

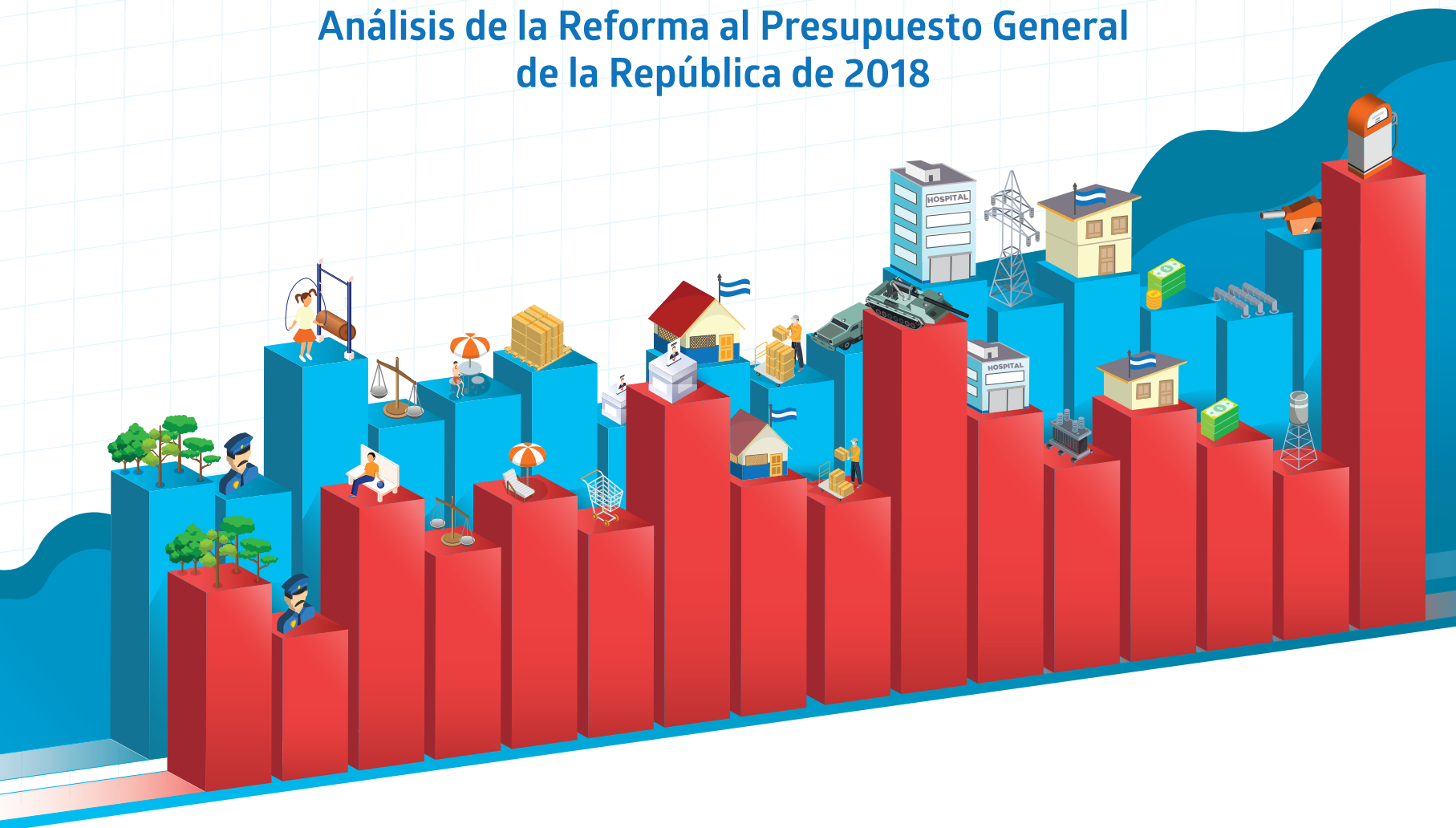
PRESUPUESTO CIUDADANO

Análisis de la Reforma al Presupuesto General de la República de 2018



PRESUPUESTO CIUDADANO

Análisis de la Reforma al Presupuesto General
de la República de 2018





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Cooperación Suiza
en América Central**



DIRECTOR EJECUTIVO

Félix Maradiaga

SUBDIRECTORA

Dayra Valle

INVESTIGADORES

Leonardo Labarca

Alex Bonilla

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Carlos López José

IMAGEN Y REVISIÓN DE ESTILO

Reyna Vallecillo Tapia

EDICIÓN, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Doris Arlen Espinoza García

Roger Eduardo Cruz Carrero

Managua, Nicaragua
Septiembre, 2018

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)

Lomas de San Juan, casa n.º 152

Apartado Postal: LM 202 | Teléfono: +505 22705104



www.facebook.com/ieepp



www.twitter.com/ieepp



www.ieepp.org

Con el auspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de quienes auspician este trabajo.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional.

Contenido

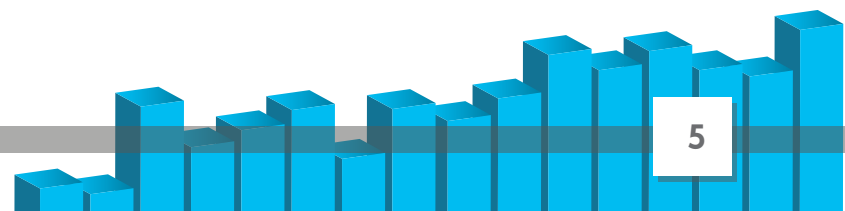
Antecedentes de la reforma al PGR de 2018	6
La reforma al PGR de 2018	7
I. Caída de los ingresos públicos	8
II. Variaciones en el presupuesto de gastos	10
a) ¿En cuáles instituciones impactan las reducciones en el gasto?	
1) Implicaciones de la reforma al PGR de 2018 en las metas y desafíos de la calidad educativa en Nicaragua	
2) Implicaciones de la reforma al PGR de 2018 en el sector salud	
b) ¿En cuáles instituciones se observa un aumento en el gasto?	
c) Repercusiones de la reforma al PGR de 2018 en el presupuesto de la Costa Caribe nicaragüense	
III. Fuentes de financiamiento del gasto y su variación post reforma al PGR de 2018	17
a) Sobre el Programa de Inversiones Públicas (PIP)	
IV. Transferencias municipales	21
V. Conclusiones	22
VI. Recomendaciones	24
Referencias	25

Índice de tablas

Tabla 1. Balance presupuestario pre y post reforma del PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	7
Tabla 2. Proyecciones de recaudación tributaria bajo cuatro escenarios de crecimiento económico en 2018 (cifras en millones de córdobas).....	8
Tabla 3. Ingresos totales por rubros pre y post reforma del PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	9
Tabla 4. Las 10 instituciones y asignaciones con las mayores reducciones a partir de la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	10
Tabla 5. Reducciones netas del PIP del MINSa por la reforma al PGR de 2018.....	13
Tabla 6. Variación neta en la reforma del PGR de 2018 por tipo de obra (cifras en millones de córdobas).....	14
Tabla 7. Las 10 instituciones y asignaciones con los aumentos más importantes en la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	15
Tabla 8. Variaciones del gasto asignado a la Costa Caribe por fuente de financiamiento según la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	16
Tabla 9. Variaciones porcentuales netas post reforma de las fuentes de financiamiento del gasto del PGR de 2018.....	18
Tabla 10. Variaciones netas post reforma de las fuentes de financiamiento del gasto del PGR de 2018.....	18
Tabla 11. Desglose del gasto económico pre y post reforma al PGR de 2018.....	18
Tabla 12. Fuentes de financiamiento del PIP de 2018.....	19
Tabla 13. Recortes más importantes al PIP a partir de la reforma al PGR de 2018.....	20
Tabla 14. Municipios que varían sus montos de transferencias entre lo propuesto y lo aprobado en el PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	21

Índice de gráficos

Gráfico 1. Comportamiento de los ingresos del Gobierno central.....	8
Gráfico 2. Distribución del gasto en educación pre y post reforma (en millones de córdobas).....	11
Gráfico 3. Programa de Inversión Pública del MINED pre y post reforma al PGR de 2018 (en millones de córdobas).....	11
Gráfico 4. Variaciones del gasto del MINSA pre y post reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	12
Gráfico 5. Cantidad de proyectos afectados con la reforma al PGR de 2018.....	13
Gráfico 6. Cantidad de proyectos de inversión presupuestados para la Costa Caribe en 2018.....	15
Gráfico 7. Asignaciones a proyectos de inversión para la Costa Caribe en el PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	15
Gráfico 8. Distribución por institución de los proyectos de inversión para la Costa Caribe según la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	16
Gráfico 9. Financiamiento de proyectos de inversión para la Costa Caribe pre y post reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas).....	17
Gráfico 10. Financiamiento del gasto aprobado al PGR de 2018 y reformado, clasificado por fuentes (cifra en millones de córdobas).....	17
Gráfico 11. PIP aprobado inicialmente según fuente de financiamiento (millones de córdobas y porcentajes).....	19
Gráfico 12. PIP aprobado inicialmente según fuente de financiamiento (millones de córdobas y porcentajes).....	19
Gráfico 13. Programa de Inversiones Públicas 2018, pre y post reforma al PGR de 2018.....	20
Gráfico 14. Afectaciones más importantes a 7 municipios a partir de la reforma al PGR de 2018.....	22



Antecedentes de la reforma al PGR de 2018

El Presupuesto General de la República (PGR) de 2018 fue aprobado el 5 de diciembre de 2017 mediante la Ley n.º 966, resultando el Presupuesto General de Ingresos de C\$80,773.2 millones (10.9% más respecto a lo previsto en 2017) y el de Egresos de C\$87,125.7 millones (8.2% más respecto a 2017); el mismo dejó como resultado un déficit presupuestario global de C\$6.352.5 millones que serían cubiertos con donaciones y financiamiento externo e interno neto. Para entonces, las proyecciones macroeconómicas apuntaban a que el Producto Interno Bruto (PIB) real del país crecería un 4.9% y el nominal, 10.1%, con una tasa de inflación acumulada del 5% (MHCP, 2017).

A inicios del año 2018, en febrero, el Gobierno de Nicaragua sostuvo una reunión con representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI) para evaluar la economía de Nicaragua y discutir seriamente sobre la necesidad de aplicar reformas para salvar las finanzas del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) (Cruz, 2018). A partir de estas recomendaciones, el Gobierno elaboró una reforma que fue presentada el 16 de abril con la cual intentó aplicar una serie de medidas que no fueron consensuadas con el sector privado (COSEP y AMCHAM) ni con la población, quien las recibió con gran descontento (Cerón Méndez, 2018). Dentro de este paquete de reformas se concebía la aplicación de un cobro del 5% a las pensiones de jubilados para hacer frente a gastos médicos, así como el aumento del aporte patronal y de los trabajadores en el sistema integral y facultativo (Álvarez & González, 2018).

Estas medidas, que fueron ratificadas por el Presidente de la República y publicadas el 18 de abril, generaron una serie de protestas, iniciando en algunas ciudades como Managua y León, las cuales fueron reprimidas por grupos afines al partido de Gobierno. Esto conllevó a que estudiantes universitarios protestaran frente a universidades como la UCA, UNI y UPOLI, generando la movilización y represión de las fuerzas policiales antidisturbios. El uso excesivo de la fuerza por parte de estas unidades policiales ocasionó la muerte de algunos estudiantes y civiles y con ello se dio inicio a la peor crisis sociopolítica vivida en el país, desde el fin de

la guerra civil de los años ochenta, que ha ocasionado graves violaciones a los derechos humanos, denunciadas por organismos nacionales e internacionales.

Además, la crisis ha creado desestabilización en las actividades económicas, ya que la inseguridad generada, así como la represión han repercutido en la confianza de los agentes económicos, observado, por ejemplo, en el retiro de una alta cantidad de depósitos en el sistema bancario. Luego de casi tres meses, el Gobierno recrudenció la represión y aplicó la denominada “operación limpieza” que, en menos de tres semanas, desmontó los tranques¹, dejando cientos de muertos en municipios y departamentos como Jinotega, León, Masaya, Diriamba, Matagalpa, Juigalpa, Boaco, entre otros.

Durante la represión, la ciudadanía comenzó a evitar salidas nocturnas por la presencia de grupos paramilitares que se encargaron de este “operativo”. Por lo tanto, la crisis se extendió en toda la economía a tal punto de que empresas pequeñas empezaron a despedir a su personal y, posteriormente, a cerrar sus negocios. La inseguridad causada por el Gobierno y sus grupos de choque produjo que los negocios disminuyeran las horas laborales, agudizando aún más la situación.

Dado lo anterior, ya se vislumbraba que las proyecciones de crecimiento económico serían menores a las previstas y que se avecinaba una reforma presupuestaria que reduciría tanto los ingresos como los gastos. Según las actualizaciones sobre las proyecciones macroeconómicas de FUNIDES (2018), se apuntaba a que la economía corría el riesgo de caer en una recesión si no se solucionaba la crisis sociopolítica en poco tiempo; en caso contrario, si se extendía al año, el impacto sería una contracción del PIB de por lo menos un -2% hasta un -5.6%. Por su parte, el Gobierno, a través del Banco Central de Nicaragua (BCN), a finales del mes de junio, actualizó su proyección de tasa de crecimiento a un 1% y la inflación acumulada para entre el 6.5% y 8.5% (BCN, 2018).

1. Los tranques y barricadas fueron medidas de protesta y protección para presionar al Gobierno con el fin de dialogar y llegar a acuerdos para “transitar hacia una verdadera democracia” y a la vez demandar justicia para las víctimas de la represión gubernamental.

La reforma al PGR de 2018

El 9 de agosto de 2018, el Presidente de Nicaragua remitió a la Asamblea Nacional de Nicaragua la “Iniciativa de Ley de Modificación a la Ley n.º 966, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2018”, la cual fue solicitada con “trámite de urgencia”. Sin haber tenido una discusión y aclaración previa sobre algunos aspectos esenciales, esta iniciativa fue aprobada el 14 de agosto.

La reforma presupuestaria conllevó recortes en el presupuesto de ingresos totales por C\$7,462.33 millones (9.2% menos respecto a lo aprobado) y en el presupuesto de gastos por C\$5,912.52 millones (6.8% menos de lo aprobado inicialmente). Esto dejó un déficit antes de donaciones de C\$-7,902.24 millones (aumento del 24.4% respecto a lo aprobado inicialmente).

Con esta reforma, las donaciones pasan de financiar el déficit del 54% al 35.3% ya que se reducen en C\$630 millones. Por otro lado, el financiamiento externo neto se reduce, producto de: i) recortes en los desembolsos de nuevos préstamos en un 37% y; ii) en pago de amortización de la deuda externa en un 12%.

Por otra parte, el Gobierno, dada las reducciones de los ingresos y de los préstamos externos, pretende incrementar el financiamiento interno neto a través del aumento en la emisión de Bonos de la República y Letras de Tesorería por un monto de C\$9,035.6 millones más de lo presupuestado inicialmente. Asimismo, pretende hacer uso de C\$2,097.9 millones en la variación de disponibilidades² presupuestadas, pero con un aumento del pago en la amortización de la deuda interna. Esta ha sido una medida que encarece el financiamiento del gasto gubernamental ya que es sabido que la emisión de deuda pública es mucho más cara que la deuda externa; no obstante, para evitar un mayor deterioro en el gasto, el Gobierno ha optado por esto.

2. Estas disponibilidades tienen que ver con los depósitos que hace el Gobierno al BCN.

Tabla 1. Balance presupuestario pre y post reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

CONCEPTO	Presupuesto actualizado	Presupuesto reformado	Variación neta
I. Ingresos totales	80,773.23	73,310.90	-7,462.33
A. Ingresos corrientes	80,771.29	73,308.95	-7,462.33
B. Ingresos de capital	1.95	1.95	*
II. Gastos totales	87,125.67	81,213.15	-5,912.53
A. Gastos corrientes	62,276.70	60,494.18	-1,782.52
B. Gastos de capital	24,848.97	20,718.97	-4,130.00
III. Superávit o déficit presupuestario global (I - II)	-6,352.44	-7,902.25	1,549.8
A. Donaciones externas	3,423.70	2,792.90	-630.80
IV. Déficit después de donaciones	-2,928.74	-5,109.34	2,180.60
Necesidad de financiamiento neto	2,928.74	5,107.74	2,179.00
B. Financiamiento externo neto	8,008.71	3,973.01	-4,035.70
Desembolsos	12,340.59	7,784.89	-4,555.70
Amortización	-4,331.88	-3,811.88	520.00
C. Financiamiento interno neto	-5,079.97	1,134.73	6,214.70
Bonos de la República	3,155.00	12,190.60	9,035.60
Amortización	-5,599.23	-10,516.83	-4,917.60
Aumento de disponibilidades	-2,635.74	-539.04	2,096.70

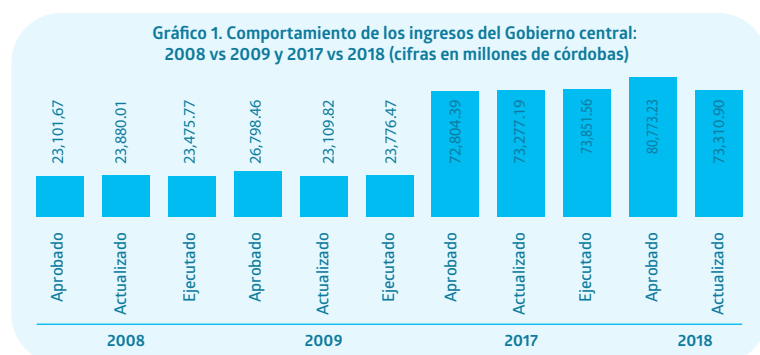
Fuente: elaboración propia, a partir de iniciativa de Ley de Modificación a la Ley n.º 966, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2018.

En el contexto actual, es difícil pensar que los bancos o empresas comprarán bonos, por la desconfianza que tienen los inversionistas y/o agentes económicos con las medidas que ha emprendido el Gobierno, a lo que se suma la omisión del actuar de las autoridades ante la toma de propiedades a nivel nacional a través de personas denominadas “tomatierras”.

I. Caída de los ingresos públicos

La reforma plantea un recorte en las proyecciones de los ingresos totales por C\$7,462.33 millones (9.2% menos respecto a lo aprobado). Estas reducciones solo son comparables con las del año 2009, en que la crisis económica mundial estuvo en su apogeo, golpeando fuertemente los ingresos tributarios de Nicaragua. Ese año, el recorte de los ingresos totales fue de un 13.8%, mientras que los ingresos tributarios se redujeron en un 15%.

Si observamos los datos del gráfico 1, podemos concluir que, en términos relativos, esta reforma genera mayor impacto que la de 2009. Por un lado, si bien es cierto, el recorte de ingresos fue superior al de 2018, cuando evaluamos lo realmente ingresado, encontramos que este año la proyección sería menor de lo percibido en 2017 (-0.7%). En 2009, pese a los recortes de las proyecciones de los ingresos, estos tuvieron un aumento del 1.3% respecto a los de 2008.³



Fuente: elaboración propia, con base en informes de liquidación del PGR 2008, 2009, 2017; PGR 2008, 2009, 2017, 2018 y Ley de Modificación al PGR de 2018.

En 2018, al igual que en 2009, los ingresos tributarios son los más afectados ya que reciben un recorte de C\$7,490.4 millones (equivalente al 9.94%), promovido por la reducción del: Impuesto Selectivo de Consumo (ISC) en un 14%; el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en un 13.3%; 11.7% al Impuesto Específico Conglobado a los Combustibles (IECC) e Impuestos sobre el Comercio y las Transacciones Internacionales en un 11.8%.

Este fuerte recorte que el Gobierno planifica en los ingresos tributarios es producto de la reducción de las proyecciones de crecimiento económico del país, que a inicios del año lo planteaban en 4.9%, pero con la crisis sociopolítica que está afectando la economía, se cae al 1%; sin embargo, esos niveles de recortes están por encima de una proyección de crecimiento del 1%. Como IEEPP, habíamos calculado con esa proyección, que las pérdidas en recursos tributarios andarían en alrededor de C\$2,600 millones, no obstante, la reforma supera en más de C\$4,500 millones la estimación realizada.

Tabla 2. Proyecciones de recaudación tributaria bajo cuatro escenarios de crecimiento económico en 2018 (cifras en millones de córdobas)

Año/escenario	Recaudación	Variación respecto 2017	Variación % respecto a 2017	Variación respecto a inicio 2018	Variación %	Var. PIB real
2017 p/	68,054.10					
2018 inicio	75,380.90	7,326.80	10.8%	-	10.80%	4.90%
2018 crisis (1)	72,888.40	4,834.29	7.1%	-2,492.51	-3.31%	1.70%
2018 crisis (2)	69,992.59	1,938.49	2.8%	-5,388.31	-7.15%	-2.00%
2018 crisis (3)	71,564.92	3,510.82	5.2%	-3,815.98	-5.06%	-0.03%
2018 crisis (4)	67,255.17	-798.93	-1.2%	-8,125.73	-10.78%	-5.60%
2018 BCN	72,744.65	4,690.55	6.9%	-2,636.25	-3.50%	1.00%
2018 reforma	67,890.47	-163.63	-0.2%	-7,490.43	-9.94%	1.00%

Fuente: elaboración propia con base en proyecciones de crecimiento macroeconómico de FUNIDES y del BCN. Nota: los escenarios se plantean basados en las proyecciones de crecimiento real del PIB dados en la última columna de la tabla.

3. Este menor impacto puede ser explicado por la aplicación de la Ley de Concertación Tributaria que se aprobó ese año (2009), dando oxigenación a la recaudación tributaria del Gobierno central.

A partir de los resultados de nuestras proyecciones, consideramos la hipótesis de que el Gobierno puede estar subvalorando la importancia que tendrá en la economía las afectaciones de la crisis sociopolítica ya que la caída tributaria demuestra que la economía tendría una contracción en el PIB real de entre -3.5 y -4%.⁴

No obstante lo anterior, el Gobierno plantea que otro causante de este derrumbe es la campaña de desobediencia tributaria que, como forma de presión para que el Gobierno acepte las condiciones del diálogo y la pronta salida a la crisis del país, han planteado ciertos grupos de la población (Gobierno de Nicaragua, 2018).

Tabla 3. Ingresos totales por rubros pre y post reforma del PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

CONCEPTO	Presupuesto aprobado	Modificaciones	Presupuesto modificado	Variación %
TOTAL INGRESO	80,773.23	-7,462.33	73,310.90	-9.24%
INGRESOS TRIBUTARIOS	75,380.90	-7,490.43	67,890.47	-9.94%
Impuestos sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	31,541.23	-1,754.52	29,786.71	-5.56%
Impuestos sobre los bienes y servicios	40,909.50	-5,392.30	35,517.20	-13.18%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2,834.74	-334.83	2,499.91	-11.81%
Otros impuestos	95.43	-8.79	86.64	-9.21%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	2,605.45	74.92	2,680.37	2.88%
Multas y sanciones pecuniarias	396.36	-34.55	361.80	-8.72%
Otros ingresos no tributarios	2,209.09	109.47	2,318.56	4.96%
RENTAS DE LA PROPIEDAD	791.12	-79.95	711.17	-10.11%
Intereses por préstamos	178.08	-29.04	149.04	-16.31%
Intereses por depósitos	77.53	-1.58	75.94	-2.04%
Arrendamientos	535.51	-49.32	486.18	-9.21%
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	1,810.82	33.13	1,843.96	1.83%
Venta de bienes y servicios de instituciones gubernamentales	1,810.82	33.13	1,843.96	-9.24%
TRANSFERENCIAS, SUBSIDIOS Y DONACIONES CORRIENTES	183.00		183.00	-9.94%
RECURSOS PROCEDENTES DE ACTIVOS NO FINANCIEROS			0.00	

Fuente: elaboración propia con base en el PGR de 2018 y Anexos de la iniciativa de Ley de Modificación a Ley del PGR de 2018.

4. Nuestros cálculos, teniendo en cuenta solamente la reducción de los ingresos tributarios, proyectarían una reducción de la actividad económica real de un -4.2%.

II. Variaciones en el presupuesto de gastos

Otro factor que empeora la situación es el asedio de invasiones a la propiedad privada, actividad que percibe de manera muy negativa la inversión privada. De acuerdo con datos presentados por el COSEP, al 17 de agosto fueron ocupadas de manera ilegal 8,742.5 manzanas de tierras productivas en diferentes municipios del país, la mayoría de forma violenta. Se estima que los toma-terras tratan de vender los terrenos a precios de entre mil y cuatro mil córdobas (COSEP, 2018).

En cuanto al gasto, sufre una importante reducción de C\$5,912.52 millones (6.8% menos de lo aprobado inicialmente). Esto impacta a 94 instituciones que sufren variaciones: 72 ven reducidos sus gastos por un monto de C\$6,773.55 millones, mientras que a 22 se les aumenta en C\$861.02 millones.

a) ¿A cuáles instituciones impactan las reducciones en el gasto?

En cinco instituciones/asignaciones se concentran las mayores afectaciones (56.8% de las reducciones): i) el Ministerio de Educación (MINED), que representa el 20.6% de la reducción; ii) el Ministerio de Salud (MINSA) con el 13.9%; iii) las Transferencias municipales el 11.1%; iv) el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) con el 6% y; v) la asignación para universidades (el conocido 6%) con el 5.2%. Una particularidad de esta reforma, y que no se había mostrado en años anteriores, es que las instituciones que reciben reducciones no presentan aumentos y viceversa.

Tabla 4. Las 10 instituciones y asignaciones con las mayores reducciones a partir de la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

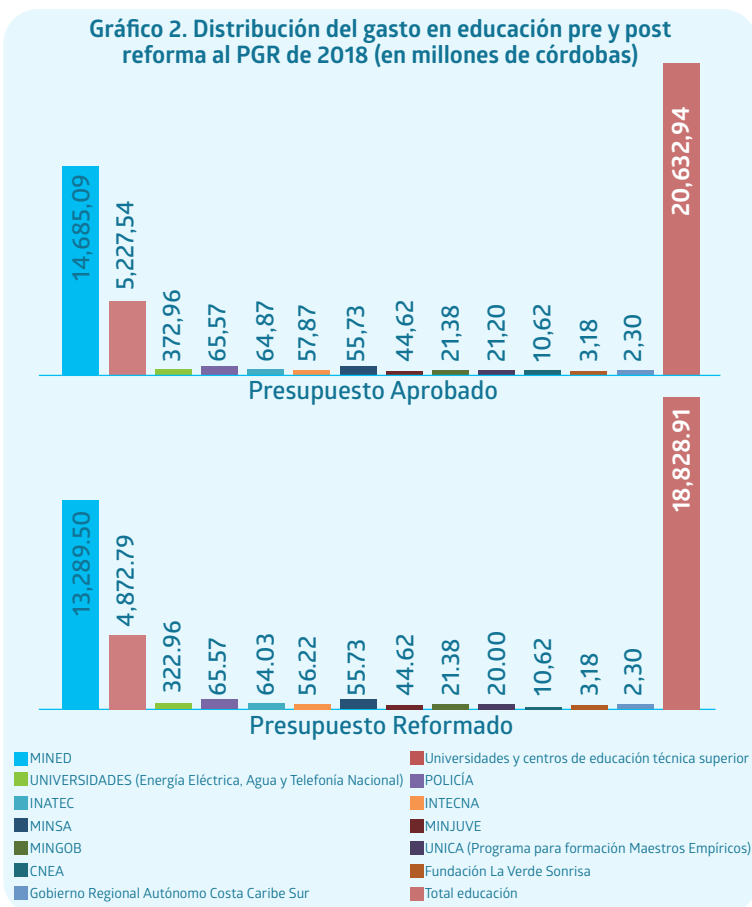
Institución	Gasto de capital (1)	Gasto de capital - PIP (2)	Gasto de capital total (3) (1+2)	Gasto corriente (4)	Total reducido (3+4)	% de las reducciones
Ministerio de Educación (MINED)	64.50	625.04	689.54	706.05	1,395.59	20.60%
Ministerio de Salud (MINSA)	10.00	843.90	853.90	88.09	941.99	13.91%
Transferencia Municipal			0.00	749.04	749.04	11.06%
Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI)	2.00	393.59	395.59	13.51	409.09	6.04%
Universidades y Centros de Educación Técnica Superior			0.00	354.75	354.75	5.24%
Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL)		241.93	241.93		241.93	3.57%
Corte Suprema de Justicia (CSJ)			0.00	236.50	236.50	3.49%
Ministerio de Energía y Minas (MEM)		220.99	220.99	11.11	232.10	3.43%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	4.23	163.29	167.52	30.43	197.95	2.92%
Servicio de la Deuda Pública			0.00	180.42	180.42	2.66%
Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1.84	129.48	131.32	40.21	171.53	2.53%
Total de las reducciones	436.56	3,121.40	3,557.96	3,215.59	6,773.55	

Fuente: elaboración propia con base en anexos de la iniciativa de Ley de Modificación a la Ley del PGR de 2018. | Nota: (1) son gastos para adquisición de maquinaria o equipos; (2) son los proyectos que generan infraestructura (edificios, carreteras, puentes, entre otros).

1) Implicaciones de la reforma al PGR de 2018 en las metas y desafíos de la calidad educativa en Nicaragua

La inversión en educación pública para 2018, según el PGR de 2018, se estimaba que representaría el 23.68% del gasto total, siendo el MINED la institución más importante (representa el 71.17% del sector educación) seguido del 6% a las universidades públicas (25.34%). Con la reforma presupuestaria, el Gobierno recorta aproximadamente en 8.74% el gasto en educación, siendo el MINED la institución más afectada con una reducción del 9.5% respecto a su presupuesto aprobado inicialmente.

Gráfico 2. Distribución del gasto en educación pre y post reforma al PGR de 2018 (en millones de córdobas)

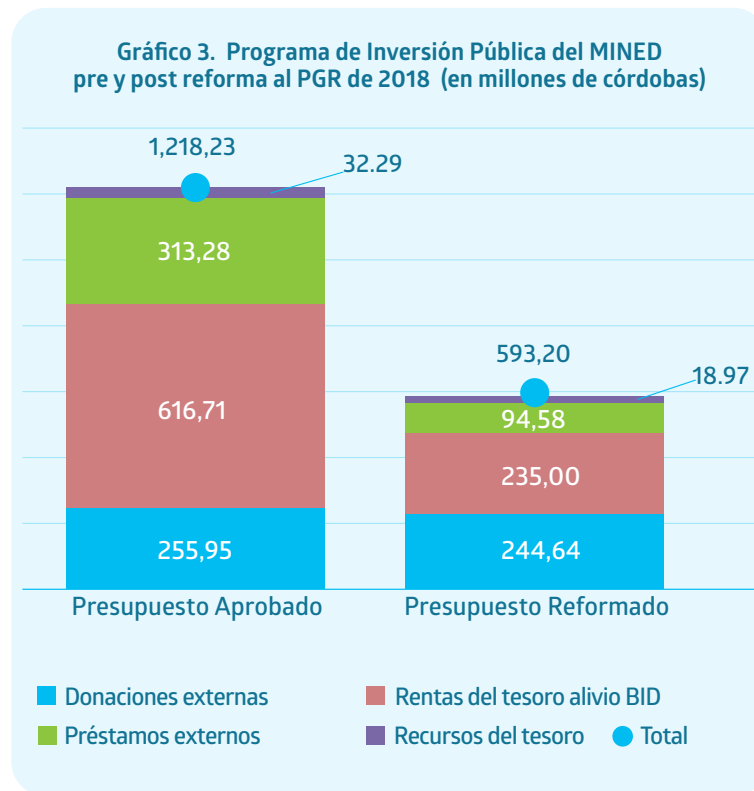


Fuente: elaboración propia con base en el PGR de 2018 y Ley de Modificación a la Ley del PGR de 2018.

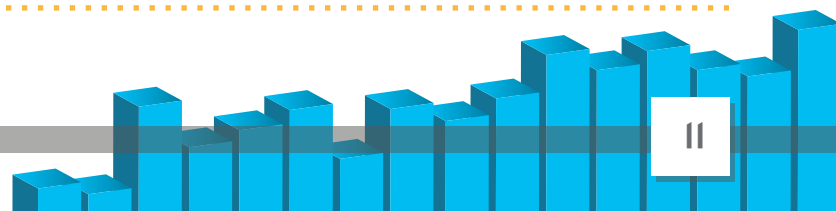
Llama la atención que se haya reducido el Programa de Inversión Pública (PIP) del MINED en un 51.3%, respecto a lo aprobado, pasando de C\$1,218.23 millones a C\$593.2 millones. Dichos recortes pasan por una reducción del 74% de las fuentes externas (donaciones 4% y préstamos 70%), 62% en rentas del tesoro "alivio" (BID) y el 41% en rentas del tesoro.

La reducción al presupuesto del MINED de 2018 no contribuye a alcanzar las metas establecidas en el Plan de Educación (PdE) 2017-2021. Estas metas se vinculan de forma más directa al objetivo de educación de calidad; al tema estratégico n.º 4. Ambientes escolares dignos y adecuados y a la línea de Acción 2: Elaboración, priorización e implementación de planes multi-anales de construcción y rehabilitación de centros educativos, principalmente en comunidades empobrecidas.

Gráfico 3. Programa de Inversión Pública del MINED pre y post reforma al PGR de 2018 (en millones de córdobas)



Fuente: elaboración propia con base en el PGR de 2018 y Ley de Modificación a la Ley de PGR de 2018.



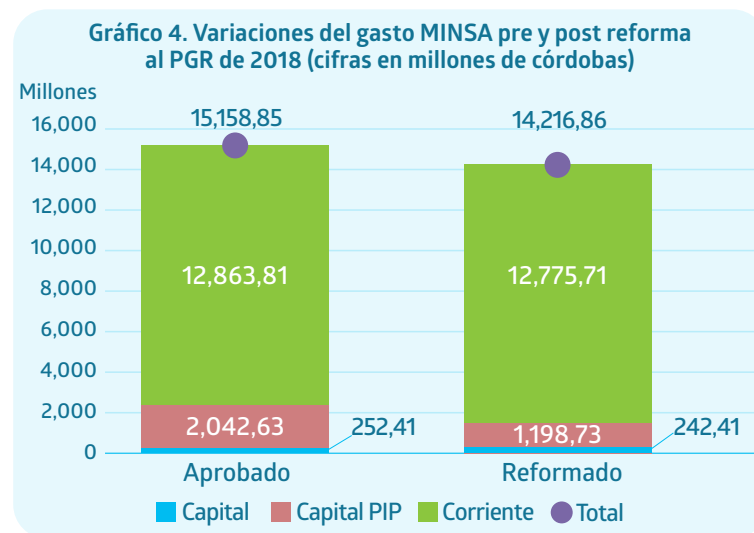
A continuación, algunos hallazgos a partir del análisis de la reforma presupuestaria y sus implicaciones en el sector de la educación básica y media:

- La obra de mejoramiento de la infraestructura del centro escolar Dr. Carlos Herrera, de Somoto, Madriz, no aparece con presupuesto para su ejecución. En este sentido, se puede afirmar que la obra ha quedado suspendida.
- Se incluyen siete nuevos proyectos de infraestructura en el marco de la reforma presupuestaria al MINED, se cuentan dos nuevos proyectos de infraestructura para educación primaria, uno para educación preescolar y cuatro para educación secundaria. En este último caso, se trata principalmente de centros emblemáticos⁵ de Managua (3) y Estelí (1), ubicados en zonas urbanas.
- Se incluye un nuevo proyecto para atender demandas de mejora de infraestructura en aulas de preescolar y se han incluido dos nuevos proyectos de infraestructura de educación primaria: uno en Telpaneca y otro en Puerto Cabezas.
- El monto total de nuevas asignaciones presupuestarias a proyectos de infraestructura del MINED es de 5.58 millones de córdobas, siendo las fuentes de financiamiento: rentas del tesoro “alivio” BID (tres obras) y donación de España (dos obras).
- Las nuevas obras tienen alcances diferentes en cuanto a mejoramiento de ambientes escolares; en el caso de las 2 obras de primaria y 1 obra de preescolar se trata de mejoramiento; en el caso de las 4 obras de educación secundaria se observa que serán para mejoramiento y equipamiento de los institutos/colegios descritos.
- Se incluye un nuevo proyecto para atender demandas de mejora de infraestructura en aulas de preescolar de alcance nacional, es decir que las aulas se encuentran en escuelas de distintas zonas del país; y se han incluido dos nuevos proyectos de infraestructura de educación primaria: uno en Telpaneca y otro en Puerto Cabezas.
- De acuerdo con lo que se refleja en la Ley de Modificación al PGR de 2018, en el caso de las 56 obras de infraestructura citadas con ajustes, en ninguno de ellos se refleja ampliación o reducción en el presupuesto asignado a cada uno, lo que sí es notorio es que una obra fue cancelada, es el caso de la escuela Carlos Herrera, en el municipio de Somoto.

5. Los centros emblemáticos de educación secundaria a que se refiere son: el Colegio Público San Sebastián, el Colegio Público Experimental México y el Instituto Nacional Elvis Díaz Romero, en Managua; y el Instituto Nacional Francisco Luis Espinoza (INFLE), en Estelí.

2) Implicaciones de la reforma al PGR de 2018 en el sector salud

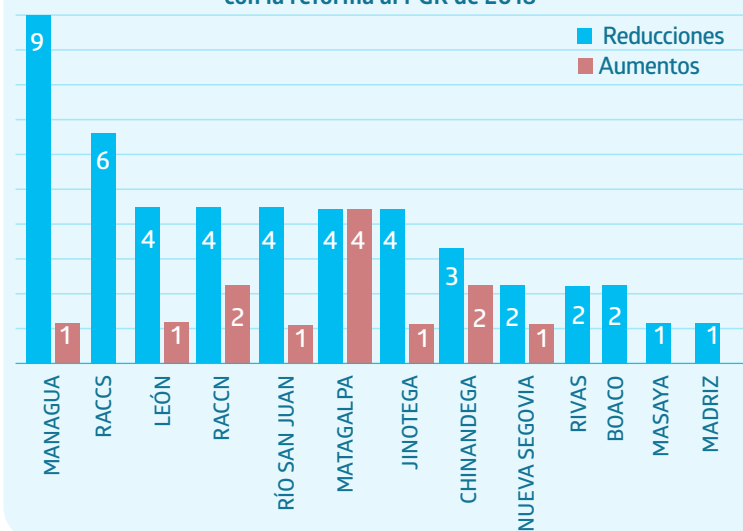
Como se señaló anteriormente, dentro de las instituciones más afectadas con las reducciones del gasto se encuentra el MINSA, al que se le recortan C\$941.9 millones. Este recorte representa el 6.2% respecto a lo aprobado. El recorte se concentra en el gasto de capital (45.3% es su reducción) sobre todo en su PIP, el cual sufre una disminución del 41.3%; mientras que el gasto corriente apenas sufre un 0.68%.



Los datos que se presentan en la reforma no permiten conocer las variaciones de los diferentes programas que ejecuta el MINSA, sin embargo, podemos exponer algunas situaciones que ocurren con su PIP:

- Son 58 los proyectos que sufren variaciones; 46 presentan recortes y 13 aumentos, y de estos uno presenta ambas.
 - Nueve proyectos son recortados en Managua, seis en la RACCS; en León, RACCN, Río San Juan, Matagalpa y Jinotega sufren cuatro proyectos en cada departamento; por su parte, en Chinandega, tres, Nueva Segovia y Rivas recortan dos, mientras que en Masaya y Madriz, uno.
 - A pesar de que hay más proyectos que se recortan en Managua, estos reciben menos recortes si lo observamos por los montos. En ese sentido, León y RACCS tienen los mayores recortes (ver Tabla 5).

Gráfico 5. Cantidad de proyectos afectados con la reforma al PGR de 2018



Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Modificación al PGR de 2018.

Tabla 5. Reducciones netas del PIP del MINSa por la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Departamento	Variación neta
León	-243.03
RACCS	-204.32
Chinandega	-72.94
RACCN	-59.30
Nueva Segovia	-55.03
Rivas	-53.67
Río San Juan	-52.95
Matagalpa	-35.48
Managua	-33.19
Jinotega	-27.78
Masaya	-2.91
Boaco	-2.37
Madriz	-0.93
Total	-843.90

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Modificación al PGR de 2018.

Las obras que más sufren afectaciones son las efectuadas en hospitales (ya sean departamentales o primarios) que ven reducidos sus montos en C\$712.95 millones.

Las obras de reemplazo y equipamiento de hospitales sufren recortes por C\$590.4 millones.

Los recortes más significativos son al Hospital Óscar Danilo Rosales Argüello, en León, por C\$224.85 millones; y al Hospital Regional Nuevo Amanecer de la Región Autónoma Costa Caribe Norte, ubicado en Puerto Cabezas, al cual se reducen C\$169.9 millones.⁶

En el Hospital Óscar Danilo Rosales Argüello se reducen C\$224.8 millones. Esta obra tenía presupuestados C\$261.9 millones de préstamos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y a junio de 2018 se habían ejecutado C\$31.6 millones. El Gobierno de Nicaragua aduce que la demora se debe a retrasos en el lanzamiento de la licitación.

Por su parte, la construcción y equipamiento de nuevos hospitales sufren un recorte de C\$88.3 millones.

El más llamativo es el hospital departamental de Chinandega que después de 4 años de haberse presupuestado ha iniciado su proceso de construcción. Son C\$68.8 millones los que se recortan por motivos de "ajustes al diseño estructural de la obra" (Gobierno de Nicaragua, 2018, pág. 11).

El segundo tipo de obra más afectado fue en los centros de salud, especialmente en los que tienen que ver con reemplazo y equipamiento. En ese sentido, se recortan C\$89 millones para cuatro centros de salud.

6. El Gobierno de Nicaragua (2018) aduce que la postergación de esta obra se debe a "atrasos en el proceso de licitación, por extensión de tiempo solicitado por los participantes en la etapa de homologación, previo a la recepción de ofertas" (p. 11). No obstante, se conoce que el Gobierno de Holanda retiró el apoyo que complementaba la construcción de esta obra y que para 2018 equivalía a C\$23.2 millones de córdobas. Este año, la obra completa tenía presupuestado un total de C\$170 millones (C\$146.8 millones provenientes de préstamo BCIE).

Tabla 6. Variación neta en la reforma al PGR de 2018 por tipo de obra en el sector salud (cifras en millones de córdobas)

Tipo de obra	Aumento	Reducción	Variación total
Hospitales	286.68	999.63	-712.95
Centros de salud		93.21	-93.21
Puestos de salud	0.33	32.92	-32.59
Centro nacional de oftalmología		6.95	-6.95
Silais	3.18	10.04	-6.86
Casa materna	1.43	4.38	-2.95
Instituto tecnológico de salud		0.05	-0.05
Vivienda personal		0.01	-0.01
Laboratorio departamental	11.67		11.67
Total general	303.28	1,147.18	-843.90

■ Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Modificación al PGR de 2018.

En cuanto al gasto corriente, presenta una reducción neta de C\$88.1 millones, siendo 21 rubros los que sufren cambios. Entre los más destacados están la reducción de C\$50 millones en “Instrumental menor médico-quirúrgico y de laboratorio” (C\$30 millones) y “Productos farmacéuticos y medicinales” (C\$20 millones), ambos provienen de préstamos del BM. No se sabe a qué proyectos o programas están ligados estos gastos corrientes ya que no se especifica, pero tienen afectaciones en el gasto en medicinas que adquiere el MINSA.

b) ¿En cuáles instituciones se observa un aumento en el gasto?

Como se mencionó anteriormente, 22 instituciones/asignaciones presentan aumentos en sus presupuestos, que en total ascienden a C\$861.02 millones. En primer lugar, llama la atención la asignación “Subsidio de transporte a nivel nacional (Petronic)”, el cual no estaba especificado en años anteriores y que representa el 53.4% de los aumentos. Cabe señalar que esta partida no se refiere al subsidio a la tarifa del transporte colectivo en Managua y Ciudad Sandino, sino que esta se detalla por separado. Al respecto, en la iniciativa de ley del Gobierno (2018) menciona lo siguiente:

... “se asignan recursos con fuente del tesoro a la Empresa Nicaragüense del Petróleo por absorción del subsidio de transporte del año 2018, en sus diferentes componentes de tarifa social, transporte colectivo intramunicipal y acuático, tarifa de diferenciada Costa Caribe y gastos de administración” (pág. 8).

Cabe mencionar, que no se conoce el uso real que se le dará a esta partida, ya que no se ha anunciado públicamente un subsidio para el transporte a nivel nacional. Por otra parte, el MINDEF y el CSE completan los mayores aumentos, y que entre estos tres representan el 81.1% del total del aumento del gasto.

Para el MINDEF, el aumento se da particularmente al Ejército de Nicaragua (C\$133.14 millones) para “pago de primas por compra de dos fragatas para la protección de nuestros recursos del mar y soberanía nacional” (Gobierno de Nicaragua, 2018, pág. 8). Por su parte, para el CSE su aumento se debe a “gastos operativos” referentes a “Telefonía” (C\$47.8 millones) y “Comisiones y gastos bancarios” (C\$47.1 millones). La exposición de motivos de la Iniciativa de Ley no hace mayores referencias a las demás instituciones que reciben aumentos ya que los identifica como transferencias corrientes, sobre todo para los entes descentralizados como PRONICARAGUA, ENEL, INIDE y otros (ver tabla 7).

c) Repercusiones de la reforma al PGR de 2018 en el presupuesto de la Costa Caribe nicaragüense

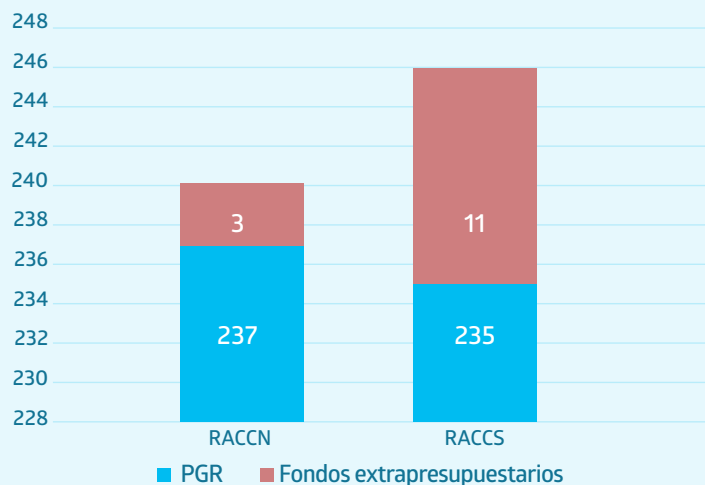
Una de las debilidades que tiene la información del PGR en Nicaragua es que no se hace un desglose y desagregación de la recolección de ingresos y asignación del gasto por departamentos o municipios; no obstante, con la información presentada se puede hacer cierta aproximación a partir de los nombres de proyectos y asignaciones particulares.

En ese sentido, el gasto que el Gobierno central aprobó para la Costa Caribe en el PGR de 2018 fue alrededor de C\$4,250.7 millones de córdobas, de los cuales podemos identificar que C\$2,260.39 millones son para la Región Autónoma Costa Caribe Sur (RACCS) y C\$1,990.3 millones para la Región Autónoma Costa Caribe Norte (RACCN). Estos montos incluyen las asignaciones presupuestarias a los gobiernos regionales y territoriales indígenas, así como a los ministerios e instituciones descentralizadas que ejecutan proyectos de inversión pública en esa región del país.⁷ En este documento no nos detendremos a hacer un mayor análisis sobre las asignaciones a la Costa Caribe, pero si desea conocer cuánto ha invertido el sector público en la Costa Caribe nicaragüense puede ver BICU; IEEPP (2018).

7. Para más información le invitamos a visitar el observatorio www.nuestropresupuesto.org; en este sitio web podrá encontrar las asignaciones presupuestarias del Programa de Inversiones Públicas dirigidas a la Costa Caribe nicaragüense.

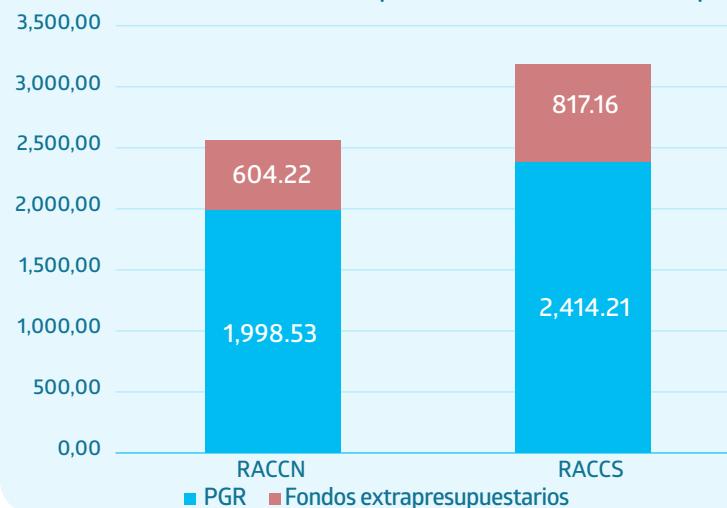
De los datos extraídos de la Ley de Modificación a la Ley del PGR de 2018, encontramos que las reducciones netas equivalen a C\$737.25 millones, de los cuales C\$568.37 millones eran para la RACCN y C\$168.4 para la RACCS. Cabe destacar que el 99.9% de las reducciones para la Costa Caribe impactan en su PIP.

Gráfico 6. Cantidad de proyectos de inversión presupuestados para la Costa Caribe en 2018



Fuente: elaboración propia con base en el SNIP (2018).

Gráfico 7. Asignaciones a proyectos de inversión para la Costa Caribe en el PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)



Fuente: elaboración propia con base en el SNIP (2018).

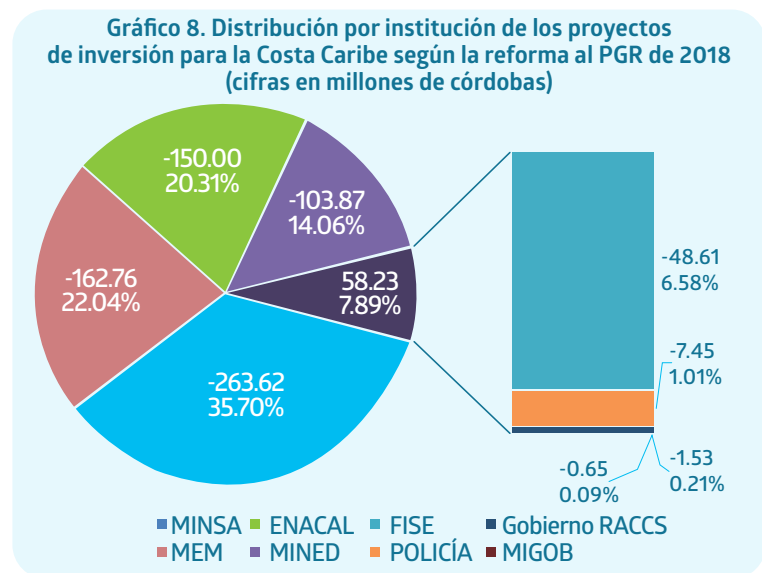
Tabla 7. Las 10 instituciones y asignaciones con los aumentos más importantes en la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Institución/asignación	Gasto de capital	Gasto de capital - PIP	Gasto de capital total	Gasto corriente	Total general
Subsidio de transporte a nivel nacional - Petronic			0.00	459.76	459.76
Ministerio de Defensa (MINDEF)	133.14		133.14	10.63	143.77
Consejo Supremo Electoral (CSE)			0.00	94.93	94.93
Agencias de promoción de inversiones y exportaciones (PRONICARAGUA)				31.45	31.45
Subsidio al consumo de energía para jubilados			0.00	30.00	30.00
Ordenamiento de la propiedad	11.73	2.30	14.03	15.60	29.63
Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL)	17.65		17.65		17.65
Instituto Nacional de Información al Desarrollo (INIDE)	1.74		1.74	9.83	11.57
Dirección General de Ingresos (DGI)			0.00	10.43	10.43
Unidad de Análisis Financieros (UAF)	2.54		2.54	3.60	6.13
Total de los aumentos	174.70	2.30	177.00	684.02	861.03

Fuente: elaboración propia a partir de Ley de Modificación al PGR de 2018.

Según los datos obtenidos del sitio web del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP (2018), para 2018 se presupuestaron al menos 486 proyectos para la Costa Caribe, de los cuales 472 serían ejecutados a través del PGR de 2018.⁸ Como se mencionó anteriormente, los recortes aquejaron el PIP, siendo afectados alrededor de 58 proyectos de inversión: C\$567.08 millones para la RACCN (se recortan asignaciones a 26 proyectos) y C\$249.92 millones para la RACCN (15 proyectos).

A nivel general, se puede apreciar que los proyectos donde se dieron los recortes se concentran en sectores como: salud, energía (MEM), agua potable y educación.



Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Modificación al PGR de 2018.

Se pueden destacar algunos proyectos de suma importancia (por su valor) que sufrieron recortes:

- Uno que ya se había mencionado en el acápite de salud fue el "Reemplazo y equipamiento del Hospital Regional Nuevo Amanecer de la RACCN", ubicado en Puerto Cabezas, el cual se reduce por el recorte de la donación del Gobierno de Holanda (C\$23.2 millones) y el no desembolso del préstamo BCIE (C\$146.7 millones).
- El segundo recorte más sensible es el "Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y construcción del sistema de alcantarillado

sanitario de la ciudad de Bilwi", donde la donación del BID equivalente a C\$150 millones se pospone.

- En tercer lugar, se encuentra la "Instalación de sistemas fotovoltaicos en la RACCS" por C\$124.7 millones, el cual sería financiado por el Banco de Exportación de Corea, y que, según el Gobierno, no se ejecutará este año debido a retrasos en la planificación de los TDR de la licitación.
- Llaman también la atención los recortes hechos a 18 proyectos de mejoramiento de centros escolares que juntos ascienden a C\$104.1 millones, y de los cuales 11 comprenden préstamos del Banco Mundial (BM) equivalentes a C\$88.2 millones.

Si observamos las variaciones (ver tabla 8), según las fuentes de financiamiento, nos encontramos que la fuente que más se reduce son los préstamos del BCIE, seguido por donaciones del BID y préstamo del BM. Se desconoce exactamente cuánto se asignó por cada fuente de financiamiento a los diferentes proyectos de inversión para la Costa Caribe; no obstante, se puede hacer una aproximación.

Tabla 8. Variaciones del gasto asignado a la Costa Caribe por fuente de financiamiento según la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

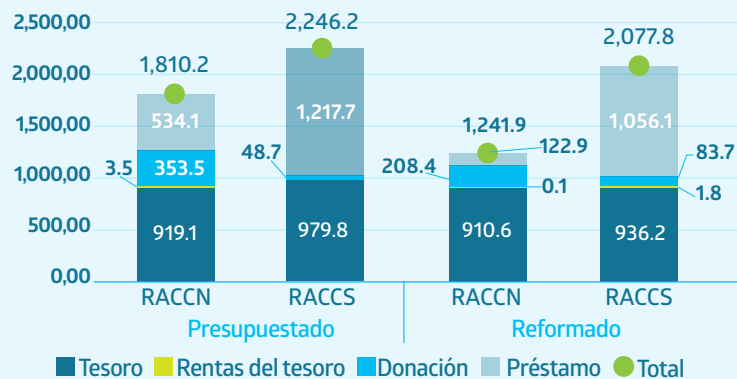
Fuente de financiamiento	Aumento	Reducción	Variación neta
Préstamo BCIE	0.17	245.56	-245.39
Préstamo Banco de Exportación de Corea		162.76	-162.76
Donación BID		150.00	-150.00
Préstamo BM	0.30	104.81	-104.51
Préstamo BID		60.15	-60.15
Rentas del tesoro "alivio" BID	0.51	44.24	-43.73
Donación Holanda		23.19	-23.19
Rentas del tesoro	10.49	18.96	-8.47
Rentas con Destino Específico (RDE)		3.46	-3.46
Rentas con Destino Específico/Saldo de Años anteriores	1.84		1.84
Donación BM	63.05	0.47	62.58
Total general	76.35	813.61	-737.25

Fuente: elaboración propia a partir de Ley de modificación al PGR de 2018.

8. Los fondos extrapresupuestarios, a los que se refieren los gráficos 6 y 7, son aquellos que generan y gestionan propiamente los entes descentralizados y empresas estatales (ingresos propios por venta de servicios, donaciones o préstamos) y que no ingresan al PGR.

Según los datos recopilados del SNIP, a la Costa Caribe se le asignaron C\$4,056.3 millones de córdobas en el PGR de 2018, en lo que concierne al PIP, lo que equivale al 15.3% de este. Con la reforma, este monto se reduce a C\$3,319.7 millones, es decir, se le recortó el 18.2%. Como se observa en el siguiente gráfico, lo aprobado se iba a financiar en su mayor parte con rentas del tesoro (46.8%), seguido por préstamos (43.2%) y donaciones (9.9%). Con la reforma se varía un poco, dejando que las rentas del tesoro financien en un 55.6%, préstamos en 35.5% y donaciones en un 8.8%.

Gráfico 9. Financiamiento de proyectos de inversión para la Costa Caribe pre y post reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

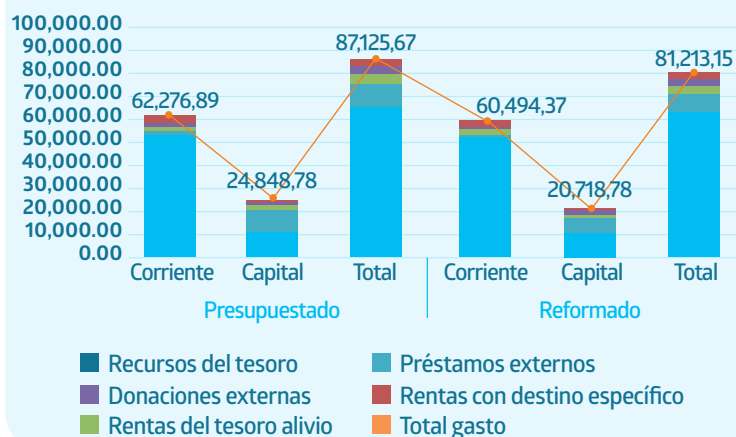


Fuente: elaboración propia con base en el SNIP (2018) y Ley de Modificación a Ley del PGR de 2018.

contribuciones especiales que aporta la ciudadanía) con el 75.51%, seguido por préstamos externos con 11.81%, rentas del tesoro "alivio"⁹ 4.79%, rentas con destino específico 3.96% y donaciones externas 3.93%.

El gasto corriente es financiado en un 86.7% por rentas del tesoro, mientras que la misma fuente financia el gasto de capital, pero en un 47.48%; por su parte, los préstamos externos ascienden al 35.74%, las donaciones al 7.78% y rentas del tesoro "alivio" al 8.55%. Estos datos nos dejan ver que el gasto de capital es muy vulnerable a los criterios y procedimientos establecidos por las fuentes bilaterales y multilaterales externas, sobre todo en lo referido a los procesos de adquisiciones y contrataciones que tienen su propia planificación, la que es monitoreada constantemente por los organismos y es sensible a los cambios de contexto.

Gráfico 10. Financiamiento del gasto aprobado al PGR de 2018 reformado y clasificado por fuentes (cifras en millones de córdobas)



Fuente: elaboración propia a partir del PGR de 2018 y Ley de Modificación a Ley del PGR de 2018.

Como se puede apreciar en la tabla 9, las fuentes externas (donaciones y préstamos) fueron las más afectadas, pero sobre todo el gasto de capital. Esto se debe, entre otras cosas, a problemas detectados en los procesos de adquisiciones que repercuten en su planificación y la ejecución de los proyectos de obras.

III. Fuentes de financiamiento del gasto y su variación post reforma al PGR de 2018

Como es sabido, casi un tercio del gasto del Gobierno central (71.48%) se centra en gasto corriente y la otra parte es gasto de capital (28.52%). La mayor parte del financiamiento de estos gastos proviene de recursos del tesoro (los fondos provenientes del pago de impuestos, tasas y

9. Según el MHCP (2014) es una fuente de financiamiento que "constituye un redireccionamiento de los recursos que deberían ser utilizados en el servicio de la deuda y que, por efecto de las iniciativas de alivio de deuda, han de ser destinadas a la reducción de la pobreza" (pág. 89). Es decir, son rentas que provienen de condonaciones bajo las iniciativas del Club de París y de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Para identificar el origen de la deuda se agrega el organismo financiador (BID, BM, BCIE, otro).



Tabla 9. Variaciones porcentuales netas en la reforma de las fuentes de financiamiento del gasto del PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Fuente	Corriente	Capital	Total
Recursos del tesoro	-1.58%	-8.79%	-2.87%
Rentas con destino específico	-8.88%	-22.61%	-9.34%
Rentas del tesoro "alivio"	-0.13%	-26.77%	-13.69%
Donaciones externas	-21.03%	-21.81%	-21.47%
Préstamos externos	-22.63%	-23.40%	-23.29%
Total gasto	-2.86%	-16.62%	-6.79%

Fuente: elaboración propia a partir del PGR de 2018 y Ley de Modificación a Ley del PGR de 2018.

Tabla 10. Variaciones netas en la reforma de las fuentes de financiamiento del gasto del PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Fuente de financiamiento	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto total
Rentas del tesoro	-851.06	-1,036.38	-1,887.44
Rentas del tesoro "alivio" BID	0.00	-553.73	-553.73
Rentas del tesoro "alivio" BCIE	0.00	-3.50	-3.50
Rentas del tesoro "alivio" Club de París	-2.60	-11.15	-13.76
Rentas con destino específico	-296.33	-25.92	-322.25
Préstamos externos	-318.94	-2,077.81	-2,396.75
Donaciones externas	-313.59	-421.51	-735.10
Total	-1,782.52	-4,130.00	-5,912.53

Fuente: elaboración propia a partir del PGR de 2018 y Ley de Modificación a Ley del PGR de 2018.

Como se observa en la tabla 10, el gasto de capital es el que más se ve afectado, sobre todo por el recorte de las fuentes de financiamiento externas que suman un total de C\$3,131.85 millones. Según el Gobierno, el PIP presenta una reducción neta de C\$4,018.3 millones, de las cuales C\$1,577.6 millones corresponden a rentas de tesoro y rentas del tesoro "alivio" BID, C\$23.0 millones a rentas con destino específico, C\$120.2 millones a donaciones y C\$2,297.5 millones a préstamos.

a) Sobre el Programa de Inversiones Públicas (PIP)

Como se señalaba en el acápite anterior, el gasto de capital, sobre todo el financiado con fuentes externas, es el que más afectaron en esta reforma. El PIP representa el 24.89% del gasto total del Gobierno central. Como se observa en la tabla 11, este importante programa presenta la mayor afectación en esta reforma, reduciéndose en 18.5%.

Tabla 11. Desglose del gasto económico pre y post reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Presupuesto	Gasto de capital	Gasto de capital - PIP	Gasto de capital total	Gasto corriente	Total general
Presupuesto inicial	3,159.06	21,689.72	24,848.78	62,276.89	87,125.67
Presupuesto reformado	3,051.94	17,677.12	20,729.06	60,484.09	81,213.15
Variaciones	-107.12	-4,012.60	-4,119.72	-1,792.81	-5,912.53
Variaciones %	-3.39%	-18.50%	-16.58%	-2.88%	-6.79%

Fuente: elaboración propia con base en el PGR de 2018 y Ley de Modificación a la Ley del PGR de 2018.

Como se observa en los gráficos 9 y 10, el 94.4% del PIP es financiado por 4 fuentes: rentas del tesoro, el BCIE, el BID y el BM; seguidamente, se encuentran 14 fuentes externas que representan apenas el 5.6%. La tabla 12, por su parte, nos muestra las diferentes fuentes especificando si son préstamos o donaciones. En ese sentido, el 5.2% son donaciones y el 37.9% son préstamos. En general, el Gobierno central financia en gran mayoría el gasto corriente y a la masa salarial que representa.¹⁰

10. Según el PGR de 2018, el gasto corriente equivale al 75.5% del gasto total, siendo el gasto en sueldos y salarios el 31.17%. Según el BCN (2018) el Gobierno central contaba con 108,209 personas trabajando formalmente, lo que representa el 11.8% de los cotizantes registrados en el INSS en 2017.

Tabla 12. Fuentes de financiamiento al PIP de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Fuente	Donación	Préstamo	Total
Recursos del tesoro	0.00	0.00	12,307.31
BCIE	183.02	3436.60	3,619.62
BID	318.06	2732.13	3,050.18
BM	198.95	1301.12	1,500.07
República De Corea	0.00	226.27	226.27
OPEP	0.00	204.65	204.65
Gobierno De Kuwait	0.00	195.27	195.27
Japón	160.66	0.00	160.66
Alemania - Kfw	0.00	108.99	108.99
Fondo de Desarrollo Nórdico	77.90	0.00	77.90
España	59.75	0.00	59.75
Canadá	45.08	0.00	45.08
Unión Europea	35.54	0.00	35.54
Rentas con destino específico	0.00	0.00	26.39
Fondo de Cooperación para el Desarrollo - Bélgica	0.00	23.45	23.45
Holanda	23.20	0.00	23.20
Suiza - Cosude	18.61	0.00	18.61
Luxemburgo	6.77	0.00	6.77
Total general	1,127.54	8,228.48	21,689.72

Fuente: elaboración propia a partir del SNIP de 2018.

Gráfico 11. PIP aprobado inicialmente según fuente de financiamiento (millones de córdobas y porcentajes)

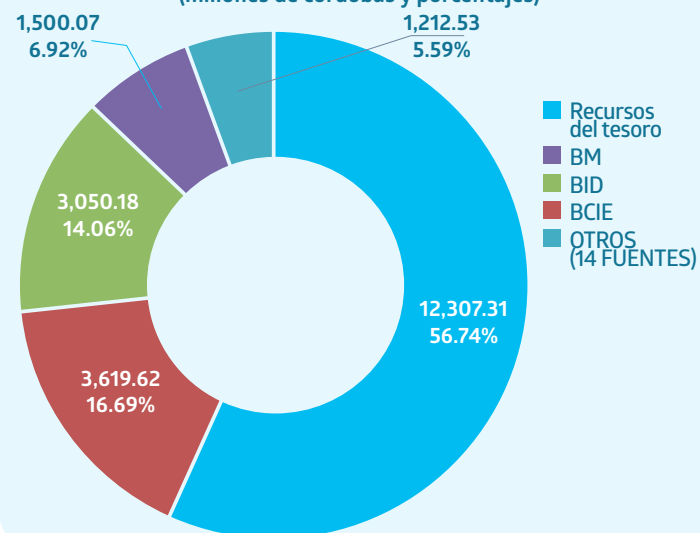
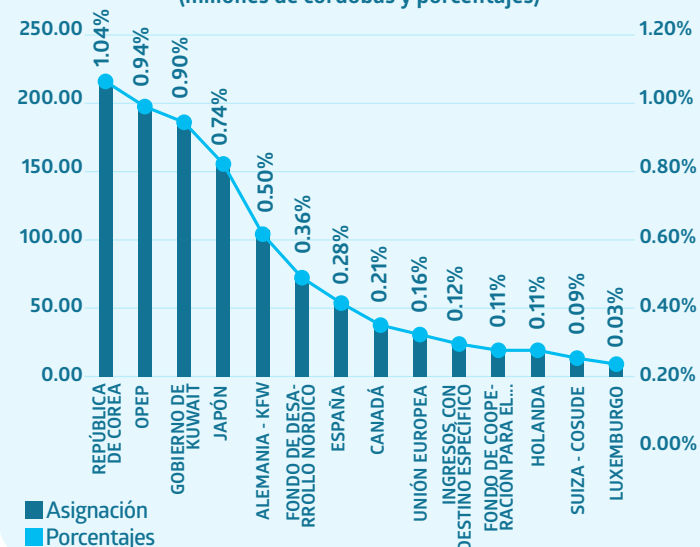


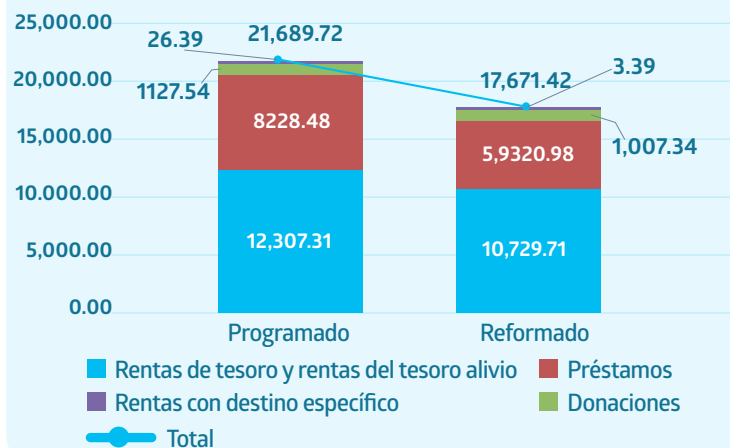
Gráfico 12. PIP aprobado inicialmente según fuente de financiamiento (millones de córdobas y porcentajes)



Fuente Gráfico 11 y 12: elaboración propia a partir del SNIP de 2018.

Como consecuencia de los recortes, el PIP se reduce en C\$4,018.3 millones de córdobas, siendo la fuente más afectada los préstamos (27.9%) seguido por las rentas del tesoro (12.8%), las donaciones (10.6%) y las rentas con destino específico (que básicamente se recortan en un 88%).

Gráfico 13. Programa de Inversiones Públicas 2018, pre y post reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)



Fuente: elaboración propia con base en el PGR de 2018 y Ley de Modificación a la Ley del PGR de 2018.

Tabla 13. Recortes más importantes al PIP a partir de la reforma al PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Institución	Aprobado	Variación neta	Reformado	Variación %
MINSA	2,042.60	-843.9	1,198.70	-41.31%
Transferencia municipal	6,480.50	-749	5,731.50	-11.56%
MINED	1,218.20	-625	593.2	-51.31%
MTI	6,263.90	-393.6	5,870.30	-6.28%
MEM	534.9	-326	208.9	-60.95%

ENATREL	839.3	-241.9	597.4	-28.82%
MHCP	735	-163.3	571.7	-22.22%
ENACAL	664.7	-147.2	517.5	-22.15%
FISE	583.2	-130.9	452.3	-22.45%
IPSA	171.2	-107.8	63.4	-62.97%
MINGOB	380.1	-100.4	279.7	-26.41%
POLICÍA	366.1	-58.5	307.6	-15.98%
INVUR	190	-30	160	-15.79%
MAG	28.4	-25.3	3.1	-89.08%
DGA	24.8	-24.8	0	-100.00%
MARENA	88.6	-18.6	70	-20.99%
Fondo de Preinversión	70	-13.1	56.9	-18.71%

Fuente: elaboración propia con base en el SNIP 2018 y Ley de Modificación a la Ley del PGR de 2018.

La tabla 13 nos muestra las variaciones que tuvo el PIP con la reforma presupuestaria, siendo los proyectos del IPSA los más afectados, recortándose un 62.9%, tomando en cuenta su presupuesto aprobado. En segundo lugar, encontramos al MEM con una reducción del 60.9%, seguidos por el MINED, que ve reducido su PIP en un 51.3% y en el MINSA con el 41.3%.

Justamente, según el Informe de Ejecución Presupuestaria enero-junio de 2018 este programa tenía un avance en la ejecución del 40.9%, en donde el MEM había ejecutado solamente el 4.06%, MINED el 4.9%, el MINSA el 24.5% y el IPSA el 36.6% (MHCP, 2018).

IV. Transferencias municipales

En Nicaragua, las transferencias municipales juegan un rol muy importante como fuente de financiamiento del gasto municipal. Representaron el 32.27% del total de los ingresos recaudados en 2017 de las 153 alcaldías, mientras que en 2018 se estimó que representarían el 38.69% (lepp, 2018), lo cual deja esta partida como el principal ingreso municipal.

No obstante, se ha venido observando en algunas alcaldías el manejo discrecional de la distribución de las transferencias por parte del Gobierno. Por ejemplo, desde hace un par de años, las pocas alcaldías opositoras al Gobierno central han sufrido algunos recortes o congelamientos en esta partida presupuestaria.¹¹

El caso más reciente de la problemática mencionada fue el recorte que se hizo a siete alcaldías que cambiaron de partido gobernante en noviembre de 2017. La tabla 14 muestra que algunas alcaldías que cambiaron de partido gobernante sufrieron variaciones significativas en sus transferencias municipales aprobadas con relación a lo que se propuso en el proyecto de presupuesto 2018. Por ejemplo, las primeras 7 que aparecen en la tabla cambian de ser gobernadas por el FSLN al Partido Liberal Constitucionalista (PLC) o a Ciudadanos por la Libertad (CxL), reduciendo sus transferencias en un 49.2% en promedio. En contraste, encontramos que alcaldías que antes de 2018 eran gobernadas por partidos de oposición y que pasaron a ser del FSLN, obtuvieron aumentos respecto a lo inicialmente propuesto.¹²

Todo esto llama la atención porque las transferencias municipales fueron planteadas para distribuirse de una manera que tomaba en cuenta criterios técnicos como: equidad fiscal; eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmueble (IBI); la población del municipio; la ejecución de las transferencias. Estos criterios, a los cuales se les asignaba una ponderación del 25% a cada uno, permitían que los que fueran más eficientes en la gestión de los recursos pudieran obtener más recursos; no obstante, en 2013 se aprueba una reforma que deja la ponderación de los criterios a discreción de la comisión de transferencia (lepp, 2017).

Tabla 14. Municipios que varían sus montos de transferencias entre lo propuesto y lo aprobado en el PGR de 2018 (cifras en millones de córdobas)

Municipio	Gobierno período '13-17	Gobierno período 18-21	Proyecto de PGR de 2018	PGR aprobado 2018	Variación	Variación %
Wiwilí de Jinotega	FSLN	PLC	80.34	40.00	-40.34	-50.21%
El Cuá	FSLN	CXL	60.13	30.00	-30.13	-50.11%
La Trinidad	FSLN	PLC	35.49	15.00	-20.49	-57.74%
Camoapa	FSLN	PLC	46.36	27.00	-19.36	-41.76%
San Sebastián de Yalí	FSLN	CXL	44.30	25.00	-19.30	-43.57%
El Almendro	FSLN	CXL	27.38	13.00	-14.38	-52.52%
Murra	FSLN	CXL	28.94	14.90	-14.04	-48.51%
Waspán	YATAMA	FSLN	50.04	60.54	10.50	20.98%
Prinzapolka	YATAMA	FSLN	31.56	42.06	10.50	33.27%
Rancho Grande	FSLN	FSLN	51.38	66.38	15.00	29.19%
Villa Sandino	PLI	FSLN	24.84	40.69	15.85	63.82%
Puerto Cabezas	YATAMA	FSLN	76.54	94.10	17.56	22.94%
Wiwilí de Nueva Segovia	FSLN	FSLN	23.29	41.42	18.13	77.84%
San José De Bocay	PLI	FSLN	38.62	59.12	20.50	53.08%
Waslala	PLI	FSLN	43.37	68.37	25.00	57.64%
Rio Blanco	PLI	FSLN	30.05	55.05	25.00	83.18%

Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto del PGR y PGR aprobado 2018 y Ley de Modificación a la Ley del PGR de 2018.

11. El periódico digital interactivo "Confidencial" realizó un reportaje donde se denuncia que algunas (13 alcaldías opositoras) alcaldías estaban recibiendo menores aumentos en las transferencias municipales que otras y que se podían clasificar de la misma categoría. (Aburto Miranda, 2017) | 12. Es decir, los diputados al aprobar el PGR de 2018, hicieron cambios en la distribución de las transferencias municipales en los municipios que tuvieron cambio de partido en los gobiernos, afectando seriamente a aquellos donde el FSLN pierde las elecciones.

V. Conclusiones

Generales

- La reforma presupuestaria se dio en un contexto de crisis sociopolítica que ha repercutido en la economía nacional y, por ende, en las finanzas públicas del país. En ese sentido, el Gobierno envió con trámite de urgencia una reforma que se aprobó en menos de una semana, esto no generó confianza en la población ya que era necesario aclarar algunos aspectos propuestos por el Gobierno.
- El Gobierno publicó los documentos de la iniciativa de reforma, así como la ley aprobada en formatos PDF poco legibles porque fueron escaneados, esto dificultó y retrasó el análisis de los datos, así como su debida discusión.
- La reforma presupuestaria conlleva recortes en el presupuesto de ingresos por C\$7,462.33 millones (9.2% menos respecto a lo aprobado) y en el presupuesto de gastos por C\$5,912.52 millones (6.8% menor de lo aprobado inicialmente).
- Estos recortes dejan un déficit antes de donaciones de -7,902.24 millones de córdobas (aumento del 24.4% respecto a lo aprobado inicialmente). Las donaciones pasan de financiar el déficit del 54% al 35.3% ya que se reducen en C\$630 millones y los desembolsos de préstamos se reducen en C\$4,035.7 millones (37%).
- El Gobierno pretende vender bonos por un monto de C\$12,190.6 millones, es decir, C\$9,035.6 millones más que lo presupuestado inicialmente (aumento del 286.4%) para poder cubrir algunas pérdidas de ingresos tributarios.

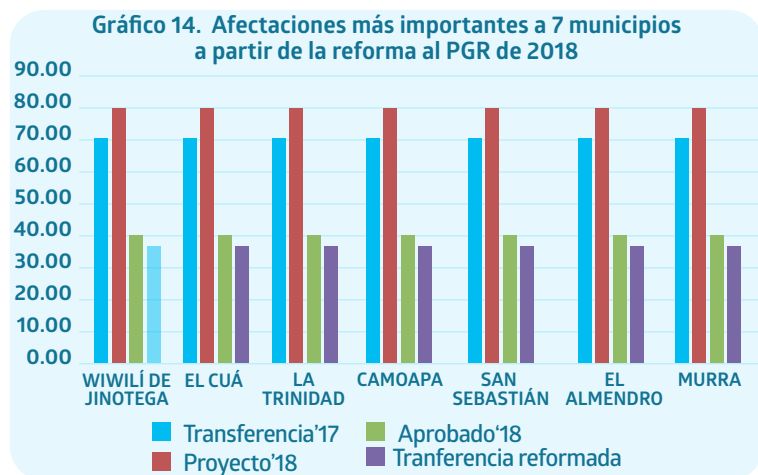
Con relación al presupuesto de ingresos

- La reforma plantea un recorte en las proyecciones de los ingresos corrientes por C\$7,462.33 millones (9.2% menos respecto a lo aprobado). Los ingresos tributarios son los más afectados ya que reciben un recorte de C\$7,490.4 millones (equivalente al 9.94%).
- Estas reducciones solo son comparables con las de 2009, año en que la crisis económica mundial estuvo en su apogeo y golpeó fuertemente en los ingresos tributarios de Nicaragua. Ese año el recorte de los ingresos totales fue de un 13.8%, mientras que los ingresos tributarios se redujeron en un 15%.

Estas disminuciones repercuten en gran medida en las pequeñas municipalidades que, como se había mencionado, tienen como principal fuente de ingresos las transferencias municipales, y reducirles de esa manera dicha partida presupuestaria afecta la capacidad que tienen para hacer frente a las necesidades de su población. A los recortes de estos 7 municipios se les adhieren también los sufridos a partir de la reforma presupuestaria que en promedio recortó el 9.49% de las transferencias aprobadas en el PGR de 2018 para cada uno de los municipios. Cabe destacar que solamente se redujeron las transferencias de capital, las cuales son destinadas a proyectos que se incluyen en los planes anuales de inversión de cada municipio.

El municipio más afectado en esta reforma fue Managua, que representó el 10.58% de la reducción total y el 11.43% respecto a su transferencia aprobada. Esto se da ya que el municipio de Managua es al que más dinero se le transfiere, que por ley debería equivaler al 10% del monto total de las "transferencias municipales". El segundo municipio con más afectaciones fue León con el 2.51% del total de la reducción y el 10.44% respecto a su transferencia aprobada. Por último, el tercer municipio más afectado fue Masaya, con el 2.24% de la reducción total y 10.42% respecto a su transferencia aprobada.

Estos cambios muestran lo equitativa que fue esta reducción de las transferencias municipales en cuanto a la distribución ya que hay casi una correlación perfecta entre el nivel de reducción y la transferencia aprobada en 2018. Así, por ejemplo, El Almendro y Murra, que fueron los municipios con menores transferencias, recibieron los recortes menores.



Fuente: elaboración propia con base en el Informe de liquidación del PGR 2017, Proyecto de PGR y PGR aprobado, Ley de Modificación a Ley del PGR de 2018.

- El fuerte recorte que el Gobierno proyecta en los ingresos tributarios es producto de la menor expectativa sobre las proyecciones de crecimiento económico del país, que a inicios del año lo planteaban en 4.9%, dejándolo en 1%.
- El Gobierno puede estar subvalorando la importancia que tendrá en la economía las afectaciones de la crisis sociopolítica ya que esa caída tributaria apuntaría a una contracción del PIB real de entre -3.5 y -4% respecto a lo observado en 2017.

Con relación al presupuesto de gastos

- El gasto sufre una importante reducción neta de C\$5,912.52 millones (6.8% menos de lo aprobado inicialmente). Son 94 las instituciones que sufren variaciones: 72 ven reducidos sus gastos por un monto de C\$6,773.55 millones, mientras que a 22 se les aumenta en C\$861.02 millones.
- Entre las instituciones que sufren mayores afectaciones se encuentran: 1) MINED, que representa el 20.6% de la reducción, 2) el MINSA con el 13.9%, 3) las transferencias municipales el 11.1%, 4) el MTI con el 6% y, 5) la asignación para universidades (el conocido 6%) con el 5.2%. La reforma también plantea aumentos que en total ascienden a C\$861.02 millones, dirigido a 22 instituciones/ asignaciones. Ejemplos: 1) "Subsidio de transporte a nivel nacional (Petronic)" C\$459.76; 2) el MINDEF con C\$143.77 millones para "pagos de primas por compra de 2 fragatas para la protección de recursos del mar y soberanía nacional"; 3) el CSE con C\$94.93 millones y; C\$31.45 millones para ProNicaragua.

En cuanto a educación:

- Se observa que en el caso de educación secundaria, se está brindando mayor atención en mejoras de infraestructura a los centros de estudios emblemáticos del país ubicados principalmente en zonas urbanas en donde históricamente la matrícula es alta. Se continúa priorizando a los institutos ubicados en las cabeceras departamentales (caso Managua, Estelí, Chinandega y Carazo); la falta de atención a los centros de secundaria rural pone en riesgo la matrícula captada en los últimos años con miras a ampliar los años de escolaridad de las poblaciones ubicadas en estas zonas.

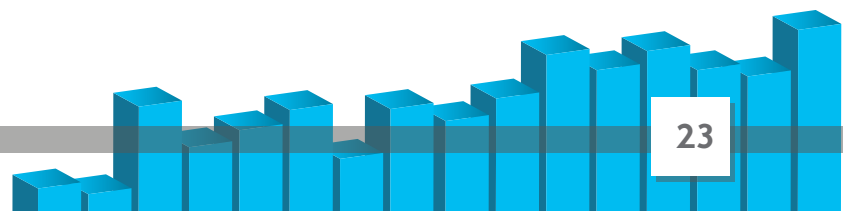
- Es evidente un pequeño esfuerzo por la dignificación de las aulas de preescolar, así como un nuevo proyecto con asignación presupuestaria después de la reforma. Es importante tomar en cuenta que la inversión en esta modalidad de la educación básica merece mayor atención en términos de equidad educativa, dado que es fundamental para que los estudiantes puedan adquirir el aprestamiento necesario para obtener éxito en la educación primaria. Esta modalidad requiere de mejores condiciones, equipamiento permanente y mobiliario especial para niños y niñas menores de 6 años.

- En cuanto al sector salud, la reforma toca el PIP del MINSA, el cual sufre una disminución del 41.3%; esto repercute en la creación de nueva y/o mejoramiento de infraestructura hospitalaria ya que se detienen obras en hospitales, centros y puestos de salud. También se observan recortes en el gasto para medicinas por reducciones en fuentes externas.

- El Gobierno central en 2018 aprobó para la Costa Caribe alrededor de C\$4,250.7 millones (C\$2,260.39 millones para la RACCS y C\$1,990.3 millones para la RACCN). Con la reforma, las reducciones netas equivalen a C\$737.25 millones (22.9% para la RAACS y 77.1% para la RACCN). Casi la totalidad de la reducción impactó su PIP.

- El gasto de capital, sobre todo el financiado con fuentes externas, es el más afectado con la reforma. El PIP se reduce en 18.5%, pasando de representar el 24.8% del gasto total al 21.7%, siendo la fuente más afectada los préstamos (27.9% reduce sus desembolsos) seguido por las rentas del tesoro (12.8%), las donaciones (10.6%) y las rentas con destino específico (que básicamente se recortan en un 88%).

- Los recortes a las transferencias municipales representan, en promedio, el 9.49% de su asignación aprobada, esto afectó en general a todas las alcaldías. No obstante, existen alcaldías que vienen sufriendo más que otras debido a los recortes que se hicieron al aprobar el PGR de 2018 que, en algunos casos, están asociados a decisiones más que discrecionales, basadas en clientelismo partidario.





VI. Recomendaciones

- Es necesario que el Gobierno otorgue suficiente tiempo para que este tipo de iniciativa de ley sea analizada por el Poder Legislativo y se genere una discusión a la que se inviten a organizaciones a participar o de oyentes. Esto aclarará dudas que se generen en la exposición de los motivos de la reforma y la toma de decisiones de algunas reducciones, aumentos o reasignaciones.
- Es necesario publicar la información de manera más amigable, en el sentido de que los datos sean expuestos en formatos legibles que permitan su análisis, por ejemplo, en archivos Excel o PDF (legibles) que puedan ser descargados para su manejo.
- Para abonar a la transparencia presupuestaria, se recomienda que el Gobierno publique las metodologías para hacer las proyecciones de los ingresos ya que año con año se subvalúan en el PGR, pero además se desconoce cuáles son las variables con las que se postulan dichas estimaciones.
- Es necesario que al presentar la información de las reformas se indiquen los programas y proyectos afectados, para realizar un análisis más detallado de las modificaciones que sufrirá el presupuesto de gastos.
- El Gobierno debe buscar las maneras de proteger el gasto social sobre todo a sectores sensibles como educación y salud que repercuten en grupos vulnerables. Es notorio que al reformar el presupuesto, las partidas del MINSa y el MINED se ven afectadas, sobre todo en las obras de infraestructura. Esta reforma no fue la excepción. Se requiere que estas afectaciones sean menores ya que repercuten en dos sectores muy sensibles para el desarrollo integral de la población nicaragüense.
- El Gobierno debe generar mejores capacidades a las unidades de contratación de las instituciones que presentan mayores problemas como el MINED y el MINSa. Esto pasa por desarrollar el área de planificación de las contrataciones para cumplir con todos los procedimientos que demandan las mejores prácticas y las agencias de financiamiento como el BID, BM y BCIE.
- El Gobierno debe buscar la forma de proteger la generación de infraestructura social y económica de la Costa Caribe con un enfoque de desarrollo sostenible, manteniendo la armonía con las diferentes culturas y etnias de la región. Es necesario proteger la inversión hacia esta zona del país que por años ha tenido una deficiente ejecución en sus estrategias de desarrollo. Y esto pasa por proteger el gasto y la inversión dirigida a la Costa Caribe.
- Es muy importante que las transferencias municipales dejen de ser un instrumento político de premio y castigo ya que estos recursos son sumamente importante para las alcaldías, sobre todo para las más pobres. Por lo tanto, los aumentos o reducciones, si fueran el caso, deben hacerse tratando de afectar lo menos posible a los municipios más pobres.

Referencias

Aburto Miranda, W. (6 de marzo de 2017). *El "castigo" a las alcaldías opositoras*. Confidencial. Obtenido de <https://confidencial.com.ni/castigo-las-alcaldias-opositoras/>

Álvarez, W., & González, D. (16 de abril de 2018). *INSS ordena aumentar aporte de trabajadores y reactiva deducción del 5% a pensionados*. La Prensa. Obtenido de <https://www.laprensa.com.ni/2018/04/16/economia/2404852-inss-ordena-aumentar-aporte-de-trabajadores-y-crea-tasa-pensionados-del-5>

Baca Castellón, L. (08 de febrero de 2018). *Economistas locales coinciden con el FMI sobre cómo salvar al Seguro Social*. La Prensa. Obtenido de <https://www.laprensa.com.ni/2018/02/08/economia/2373664-economistas-locales-coinciden-con-el-fmi-sobre-como-salvar-al-seguro-social>

BCN. (Junio de 2018). *Estadísticas. Mercado Laboral*. Recuperado el 20 de agosto de 2018, de Banco Central de Nicaragua: https://www.bcn.gob.ni/estadisticas/sector_real/mercado_laboral/3-1.htm

BCN. (27 de junio de 2018). *Presidente del BCN expone proyecciones económicas actualizadas*. Notas de Prensa BCN. Managua, Nicaragua. Obtenido de https://www.bcn.gob.ni/divulgacion_prensa/notas/2018/noticia.php?nota=808

BICU; IEAPP. (2018). *Inversión pública hacia la Costa Caribe nicaragüense (2012 - 2016)*. Managua. Obtenido de https://www.ieapp.org/media/files/Invers%C3%B3n_p%C3%BAblica_hacia_la_Costa_Caribe_nica_web.pdf

Cerón Méndez, T. (16 de abril de 2018). *Inss da a conocer reformas de cara a mejorar el balance financiero del sistema de pensiones*. El 19 digital. Obtenido de <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:75972-inss-da-a-conocer-reformas-de-cara-a-mejorar-el-balance-financiero-del-sistema-de-pensiones>

COSEP. (21 de agosto de 2018). *Infografía publicada en Facebook. Invasiones a la propiedad privada. Managua, Nicaragua*. Recuperado el 21 de agosto de 2018, de <https://www.facebook.com/cosep.nicaragua/photos/a.1035410019811270/2156868930998701/?type=3&theater>

Cruz, J. D. (6 de febrero de 2018). *FMI insiste en que INSS aumente edad de jubilación en Nicaragua*. El Nuevo Diario. Obtenido de <https://www.elnuevodiario.com.ni/economia/455033-fmi-insiste-que-inss-edad-jubilacion-nicaragua/>

FUNIDES. (28 de junio de 2018). *Impacto económico de los conflictos sociales en Nicaragua 2018. Actualización junio 2018*. Noticias Funides. Managua, Nicaragua. Obtenido de http://www.funides.com/media/attachment/IECS-_Nota_de_Prensa_27.06.2018.pdf

Gobierno de Nicaragua. (8 de agosto de 2018). *Iniciativa n.º 20189327, Ley de Modificación a la Ley n.º 966, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2018*. Obtenido de Sistema de Seguimiento de Ley (SELEY): <http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/xpIniciativa.xsp>

ieapp. (2017). *Presupuesto ciudadano 2017. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Managua*. Obtenido de https://www.ieapp.org/media/files/24082017_PRESUPUESTO_CIUADADANO_2017_WEB.pdf

ieapp. (2018). *Presupuesto ciudadano. Inversión municipal en los departamentos de Nicaragua entre 2017 y 2018*. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua: ieapp. Obtenido de https://www.ieapp.org/media/files/INFOGRAFIAS_153_MUNICIPIOS_DE_NICARAGUA_25062018_WEB.pdf

ieapp. (2018). *Proyectos de inversión pública*. Obtenido de Nuestro Presupuesto: <http://nuestropresupuesto.org/proyectos/>

MHCP. (2014). *Manual de clasificadores presupuestarios*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Obtenido de <http://www.hacienda.gob.ni/programa-y-proyectos/pmsaf/clasificadores-presupuestarios/Manual%20de%20Clasificadores%20Presupuestarios.PDF/view>

MHCP. (2017). *Proyecto de Presupuesto General de la República 2018*. Managua. Obtenido de <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/ppresupuesto2018/index.html>

MHCP. (2018). *Informe de ejecución presupuestaria enero-junio 2018*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Managua. Obtenido de <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes/2018/Informe%20de%20Ejecucion%20Presupuestaria%20Enero%20-%20Junio%202018.pdf/view>

SNIP. (10 de febrero de 2018). *El Programa Anual de Inversiones Públicas*. Obtenido de Sistema Nacional de Inversiones Públicas: <http://snip.gob.ni/Portada/PipAnual.aspx>



Con el auspicio de



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza
en América Central

