





ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

2019

Opaco,
deficitario
y discrecional

ÍNDICE

	Introducción	3
	1. Un presupuesto oculto acompañado de créditos adicionales sin control	5
	2. ¿Cómo se distribuyó el gasto público entre los poderes del Estado?	10
	3. ¿Qué órganos recibieron la mayor cantidad de recursos en 2019?	14
	4. ¿De dónde provinieron los recursos utilizados para financiar el gasto público del año 2019?	24
	Conclusiones	28

INTRODUCCIÓN

La opacidad en las finanzas públicas es una de las políticas más perversas del gobierno venezolano, así lo muestran los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto en las últimas tres rondas de evaluación, en las que Venezuela ocupó los últimos lugares del continente y del mundo¹.

A pesar que la publicación oportuna de los documentos presupuestarios, la vigilancia independiente sobre las finanzas públicas y la aplicación de mecanismos que propicien la participación ciudadana son vitales para que los presupuestos cumplan sus objetivos, el gobierno venezolano continúa apostando a la política del secreto.

Desde 2016 no se publica el presupuesto en ningún formato y en ningún medio, ni la Ley de Presupuesto en Gaceta Oficial y desde 2010 no se publica ningún informe del gasto público.

Durante 2019 la realidad no fue distinta. En el año ninguno de los documentos vinculados al proceso presupuestario de Venezuela fue publicado y algunos ni siquiera fueron producidos por la administración nacional. Dada las circunstancias, Transparencia Venezuela insiste en monitorear las finanzas públicas del país, intentando tener alguna pista de los montos, fuentes de ingresos, prioridades, distribución, proyectos, metas, indicadores, responsables y el resto de los datos que solo se conocen a través del presupuesto nacional.

Para hacer el seguimiento, se recopilaron las gacetas oficiales donde se publicaron, hasta ahora, aunque con retraso, las modificaciones presupuestarias, es decir, los créditos adicionales, las rectificaciones e insubsistencias.

¹ International Budget Partnership, “Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: Venezuela”, (29-04-2020), <https://www.internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2019/venezuela>

Toda la información fue usada para construir una gran base de datos, que está a disposición del público a través de la página web transparencia.org.ve.

Como parte del monitoreo realizado, se identificó la emisión de 313 gacetas oficiales en 2019. Sin embargo, solo 309 de esas gacetas oficiales fueron publicadas durante el año. Del universo de gacetas, solo en 24 se encontraron modificaciones presupuestarias, en 21 se consiguieron créditos adicionales y en 3 rectificaciones al presupuesto.

De las cuatro gacetas oficiales que se emitieron en 2019 pero que no fueron publicadas, se sabe que una corresponde a la publicación de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2020 (Gaceta Oficial No. 6.495) y otra a la publicación del presupuesto de los entes del Estado aprobados por la Oficina Nacional de Presupuesto (Gaceta Oficial No. 6.499). De las dos gacetas restantes, No. 6.467 y 6.476, se desconoce el contenido, por lo que podrían tener aprobaciones de modificaciones presupuestarias.

En este informe se presentan los principales hallazgos al seguimiento del presupuesto 2019 realizado durante 16 meses (iniciado en enero de 2019 y culminado en abril de 2020). Queda a disposición de todos, información oficial en torno a las asignaciones del gasto nacional aprobadas durante el año, con el propósito de develar las prioridades de gasto de la administración de Nicolás Maduro.

UN PRESUPUESTO OCULTO ACOMPañADO DE CRÉDITOS ADICIONALES SIN CONTROL



Durante 2019 y por tercer año consecutivo, la Ley de Presupuesto de Venezuela no fue publicada y la Gaceta Oficial que contiene la síntesis no estuvo disponible ni en físico ni en digital en la página web de la Imprenta Nacional y Gaceta Oficial².

Los únicos documentos presupuestarios publicados durante 2019 fueron la Ley Especial de Endeudamiento, sus tres Leyes Complementarias y las gacetas oficiales con las modificaciones presupuestarias aprobadas, disponibles en el portal web de Imprenta Nacional y Gaceta Oficial³. Sin embargo, los criterios de búsqueda del sitio, impiden su acceso fácil y rápido.

A inicios del año, la información que se conocía sobre el presupuesto aprobado se limitaba a lo expresado por la vicepresidenta de la República, Delcy Rodríguez, el 23 de noviembre de 2018, cuando presentó la Ley de Presupuesto ante la Asamblea Nacional Constituyente. En ese momento solo dijo que el monto estimado del presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 ascendía a 1,53 billones de bolívares (US\$ 2.397 millones a inicios de año).

Meses después de iniciado el ejercicio fiscal, Transparencia Venezuela consiguió de manera extraoficial información del presupuesto aprobado que contenía la distribución administrativa del gasto público por partidas generales y el cronograma de ingresos proyectados para la nación.

El presupuesto aprobado para 2019 fue casi 3 veces mayor al total asignado en 2018, sin embargo, fue insuficiente para cubrir las necesidades del Estado. La sistematización de los datos recabados para este informe arrojó que durante 2019 se aprobaron 82 modificaciones presupuestarias, de las cuales 77 fueron créditos adicionales⁴ que en conjunto ocasionaron que el presupuesto creciera 9.935,21% (ver tabla 1). Todo esto volvió a dejar en evidencia que el presupuesto no fue producto de una planificación.

2 De acuerdo a la Gaceta Oficial 41.550 de fecha 20-12-2018, la síntesis de la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico financiero 2019 sería publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria 6.416.

3 Ley Especial de Endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2019 (Gaceta Oficial Nro. 6.417, 20-12-2018), disponible en: http://spgo.in.prentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700029676/0&Nombrebd=spgo.in&CodAsocDoc=1834&t04=1&t05=png&Sesion=441616471

Ley Especial de Endeudamiento Complementaria para el ejercicio económico financiero 2019 (Decreto 3.813. Gaceta Oficial Nro. 6.444, 03-04-2019), disponible en: http://spgo.in.prentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700029698/0&Nombrebd=spgo.in&CodAsocDoc=1835&t04=1&t05=png&Sesion=467435433

Ley Especial de Endeudamiento Complementaria Nro 2 para el ejercicio económico financiero 2019 (Decreto 3.953. Gaceta Oficial Nro. 6.472, 14-08-2019), disponible en: http://spgo.in.prentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700030422/0&Nombrebd=spgo.in&CodAsocDoc=1908&t04=1&t05=png&Sesion=2089963433

Ley Especial de Endeudamiento Complementaria Nro 3 para el ejercicio económico financiero 2019 (Decreto 4.081. Gaceta Oficial Nro. 6.498, 26-12-2019), disponible en: http://spgo.in.prentanacional.gob.ve/cgi-win/be_alex.cgi?Documento=T028700032267/0&Nombrebd=spgo.in&CodAsocDoc=2067&t04=1&t05=png&Sesion=1265708119

4 De los 77 créditos adicionales aprobados en 2019, 33 se decretaron para cubrir insuficiencias presupuestarias concernientes al pago de personal activo, jubilado y pensionado y/o gasto de funcionamiento, lo que equivale a aproximadamente 70% del total de los recursos adicionales (en términos reales) aprobados durante el año.

Evolución del presupuesto nacional

Tabla 1

Año	Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal	Presupuesto a final de año*	Crecimiento del presupuesto en términos nominales	Inflación anual	Crecimiento del presupuesto en términos reales**
2017	84,79	577,66	581,26%	2.616,00%	-74,92%
2018	361,02	513.479,67	142.130,02%	1.698.488,20%	-91,63%
2019	1.529.780,46	153.516.696,50	9.935,21%	9.585,50%	3,61%

Montos expresados en millones de bolívares soberanos.

