

Módulo III

Presupuesto Nacional y Municipal



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Instituto de Estudios Estratégicos
y Políticas Públicas



Directora Ejecutiva IEEPP

Elvira Cuadra

Coordinadora Programa Gobernanza e Inclusión Social

Dayra Valle Orozco

Investigador

Joaquín Bárcenas Castillo

Diagramación

Jeffrye Cáceres

Managua, Nicaragua

Mayo, 2015

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas

Lomas de San Juan, casa No. 152

Apartado Postal: LM202

Teléfono: (505) 2278 6535

www.ieepp.org

CON EL AUSPICIO DE USAID

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

N 351.722

B242

Bárcenas, Joaquín

Módulo III : análisis presupuestario nacional y municipal / Joaquín Bárcenas;

il. Jeffrye Albero Cáceres. -- 1a ed. --

Managua : IEEPP, 2015

24 p. : il.

ISBN 978-99964-22-87-4

1. PRESUPUESTO-NICARAGUA 2. HACIENDA PUBLICA 3. INVERSIONES 4. GASTO PUBLICOS

Índice

I. Empecemos a Conocer el Presupuesto de la República	Pág 6.
II. ¿Qué es el Presupuesto General de la República?	Pág 6.
III. El ciclo presupuestario en Nicaragua y oportunidades de incidencia.	Pág 7.
A. La Etapa de Formulación	Pág 8.
B. Etapa de Aprobación	Pág 8.
C. La etapa de Ejecución y Control	Pág 8.
D. Etapa de Auditoría y Evaluación	Pág 9.
IV. ¿Cómo está organizado el sector público y cómo incide en la estructura del Presupuesto General de la República?	Pág 9.
V. ¿Por qué debemos estar pendientes de los supuestos macroeconómicos?	Pág 11.
VI. ¿Qué son los ingresos públicos?	Pág 12.
VII. ¿Cómo está organizado el presupuesto de gastos?	Pág 14.
A. Clasificación funcional del gasto	Pág 15.
B. Clasificación institucional del gasto	Pág 16.
C. Gasto Social	Pág 17.
D. Gasto en Pobreza	Pág 17.
VIII. Programa de Inversiones Públicas y su vinculación con las Compras Nacionales	Pág 18.
IX. Presupuesto Municipal	Pág 19.
A. Incidencia ciudadana en los Presupuestos Municipales.	Pág 20.
Bibliografía	Pág 22.

Índice

Ilustración 1. Instituciones contenidas en el Presupuesto de la República	Pág 6.
Ilustración 2. Ciclo Presupuestario en Nicaragua	Pág 7.
Ilustración 3. Proceso de formulación del Presupuesto.	Pág 8.
Ilustración 4. Distribución del Sector Público. Gobierno Central	Pág 9.
Ilustración 5. Distribución del Sector Públicos. Empresas del Estado	Pág 10.
Ilustración 6. Estructura formal del Presupuesto General de la República	Pág 11.
Ilustración 7. Distribución de los recursos internos del Presupuesto General de la República	Pág 13.
Ilustración 8. Distribución porcentual del gasto corriente en 2015	Pág 15.
Ilustración 9. Distribución porcentual del gasto de capital en 2015	Pág 15.
Ilustración 10. Clasificación Funcional del Gasto en 2015	Pág 16.
Ilustración 11. Contenido de la Clasificación Institucional	Pág 16.
Ilustración 12. Distribución del Poder Ejecutivo	Pág 16.
Ilustración 13. El Gasto Social en el PGR 2015	Pág 17.
Cuadro 1. Clasificación Económica y por Objeto del Gasto	Pág 15.
Cuadro 2. Clasificación funcional del gasto	Pág 15.
Cuadro 3. Definición de la Clasificación Institucional del gasto	Pág 16.

I. Empecemos a Conocer el Presupuesto de la República

El presente módulo tiene por objetivo central facilitar la comprensión del presupuesto nacional, aplicable al caso de Nicaragua, y su relación con los presupuestos municipales. Como herramienta de trabajo, el módulo provee información, de forma sencilla e ilustrativa, sobre la organización de las finanzas públicas, los principales conceptos del presupuesto y el ciclo presupuestario, el análisis e interpretación de las prioridades presupuestarias y las oportunidades de incidencia para la sociedad civil.



Actividad 1

Formen 4 grupos de 6 personas, mezclados miembros de OSC y comunicadores o periodistas. Cada grupo debe colocarse en una esquina del auditorio y en un máximo de 2 minutos cada grupo responderá una pregunta.

El grupo 1 responde: ¿Cuál es la relación de las políticas públicas con el Presupuesto General de la República?

El grupo 2 responde: ¿Cuáles son las Etapas del Ciclo Presupuestario?

El grupo 3 responde: ¿Cuáles son los ingresos presupuestarios que conocen?;

El grupo 4 responde: ¿Qué sectores son prioritarios para el gobierno y cuánto es el monto del PGR para el 2015?

Luego cambiarán de esquina siguiendo las manecillas del reloj y repetirán la dinámica, así sucesivamente hasta que cada grupo responda las 4 preguntas.

II. ¿Qué es el Presupuesto General de la República?

El International Budget Partnership, IBP, afirma en su Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario, que el Presupuesto es el mecanismo con el que un Gobierno propone cuántos ingresos planea recaudar y cómo planea utilizarlos para satisfacer las numerosas necesidades de la nación, desde garantizar la seguridad ciudadana hasta atender la salud y reducir la pobreza. En Nicaragua el Presupuesto General de la República consiste en un documento, aprobado mediante Ley de vigencia anual, que refleja de manera específica los presupuestos de ingresos y gastos de las diferentes instituciones públicas que deben estar en sintonía con las prioridades nacionales y los compromisos del Gobierno.

Ilustración 1. Instituciones contenidas en el Presupuesto de la República

Poder Ejecutivo
<ul style="list-style-type: none">•Presidencia y Vicepresidencia•Ministerios del Estado•Órganos desconcentrados dependientes de los ministerios
Resto poderes del Estado
<ul style="list-style-type: none">•Legislativo•Judicial•Electoral
Entes gubernamentales
<ul style="list-style-type: none">•TELCOR•INE•INAA•etc.
Asignaciones y Subvenciones
<ul style="list-style-type: none">•Entidades descentralizadas por funciones y las descentralizadas territoriales•Empresas del Estado•Instituciones Financieras del Estado y otros órganos autónomos del Estado dependientes del PGR•Subvenciones a favor de particulares

Fuente: Iepp, elaboración en base a Ley 550, "Ley de la Administración Financiera y del Régimen Presupuestario"

III. El ciclo presupuestario en Nicaragua y oportunidades de incidencia.

Para aproximarse al presupuesto es importante tener en cuenta que se desarrolla en función de un proceso multidimensional que abarca todas las etapas del gasto público. Por tanto, también es importante identificar en qué momentos podemos realizar incidencia.

Plenaria abierta:

1. ¿Qué es el ciclo presupuestario?
2. ¿Cuántas etapas contiene y cómo se llaman?
3. ¿En qué momento puedo incidir para que las necesidades de mi sector social o económico también estén incluidas en las asignaciones presupuestarias?

A fin de consolidar los conocimientos previos sobre el ciclo presupuestario utilizaremos el reloj presupuestario. Observemos que el ciclo presupuestario está conformado por cuatro etapas fundamentales que conllevan 2 años y 3 meses:



Actividad 2

Formen 4 grupos e inventen un nombre para cada equipo. En cada grupo habrá un miembro de lepp como monitor, y en un período no mayor a 15 minutos todos los equipos responderán todas las preguntas del juego del ciclo presupuestario creado por lepp, cada respuesta correcta tiene el valor de 1 punto y cada respuesta incorrecta se valora con 0 puntos. Una vez que el equipo finalice de contestar las preguntas del juego, todos deben gritar el nombre del equipo para que los demás nos enteremos de quiénes han terminado. Finalmente se sumarán todos los puntos y se determinará al equipo ganador.

Ilustración 2. Ciclo Presupuestario en Nicaragua



Fuente: Elaboración de lepp

A. La Etapa de Formulación contiene dos Subprocesos:

1. La Programación: aquí se establecen los objetivos institucionales a lograr durante un año fiscal, determinando la demanda global de los gastos que a su vez implica el total de prestaciones de los servicios incluidos en los rubros del presupuesto.

Por tanto, el proceso inicia con elaboración de la “política presupuestaria” a cargo del MHCP, misma que deberá ser informada a los organismos y entidades del sector público a más tardar el 30 de mayo de cada año, Art.30, Ley 550.

2. La Formulación: en este subproceso se define la estructura funcional programática y metas presupuestarias en función a los objetivos institucionales establecidos en la fase de programación.

Ilustración 3. “Proceso de formulación del Presupuesto



Fuente: leepp, elaboración propia

En septiembre el MHCP consolida el presupuesto y lo presenta al Presidente de la República y a su equipo económico. El siguiente paso consiste en que el Presidente, de acuerdo a lo establecido en los Artos. 113 y 138 inciso 6 de la Constitución, envía a la Secretaría de la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, a más tardar, el 15 de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario para el cual regirá la Ley, Arto. 162 de la Ley 606, Ley Orgánica de la Asamblea Nacional.

B. Etapa de Aprobación:

Es la etapa más visible del proceso presupuestario, durante la cual el Presidente de la República remite al Poder Legislativo el proyecto de Ley anual del presupuesto del sector público para su aprobación.

La Junta Directiva de la Asamblea Nacional debe incluirlo en Agenda y Orden del día para la siguiente Sesión Plenaria, en la que el Ministro del MHCP hará la exposición del proyecto de presupuesto y responderá preguntas de las diputadas y diputados, pasando después el proyecto de presupuesto a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto para el Proceso de Consulta y Dictamen, todo ello según lo establece el Art. 164 de la Ley 606.

Es decir que es la etapa con mayor posibilidad de incidencia, en función de la visibilidad del proceso, la facilidad de acceso a quienes toman decisiones en las cámaras de representantes y la posibilidad de ejercer presión en medios, cabe resaltar que el proceso de consulta tiene una duración no mayor de 20 días.

El Plenario de la Asamblea Nacional debe aprobar la Ley de Presupuesto a más tardar el 15 de diciembre.

C. La etapa de Ejecución y Control también contiene 2 subprocesos:

1. La Ejecución, aquí, se concreta el flujo de ingresos y egresos previstos en el presupuesto anual dentro del marco de la asignación trimestral de gasto, los calendarios de compromisos y las modificaciones presupuestarias aprobadas.

2. El subproceso de Control, consiste en el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al presupuesto autorizado y sus modificaciones.

En esta etapa, la Dirección General de Presupuesto del MHCP realiza los informes trimestrales que incluyen el análisis de los resultados financieros y físicos, así como una evaluación de los programas de gasto y otras informaciones pertinentes.

D. Etapa de Auditoría y Evaluación:

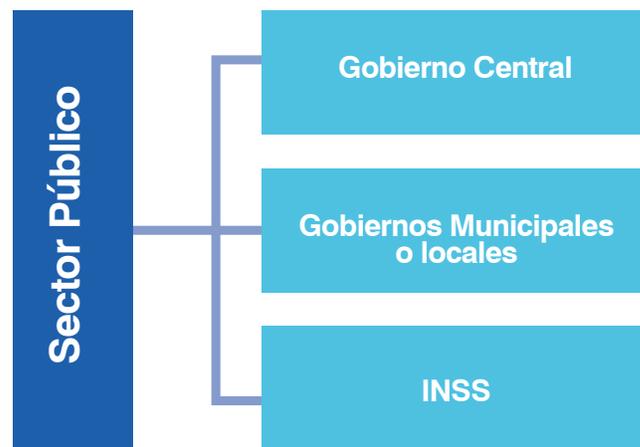
Esta etapa la dirige la Contraloría General de la República, CGR, que tiene entre sus atribuciones: “El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República”, así como “El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público”, según la Constitución en su Arto. 155, numerales 2 y 3.

IV. ¿Cómo está organizado el sector público y cómo incide en la estructura del Presupuesto General de la República?

De acuerdo con el FMI, en su Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001, el sector público abarca todas las instituciones públicas de un país, las cuales son controladas directa o indirectamente por diferentes instancias de gobierno (en sus diferentes niveles: central, regional, municipal, etc.); tales como los órganos rectores, contralores y los entes reguladores.

En Nicaragua el sector público se estructura a partir de dos grandes áreas con sus respectivas sub-áreas. La primera la constituye el Gobierno General, conformada por el Gobierno Central, los Gobiernos Municipales, y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS).

Ilustración 4. Distribución del Sector Público. Gobierno Central



Fuente: Ieepp, elaboración propia

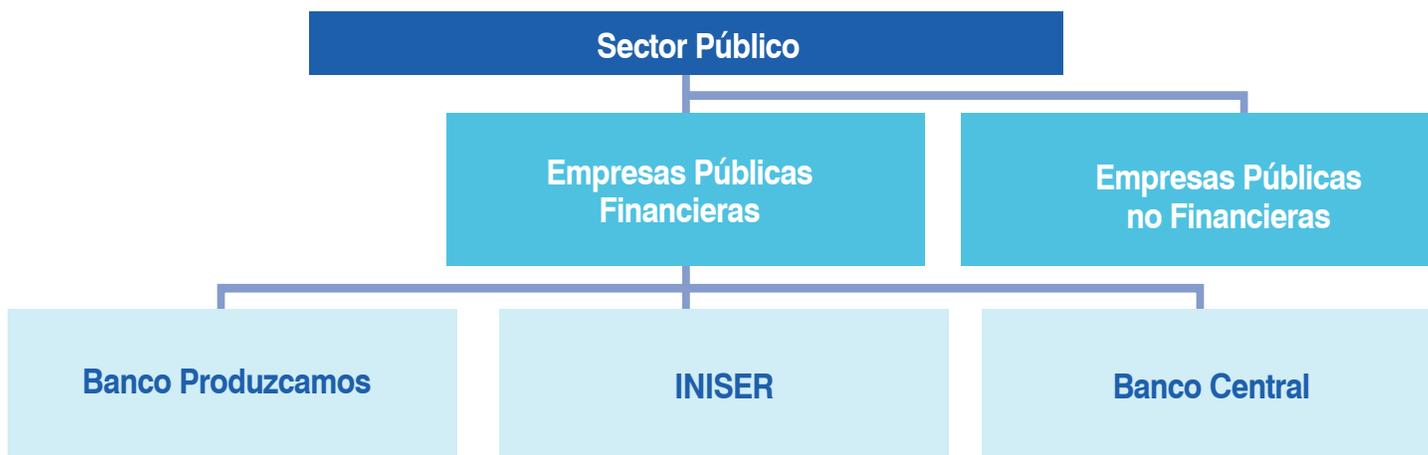
Si bien el Gobierno Central por su naturaleza es de carácter público, en algunas ocasiones puede interactuar directamente con el sector privado, mediante el otorgamiento de subsidios o transferencias, que tienen impacto en las decisiones de consumo o de inversión privada.

Como ejemplos se podrían mencionar:

1. El subsidio a la tarifa energética a los hogares con un consumo inferior a 150 kw/h.
2. La subvención que reciben centros privados de educación de parte del Gobierno.
3. El otorgamiento de beneficios fiscales a empresas o industrias, tales como:
 - a. Exoneraciones
 - b. Exenciones
 - c. Créditos fiscales.

En el otro gran apartado aparecen las empresas públicas, clasificadas como Instituciones Financieras del Estado y Empresas Públicas no Financieras. En las primeras se encuentran el Banco Central de Nicaragua, el Banco Produzcamos y el Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros.

Ilustración 5. Distribución del Sector Públicos. Empresas del Estado



Fuente: leepp, elaboración propia

Por su parte la sub-área de las empresas públicas no financieras consta de una serie de empresas públicas, las cuales operan en una amplia gama de actividades económicas, tales como: energía, agua, servicios de comercio al por mayor, funcionamiento de puertos, funcionamiento de aeropuertos, servicios postales y de correos.

En materia financiera el sector público se rige a partir del Sistema de Administración Financiera, SAF, cuyo marco jurídico descansa en la Constitución Política de la República y en la Ley de Administración Financiera del Régimen Presupuestario, Ley 550, y sus reformas.

A su vez el SAF se encuentra conexo con otros sistemas que se rigen con sus propias leyes, reglamentos y normas administrativas:

1. Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público.
2. Sistema de Administración del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.
3. Sistema de Administración de Bienes del Sector Público.
4. Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

El órgano rector del SAF es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, a quien le corresponde normar su funcionamiento y supervisar la actuación de los órganos que componen los subsistemas.

¿Cómo se relaciona el sector público con la estructura del presupuesto o la información que debe contener?

Según el Arto.163 de la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, Ley 606, el Presupuesto deberá contener una relación de los objetivos que se proponen alcanzar y las explicaciones para la estimación de los ingresos y para la determinación de las autorizaciones de egresos. Asimismo, deberá contener las estadísticas sobre ingresos y egresos; las fuentes de financiamiento, la evolución de la deuda pública y la evolución del balance fiscal en su clasificación económica. De igual forma, se presentará el contexto macroeconómico, la proyección de las principales variables macroeconómicas, los supuestos en que se basan, y las demás informaciones y elementos de juicio que sean necesarios para una adecuada información y análisis económico.

Las siguientes ilustraciones muestran cómo está estructurado el Presupuesto General de la República y qué información relevante podemos encontrar.

Ilustración 6. Estructura Formal del Presupuesto General de la República.

Título I: Disposiciones Generales	Exposición de Motivos. Fundamentación. Ley Anual del PGR 2015. Normas y Procedimientos de Ejecución y Control para el año 2015.
Título II: Presupuesto General de la República	Sección I Presupuesto de Ingresos (por rubros). Sección II Presupuesto de Egresos Clasificación por Institución (Estado) Asignaciones y Subvenciones Instituciones de gobierno.
Anexo I: Anexos del PGR	Balance presupuestario de Ingresos y Gasto Presupuesto de Ingresos por rubro y Unidad Recaudadora. Servicios de Deuda Interna y Externa Donaciones y Prestamos Programa de Inversión Pública. Clasificación del Gasto
Anexo II: Anexos de los Presupuestos de los Org. y Entes Desc.	Órganos y Entidades Descentralizadas por Funciones. Entes Descentralizados Territoriales Empresas del Estado Instituciones Financieras del Estado. Otros Órganos Autónomos Descentralizados. Consolidado por fuentes de financiamiento.
Anexo al PGR: Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)	Abreviaturas / Resumen Ejecutivo / Introducción 1. Plan Nacional de Desarrollo Humano 2. Desempeño Macroeconómico 3. Programa Económico Financiero 2014-2018 4. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014-2018 5. Análisis de la sostenibilidad de la Deuda Pública. 6. Marco Presupuestario Mediano Plazo 7. Marco de Gasto Sectorial (Instituciones) Mediano Plazo

Fuente: Iepp, en base al Presupuesto 2015

V. ¿Por qué debemos estar pendientes de los supuestos macroeconómicos?



Actividad 3

En los mismos grupos iniciales responder lo siguiente en un máximo de 5 minutos:

1. ¿Qué indicadores macroeconómicos conocen?
2. ¿Qué instituciones publican este tipo de información?
3. ¿Por qué se interesaron en conocer estos indicadores?

Plenaria abierta para debatir las preguntas.

Supuestos Macroeconómicos: son algunos indicadores que el gobierno calcula año con año para estimar cual será el comportamiento de la economía nicaragüense, por ejemplo: el total de la población, el precio internacional del barril de petróleo, tasa de inflación promedio, tipo de cambio oficial, el PIB y su tasa de crecimiento. Son útiles porque permite a los diferentes sectores económicos tener una idea de cuánto será el crecimiento de la economía, y en base a esto realizar sus propias proyecciones, o ideas, sobre su crecimiento.

¿Qué tiene que ver con el Presupuesto General de la República?

Por ejemplo, los ingresos tributarios del país son afectados positivamente por el crecimiento económico de los diferentes sectores. Por lo tanto, el gobierno proyecta sus ingresos en base a los cálculos que se hacen sobre el crecimiento económico del país. De esa misma manera pueden plantearse los gastos que se desean ejecutar y el

nivel de endeudamiento que deberá generarse.

Estos supuestos macroeconómicos se tienen que actualizar de forma semestral ya que puede ser que la actividad económica general experimente un mayor incremento de lo esperado, o inclusive, un menor crecimiento. Esto afectara directamente los ingresos y los gastos; en sí, afecta todo el PGR.

¿Qué más nos muestran estos supuestos?

Muestran cuál será la variación del nivel de precios de los bienes de consumo, lo que se conoce como inflación acumulada. También aborda cuál será el tipo de cambio promedio, lo cual es útil en una economía donde la mayoría de los precios están dolarizados.

Otro dato importante es el precio promedio del barril de petróleo. Nuestro país es altamente dependiente del petróleo. Además del impacto que generan los elevados precios de los combustibles a la población que viajan en vehículos propios, taxis, o buses colectivos, porque las cooperativas ven incrementados sus costos y por ende querrán subir las tarifas o demandar subsidios al gobierno. Por lo tanto, no sólo les compete a los grandes empresarios, sino también a los comerciantes pequeños, a los trabajadores, y a la población en general conocer el presupuesto y las estimaciones macroeconómicas que realiza el gobierno.

VI. ¿Qué son los ingresos públicos?



Actividad 4:

En grupos de 5 personas realicen un listado de los tipos de ingresos públicos que conocen, a la par de cada ingreso, responden las siguientes 2 preguntas:

1. ¿Qué significa o qué es?
2. ¿Cómo se obtienen?

Disponen de 8 minutos para contestar y 4 minutos para exponer en plenaria.

Los ingresos públicos: son el conjunto de recursos que el sector público obtiene del sistema económico para dar cobertura financiera a sus intervenciones.

Existen varios tipos de ingresos que se clasifican en tributarios y no tributarios:

Tributarios: dinero que capta el gobierno por medio de los impuestos, entre los cuales encontramos a los impuestos directos que se aplican sobre las manifestaciones directas de la capacidad contributiva, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta (IR), que le retienen a los trabajadores de acuerdo a su salario; además existen los impuestos indirectos que gravan las manifestaciones indirectas de la capacidad contributiva como el gasto de consumo, por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que pagamos cuando consumimos bienes y servicios como ropa, calzado, alimentos, bebidas, etc., y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

No tributarios: se obtienen a través de multas (de tránsito en su mayoría), subastas de mercadería abandonada en la aduana, pagos por servicios públicos a particulares, como el trámite del pasaporte, etc.

También están las Rentas de la Propiedad que son los intereses que obtiene el Estado cuando otorga un préstamo a una empresa, o por el dinero que tiene depositado en los bancos nacionales y las transferencias

corrientes, ingresos que provienen de los servicios que prestan la Lotería Nacional, ENACAL, INISER, entre otras empresas públicas.

Las fuentes de ingresos actuales se encuentran altamente concentradas en los ingresos tributarios (los impuestos que pagamos todas y todos), a diferencia de hace 13 años que todavía se dependía mucho de la ayuda externa. Ello refleja la capacidad del Gobierno para financiar sus gastos con recursos nacionales.

Mientras que en el 2002 los ingresos tributarios aportaron un 65.9 por ciento al total de ingresos, en el año 2015 esa relación ascendió a 83.91 por ciento. Los años de crecimiento económico y las reformas tributarias explican en parte estos resultados¹.

Lo anterior no significa que en la actualidad el Gobierno cuenta con los suficientes recursos para hacer frente a todas las necesidades públicas, pero si le permiten aproximarse a una situación de equilibrio contable, que consiste en tener déficits o superávits fiscales, cercanos a cero.

Por tanto, para la totalidad de los gastos del presupuesto de la república, el Estado debe acudir a fuentes externas: Donaciones y Préstamos que también se obtienen con bancos nacionales o internacionales, como el Banco Mundial, y otros países.

Ilustración 7. Distribución de los recursos internos del Presupuesto General de la República

INGRESOS 2015



Fuente: Ieep, Presupuesto Ciudadano 2015

1. Hasta el año 2012 los ingresos crecían en promedio 18%, y a partir del 2013 con la implementación de la Ley de Concertación Tributaria (LCT) los mismos crecen a una tasa del 13% anual.

VII. ¿Cómo está organizado el presupuesto de gastos?



Actividad 5:

Formen los mismos cuatro grupos iniciales. Los grupos 1 y 3 elaboren un presupuesto familiar que tome en cuenta las fuentes de ingresos y los gastos. Los grupos 2 y 4 elaboren un presupuesto de

una organización que tomen en cuenta las fuentes de ingresos y los gastos. Tiempo para la dinámica (15 minutos).

Los grupos 3 y 2 expondrán sus presupuestos y los grupos 1 y 4 reforzarán las exposiciones en base a sus propios presupuestos. Tiempo de exposición (5 minutos cada uno). Reflexiones sobre los 2 presupuestos elaborados (10 minutos).



Actividad 6:

Juego de simulación sobre el ciclo presupuestario.

1. Se formarán en grupos de 3 personas, sólo un máximo de 2 grupos serán de 4 personas (2 minutos).
2. Se deben enumerar del 1 al 8. El grupo 1 fungirá como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; El grupo 2 será el Ministerio de Educación; El grupo 3 será el Ministerio de Salud; El grupo 4 será el Ministerio de Transporte; El grupo 5 será el Ministerio Agropecuario y Forestal; El grupo

6 será el Ministerio de la Familia; El grupo 7 será la Asamblea Nacional; El grupo 8 será una organización de la sociedad civil (2 minutos).

3. El MHCP debe formular un techo presupuestario para cada Ministerio mencionado, incluido el suyo propio. (4 minutos)
4. En base al techo creado, cada ministerio deberá establecer grandes partidas o programas presupuestarios en una hoja de papel. (8 minutos)
5. El MHCP recopila todos los presupuestos y los presenta ante la Asamblea. (1 minuto)
6. Cada ministerio deberá defender su presupuesto ante la Asamblea Nacional. (4 minutos cada ministerio)
7. Se abrirá un proceso de consulta, dónde la organización de sociedad civil establecerá sus demandas presupuestarias. (4 minutos)
8. La Asamblea decide qué presupuesto aprobar. (3 minutos)

¿Cómo se establecen los gastos públicos?

La otra parte del presupuesto son los Gastos, que tienen su razón de ser en los programas públicos del Gobierno, los cuales se espera estén plenamente en correspondencia con las necesidades públicas; sin embargo, dado que las necesidades de la población son muy numerosas y los recursos escasos, el Gobierno tiende a dar prioridad a ciertos gastos. *¿Cómo interpretar la visión de las prioridades nacionales de cada Gobierno, o si los recursos públicos se están usando efectivamente para atender dichas prioridades? Pues analizando el presupuesto de gastos, que contiene la respuesta de manera implícita.*

El pleno ejercicio de nuestros derechos y obligaciones nos convierten en ciudadanas y ciudadanos activos. Bajo esta premisa, la ciudadanía debe saber en qué gasta el Estado los impuestos que se pagan; en caso de presentarse “malos usos”, ya se trate de casos de corrupción, ineficiencia o despilfarro, exigir a las autoridades competentes las debidas correcciones, sanciones y penalizaciones.

De ahí la necesidad de conocer con detalle los gastos gubernamentales, que aparecen en el presupuesto de gastos, así como sus diferentes formas de clasificación.

De acuerdo a Sáenz (2006), los gastos públicos constituyen los egresos que realizan las instituciones públicas en bienes y servicios para su funcionamiento; su clasificación está referida a las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el Presupuesto.

En Nicaragua el gasto público se clasifica de tres formas: Administrativa (¿qué parte del gasto ejecuta cada entidad pública?), Económica (¿cuánto se asigna a los gastos corrientes y a los gastos de capital?) y Funcional (¿a qué servicios se destina el gasto, es decir, Salud, Educación, Seguridad Ciudadana y otros?).

Cuadro 1. Clasificación Económica y por Objeto del Gasto

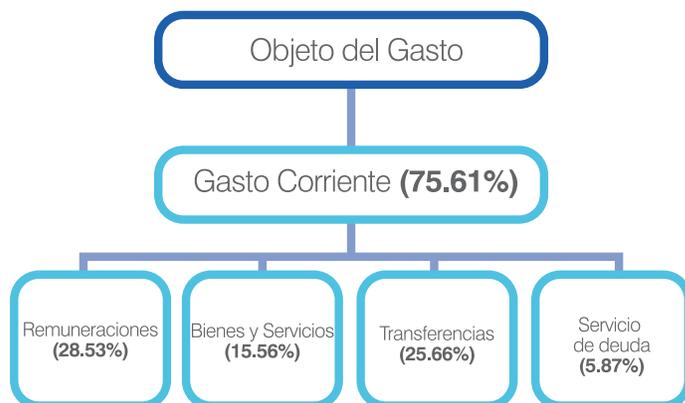
Clasificación	Descripción
Clasificación por objeto del gasto	Facilita el registro único de todas las transacciones con incidencia económica financiera que realiza una institución pública.
Clasificación del Gasto por su carácter económico	Permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el Sector Público.

Fuente: Iepp (2013). Módulo II: Presupuesto Público

La Clasificación Económica se divide en dos grandes grupos: 1) corriente, o sea, aquellos generados continuamente como los salarios, pago de deuda y gastos operativos (contratación de servicios, energía, agua y telefonía, materiales de oficina, etc); 2) gasto de capital, que es inversión en activos fijos como la reparación de escuelas, construcción de carreteras y edificios públicos, entre otros.

Generalmente, en el presupuesto de la república encontraremos la clasificación por objeto del gasto y la clasificación económica en un mismo cuadro de datos. La distribución porcentual para el 2015 es la siguiente:

Ilustración 8. Distribución porcentual del gasto corriente en 2015



Fuente: Iepp, en base al PGR 2015

Ilustración 9. Distribución porcentual del gasto de capital en 2015



Fuente: Iepp, en base al PGR 2015

A. Clasificación funcional del gasto

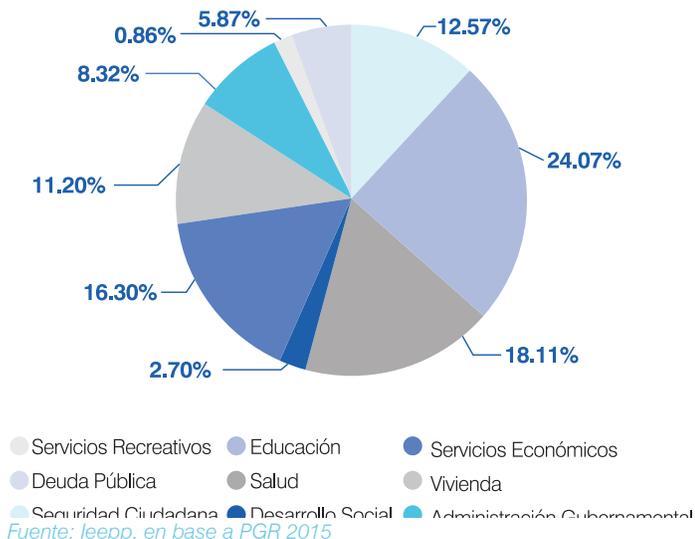
Cuadro 2. Clasificación funcional del gasto

Clasificación	Descripción
Clasificación funcional del gasto	Presenta al gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad.

Fuente: Iepp (2013). Módulo II: Presupuesto Público

Un Estado debe cumplir con ciertas funciones u objetivos de carácter socioeconómico para el desarrollo de la nación. En Nicaragua, por su parte, se establecen 9 grandes líneas de acción:

Ilustración 10. Distribución porcentual del gasto destinado a las 9 funciones del Estado en 2015



Según la experiencia de la mayoría de los países, estas funciones u objetivos son de interés general, por lo tanto los países adoptan 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, por ejemplo en materia económica como la deuda interna.

B. Clasificación institucional del gasto

Cuadro 3. Definición de la Clasificación Institucional del gasto

Clasificación	Descripción
Clasificación institucional del gasto	Muestra las instituciones objeto de presupuestación y el tipo de gastos corrientes y gastos de capital en que incurre cada una de ellas.

Fuente: leepp, en base al PGR 2015

En esta clasificación encontraremos el presupuesto destinado a los 3 poderes del Estado: Ejecutivo -incluyendo los ministerios y órganos desconcentrados-, Legislativo, Judicial y Electoral.

Ilustración 11. Contenido de la Clasificación Institucional



Fuente: leepp, en base al PGR 2015

Ilustración 12. Distribución del Poder Ejecutivo



Fuente: leepp, en base al PGR 2015

C. Gasto Social

Reflexión: ¿Qué programas actuales del gobierno que ustedes conocen, creen que deben estar incluidos en el gasto social y por qué? (Nombren al menos 3)



Actividad 7

- En un lapso de 2 minutos formen 5 grupos y escriban con sus palabras ¿Qué es gasto social?
- Ahora, reflexionen dentro de cada grupo, por 5 minutos, ¿En qué nos beneficia que exista una distinción del gasto social con relación a los demás gasto? Y luego comparten en plenaria.

Dentro de este gran rubro se encuentran las asignaciones para los sectores: salud, educación, vivienda, servicios recreativos, y servicios sociales. Este gasto se clasifica como “social” porque se espera que a través de las estrategias y políticas orientadas hacia estos sectores se produzcan impactos o cambios positivos en distintos ámbitos y grupos poblacionales de la sociedad. Es decir, se desean solucionar problemas sociales o reducir al máximo posible sus efectos (Martínez, 2011).

Ilustración 13. El Gasto Social en el PGR 2015



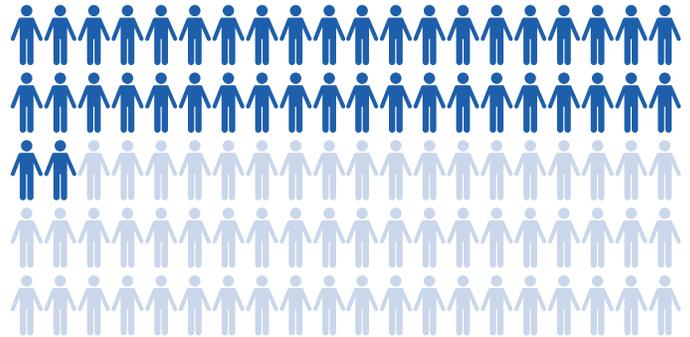
Fuente: Ieepp, Presupuesto Ciudadano 2015

D. Gasto en Pobreza

El gobierno también destina un “gasto en pobreza”, que son recursos, dentro de los techos de gastos del presupuesto, dirigidos a reducir los niveles de pobreza,

teniendo como prioridad los sectores de educación y salud. Por ejemplo, en 2015 tanto el gasto del MINED como el gasto del MINSA representan cada uno, un 28.5% del gasto total en pobreza, es decir que ambos equivalen al 57%. La clasificación del gasto en pobreza, se conoce en el PGR como “Estrategia de Reducción de la Pobreza”, la cual ha aumentado un 99% entre 2010 y 2015.

42 NICARAGÜENSES SON CALIFICADOS COMO POBRES GENERALES, DE ESTOS, 14 VIVEN EN EXTREMA POBREZA.



Uno de los programas emblemáticos del gobierno para combatir la pobreza es el Programa Productivo Alimentario (PPA) con su principal herramienta el “Bono Productivo Alimentario”².



Actividad 8

- ¿En cuántos documentos presupuestarios es posible encontrar información sobre el PPA?
- Exponer: ¿Cuál es el nivel de detalle que pueden obtener de dichos documentos?

2. Para mayor información ver Programa Hambre Cero: MEFCCA.http://www.economiafamiliar.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=672&Itemid=228



Actividad 9:

Formen 2 grandes grupos y realicen una nota de prensa con información actualizada, que contenga lo siguiente: ¿Cuál fue su porcentaje de ejecución para el 2014?; ¿Cuál es el presupuesto del PPA en este 2015?; ¿Qué metas propone y cómo lo relacionarían con lo ejecutado el año pasado? Finalmente, ¿Qué porcentaje de ejecución presenta el primer trimestre del año? (10 minutos para realizar la nota y 5 minutos para presentar).

VIII. Programa de Inversiones Públicas y su vinculación con las Compras Nacionales

El Estado tiene el rol estratégico de incentivar la inversión privada, a través de la inversión en bienes públicos, que permitan el desarrollo de su ciudadanía, y reduzcan las brechas sociales, y los costos de los agentes económicos que invierten en el país. Así que el Programa de Inversión Pública (PIP) proyecta la realización de obras de infraestructura vial, energética, educativa, salud, agua y saneamiento, viviendas, inversiones municipales, entre otros. En el PIP se reflejan los proyectos que son, desde el punto de vista técnico, económico y social, de mayor rentabilidad.

¿Cómo se vincula el PIP con las compras públicas?

Imagine un hospital público donde se atiende a diario la salud de cientos de personas, a algunas de ellas se les brinda consulta médica, mientras a otras se les interna para atención más directa. Para brindar esta atención es necesario contar no solo con la infraestructura, es decir, el

edificio del hospital (relacionado al PIP), y con el trabajo del personal, sino también con los equipos y los insumos médicos (Valle Orozco, 2013).

Ahora imagine una escuela pública (relacionado al PIP) en la que niñas, niños y adolescentes reciben educación, para lo cual requieren, tanto los estudiantes como el personal docente, libros de texto, mobiliario escolar, escritorios, pupitres, así como la infraestructura, las aulas, áreas de juegos, baños, vallas, servicios de agua y energía, entre otros (Valle Orozco, 2013).

Piense en las calles de los barrios (PIP municipal), los caminos de penetración que comunican las zonas rurales con los núcleos urbanos, las carreteras que unen las principales ciudades del país, los puentes, los puertos que reciben y despachan los productos que importamos o exportamos, en fin toda la infraestructura (relacionado con el PIP) que permite funcionar a la industria, el comercio y el transporte tanto interno como externo (Valle Orozco, 2013).

Una premisa fundamental que debemos recordar, es que el Estado satisface las necesidades a través de las instituciones públicas y para ello, cada ministerio y ente del Estado debe realizar compras y adquisiciones para cumplir con sus competencias, pero sólo puede llevarlo a cabo con recursos del Presupuesto General de la República.

Las compras y adquisiciones del Estado son una actividad sujeta a rendición de cuentas y a la vigilancia ciudadana, ya que se realizan con recursos públicos.

La mayoría de las compras de bienes, servicios y ejecución de obras, se da a través de la contratación con la iniciativa privada, sean personas naturales o empresas, que deben ser las “más idóneas” y que, además, deben cumplir ciertas condiciones jurídicas, técnicas y económicas para establecer una relación que se sustenta en un contrato público (Valle Orozco, 2013).

Observemos además la relación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP, con el sistema de compras públicas de Nicaragua.



Actividad 10:

- Visitar la página web: www.snip.gob.ni y presenten una lista de los 10 proyectos más importantes para el 2015, en qué sectores se van a invertir y el nombres de las unidades ejecutoras. Finalmente relacionen la información con el portal de compras de Nicaragua³: www.nicaraguacompra.gob.ni/siscaae/portal
- ¿Está en el portal de compras, alguna de las 10 inversiones más importantes a realizarse en 2015?
- ¿Cuál es la importancia de la transparencia en el proceso de las contrataciones públicas?



Tarea en Casa:

Cada uno debe realizar un ejercicio de acceso a la información pública. Esta vez, buscarán el presupuesto municipal para el 2015 e información sobre la ejecución del 2014 en las páginas web de las municipalidades a las que pertenecen, en caso que no encuentren, deberán ir a las Alcandías y hacer uso de la ley de acceso a la información y solicitar los datos requeridos en la actividad. Cada paso del ejercicio deberá ser documentado y además deberán exponer la facilidad para participar en los cabildos municipales y si nunca habían participado, redacten en un párrafo ¿por qué no lo habían hecho?

IX. Presupuesto Municipal

El Alcalde es el responsable de la elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal y la forma en que lo van a hacer está regido por la Ley de Régimen Presupuestario en el Capítulo III, Sección Primera y Segunda, Artículos del 22 al 32, aprobada el 06 de marzo del 2001 y por la Ley No. 40, “Ley de Municipios” (1988), Capítulo III, artículos 52 al 57.

Para la elaboración del Proyecto de Presupuesto Municipal, el Alcalde conforma con los miembros del equipo técnico de la municipalidad una Comisión Especial de Presupuesto. Esta Comisión Especial está integrada por miembros de la Unidad Técnica Municipal y el Alcalde (Ruiz, Belli, Salmerón, Treminio, & Solís, 2008).

La Comisión Especial de Presupuesto debe iniciar el proceso de planificación participativa de inversiones entre abril y agosto. El Alcalde puede hacer una primera consulta, sin llegar al detalle que debe hacer la Comisión Especial del concejo municipal a partir del 16 de Octubre. La consulta del Alcalde se puede hacer directamente a los espacios de participación comunitarios (Ruiz, Belli, Salmerón, Treminio, & Solís, 2008).

Después deben pasar a la elaboración del Proyecto de Presupuesto entre el Primero de Agosto y finalizar el 15 de Octubre cuando el Alcalde lo presenta al concejo municipal.

La comisión elabora la propuesta tomando en cuenta lo siguiente:

1. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM)
2. El Plan de Inversión Anual Municipal (PIAM) o Plan de Inversión Anual (PIA)
3. Otros documentos de desarrollo del municipio, por ejemplo el Plan Ambiental Municipal (PAM), Plan de Educación Municipal (PEM)

3. Ver el Manual adjunto para usar el Sitio de Nicaragua compra.

¿Cómo es el proceso de aprobación del Proyecto de Ordenanza Municipal?, y ¿Cuál es su período de ejecución?

Una vez que el Proyecto de Ordenanza “Presupuesto Municipal Anual”, ha sido presentado al Concejo Municipal, éste hará público el Proceso de Consulta a la población a más tardar el 16 de octubre, iniciando la convocatoria a participar en el mismo, cuando mucho tres días después de presentado el proyecto por el Alcalde.

Por tanto, es obligación de la Comisión Especial del Concejo Municipal citar en sesiones sucesivas de audiencias a toda organización u asociación a la que pertenezcan los pobladores. Una vez concluida sus labores, la Comisión deberá presentar un informe final sobre el Proceso de Consulta del Proyecto de Ordenanza del presupuesto Municipal.

Luego se procede al debate plenario por el Concejo Municipal. La celebración de los cabildos Ordinarios establecidos por ley es un requisito esencial que valida la Ordenanza “Presupuesto Municipal Anual” que deberá ser aprobada antes del treinta y uno de diciembre del año en que se elabora el mismo.

Finalmente, la ejecución presupuestaria se realiza entre el 1ro de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

¿Dónde podemos encontrar información sobre los Presupuestos Municipales?

La principal fuente de información sobre las Transferencias Municipales; los ingresos y gastos de todos los municipios del país, así como sus ejecuciones trimestrales, es la página web de las Transferencias Municipales: <https://www.transmuni.gob.ni/>



Actividad 11

Navegue por la página web e identifique la información que es más relevante para su trabajo diario.

La información pública es un elemento esencial no sólo de la democracia, sino de la transparencia, que son los flujos de información que hacen visible a la ciudadanía cómo se toman las decisiones y cuál es su impacto.

Una de las condiciones para que los ejercicios participativos pasen de la simple consulta a la co-decisión, es que las autoridades proporcionen la información necesaria con la debida anticipación, para la comprensión de mayoría de las personas.

La participación ciudadana debe estar vinculada a todo el ciclo de las decisiones públicas, que empieza con la información para la formulación de las políticas, y continúa con la ejecución y con su evaluación.

A. Incidencia ciudadana en los Presupuestos Municipales.

La Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (2008) expresa en su documento “El Gobierno Municipal que Queremos”, ¿cuáles son las condiciones que deben tomarse en cuenta para una apropiada participación ciudadana en la elaboración de los presupuesto municipales?

Las condiciones básicas que debemos tener en cuenta para participar, tanto en la etapa de la preparación del Proyecto de Presupuesto, como en la etapa de Consulta, son:

- Estar organizados ya sea por sector o por territorio
- Conocer las cosas que puede hacer el Gobierno Municipal.
- Conocer las características, problemas de su comunidad o barrio (diagnóstico) y las propuestas de solución.
- Tener una priorización de problemas
- Pensar y expresar las ideas de proyectos para resolver los problemas que tienen reconocidos.

- Conocer las estrategias del Plan de Desarrollo Municipal para seleccionar proyectos que ayuden al logro de los objetivos acordados.
- Participar en las instancias municipales establecidas para este fin: los espacios comunitarios de participación ciudadana, las consultas sectoriales o territoriales del concejo municipal y el cabildo.

Bibliografía

IFMI. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington, DC: FMI.

Martínez, R. (2011). *El gasto social en América Latina y el Caribe. Reunión de expertos: Las cuentas de salud*. Washington, D.C: CEPAL.

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. (2008). *El Gobierno Local que Queremos*.

Ruiz, D., Belli, C., Salmerón, Y., Treminio, O., & Solís, M. (2008). *Caja de Herramientas Presupuesto Municipal. Primera Etapa. Preparación del Proyecto de Presupuesto*

Municipal. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local.

Sáenz, A. (2006). *Actuales conceptos para la interpretación y análisis del Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Instituto de Investigaciones y Consultorías Económicas y Sociales.

Valle Orozco, D. (2013). *Módulo III. Contrataciones Públicas*. Ieepp, Programa Gobernanza e Inclusión Social, Managua.



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



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA