

# Módulo I

## Gobierno Abierto y Transparencia Fiscal



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA







N 336.39  
L113

Labarca, Leonardo  
Módulo I : gobierno abierto y transparencia fiscal / Leonardo Labarca; il. Jeffrye Albero Cáceres. -- 1a ed. -- Managua : IEEPP, 2015  
20 p. : il.

ISBN 978-99964-22-85-0

1. PRESUPUESTO-NICARAGUA-  
PARTICIPACION  
SOCIAL 2. INVERSIONES 3. GASTO PUBLICO  
4. DEMOCRACIA

### **Directora Ejecutiva IEEPP**

Elvira Cuadra

### **Coordinadora Programa Gobernanza e Inclusión Social**

Dayra Valle Orozco

### **Investigador**

Leonardo Labarca

### **Diagramación**

Jeffrye Cáceres

Managua, Nicaragua

Mayo, 2015

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas

Lomas de San Juan, casa No. 152

Apartado Postal: LM202

Teléfono: (505) 2278 6535

[www.ieepp.org](http://www.ieepp.org)

### **CON EL AUSPICIO DE USAID**

Este material ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad del IEEPP y no refleja necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, o la del Gobierno de los Estados Unidos.

# Índice

<b>Parte 1</b>	Pág 5.
<b>I.</b> Democracia y sus elementos	Pág 5.
<b>II.</b> Un Gobierno Abierto: Transparencia, Participación y Colaboración	Pág 7.
<b>III.</b> La Alianza para el Gobierno Abierto	Pág 9.
<b>IV.</b> Herramientas para implementar políticas públicas en pro del desarrollo del GA	Pág 10.
Actividad final.	Pág 11.
<b>Parte 2</b>	Pág 12.
<b>V.</b> Transparencia Fiscal y los Documentos presupuestarios	Pág 12.
<b>VI.</b> Documentos presupuestarios y contenidos	Pág 13.
Actividad Final	Pág 18.
Bibliografía	Pág 18.

## Parte 1



### Actividades de exploración.

Formar grupos de 5 personas y Reflexionar en base a las siguientes preguntas:

- ¿Qué entendemos por Democracia?
- ¿Cuáles son los elementos, componentes o características de una democracia?
- ¿Qué entendemos cuando escuchamos gobierno abierto?
- ¿Qué entendemos por transparencia y por qué es importante?
- ¿Por qué es necesaria la participación ciudadana o que haya una ciudadanía activa?
- ¿Qué herramientas o instrumentos podemos utilizar (ya existentes o que se puedan crear) para que haya más transparencia y participación?

