



EDUCACIÓN



SERVICIOS
ECONÓMICOS



ADMINISTRACIÓN
GUBERNAMENTAL



SALUD



VIVIENDA



DEFENSA Y SEGURIDAD
CIUDADANA



DEUDA PÚBLICA



DESARROLLO
SOCIAL



SERVICIOS
RECREATIVOS

Conozcamos el Presupuesto General de la República 2016



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Conozcamos el Presupuesto General de la República 2016



Directora Ejecutiva IEEPP

Elvira Cuadra

Coordinadora

Programa Gobernanza e Inclusión Social

Dayra Valle Orozco

Investigadores

Leonardo Labarca

Joaquín Bárcenas

Revisión técnica

Adelmo Sandino

Asistente de investigación

Beverly Blandino

Imagen Institucional, Coordinación de Comunicación Estratégica

Ximena Largaespada

Edición, diseño, diagramación y portada

markanica.com

Managua, Nicaragua

Abril, 2016


Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas


Lomas de San Juan, casa No. 152

Apartado Postal: LM202

Teléfono: (505) 2278 6535

 iepp.org

 [/iepp](https://www.facebook.com/iepp)

 [@iepp](https://twitter.com/iepp)

Esta publicación fue posible por el generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (iepp) y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

N
351.722
I 59

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. IEEPP. (Nicaragua)
Conozcamos el Presupuesto General de la República (PGR) 2016 / Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. -- 1a ed. -- Managua : IEEPP, 2016
72 p. : il. col.

ISBN 978-99964-46-06-1

1. PRESUPUESTO-NICARAGUA
2. GASTO PUBLICO
3. TRIBUTACION
4. ANALISIS COSTO-BENEFICIO
5. INSTRUMENTOS DE INFORMACION



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons:
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	11
2.	ASPECTOS BÁSICOS	12
2.1.	El ciclo presupuestario	12
2.2.	Supuestos macroeconómicos del PGR 2016	17
3.	EL GASTO	20
	LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN 2016	20
3.1.	¿En qué se gasta?	21
3.2.	¿Para qué se gasta?	23
3.2.1.	El gasto social	23
3.3.	¿Quiénes gastan?	24
3.4.	El gasto en educación	25
3.4.1.	El presupuesto de gastos del MINED	27
	LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS	29
3.4.2.	El 6% para las universidades y la educación técnica superior	29
3.5.	El gasto en salud	31
3.6.	El gasto en seguridad ciudadana y defensa nacional	33
3.7.	Las transferencias municipales	35
3.8.	El Programa de Inversiones Públicas	37
3.9.	El gasto del CSE en el contexto de elecciones nacionales	38
3.9.1.	Asignación presupuestaria de los CSE en Centroamérica en periodos electorales	41
4.	EL PRESUPUESTO DE INGRESOS	43
	¿CÓMO FINANCIARÁ EL GOBIERNO LAS ACTIVIDADES CONTEMPLADAS PARA EL 2016?	43
4.1.	¿Qué son los tributos?	43
4.2.	Balance presupuestario: los recursos adicionales que utiliza el gobierno para financiar todas sus actividades	47
5.	¿CÓMO SE FINANCIA EL DÉFICIT FISCAL?	49
	CONCLUSIONES	51
	RECOMENDACIONES	53
	ANEXOS	55
	BIBLIOGRAFÍA	67

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Fiscalización del PGR 2013-2014.....	16
Gráfico 2. Crecimiento del PIB real observado vs estimado.....	18
Gráfico 3. Inflación acumulada observada vs estimada.....	18
Gráfico 4. Evolución del gasto 2012-2016 (en millones de córdobas).....	20
Gráfico 5. Clasificación económica del gasto 2016.....	21
Gráfico 6. Gasto de capital 2012-2016 (millones de córdobas).....	22
Gráfico 7. Distribución del gasto funcional 2016 (C\$ millones y %).....	23
Gráfico 8. Gasto social y su porcentaje respecto al gasto total 2012-2016 (C\$ millones y %).....	24
Gráfico 9. Distribución del gasto social 2016.....	25
Gráfico 10. Distribución del gasto 2016 por Institución (C\$ millones de córdobas).....	26
Gráfico 11. Distribución presupuestaria del MINED por programas 2012-2016 (C\$ millones).....	28
Gráfico 12. Niveles de inversión en educación como % del PIB.....	28
Gráfico 13. ¿Cuánto invierten en educación los países centroamericanos?.....	29
Gráfico 14. Asignación a universidades y centros de educación técnica superior 2012-2016.....	30
Gráfico 15. Distribución del 6 % por universidades 2012-2015 (C\$ millones).....	31
Gráfico 16. Distribución del gasto en salud 2016 (C\$ millones).....	32
Gráfico 17. Gasto en salud como % del PIB 2012-2016.....	32
Gráfico 18. Inversión del gobierno central en medicinas.....	33
Gráfico 19. El gasto en seguridad y defensa por institución 2012-2016 (C\$ millones).....	34
Gráfico 20. Transferencias municipales como % de los ingresos tributarios 2012-2016.....	35
Gráfico 21. Transferencias municipales 2016 por departamento.....	36
Gráfico 22. Programa de Inversión Pública total, como porcentaje del gasto total y PIB.....	37
Gráfico 23. Programa de Inversión Pública por departamento 2016.....	38
Gráfico 24. Programa de Inversión Pública según sector económico.....	39
Gráfico 25. CSE como % del gasto total y gasto destinado a las elecciones como % del CSE.....	40
Gráfico 26. Variación del gasto del CSE según año de elecciones nacionales.....	40
Gráfico 27. Gasto del poder electoral para elecciones nacionales en Centroamérica.....	42
Gráfico 28. Déficit fiscal del PGR 2016 (C\$ millones de córdobas).....	48

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Consultas del Proyecto de Ley de PGR 2013-2016 (C\$ millones de córdobas).....	14
Tabla 2. Auditoría al PGR 2013-2014.....	15
Tabla 3. Supuestos macroeconómicos subyacentes al PGR 2016.....	17
Tabla 4. Distribución del gasto en educación 2016 (C\$ millones de córdobas).....	27
Tabla 5. Programa Elecciones CSE 2011 vs 2016 (Elecciones Presidenciales).....	41
Tabla 6. Presupuesto de ingresos 2016 (C\$ millones de córdobas).....	45
Tabla 7. Aporte marginal de los ingresos tributarios y no tributarios en la recaudación del Gobierno Central 2012-2016.....	46
Tabla 8. Ingresos directos vs ingresos indirectos 2012-2016.....	46
Tabla 9. Tasa de crecimiento de la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios 2013-2016.....	47
Tabla 10. Balance presupuestario del Gobierno Central 2012-2016 (Millones de córdobas corrientes).....	50

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Ciclo Presupuestario.....	12
Ilustración 2. Estructura de los ingresos nacionales.....	44

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Algunos subsidios del PGR 2016.....	22
--	----

SIGLAS

AN	Asamblea Nacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BICU	Bluefields Indian and Caribbean University
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CGR	Contraloría General de la República
CNU	Consejo Nacional de Universidades
CSE	Consejo Supremo Electoral
CONADERFI	Consejo Nacional del Deporte, la Educación Física y la Recreación Física
CSE	Consejo Supremo Electoral
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGI	Dirección General de Ingresos
DGA	Dirección General de Aduanas
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
ENATREL	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FOMAV	Fondo de Mantenimiento Vial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRCC	Fondo de Reserva y Convergencia Comercial
IEEPP	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
INE	Instituto Nicaragüense de Energía
IND	Instituto Nicaragüense de Deportes
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
IR	Impuesto sobre la Renta
ISA	Institución Superior de Auditoría
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MEFCCA	Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa

MEM	Ministerio de Energía y Minas
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIDEF	Ministerio de Defensa
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MIJ	Ministerio de la Juventud
MIM	Ministerio de la Mujer
MINED	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
MITRAB	Ministerio del Trabajo
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PN	Policía Nacional
PIP	Programa de Inversión Pública
PGR	Presupuesto General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
RACCS	Región Autónoma de la Costa Caribe Sur
RACCN	Región Autónoma de la Costa Caribe Norte
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TATA	Tribunal Aduanero y Tribunal Administrativo
TRANSMUNI	Transferencias Municipales
UCA	Universidad Centroamericana
UNA	Universidad Nacional Agraria
UNI	Universidad Nacional de Ingeniería
UNAN - Managua	Universidad Autónoma de Nicaragua - Managua
UNAN - León	Universidad Autónoma de Nicaragua - León.
UPOLI	Universidad Politécnica de Nicaragua
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense

1. INTRODUCCIÓN

Desde el año 2007, el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) da seguimiento a temas relacionados con la transparencia presupuestaria y produce diferentes documentos de análisis del Presupuesto General de la República (PGR) de Nicaragua, en el entendido que es un derecho de la ciudadanía conocer cómo se utilizan los impuestos que pagamos los y las contribuyentes; con qué otros recursos cuenta el gobierno para financiar el presupuesto y a cuánto ascienden los montos destinados a los distintos sectores, especialmente salud y educación, que son claves para el bienestar social de cualquier país.

Las buenas prácticas de transparencia presupuestaria¹ recomiendan que es tarea de todo gobierno central publicar al menos ocho documentos² que permitan a la población comprender cómo se usan los recursos presupuestarios, siendo uno de ellos el Presupuesto Ciudadano.

“¿Conozcamos el Presupuesto General de la República 2016!” muestra el comportamiento del gasto y los ingresos del PGR en el período 2012-2016, dado que en este año finaliza el segundo período consecutivo del gobierno del presidente Daniel Ortega, y se realizarán elecciones nacionales. Es un documento que también sirvió como base para elaborar el Presupuesto Ciudadano; que desde el 2014 publica el IEEPP.

Un Presupuesto Ciudadano, es una versión menos técnica que brinda información básica sobre las asignaciones del PGR. Permite conocer la estructura de los gastos en educación, salud, seguridad ciudadana, defensa nacional; lo que se destina al Programa de Inversión Pública (PIP) y a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, entre otros. También incluye, los ingresos con que se financia la mayor parte de estos gastos y los mecanismos que se utilizan para cubrir el déficit fiscal, es decir, la brecha o diferencia que existe entre los gastos e ingresos.

En el sitio web de IEEPP (www.ieepp.org) se encuentran disponibles todos los documentos de análisis del PGR correspondientes a cada año, los cuales tienen como ejes temáticos el análisis de las asignaciones a educación, salud, el gasto social y en pobreza, entre otros; además del Presupuesto Ciudadano.

En IEEPP esperamos aportar a la comprensión del Presupuesto General de la República, para que la gente se organice y cuente con una herramienta que permita demandar la rendición de cuentas sobre el manejo de los fondos públicos.

1 El “Manual de transparencia fiscal del FMI” (2007), las “Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria” de la OCDE (2002), “Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno” del IBP (2010).

2 Los ocho documentos que ayudan a transparentar los recursos presupuestarios son: 1) Documento preliminar de Presupuesto, 2) la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, 3) el Presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, 4) el Presupuesto Ciudadano, 5) los Informes de Ejecución, 6) la Revisión de mitad de año, 7) el Informe de fin de año y 8) el Informe de auditoría. En Nicaragua las autoridades gubernamentales no publican el Documento preliminar, el Presupuesto Ciudadano ni la Revisión de mitad de año.

2. ASPECTOS BÁSICOS

2.1. EL CICLO PRESUPUESTARIO

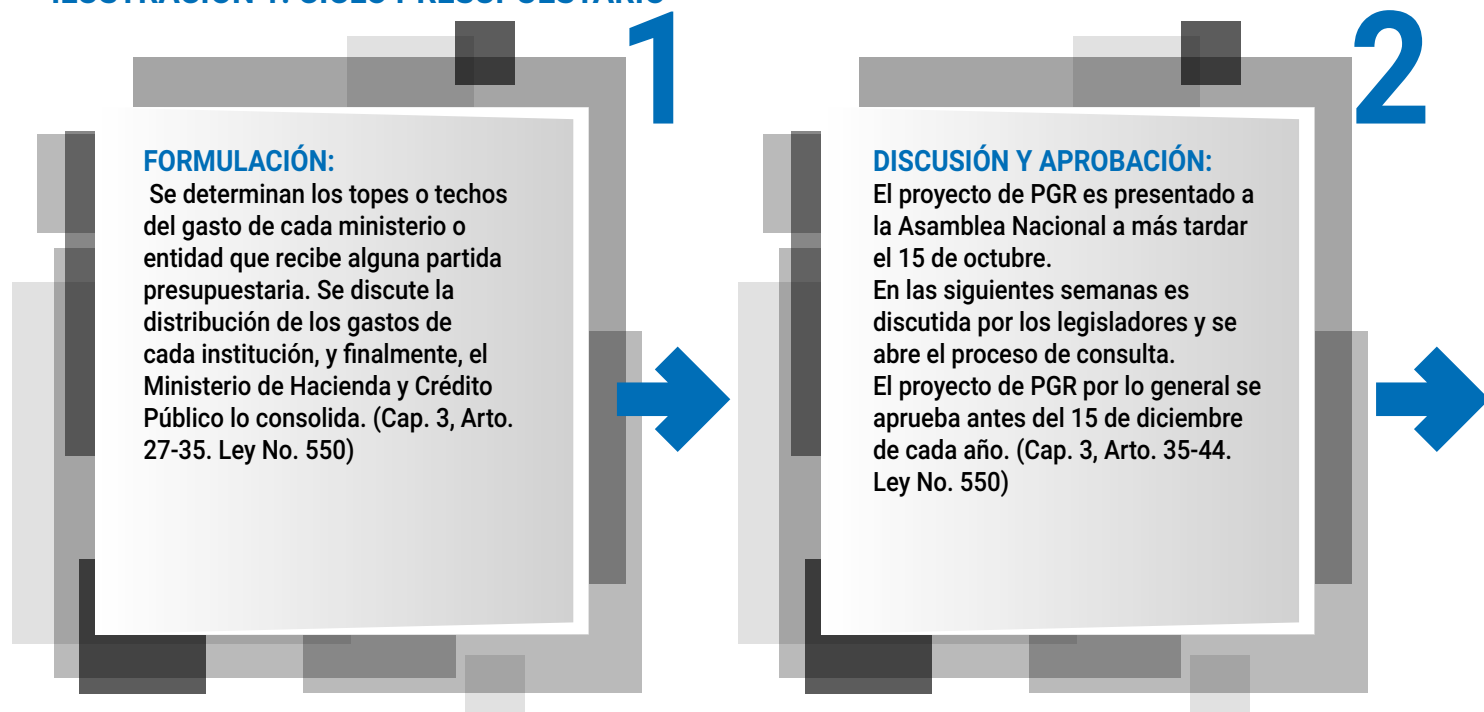
El Presupuesto General de la República (PGR) es el documento de política pública más importante que elabora un gobierno, puesto que refleja los objetivos e instrumentos de la política pública en general (OCDE, 2002). En él se detallan los ingresos y gastos que se tendrán durante un determinado periodo, por lo general un año. La mayor parte de los programas y proyectos que ejecuta el gobierno, son financiados con el pago de impuestos de los y las nicaragüenses, por lo tanto, es un derecho y un deber ciudadano conocer en qué se gasta y cómo se financian estos recursos.

En Nicaragua el Presupuesto es aprobado mediante

una ley que tiene vigencia anual, del 1 de enero hasta el 31 de diciembre. Todo presupuesto gubernamental tiene que atravesar un proceso denominado “ciclo presupuestario”, compuesto por 4 etapas: 1) Formulación, 2) Discusión y Aprobación, 3) Ejecución, y 4) Auditoría y Evaluación.

En Nicaragua, La “Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario” (No. 550) plantea en el artículo 30, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) debe enviar a más tardar el 30 de mayo, la Política Presupuestaria que indica los techos de los gastos para los diferentes ministerios, instituciones y demás entes que reciben fondos del Estado. Es en este momento que inicia la etapa de “Formulación”. Una vez elaborados todos

ILUSTRACIÓN 1. CICLO PRESUPUESTARIO



los presupuestos, gastos e ingresos, el MCHP elabora el libro de Presupuesto General de la República (PGR), que posteriormente se presenta como un proyecto de ley ante la Asamblea Nacional, a más tardar el 15 de octubre de cada año.

Una vez que la Asamblea Nacional tiene el proyecto de PGR, inicia la etapa de "Discusión y Aprobación". En esta instancia, la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto es la encargada de analizar las diferentes asignaciones presupuestarias; para ello es importante que también convoque a diferentes sectores (instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil, empresas privadas, entre otros) para que brinden sus opiniones y aportes al Presupuesto.

No obstante, en los últimos años, se han reducido los espacios de consulta, y más aún se han limitado a unas cuantas instituciones públicas, como se aprecia en la

tabla 1 que muestra el comportamiento de la consulta del PGR durante el período 2013-2016. El número de instituciones aumentó de cuatro a diez en 2013-2015; sin embargo en 2016 se redujo a siete. Si se compara el porcentaje que estas instituciones representan en el presupuesto de gasto; en el 2013 se sometió a consulta el 40.8% del presupuesto, y en el 2016 apenas el 15.1%. Cabe señalar que el MHCP es el único ministerio que es consultado año tras año debido a que es el encargado de las finanzas públicas. **Ver Tabla 1.**

La etapa de "Discusión y Aprobación" es sumamente importante debido a que es en este momento donde la población organizada tiene la oportunidad de incidir presentando sus demandas ante la Comisión Económica para que se puedan realizar algunos ajustes a las asignaciones. Sin embargo, a la fecha la discusión ha quedado como un asunto meramente del ámbito ejecutivo y legislativo, excluyendo a diferentes sectores de la sociedad.

3

EJECUCIÓN Y CONTROL:

Los órganos y entidades deben registrar la programación mensual de la ejecución de su presupuesto anual financiero y físico.

El MHCP a través de la Tesorería General de la República otorga trimestralmente la cuota presupuestaria en base a ciertos criterios.

Los órganos y entidades deberán registrar la ejecución física y financiera en el Sistema de Administración Financiera conforme a los procedimientos establecidos por el MHCP. (Cap 3, Arto. 45 -57).



4

AUDITORÍA Y EVALUACIÓN:

La Dirección General de Presupuesto del MHCP realiza, en forma trimestral y al cierre del ejercicio presupuestario, un análisis de los resultados financieros y físicos, y una evaluación de los programas de gasto y de cualquier otra información que considere pertinente. De igual forma prepara los informes con recomendaciones que deberán ser presentadas a las autoridades superiores y a los responsables de los organismos y entidades que correspondan.

Además, la Contraloría General de la República, el ente autónomo auditor, informa sobre cómo el gobierno gastó los recursos y luego brinda sus informes a la Asamblea Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la "Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario" (No. 550).

Tabla 1. Consultas del Proyecto de Ley de PGR 2013-2016 (C\$ millones de córdobas)

Presupuestos de instituciones públicas consultadas en el marco de las iniciativas de ley de PGR y sus presupuestos aprobados ^{1/}

INSTITUCIONES	2013	2014	2015	2016 ^{2/}
MINSA	7,928.00	9,636.60	10,838.90	N.C.
MINED	7,374.90	9,047.90	N.C.	N.C.
MTI	3,423.20	3,879.50	4,438.80	N.C.
MINREX	N.C.	724.9	N.C.	N.C.
MAGFOR	764.5	914.6	501.2	N.C.
MEFCCA	N.C.	948.6	1,016.10	N.C.
MIFIC	N.C.	N.C.	N.C.	190.3
PN	N.C.	N.C.	2,292.20	N.C.
IND	N.C.	N.C.	23.3	N.C.
TATA	N.C.	19.2	N.C.	N.C.
CONADERFI	N.C.	N.C.	299.4	327.8
ENATREL	N.C.	N.C.	N.C.	3,184.70
MEM	N.C.	N.C.	N.C.	628.2
CNU ^{3/}	N.C.	N.C.	N.C.	4,647.00
FOMAV	N.C.	N.C.	1,279.60	1,286.20
FISE	N.C.	N.C.	N.C.	599.5
RACCN	N.C.	199.3	180	N.C.
RACCS	N.C.	124.1	137	N.C.
INDICADORES:				
Número de instituciones consultadas	4	9	10	7
Total presupuestos consultados	19,490.60	25,494.70	21,006.50	10,863.90
Porcentaje en relación con el total de presupuesto de gastos	40.80%	45.70%	34.40%	15.10%

Notas:

1/: No incluye a diferentes asociaciones e instituciones culturales, religiosas, deportivas y humanitarias que reciben transferencias del presupuesto.

2/: Sobre la base del calendario de instituciones citadas suministrado por la Secretaría Legislativa de la Comisión Económica.

3/: Se refiere al 6% constitucional a las universidades, incluyendo subsidio a energía, agua y telefonía.

N.C.: Se refiere a las instituciones no consultadas en el año respectivo.

Fuente: Dictámenes favorables respectivos de las iniciativas de Ley Anual de Presupuesto General de la República.

Una vez aprobado el proyecto de Ley PGR, inicia la "Ejecución" que transcurre desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre. Durante este período la Dirección General de Presupuesto del MHCP debe preparar informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto y entregarlos a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República (CGR). Todo este proceso queda registrado en el Sistema de Administración Financiera. Estos informes son publicados, por lo general entre cinco y seis semanas después de cada trimestre.

Una vez que finaliza el año, inicia la etapa de "Auditoría y Evaluación", en la cual se debe de realizar un informe final –conocido como Informe de Liquidación Presupuestaria– que describe cómo fue la ejecución física y financiera del PGR; así como los informes de auditorías que evalúan si se cumplieron las normas de forma correcta. Por lo general, el Informe de Liquidación Presupuestaria se

publica en los primeros cuatro meses del siguiente año. En tanto, los informes de auditoría son publicados entre los 12 y 18 meses siguientes.

La "Auditoría y Evaluación" dura alrededor de 18 meses y también representa una de las etapas claves porque permite conocer cómo fueron utilizados los recursos provenientes del PGR. Sin embargo, en Nicaragua existe una deficiencia pues no se audita el 100% de las instituciones que reciben fondos presupuestarios. Según datos de la Contraloría General de la República - CGR (2015), solamente se logró auditar el 69.3% del PGR correspondiente al año 2013, con lo cual es difícil precisar el buen manejo de los fondos³. Este porcentaje de fiscalización se reduce al 52.44% para el año 2014, auditándose un total de 63 instituciones gubernamentales, contra las 50 auditadas en 2013 (CGR, 2016). **Ver Tabla 2 y Gráfico 1.**

Las buenas prácticas internacionales sobre transparencia presupuestaria plantean la necesidad de que una entidad externa al Poder Ejecutivo revise las finanzas públicas. El FMI (2007) recomienda que un órgano nacional independiente examine la ejecución del Presupuesto, con el fin de presentar su evaluación al Poder Legislativo y al público en general. Este órgano, por lo general, es la Institución Superior de Auditoría (ISA); en el caso de Nicaragua es la Contraloría General de la República (CGR), que debe revisar si el gobierno cumplió con las leyes y lineamientos administrativos. La OCDE (2002) enfatiza que los reportes o informes

realizados por la ISA deben ser examinados por el parlamento, el cual tiene que contar con la facultad y recursos suficientes para cumplir con esta tarea.

Por otro lado, el FMI (2012) recalca la importancia de contar con instituciones de auditoría y organismos de estadísticas que "sean independientes del gobierno", que detenten "un rol bien definido en el ciclo de gestión de las finanzas públicas" y que cuenten "con las facultades legales necesarias para exigir que el gobierno asuma sus responsabilidades" (FMI, 2012, págs. 42-43).

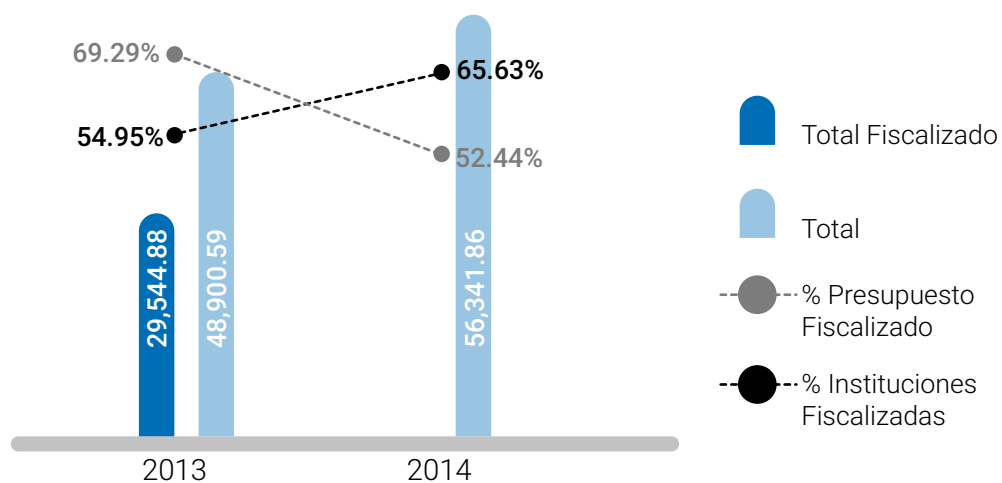
3 Las buenas prácticas internacionales de transparencia presupuestaria indican que el presupuesto debe de ser auditado al 100%, es decir, todas las instituciones y sus fondos. Los resúmenes de los informes de auditoría se pueden encontrar en la oficina de acceso a la información de la CGR; son individuales, uno por cada institución auditada. Si se desea conocer el informe completo, es necesario solicitarlo por escrito.

Tabla 2. Auditoría al PGR 2013-2014

Sector	No. de Entidades Auditadas		Monto Presupuesto Fiscalizado	
	2013	2014	2013	2014
Poder Legislativo	1	1	512.59	540.91
Poder Ejecutivo	1	1	288.39	271.69
Poder Judicial	1	1	1,936.18	2,128.53
Poder Electoral	1	1	375.43	568.67
Ministerios	16	16	25,454.13	16,769.37
Entes Descentralizados	23	33	4,333.11	6,470.82
Universidades	4	6	619.47	2,314.47
Empresas del Estado	3	4	362.56	480.42
Total Fiscalizado	50	63	33,881.86	29,544.88
Total	91	96	48,900.59	56,341.86
No Fiscalizado	41	33	15,018.73	26,796.99
Porcentaje fiscalizado	54.95%	65.63%	69.29%	52.44%

Fuente: CGR 2015.

Gráfico 1: Fiscalización del PGR 2013-2014



Fuente: CGR 2015 y 2016.

Tabla 3: Supuestos macroeconómicos subyacentes al PGR 2016

Concepto	2016
PIB nominal (millones de córdobas)	364,239.50
Crecimiento del PIB real	4.5%
Tasa de inflación acumulada	5.8%
Tipo de cambio promedio ^{1/}	28.6
Población	6,378,000
Precio promedio del barril de petróleo (US\$)	56

Fuente: Elaboración propia en base al Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2016-2019
1/: córdobas por un dólar.

2.2. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS DEL PGR 2016

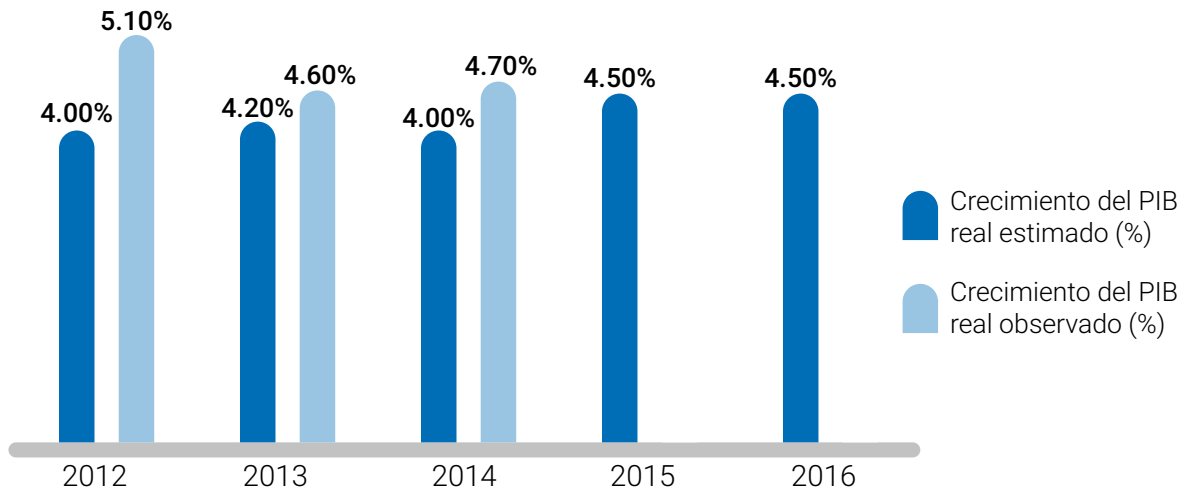
Los supuestos macroeconómicos son algunos indicadores que el gobierno calcula año con año para estimar cuál será el comportamiento de la economía. Son útiles porque permiten a los diferentes sectores (agropecuario, comercio, industria, etc.) tener una idea acerca de cuánto crecerá la economía y en base a esto realizar las proyecciones de su propio crecimiento.

Pero, ¿qué tiene que ver esto con el Presupuesto General de la República? Bastante. Por ejemplo, los ingresos tributarios son afectados positivamente cuando los diferentes sectores crecen. Por tanto, el gobierno proyecta sus ingresos en base a los cálculos que se hacen sobre el comportamiento de la economía nacional. De esa misma manera puede plantearse los gastos que se desean ejecutar y el nivel de endeudamiento que deberá generarse.

Los supuestos macroeconómicos también muestran: a) cuál será la variación del nivel de precios de los bienes de consumo, lo que se conoce como inflación acumulada y b) cuál será el tipo de cambio promedio del córdoba respecto al dólar, lo cual resulta útil en una economía donde la mayoría de los precios están dolarizados. Esto permite saber cuántos córdobas más se pagarán por un bien o servicio que se adquirió en meses o años anteriores.

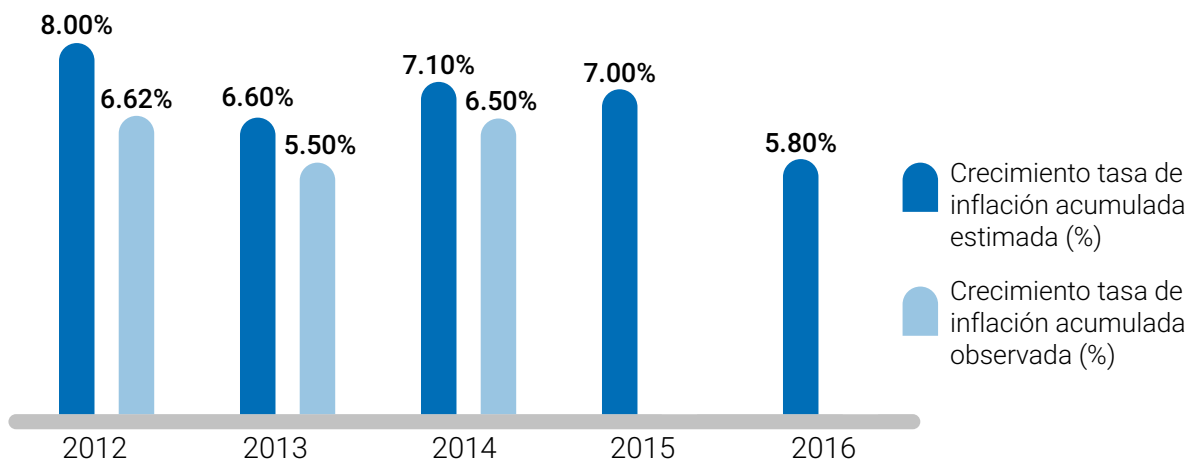
Otro dato que brindan es el precio promedio del barril de petróleo (que resulta importante para un país como Nicaragua que tiene una alta dependencia de este hidrocarburo); y las variaciones en los precios de los combustibles. A mayor costo, el transporte público (buses y taxis), puede inclinarse por subir las tarifas a los usuarios y/o demandar subsidios al gobierno. Por lo tanto, no es sólo de interés de los grandes empresarios, sino también de los pequeños comerciantes y diferentes gremios laborales; y de la población en general, conocer el Presupuesto y las estimaciones macroeconómicas que realiza el gobierno.

Gráfico 2: Crecimiento del PIB real observado vs estimado



Fuente: Estimaciones - Elaboración propia en base a PGR 2012-2016. Observado en base a estadísticas del Banco Central de Nicaragua (BCN).

Gráfico 3: Inflación acumulada observada vs estimada



Fuente: Estimaciones - Elaboración propia en base a PGR 2012-2016. Observado en base a estadísticas del Banco Central de Nicaragua (BCN).

Los supuestos macroeconómicos deben actualizarse cada semestre ya que puede ser que la actividad económica general experimente un incremento mayor a lo esperado, o por el contrario, menor; lo que afecta directamente los ingresos y los gastos, y en consecuencia a todo el Presupuesto General de la República. **Ver Tabla 3.**

Las estimaciones para dos de los indicadores más importantes que deben tenerse en cuenta en el PGR comúnmente son conservadoras. Por ejemplo, en los gráficos 2 y 3 se muestran las estimaciones versus el crecimiento del PIB real y de la inflación acumulada, observados.

Por lo general, el crecimiento de la economía ha sido mayor a lo estimado inicialmente, mientras que la inflación acumulada crece en menor porcentaje que lo estimado.

Ver Gráfico 2 y 3.

En el período 2012-2014, la economía nicaragüense creció en promedio nominalmente 11.9%. En el caso de que se cumplan las proyecciones para el 2015 y 2016, el segundo período del gobierno del presidente Daniel Ortega finalizaría con un crecimiento nominal promedio del 10.76%. Por otra parte, y bajo el mismo supuesto, el crecimiento real de la economía habrá tenido un aumento del 4.62%. Si observamos el gráfico 2, se nota que existen cálculos conservadores del PIB, lo cual incide en las estimaciones de los ingresos y de los gastos públicos, provocando que cada año se aplique al menos una reforma al presupuesto nacional. Esta subestimación junto a la supremacía del partido del gobierno en la Asamblea Nacional, permite la discrecionalidad del Ejecutivo al momento de asignar los nuevos recursos, dando cada vez menos margen para la participación pública.

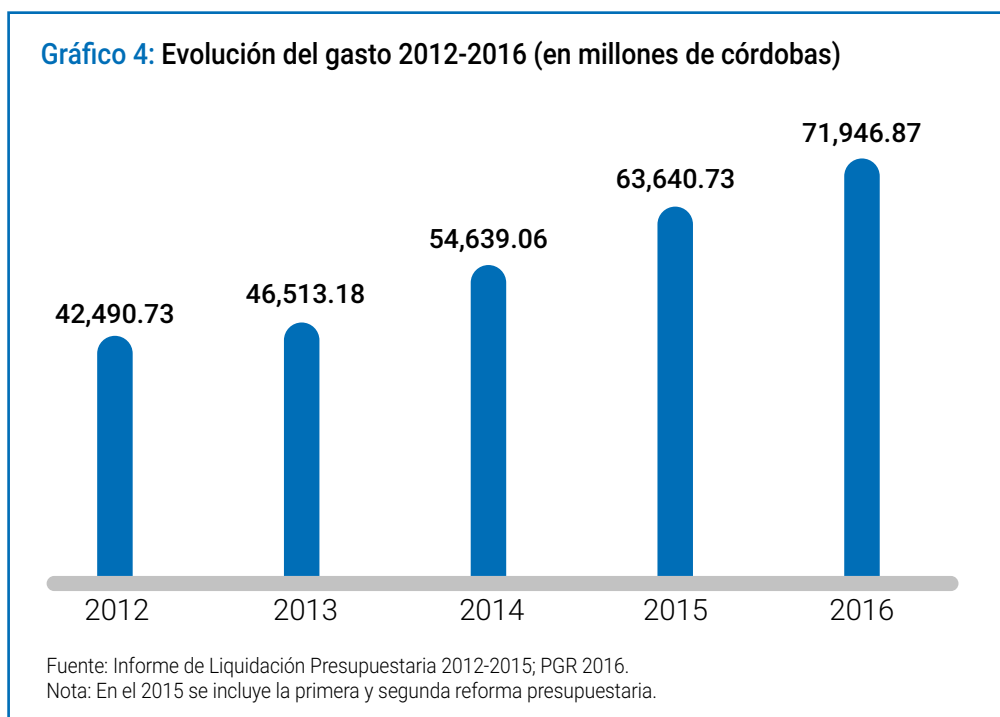
3. EL GASTO

LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN 2016

El 1 de diciembre del año 2015, la Asamblea Nacional aprobó la “Ley Anual de Presupuesto General de la República 2016” (Ley No. 918), que refleja un gasto total de C\$71,946,874,100 para todos los poderes del Estado, ministerios, entes autónomos y descentralizados y otras instituciones. Esto es, un aumento del 13.05% respecto al año 2015; sin embargo, si se convierten estas cifras a córdobas del 2006 encontraremos que el aumento real sería de 6.27% (ver anexos)

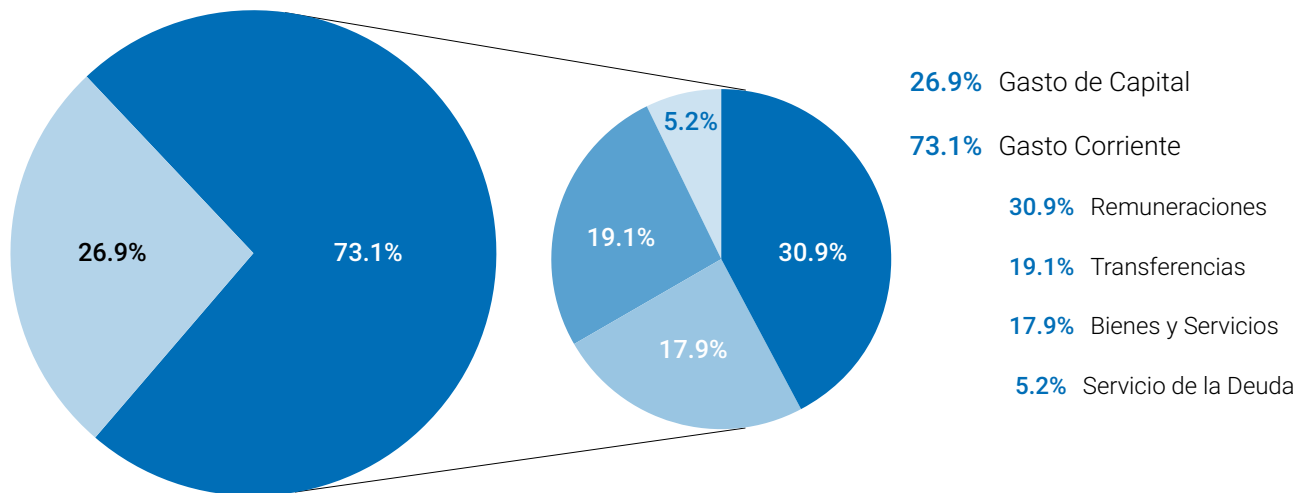
El gráfico 4 muestra la evolución nominal del gasto público para el período 2012-2016, y en el mismo podemos apreciar un crecimiento sostenido, calculado en 14.11% en promedio, superior al crecimiento promedio del PIB nominal equivalente a 11.9% para el mismo periodo. Si se deflactan⁴ las cifras para convertirlas en córdobas de 2006, se puede notar que el aumento promedio en dicho período del gasto fue de 10.3%. **Ver Gráfico 4.**

El presupuesto de gasto se distribuye en base a tres clasificaciones: Económica (¿En qué se gasta?), funcional (¿Para qué se gasta?) e Institucional (¿Quiénes gastan?).



4 Los anexos 12 y 13 muestran el gasto institucional deflactado y las variaciones interanuales, respectivamente. El deflactor se calcula en base a las cifras del PIB nominal y real proporcionadas por el BCN.

Gráfico 5: Clasificación económica del gasto 2016



Fuente: PGR 2016.

3.1. ¿EN QUÉ SE GASTA?

Para cumplir con las funciones que tiene un Estado (brindar salud, educación, etc.) todo gobierno brinda a la población bienes y servicios que no se rigen por los precios normales de mercado.

Para esto, los diferentes entes gubernamentales, en dependencia de sus recursos humanos y técnicos, pueden elaborar dichos bienes o comprarlos a terceros para luego distribuirlos. También tienen la facultad de realizar transferencias a los hogares (como en el caso de los subsidios al transporte y la tarifa eléctrica) para que los usuarios puedan acceder directamente a los mismos (FMI, 2011, pág. 45).

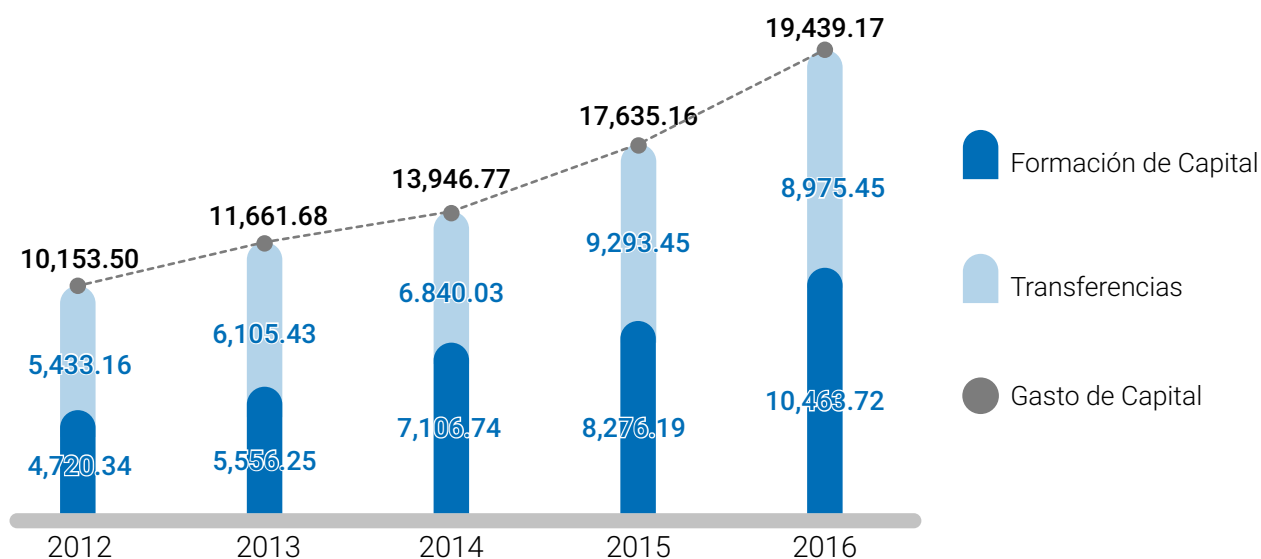
Ese tipo de gastos, según su "clasificación económica", se dividen en dos grandes grupos: 1) gasto corriente, o sea, aquellos que se generan continuamente como los

salarios, pago de deuda y gastos operativos (contratación de servicios, pago de energía, agua y telefonía; materiales de oficina, etc.); y 2) gasto de capital, que es la inversión en activos fijos como la reparación de escuelas, construcción de carreteras y edificios públicos, entre otros.

Una característica histórica del PGR de Nicaragua es que el gasto corriente siempre ha sido ampliamente superior al gasto de capital, **Ver Gráfico 5**. Esto se debe en gran parte a la carga salarial y todas las remuneraciones que se otorga al personal de las diferentes instituciones públicas. Según datos del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social -INSS (2015), el sector "Administración pública y defensa. Planes de Seguridad Social de afiliación obligatoria", es el que más asegurados tiene con un 21%. (Ver Anexo No. 1).

El gasto corriente pasó de representar el 76.1% en el año 2012 a un 73.1% en 2016, de acuerdo a las proyecciones.

Gráfico 6: Gasto de capital 2012-2016 (millones de córdobas)



Fuente: Informe de Liquidación Presupuestaria 2012-2015 y PGR 2016.

Cuadro 1: Algunos subsidios del PGR 2016

Entre el gasto corriente se encuentran las transferencias y subsidios a diferentes sectores del país. En 2016, estos montos ascienden a:

- C\$ 330,218,000 de subsidio a los servicios de agua, energía eléctrica y telefonía para las universidades del CNU.
- C\$ 226,175,000 para el subsidio de energía en los barrios económicamente vulnerables.
- C\$ 294,668,000 destinados a mantener la tarifa del transporte urbano colectivo de los municipios de Managua y Ciudad Sandino.
- C\$ 165,660,000 de subsidio a los servicios de agua, luz y telefonía para los jubilados.
- C\$ 235,826,000 focalizados a subsidiar la construcción de viviendas de familias de ingresos bajos y moderados.

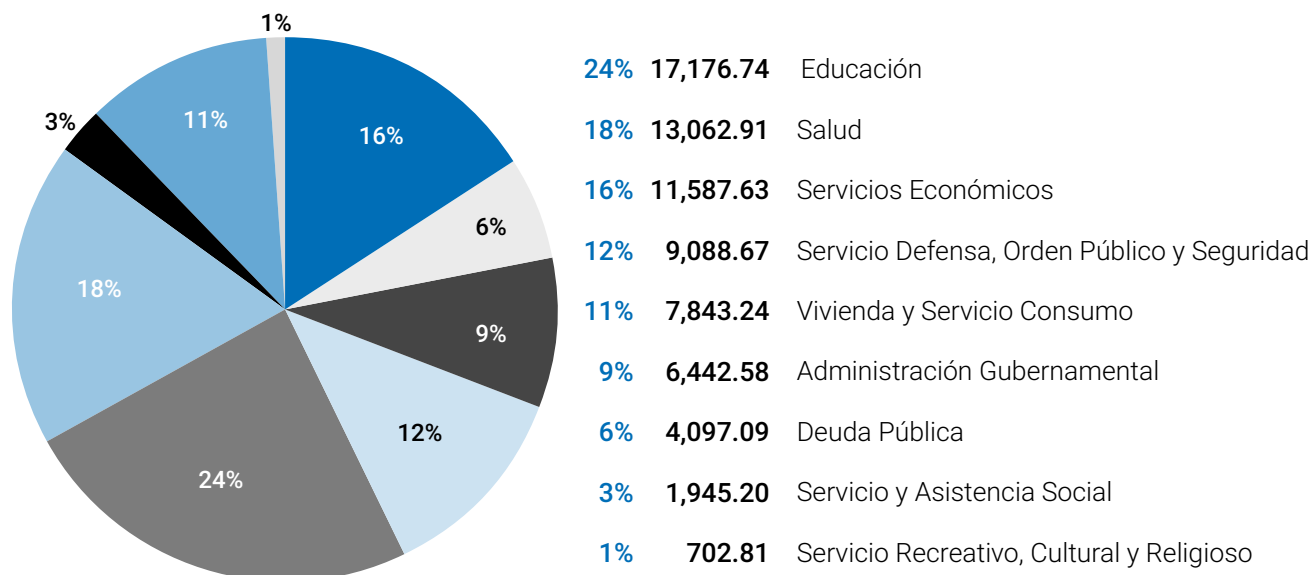
Fuente: PGR 2016.

Mientras que el gasto de capital se incrementó de un 23.9% a un 26.9%, en el mismo período, lo que se ve reflejado en la ejecución de un mayor número de inversiones públicas.

Por otra parte, el gráfico 6 muestra la evolución del gasto de capital, siendo la formación de capital⁵ la que ha tenido mayor dinamismo con un crecimiento promedio anual del 21.9%.

5 Según el Banco Mundial la formación de capital se refiere a los desembolsos en concepto de adiciones a los activos fijos de la economía, al mejoramiento y construcción de infraestructura vertical y horizontal.

Gráfico 7: Distribución del gasto funcional 2016 (C\$ millones y %)



Fuente: PGR 2016.

3.2. ¿PARA QUÉ SE GASTA?

Un Estado debe cumplir con ciertas funciones u objetivos de carácter socioeconómico para el desarrollo de un país. En Nicaragua, se establecen 9 grandes líneas de acción: educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo social, servicios económicos, vivienda, administración gubernamental, servicios recreativos y deuda pública. Según la experiencia de la mayoría de los países, estas funciones son de interés general, por lo tanto, se adopta esta clasificación del gasto del gobierno central (FMI, 2001).

Todo presupuesto nacional busca destinar fondos para dar respuestas a las necesidades de la población y cubrir los compromisos del gobierno, como la deuda pública en materia económica. El gráfico 7 muestra cuáles son las 9 funciones en las cuales se distribuye el gasto en

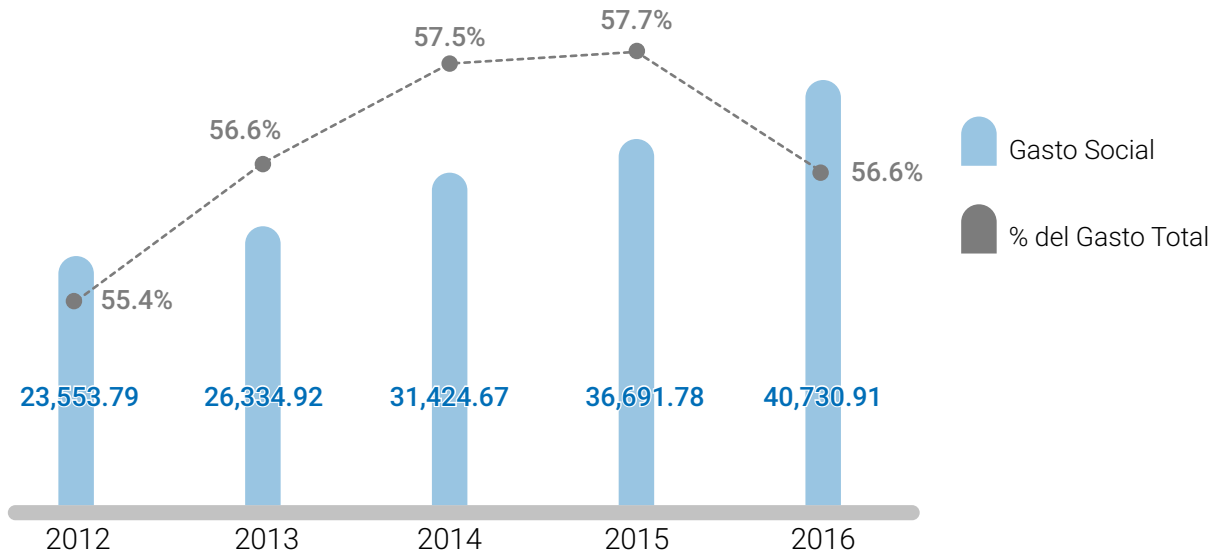
Nicaragua y su porcentaje en relación al gasto total. Destacan la función educación (24%), salud (18%), y servicios económicos (sobre todo en infraestructura) con el 16%.

Aunque esta distribución no ha variado en los últimos cinco años, los recursos destinados sobre todo a educación y salud, no han sido suficientes para brindar servicios de calidad en ambos sectores.

3.2.1. EL GASTO SOCIAL

Dentro del gasto funcional se destacan un grupo de sectores: educación, salud, vivienda, servicios recreativos y servicios sociales, que conforman el “gasto o inversión social”. Se denomina así porque se espera que las estrategias y políticas orientadas a estos sectores, tengan impacto y cambios positivos en distintos ámbitos

Gráfico 8: Gasto social y su porcentaje respecto al gasto total 2012-2016 (C\$ millones y %)



Fuente: Informe de Liquidación Presupuestaria 2012-2015 y PGR 2016.

y grupos poblacionales. Es decir, se pretende solucionar problemas sociales o reducir al máximo posible, sus efectos (Martínez, 2011).

El gasto social en el período 2012-2016 ha representado en promedio el 56.8% del gasto total, con un crecimiento del 14.7%. Por su parte, el crecimiento real promedio de este gasto ha sido del 11.05% **Ver Gráfico 8.**

Para el 2016, el gasto social se estima que sea del 11.17% del PIB, es decir, ese porcentaje representa el esfuerzo del gobierno para distribuir las riquezas o ingresos producidos por el país. **Ver Gráfico 9.**

Igual que en el gasto funcional, los sectores a los cuales se destinan mayores recursos son educación, salud,

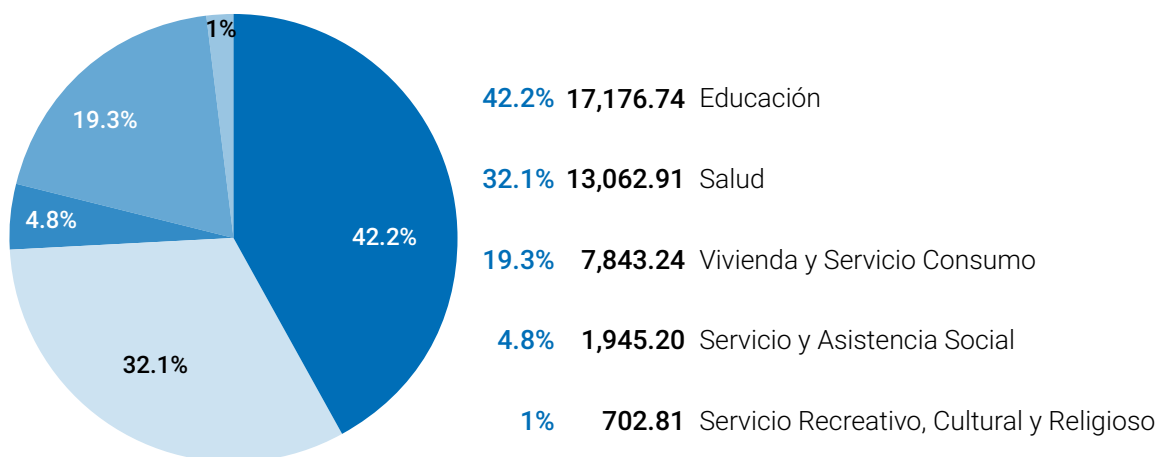
vivienda y servicios comunitarios. Particularmente, se prioriza la educación y salud, que reciben una asignación equivalente a un 74.3% del gasto social, cuyas montos se detallan posteriormente.

3.3. ¿QUIÉNES GASTAN?

La tercera clasificación: "Institucional", muestra cómo se distribuye el gasto en las diferentes instituciones, ministerios y entes descentralizados, entre otros. El gráfico 10 muestra las asignaciones para el año 2016. Se evidencia que el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación (MINED) tienen las partidas presupuestarias más altas, con un 18.02% y 17.06% respectivamente. Le siguen las transferencias municipales (8.19%) y el Ministerio de Transporte e Infraestructura -MTI (7.72%)⁶.

⁶ Para mayor detalle sobre el gasto institucional como porcentaje del PGR, véase el Anexo 2.

Gráfico 9: Distribución del gasto social 2016



Fuente: PGR 2016.

Aunque se observa que las prioridades del gobierno son la educación y la salud, la inversión en estos sectores sigue siendo insuficiente.

Por otra parte, dentro de la partida “Asignaciones y subvenciones”, de la cual se desglosa una serie de entes descentralizados, se destacan: las transferencias municipales (C\$ 5,895.25 millones); el 6% para las universidades (C\$ 4,316.8 millones); el Fondo de Mantenimiento Vial – FOMAV (C\$ 1,286.24 millones) y la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica – ENATREL (C\$ 863.81 millones).

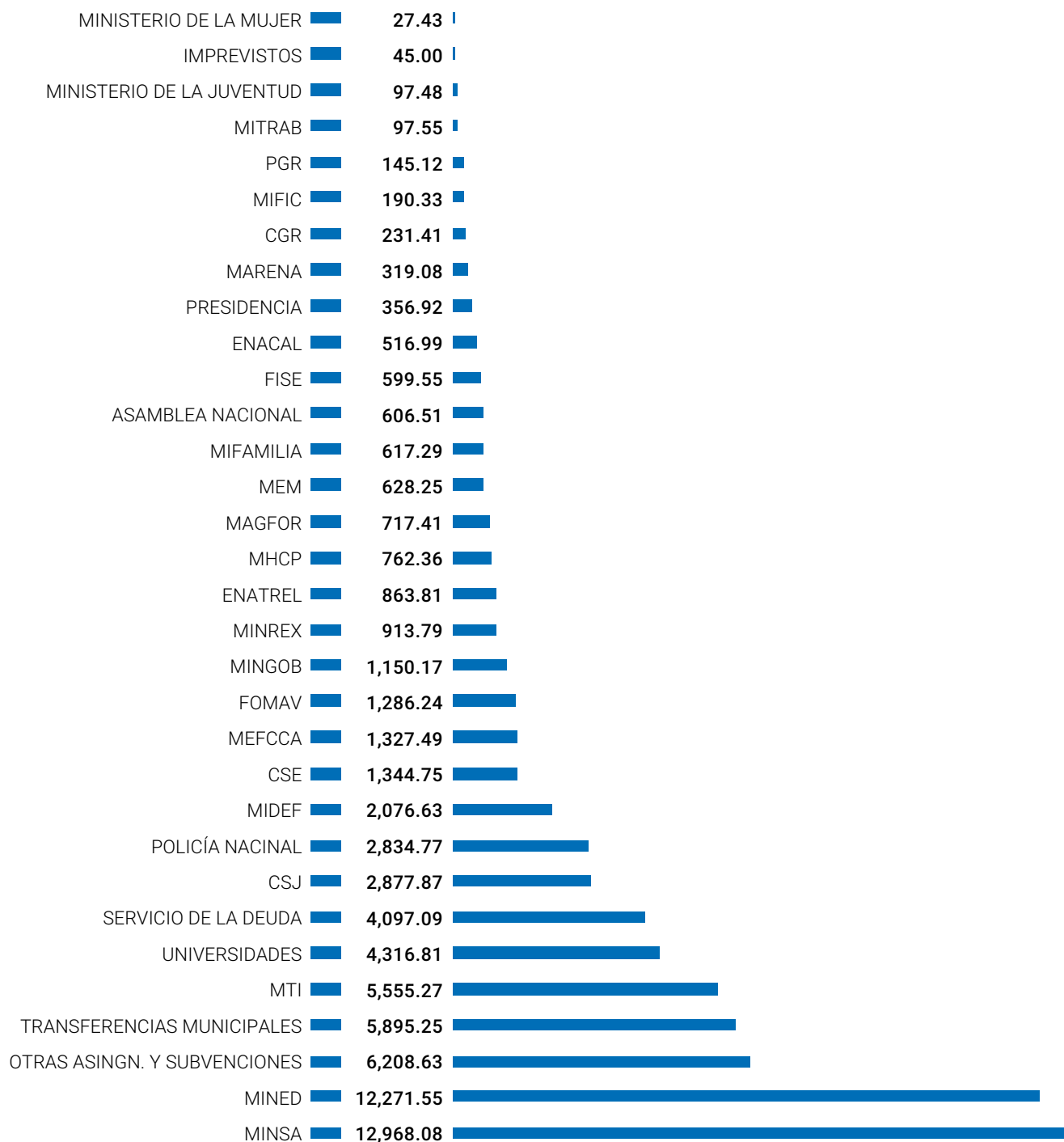
3.4. EL GASTO EN EDUCACIÓN

La educación contribuye al desarrollo de las capacidades físicas, mentales y espirituales de las personas a lo largo

de toda la vida. Es considerada la mejor inversión de una nación porque permite alcanzar el bienestar social, nivelar las desigualdades económicas y sociales, acceder a mejores niveles de empleo, elevar las condiciones culturales de la población, ampliar las oportunidades de los jóvenes, etcétera. La experiencia mundial muestra una estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de un país, en su amplio sentido, con la fortaleza de su sistema educativo y de investigación científica y tecnológica. Según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un año adicional de escolaridad puede incrementar el PIB per cápita de un país entre un 4 y 7% (OCDE, 2009).

La Tabla 4 presenta la distribución del gasto en educación para el año 2016. La principal institución ejecutora de estos fondos es el MINED con el 71.45%, seguido por la

Gráfico 10: Distribución del gasto 2016 por Institución (C\$ millones de córdobas)



Fuente: PGR 2016.

Tabla 4: Distribución del gasto en educación 2016 (C\$ millones de córdobas)

Institución	2016	%
MINED	12,271.55	71.45%
6 % universidades	4,316.81	25.13%
Universidades (servicios básicos)	330.22	1.92%
INATEC	92.20	0.54%
INTECNA	50.95	0.30%
MINJUVE	40.63	0.24%
Policía Nacional – Formación policial	36.09	0.21%
UNICA - Formación maestros empíricos	21.20	0.12%
Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Sistema Educativo	9.31	0.05%
Gobierno RACCS	5.93	0.03%
Subvenciones a centros religiosos, culturales, deportivos y organizaciones sin fines de lucro	1.85	0.01%
Total educación	17,176.74	100.00%

Fuente: PGR 2016

asignación constitucional a las universidades y centros de educación técnica superior con 25.13%. En el periodo 2012 -2016, estas instituciones han representado en promedio el 68.4% y 25.3% respectivamente, de esta partida presupuestaria. **Ver Tabla 4.**

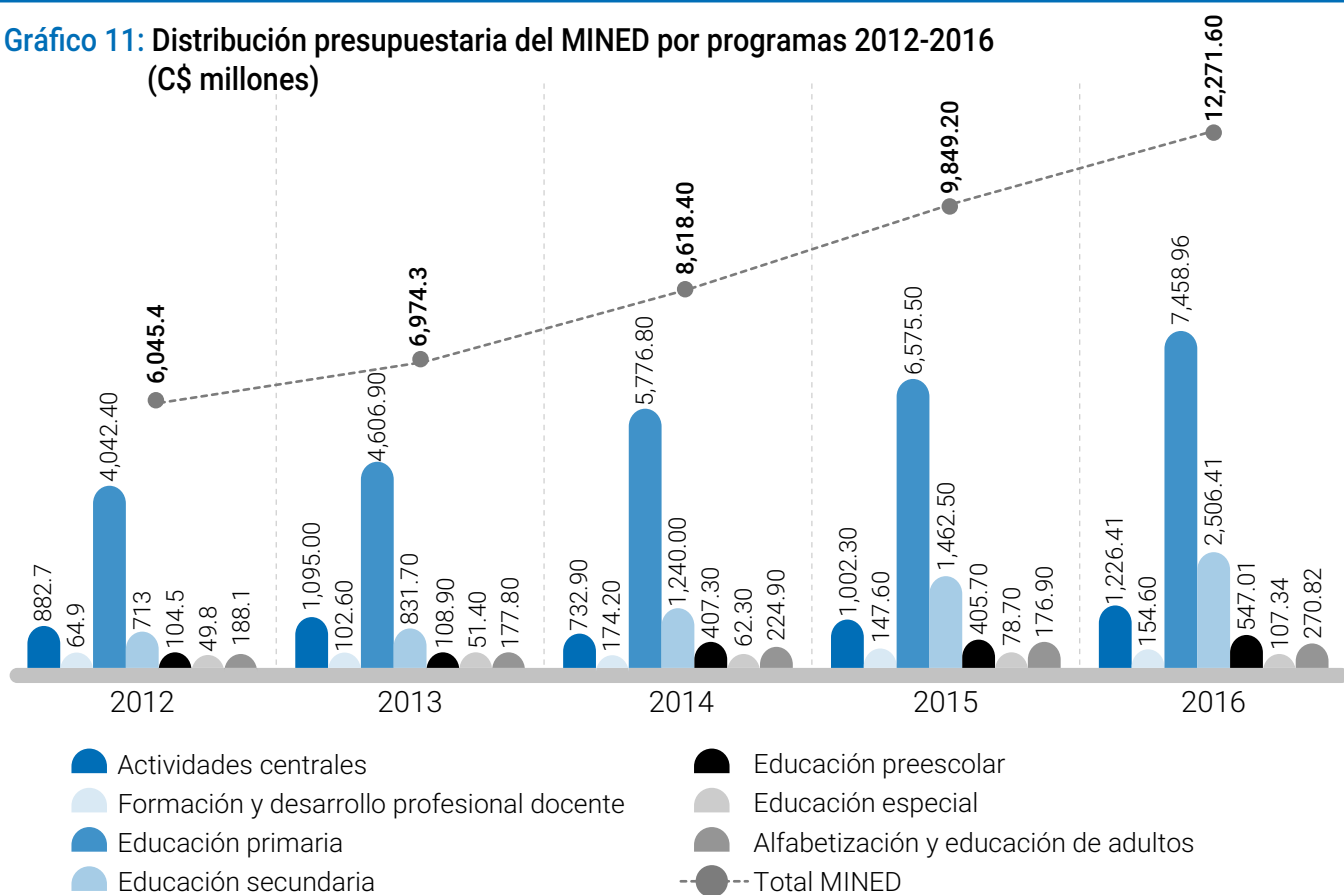
3.4.1. EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MINED

El MINED está a cargo de la educación básica y media (preescolar, primaria y secundaria). Para el año 2016 su presupuesto de gastos asciende a C\$ 12,271.55 millones de córdobas. Los montos para cada programa que ejecuta

se detallan en el gráfico 11, y como se puede apreciar, la prioridad ha sido la educación primaria, sobre todo porque la mayor parte del universo estudiantil se concentra en esos niveles. (Ver anexo 3).

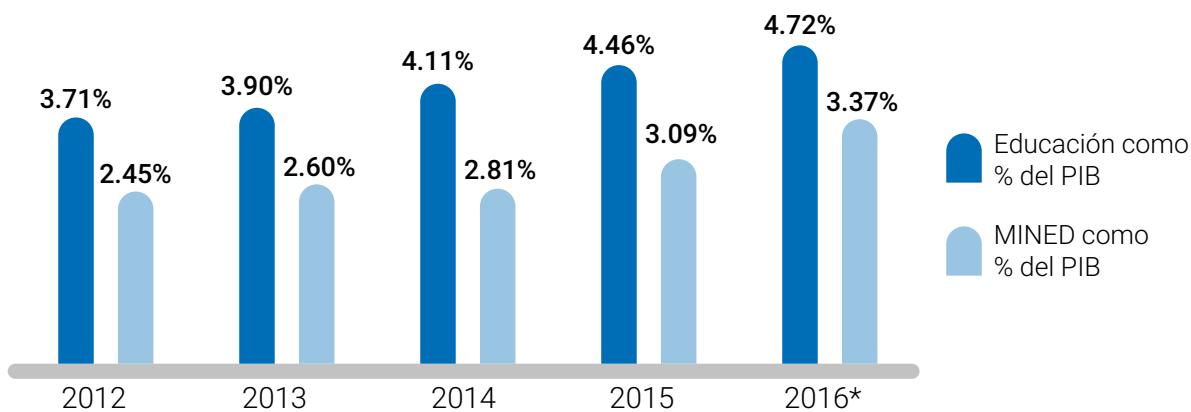
La inversión pública total en educación pasó de representar el 3.71% del PIB en 2012 al 4.72% en 2016 (según las proyecciones). Se espera que este año, la inversión en educación básica y media (MINED), llegue al 3.37%. Sin embargo, aunque se noten ciertos avances en los últimos cuatro años, han sido insuficientes para proveer al país de una educación pública de calidad. **Ver Gráfico 12.**

Gráfico 11: Distribución presupuestaria del MINED por programas 2012-2016 (C\$ millones)



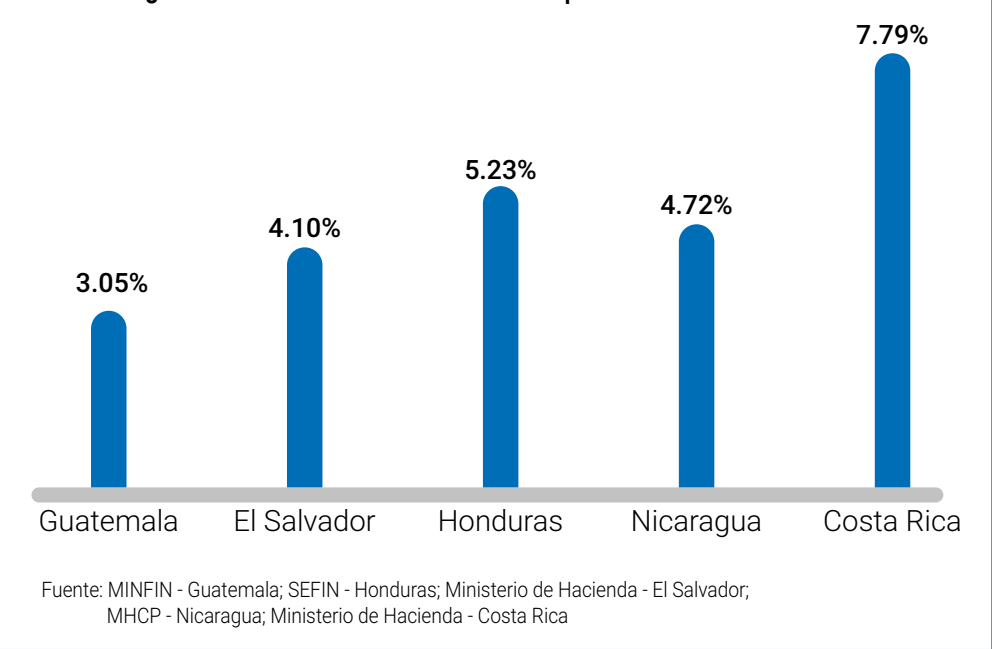
Fuente: Informe de Liquidación Presupuestaria 2012-2015 y PGR 2016.

Gráfico 12: Niveles de inversión en educación como % del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de liquidación presupuestaria 2012-2015 (MPMP 2016-2019).
*: Proyecciones.

Gráfico 13: ¿Cuánto invierten en educación los países centroamericanos



LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

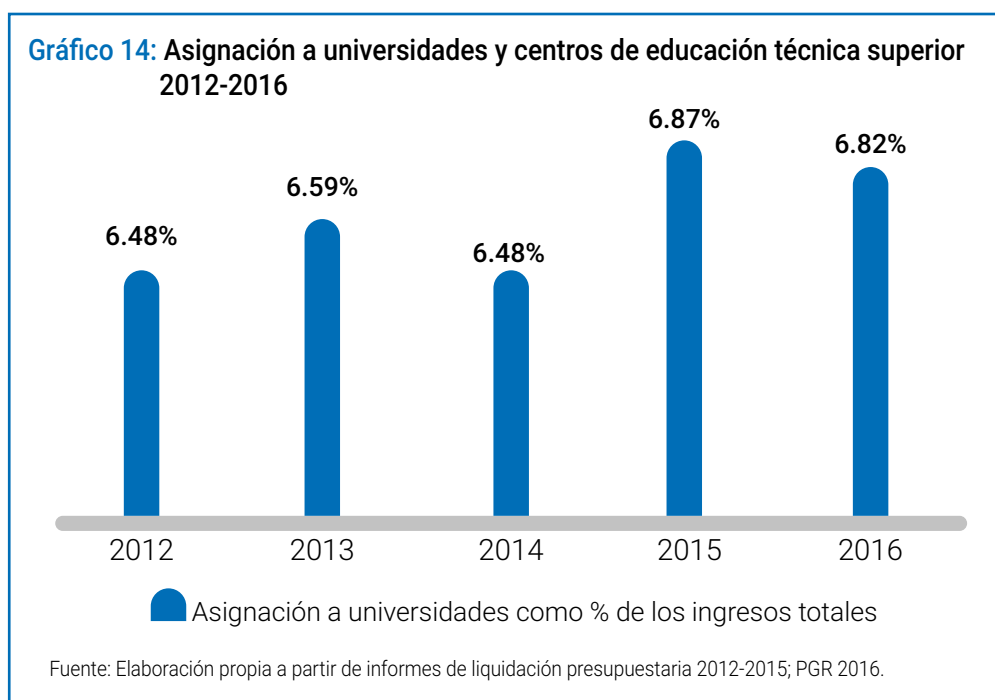
Una revisión de los presupuestos públicos de los países centroamericanos arroja que Costa Rica es la nación que más invierte en educación (7.79% del PIB), seguido por Honduras (5.23%), Nicaragua (4.72%), El Salvador (4.1%) y Guatemala (3.05%). **Ver Gráfico 13.**

3.4.2. EL 6% PARA LAS UNIVERSIDADES Y LA EDUCACIÓN TÉCNICA SUPERIOR

La Constitución Política de Nicaragua, en el artículo 125 párrafo 3 menciona que “las universidades y centros de educación técnica superior deben ser financiadas por el Estado”, a través del Presupuesto General de la República. La “Ley de Autonomía de las instituciones de

educación superior” (No. 89), plantea en el artículo 55 que ese aporte es de un 6% y que debe calcularse en base al presupuesto de ingresos. La interpretación del inciso 1 de este artículo, generó muchas polémicas en los primeros años de aplicación de esta ley, por lo tanto, en 1992, se aprobó la “Ley de interpretación auténtica del artículo 55, inciso 1” (Ley No. 151) que establece que la asignación para las universidades debe calcularse en base a los ingresos totales, quedando excluidas las donaciones y préstamos.

En el gráfico 14 se observa que efectivamente, en los últimos 5 años se ha respetado esta partida presupuestaria. Sin embargo, no se precisa si la asignación es suficiente para cubrir las necesidades de la educación superior; un tema que puede estar sujeto a un estudio de mayor profundidad.



Actualmente reciben fondos del 6 %:

Universidades públicas:

- Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN) - León.
- Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN) - Managua.
- Universidad Nacional de Ingeniería (UNI).
- Universidad Nacional Agraria (UNA).

Universidades privadas:

- Universidad Centroamericana (UCA).

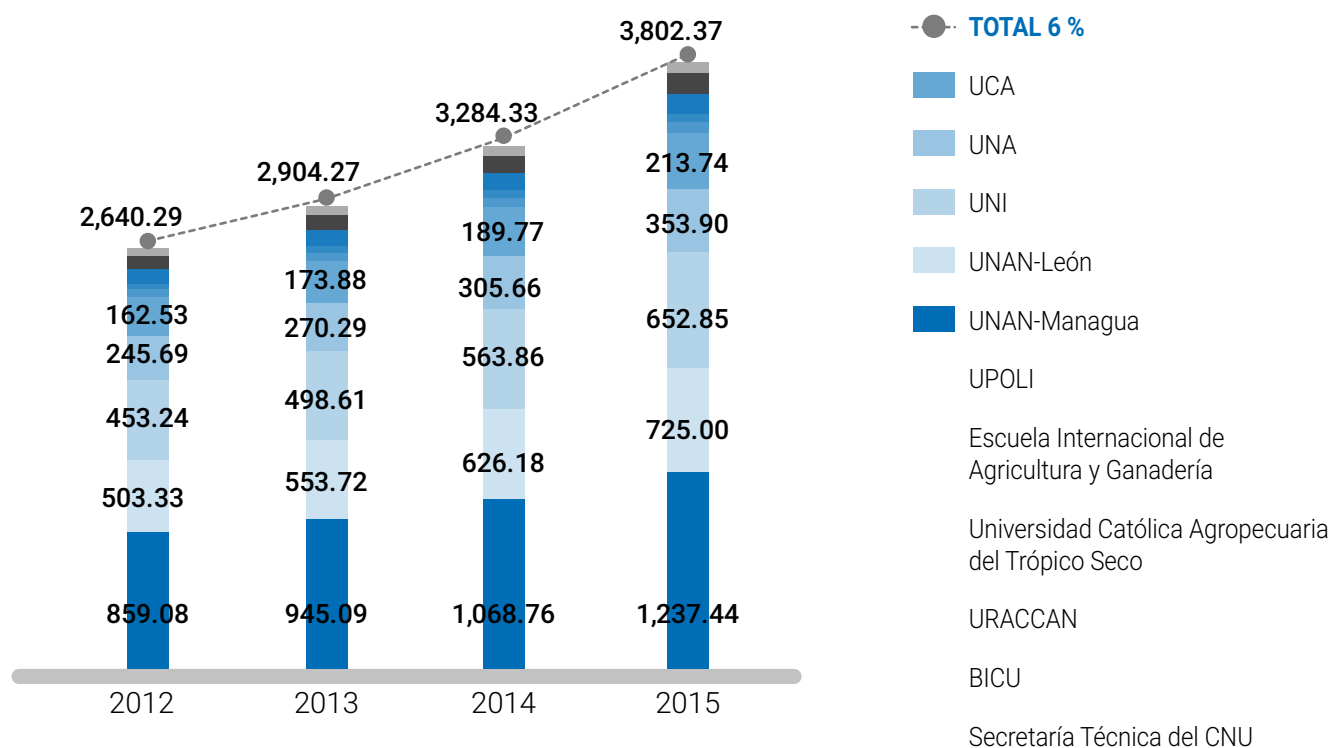
- Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI).
- Bluefields Indian and Caribbean University (BICU).
- Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN).

Centros de educación técnica superior:

- Escuela internacional de Agricultura y Ganadería.
- Universidad Católica Agropecuaria del Trópico Seco.

El gráfico 15 muestra la distribución del 6% a las universidades durante el periodo 2012- 2015. Se observa que históricamente la UNAN -Managua, la UNAN –León, la UNI, la UNA y la UCA son las que reciben los montos

Gráfico 15: Distribución del 6 % por universidades 2012-2015 (C\$ millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de liquidación presupuestaria 2012-2015

más altos, en correspondencia con la distribución de la matrícula estudiantil (Ver anexo 4 – Distribución porcentual).

El proyecto de PGR 2016 no presenta información sobre la asignación a las universidades. No obstante, se estima que dicha partida, incluyendo el subsidio para los servicios agua, teléfono, energía eléctrica, representa el 6.46% del gasto total y el 1.28% del PIB.

3.5. EL GASTO EN SALUD

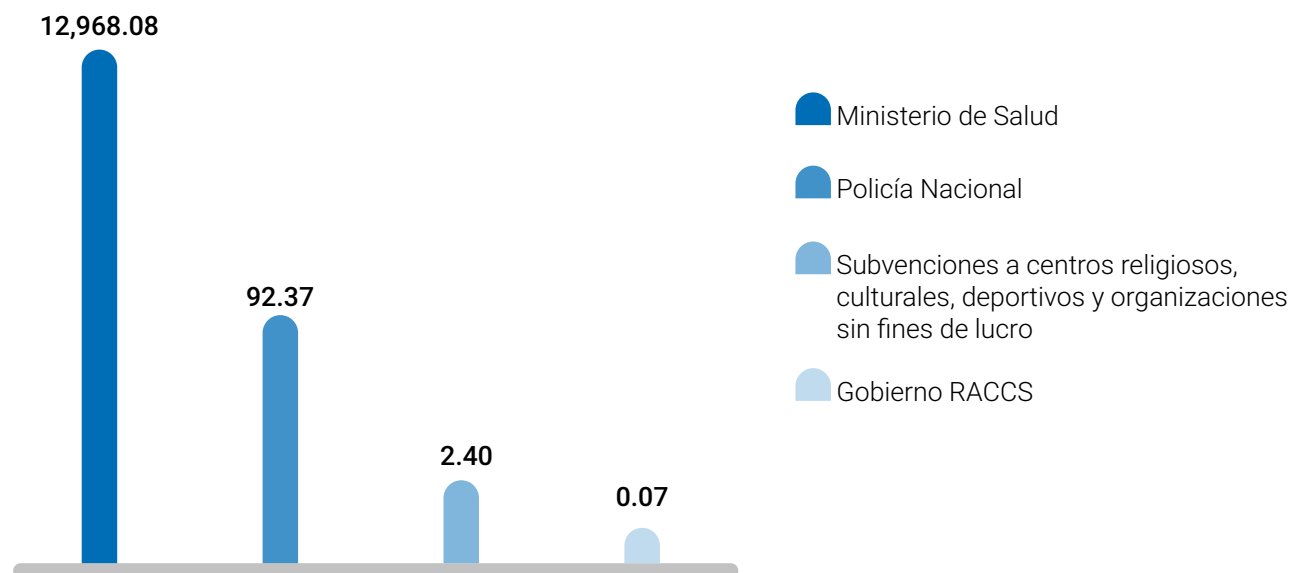
Al igual que la educación, la salud es un derecho consignado en la Constitución Política, que en el artículo 59 dice que: "...El Estado debe establecer las condiciones básicas para su promoción, protección, recuperación y rehabilitación...".

El gasto en salud lo conforma en su mayoría el monto asignado al MINSAs, el cual equivale al 99.29% del PGR 2016. Pero este año también se asignó C\$ 92.37 millones, al Hospital Carlos Roberto Huembes de la Policía Nacional y C\$ 70 mil córdobas al gobierno de la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACCS). **Ver Gráfico 16.**

Es interesante destacar que durante el período 2012-2015 el Ministerio de Defensa ejecutó un total de C\$ 1,318.1 millones de córdobas para la construcción del nuevo Hospital Militar "Alejandro Dávila Bolaño" (ver anexo 4), el cual fue financiado con préstamos externos (70.27%), rentas del tesoro (23.42%) y donaciones externas (6.32%).

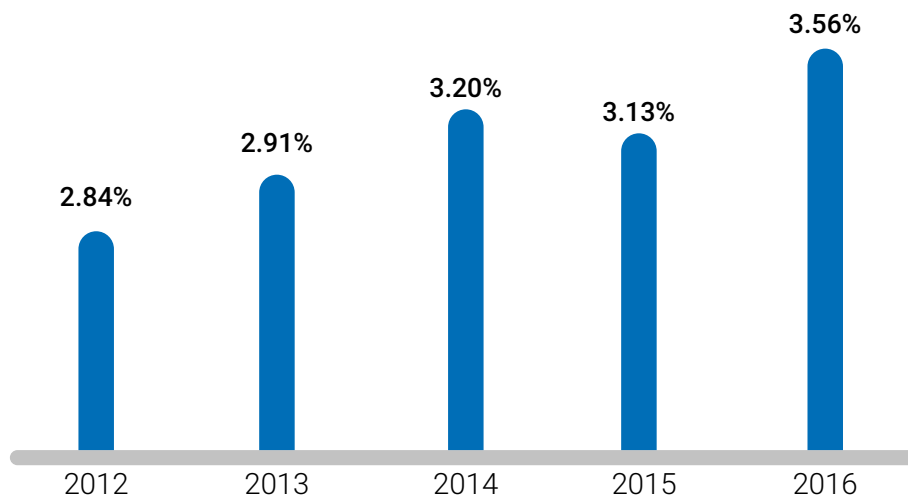
Dejando a un lado las donaciones, el 93.69% de este hospital se financió con los impuestos que pagan los y las nicaragüenses, sin embargo, los servicios que brinda

Gráfico 16: Distribución del gasto en salud 2016 (C\$ millones)



Fuente: PGR 2016.

Gráfico 17: Gasto en salud como % del PIB 2012-2016

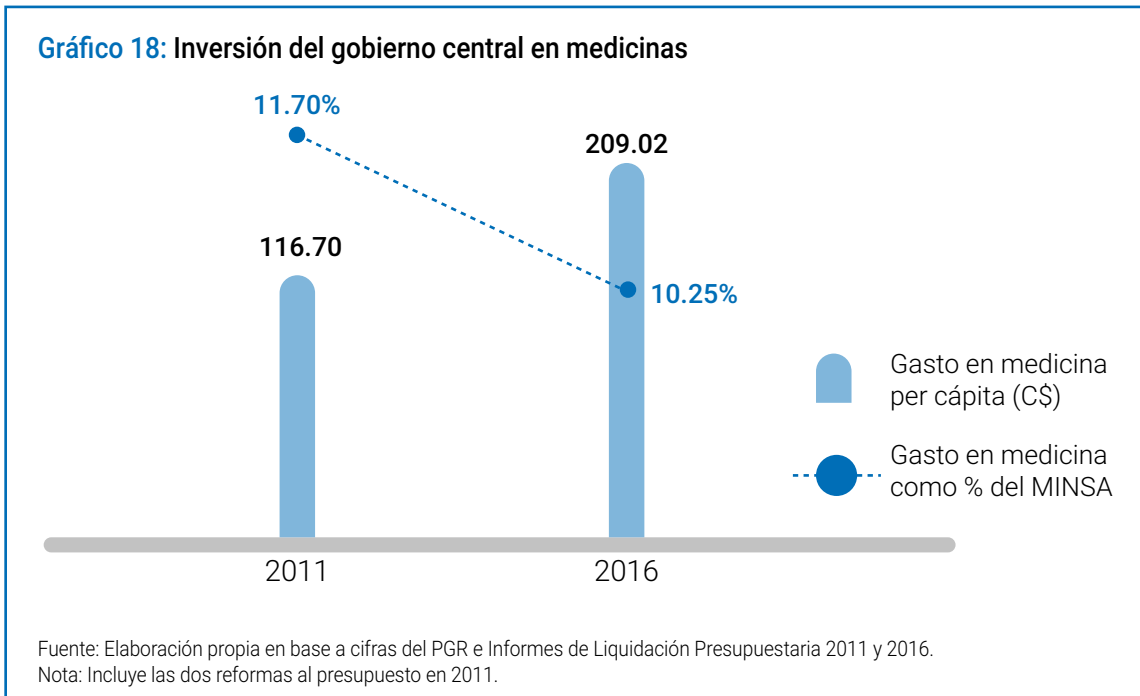


Fuente: Informe de Liquidación Presupuestaria 2012-2015 y PGR 2016.

solo pueden ser aprovechados por privados, militares y sus familiares, y contribuyentes del INSS.

Un dato que se destaca como logro del gobierno en

materia de salud, es que Nicaragua representa el primer país centroamericano que ha erradicado el sarampión y la rubeola, gracias a las jornadas de vacunación de niños y niñas (MINSAs, 2012).



La salud también requiere de mayores partidas presupuestarias. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), dicha inversión debería alcanzar el 6% del PIB, sin embargo, ningún país de la región centroamericana –a excepción de Costa Rica– alcanza esta meta. Actualmente Nicaragua destina apenas el 3.59% del PIB a este sector.

El MINSA necesita más puestos y centros de salud para brindar a la población –principalmente de las zonas rurales y aisladas– todos los servicios gratuitos que requieren en un primer nivel de atención; es decir, no solo la consulta médica sino también los exámenes de laboratorio y medicamentos. El gráfico 18 muestra cuánto invierte el gobierno en medicamentos para atender la salud de la población nicaragüense.

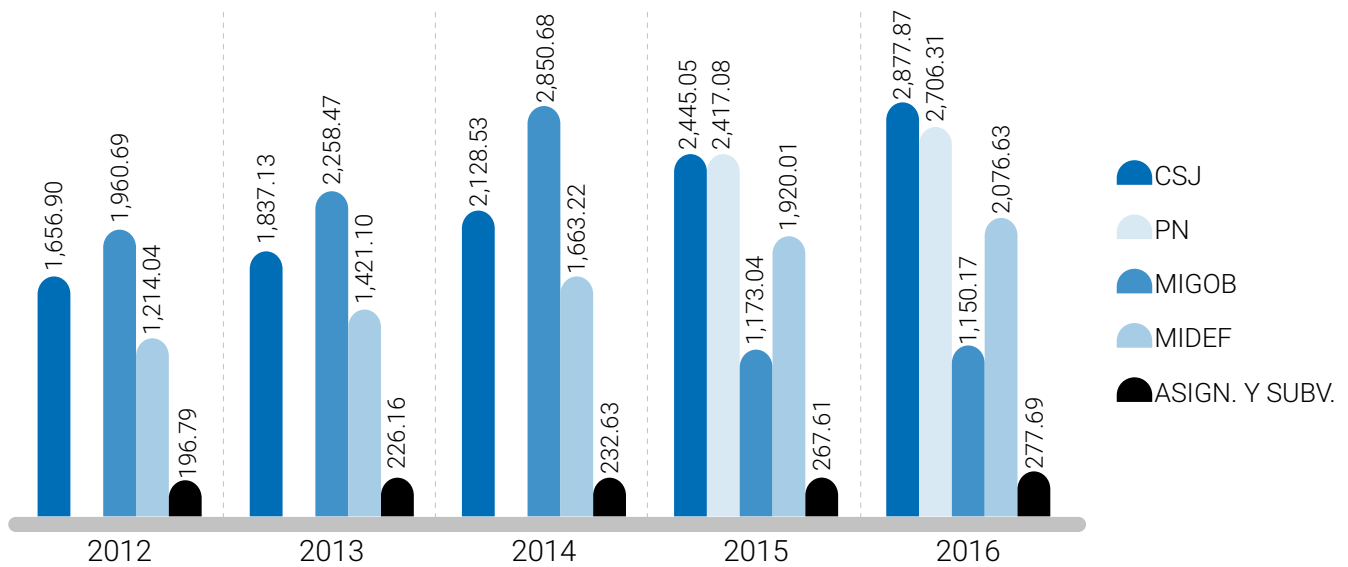
Es notable el crecimiento que ha tenido nominalmente este gasto, sin embargo, en relación al gasto del MINSA

la proporción ha disminuido del 11.7% al 10.25%, entre 2011 y 2016. Así mismo, es necesario mencionar que el gasto per cápita en medicinas presenta un reconocible aumento de C\$ 116.7 córdobas a C\$ 209.02 en el mismo período, es decir, un aumento del 79.11%. No obstante, si se deflactan esas cifras, notaremos que el aumento es del 48.09%.

3.6. EL GASTO EN SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL

Una de las funciones del Estado es garantizar la seguridad ciudadana y la protección de la soberanía nacional mediante el resguardo de las fronteras. En un contexto democrático, la seguridad es una condición indispensable para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas, desarrollar sus potencialidades sin amenazas de violencia o criminalidad y gozar plenamente de sus derechos humanos.

Gráfico 19: El gasto en seguridad y defensa por institución 2012-2016 (C\$ millones)



Fuente: Informe de Liquidación Presupuestaria 2012-2015 y PGR 2016.

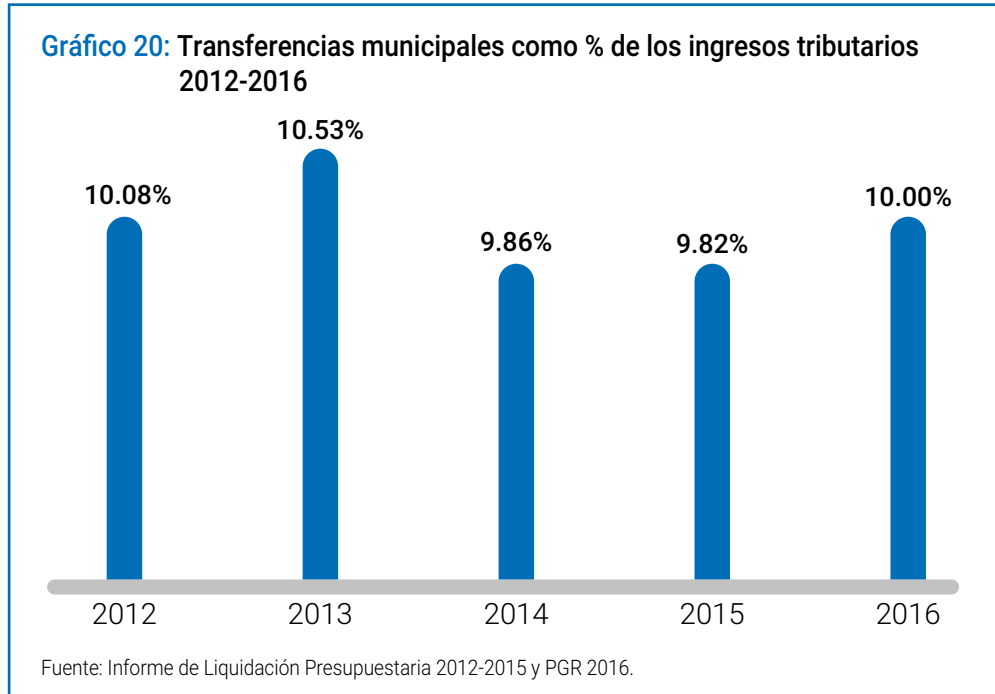
En las normas internacionales sobre la clasificación funcional del presupuesto, el gasto en “defensa” y en “orden público y seguridad”, se encuentran separados porque tienen fines diferentes. El primero está relacionado con la defensa militar, defensa civil, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollo relacionados con la defensa y defensa en términos generales. En cambio, el segundo tienen que ver con los servicios de policía, servicios de protección contra incendios, tribunales de justicia, prisiones, investigación y desarrollo relacionado con el orden público y seguridad, en términos generales.

Sin embargo, en la clasificación funcional del PGR en Nicaragua, las partidas destinadas a ambas instituciones aparecen fusionadas. En reiteradas ocasiones, la sociedad civil organizada ha señalado la importancia de mantener separadas las labores de la Policía Nacional y el Ejército, y sobre todo, que no se recurra a la fuerza militar como órgano de seguridad ciudadana.

Para el 2016, el gobierno estima dirigir para defensa y seguridad, el 12.6% del gasto total, es decir, C\$ 9,088.67 millones, los que serán distribuidos de la siguiente manera: CSJ (31.66%), Policía Nacional (29.78%), MIGOB (12.65%), MIDEF (22.85%) y en las asignaciones y subvenciones (3.06%), que incluye partidas para el Ministerio Público, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y el Consejo Nacional contra el Crimen Organizado. **Ver Gráfico 19.**

En el período 2012-2016, el gasto para este sector presentó un aumento promedio interanual del 16.1%. Esta distribución presupuestaria daba un rol preponderante al MIGOB, pero en el 2015 cuando la Policía Nacional dejó de ser un órgano adscrito a dicho ministerio, y pasó a responder directamente al Presidente de la República; se produjo una reducción del 60% del presupuesto del MIGOB.

La Policía Nacional es la institución encargada de velar por la seguridad ciudadana. Su función es tan relevante



para la vida de los y las nicaragüense que se estructura en siete programas: 1) actividades centrales, 2) seguridad vial, 3) investigación e inteligencia policial, 4) formación policial, 5) servicios de salud hospitalaria, 6) protección de personalidades y 7) prevención, seguridad ciudadana humana; siendo este último el que representa el mayor gasto (58.3%). En cierto modo, el éxito de esta política se ve reflejado en la opinión favorable que tiene la población sobre el trabajo policial.

Según la “VII Encuesta de percepciones sobre la seguridad ciudadana” (IEEPP, 2015), un 62.4% de las personas entrevistadas valoró positivamente el accionar de esta institución en el año 2014. Sin embargo, ese mismo año, también refleja un aumento en la valoración negativa, al pasar del 8% en 2013 al 36.7%.

Un caso que llama la atención es el MIDEF, que resulta favorecido cada vez que se realiza una reforma

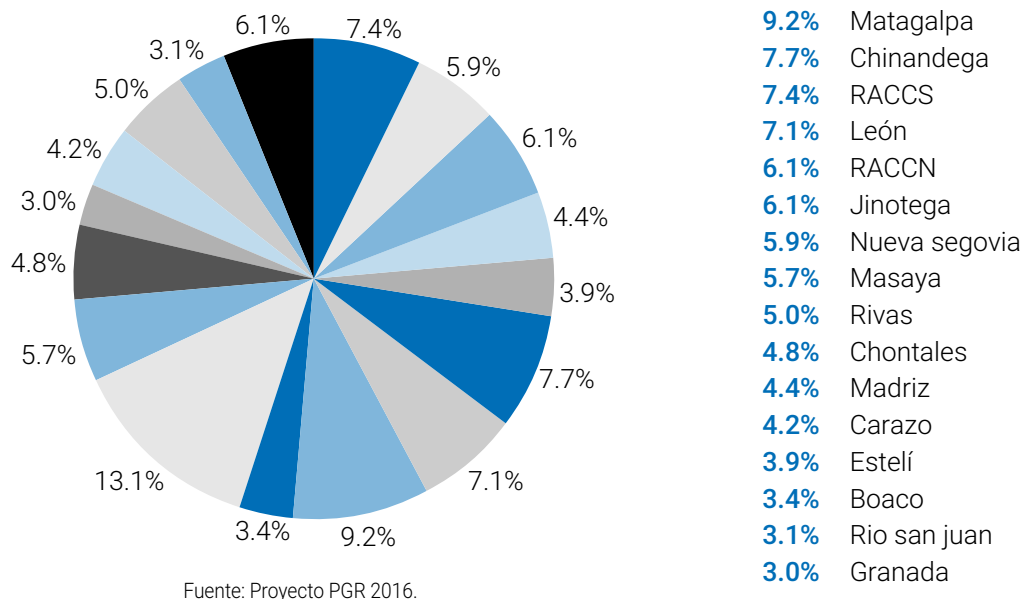
presupuestaria. Las asignaciones a este ministerio han tenido un aumento promedio interanual del 14.69%, dentro del gasto en seguridad y defensa.

3.7. LAS TRANSFERENCIAS MUNICIPALES

Las transferencias municipales son partidas del PGR que se asignan a los diversos municipios de Nicaragua, con la finalidad de complementar el financiamiento de los gastos anuales de cada gobierno local.

Según la “Ley de transferencias presupuestaria a los municipios de Nicaragua” (No. 466), esta partida equivale al 10% de los ingresos tributarios del país, desde el año 2010. No obstante, el gráfico 20 muestra que en el año 2014 y 2015, esta regla no se cumplió. En cambio para el 2016, sí se proyecta que se asigne el 10% a las alcaldías, como generalmente ha sucedido en años anteriores.

Gráfico 21: Transferencias municipales 2016 por departamento



La asignación más grande le corresponde al departamento de Managua, seguido por Matagalpa, Chinandega y la RACCS. Por otro lado, al analizar las cuotas por municipio se observa que las cabeceras departamentales son las que obtienen más recursos, debido a su densidad poblacional, y en consecuencia, a la mayor demanda de servicios. El municipio de Managua, es además, el que obtiene el monto más alto (7.57%) en el año 2016. **Ver Gráfico 21.**

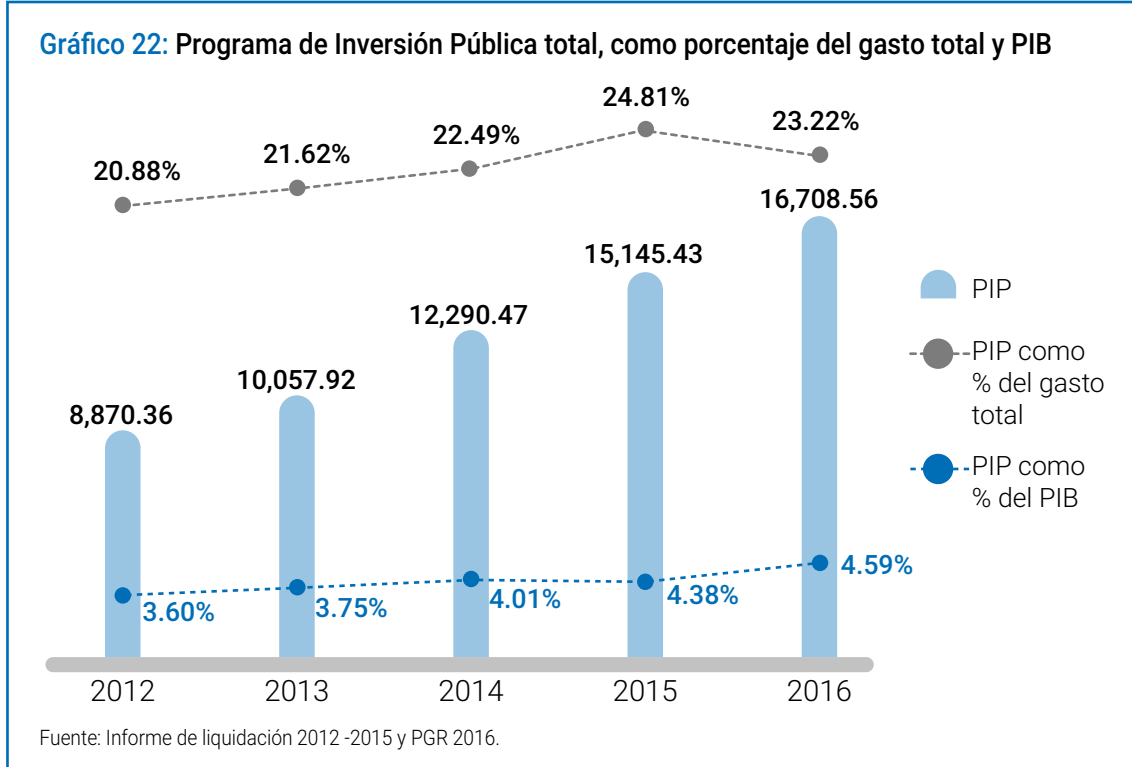
El destino de las transferencias municipales también está vinculado a otros criterios como:

- La equidad fiscal.
- La eficiencia en la recaudación del IBI.
- La población del municipio.

- La ejecución de la transferencia.
- El criterio de la comisión de transferencia.

La Ley de reforma a la Ley 466 (Ley No. 850) introduce que la asignación de las transferencias municipales será determinada por la Comisión de Transferencias en base a los criterios anteriormente mencionados, sin embargo no establece los porcentajes o montos fijos, sino que quedan a discrecionalidad de dicha comisión.

Las transferencias municipales representan una fuente de ingreso muy importante para las alcaldías. Las estadísticas que proporciona el sitio web Transmuni (www.transmuni.gob.ni) muestran que para el año 2016 alcanzan alrededor del 42.18% del total de los ingresos de las municipalidades; seguido de los ingresos obtenidos vía Impuesto sobre ventas y servicios, llamado IMI con el 22.87% (Gobierno de Nicaragua, 2016).



3.8. EL PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS

El Estado tiene el rol estratégico de estimular la inversión privada, a través de la inversión en bienes públicos, que permita el desarrollo de la población, reducir las brechas sociales y los costos de los agentes económicos presentes en el país. El Programa de Inversión Pública (PIP) refleja los proyectos que son –desde el punto de vista técnico, económico y social– de mayor rentabilidad en las áreas de infraestructura vial, energética, educativa, salud, agua y saneamiento, viviendas, inversiones municipales (MHCP, 2016).

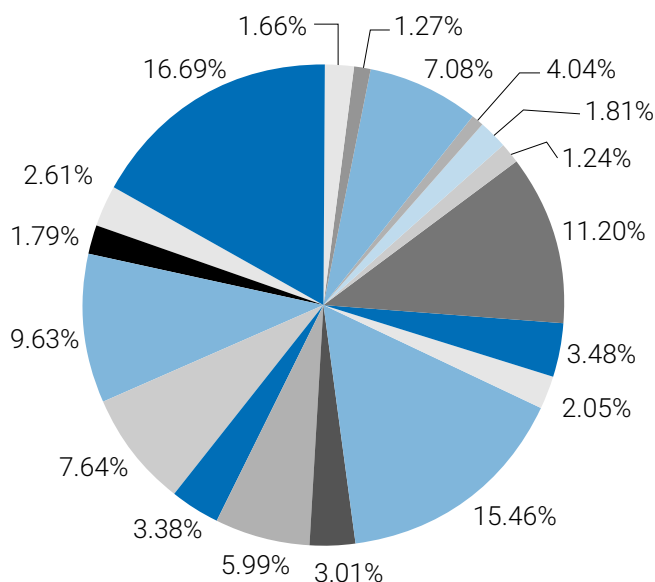
Desde el 2012 al 2016, el PIP ha tenido crecimiento interanual promedio muy significativo –de un 17.3%–.

Así mismo, pasó de representar en el año 2012, el 20.88% del gasto total y el 3.6% del PIB, a un 23.1% y 4.56% respectivamente en el 2016, según estimaciones del PGR de este año. **Ver Gráfico 22.**

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es una fuente de información importante para conocer más detalles acerca del total de las inversiones públicas. Refleja tanto el PIP a nivel de gobierno central como el detalle por entes descentralizados (empresas públicas e instituciones), que tienen capacidad de ejecutar sus propios fondos. Por tanto, existen proyectos que no necesariamente se reflejan en el presupuesto nacional⁷. Como se puede apreciar en el Anexo 8, el PIP del gobierno central para 2016 asciende a C\$ 16,708.6 millones de

⁷ Lo óptimo, como práctica de transparencia, sería que todos los proyectos de este programa fueran reflejados en el presupuesto. Los proyectos que no entran al presupuesto, al menos deberían ser mostrados en los anexos presupuestarios a manera de información; ya que son calificados como fondos extrapresupuestarios.

Gráfico 23: Programa de Inversión Pública por departamento 2016



Fuente: Sistema Nacional de Inversión Públicas (SNIP, 2016).
Nota: Se refiere al total de inversión del sector público.

16.69%	Multidepartamental
15.46%	Managua
11.20%	Jinotega
9.63%	RACCS
7.64%	RACCN
7.08%	Chinandega
5.99%	Matagalpa
4.04%	Chontales
3.48%	León
3.38%	Nueva Segovia
3.01%	Masaya
2.61%	Rivas
2.05%	Madriz
1.81%	Estelí
1.79%	Rio San Juan
1.66%	Boaco
1.27%	Carazo
1.24%	Granada

córdobas y los entes descentralizados ejecutarán, de sus propios fondos (que no entran al presupuesto), un total de C\$ 3,440.6 millones, para un total de C\$ 20,149.2 millones de córdobas.

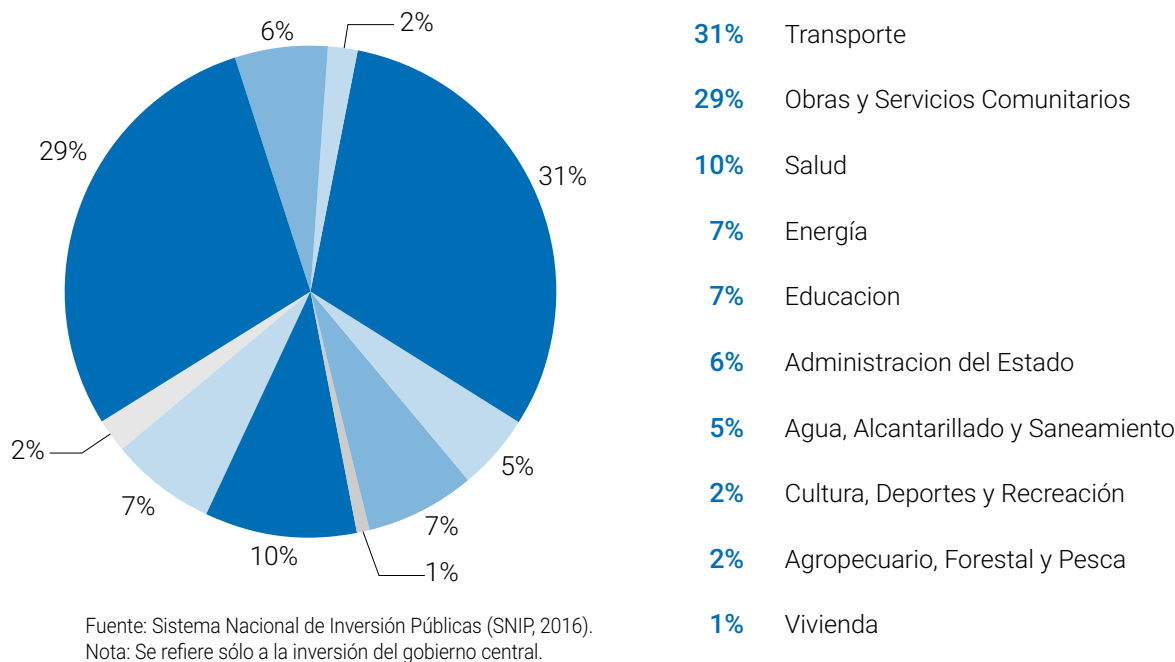
En el sitio web del SNIP (<http://www.snip.gob.ni/bpe/pip/>) puede verse, por ejemplo, que en los porcentajes correspondientes a los proyectos por departamento, Managua es donde se ejecutarán más obras en el 2016, seguido por Jinotega, RACCS, RACCN, y Chinandega. El 16% de los fondos dirigidos al PIP es para construir obras "multi departamentales", es decir, en zonas ubicadas en dos o más departamentos (**Ver gráfico 23**). También se muestra que casi el 50% del PIP se concentra en dos sectores: transporte (30.48%) y obras y servicios comunitarios (29.35%), y en menor porcentaje al sector salud (9.67 %), educación (7.32%) y energía (6.87%). **Ver Gráfico 24.**

3.9 EL GASTO DEL CSE EN EL CONTEXTO DE ELECCIONES NACIONALES

El Consejo Supremo Electoral (CSE) es la institución encargada de organizar, dirigir y supervisar las elecciones, plebiscitos y referendos de acuerdo a la Constitución Política. En el 2016 se realizarán elecciones nacionales para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a diputados nacionales, departamentales y del Parlamento Centroamericano. En periodos electorales, el gasto del CSE sufre un aumento importante debido a todas las actividades que giran en torno a este evento.

Para analizar este gasto, es necesario revisar cuánto se ha destinado a este poder en las elecciones anteriores. El gráfico 25 muestra el histórico de cuánto se destinó inicialmente para todo el CSE y de forma particular para las elecciones nacionales. En el 2006, en la cual resultó

Gráfico 24: Programa de Inversión Pública según sector económico



electo (para un primer período) el Presidente Daniel Ortega, el gasto del CSE representó el 4.17% del gasto total, siendo el programa “elecciones” su principal gasto con el 83.81%.

En el año 2011, cuando resultó reelegido Ortega, la cartera destinada al CSE bajó a un 2.44% mientras que las “elecciones” representaron el 78.05% de los fondos; mientras tanto, para el año 2016 esta proporción baja aún más, con el 1.87% y 69.27%, respectivamente.

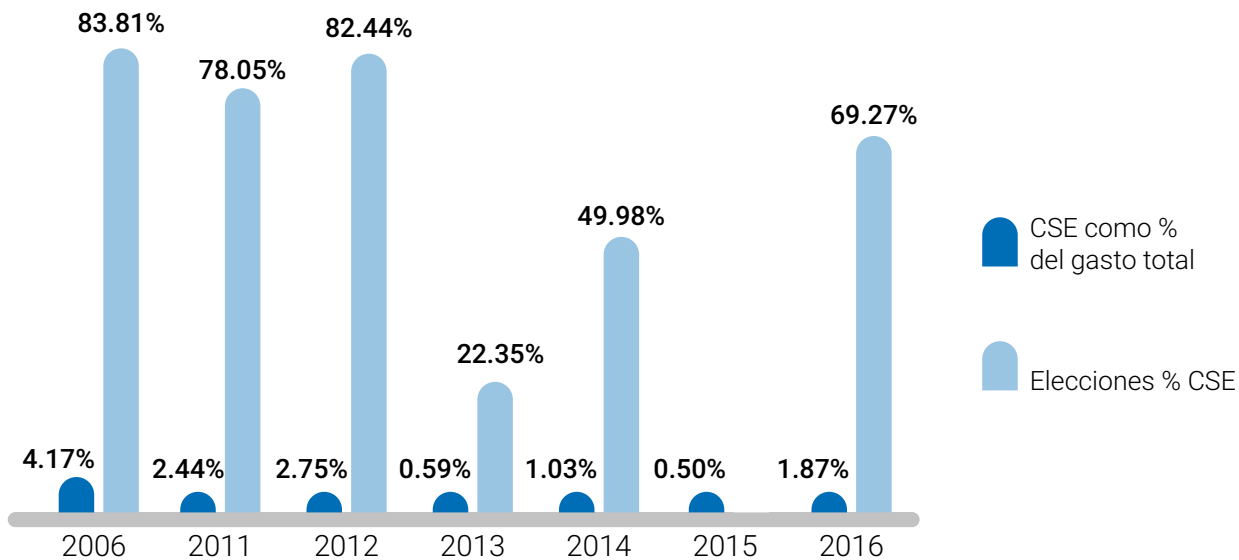
Por otra parte, el gráfico 25 también destaca que cuando no hay elecciones nacionales, municipales o regionales, el gasto cae drásticamente y pasa a representar el 0.5% del gasto total.

Para saber cuánto gasta el gobierno en elecciones, se

deben revisar los presupuestos aprobados ya que los informes de liquidación –que permiten conocer cuánto se ejecutó efectivamente– no brindan información a nivel de programas institucionales. Por lo tanto, se puede observar que el gasto dirigido directamente para organizar elecciones presenta una reducción entre 2006 y 2011 de un 8.97%, mientras que en entre 2011 y 2016 el monto aumenta un 36.96% (Ver anexo 9).

En los Informes de Liquidación Presupuestaria, podemos encontrar los datos correspondientes a las elecciones nacionales del 2001, y comparar los cuatro últimos comicios (incluyendo el año 2016). No obstante, este dato corresponde al gasto total del CSE, el cual se puede tomar como un indicativo para conocer cuánto invirtió el gobierno en cada elección, de manera directa como indirecta. (Ver anexo 8).

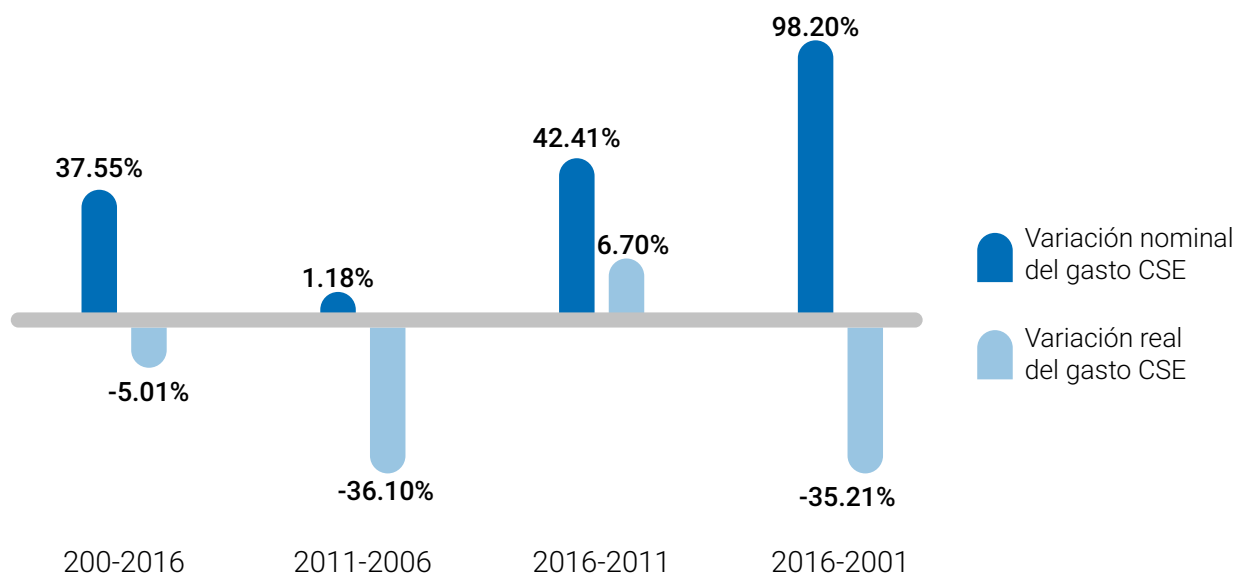
Gráfico 25: CSE como % del gasto total y gasto destinado a las elecciones como % del CSE



Fuente: PGR 2006, 2011-2016

Nota: cálculo de proporción basado en presupuesto aprobado.

Gráfico 26: Variación del gasto del CSE según año de elecciones nacionales



Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2001, 2006, 2011 y PGR 2016.

Nota: Para el 2016 se toma el presupuesto aprobado; gasto real calculado con año base 2006.

Tabla 5: Programa Elecciones CSE 2011 vs 2016 (Elecciones Presidenciales)^a

Año	Presupuesto (en mill. C\$)	Presupuesto para reembolso a los partidos políticos (mill. C\$)	Presupuesto (en mill. C\$)	Estimado población en edad de votar (miles de personas) ^b	Gasto per cápita en US\$
2016	931.4	633.1	32.6	4,249	7.7
2011	680.1	299.4	30.4	3,811	8.0
Cambio %	37.0%	111.4%	7.3%	11.5%	-3.8%

Fuente: Elaborado por IEEPP sobre la base del PGR 2011 y Proyecto Presupuesto General de la República 2016.

Memorándum:

Tipo de cambio promedio al año: 22.4 en 2011 y 28.6 en 2016.

(a): Elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados de la Asamblea Nacional y del Parlamento Centroamericano. Contempla además, reembolso de los gastos en que incurran los partidos o alianzas que hayan participado en estas elecciones.

(b): Estimado basado en datos de población de CELADE.

El gráfico 26 muestra cuáles han sido las variaciones en el gasto del CSE en período de elecciones nacionales. Las cifras señalan dos realidades: 1) para el año 2016, nominalmente el gasto ha aumentado un 98.2% si se compara con las elecciones de 2001, teniendo un aumento leve en 2011-2006 y un gran incremento en el período 2016-2011; 2) si se convierten las cifras en córdobas constantes (año 2006), podemos observar un fuerte deterioro del gasto, teniendo una reducción del 35.24% en 2016 con respecto a 2011.

Ahora bien, el gasto per cápita de las elecciones muestra una reducción del 3.8 en 2016 respecto a lo efectuado en 2011, como lo muestra la siguiente tabla 5.

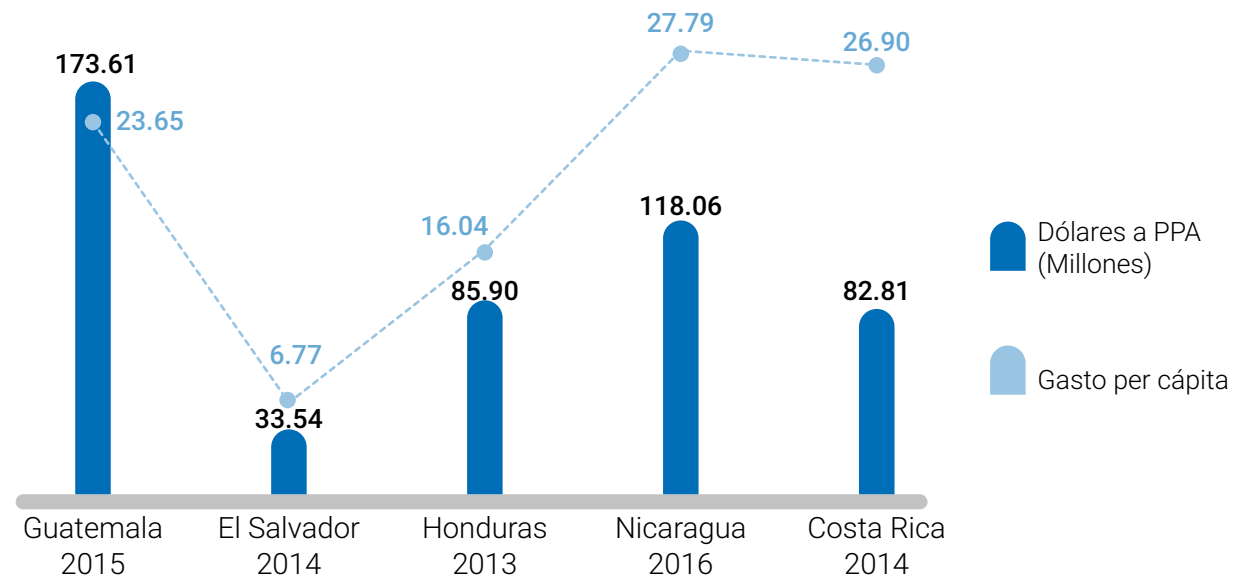
Es necesario resaltar que una significativa proporción de los recursos destinados directamente a las elecciones, representa la devolución/reembolso de gastos a

los partidos políticos. En el año 2011, el reembolso representó el 44.02% del gasto destinado al programa "elecciones", mientras que en 2016 aumenta en 111.4%, pasando a representar el 67.97%. Esto responde a que la Ley Electoral (No.331), menciona en su artículo 99 que el Estado reembolsará gastos a los partidos políticos que hayan alcanzado al menos el 4% de votos válidos en las elecciones. Para esto se asigna un monto fijo, el 1% de los ingresos ordinarios (corrientes) del PGR.

3.9.1. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS CSE EN CENTROAMÉRICA EN PERIODOS ELECTORALES

Cuando se compara el gasto ejecutado por los tribunales supremos electorales –y en el caso de Nicaragua, el CSE– se encuentra que las elecciones más caras en Centroamérica son las de Guatemala que en el 2015

Gráfico 27: Gasto del poder electoral para elecciones nacionales en Centroamérica⁸



Fuente: MINFIN - Guatemala; SEFIN - Honduras; Ministerio de Hacienda - El Salvador; MHCP - Nicaragua; Ministerio de Hacienda - Costa Rica. Tipo de cambio en dólares en PPA en base a estadísticas del FMI (2016).

inviertió US\$ 173 millones de dólares, seguido de Nicaragua con US\$ 118.06 millones de dólares, según las estimaciones para la realización de los comicios del 2016.

Al verificar este gasto en relación al número de votantes, se observa que Nicaragua es el país que gasta más por persona (US\$ 27.79) –siempre en base a estimaciones de las elecciones 2016–seguido por Costa Rica (US\$ 26.9) y Guatemala (US\$ 23.65). Mientras que las menos caras corresponden a El Salvador con US\$ 6.77 dólares por persona. **Ver Gráfico 27.**

⁸ El cálculo en dólares se hizo a partir del tipo de cambio a Paridad de Poder Adquisitivo de cada año brindado por el FMI en su World Economic Outlook.

4. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS

¿CÓMO FINANCIARÁ EL GOBIERNO LAS ACTIVIDADES CONTEMPLADAS PARA EL 2016?

El Estado tiene la obligación de presentar un presupuesto de gastos y uno ingresos; este último brinda detalles sobre la cantidad de recursos que obtendrá de las fuentes internas. Generalmente, ningún gobierno logra cubrir el total de sus actividades programadas con recursos propios, y por tanto, recurre a otros mecanismos para financiar su planificación anual.

4.1. ¿QUÉ SON LOS TRIBUTOS?

La Ley “Código Tributario de Nicaragua y sus Reformas” (No. 562) establece en el artículo 9 que los tributos son las prestaciones que el Estado exige mediante ley con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, clasifica los tributos en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

La Constitución Política le confiere al Estado la potestad de exigir el pago de los tributos. Los órganos designados para tales fines son la DGI, la DGA, las alcaldías y el INSS.

¿POR QUÉ EL ESTADO RECAUDA IMPUESTOS?

Existen diversas necesidades que las personas no pueden satisfacer de forma individual, sino mediante la intervención de un ente de cohesión y coerción que actúa de forma colectiva y regula la vida comunitaria nacional. Este ente es el Estado, quien atiende dichas necesidades a través de la provisión de bienes y servicios públicos, de diversa índole.

La Constitución Política de Nicaragua en su artículo 99, establece que: “El Estado es el responsable de proveer el desarrollo integral del país y como gestor del bien común deberá garantizar los intereses y las necesidades particulares, sociales, sectoriales y regionales de la nación.”

Asimismo, en su artículo 105 establece: “Es obligación

del Estado promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transportes, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población.”

“Los servicios de Educación, Salud y Seguridad Social, son deberes indeclinables del Estado, que está obligado a prestarlos sin exclusiones, a mejorarlos y ampliarlos.”

Por tanto el Estado, tiene además la función y la potestad de recaudar los recursos suficientes para la sostenibilidad del gasto público, los cuales son mayoritariamente provenientes de los impuestos. Es decir, los impuestos son la principal fuente de financiamiento del Estado.

Impuesto: Es el tributo cuya obligación se genera al producirse el hecho generador contemplado en la ley y obliga al pago de una prestación a favor del Estado, sin contraprestación individualizada en el contribuyente.

Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el usuario del servicio. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.

Las contribuciones especiales: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de determinadas obras públicas y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de dichas obras o a las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.

El presupuesto de ingreso: Corresponde a los ingresos corrientes e ingresos de capital con los que se logra financiar el Presupuesto General de la República. Tienen la siguiente estructura:

Ilustración 2. Estructura de los ingresos nacionales

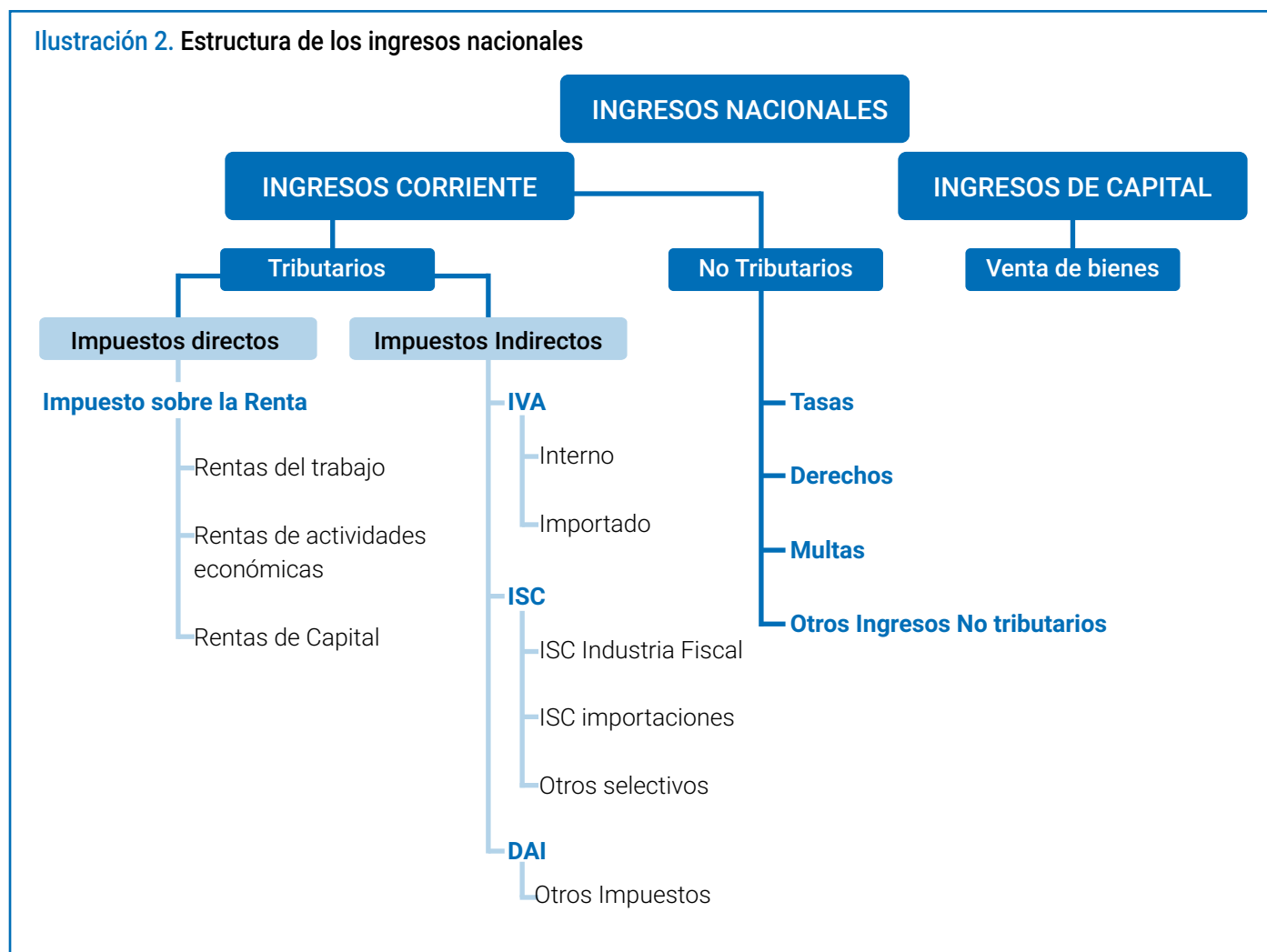


Tabla 6: Presupuesto de ingresos 2016 (C\$ millones de córdobas)

Tipo de ingresos	Montos	Distribución
Ingresos tributarios	58,952.49	93.11%
Ingresos no tributarios	4,170.84	6.59%
Rentas de la propiedad	131.80	0.21%
Transferencias corrientes	50.00	0.08%
Ingreso de capital	7.74	0.01%
Total	63,312.87	100.00%

Fuente: PGR 2016.

Como se puede notar en la ilustración 2, los ingresos provenientes de los impuestos que pagan los y las nicaragüenses son los que más aportan al cumplimiento de las metas presupuestarias. Por tanto, cada vez se hace más necesario implementar un sistema tributario justo, equitativo y confiable, que permita no solo una distribución más igualitaria de la carga tributaria, sino que además reduzca la evasión fiscal y por ende, se incremente la recaudación, y se disponga de más recursos para atender las necesidades de la población. **Ver Tabla 6.**

La tabla 7 refleja el aporte marginal de los diferentes ingresos tributarios y no tributarios. Se pone en evidencia la importancia del Impuesto sobre la Renta (IR), que se aplica a todas las personas naturales y jurídicas inscritas ante la DGI, una de las instancias recaudadoras. Asimismo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un indicativo del volumen de transacciones a nivel nacional por parte de las empresas y sectores económicos obligadas a recaudar este impuesto. También se observa el aporte considerablemente alto de las importaciones, lo cual se relaciona con la estructura actual del PIB, donde

Nicaragua presenta un déficit comercial.

En los ingresos no tributarios la mayor recaudación proviene de los “derechos”, especialmente los derechos a la explotación del sector minero, las multas (siendo las más emblemáticas las infracciones de tránsito); y los otros ingresos no tributarios.

A partir del análisis de la tabla 8, se puede inferir que el sistema tributario en Nicaragua premia los ingresos indirectos⁹ sobre los ingresos directos¹⁰ y por tanto, presenta debilidades en cuanto a la justicia fiscal, en el sentido que la carga tributaria es mayor en las personas con menores ingresos (generalmente asalariadas), mientras las grandes empresas se ven altamente beneficiadas. En la tabla 9 se aprecia con más claridad que los impuestos indirectos como el IVA e ISC nacional más importados equivalen al 60% de la recaudación, es decir, que ésta descansa mayoritariamente en los impuestos que se perciben por el volumen de transacciones realizadas por bienes y servicios domésticos e importados.

9 Los ingresos indirectos son todos aquellos impuestos que gravan el consumo sin diferenciar el nivel de riqueza de las personas.

10 Los ingresos directos son los que gravan la riqueza obtenida, tanto por las personas naturales como las jurídicas.

Tabla 7: Aporte marginal de los ingresos tributarios y no tributarios en la recaudación del Gobierno Central 2012-2016

	CONCEPTO	2012	2013	2014	2015*	2016**
1	INGRESOS CORRIENTES (1.1+1.2)	100%	100%	100%	100%	100%
1.1	INGRESOS TRIBUTARIOS	91.2%	92.4%	93.1%	93.0%	93.1%
	Sobre los ingresos	36.0%	36.5%	38.2%	39.9%	39.8%
	Sobre la producción, consumo y transferencias internas	32.7%	32.0%	31.0%	31.1%	31.1%
	IVA	14.1%	14.0%	14.4%	13.4%	13.7%
	ISC	12.5%	13.1%	12.4%	12.1%	11.9%
	ISC a la Importación	6.0%	4.7%	4.0%	5.4%	5.4%
	Impuestos sobre el Comercio Exterior	31.4%	31.5%	30.8%	29.0%	29.1%
	IVA de las Importaciones	26.8%	27.2%	26.7%	25.0%	24.9%
1.2	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	8.4%	7.2%	6.6%	6.7%	6.6%
	Tasas	1.5%	1.7%	1.7%	2.0%	2.1%
	Derecho	14.9%	16.9%	15.4%	14.7%	14.7%
	Derecho sobre explotación (sector minero)	8.3%	9.3%	8.6%	8.6%	8.7%
	Multas	3.1%	4.9%	5.9%	7.8%	7.9%
	Multas por infracciones de tránsito	1.6%	2.5%	3.6%	5.4%	5.5%
	Subastas	0.9%	0.7%	0.2%	0.2%	0.0%
	Otros ingresos no tributarios	79.6%	75.7%	76.8%	75.3%	75.4%

Notas:

(*) Presupuesto actualizado; incluye las 2 reformas realizadas en 2015.

(**) PGR 2016 aprobado.

Tabla 8: Ingresos directos vs ingresos indirectos 2012-2016

INGRESOS TRIBUTARIOS	2012	2013	2014	2015*	2016**
Ingresos directos	36.0%	36.5%	38.2%	39.9%	39.8%
Ingresos indirectos	64.0%	63.5%	61.8%	60.1%	60.2%
IVA nacional + importado	40.8%	41.1%	41.1%	38.4%	38.6%
ISC nacional + importado	18.5%	17.8%	16.4%	17.5%	17.2%

Notas:

(*) Presupuesto actualizado, incluye las 2 reformas realizadas en 2015.

(**) PGR 2016, aprobado.

Tabla 9: Tasa de crecimiento de la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios 2013-2016

	CONCEPTO	2013	2014	2015*	2016**	Promedio
1	INGRESOS CORRIENTES (1.1+1.2)					
1.1	INGRESOS TRIBUTARIOS	9.6%	15.9%	13.8%	9.8%***	12.3%
	Sobre los ingresos	11.1%	21.6%	18.8%	9.6%	15.3%
	Sobre la producción, consumo y transferencias internas	7.4%	12.3%	14.0%	10.0%	10.9%
	IVA	9.0%	19.1%	6.1%	12.1%	11.6%
	ISC	14.6%	9.8%	11.0%	7.6%	10.8%
	ISC a la Importación	-13.8%	-1.1%	51.7%	10.1%	11.7%
	Impuestos sobre el Comercio Exterior	10.1%	13.1%	7.4%	10.1%	10.2%
	IVA de las Importaciones	11.2%	14.1%	6.5%	9.5%	10.3%
1.2	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-6.9%	5.2%	15.1%	8.0%	5.3%
	Tasas	7.1%	4.1%	36.9%	9.7%	14.4%
	Derecho	5.9%	-4.3%	9.5%	8.4%	4.9%
	Derecho sobre explotación (sector minero)	4.3%	-2.8%	14.4%	8.9%	6.2%
	Multas	49.4%	26.6%	52.0%	8.8%	34.2%
	Multas por infracciones de tránsito	48.0%	50.7%	71.4%	8.5%	44.7%
	Subastas	-28.2%	-65.0%	-4.7%	-100.0%	-49.5%
	Otros ingresos no tributarios	-11.4%	6.6%	12.9%	8.0%	4.0%

Notas:

(*) Presupuesto actualizado; incluye las 2 reformas realizadas en 2015.

(**) PGR 2016 aprobado.

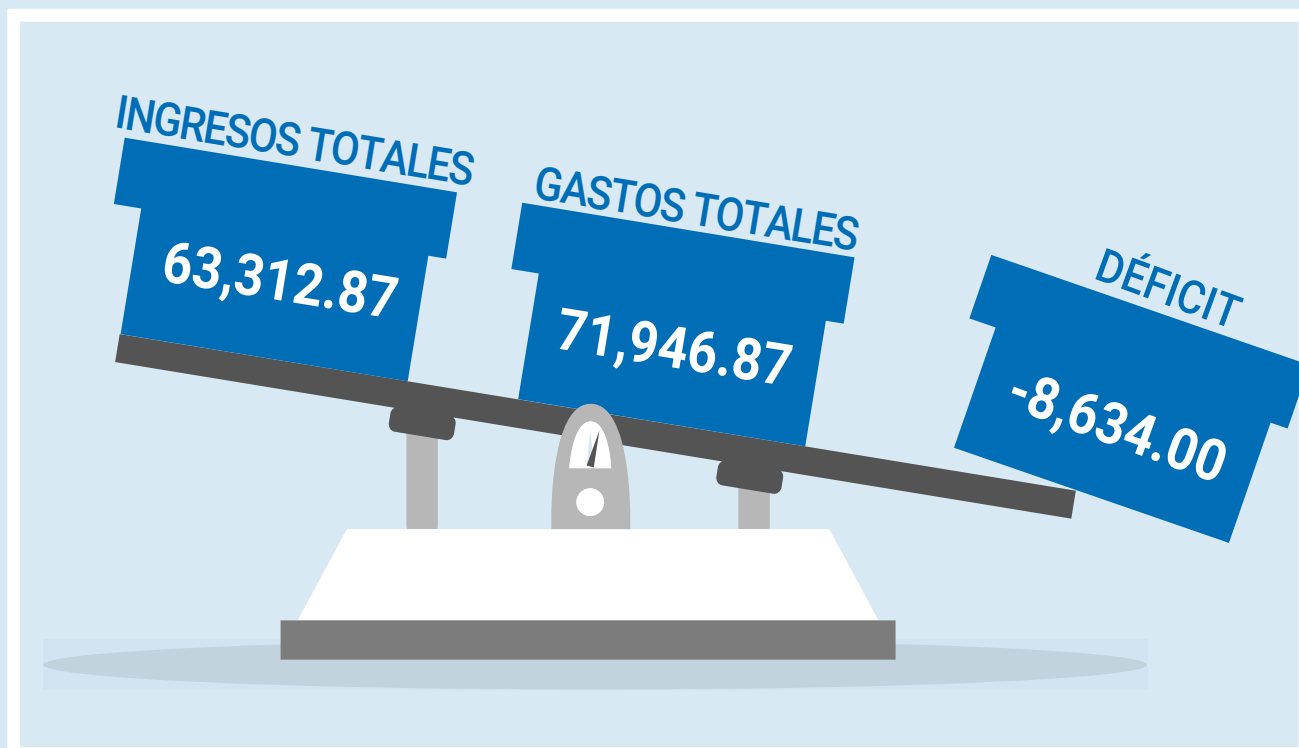
(***) Dato retomado del PGR 2016 aprobado, y por tanto no está actualizado, ya que su proyección no toma en cuenta los incrementos observados en la recaudación de finales de 2015.

También se debe analizar la tasa de variación corriente de los diferentes tipos de ingresos, sobre todo los impuestos. En la tabla 9 se aprecia que los impuestos sobre los ingresos han variado 15.3% en promedio durante los últimos 5 años, mientras los impuestos indirectos presentan una tasa de variación positiva de 10.9%. Los ingresos no tributarios tuvieron un crecimiento elevado durante los últimos años. Un caso particular son las multas que en el año 2015 alcanzaron un 71.4%, pero en el 2016 se estabilizan con un 8.5%.

4.2. BALANCE PRESUPUESTARIO: LOS RECURSOS ADICIONALES QUE UTILIZA EL GOBIERNO PARA FINANCIAR TODAS SUS ACTIVIDADES

Para el 2016, se estima que los ingresos que genere el Estado, a través de las diferentes fuentes de recaudación, solamente cubran el 88% del total del gasto público. En este caso, faltaría un 12% para financiar todas las obras que el gobierno pretende ejecutar este año. A esa

Gráfico 28: Déficit fiscal del PGR 2016 (C\$ millones de córdobas)



Fuente: PGR 2016.

diferencia se le llama déficit fiscal, el cual indica que los ingresos están por debajo de las obligaciones financieras del gobierno. Sin embargo, existen mecanismos a los que el gobierno acude para poder completar el 100% de los recursos que necesita. **Ver Gráfico 28.**

5. ¿CÓMO SE FINANCIA EL DÉFICIT FISCAL?

Para cubrir el déficit fiscal el gobierno debe apoyarse en otro tipo de ingresos, tales como donaciones y préstamos, ya sea de fuentes nacionales o internacionales.

Las donaciones provienen de:

- Organismos bilaterales y/o gobiernos extranjeros.
- Organismos internacionales.

Y los préstamos ya aprobados, de las siguientes entidades financieras:

- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (BM) y
- Fondo de Reserva y Convergencia Comercial (FRCC).

Además el gobierno estima emitir Bonos de la República de Nicaragua, que le permitirán obtener dinero de los bancos y empresas nacionales o internacionales, funcionando como una garantía con la cual se compromete a devolver el monto prestado más los intereses, en un periodo no mayor a un año.

La tabla 10 muestra que el déficit fiscal primario de 2016 (ingresos totales menos gastos totales) es de C\$ 8,634 millones de córdobas, que equivale al 2.37% del PIB, los cuales están previstos a financiarse principalmente con

donaciones internas y externas por un monto de C\$ 5,100.61 millones (1.4% del PIB). Los C\$ 3,533.38 millones restantes, se cubrirán con préstamos, lo que da como resultado un balance presupuestario igual a cero.

Por otro lado, en el 2015 Nicaragua cumplió tres años consecutivos con ingresos per-cápita superiores a los US\$ 1,215 dólares, lo cual conlleva un aumento en la calificación que otorga el BM y el FMI, permitiendo que el país opte por préstamos dentro del tratamiento "AIDA GAP", o sea, préstamos con cierto nivel de concesionalidad, pero ya no se le exigirá la concesionalidad mínima del 35% sobre el monto adeudado. Con todo ello, Nicaragua tiene la opción de un mayor apalancamiento a través de préstamos externos, que a su vez significa mejorar la administración de la deuda, solicitando créditos para proyectos más estratégicos o para aquellos que generen algún nivel de rentabilidad, a fin de mantener una sostenibilidad adecuada de la misma. **Ver Tabla 10.**

Tabla 10: Balance presupuestario del Gobierno Central 2012-2016 (Millones de córdobas corrientes)

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos Totales (1)	40,729.50	44,041.17	50,687.27	55,321.20	63,312.87
Ingresos corrientes	40,729.50	44,041.17	50,687.27	55,321.20	63,312.87
Ingresos tributarios	37,124.21	40,680.91	47,162.80		58,952.49
Ingresos no tributarios	3,426.29	3,190.50	3,356.83		4,170.84
Rentas de la propiedad	109.97	108.11	120.11		131.80
Transferencias corrientes	61.73	54.05	45.00		50.00
Ingresos de capital	7.29	7.61	2.54		7.74
Gastos totales (2)	42,490.73	46,513.18	54,639.06	61,046.80	71,946.87
Gastos corrientes	32,337.22	34,851.51	40,692.30	46,148.80	52,614.66
Gastos de capital	10,153.50	11,661.68	13,946.77	14,898.00	19,332.22
Superávit o déficit antes de donaciones (3=1-2)	-1,761.23	-2,472.01	-3,951.79	-5,725.60	-8,634.00
Donaciones internas (4)					688.40
Donaciones externas (5)	3,046.76	2,634.64	3,138.03	3,083.40	4,412.21
Superávit o déficit después de donaciones (6=3+4+5)	1,285.53	162.64	-813.76	-2,642.20	-3,533.38
Financiamiento externo neto (7)	2,822.78	3,793.62	5,598.85	2,822.78	7,081.88
Financiamiento interno neto (8)	-4,108.30	-3,956.26	-4,785.09	-4,108.30	-3,548.50
Balance presupuestario (9=6+7+8)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Informe de Liquidación Presupuestaria 2012-2014 y PGR 2016.
Nota: 2015 incluye primera reforma presupuestaria.

6. CONCLUSIONES

El Presupuesto es el instrumento más importante con el que cuenta un gobierno, pues permite analizar y evaluar las políticas públicas implementadas en un país. Por lo tanto, cada vez es más necesario conocer cómo se está gastando el dinero que las y los nicaragüenses aportamos a través de los impuestos y servicios que se pagan.

En Nicaragua se ha visto una política fiscal levemente expansiva y “responsable”, donde el gasto ha ido aumentando año con año, pero no lo suficiente como para mejorar de forma significativa los niveles de inversión en los sectores sociales, sobre todo en educación y salud.

Existen varios retos en materia de desarrollo económico y social: sacar de la pobreza a un poco más del 40% de la población, elevar los niveles de educación pública (matrícula, cobertura y permanencia de niños, niñas y adolescentes en las escuelas), mejorar los servicios de salud, y ampliar la infraestructura, entre otros. A nivel centroamericano, Nicaragua es el tercer país que más invierte en educación (4.72% del PIB), solo superado por Honduras y Costa Rica (el único en la región que alcanza el 7% del PIB). En cuanto a salud, en Centroamérica solo Costa Rica, invierte el 6% del PIB, que según recomendaciones de la OPS es necesario para que un país pueda universalizar la atención en el primer nivel de salud.

La mayor fuente de ingresos del gobierno son los impuestos, por ello, es imperante aumentar los ingresos tributarios para financiar las metas programadas en materia de educación, salud, infraestructura productiva y comercial, seguridad ciudadana, etcétera. Esto implica realizar reformas en el sistema tributario, que permitan

pasar de un modelo regresivo –que impera actualmente– a uno progresivo, en el cual, los que tienen más paguen más que los que tienen menos.

Diversos estudios hacen hincapié en que existen diferentes tratamientos para las rentas (ingresos) lo cual genera una deficiencia a la hora de evaluar la progresividad del sistema tributario (Acevedo, 2011). Otro de los problemas es el elevado número de exoneraciones y exenciones que otorga el gobierno a diversos sectores económicos. Un estudio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reveló que en Nicaragua se dejan de percibir alrededor de C\$10,544.9 millones de córdobas en concepto de tributos (Cardoza Aguirre, 2010).

Es necesario que se liberen recursos a fin de aumentar la inversión social, sobre todo para reducir los altos niveles de pobreza que enfrenta el país. Las recomendaciones para lograrlo es disminuir el alto número de exenciones y exoneraciones. Según la CEPAL (2011) si bien Nicaragua posee una carga tributaria del 14.7%, similar al promedio de la región latinoamericana (de 14.2%), aún se encuentra muy por debajo del promedio de los países agrupados en la OCDE, la cual ronda el 34.1% (OCDE, 2011).

En el periodo 2007-2010, los ingresos tributarios cubrieron aproximadamente el 84.2% de los gastos; y el 94.4% de los mismos en los siguientes años 2011-2014. Esto significa que los ingresos aumentaron en mayor proporción que los gastos, lo que a su vez muestra los efectos positivos de la política fiscal implementada desde el año 2009 cuando se aprobó una reforma a la “Ley de Equidad Fiscal” (vigente desde 2003).

Sin embargo, no se ve el impacto de esta mayor disponibilidad de recursos en el gasto social. Cuando se realiza un análisis presupuestario se encuentra que cada año, las instituciones que reciben mayores aumentos son el Ministerio de Defensa, el Consejo Supremo Electoral (CSE), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), las cuales no aportan a alcanzar los objetivos sociales del gobierno. Por ejemplo, el MIDEF, resulta favorecido cada vez que se realiza una reforma presupuestaria. Las asignaciones a este ministerio en el período 2012-2016 han tenido un aumento promedio interanual del 14.69%.

Otro problema que impide que se destinen suficientes recursos a los sectores sociales es la subestimación de los ingresos tributarios. Por ejemplo, se estima que para el 2016 estos ingresos aumenten 9.8%, siendo que en el periodo 2012-2014 el crecimiento promedio fue de 14.1%. Esto genera que se hagan modificaciones presupuestarias durante el año, permitiendo que se destinen menos fondos a los sectores sociales claves como educación y salud. Por lo general, estas reformas se dan entre los meses de septiembre y octubre, que se caracterizan –al igual que la etapa de aprobación del Presupuesto– por una débil discusión en la Asamblea Nacional.

Se han observado pequeñas mejorías en la distribución del gasto corriente y de capital. Por ejemplo, el gasto corriente pasó de representar el 76.1% en el año 2012 a un 73.1% en 2016, de acuerdo a las proyecciones. Mientras que el gasto de capital se incrementó de un 23.9% a un 26.9%, en el mismo período, lo que se ve reflejado en la ejecución de un mayor número de inversiones públicas.

Es fundamental promover una ciudadanía activa que dé seguimiento al manejo del Presupuesto General de la República (PGR). En todas las etapas del ciclo presupuestario la ciudadanía puede incidir, pero debe de tener información para poder demandar.

La publicación de una serie de documentos presupuestarios permite que la ciudadanía obtenga información relevante sobre las asignaciones y el uso de los recursos públicos. Las buenas prácticas de transparencia presupuestaria recomiendan que se publiquen 8 documentos donde se informe a la población acerca de este tema tan relevante de la política pública; no obstante, en Nicaragua se publican solamente 5. Dichos documentos son publicados a lo largo del ciclo presupuestario y son la herramienta clave para que la ciudadanía demande mejoras, tanto en la asignación como en la ejecución.

Una fase importante del presupuesto es la “Discusión y Aprobación” para que la población organizada tenga la oportunidad de incidir presentando sus demandas ante la Comisión Económica de la Asamblea Nacional, con el fin de que se puedan realizar algunos ajustes a las asignaciones. Sin embargo, a la fecha la discusión ha quedado como un asunto meramente del ámbito ejecutivo y legislativo. Hay muy poco tiempo en esta etapa para incidir, por lo tanto, es recomendable que se conozcan las cifras del presupuesto al menos dos meses antes de que se presente el Proyecto de PGR ante la Asamblea.

La transparencia y el respeto a las leyes son esenciales para que la población tenga mayor confianza en las instituciones públicas; se interese por conocer el destino de los fondos y tome conciencia de la necesidad de contar con más recursos para aumentar la inversión en educación, salud, seguridad, entre otras demandas. Además, le permite a Nicaragua presentar un “rostro” más limpio ante los organismos y empresas internacionales, que a su vez conlleva a abrir las puertas para el desarrollo.

7. RECOMENDACIONES

En el contexto internacional se definen tres pilares fundamentales en la rendición de cuentas presupuestaria: la transparencia, la participación ciudadana en el proceso presupuestario, y las instituciones formales de vigilancia. A juzgar por los índices internacionales sobre transparencia presupuestaria, durante los últimos diez años la rendición de cuentas en Nicaragua ha sufrido altibajos.

El International Budget Partnership (IBP) es una organización no gubernamental estadounidense que ha elaborado desde el año 2006 la denominada Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS por sus siglas en inglés), en la cual se mide la fortaleza de los tres pilares mencionados anteriormente. Esta medición se hace en base a indicadores que recogen las recomendaciones de buenas prácticas de transparencia presupuestaria del FMI, OCDE y ONU.

La Encuesta arroja tres índices, pero el más importante, dada su comparación inter temporal, es el Índice de Presupuesto Abierto; que se basa en la publicación y contenido de los ocho documentos presupuestarios que todo gobierno central debería de poner a disposición de la población. En ese sentido, Nicaragua ha tenido un aumento moderado, pasando de obtener 26 de 100 puntos en el año 2006, a 46 en el 2015, clasificando así dentro de aquellos países que brindan información "limitada". Pero a la par, se presenta una reducción de los espacios para que la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil participen del proceso de consulta del Presupuesto General de la República. El índice que califica este pilar muestra en su última medición que Nicaragua obtuvo apenas 6 puntos sobre 100.

Por lo tanto, se requieren implementar algunas recomendaciones que podrán mejorar los pilares sobre los cuales se rige la rendición de cuentas presupuestaria:

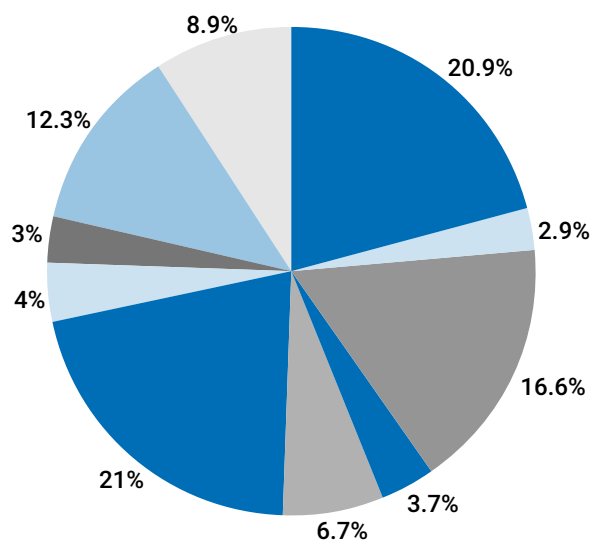
1. Es necesario que se conozca acerca del PGR del siguiente año al menos un mes antes de que se presente el Proyecto de PGR. Por ello, se recomienda publicar el denominado Documento Presupuestario Preliminar, que es parecido en contenido, al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo óptimo sería que el gobierno publicase antes del 15 de septiembre: la política presupuestaria, el Programa Económico Financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De esta forma se empezaría a discutir sobre el PGR con anticipación y se obtendría recomendaciones más acertadas de parte del poder legislativo y de diversos sectores de la población organizada.
2. Ampliar la consulta sobre el PGR. Esto requiere que se cite no solo a las instituciones públicas, sino también a organizaciones de la sociedad civil y otros actores para que expresen sus demandas y sus puntos de vista sobre las diversas partidas presupuestarias.

Es necesario ampliar los tiempos de consulta, ya que la comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional solamente cuenta con dos semanas para esta tarea; un período considerablemente corto que deja pocas posibilidades para implementar mecanismos más creíbles y eficaces de consulta como audiencias públicas, encuestas y grupos de discusión.

3. Se recomienda que la Dirección de Análisis y Seguimiento Presupuestario de la Asamblea Nacional cuenten con los recursos (personales y monetarios) suficientes para que elaboren análisis detallados e independientes acerca del PGR, de forma tal que los diputados y diputadas cuenten con suficiente información antes de discutir el proyecto de ley.
 4. Se precisa el aumento en la exhaustividad del PGR en cuanto: a) Presentar mayor información sobre el volumen total de deudas e intereses para el año presupuestario y las proyecciones macroeconómicas; b) identificar y estimar los posibles pasivos contingentes; c) calcular e incluir el gasto tributario.
 5. Es fundamental que el gobierno central, a través del Ministerio de Hacienda o de la Asamblea Nacional, produzca y publique el denominado Presupuesto Ciudadano. Este documento se recomienda como práctica de transparencia presupuestaria debido a que facilita el entendimiento del PGR a la población en general ya que brinda de forma sencilla y resumida, información sobre el proceso de formación del presupuesto, las distintas fuentes y las asignaciones más importantes. Lo óptimo sería que se publicase al mismo tiempo del PGR debidamente aprobado.
 6. Producir y publicar el documento denominado Revisión de Mitad de Año. Con este informe se analiza la ejecución presupuestaria del primer semestre, actualizando los pronósticos macroeconómicos, con lo cual se podrán dar pautas para saber si se debe o no realizar una reforma presupuestaria. Es recomendable que este documento se publique no más allá del mes de septiembre.
 7. Es necesario que los informes de liquidación del PGR cuenten con mayor información acerca de la ejecución; que brinden más detalle sobre los gastos de cada institución como un mecanismo primordial en la rendición de cuentas.
 8. La Asamblea Nacional y sus representantes deben monitorear más y mejor el PGR, sobre todo en sus etapas de ejecución y auditoría. En esto tiene un rol importante la Dirección de Análisis y Seguimiento Presupuestario.
 9. La Contraloría General de la República (CGR), como el Ente Auditor Superior, tiene que contar con los recursos suficientes para ejercer su labor principal. Es necesario que audite el 100% del PGR, para poder constatar que las instituciones ejecutaron sus asignaciones bajo las leyes y normas correctas.
- A su vez, es importante que publiquen informes sobre las recomendaciones que brindan a las diversas instituciones públicas; e incluir en sus reportes si éstas se han acatado o no. Todo esto con el fin de que la población conozca más sobre el trabajo de la CGR, sus hallazgos y cómo están colaborando para que sea más eficiente y transparente el manejo y control del PGR.

8. ANEXOS

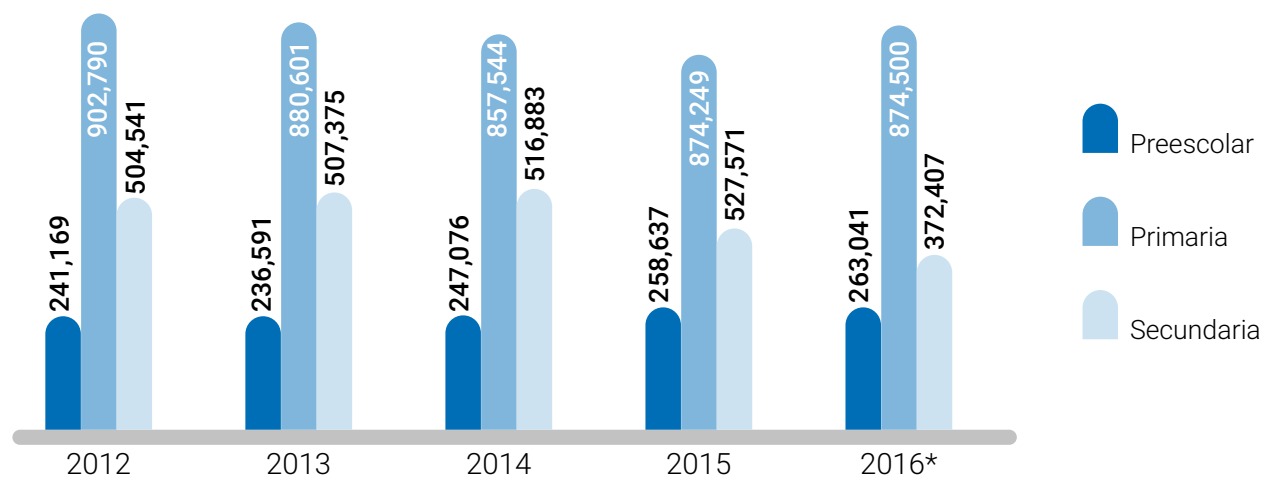
Anexo 1: Contribuyentes del INSS activos por actividad económica 2014



- 21%** Administración pública y defensa Planes de Seguridad Social de afiliación obligatoria
- 20.9%** Industria Manufacturera
- 16.6%** Comercio al por mayor y al por menor; Reparación de vehículos, Automotores, Motocicletas, Efectos personales y enseres domésticos.
- 12.3%** Otros
- 8.9%** Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura
- 6.7%** Actividades Inmobiliarias, empresariales y de alquiler
- 4%** Enseñanza
- 3.7%** Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones
- 3%** Servicios sociales y de salud
- 2.9%** Construcción.

Fuente: Anuario estadístico del INSS 2014.

Anexo 3: Matrícula escolar por nivel de estudio 2012-2016



Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2012-2015 y MPMP 2016-2019.

*: Proyecciones 2016.

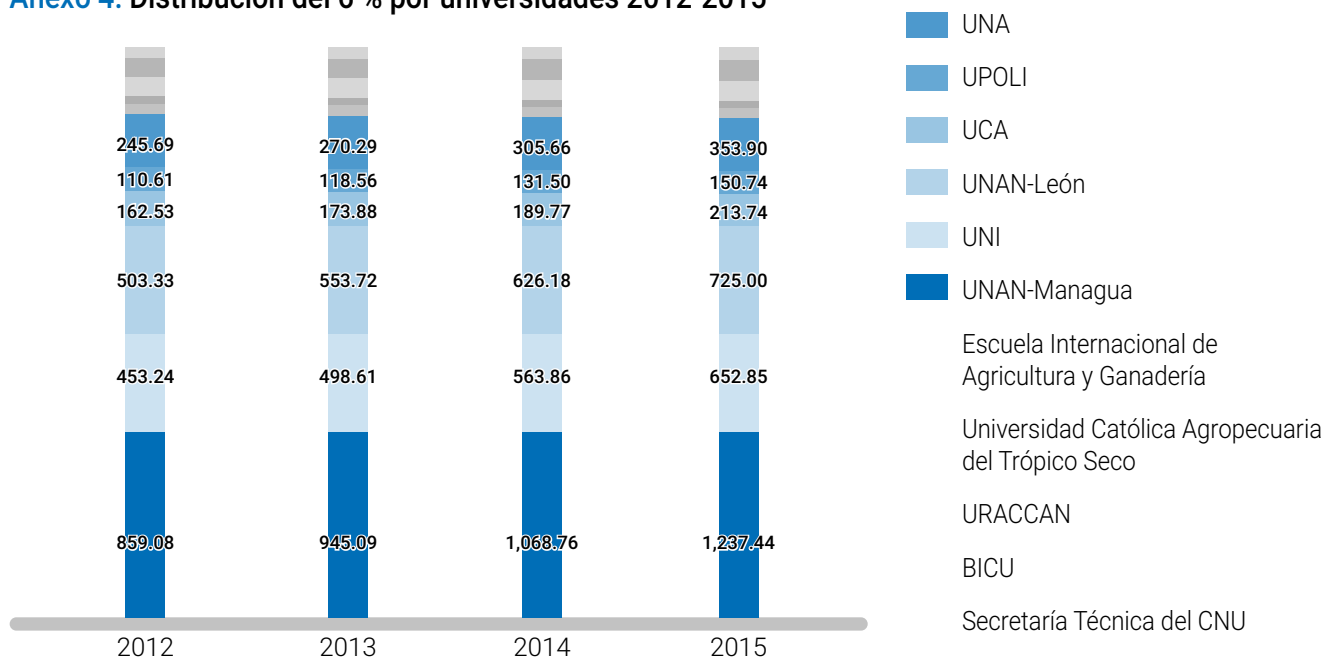
Anexo 2: Distribución del gasto 2016 por instituciones

Clasificación institucional del gasto 2016

MINISTERIOS	Corriente	Capital	Total	% Total
TOTAL PGR	52,614.66	19,332.22	71,946.87	100.00%
MINSA	10,785.20	2,182.88	12,968.08	18.02%
MINED	10,890.30	1,381.26	12,271.55	17.06%
Otras asignaciones y subvenciones	5,131.91	1,076.71	6,208.63	8.63%
Transferencias municipales	1,039.62	4,855.63	5,895.25	8.19%
MTI	431.92	5,123.35	5,555.27	7.72%
Universidades	3,898.65	418.16	4,316.81	6.00%
Servicio de la deuda	4,097.09	-	4,097.09	5.69%
CSJ	2,669.87	208.00	2,877.87	4.00%
Policía Nacional 1/	2,545.90	288.86	2,834.77	3.94%
MIDEF	1,981.58	95.05	2,076.63	2.89%
CSE	1,248.76	95.99	1,344.75	1.87%
MEFCCA	569.97	757.51	1,327.49	1.85%
FOMAV	1,285.98	0.26	1,286.24	1.79%
MINGOB	804.17	346.00	1,150.17	1.60%
MINREX	899.30	14.49	913.79	1.27%
ENATREL	15.67	848.14	863.81	1.20%
MHCP	593.10	169.26	762.36	1.06%
MAGFOR	429.21	288.20	717.41	1.00%
MEM	328.55	299.70	628.25	0.87%
MIFAMILIA	609.90	7.39	617.29	0.86%
Asamblea Nacional	601.49	5.02	606.51	0.84%
FISE	215.01	384.54	599.55	0.83%
ENACAL	107.98	409.01	516.99	0.72%
Presidencia	354.42	2.50	356.92	0.50%
MARENA	248.62	70.46	319.08	0.44%
CGR	231.41	-	231.41	0.32%
MIFIC	190.33	-	190.33	0.26%
PGR	144.31	0.81	145.12	0.20%
MITRAB	95.49	2.07	97.55	0.14%
Ministerio de la Juventud	96.92	0.55	97.48	0.14%
Imprevistos	45.00	-	45.00	0.06%
Ministerio de la Mujer	27.02	0.41	27.43	0.04%

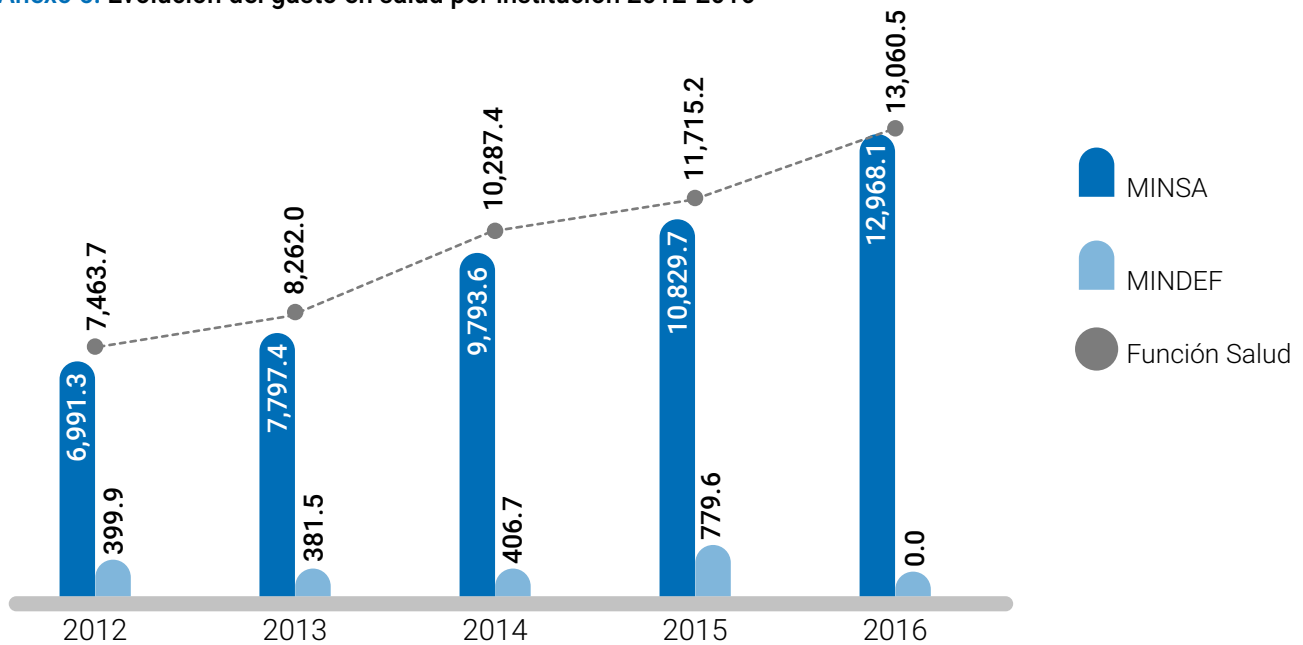
Fuente: PGR 2016.

Anexo 4: Distribución del 6 % por universidades 2012-2015



Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2012-2015.

Anexo 5: Evolución del gasto en salud por institución 2012-2016



Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2012-2015 y PGR 2016.

Anexo 6: Programa de Inversiones Públicas 2012-2016 según departamento

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016
Boaco	225.45	211.76	238.6	245.1	335.1
Carazo	317.35	339.94	253.2	243.2	255.1
Chinandega	646.84	530.97	555.6	931.6	1,426.2
Chontales	481.80	610.83	754.1	981.9	813.6
Estelí	287.81	339.75	317.3	342.3	364.6
Granada	198.08	397	395.8	377.1	249.9
Jinotega	949.31	1,005	1,043.2	1,844.3	2,256.1
León	377.23	686	1,473.6	1,195.1	700.8
Madriz	259.08	294	467.5	575.1	413.4
Managua	2,104.24	2,665	3,336.9	3,645.8	3,114.2
Masaya	331.09	501	360.8	540.1	606.1
Matagalpa	766.19	994	1,194.2	1,355.6	1,206.3
Nueva Segovia	283.61	405	559.7	625.9	681.0
RACCN	542.39	789	851.4	903.3	1,538.7
RACCS	468.68	477	486.9	873.8	1,939.4
Río San Juan	1,011.76	471	263.8	254.7	359.8
Rivas	332.85	528	669.4	569.4	525.0
Multidepartamental	738.30	931	964.8	1,509.2	3,363.8
Total	10,322.07	12,176.65	14,186.63	17,013.64	20,149.20
PIP Informe liquidación PGR	8,870.36	10,057.92	12,290.47	13,024.05	16,618.86

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Públicas (SNIP) e Informes de liquidación presupuestaria 2012-2014.
 Nota: 2012-2014 Presupuesto ejecutado; 2015-2016 Presupuesto programado.

Anexo 7: Transferencias municipales por departamento 2012-2016 (C\$ millones de córdobas)

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016
NUEVA SEGOVIA	250.96	286.54	294.76	325.76	345.59
JINOTEGA	233.29	258.27	285.63	324.86	357.47
MADRIZ	202.81	221.85	225.44	245.54	262.14
ESTELÍ	148.63	166.82	179.67	211.38	231.32
CHINANDEGA	306.07	346.49	369.63	415.46	452.69
LEÓN	272.57	306.04	329.34	384.01	416.49
MATAGALPA	355.21	395.26	427.40	493.85	541.14
BOACO	127.02	152.22	161.24	181.45	198.68
MANAGUA	279.47	333.40	460.79	629.63	772.02
MASAYA	221.07	246.71	267.86	303.82	338.08
CHONTALES	195.94	234.63	239.51	263.00	280.21
GRANADA	102.06	124.04	137.26	162.45	178.80
CARAZO	167.31	195.88	203.82	228.17	246.29
RIVAS	219.44	253.98	256.93	280.00	296.52
RIO SAN JUAN	124.62	149.03	152.79	168.85	181.14
RACCN	240.66	275.51	305.56	343.06	359.85
RACCS	295.10	335.16	353.16	405.62	436.82
Transferencias Totales	3,742.23	4,281.83	4,650.80	5,366.91	5,895.25

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Públicas (SNIP) e Informes de liquidación presupuestaria 2012-2014.
 Nota: 2012-2014 Presupuesto ejecutado; 2015-2016 Presupuesto programado.

Anexo 8: PIP por sector económico. Gobierno Central y Entes descentralizados

Ente - Institución	Total
TOTAL	20,149.2
Gobierno Central:	16,708.6
MTI	5,067.7
Transferencias a alcaldías municipales	4,855.6
MINSA	1,637.1
MINED	1,158.3
ENATREL	848.1
ENACAL	409.0
FISE	381.2
MINGOB	335.0
MEM	299.7
MAG	283.3
POLICÍA	275.0
INVUR	235.8
IPSA	185.6
CSJ	168.0
Alcaldía de Managua	140.0
Consejo nacional del deporte, la educación y la recreación física	83.2
INATEC	59.1
Fondo para el fortalecimiento de la pre-inversión	50.0
Gobierno RACCS	49.0
Gobierno RACCN	48.1
MHCP	47.6
MARENA	46.7
MINREX	14.5
INETER	8.4
Instituto nicaragüense de cultura	6.8
Proyecto de ordenamiento de la propiedad	5.0
Teatro Nacional Rubén Darío	4.6
DGSA	3.4
INAFOR	2.6
Entes Descentralizados:	3,440.6
ENACAL	1,403.0
ENATREL	980.0
ENEL	873.9
INTUR	140.3
INATEC	42.1
TELCOR	1.4

Fuente: SNIP (2016)

Anexo 9: Gasto del CSE en el marco de elecciones nacionales

Asignación	2001	2006	2011	2016
Gasto aprobado	-	891,410,837	871,403,998	1,344,750,000
Gasto aprobado (CS\$ 2006)	-	891,410,837	550,331,132.84	636,283,543
Programa Elecciones	-	747,125,337	680,104,000	931,469,000
Programa Elecciones (CS\$ 2006)	-	747,125,337	429,516,511	440,735,003
Gasto ejecutado	678,481,396.00	933,239,606	944,248,934	-
Gasto ejecutado (CS\$ 2006)	982,456,955.55	933,239,606	596,336,013	-

Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2001, 2006, 2011 y PGR 2016.

Nota: En el 2016 se toma el presupuesto aprobado; gasto real calculado con año base 2006.

Anexo 10: Gasto del gobierno central 2010-2016 (millones de córdobas)

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Gasto corriente	24,198.19	28,426.75	32,337.22	35,613.62	40,949.20	46,150.18	52,614.66
2. Gasto de capital	7,564.41	8,272.08	10,153.50	12,141.24	13,789.60	14,884.79	19,332.22
3. 1+2 Gasto total	31,762.59	36,698.82	42,490.73	47,754.80	54,738.80	61,034.97	71,946.87
4. Consumo Colectivo nominal	14,547.51	16,330.98	17,459.17	18,692.12	20,453.52	24,597.40	27,667.10
5. Consumo Colectivo real	12,400.35	12,810.92	12,805.07	12,986.35	13,170.46	15,173.00	16,075.30
6. Inversión Pública nominal	9,716.52	11,609.49	13,701.05	16,347.31	18,574.82	22,881.30	25,883.60
7. Inversión Pública real	6,077.14	6,571.61	7,335.20	8,419.81	9,122.63	10,765.30	11,470.50
8. (4÷5) Deflactor consumo colectivo	1.17	1.27	1.36	1.44	1.55	1.62	1.72
9. (6÷7) Deflactor inversión pública	1.60	1.77	1.87	1.94	2.04	2.13	2.26
10. (1÷8) Gasto corriente real	20,626.63	22,299.49	23,717.07	24,742.57	26,368.06	28,467.91	30,570.48
11. (2÷9) Gasto de capital real	4,731.11	4,682.45	5,435.93	6,253.44	6,772.47	7,003.06	8,567.21
12. (10+11) Gasto total real	25,357.74	26,981.94	29,153.01	30,996.01	33,140.52	35,470.98	39,137.68
13. (3÷12) Deflactor compuesto	1.39	1.52	1.62	1.69	1.79	1.72	1.84

Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2010-2014; 2015 en base a reformas presupuestarias; PGR 2016; BCN.

Anexo 11: Gasto Institucional 2011-2016 (millones de córdobas corrientes)

Instituciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asamblea Nacional	442.07	485.18	505.03	540.91	588.26	606.51
Corte Suprema de Justicia	1,359.71	1,656.90	1,837.13	2,128.53	2,515.05	2,877.87
Consejo Supremo Electoral	944.25	1,330.10	375.33	568.67	318.85	1,344.75
Contraloría General de la República	152.49	175.77	190.30	200.46	232.81	231.41
Presidencia de la República	211.91	219.72	285.28	307.74	343.13	356.92
Ministerio de Gobernación	1,785.98	2,026.80	2,332.91	2,935.26	1,129.82	1,150.17
Ministerio de Relaciones Exteriores	587.82	691.10	660.58	733.29	957.21	913.79
Ministerio de Defensa	1,153.90	1,651.42	1,842.64	2,112.84	2,373.98	2,076.63
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	312.47	379.53	433.74	509.96	673.85	762.36
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	281.82	314.21	295.67	333.17	227.30	190.33
Ministerio de Educación	5,457.26	6,045.60	6,974.30	8,618.34	10,181.46	12,271.55
Ministerio Agropecuario	945.37	979.55	699.68	718.15	474.00	717.41
Ministerio de Transporte e Infraestructura	2,893.00	3,130.88	3,463.83	4,295.23	4,631.86	5,555.27
Ministerio de Salud	5,843.30	6,991.26	7,797.40	9,793.58	10,757.50	12,968.08
Ministerio del Trabajo	44.35	52.82	64.58	80.32	91.62	97.55
Ministerio del Ambiente y de los Recursos	149.92	232.67	257.07	292.94	338.74	319.08
Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	268.61	512.71	474.58	585.54	600.37	617.29
Ministerio de Energía y Minas	583.04	437.26	423.61	350.09	396.90	628.25
Procuraduría General de la República	87.77	96.66	105.88	110.35	153.41	145.12
Asignaciones y subvenciones	10,926.73	12,431.56	14,248.57	16,016.98	19,761.47	19,687.27
Servicios de la deuda	2,267.05	2,469.95	2,500.66	2,591.60	3,045.94	4,097.09
Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa		179.07	735.52	771.99	961.47	1,327.49
Ministerio de la mujer			4.49	21.92	25.50	27.43
Ministerio de la Juventud			4.40	21.21	87.38	97.48
Policía Nacional					2,504.90	2,834.77
Total	36,698.82	42,490.73	46,513.18	54,639.06	63,372.81	71,946.87

Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2012-2014; PGR 2016; Año 2015 presupuesto modificado; incluye reformas presupuestarias

Anexo 12: Gasto institucional. Variación interanual nominal

Instituciones	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	Variación promedio
Asamblea Nacional	9.75%	4.09%	7.10%	8.75%	3.10%	6.56%
Corte Suprema de Justicia	21.86%	10.88%	15.86%	18.16%	14.43%	16.24%
Consejo Supremo Electoral	40.86%	-71.78%	51.51%	-43.93%	321.74%	59.68%
Contraloría General de la República	15.26%	8.26%	5.34%	16.14%	-0.60%	8.88%
Presidencia de la República	3.69%	29.84%	7.87%	11.50%	4.02%	11.38%
Ministerio de Gobernación	13.48%	15.10%	25.82%	-61.51%	1.80%	-1.06%
Ministerio de Relaciones Exteriores	17.57%	-4.42%	11.01%	30.54%	-4.54%	10.03%
Ministerio de Defensa	43.12%	11.58%	14.66%	12.36%	-12.53%	13.84%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	21.46%	14.28%	17.57%	32.14%	13.14%	19.72%
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	11.49%	-5.90%	12.69%	-31.78%	-16.27%	-5.95%
Ministerio de Educación	10.78%	15.36%	23.57%	18.14%	20.53%	17.68%
Ministerio Agropecuario	3.62%	-28.57%	2.64%	-34.00%	51.35%	-0.99%
Ministerio de Transporte e Infraestructura	8.22%	10.63%	24.00%	7.84%	19.94%	14.13%
Ministerio de Salud	19.65%	11.53%	25.60%	9.84%	20.55%	17.43%
Ministerio del Trabajo	19.10%	22.27%	24.37%	14.07%	6.48%	17.26%
Ministerio del Ambiente y de los Recursos	55.20%	10.49%	13.95%	15.64%	-5.80%	17.89%
Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	90.88%	-7.44%	23.38%	2.53%	2.82%	22.43%
Ministerio de Energía y Minas	-25.00%	-3.12%	-17.36%	13.37%	58.29%	5.24%
Procuraduría General de la República	10.13%	9.53%	4.22%	39.03%	-5.41%	11.50%
Asignaciones y subvenciones 1/	13.77%	14.62%	12.41%	23.38%	-0.38%	12.76%
Servicios de la deuda	8.95%	1.24%	3.64%	17.53%	34.51%	13.17%
Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa		310.74%	4.96%	24.54%	38.07%	94.58%
Ministerio de la mujer 2/			387.70%	16.35%	7.56%	137.20%
Ministerio de la Juventud 2/			382.50%	311.99%	11.55%	235.35%
Policía Nacional					13.17%	13.17%
Total	15.78%	9.47%	17.47%	15.98%	13.53%	14.45%

Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2012-2014; PGR 2016; Año 2015 incluye reformas presupuestarias

Anexo 13: Gasto institucional 2011-2016 (millones de córdobas deflactados año base 2006)

Instituciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asamblea Nacional	290.71	300.30	298.76	301.42	341.87	329.93
Corte Suprema de Justicia	894.14	1,025.53	1,086.77	1,186.11	1,461.64	1,565.51
Consejo Supremo Electoral	620.93	823.26	222.03	316.89	185.30	731.52
Contraloría General de la República	100.28	108.79	112.57	111.71	135.30	125.88
Presidencia de la República	139.35	136.00	168.76	171.48	199.41	194.16
Ministerio de Gobernación	1,174.45	1,254.47	1,380.05	1,635.65	656.60	625.67
Ministerio de Relaciones Exteriores	386.55	427.75	390.77	408.62	556.29	497.08
Ministerio de Defensa	758.80	1,022.14	1,090.03	1,177.36	1,379.66	1,129.64
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	205.48	234.91	256.58	284.17	391.61	414.71
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	185.33	194.48	174.91	185.66	132.10	103.53
Ministerio de Educación	3,588.67	3,741.89	4,125.71	4,802.49	5,917.04	6,675.48
Ministerio Agropecuario	621.67	606.29	413.90	400.18	275.47	390.26
Ministerio de Transporte e Infraestructura	1,902.42	1,937.84	2,049.06	2,393.48	2,691.84	3,021.96
Ministerio de Salud	3,842.53	4,327.20	4,612.63	5,457.38	6,251.81	7,054.38
Ministerio del Trabajo	29.16	32.69	38.20	44.76	53.24	53.07
Ministerio del Ambiente y de los Recursos	98.59	144.01	152.07	163.24	196.86	173.57
Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	176.63	317.34	280.74	326.29	348.91	335.79
Ministerio de Energía y Minas	383.40	270.64	250.59	195.08	230.66	341.75
Procuraduría General de la República	57.72	59.83	62.63	61.49	89.16	78.94
Asignaciones y subvenciones	7,185.37	7,694.45	8,428.88	8,925.32	11,484.54	10,709.49
Servicios de la deuda	1,490.80	1,528.76	1,479.29	1,444.14	1,770.17	2,228.74
Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa		110.83	435.10	430.19	558.77	722.13
Ministerio de la mujer			2.66	12.21	14.82	14.92
Ministerio de la Juventud			2.60	11.82	50.78	53.03
Policía Nacional					1,455.74	1,542.06
Total	24,132.98	26,299.41	27,515.31	30,447.13	36,829.64	39,137.68

Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2012-2014; PGR 2016; Año 2015 presupuesto modificado; incluye reformas presupuestarias.

Anexo 14: Gasto Institucional. Variación interanual real

Instituciones	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	Variación promedio
Asamblea Nacional	3.30%	-0.51%	0.89%	13.42%	-3.49%	2.72%
Corte Suprema de Justicia	14.69%	5.97%	9.14%	23.23%	7.11%	12.03%
Consejo Supremo Electoral	32.58%	-73.03%	42.72%	-41.52%	294.76%	51.10%
Contraloría General de la República	8.49%	3.47%	-0.77%	21.12%	-6.96%	5.07%
Presidencia de la República	-2.41%	24.09%	1.61%	16.29%	-2.64%	7.39%
Ministerio de Gobernación	6.81%	10.01%	18.52%	-59.86%	-4.71%	-5.84%
Ministerio de Relaciones Exteriores	10.66%	-8.65%	4.57%	36.14%	-10.64%	6.42%
Ministerio de Defensa	34.70%	6.64%	8.01%	17.18%	-18.12%	9.68%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	14.32%	9.22%	10.75%	37.81%	5.90%	15.60%
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	4.94%	-10.06%	6.15%	-28.85%	-21.62%	-9.89%
Ministerio de Educación	4.27%	10.26%	16.40%	23.21%	12.82%	13.39%
Ministerio Agropecuario	-2.47%	-31.73%	-3.32%	-31.16%	41.67%	-5.40%
Ministerio de Transporte e Infraestructura	1.86%	5.74%	16.81%	12.47%	12.26%	9.83%
Ministerio de Salud	12.61%	6.60%	18.31%	14.56%	12.84%	12.98%
Ministerio del Trabajo	12.10%	16.86%	17.15%	18.96%	-0.33%	12.95%
Ministerio del Ambiente y de los Recursos	46.07%	5.60%	7.34%	20.60%	-11.83%	13.56%
Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	79.66%	-11.53%	16.22%	6.93%	-3.76%	17.50%
Ministerio de Energía y Minas	-29.41%	-7.41%	-22.15%	18.24%	48.16%	1.49%
Procuraduría General de la República	3.66%	4.69%	-1.82%	45.00%	-11.46%	8.01%
Asignaciones y subvenciones	7.08%	9.54%	5.89%	28.67%	-6.75%	8.89%
Servicios de la deuda	2.55%	-3.24%	-2.38%	22.58%	25.90%	9.08%
Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa		292.57%	-1.13%	29.89%	29.24%	87.64%
Ministerio de la mujer			359.41%	21.34%	0.68%	127.14%
Ministerio de la Juventud			354.51%	329.68%	4.42%	229.53%
Policía Nacional					5.93%	5.93%
Total	8.98%	4.62%	10.66%	20.96%	6.27%	10.30%

Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2012-2014; PGR 2016; Año 2015 presupuesto modificado; incluye reformas presupuestarias.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, A. (2011). *Hacia un sistema tributario con mayor justicia y equidad*. Managua.
- Cardoza Aguirre, J. (2010). *Actualización Metodológica y Estimación del Gasto Tributario de Nicaragua*. Oficina de Políticas Tributarias. MHCP, Managua, Nicaragua.
- CGR. (2015). *Informe de Gestión Anual 2014 a la Honorable Asamblea Nacional*. Contraloría General de la República, Managua.
- CGR. (2016). *Informe de Gestión Anual 2015*. Contraloría General de la República, Managua.
- FMI. (2007). *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal*. Fondo Monetario Internacional.
- FMI. (2011). *Estadísticas de finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo*. Washington, DC.: FMI.
- FMI. (2012). *Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal*. Fondo Monetario Internacional, Finanzas Públicas.
- FMI. (Octubre de 2015). *World Economic Outlook Database October 2015*. Recuperado el 10 de Marzo de 2016, de Sitio Web del Fondo Monetario Internacional: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx>
- Gobierno de Nicaragua. (Enero de 2016). *Presupuesto Municipal. Ejecución Acumulada por Departamento/ Municipio. Ejercicio 2016*. Recuperado el 1 de Febrero de 2016, de Transferencias e Información Municipal: http://www.transmuni.gob.ni/cgi-bin/IM_PresupuestoTotalPorTipo.cgi?Vsesion=c95cbf9a81d57b8dd974dd7276574993&id_TipoPresup=IM&ejercicio=2016&sis=
- 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.
- ieepp. (2015). *VII encuesta de percepciones sobre la seguridad ciudadana*. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Managua.
- INSS. (2015). *Anuario Estadístico 2014*. Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Managua.
- Martínez, R. (2011). *El gasto social en América Latina y el Caribe. Reunión de expertos: Las cuentas de salud*. Washington, D.C: CEPAL.
- MHCP. (2015). *Marco de gasto institucional de Mediano Plazo*. En M. d. Público, *Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2016-2019*. Managua.
- MHCP. (2016). *Políticas y Estrategias*. Recuperado el 29 de Enero de 2016, de Sistema Nacional de Inversiones Públicas: <http://snip.gob.ni/snip/politica.aspx>

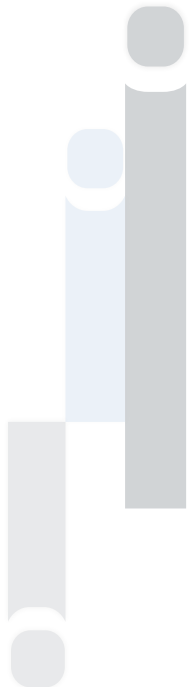
MINSA. (4 de Enero de 2012). OPS Destaca avances de Nicaragua en cumplir objetivos del milenio. Managua, Nicaragua.

OCDE. (2002). Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

OCDE. (2002). Mejores prácticas para la Transparencia Presupuestaria. OCDE, Paris.

OCDE. (6 de Mayo de 2009). OECDiLibrary. Recuperado el 27 de Enero de 2015, de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2009_leo-2009-es#page1

SNIP. (2016). El Programa de Inversión Pública. Recuperado el 2 de Febrero de 2016, de Sistema Nacional de Inversión Pública: <http://snip.gob.ni/bpe/pip/>



Conozcamos el Presupuesto General de la República 2016

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