* Presupuesto total asignado al 31 de diciembre. Para su cálculo se incluyen los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, los créditos adicionales, las rectificaciones y las insubsistencias aprobadas en cada uno de los años.

** La tasa de crecimiento real para los presupuestos de 2017 y 2018, se calcularon con la inflación estimada por la Asamblea Nacional debido a que esta se aproxima mayormente a la realidad de la economía venezolana en comparación a las publicadas por el Banco Central de Venezuela (BCV). Sin embargo, para el cálculo de 2019 se tomó la estimada por el BCV.

Elaboración propia. Fuente: Para todos los años se obtuvo información extraoficial del Ministerio de Economía y Finanzas, monitoreo de Gacetas Oficiales y tasa de inflación 2019 del BCV.

De la ejecución presupuestaria durante 2019 no se tiene información, pues ninguno de los órganos responsables de la distribución, ejecución, auditoría y control del gasto publicó algo durante el año. Como ya se dijo, solo se conocen los créditos adicionales, en la mayoría de los casos publicados con retraso. De hecho, **43 créditos adicionales aprobados entre noviembre y diciembre de 2019, fueron publicados a mediados de marzo de 2020.**

Como es práctica común del gobierno central, en 2019 el 99% de las asignaciones del gasto público se aprobó a través de créditos adicionales. De esta manera, **se comenzó el ejercicio fiscal con un presupuesto de 1,53 billones de bolívares y se culminó con un presupuesto de 153,5 billones de bolívares⁵.** Su crecimiento nominal fue tan elevado que logró superar la tasa de inflación venezolana, teniendo como resultado que el presupuesto total acumulado a finales de 2019 fuese 3,6% mayor de lo aprobado a inicios del año, en términos reales.

Los tres meses de 2019 en los que se aprobó la mayor cantidad de recursos adicionales fueron diciembre (31%), enero (16%) y noviembre (11%) como se puede observar en el gráfico 1, todos ellos medidos en términos reales.

El crédito adicional más grande fue aprobado el 6 de diciembre a través del Decreto Presidencial Nro. 4.036. De acuerdo con el texto, los recursos tenían como fin adquirir productos alimenticios, medicinas y equipos de

5 Hasta mediados de mayo de 2020, no se han conseguido dos Gacetas Oficiales que debieron ser publicadas en 2019, estas son las 6.467 y 6.476, las cuales podrían contener la aprobación de modificaciones presupuestarias, por lo que esta cifra podría estar sujeta a cambios.

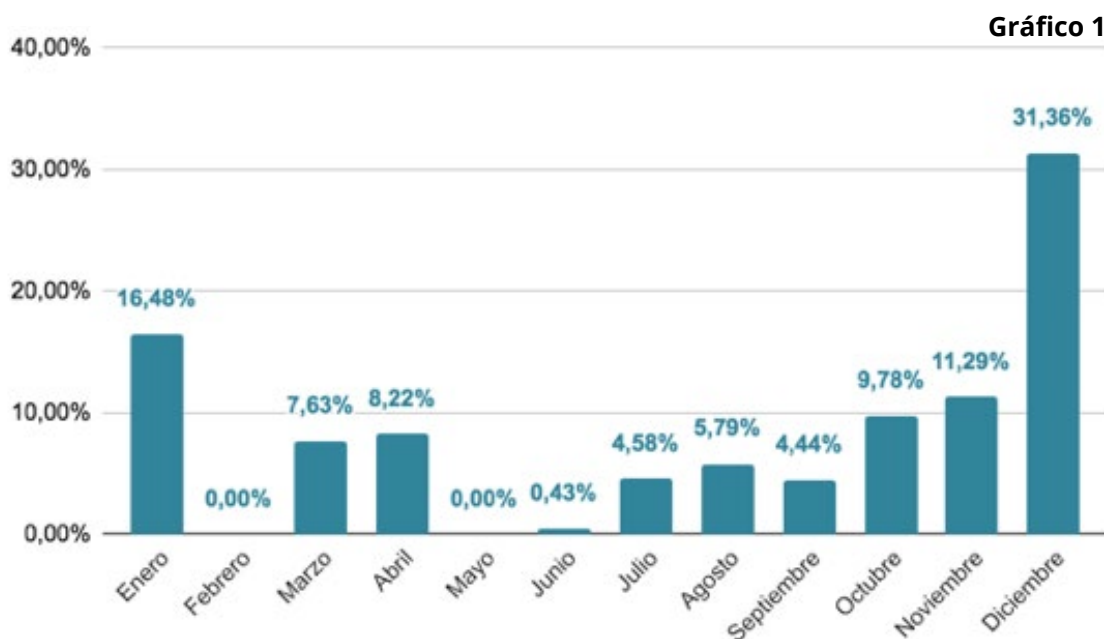
computación, así como el financiamiento de proyectos de inversión social. Este decreto, representó 30% del total de los créditos adicionales aprobados en 2019 (en términos reales). Los responsables de ejecutar ese gasto fueron cuatro entes del Estado:

- **4,3%** lo ejecutaría la Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios, C.A. Cuspal
- **0,3%** la Corporación Nacional de Insumos para la Salud, S.A, Consalud
- **0,1%** el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, INEA
- **95,3%** el Fondo de Desarrollo Nacional, S.A., Fonden

Al revisar el crédito adicional aprobado el 6 de diciembre y su monto, es imposible dejar de preguntarse si esos cuatro entes públicos tuvieron capacidad para ejecutar 30% del presupuesto total de la nación en apenas 23 días que quedaban para terminar el año.

Cabe resaltar también que en 2019 se decidió incorporar al Fonden en el presupuesto nacional, pese a que desde su creación había sido manejado como un fondo extrapresupuestario y utilizado por los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro como un presupuesto paralelo, sin contraloría. ¿Por qué tanto dinero para Fonden?.

Porcentaje de los créditos adicionales aprobados por mes en 2019
(en términos reales)



Fuente: Elaboración propia basado en los créditos adicionales publicados en las gacetas oficiales.

Tal como ocurrió en los dos años previos, ni la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2019, ni la Ley Especial de Endeudamiento, sus tres Leyes Complementarias, el Plan Operativo Anual, y las modificaciones presupuestarias del año fueron enviados a la Asamblea Nacional de Venezuela para su aprobación, como lo establecen los artículos 187 y 314 de la Carta Magna del país.

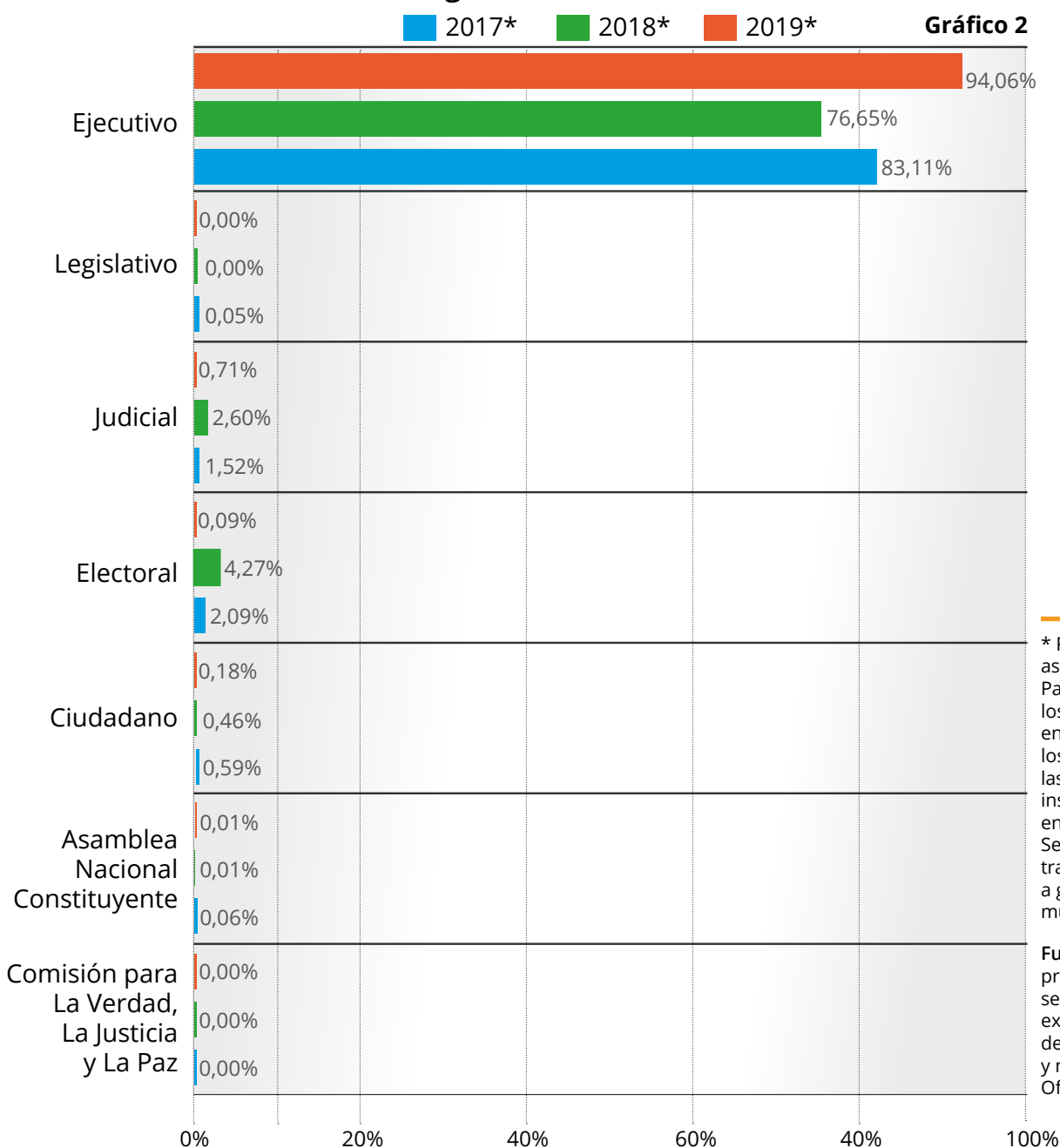
Nuevamente, el presupuesto terminó creciendo sin los controles legales necesarios para garantizar una vigilancia adecuada sobre la forma en cómo la administración nacional obtiene y utiliza los recursos del Estado, es decir, se aprobó y se ejecutó a discreción exclusivamente del Poder Ejecutivo venezolano.

**¿CÓMO SE DISTRIBUYÓ
EL GASTO PÚBLICO ENTRE
LOS PODERES DEL ESTADO?**



Como ha evidenciado Transparencia Venezuela, con el paso de los años se ha vuelto una práctica común asignar el mayor porcentaje del gasto público al Poder Ejecutivo. El año 2019 no fue la excepción como muestra el gráfico 2. Desde 2016, esto se incrementó como consecuencia de los catorce Decretos de Excepción y Emergencia Económica aprobados y prorrogados hasta el presente.

Distribución del gasto nacional entre Poderes Públicos



* Presupuesto total asignado al 31 de diciembre. Para su cálculo se incluye los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, los créditos adicionales, las rectificaciones y las insubsistencias aprobadas en cada uno de los años. Se excluyen todas las transferencias realizadas a gobiernos regionales y municipales.

Fuente: Elaboración propia. Para todos los años se obtuvo información extraoficial del Ministerio de Economía y Finanzas, y monitoreo de Gacetas Oficiales.

Durante el ejercicio fiscal 2019 se incrementó la centralización de los recursos públicos, ya que el **Poder Ejecutivo se asignó más de 94% del gasto total aprobado, excluyendo del cálculo las transferencias realizadas por éste a las gobernaciones y alcaldías, que recibieron solo 5% del presupuesto total asignado al 31 de diciembre. De modo que, los demás poderes públicos se repartieron el 1% restante (ver tabla 2).**

El Poder Judicial recibió 0,71% del presupuesto total, una desmejora respecto al 2018 cuando recibió 2,6%. De los dos órganos que lo conforman, el Tribunal Supremo de Justicia obtuvo 0,64%, mientras que a Defensa Pública solo el 0,06%.

Al Poder Ciudadano le correspondió 0,18% del presupuesto nacional, lo que también representa una desmejora respecto al año 2018 y al presupuesto inicial de 2019. **La vigilancia de la gestión pública no es una prioridad para el Ejecutivo Nacional.** El Ministerio Público se quedó solo con 0,1% del presupuesto total de la nación, seguido por la Contraloría General de la República (0,06%) y la Defensoría del Pueblo (0,01%).

Distribución del gasto nacional entre Poderes Públicos

Tabla 2

Poderes	2017*	Peso dentro del presupuesto 2017*	2018*	Peso dentro del presupuesto 2018*	Presupuesto aprobado para 2019	Peso dentro del presupuesto 2019	2019*	Peso dentro del presupuesto 2019*	Variación nominal 2019-2019*	Variación real 2019-2019*
Poder Ejecutivo	552,70	95,68%	475.730,02	92,65%	1.519.806,86	99,35%	151.992.610,32	99,01%	9900,78%	3,26%
Poder Ejecutivo sin descentralización (1)	480,06	83,11%	393.574,74	76,65%	No se tiene información	No se tiene información	144.402.560,29	94,06%	-	-
Poder Legislativo	0,28	0,05%	0,28	0,00%	389,92	0,03%	389,92	0,00%	0,00%	-98,97%
Poder Judicial	8,79	1,52%	13.352,40	2,60%	4.608,03	0,30%	1.094.283,64	0,71%	23647,32%	145,18%
Poder Electoral	12,10	2,09%	21.944,51	4,27%	988,65	0,06%	143.587,16	0,09%	14423,56%	49,95%
Poder Ciudadano	3,41	0,59%	2.380,79	0,46%	3.067,27	0,20%	276.105,14	0,18%	8901,66%	-7,06%
Asamblea Nacional Constituyente	0,37	0,06%	65,75	0,01%	524,50	0,03%	7.786,94	0,01%	1384,65%	-84,67%
Comisión para La Verdad, La Justicia y La Paz	0,01	0,00%	5,92	0,00%	395,24	0,03%	1.933,38	0,00%	389,17%	-94,95%

Montos expresados en millones de bolívars soberanos.

* Presupuesto total asignado al 31 de diciembre. Para su cálculo se incluyen los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, los créditos adicionales, las rectificaciones y las insubsistencias aprobadas en cada uno de los años.

(1) Se calculó restándole al monto del Poder Ejecutivo las diversas transferencias realizadas a los Estados y Municipios, con excepción al gobierno del Distrito Capital, el Territorio Insular Francisco de Miranda, el Distrito Alto Apure y el Área Metropolitana de Caracas.

No se conoce el monto establecido en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal 2019 destinado al situado constitucional y transferencias al Poder Estatal y Municipal. La Asamblea Nacional Constituyente y la Comisión para la Verdad, Justicia y Paz no son poder públicos, sin embargo, fueron incluidos en la tabla para mostrar la cantidad de recursos que se les asignan frente a las asignaciones de los Poderes Públicos.

Elaboración propia. Fuente: Para todos los años se obtuvo información extraoficial del Ministerio de Economía y Finanzas, monitoreo de Gacetas Oficiales, tasa de inflación 2019 del BCV y tasa de inflación 2017 y 2018 Asamblea Nacional.

En lo que respecta al Poder Electoral, en 2019 solo se le asignó 0,09% del presupuesto. Durante el año no hubo elecciones.

En cuanto al Poder Legislativo, por segundo año consecutivo, el presupuesto asignado representó 0,00% del gasto nacional. En 2017, 2018 y 2019, no le adjudicaron recursos adicionales al presupuesto estimado de la Asamblea Nacional.

El pago de los trabajadores de la Asamblea Nacional fue asumido en 2017 por el Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, esa política se siguió implementando de acuerdo con fuentes del Poder Legislativo, sin embargo, se desconoce cuánto de los recursos asignados al despacho de economía se destinan a gastos del Parlamento venezolano. **Haber despojado a la Asamblea Nacional de su independencia y autonomía presupuestaria retrasa y limita sus funciones de control y contrapeso previstas en la Constitución.**

**¿QUÉ ÓRGANOS RECIBIERON
LA MAYOR CANTIDAD
DE RECURSOS EN 2019?**



Pese a que la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal 2019 no fue publicada, Transparencia Venezuela logró conseguir de manera extraoficial algunos de los datos contenidos en el presupuesto aprobado, entre ellos, la distribución del gasto por órganos del Estado y su repartición entre partidas.

El Ministerio de Economía y Finanzas fue el órgano más favorecido en la distribución inicial, con 59% del presupuesto (tal como se puede apreciar en la tabla 3). Según la información obtenida de manera extraoficial, 97% de los recursos asignados a este Ministerio a través de la Ley de Presupuesto se distribuirían entre dos partidas: transferencias de capital internas al sector público (64%) y el servicio de la deuda pública (33%). Llama la atención la cuantiosa proporción de recursos asignados a la partida “transferencias de capital internas al sector público”, ya que de acuerdo con el clasificador presupuestario 2018 esta se utiliza para denotar los aportes que un órgano del sector público realiza a otra institución del sector público con el fin de financiar parcial o totalmente proyectos de inversión, pero ¿qué proyectos está financiando este ministerio? La nula información relacionada al gasto del país nos impide conocer la respuesta.

El gasto público del país ha tenido una gran caída en términos reales en los últimos años, sectores prioritarios tales como salud, educación, electricidad y agua, han demandado nuevas inversiones y estas no han sido atendidas, pero además pasamos por una depresión económica que ha mermado significativamente los ingresos fiscales de la nación, y gran cantidad de ellos debieron estar comprometidos al pago de nómina y al pago de las cajas CLAP, y no a inversión.

Los cinco organismos que recibieron mayor cantidad de recursos de acuerdo a la Ley de Presupuesto aprobada para el ejercicio fiscal 2019, y su comparación con años previos

Tabla 3

Organismos	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio de Educación	Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz	Ministerio de Energía Eléctrica	Ministerio para el Proceso Social de Trabajo
2017*	15,94	103,54	81,03	5,38	80,82
Peso dentro del Presupuesto 2017*	2,76%	17,92%	14,03%	0,93%	13,99%
Posición en el presupuesto 2017*	7	1	2	17	4
2018*	25.087,10	63.484,92	99.390,90	8.147,82	67.549,06
Peso dentro del Presupuesto 2018*	4,89%	12,36%	19,36%	1,59%	13,16%
Posición en el presupuesto 2018*	8	3	1	13	2
Presupuesto inicial 2019	909.243,66	87.821,85	86.050,22	73.246,37	67.086,05
Peso dentro del presupuesto aprobado para 2019	59,44%	5,74%	5,63%	4,79%	4,39%
Posición dentro del presupuesto inicial 2019	1	2	3	4	5
Crecimiento nominal (2018*-2019)	3524%	38%	-13%	799%	-1%
Responsable	Simón Alejandro Zerpa Delgado	Aristóbulo Istúriz	Néstor Luis Reverol Torres	Freddy Brito Maestre (presidente de Corpoelec)	Eduardo Piñate

Montos expresados en millones de bolívars soberanos.

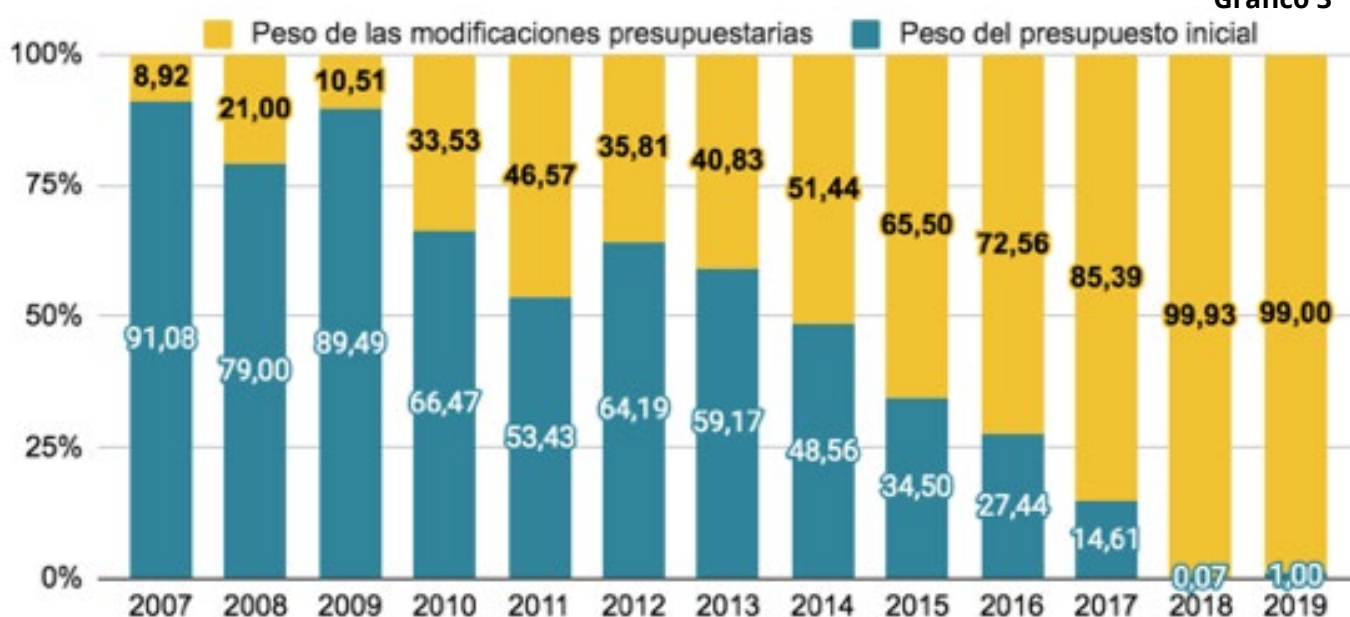
* Presupuesto total asignado al 31 de diciembre. Para su cálculo se incluyen los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, los créditos adicionales, las rectificaciones y las insubsistencias aprobadas en cada uno de los años.

Elaboración propia. Fuente: Para todos los años se obtuvo información extraoficial del Ministerio de Economía y Finanzas, y monitoreo de Gacetas Oficiales.

Como fue descrito previamente, el gasto aprobado en la Ley de Presupuesto 2019 solo representó 1% del gasto total asignado durante el año, mientras que los créditos adicionales representaron el 99% (ver gráfico 3).

Peso porcentual del presupuesto aprobado vs el peso porcentual de las modificaciones presupuestarias

Gráfico 3



Elaboración propia.

Fuente: Exposiciones de Motivos (2008-2016), Leyes de Presupuesto (2007-2017), para 2018 y 2019 se obtuvo información extraoficial de la Ley de Presupuesto de esos años proveniente del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, monitoreo de Gacetas Oficiales.

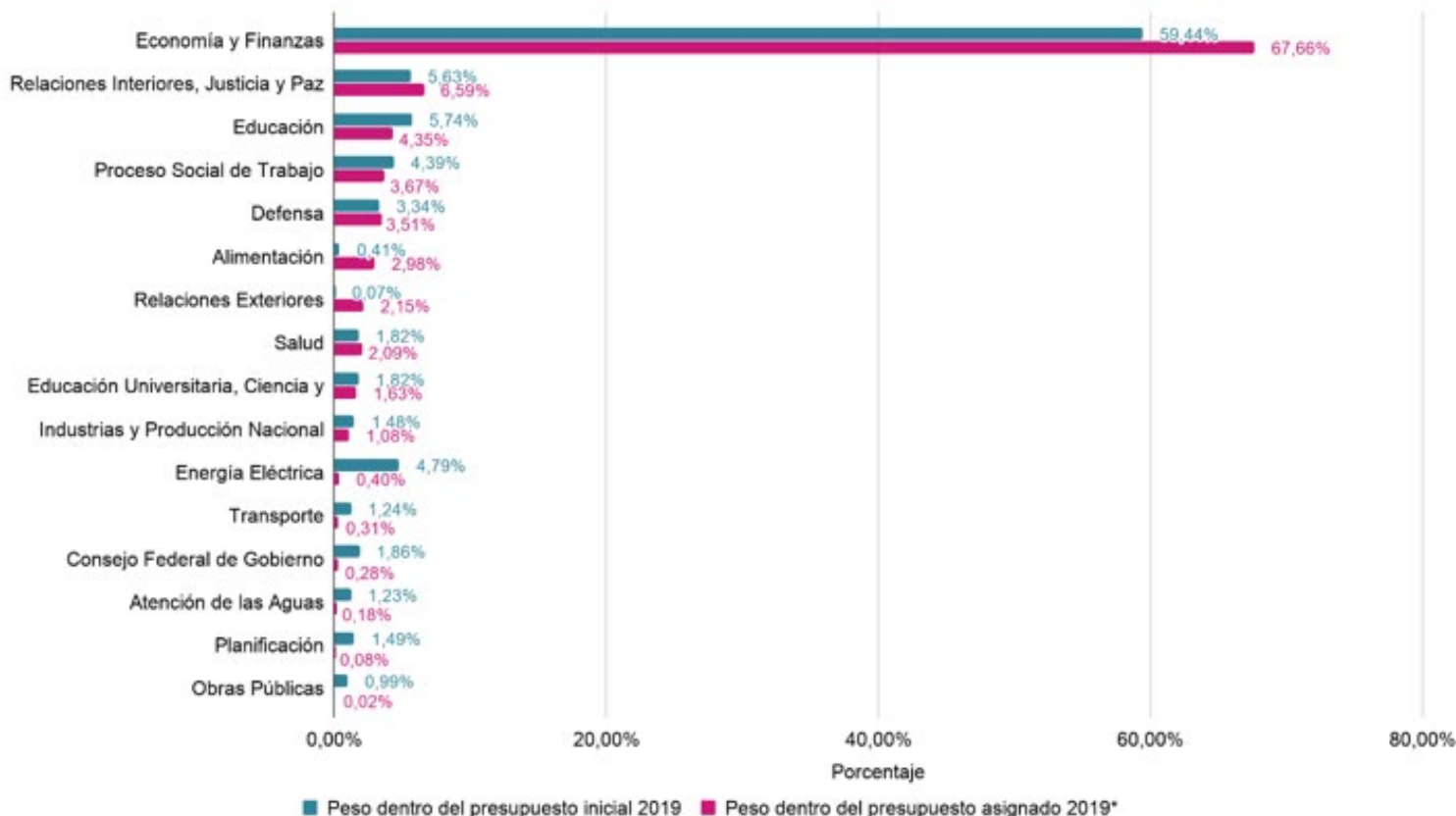
Durante 2019, el Ejecutivo Nacional en Consejo de Ministros decretó 77 créditos adicionales que, junto con rectificaciones e insubsistencia, ocasionaron que el gasto público incrementara 9.935,21% (en términos nominales)⁶. No obstante, los recursos asignados a los distintos organismos del Estado no crecieron en la misma proporción, sino que algunos se beneficiaron más que otros (ver gráfico 4), cambiando de esta forma las disposiciones aprobadas en la Ley de Presupuesto⁷.

6 Como se indicó anteriormente, hasta mediados de mayo de 2020 no se han conseguido dos Gacetas Oficiales que debieron ser publicadas en 2019 (la 6.467 y la 6.476), las cuales podrían contener la aprobación de modificaciones presupuestarias.

7 Para más información se les invita a consultar la base de datos de los créditos adicionales aprobados en 2019, específicamente la hoja denominada "organismos", donde encontrarán no solo la asignación inicial y final de los recursos sino también las variaciones porcentuales y su peso porcentual dentro del presupuesto antes y después de las modificaciones presupuestarias.

Comparación de la distribución del presupuesto nacional entre los órganos del Estado con mayor contraste entre el antes y después de las modificaciones

Gráfico 4



* Presupuesto total asignado al 31 de diciembre. Para su cálculo se incluye los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, los créditos adicionales, las rectificaciones y las insubsistencias aprobadas.
Elaboración propia. Fuente: Distribución Administrativa del Gasto Público de acuerdo a la Ley de Presupuesto 2019, información extraoficial del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas.

Fonden el privilegiado. Luego de los créditos adicionales, el Ministerio de Economía y Finanzas siguió siendo el más favorecido, pero no con 59% del presupuesto, como inicialmente se había estimado, sino con 68% de los recursos totales asignados durante el año, concentrando más de 2/3 del presupuesto nacional. El presupuesto de este despacho pasó de Bs. 909,24 millardos a Bs. 103,88 billones, lo que representó un crecimiento nominal de 11.324,49%, un alza que fue mayor a la del presupuesto nacional. No obstante, debido a la inflación, el presupuesto que acumuló al final del ejercicio fiscal fue 17,95% mayor al asignado previamente. ¿Qué hizo el Ministerio de Economía con tanto dinero?

Organismos que recibieron mayor cantidad de recursos luego de las modificaciones presupuestarias aprobadas en 2019. Comparación con los ejercicios fiscales previos

Tabla 4

Organismos	Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz	Ministerio de Educación	Ministerio para el Proceso Social de Trabajo	Ministerio para la Defensa
2017*	15,94	81,03	103,54	80,82	44,40
Peso dentro del Presupuesto 2017*	2,76%	14,03%	17,92%	13,99%	7,69%
Posición en el presupuesto 2017*	7	2	1	4	6
2018*	25.087,10	99.390,90	63.484,92	67.549,06	34.895,38
Peso dentro del Presupuesto 2018*	4,89%	19,36%	12,36%	13,16%	6,80%
Posición en el presupuesto 2018*	8	1	3	2	5
Presupuesto inicial 2019	909.243,66	86.050,22	87.821,85	67.086,05	51.047,23
Peso dentro del presupuesto aprobado para 2019	59,44%	5,63%	5,74%	4,39%	3,34%
Posición dentro del presupuesto inicial 2019	1	3	2	5	6
2019*	103.876.439,55	10.123.143,61	6.677.912,31	5.629.985,19	5.391.344,96
Peso dentro del presupuesto 2019*	67,66%	6,59%	4,35%	3,67%	3,51%
Posición dentro del presupuesto 2019*	1	2	3	4	5
Variación nominal (2019-2019*)	11324,49%	11664,23%	7503,93%	8292,19%	10461,48%
Variación real (2019-2019*)	17,95%	21,46%	-21,49%	-13,35%	9,04%

Montos expresados en millones de bolívares soberanos.

* Presupuesto total asignado al 31 de diciembre. Para su cálculo se incluyen los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, los créditos adicionales, las rectificaciones y las insubsistencias aprobadas en cada uno de los años.

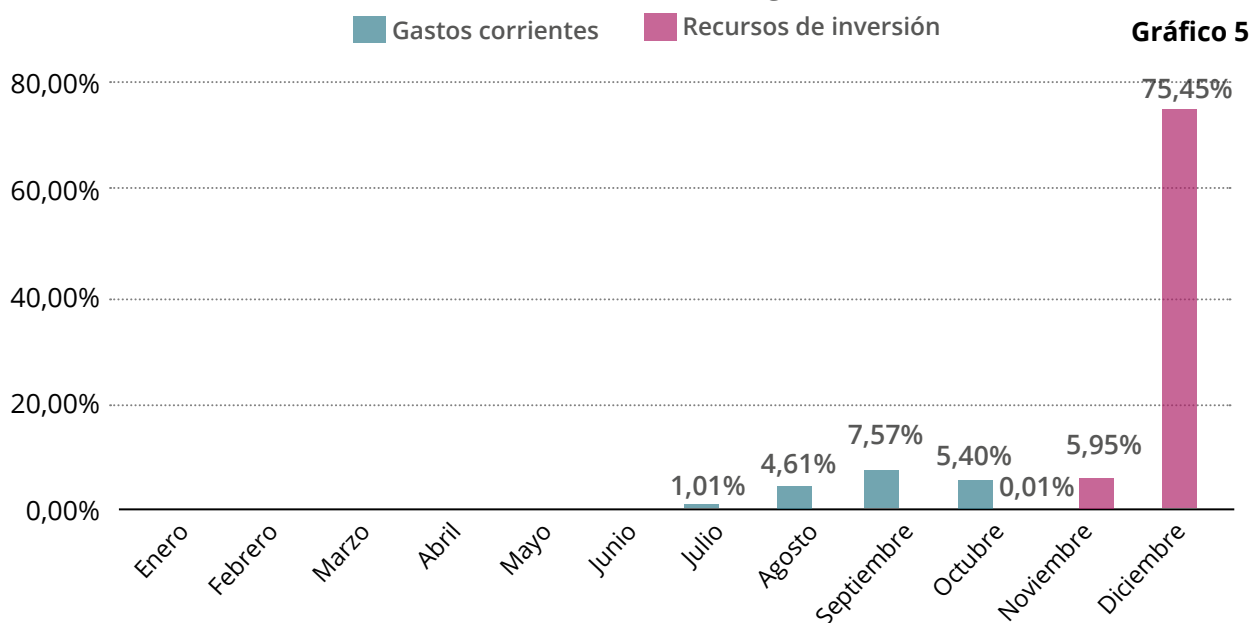
Elaboración propia. Fuente: Para todos los años se obtuvo información extraoficial del Ministerio de Economía y Finanzas, y monitoreo de Gacetas Oficiales.

De acuerdo con los créditos adicionales publicados en Gaceta Oficial, 92% del monto asignado al Ministerio de Economía y Finanzas se destinó a la empresa del Estado Fondo de Desarrollo Nacional, S.A. (Fonden), Bs. 95,03 billones (US\$ 2.640 millones⁸), de los cuales Bs. 85,66 billones (83% del total de créditos adicionales asignados al ministerio) se confirmaron supuestamente para financiar *proyectos de inversión* de los que no hay más detalles. Los Bs. 9,36 billones restantes fueron destinados para cubrir gastos corrientes.

8 Cálculos propios a partir del tipo de cambio publicado por el BCV, según la fecha de publicación de la Gacetas Oficiales que contienen aprobación de modificaciones presupuestarias.

Los recursos asignados a Fonden en 2019, a través del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, fueron tan cuantiosos que representaron 61,90% del presupuesto público total aprobado al 31 de diciembre. Esto sin contar las asignaciones que pudieron estar contenidas en la Ley de Presupuesto que no se conocen.

Porcentaje de los créditos adicionales asignados a FONDEN durante 2019 de acuerdo a la clasificación económica del gasto (en términos reales)



Elaboración propia. Fuente: Gacetas Oficiales publicadas en 2019 con aprobaciones de créditos adicionales e INPC mensual publicado por el BCV.

Para Deuda. Al servicio de la deuda pública se destinaron 7% de los recursos adicionales aprobados para el Ministerio de Economía y Finanzas (Bs. 7,25 billones o US\$ 471,44 millones). Estos tenían como propósito cumplir compromisos de pago de deuda externa con gobiernos extranjeros, organismos internacionales y proveedores externos, tal como se muestra en la tabla 5. Sin embargo, se desconoce quiénes son los acreedores y la situación en la que se encuentran esos compromisos de deuda.

Créditos adicionales destinados al servicio de la deuda pública

Tabla 5

Motivo de la asignación de los recursos	Marzo		Agosto		Octubre		Diciembre		Monto	
	Bs.S.	\$	Bs.S.	\$	Bs.S.	\$	Bs.S.	\$	Bs.S.	\$
Amortización de la deuda pública externa por préstamos recibidos de gobiernos extranjeros a largo plazo	219.475,32	66,53	-	-	-	-	-	-	219.475,32	66,53
Intereses de la deuda pública externa por préstamos recibidos de gobiernos extranjeros a largo plazo	122.808,82	37,23	-	-	-	-	-	-	122.808,82	37,23
Amortización de la deuda pública externa por préstamos recibidos de organismos internacionales a largo plazo	-	-	577.314,68	42,41	4.216.025,32	213,65	-	-	4.793.340,00	256,06
Intereses de la deuda pública externa por préstamos recibidos de organismos internacionales a largo plazo	-	-	229.098,74	16,83	1.672.034,41	84,73	-	-	1.901.133,15	101,56
Intereses por mora y multas de la deuda pública externa por préstamos recibidos de organismos internacionales a largo plazo	-	-	10.324,35	0,76	91.512,26	4,64	-	-	101.836,61	5,40
Comisiones y otros gastos de la deuda pública externa por préstamos recibidos de organismos internacionales a largo plazo	-	-	5.749,51	0,42	29.900,09	1,52	-	-	35.649,60	1,94
Comisiones y otros gastos de la deuda pública externa por préstamos recibidos de proveedores de bienes y servicios externos a largo plazo	-	-	16.464,95	1,21	-	-	64.138,00	1,52	80.602,95	2,73
								Total	7.254.846,45	471,44

Montos expresados en millones.

Cada cifra en dólares se obtuvo a partir de la tasa de cambio publicada por el BCV correspondiente a la fecha de la Gaceta Oficial.

Fuente: Gacetas Oficiales Nro. 6.432, 6.471, 6.485, 6.493.

Elaboración propia

El segundo ministerio en recibir mayor cantidad de recursos entre el presupuesto inicial y los créditos adicionales fue el de Relaciones Interiores, Justicia y Paz. Al finalizar el ejercicio fiscal su presupuesto había crecido 21,46% en términos reales respecto a lo asignado a inicios del año.

Por Ley de Presupuesto, al Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz le habían otorgado Bs. 86,05 millardos, pero con las modificaciones presupuestarias ascendió a Bs. 10,12 billones, concentrando así 6,59% del presupuesto total asignado al final del ejercicio fiscal. El 91,60% de esos recursos, es decir, Bs. 9,19 billones, se destinaron a dos fines: 70,15% para transferir recursos a las gobernaciones y alcaldías (48% a gobernaciones y 22% a alcaldías) y 21,45% para gastos de defensa y seguridad del Estado.

En tercer lugar, se encuentra el presupuesto del Ministerio de Educación, con 4,35% del gasto total asignado en 2019. El crecimiento nominal de su presupuesto fue de 7.504% como consecuencia de los créditos adicionales, menor que la tasa de inflación del año, que representó una caída real de 21,5% frente al monto inicialmente presupuestado.

De los recursos asignados al Ministerio de Educación, 66,50% fueron destinados al pago de nómina del sector, Bs. 4,4 billones. Los recursos para el gasto de personal tuvieron un crecimiento real de 5,40% durante el año. La segunda mayor porción del gasto de este despacho se dirigió al pago de pensiones y jubilaciones, Bs. 1,12 billones lo que representa 17% del presupuesto total de este órgano.

El cuarto organismo en concentrar la mayor cantidad de recursos a final de año fue el Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo, con 3,67% del total del gasto nacional. Esta proporción fue menor que la dispuesta en la Ley de Presupuesto según la información extraoficial obtenida por Transparencia Venezuela.

El Ministerio para el Proceso Social del Trabajo comenzó el ejercicio fiscal 2019 con un presupuesto de Bs. 67,09 millardos y finalizó con un presupuesto de Bs. 5,53 billones, un crecimiento de 8.292,19%, es decir -13,35% en términos reales. El 97,64% de las modificaciones para este ministerio, es decir, Bs. 5,42 billones, estaban orientados a cubrir gastos corrientes (gastos de personal y de funcionamiento) del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

El organismo que ocupó el quinto lugar en recibir mayor cantidad de recursos en 2019 fue el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, con 3,51%. El crecimiento nominal de su presupuesto gracias a las modificaciones presupuestarias superó la tasa de inflación traduciéndose en

un alza de 9,04% de forma real, tal como se puede observar en la tabla 4. Su proyecto más importante fue el fortalecimiento del sistema defensivo territorial, al cual se le destinó Bs. 2,71 billones, es decir, 50,7% de los recursos destinados a este ministerio a través de los créditos adicionales, de ese proyecto solo se conoce el nombre.

Los créditos adicionales se crearon para hacer frente a contingencias que hubiesen sido difíciles de prever durante la formulación del presupuesto, por ejemplo, la emergencia sanitaria mundial producto de la pandemia por COVID-19. No fueron creados para cubrir gastos de personal y gastos de funcionamiento que pudieron haber sido previstos antes de haber comenzado el ejercicio fiscal.

Con la práctica de incrementar el gasto público a niveles exorbitantes, el gobierno venezolano afecta de forma negativa a la economía, ya que pone en circulación gran cantidad de dinero en un entorno donde la producción de bienes y servicios está fuertemente limitada para crecer con la misma velocidad, esto termina convirtiéndose en uno de los mayores causantes de la inflación del país, lo que a su vez deteriora el bienestar de los ciudadanos. Además, perjudica a las instituciones públicas al desproverlas de su posibilidad para planificar.

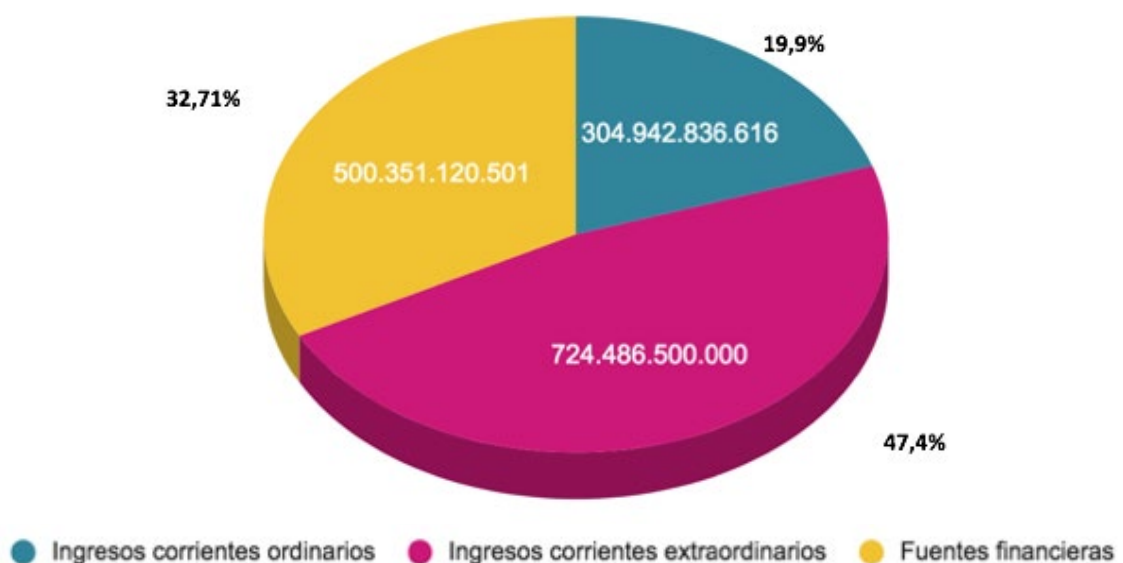
¿DE DÓNDE PROVINIERON LOS RECURSOS UTILIZADOS PARA FINANCIAR EL GASTO PÚBLICO EN 2019?



Los venezolanos no sabemos con exactitud cuáles son las fuentes de ingresos del Estado. Además de no tener acceso a la Ley de Presupuesto, la opacidad fue incrementada porque el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat) dejó de publicar desde inicios de 2018 los reportes de recaudación de tributos internos. En 2016 Petróleos de Venezuela optó por mantener ocultos sus informes de gestión y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, entre otros entes recaudadores, nunca han publicado sus ingresos.

Entre la información extraoficial que logró conseguir Transparencia Venezuela sobre el Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019, se encontraba el cronograma de ingresos de la nación, es decir, los tipos de ingresos que se utilizarían para financiar el gasto estimado para el año y los meses en los que se esperaba obtener los mismos. Sin embargo, la información solo señala cuánto se esperaba obtener por ingresos corrientes ordinarios, ingresos corrientes extraordinarios y las fuentes financieras (endeudamiento). Como se muestra en el gráfico 6, la mayoría (80%) de los ingresos estimados para la nación provendrían de fuentes extraordinarias, es decir de fuentes de recursos que no son recurrentes. Por esta razón (o excusa), los gobiernos subnacionales no reciben porcentaje sobre esos ingresos.

Gráfico 6. Ingresos estimados para el ejercicio fiscal 2019 (montos expresados en Bs.S.)



Elaboración propia. Fuente: información extraoficial obtenida del Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas sobre el cronograma de ingresos de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico financiero 2019.

En la información obtenida de forma extraoficial tampoco se especifica cuánto de las fuentes financieras provendrían de deuda interna y cuánto de deuda externa. No obstante, es evidente que los ingresos estimados a inicios del año fueron ínfimos frente al exorbitante crecimiento del gasto público de 2019, por lo que el gobierno nacional tuvo que haber recibido por lo menos 9.935% más de los ingresos estimados inicialmente para poder cubrir el incremento de los egresos, pero ¿de dónde vino ese dinero?

Los decretos que aprueban las modificaciones presupuestarias señalan de manera general el tipo de fuente de recursos utilizada para financiar la erogación. Aunque los textos no ofrecen más detalles, al menos permiten que se sepa si los recursos provienen de fuentes ordinarias o extraordinarias, y en algunos casos precisan si provienen de la Ley Especial de Endeudamiento, el Consejo Federal de Gobierno o el Situado Constitucional (ver tabla 6). A continuación, se muestran los hallazgos realizados en torno a las fuentes de ingresos que financiaron los créditos adicionales aprobados en 2019.

Tipos de ingresos utilizados para financiar los créditos adicionales aprobados en 2019

Tabla 6

Clasificación de los ingresos	Montos en Bs. a precios corrientes	Peso porcentual	Montos en USD\$ al tipo de cambio del BCV de la fecha del CA	Peso porcentual	Montos en Bs. en términos reales a precios constantes de diciembre 2018*	Peso porcentual
Ingresos ordinarios	5.382.815.867.983,36	3,54%	356.220.534,72	5,31%	137.537.265.726,03	4,67%
Consejo Federal de Gobierno	8.210.192.161,70	0,01%	357.523,72	0,01%	134.500.369,86	0,00%
Situado constitucional	6.019.684.959,00	0,00%	946.615,63	0,01%	308.161.838,05	0,01%
Ingresos ordinarios	5.202.184.946.842,96	3,42%	349.441.733,30	5,21%	134.858.346.272,23	4,58%
Ingresos propios	53.956.351.706,60	0,04%	2.206.223,79	0,03%	848.500.988,26	0,03%
Otras fuentes ordinarias	112.444.692.313,10	0,07%	3.268.438,28	0,05%	1.387.756.257,63	0,05%
Ingresos extraordinarios	146.605.954.931.312,00	96,45%	6.348.895.410,78	94,69%	2.808.589.064.003,31	95,33%
Gestión fiscal	84.547.502.349.839,00	55,63%	2.008.842.168,72	29,96%	872.929.154.513,69	29,63%
Ingresos extraordinarios	58.743.914.456.498,30	38,65%	3.337.737.846,44	49,78%	1.239.133.160.658,65	42,06%
Ley Especial de Endeudamiento Complementaria No. 2	67.799.100.943,39	0,04%	1.454.266,26	0,02%	700.006.626,08	0,02%
Otras fuentes	3.104.336.686,84	0,00%	73.758,80	0,00%	32.051.402,16	0,00%
Otros ingresos extraordinarios	3.243.634.687.344,30	2,13%	1.000.787.370,56	14,93%	695.794.690.802,73	23,62%
Total	151.988.770.799.295,00	100%	6.705.115.945,50	100%	2.946.126.329.729,34	100,00%

*Para este cálculo se tomó como referencia el Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el BCV debido a que la inflación acumulada de 2019 tomada para el análisis fue la publicada por el BCV.

La clasificación entre ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios fue elaborada por el personal de la Coordinación de Finanzas Públicas de Transparencia Venezuela.

Fuente: Gacetas Oficiales con aprobaciones de créditos adicionales.

Como se puede observar, 95,3% de los recursos aprobados a través de créditos adicionales fueron financiados por ingresos extraordinarios, mientras que el restante 4,67% fue financiado por ingresos ordinarios (en términos reales)⁹.

Llama la atención la fuente de ingresos denominada “gestión fiscal”. Según los montos en términos nominales, financió 55% de los recursos adicionales aprobados en 2019 y 30% en términos reales. De hecho, fue la fuente de financiamiento del crédito adicional más cuantioso aprobado en 2019 (Decreto 4.036). Se desconoce su significado debido a que no existe ninguna fuente de ingresos con esta categoría, de acuerdo con el Clasificador Presupuestario 2018¹⁰. No obstante, se observó que a través de la Ley Especial de Endeudamiento aprobada para el ejercicio fiscal 2019, junto con sus tres Leyes Complementarias, se aprobó la contratación y desembolso de crédito público por la cantidad de Bs. 61,49 billones para la “gestión fiscal”. El monto nominal aprobado en el Decreto 4.036 (único financiado por esa fuente de ingresos) asciende a Bs. 84,55 billones, de manera que sería inadecuado aseverar que estos recursos provienen de la vía del endeudamiento.

9 Debido a las grandes distorsiones que genera la hiperinflación, se procederá hacer el análisis en términos reales, es decir, quitándole el efecto de los precios a las asignaciones de recursos con la finalidad de conocer realmente cuales fueron las mayores fuentes que financiaron el gasto, sin embargo, en la tabla 6, podrá conseguir la información detallada de las fuentes que financiaron los créditos adicionales tanto en términos reales como nominales.

10 Oficina Nacional de Presupuesto, “Clasificador Presupuestario año 2018”, <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/viewcategory/30-clasificadores-presupuestarios>

CONCLUSIONES



La opacidad en las finanzas públicas en Venezuela no se limita únicamente a la falta de publicación del presupuesto nacional, también contempla la ausencia de otros documentos que son esenciales para conocer las intenciones de gasto y expectativas de ingresos al principio del año, así como el desempeño de la ejecución presupuestaria a lo largo del ejercicio fiscal y los resultados obtenidos al cierre del mismo. Ninguno de los ocho documentos presupuestarios, necesarios y obligatorios para una gestión transparente, fueron publicados en Venezuela durante 2019, incluso algunos de ellos ni siquiera son producidos por la administración nacional.

Los proyectos planteados para el ejercicio fiscal 2019, también fueron un misterio. Solo se conocieron los proyectos financiados a través de créditos adicionales, de los cuales solo se sabe su nombre. No se conoce cuáles son sus objetivos, metas, responsables y el impacto que tendrá en la economía y la sociedad. En algunos casos los nombres ni siquiera se dan a entender por sí solos, ejemplo “gobierno popular de las aguas” e “implantación de la gestión integral de las aguas”, ambos ejecutados por el Ministerio de Atención de las Aguas.

Una vez más, la mayoría del gasto público se aprobó a través de créditos adicionales, es decir la gestión fiscal del país no responde a una planificación que tomara en cuenta la realidad económica de Venezuela y las necesidades de las instituciones públicas. Su crecimiento alcanzó una tasa de 9.935% nominalmente, cuyo financiamiento es una de las principales causas de la hiperinflación y empobrecimiento de los ciudadanos, lo que contraviene los objetivos de la política fiscal de mantener la estabilidad económica, propiciar el desarrollo y el bienestar social.

En relación con la discriminación de los ingresos de la nación, tampoco se tienen conocimiento amplio. No se sabe cuántos ingresos se obtuvieron de las actividades mineras, petroleras, de las operaciones de crédito público y de la recaudación interna, lo que acrecienta los riesgos de corrupción.

La prioridad del ejecutivo nacional en 2019 fue financiar el Fondo de Desarrollo Nacional, S.A. - Fonden, empresa del Estado que concentró más de 60% del gasto total aprobado en 2019. Los proyectos de Fonden son un misterio y las asignaciones de recursos realizadas a través de créditos adicionales abren serias dudas, sobre el destino de esos fondos hacia proyectos de inversión, porque además de que no se conocen, los sectores prioritarios del país han demandado atención, mantenimiento y nuevas inversiones para restaurar el deterioro acumulado por años de abandono y no ha recibido respuesta. ¿Hacia dónde fue realmente ese dinero?

Finalmente, la práctica de opacidad continua y se acrecienta con el paso del tiempo. Durante el primer semestre del año 2020 se han asignado recursos a través de créditos adicionales cuya aprobación no ha sido publicada en gaceta oficial, ¿cómo sabemos esto? Gobiernos subnacionales han reportado haber recibido ingresos por la vía de los créditos adicionales, sin embargo, por nuestro continuo seguimiento a las gacetas oficiales sabemos que ninguno de ellos ha sido publicado.

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

2019

Opaco, deficitario y discrecional



 [TransparenciaVenezuela](#)

 [@NoMasGuiso](#)

 [nomasguiso](#)

 [Transparencia Venezuela](#)

 [TransparenciaVenezuela](#)