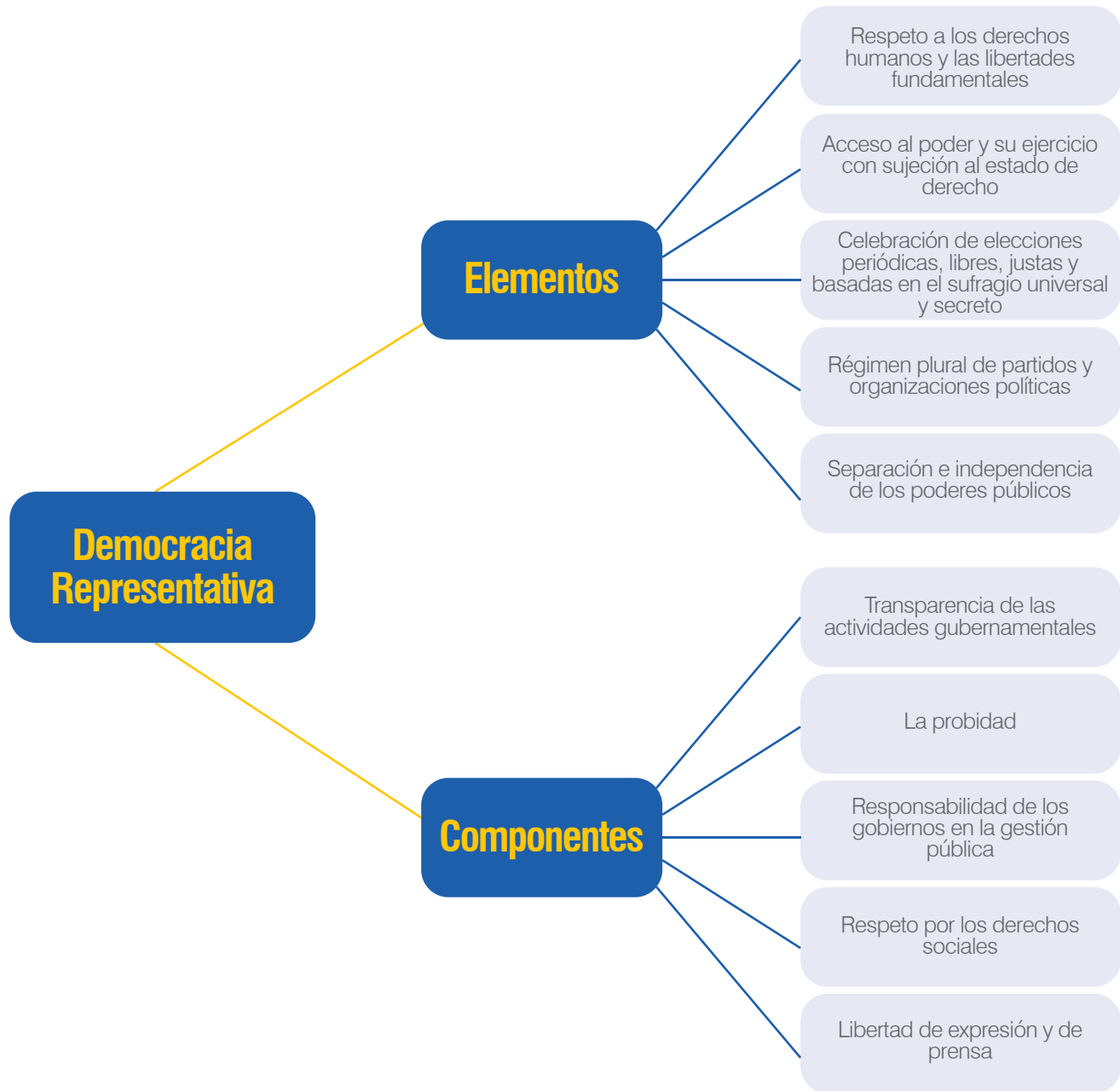
## I. Democracia y sus elementos

Democracia ha sido un término para referirse a la libertad y justicia (PNUD, 2004). Es un término que ha evolucionado desde su formación en la Grecia Antigua, pero en lo más básico se refiere al ejercicio del poder, en un territorio o nación, por el pueblo a través de representantes que se eligen mediante el sufragio.

Existen varios tipos de democracia, pero la más común es la denominada “representativa”, en la cual “el pueblo” gobierna a través de delegados elegidos mediante el ejercicio de elecciones periódicas, libres y justas. En Latinoamérica el modelo democrático es este y la Carta Democrática Interamericana, firmada en 2001 por los Estados miembros de la OEA, lo confirma.

El Arto. 2 de la Carta Democrática Interamericana, menciona que “el ejercicio efectivo de la **democracia representativa** es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”, siendo sus elementos y componentes los mostrados en la **Ilustración 1**.

Por otro lado, para que exista un ejercicio verdadero de la democracia, es necesario que haya una participación activa por parte de los ciudadanos y ciudadanas. Democracias más avanzadas poseen instrumentos que permiten a la población participar y decidir sobre algunos aspectos de carácter esencial para el desarrollo de la sociedad, entre ellos: referendos, votaciones sobre asuntos o temas específicos o sobre reformas legales; Iniciativas ciudadanas, en las que los ciudadanos pueden proponer reformas constitucionales o legales; entre otros.



## II. Un Gobierno Abierto: Transparencia, Participación y Colaboración

Los Estados actualmente, en la búsqueda por mejorar la eficiencia y eficacia de sus Administraciones Públicas, han comenzado a aplicar un modelo diferente de gobernanza con “abrir las puertas” al ciudadano para dar a conocer sus actividades.

Como parte de éstos esfuerzo, a partir del año 2011, se formó la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), integrada por: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. En el marco de esta alianza se aprobó la Declaración de Gobierno Abierto y presentaron sus planes de acción nacionales con los cuales se comprometían a (OGP, 2015):

- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales,
- Apoyar la participación ciudadana,
- Aplicar los más altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos,
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Sin embargo, estos elementos o principios ya estaban siendo desarrollados en estos países, ya que necesitaban combatir la crisis de credibilidad que estaban sufriendo los Estados debido a los numerosos casos de corrupción que se contabilizaban a nivel institucional.

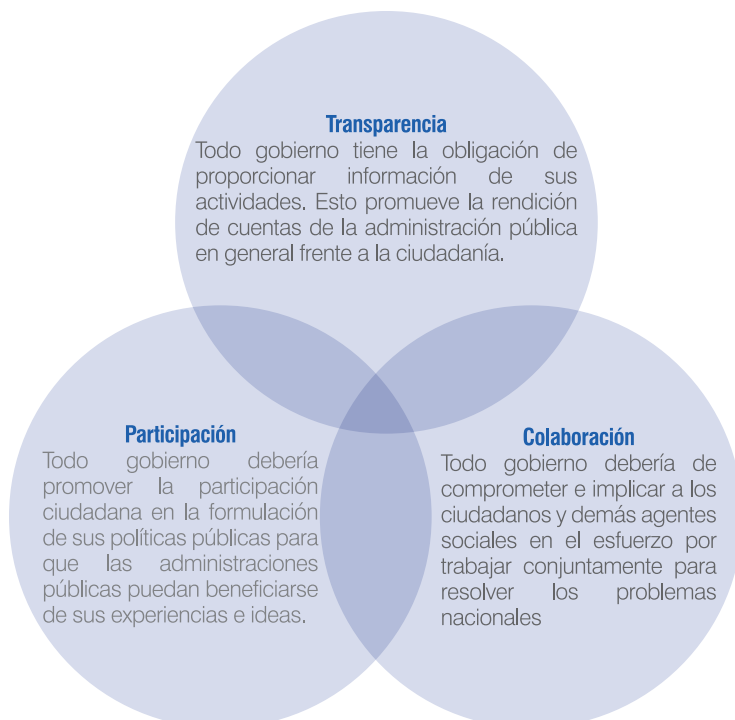
Es por esto que se empieza a desarrollar el **Gobierno Abierto (GA)**, un nuevo modelo de gobernanza (gestión pública), el cual se basa en tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración.

En sí, Gobierno Abierto no tiene una definición específica, es un concepto en construcción. Ramírez Alujas & Dassen (2012) señalan que es en 2003 cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) empieza a elaborar el concepto para referirse al GA, señalando a la necesidad de la administración pública para conectarse

fluidamente con la sociedad civil y de esa manera impulsar la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas y la promoción del buen gobierno. Estos mismos autores mencionan que la OCDE, en 2005, empieza a plantear que el GA se refiere “a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (Ramírez Alujas & Dassen, 2012, pág. 43)

Es en 2009 que se le da otro impulso importante al GA, cuando se promulga el “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto” del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama. Es con esta definición que se adoptan los 3 principios o pilares del GA.

### Ilustración 2. Pilares o Principios básicos del GA





A su vez, para concretar estos principios, las estrategias para implementar el GA se materializan a través de dos ejes fundamentales:

1. La apertura de datos públicos (open data), con lo que se promueve la innovación al utilizar (o reutilizar) los datos públicos con el fin de crear aplicaciones y servicios. Estos mismos pueden ayudar a incrementar la transparencia del gobierno y la rendición de cuentas ya que se pueden crear análisis a partir de la información pública.

2. La apertura de procesos y el uso de redes sociales, que tiene como objetivo facilitar la comunicación y participación de la ciudadanía, además de aprovechar su experiencia para ayudar en el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos.

Ilustración 3. Potenciales Beneficios de tener un Gobierno Abierto según la OCDE (2010)

**(R)establecer una mayor confianza en el gobierno**

La confianza es resultado de promover el gobierno abierto y puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Por ejemplo si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir (mediante tasas e impuestos por ejemplo) para apoyar y financiar esas políticas.

**Garantizar mejores resultados al menor coste.**

El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con, para y a través de los ciudadanos, empresas y sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.

**Elevar los niveles de cumplimiento.**

Hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas (hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados).

**Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas**

Mediante la reducción del umbral (barreras) que limita la participación de las personas en los procesos de decisión (lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.).

**Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.**

El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.

**Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos**

La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando fugas y despilfarro de recursos (y fomentando un gasto público inteligente).



## III. La Alianza para el Gobierno Abierto

Como ya se había mencionado anteriormente, en 2011 se forma la OGP que actualmente es formada por 64 países, 17 de ellos de América Latina<sup>1</sup>.

La Alianza es dirigida actualmente por Estados Unidos y Brasil. Que este último sea codirector de la Alianza muestra, según Jimenez Gómez & Gascó (2012), un mensaje de “no dependencia” del entorno de EEUU para el resto de países de América Latina que quisieran participar en la OGP.

En ese sentido, “la OGP busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos – con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil” (OGP, 2015).

Como se puede observar, la OGP da un gran valor a las relaciones que pueden tener el gobierno y Sociedad Civil como catalizador en la mejora de los servicios públicos y la gobernanza en general.

Pero para poder avanzar hacia un Gobierno Abierto y poder ser parte de la OGP, es necesario que cada país cumpla con varios requerimientos<sup>2</sup>, por ejemplo, la publicación de algunos documentos de carácter presupuestario (ver Ilustración 4).

**Los actores que participan en la Alianza** son los representantes de los 64 gobiernos integrantes y cientos de organizaciones de la sociedad civil. La iniciativa está dirigida por un Comité Directivo, el cual se divide en subcomités para la toma de decisiones en determinados ámbitos. Además se cuenta con una Unidad de Apoyo, que funge como el secretariado del Comité Directivo y lleva a cabo tareas para

involucrar y mantener activos a los gobiernos participantes y a los actores de la sociedad civil interesados.

Dentro de la Unidad de Apoyo, el Mecanismo de Revisión Independiente<sup>3</sup> (IRM, por sus siglas en inglés) mantiene un estatus especial para garantizar la independencia de sus evaluadores/reportes y aislarlos de cualquier conflicto de interés. Además se cuenta con una Coordinación Independiente de Sociedad Civil la cual tiene como objetivo ser un vínculo con la sociedad civil internacional y apoyarles para que OGP pueda ayudarles a alcanzar sus objetivos de incidencia mediante procesos participativos a nivel local/internacional.

### Ilustración 4. Requisitos para formar parte de la OGP

#### Transparencia fiscal

La publicación oportuna de documentos presupuestarios esenciales es uno de los cimientos básicos de la rendición de cuentas presupuestaria y un sistema de presupuestos abierto. Como mínimo deben de publicarse la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo e Informe de Auditoría.

#### Acceso a la información

Una ley de acceso a la información que garantice el derecho público a la información y el acceso a datos gubernamentales es esencial para el espíritu y la práctica del gobierno abierto.

Se valora si el país cuenta con Leyes de acceso a la información Pública, alguna disposición constitucional que garantice el acceso a la información, o si el país cuenta una propuesta de ley referente al acceso a la información.

#### Publicación de información relacionada a funcionarios públicos electos o de alto rango

Las normas referentes a la publicación de los ingresos y activos de funcionarios públicos electos y de alto rango son esenciales para la apertura, el combate a la corrupción y la rendición de cuenta.

#### Participación ciudadana

Un gobierno abierto requiere de apertura para la participación e involucramiento ciudadano en la creación de políticas y gobernanza, lo cual

<sup>1</sup>Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Argentina, República Dominicana, Trinidad y Tobago.

<sup>2</sup>Para mayor información consultar <http://www.opengovpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/c%C3%B3mo-incorporarse/elegibilidad>

<sup>3</sup>Es la instancia que supervisa la producción y publicación de informes independientes para monitorear el progreso de cada país participante)

## IV. Herramientas para implementar políticas públicas en pro del desarrollo del GA

*El gobierno abierto es definido como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que - basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción. El GA se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. (OEA, 2015)*

Si partimos que los objetivos de un Gobierno Abierto es conseguir una gobernanza aplicando los tres valores en todos los ámbitos de la administración pública, se pueden integrar una serie de instrumentos y herramientas que ayuden a la consecución de tales objetivos.

Los fines, o lo que busca el Gobierno Abierto, son:

### Transparencia, acceso a la información y datos abiertos

La liberación de grandes volúmenes de datos información pública es necesaria para la transparencia la rendición de cuentas, la creación de valor y la innovación. La ciudadanía tiene derecho de acceder la información que guarda o posee el gobierno por se pública y para comprender su trabajo.

### Participación pública y colaboración

El público puede ejercer su influencia sobre el trabajo del gobierno si participa en los procesos conducentes la definición de políticas gubernamentales y d servicios públicos.

### Rendición pública de cuentas

El público puede exigir al gobierno que se haga responsable por sus políticas y por la prestación d servicios públicos. La rendición pública de cuentas e de carácter abierto, pues no sólo se aplica hacia dentro del propio gobierno, sino que es un proceso en el que informan, responden y justifican sus actos, decisiones planes de acción a los gobernados y se sujetan a la

Para lograr estos fines, todo gobierno cuenta con herramientas que se pueden aplicar para cumplir con uno o varios pilares del GA. A continuación se enumeran las principales, según la OEA (2015).

### 1. Leyes de Transparencia y acceso a la información

Las leyes de transparencia y acceso a la información definen el marco legal de la administración pública respecto del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, el modelo de transparencia que será la base del diseño de la política de transparencia, así como de los mecanismos a utilizar y las posibles restricciones asociadas a este derecho. Consecuentemente, estas leyes también regulan el papel y funcionamiento de las instancias o estructuras de gobernanza que supervisarán la adecuada implementación de la norma.

### 2. Open Data o Datos Abiertos

Es una estrategia básica y principal de GA. El open data se define como una filosofía que busca una mayor transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Puede definirse datos abiertos como una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control.

Para esto, se generan sitios web donde se ponga a disposición del público toda la información en formato de este tipo.

### 3. Presupuestos Participativos

Algunos la definen como una metodología de gestión pública presupuestaria que se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y la calidad del gasto público.

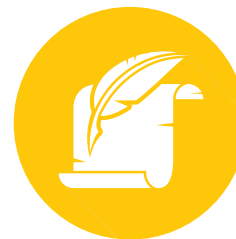
El uso de presupuestos participativos constituye en realidad un conjunto de técnicas y métodos que implican muchas

capas de la participación y la gestión de lo público, cuyas particularidades dan cuenta de las posibilidades de actuación con base en esta estrategia. Es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión de un municipio, o a nivel nacional.

#### 4. Comités ciudadanos y toma de decisiones participativas

Es una herramienta de participación y empoderamiento. Son grupos de trabajo que con arreglo a reglas de una organización tienen establecidas determinadas competencias.

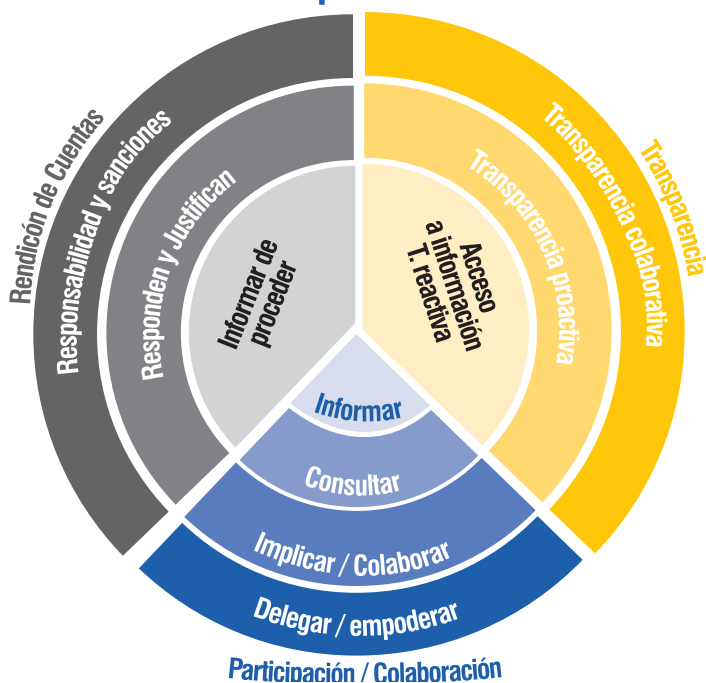
La toma de decisiones participativa es un mecanismo útil no solo para otorgar una mayor legitimidad a las decisiones de política pública tomadas, sino como un revulsivo que permita alinear las políticas públicas y sus herramientas con las necesidades y expectativas de los ciudadanos.



#### Actividad final.

Llenar la hoja de trabajo que se brindará con los datos para Nicaragua. A partir de la información recopilada, generar un escrito argumentando en qué aspectos se necesita mejorar o qué necesita Nicaragua para entrar a la OGP.

### Principios del GA



## Parte 2



### Actividades de exploración.

Reflexionar en base a las siguientes preguntas:

- ¿Qué es la transparencia fiscal o presupuestaria?
- ¿Qué percepción tienen acerca de la información presupuestaria que brinda el gobierno a nivel nacional?
- ¿Qué conoces acerca del presupuesto general de la república?
- ¿Qué información presupuestaria conoces o has escuchado hablar?
- ¿Por qué es importante conocer la información de carácter presupuestario?

## V. Transparencia Fiscal y los Documentos presupuestarios

Como se anotó en la primera parte, la transparencia es el eje fundamental para desarrollar un Gobierno Abierto. En ese sentido, en lepp creemos que la Transparencia Fiscal o Presupuestaria es un elemento esencial en el andar de todo gobierno, porque se hace referencia a la información que se pone a disposición de la ciudadanía sobre la utilización de los recursos públicos.

Toda la información fiscal debería estar contenida en el presupuesto nacional, que es el documento de política pública más importante de un gobierno, ya que en él se reflejan los objetivos e instrumentos de la política pública en general (OCDE, 2002).

Es un documento que detalla los ingresos y gastos del gobierno durante un determinado periodo (por lo general un

año). La mayor parte de las políticas que aplica el gobierno, reflejadas en programas y proyectos, son financiadas con el pago de impuestos de los ciudadanos nicaragüense. Por lo tanto, es un derecho y deber ciudadano conocer en que gasta el gobierno y su forma de financiarlo.

Es necesario que la ciudadanía se interese en los temas públicos, y para eso, se debe abogar por la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos que son, o deberían de ser, reflejados en el presupuesto de la nación. En ese sentido la transparencia presupuestaria es muy importante y una práctica que caracteriza a un buen gobierno.

### ¿Cuál es el Impacto de la Transparencia Presupuestaria y la Rendición de cuentas?

**Ayudan a atraer crédito internacional más barato. Países con niveles más altos de transparencia obtienen.**  
Calificaciones crediticias más altas y diferenciales más bajos en las tasas de crédito, lo que reduce los costos de los préstamos para los gobiernos.

**La falta de transparencia en cuestiones fiscales puede debilitar la disciplina fiscal.**  
FMI atribuye casi un cuarto de los aumentos inesperados en la deuda de los gobiernos de todos los países analizados a la falta de información disponible sobre la situación financiera de los gobiernos.

**Ayudan a ubicar fugas y mejorar la eficiencia del gasto público.**  
Se pueden ubicar casos de corrupción o mal utilización en los recursos.

**Fomentan la equidad al alinear los recursos nacionales con las prioridades nacionales.** Los recursos son asignados en base a las necesidades reales de la población.

La transparencia presupuestaria puede ser definida como “la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos” (OCDE, 2002). El FMI (2007) recomienda a los gobiernos proporcionar información completa y confiable sobre las actividades pasadas, presentes y futuras del mismo, ya que esto ayuda a tomar medidas que ayuden a reducir la frecuencia e intensidad de las crisis económicas. Además, la transparencia presupuestaria ayuda a que los gobiernos tengan un mejor acceso a los mercados internacionales de capital.

Para tener una idea y tratar de medir la transparencia presupuestaria<sup>4</sup>, las buenas prácticas internacionales recomiendan la publicación de 8 documentos en diferentes momentos del denominado ciclo presupuestario<sup>5</sup>. Ellos son:

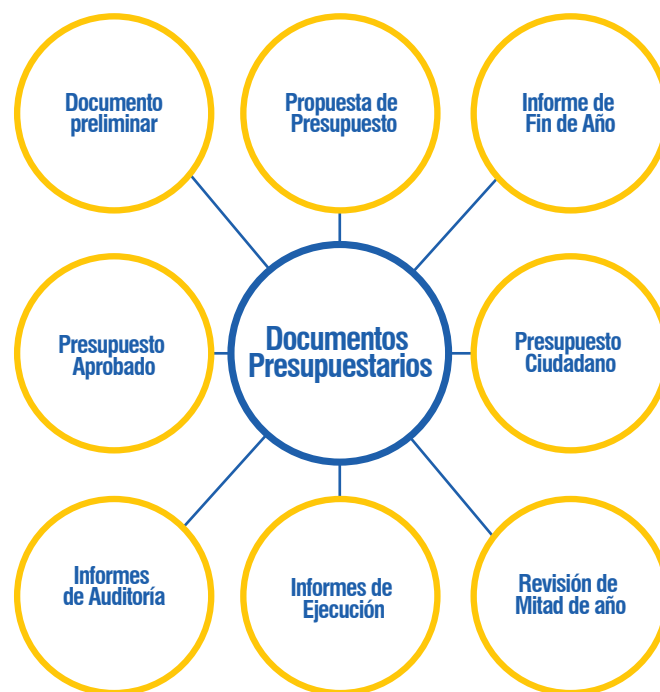
1. Documento preliminar,
2. Propuesta de Presupuesto,
3. Presupuesto Aprobado,
4. Presupuesto Ciudadano,
5. Informes entregados durante el año (mensual o trimestralmente),
6. Revisión de mitad de año,
7. Informe de fin de año,
8. Informe de auditoría.

Los primeros 4 se deben de publicar en las primeras dos etapas; mientras que los otros 4 en las siguientes dos. Los Informes deben de contener cierta información y es necesario que se publiquen en tiempos aceptables.

En base a estos documentos, desde 2006 la organización International Budget Partnership (IBP) ha venido aplicando cada dos años, una encuesta que evalúa la información que los gobiernos brindan al público sobre los presupuestos nacionales y las oportunidades de participación en el proceso presupuestario. La denominada Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS por sus siglas en inglés, Open Budget Survey) es contestada por organizaciones no gubernamentales de más de 100 países. A partir de ello, se elabora el Índice de Presupuesto Abierto<sup>6</sup> (OBI, por sus siglas en inglés, Open Budget Index) el cual demuestra la situación de cada país en cuanto a la transparencia presupuestaria (el puntaje es de 1 a 100).

En las últimas 2 ediciones de la encuesta, han participado 16 países latinoamericanos, siendo Brasil el país que obtuvo la mejor calificación en 2012 con un puntaje de 73.

## VI. Documentos presupuestarios y contenidos



Siendo los documentos presupuestarios la base para la medición del Índice de Presupuesto Abierto, que da una fuerte noción de la transparencia presupuestaria en los países, es necesario exponer el contenido de cada uno de ellos. Por lo tanto a continuación se presenta un resumen de cada uno, su importancia y los tiempos en los que deberían publicarse, según el FMI, (2007), OCDE (2002) IBP (2010, 2011).

### Documento Preliminar.

En este documento se detallan las estrategias presupuestarias para el siguiente año fiscal y comúnmente para los siguientes dos años. Se entrega al gabinete de

<sup>4</sup>El Fondo Monetario Internacional (FMI) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han publicado manuales de transparencia presupuestaria en los cuales señalan los documentos que debería de publicar todo gobierno.

<sup>5</sup>Para un mejor entendimiento sobre el presupuesto y las fases del ciclo presupuestario véase: <http://www.iepp.org/wp-content/uploads/downloads/2014/04/Presupuesto-Ciudadano-2014.pdf>

<sup>6</sup>Véase: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

gobierno, pero la buena práctica dice que es necesario presentarlo a los diputados (poder legislativo) y al público en general.

Ponerlo a disposición del legislativo y del público en general, permite una discusión más amplia del presupuesto, de tal manera que el ejecutivo pueda recibir recomendaciones tanto de diputados, como expertos en la materia que no están ligados a administración pública.

El documento deberá contener:

- Una proyección de los indicadores macroeconómicos más importantes por lo menos para los próximos 3 años.
- Los objetivos fiscales del gobierno, las asignaciones sectoriales generales, proyecciones de impuestos e ingresos, descripción y costo de las nuevas políticas (en caso que hayan).

En cuanto a las fechas de publicación, algunas recomendaciones apuntan a presentarlo a mitad de año; la OCDE e IBP recomiendan que se publique, por lo menos, un mes antes de presentar la Propuesta de Presupuesto.

En Nicaragua, este documento podemos decir que se produce; sin embargo, no se publica en los tiempos requeridos. Debido a que el documento no se publica, IBP en la encuesta le pone una calificación de 0. Esto ha sido así desde que la encuesta se aplica en Nicaragua.

## Propuesta de Presupuesto

La propuesta del presupuesto es el documento de política pública más importante ya que en él se reflejan las políticas públicas a ser aplicadas, sus objetivos. Este documento, después de la aprobación por parte del poder legislativo, se convierte en el presupuesto nacional. Por lo tanto es muy importante que el nivel de detalle de este documento, que por lo general es un libro con diversos anexos, sea lo más detallado posible.

IBP, enumera la información que debería de tener este

documento tan importante, a partir de los manuales de la OCDE y FMI:

- Discurso del Ministro o Ministra de Finanzas y resumen del presupuesto.
- Propuesta de ley del presupuesto de ingresos y asignaciones.
- Pronóstico macroeconómico.
- Evaluación de la sustentabilidad de las políticas actuales.
- Pronóstico y explicación de los ingresos.
- Estimados y clasificación de los gastos.
- Financiamiento del déficit.
- Composición de la deuda.
- Otras actividades fiscales (tal como seguridad social).
- Panorama de la situación financiera.
- Tablas que deben proveer estimados para el año fiscal y dos años más allá del año fiscal, y los resultados reales de los dos años anteriores al año fiscal.

Toda esta información permite que la ciudadanía conozca cómo y en qué se están usando los recursos que aportan para que el gobierno aplique las políticas públicas. Además, se promueve la participación ciudadana para la incidencia en las asignaciones presupuestarias, y a su vez, permite que diversos sectores analicen la eficacia de las políticas públicas.

Dicho documento se recomienda presentarlo 3 meses antes del inicio del año fiscal. Nicaragua por lo general lo presenta y publica el 15 de octubre.

La calificación para este documento ha pasado de 18 puntos, en 2006, a 52, en 2012.

## Presupuesto Ciudadano

Debido a que el presupuesto es un documento largo y complejo, es necesario que el gobierno, para facilitar el entendimiento a la mayor parte de la población, elabore el presupuesto ciudadano. El presupuesto ciudadano es una descripción no técnica, sencilla, que sea entendible por la mayoría de los ciudadanos (IBP, 2002).



El contenido del documento debería de ser el siguiente:

- Objetivos del documento, descripción del proceso presupuestario y cobertura institucional del presupuesto.
- Perspectiva económica y objetivos de política del gobierno.
- Cuentas gubernamentales y prospecto presupuestario
- Nuevas medidas.
- Prestación de servicios.

Se recomienda que se publique al mismo tiempo que la propuesta de presupuesto. El gobierno nicaragüense aún no adopta esta medida, pero existen organizaciones como lepp que desde 2012 publica un documento con esas características.

### **Presupuesto Aprobado**

Es la propuesta de presupuesto aprobada por el poder legislativo. Es una ley que tiene vigencia anual y debe contener toda la información de la propuesta de presupuesto. Puede tener algunas variaciones en cuanto al contenido debido a que el poder legislativo en el proceso de consultas puede promover algunos cambios.

El Presupuesto Aprobado deberá de ser publicado en el momento que se apruebe por el legislativo y nunca después de tres meses de haber sido aprobado. En Nicaragua por lo general se aprueba durante la segunda semana de diciembre y se publica casi un mes después.

En la última encuesta de 2012, el documento obtuvo una calificación de 67 puntos.

### **Informes Entregados Durante el Año.**

Son una serie de documentos que monitorean la ejecución del presupuesto. El objetivo principal es el de medir la implementación del presupuesto, informando sobre la tendencia de los ingresos y gastos efectuados. Ello puede conllevar a que los responsables de las políticas, la prensa y el público en general, conozcan sobre si los planes del presupuesto se han desviado o no.

De acuerdo con la metodología recogida por el IBP en base a los requerimientos de la OCDE y FMI, los Informes Entregados Durante el Año deberían de mostrar:

- Las cifras de ingresos y gastos para cada mes y año. Comparación en base cantidades proyectadas de ingresos y gastos. Cualquier ajuste a la proyección original durante el año debe mostrarse separadamente.
- Un comentario breve debe acompañar los datos numéricos.
- Los gastos deben clasificarse por unidades administrativas mayores (por ejemplo, ministerios, secretarías y agencias). También debe presentarse información suplementaria que clasifique los gastos en categorías económicas y funcionales.
- Información sobre las actividades relacionadas con la contratación de deuda.

Se recomienda que se publiquen un mes después del periodo correspondiente, si son informes mensuales; sin embargo, cuando son trimestrales, como en el caso de Nicaragua, se espera que no se publiquen más allá de 3 meses después del periodo que abarca.

El gobierno de Nicaragua publica los informes trimestrales de ejecución aproximadamente 5 semanas después de haber finalizado el periodo. Por ejemplo, el informe enero-marzo se publica por lo general la primera semana de mayo.

En 2010 y 2012, este documento obtuvo una calificación de 60 puntos.

### **Revisión de Mitad de Año**

Es un documento que analiza exhaustivamente el rendimiento fiscal del gobierno contrastándolo con lo establecido en el presupuesto aprobado. En ese sentido, trata de explicar si los acontecimientos macroeconómicos recientes afectaran o no el desempeño del presupuesto, como por ejemplo la recaudación de los ingresos, o la ejecución de los gastos.

Este informe puede indicar y explicar si el presupuesto necesitará algún reajuste, ya sea en los gastos o en



los ingresos de manera general y/o en algún sector en específico.

Lo que debería de contener la Revisión de mitad de año:

- Revisión de los supuestos económicos y su impacto en los estimados del presupuesto.
- Identificación y explicación exhaustiva de las desviaciones en el gasto y recaudación del presupuesto y los estimados.
- Exploración de los ajustes de política pública.
- Detalles sobre decisiones de política tomadas y desarrollo de las políticas a partir de la presentación del presupuesto.

Se sugiere que el documento se publique en junio, sin embargo algunos países debido al retraso en las estadísticas lo publican en julio. La OCDE recomienda no más allá de las primeras 6 semanas después del periodo informado, y el FMI dentro de los siguientes 3 meses. IBP recomienda no más allá de tres meses después de la finalización del período de presentación.

Dado que no se publica ni se elabora, este documento tiene una calificación de 0 puntos en la encuesta de presupuesto abierto.

### Informe de Fin de Año

Presenta la discusión del gobierno central sobre el desempeño del presupuesto aprobado. Muestra lo que fue gastado y recaudado efectivamente en relación a lo que se presupuestó y/o modificó. Es un documento exhaustivo que describe el desempeño financiero de todo el gobierno central y de los ministerios. Debe proveer una caracterización mucho más sustancial de si el gobierno y sus ministerios individuales han tenido éxito en cuanto a realizar los objetivos de las políticas del gobierno.

El informe debería de incluir lo siguiente:

- Los gastos e ingresos agregados, el saldo general del presupuesto y su financiamiento.
- Una declaración de la situación del saldo total del gobierno que incluya tanto los activos como los pasivos

(a saber, el nivel de deuda pública).

- Una presentación del resultado del presupuesto en base a la clasificación económica y funcional de los gastos y un listado de recaudaciones de los diferentes elementos de ingreso.
- Presentación resumida de los gastos gubernamentales por cada sector y ministerio, idealmente con datos similares para los programas. Esta presentación debe posibilitar una comparación entre los resultados presupuestarios con lo previsto en el presupuesto aprobado y sus modificaciones.
- Se espera que los ministerios señalen en qué medida cumplieron las metas originales de sus programas, en relación a varios indicadores de resultado.
- Debe incluir una discusión de la situación macroeconómica durante el último año fiscal completo que contraste los supuestos y metas originales con lo que resultaron en realidad.

De acuerdo con las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE, el Informe de Fin de Año se debe publicar en un plazo máximo de seis meses después del periodo que cubre. Mientras tanto el Manual sobre Transparencia Fiscal del FMI, afirma que el Informe de Fin de Año se debe publicar en el plazo de un año después del periodo que cubre. En Nicaragua por lo general se publica al 4° mes después de haber finalizado el año fiscal.

El informe de fin de año, por su bajo detalle en el contenido del mismo, obtuvo una calificación de 27 puntos en 2012; sin embargo, ha progresado, aunque poco, desde el 2006, cuando obtuvo 20 puntos.

### Informe de Auditoría

Tras haber aprobado un presupuesto que dispone cómo pretendía el gobierno tributar, endeudarse y gastar el dinero público al inicio del año, el legislativo y el público necesitan tener certidumbre de que se puede creer en las cuentas que rinde el gobierno respecto a la implementación del presupuesto ejercido y de que el proceso se mantuvo dentro de la ley todo el tiempo.

El Informe de Auditoría debe proveer una explicación independiente y autorizada sobre la precisión y confiabilidad de lo que informó el gobierno sobre cómo recaudó impuestos y gastó los recursos públicos a lo largo del año anterior.

El Informe de Auditoría, que para el caso de Nicaragua es elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), no debe estar compuesto solamente de una lista de infracciones o irregularidades identificadas en las entidades, como se hace en algunos países. Si bien es importante señalar irregularidades individuales, el Informe de Auditoría debe evaluar los sistemas dentro del gobierno para administrar y controlar las finanzas públicas (por ejemplo, auditoría interna y control interno, nómina, sistemas de TI).

En la encuesta de presupuesto abierto, este es el documento que obtiene las calificaciones más bajas. En Nicaragua no se hacen auditorías al total de las instituciones del Estado, debido a que la CGR no cuenta con los recursos suficientes. Es por tal motivo que en 2012 la calificación dada a este documento (que en nuestro país son varios, uno por cada institución auditada), fue de 14.

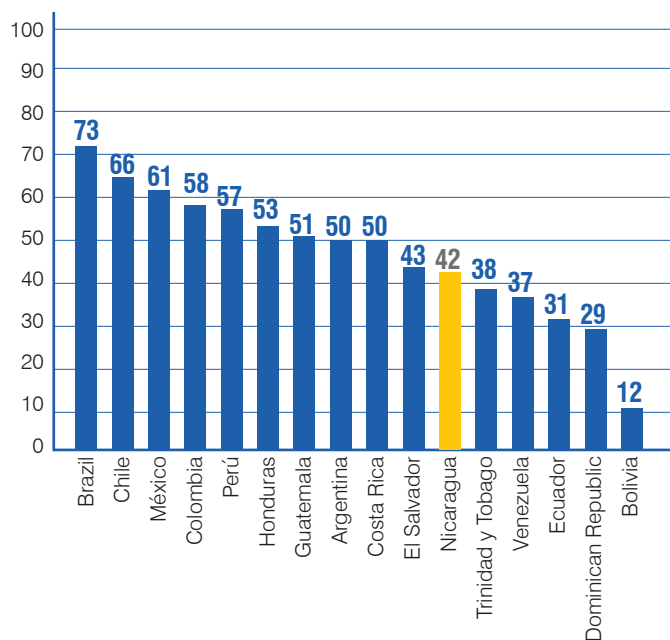
### Situación de la Transparencia presupuestaria en Nicaragua según OBS.

La Encuesta de Presupuesto Abierto se aplica en Nicaragua desde su primera edición en 2006, en la cual se puede observar que la información que brinda el gobierno central ha progresado, pasando de un puntaje de 21, en aquel año, a 42 en 2012<sup>7</sup>.

Sin embargo, dicho puntaje está por debajo del promedio de los 16 países latinoamericanos que participan en la encuesta (47 puntos), siendo calificado por IBP como que se genera o se publica “alguna” información presupuestaria, dejando ver que falta mucho por hacer en cuanto a transparencia presupuestaria se refiere.

En Nicaragua los mayores problemas que producen una baja calificación en la encuesta son la no publicación de 3 de los 8 documentos: el Documento Preliminar, el Presupuesto Ciudadano y la Revisión de Mitad de Año. Sumado a esto, existe información que no se presenta en los documentos presupuestarios, como son las deudas contingentes, los fondos extrapresupuestarios<sup>8</sup> (IBP, 2012), los análisis de la sostenibilidad de la deuda pública, así como un desglose mayor de la información de esta última.

### Índice de Presupuesto Abierto 2012



<sup>7</sup>Para mayor información sobre las calificaciones que se da a cada uno de los documentos, así como de sus preguntas, puede consultar: <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>

<sup>8</sup>Para mayor información sobre los fondos extrapresupuestarios y pasivos contingentes, IBP pone a disposición del Público la Guía para la transparencia en las finanzas públicas. Buscar más allá del presupuesto central.



### Actividad final.

En base a lo mencionado en los diferentes documentos presupuestarios, revisar si el presupuesto de Nicaragua cumple con los requisitos planteados en el apartado correspondiente.

- ¿Cómo beneficiaría a la población conocer con anticipación cuáles serán las asignaciones presupuestarias del presupuesto para el siguiente año?
- ¿En qué nos ayudaría tener a disposición el Presupuesto Ciudadano?

## Bibliografía

- FMI. (2007). *Manual de Transparencia Fiscal*. Fondo Monetario Internacional. FMI.
- IBP. (2010). *Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes y qué deben incluir?* International Budget Partnership, Washington, DC.
- IBP. (2011). *Guía para la transparencia en las finanzas públicas. Buscar más allá del presupuesto central.* International Budget Partnership, Washington, DC.
- Jimenez Gómez, C., & Gascó, M. (2012). *Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas.* XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, (pág. 12). Cartagena.
- OCDE. (2002). *Mejores prácticas para la Transparencia Presupuestaria.* OCDE, Paris.
- OEA. (2015). *Modulo 3. Elementos fundamentales para un política de Gobierno Abierto (GA).*
- OGP. (2015). *Declaración de Gobierno Abierto.* Recuperado el 10 de Mayo de 2015, de Sitio Web Open Government Partnership: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>
- PNUD. (2004). *El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos.* En P. s. Latina, *La democracia en américa latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pág. 288). Buenos Aires: PNUD.
- Ramirez Alujas, A., & Dassen, N. (2012). *Gobierno Abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe.* En BID, *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (págs. 41-71). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.





Esta publicación del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas  
se realizó gracias al apoyo de



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA