

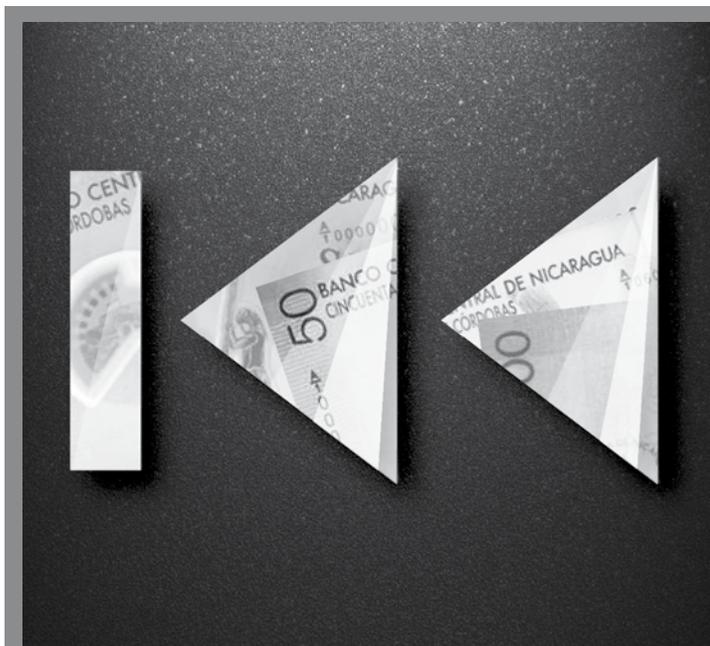


Presupuesto General de la República 2014: Entre el retroceso tributario y su inminente reforma



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

10 años
¡eepp



Presupuesto General de la República 2014: Entre el retroceso tributario y su inminente reforma



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA





DIRECTORA EJECUTIVA
Claudia Pineda

COORDINADORA DEL PROGRAMA
GOBERNANZA E INCLUSIÓN SOCIAL
Claudia García Rocha

INVESTIGADOR
Adelmo Sandino

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN
Joaquín Bárcenas

EDICIÓN
Irene Agudelo

DISEÑO GRÁFICO
www.veinti3.com

ISBN: 978-99964-22-64-5

MANAGUA, NICARAGUA
Marzo 2014

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
Lomas de San Juan, casa No. 152
Apartado postal: LM202

TELÉFONO: (505) 22786535
www.ieepp.org

Con el auspicio de USAID

Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID o la del Gobierno de los Estados Unidos.

N
351.722
S216

Sandino, Adelmo
Presupuesto general de la república 2014:
entre el retroceso tributario y su inminente
reforma/ Adelmo Sandino.
1a ed. -- Managua: IEEPP, 2014
64 p.: il

ISBN 978-99964-22-64-5

1. PRESUPUESTO-NICARAGUA 2. GASTO
PÚBLICO 3. INVERSIONES PÚBLICAS
4. ANÁLISIS COMPARATIVO

Índice

	Introducción	5
I.	Contexto de formulación y aprobación del presupuesto 2014	7
II.	Perspectivas económicas 2014	12
2.1	A nivel internacional	12
2.2	A nivel regional y nacional	12
III.	El balance fiscal en 2014	14
IV.	El presupuesto de ingresos 2014	15
4.1	El presupuesto de EGRESOS: las prioridades del 2014	22
4.2	El gasto social en 2014	28
4.3	Asignaciones presupuestarias en educación	32
4.3.1	Financiamiento de la educación básica y media	34
4.4	Asignaciones presupuestarias en salud	38
4.4.1	Financiamiento de la salud	39
4.5	Inversión pública en 2014: las prioridades en inversión 2014	42
V.	Endeudamiento público en 2014	47
VI.	Conclusiones	51
VII.	Recomendaciones	52
	Bibliografía consultada	54



Introducción

El Presupuesto General de la República representa la principal herramienta de política económica y social de la que dispone el Gobierno para satisfacer las necesidades de la población nicaragüense. Entre estas destacan: educación y salud pública, mantenimiento o ampliación de la infraestructura productiva, ampliación de la red de agua potable y saneamiento, administración gubernamental y seguridad ciudadana. Estos servicios y bienes públicos tienen gran impacto en la vida de las personas y en la reducción de la pobreza y la desigualdad y son derechos ciudadanos.

El Gobierno es responsable de dar un uso adecuado y óptimo a los recursos públicos. Para ello es necesario que considere las prioridades nacionales y actúe bajo los principios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, bajo la mirada fiscalizadora

de los ciudadanos. Por eso es fundamental conocer cómo se usa y distribuye cada centavo de córdoba del presupuesto de la nación.

Como parte de los lineamientos de su “Programa de Gobernanza e Inclusión Social” el Iepp realiza un monitoreo permanente al Presupuesto General de la República. El propósito es analizar la correspondencia entre el gasto público y las políticas y programas gubernamentales, pues permite aportar, mediante la generación de información oportuna, a los procesos de incidencia ciudadana, así como a la toma de decisiones por parte de las autoridades del sector público.

El presente informe es un análisis actualizado sobre la aprobación del Presupuesto General de la República 2014 y su reforma¹. Destaca el reto del

¹ En enero de 2014 fue anunciada una reforma al Presupuesto General de la República.

Gobierno de recortar el presupuesto de gastos sin afectar el gasto social y de reducción de la pobreza, dado el inminente ajuste del presupuesto de ingresos como consecuencia de un menor rendimiento esperado de la Ley de Concertación Tributaria (LCT) y sus obligaciones pendientes (referidas a las devoluciones de impuestos) derivadas de la misma ley y su reglamento.

El documento da cuenta del contexto de aprobación del presupuesto 2014, hace hincapié en la desaceleración que experimentó la recaudación tributaria y los hechos económicos y políticos más relevantes que precedieron su aprobación. También expone las perspectivas económicas para el año 2014, incluyendo los supuestos macroeconómicos sobre los que se sustentan las estimaciones de ingresos y gastos. A continuación se presenta el balance fiscal y las fuentes que financian el déficit fiscal del Gobierno Central.

Igualmente, analiza los desafíos que enfrenta el presupuesto de ingresos 2014 y los riesgos de las modificaciones a la baja vía reforma presupuestaria y los aspectos generales más destacados del presupuesto de gastos y sus prioridades en 2014. También examina los avances del gasto social, del gasto en educación y salud.

El informe hace referencia a los avances del gasto de inversión a partir del Programa de Inversión Pública y los sectores priorizados. Posteriormente presenta la situación del endeudamiento público, y en ello enfatiza la necesidad de transparentar algunas partidas presupuestarias. Finalmente se ofrecen las conclusiones más relevantes seguidas de una serie de recomendaciones temáticas y la bibliografía consultada.

I. Contexto de formulación y aprobación del presupuesto 2014

Tras mínimas modificaciones durante su proceso de dictamen, el proyecto de *Ley Anual de Presupuesto General de la República 2014*, ahora Ley No. 851, fue aprobado el 11 de diciembre de 2013 por una mayoría parlamentaria compuesta por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y sus aliados y el voto razonado de la Alianza Partido Liberal Nicaragüense (PLI)².

Durante los meses que transcurrieron a su formulación, discusión y aprobación, las condiciones macroeconómicas del país exhibieron un comportamiento similar al de años precedentes. La actividad económica continuó creciendo, impulsada principalmente por los sectores manufactura; silvicultura, pesca y minas, construcción, comercio y servicios³. La inflación se mantuvo moderada, cerró al mes de diciembre con una tasa acumulada de 5.6 por ciento (6.6 por ciento en 2012).

En cambio, el sector exportador resintió la tendencia a la baja en los precios de los principales productos de la canasta exportadora. En su conjunto las exportaciones FOB tuvieron una variación interanual de -10.3 por ciento en 2013. La situación para el mismo año de los

principales productos de exportación fue la siguiente: café, -33.0 por ciento⁴; carne vacuna, -15.0 por ciento, azúcar, -9.7 por ciento y oro, 2.1 por ciento. Los ingresos por remesas familiares crecieron 6.3 por ciento respecto al mismo periodo (11.2 por ciento periodo 2012/2011) para totalizar con un monto de US\$1,077.7 millones, el equivalente a 9.6 por ciento del PIB.

Las importaciones CIF de mercancías totales presentaron una variación inter anual de -3.4 por ciento, como producto de la caídas en las importaciones de bienes de capital para la industria (-18.6 por ciento), bienes de consumo duradero (-3.2 por ciento), bienes intermedios para agricultura (-2.4 por ciento) e importación de combustibles y lubricantes (-19.9 por ciento). Como se verá más adelante, este comportamiento afectó la recaudación de impuestos, especialmente aquellos que gravan bienes importados como el IVA e ISC.

Pese a este escenario, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su evaluación de país 2013 resaltó como “favorable” la evolución de la situación macroeconómica y en ese mismo plano cifró de “positivas” las perspectivas de mediano plazo⁵.

² El proyecto de ley tuvo un dictamen favorable, al ser aprobado por diputados redujo en C\$ 44.7 millones el presupuesto de gastos correspondiente a gastos de la Asamblea Nacional (C\$ 2.0 millones de gasto corriente y C\$ 2.7 millones de donación Taiwán para “Remodelación de la recepción principal en el edificio Benjamín Zeledón”) y la partida “Imprevisto” (C\$ 40 millones), incrementando como contrapartida los gastos de la Presidencia de la República (4.7 millones de donación Taiwán para “Construcción y equipamiento de Centros de Desarrollo Infantil”) y la partida “Asignaciones y Subvenciones” (C\$ 40 millones en concepto de transferencias a distintas asociaciones sin fines de lucro, entre otros).

³ En 2013 la actividad económica medida por el IMAE creció a una tasa promedio anual de 5.2 por ciento, mientras en 2012 fue 4.6 por ciento y en 2011 fue de 5.1 por ciento, respectivamente.

⁴ En 2014 el café enfrenta una baja en los precios internacionales y la crisis en la producción como efecto de la roya en la región centroamericana. En general, el valor de las exportaciones de bienes agrícolas presentaron, en el periodo señalado, una variación de -22.6 por ciento.

⁵ A propósito, véase Comunicado de prensa del organismo con fecha 13 de diciembre de 2013: “El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV de 2013 con Nicaragua”, disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2013/pr13508s.htm>

Otorgó una calificación positiva al gobierno por mantener sus “*cuentas equilibradas*”, dar paso a la reducción sostenida de la deuda pública y por los avances en su agenda de reformas estructurales⁶. Enfatizó también la vigencia de las “*vulnerabilidades externas*” del país, asociadas a su dependencia del petróleo, de la inversión extranjera, de los ingresos por exportaciones y remesas. La cooperación venezolana es vista como un riesgo debido a que la suspensión de la ayuda proveniente de ese país desestabilizaría la economía nicaragüense.

En el ámbito político, la discusión y aprobación de la reforma parcial a la Constitución de Nicaragua, promovida por el Ejecutivo con pleno respaldo del partido de Gobierno y sus aliados en la Asamblea Nacional, fue el tema que ocupó la agenda pública. Las reformas, en opinión de expertos y diferentes sectores, tienen como trasfondo – objetivo el otorgamiento de mayores poderes al Presidente de la República, permitiéndole, entre otros aspectos, su reelección indefinida⁷. Este tema generará mayores fricciones políticas en los próximos años, máxime cuando las instituciones de Gobierno han dado muestras de un manejo inadecuado a los

conflictos sociales acontecidos durante 2013 y sus antecedentes electorales más próximos⁸.

En el terreno social, la aprobación vía decreto presidencial de la “*pensión reducida*”, tras presiones de un grupo organizado de adultos mayores que no completaron el mínimo de cotizaciones reglamentarias y que protagonizaron episodios sostenidos de protesta social con respaldo ciudadano, generó mayores presiones sobre las finanzas del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)⁹, cuya severa situación financiera requiere, de acuerdo con estudios actuariales previos, de reformas paramétricas para alcanzar su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo¹⁰. Tras años de evitar una discusión amplia, el Gobierno reformó en diciembre pasado, mediante decreto, el sistema de vejez, invalidez y muerte del INSS, cuyas medidas se concentraron, principalmente, en reducir los gastos de pensiones (véase Nota presupuestaria No. 1). De acuerdo con el FMI, en su reporte de la revisión del artículo IV, esta reforma le dará solvencia financiera al INSS por los próximos 15 años.

⁶ El gobierno mantiene una “Agenda Complementaria” en su Programa Económico y Financiero 2013 – 2016. La agenda prioriza los siguientes temas: i) sector eléctrico; ii) seguridad social; iii) agua potable y saneamiento; iv) reforma tributaria; v) empleo público y vi) administración pública.

⁷ Al respecto puede consultarse el análisis político – jurídico realizado en diciembre de 2013 por el Equipo de la Revista Envío de la Universidad Centroamericana: <http://www.envio.org.ni/articulo/4774>, y el comunicado que emitieran el 22 de noviembre de 2013 los Obispos de la Conferencia Episcopal de Nicaragua: <http://www.envio.org.ni/articulo/4780>.

⁸ Véase pronunciamiento de Iepp del 1ero de noviembre sobre acontecimientos de violencia política durante 2013: <http://www.iepp.org/wp-content/uploads/downloads/2013/11/Pronunciamiento-leepp-sobre-respuesta-estatal-ante-conflictos-sociales.pdf>

⁹ Una forma alternativa, planteada previa aprobación del decreto señalado por especialistas y organismos de sociedad civil, era que el gobierno asumiera la pensión reducida, estimada entre US\$ 25-30 millones, financiada vía presupuesto bajo la figura de “pensión no contributiva”. Al respecto véase: <http://www.conexiones.com.ni/articulo.php?id=763>

¹⁰ Revisese por ejemplo los estudios de: INSS. (2010). Propuesta de Fortalecimiento del Sistema de Pensiones del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social; R. Urcuyo. (2009). Políticas no Paramétricas para el Sistema de Pensiones de Nicaragua. Banco Central de Nicaragua (documento no publicado); C., Mesa-Lago, S., Santamaría, R., López. (1997). La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Propuesta de Reforma. Fundación Friedrich Ebert.

En materia presupuestaria el Ejecutivo remitió en el mes de agosto a la Asamblea Nacional, un proyecto de modificación a la Ley 823, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2013. “A diferencia de años recientes, las oportunidades de un mayor gasto público se vieron afectadas por la reducción de las donaciones externas respecto lo presupuestado y por el limitado monto de ingresos adicionales que originó la sobre recaudación de ingresos, debido a la desaceleración que sufrieron los impuestos al comercio exterior”¹¹. Más tarde se vería que la recaudación en su conjunto, además del factor ya señalado (en buena medida por el menor crecimiento de las importaciones), perdería impulso; una situación atípica considerando que la implementación de la Ley de Concertación Tributaria aportaría recursos adicionales en su primer año de vigencia.

Nota presupuestaria No.1: ¿Quiénes pierden y quiénes pierden más con la reforma al reglamento a la ley de seguridad social?

Durante las dos últimas décadas la reforma al sistema de pensiones en Nicaragua fue, a conveniencia, un tema olvidado en la agenda

gubernamental. Pese a que diversos estudios actuariales mostraron que el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), enfrentaba serios problemas de sostenibilidad financiera, la respuesta en distintos gobiernos estuvo lejos de emprender un proceso de cambios de fondo en el diseño o en los parámetros fundamentales del sistema, e incluso en su administración^{12,13}.

Desde entonces la situación financiera del INSS, tal y como se previó en los estudios actuariales, continuó deteriorándose. Este contexto llevó al Gobierno actual, a efectuar, vía decreto presidencial, una reforma menor al sistema de pensiones que fue publicada el 20 de diciembre en La Gaceta como “Reforma al Reglamento a la Ley de Seguridad Social (Decreto No. 39 – 2013)”. El proceso careció de participación ciudadana — incluso a nivel legislativo — y tuvo un limitado alcance.

¿Por qué se requería de una reforma al sistema de pensiones?

El FMI (2012) en su Country Report sobre Nicaragua actualizó sus proyecciones de corto plazo y

¹¹ En efecto, de los 973 millones de sobreingresos originados con la reforma, sólo 649.6 millones de córdobas se destinaron como incremento neto al presupuesto de gastos; es decir, 1.4 por ciento de incremento, respecto al presupuesto aprobado. En consecuencia, la reducción confirmada de las fuentes externas de financiamiento, disminuyeron la capacidad de gasto del Gobierno en sectores estratégicos. Sin embargo, a pesar del esfuerzo de compensar esta merma vía rentas del tesoro, algunos programas/proyectos quedaron afectados, como programas de agua y saneamientos ejecutados por el FISE, rehabilitación y equipamiento de hospitales ejecutados por el MINSAL y programas de seguridad alimentaria y nutricional ejecutados por el MINED. Para una mayor ampliación véase el análisis de IEEPP sobre la reforma disponible en: <http://www.ieepp.org/index.php/descargas/?did=322>

¹² Estas reformas consisten en cambiar los parámetros sobre los que se obtienen los ingresos y se efectúan los gastos. Así, por ejemplo, bajo un sistema de reparto (sistema que funciona en Nicaragua) las reformas consistirían en: elevar la tasa contributiva sobre los salarios (cotización), aumentar la participación de trabajadores (formalización laboral), aumentar las semanas cotizadas, elevar la edad de jubilación, combinaciones de estas medidas, entre otros. El problema con estas medidas es que resultan ser, desde el punto de vista político, poco populares por la afectación directa que recae sobre cotizantes y pensionados.

¹³ Salvo por la introducción y derogación temprana del sistema de capitalización individual administrado por fondos privados de pensiones en el año 2004, no se han emprendido cambios de importancia en el sistema a todas luces insostenible.

vislumbró, sobre la base de los datos del estudio de Troncoso Consulting (2009)¹⁴, que el INSS entraría en una situación de déficit financiero en el año 2015. Es decir, en ese momento sus gastos por pensión y administrativos serían superiores a sus ingresos percibidos por cotizaciones e inversiones; y como consecuencia, a partir de ese año sus reservas se consumirían con rapidez, llegando el saldo de las mismas a cero para el año 2021. Más recientemente, el FMI (2013) en su reporte de revisión del artículo IV, expresó que las medidas tomadas en la actual reforma al reglamento de la Ley de Seguridad Social, únicamente brindarían sostenibilidad financiera al INSS por los siguientes 15 años.

¿En qué consistieron los principales cambios?

Para efectos de obtener mayores ingresos o ahorros, los principales cambios consistieron en:

Primero, estableció que durante 2014 el salario máximo cotizable; es decir, el techo máximo de salario que es alcanzado por la seguridad social, a pesar que un cotizante devengue un monto mayor a éste, será de C\$ 54,964 mensuales, en lugar de C\$ 37,510 antes de la reforma. A partir de 2015 será C\$ 72,410 y a partir de 2016 se ajustará el salario máximo cotizable, aplicando la variación anual del salario promedio de los asegurados (ver Arto. 1 de la reforma).

Segundo, en el artículo 2 de la reforma quedó establecido que en 2014 se incrementará para el sistema IVM un punto porcentual a la cuota patronal; adicionalmente en 2015 se aumentará otro punto porcentual y en 2016 y 2017 medio punto porcentual, respectivamente, hasta alcanzar el 10 por ciento a

cargo del empleador. Sin embargo, esto no significa que los empleadores asumirán una mayor carga, ya que estos gastos podrán deducírselos del impuesto sobre la renta (ver inciso 5 del Arto. 39 de la Ley 822: Ley de Concertación Tributaria).

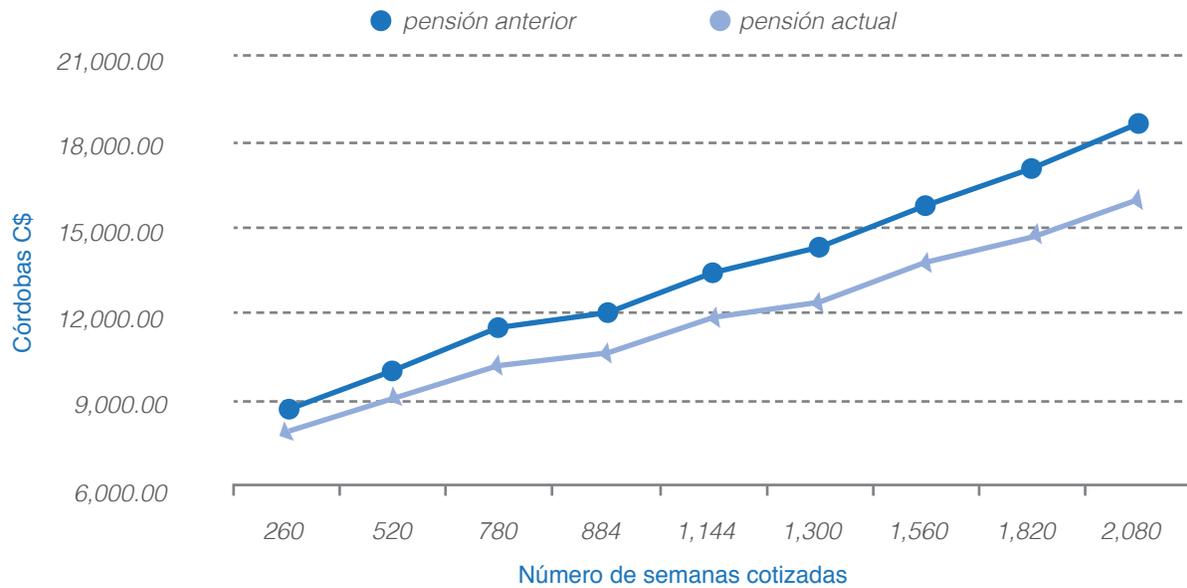
En tercer lugar, el cambio de mayor relevancia se centró en la fórmula para calcular la Pensión de Vejez, Invalidez e Incapacidad. La nueva forma de calcular la pensión, no solo provocaría un ahorro sustancial al INSS, al reducir sus gastos, sino una afectación directa a las personas que a partir de la entrada en vigencia del decreto (1ro de enero de 2014), realicen sus trámites ordinarios para gozar del derecho a recibir una pensión. Dicha afectación se verá reflejada en una reducción de aproximadamente 5 por ciento en el monto de la pensión recibida para todos aquellos cotizantes cuyos salarios promedio sean superiores a dos salarios mínimos (ver gráfico No. 1).

Sin bien la reforma al reglamento a la seguridad social plantea un panorama financiero menos pesimista para el INSS —aunque esto dependerá en buena medida de un crecimiento económico sostenible en el tiempo en que se ha previsto tenga efecto la reforma— a los nicaragüenses les fue negada la oportunidad de entender el problema, escuchar y respaldar propuestas provenientes de un amplio proceso de consulta y participación. Tampoco se consideró la posibilidad de hacer una reforma integral del sistema de seguridad social, una en la que se tomara en cuenta la salida financiera menos costosa y sostenible, la reestructuración y manejo eficiente y transparente del INSS, y sobre cómo mejorar los actuales y cuestionados servicios de salud que se derivan de los aportes mensuales de los asalariados y empleadores.

¹⁴ Troncoso Consulting Group (TCG), (2009). "Nicaragua: Different Options to Strengthen the Disability, Old and Survivor Program", (mimeo), Washington, D.C. Este estudio fue encargado a esta consultora internacional por el INSS y es un documento interno de esta institución. Un resumen puede cotejarse en: INSS. 2010. Propuesta de fortalecimiento del sistema de pensiones del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Disponible en: <http://www.inss.gob.ni/images/stories/file/propuestainss2010.pdf>

Gráfico No. 1: Reducción del monto de la pensión

(tomando de referencia C\$ 20,000 de salario base)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del decreto presidencial No. 39 - 2013.



II. Perspectivas económicas 2014

2.1 A nivel internacional

Las perspectivas de crecimiento económico para Nicaragua enfrentan un escenario internacional marcado por la desaceleración de las economías emergentes y un estado gradual de recuperación de las economías avanzadas; aunque con incertidumbres fiscales importantes en EE.UU. y el deterioro gradual de la situación económica en Venezuela, país que se ha convertido en el tercer mercado de las exportaciones nicaragüenses, fuente importante de inversión extranjera y de financiamiento extra presupuestario de programas gubernamentales de amplia cobertura^{15, 16}.

El FMI (2014a) en su informe sobre *"Perspectivas de la economía mundial"* estima que el crecimiento mundial será ligeramente más alto en 2014 y rondará 3.7 por ciento, para subir a 3.9 por ciento en 2015. Respecto a la economía estadounidense, el FMI estima crezca en 2014 un 2.8 por ciento, mientras que para la zona euro se espera un crecimiento de 1.0 por ciento. En el caso de las economías

emergentes y en desarrollo su pronóstico es que éstas crezcan un 5.1 por ciento. Y para América Latina espera un crecimiento de 3.0 por ciento.

Por otro lado, los pronósticos internacionales apuntan a que los precios de las materias primas y los alimentos se mantendrán a la baja. Según las estimaciones del FMI (2014b), los mercados de futuros muestran que la mayoría de los precios de los productos se mantendrá estancado o en descenso durante los próximos 12 meses (exceptuando varios productos alimenticios: maíz, el café y el trigo)¹⁷. De igual forma se espera que los precios del petróleo, después de reflejar aumentos estacionales, tiendan a disminuir¹⁸. En cuanto a los precios del oro, los pronósticos apuntan a que seguirán estancados.

2.2. A nivel regional y nacional

El informe *"Lente fiscal centroamericano"*, ICEFI (2014), según estimaciones del FMI, proyecta que el crecimiento real de Centroamérica se ubique en torno

¹⁵ En relación a este punto se recomienda leer la Nota Presupuestaria No. 4: "Subsidios en el PGR 2012" del informe elaborado por lepp en 2013: Presupuesto General de la República 2012: Reto compartido en la transparencia y lo social.

¹⁶ Respecto este último país, el FMI en su revisión del World Economic Outlook de octubre 2013 (última actualización) estima para 2014 un deterioro generalizado en sus principales variables macroeconómicas. La situación venezolana no sólo enfrenta problemas de tipo económicos, sino de tipo políticos (gobernabilidad). Recientes protestas han avivado la incertidumbre acerca de la estabilidad del gobierno de Nicolás Maduro. En todo caso, el FMI estima un crecimiento de 1.7 por ciento para la economía venezolana en 2014, una tasa de inflación anual del 38 por ciento y una tasa de desempleo abierto del 10.3 por ciento.

¹⁷ En el caso del café se espera una leve recuperación en sus precios debido a los problemas climáticos relacionados a la cosecha brasileña.

¹⁸ De acuerdo con el FMI (ídem.), la probabilidad que por los precios del barril de WTI caiga por debajo de 90 dólares y el Brent por debajo de 100 dólares es de aproximadamente 50 por ciento y 40 por ciento, respectivamente.

**Tabla No. 1: Supuestos macroeconómicos
contenidos en el Presupuesto General de la República 2014**

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (millones de C\$ corrientes)	247,421.0	274,582.1	306,212.2	346,657.7	387,238.5
PIB (tasas de crecimiento nominal)	14.4%	11.0%	11.5%	13.2%	11.7%
PIB (millones de C\$ de 2006)	146,451.3	152,624.0	159,559.1	167,126.5	175,400.8
PIB (tasas de crecimiento real)	5.2	4.2	4.5	4.7	5.0
Inflación anual acumulada (variación anual IPC 06)	6.6	7.2	7.1	7.0	6.9
Tipo de cambio oficial promedio (C\$ x US\$)	23.5	24.7	26,0	27.3	28.6
Población (miles de habitantes)*	6,071.0	6,146.4	6,222.7	6,299.9	6,378.1
Precio del petróleo (US\$ por barril)	106.2	103.8	99.1	94.2	90.5

Fuente: BCN en el MPMP 2013 – 2017.

3.8 por ciento, similar al de 2014, pero superior al esperado para América Latina. Los países con mayor expansión serán Nicaragua y Panamá, con tasas de crecimiento de 4.0 y 6.9 por ciento, respectivamente; mientras las economías con menor dinamismo económico serán El Salvador con 1.6 por ciento, Honduras con 2.8 por ciento y Guatemala con 3.4 por ciento. En el caso de Costa Rica se espera que su crecimiento se encuentre en torno al 3.8 por ciento.

Bajo el contexto anterior, el Gobierno formuló el proyecto de Presupuesto General de la República 2014, teniendo en consideración los siguientes supuestos macroeconómicos, cuyas estimaciones no fueron objeto de revisión o modificaciones durante la aprobación del presupuesto (ver tabla No. 1).

En relación a estos supuestos es importante mencionar que siguen sin ser auditados. Es decir, no son sometidos a un examen o revisión independiente por parte de

una agencia especializada no gubernamental o de alguna instancia pública externa al ejecutivo, tal y como establecen las buenas prácticas internacionales. De igual manera, no se publica la metodología de estimación de los ingresos fiscales. Lo anterior deja abierta la posibilidad de ampliar los márgenes de errores en los pronósticos de ingresos y la discrecionalidad que conllevan situaciones de sobre o sub estimaciones de recaudación tributaria. En ese sentido instituciones como el FMI (2010) recomiendan que los parlamentos jueguen un rol en la revisión de los supuestos macroeconómicos sobre los cuales el ejecutivo sustenta sus proyecciones de ingresos y gastos¹⁹.

¹⁹ En la sección de recomendaciones de este informe se retoma este aspecto.

III. El balance fiscal en 2014

El Gobierno mantendrá su política de consolidación fiscal, esperando en 2014 un déficit fiscal después de donaciones del orden de 0.1 puntos del PIB.

En el mediano plazo, el Gobierno estima que el déficit presupuestario después de donaciones sufrirá un deterioro, pasando de un superávit en 2013 de 0.8

puntos del PIB a -1.4 puntos del PIB en 2014. Para 2015 y 2016 el indicador respectivamente es: -1.6 y -2.1. Este deterioro tiene su origen en el aumento que experimentará el gasto corriente, particularmente en bienes y servicios, y sueldos y salarios, y en menor medida formación bruta de capital fijo (inversión pública).

**Tabla No. 2: Balance presupuestario del Gobierno Central 2014
(millones de córdobas corrientes)**

Concepto	2014	% PIB
Ingresos totales (1)	52,081.4	17.0%
Ingresos corrientes	52,081.4	17.0%
Ingresos tributarios	48,265.2	15.8%
Ingresos no tributarios	3,681.5	1.2%
Rentas de la propiedad	89.8	0.0%
Transferencias corrientes*	45.0	0.0%
Gastos totales (2)	55,781.0	18.2%
Gastos corrientes	41,399.1	13.5%
Gastos de capital	14,381.9	4.7%
Superávit o déficit antes de donaciones (3=2-1)	(3,699.6)	-1.2%
Donaciones externas (4)	3,357.9	1.1%
Superávit o déficit después de donaciones (5=3+4)	(341.6)	-0.1%
Financiamiento externo neto (6)	5,030.8	1.6%
Financiamiento interno neto (7)	(4,689.2)	-1.5%
Balance presupuestario (8=5+6+7)	0.0	...
Producto Interno Bruto	306,212.2	

Fuente: MHCP.// (*): Corresponde a trasferencias de PETRONIC al Gobierno Central.

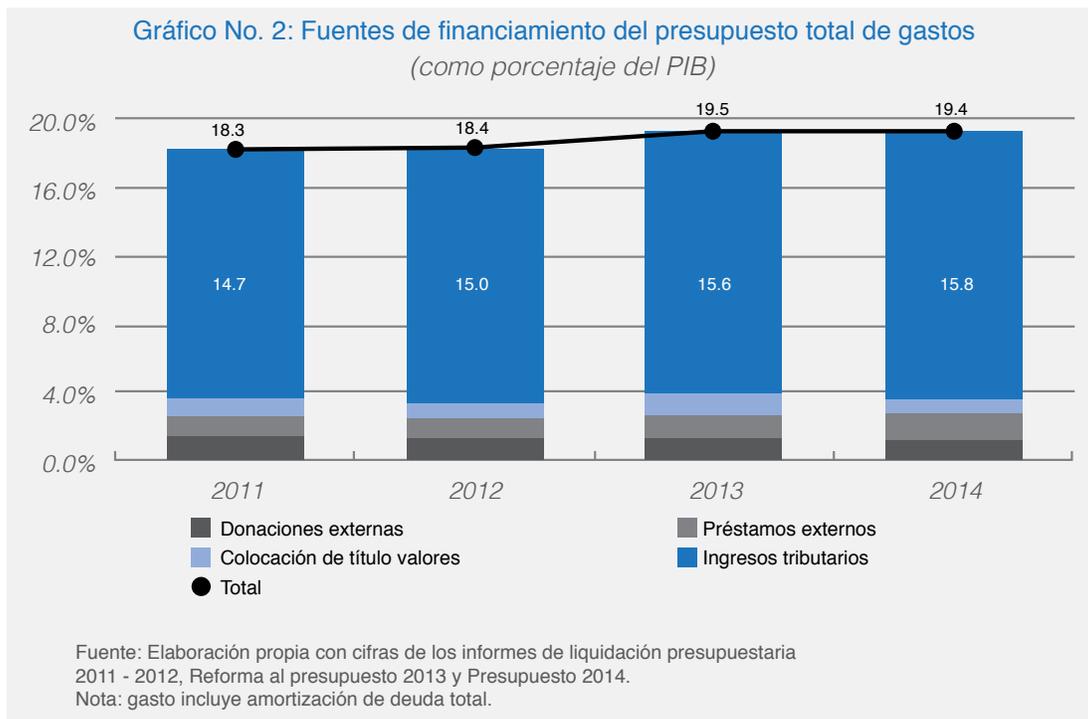
IV. El presupuesto de ingresos 2014

En términos amplios, el gasto gubernamental total, aquel que incluye el pago al principal de la deuda pública o amortización, se financia mediante cuatro grandes fuentes: ingresos fiscales, donaciones externas atadas a programas y proyectos, préstamos externos concesionales atados a programas y proyectos, y colocaciones gubernamentales de títulos valores.

El gráfico No. 2 refleja cómo programó el Gobierno financiar el gasto total en 2014 en comparación con los últimos tres años, por tipo de fuente y en

relación al Producto Interno Bruto (PIB). Mientras las donaciones y las colocaciones de títulos valores tienden a reducir su participación en el financiamiento del gasto total, los ingresos tributarios y los préstamos externos tienden a incrementar.

Efectivamente, para los últimos años el Gobierno estimaba ingresos tributarios crecientes, basándose en sus perspectivas de crecimiento económico y en el rendimiento esperado de la reforma tributaria (LCT) vigente desde 2013²⁰, esperando aumentar así la



²⁰ Como se verá más adelante el Gobierno estimó un rendimiento base anual de la LCT en 0.2 puntos del PIB; es decir, un tercio de lo que esperaba aumentar la carga tributaria en 2013. "[...] el 96.3 por ciento del rendimiento esperado de la reforma en el año 2013, se concentra en el IR y equivale a 0.18 por ciento del PIB." (PEF 2013 – 2016). Ver: http://www.hacienda.gob.ni/documentos/programa-economico-financiero-2013-2016/PEF2013-2016.pdf/at_download/file

**Tabla No. 3: Ingresos del Gobierno Central
(millones de córdobas corrientes)**

Concepto	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
Ingresos totales	40,729.5	46,261.7	52,081.5	13.6%	12.6%
Ingresos corrientes	40,722.2	46,257.3	52,081.5	13.6%	12.6%
Ingresos tributarios	37,124.2	42,818.3	48,265.2	15.3%	12.7%
Sobre los ingresos	13,346.5	15,870.9	18,417.0	18.9%	16.0%
Sobre la prod., cons. y yrans. internas	12,126.9	13,431.7	15,137.2	10.8%	12.7%
Sobre el comercio exterior	11,650.9	13,515.8	14,710.9	16.0%	8.8%
Ingresos no tributarios	3,426.3	3,331.7	3,681.5	-2.8%	10.5%
Renta de la propiedad	110.0	53.3	89.8	-51.5%	68.5%
Transferencias corrientes	61.7	54.0	45.0	-12.5%	-16.7%
Ingresos de capital	7.3	4.4	...	-39.2%	...
Memorandum: PIB nominal	247,421.0	274,582.1	306,212.2	11.0%	11.5%

Fuente: 2012 corresponde a los datos del Informe de Liquidación Presupuestaria; 2013 corresponde a los datos actualizados vía reforma presupuestaria aprobada en septiembre; 2014 corresponde a los datos del presupuesto aprobado.

carga tributaria (relación impuestos/PIB) de 15.0 por ciento observado en 2012 a 15.6 por ciento estimado pos reforma presupuestaria en 2013 y 15.8 por ciento estimado en 2014. Por consiguiente, sostener mayores niveles de gastos depende, en gran medida, del éxito recaudatorio del Gobierno, en el que pesan factores de tipo económico e institucional.

Para 2014 el Gobierno esperaba financiar 93 de cada 100 córdobas de los gastos programados mediante sus propias fuentes de captación de ingresos, también llamados ingresos fiscales: ingresos tributarios, no tributarios, rentas de la

propiedad y transferencias corrientes (ver tabla No. 3). De los ya mencionados, los ingresos tributarios o impuestos aportarían 87 de cada 100 córdobas al financiamiento del gasto. De ahí la importancia crítica que tiene esta variable para el cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales²¹.

Como puede apreciarse en la tabla No.1 el gobierno estimó, después de la reforma presupuestaria, cerrar el año 2013 con ingresos tributarios por un monto de C\$ 42,818.3 millones, a partir del cual proyectó un monto a recaudar en 2014 de C\$ 48,265.2 millones²², estableciéndose entonces un crecimiento nominal

²¹ Especialmente considerando la tendencia irreversible de las donaciones externas. Mientras en 2002 financiaron el 18.1 por ciento del total de gastos (equivalentes a 2.9 por ciento del PIB), en 2012 esa misma relación había bajado a 6.0 por ciento (1.2 por ciento del PIB). En contrapartida, los ingresos fiscales aumentaron su participación, producto de las reformas tributarias implementadas durante el periodo, principalmente.

²² El Proyecto de Presupuesto General de la República 2014 basa sus estimaciones de ingresos y gastos sobre los resultados esperados de los ingresos ya incorporados de la reforma presupuestaria de septiembre de 2013. Véase Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014 –2017. Disponible en: http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/ppresupuesto2014/F_4_MGMP_MFMP.pdf

Tabla No. 4: Recaudación tributaria 2012 – 2013
(en millones de córdobas)

Concepto	IR	IVA doméstico	IVA importaciones	ISC doméstico	ISC importaciones	DAI	Otros	Total
(1) Ene.-dic. 2012	13,107.4	5,219.4	9,932.1	4,650.6	2,233.4	1,816.4	262.6	37,221.7
(2) Ene.-dic. 2013 (estimado pos reforma)	15,870.9	5,506.9	11,527.5	5,425.4	2,423.2	1,918.3	146.1	42,818.3
(3) Ene.-dic. 2013 (observado)	14,520.8	5,689.4	11,046.6	5,329.6	1,924.2	1,885.7	388.7	40,785.0
(4) Brecha en C\$ (3-2)	-1,350.1	182.5	-480.9	-95.8	-499.1	-32.6	242.6	-2,033.3
Diferencia % (3/1)	10.8	9.0	11.2	14.6	-13.8	3.8	48.0	9.6

Fuente: Elaborado por Ieepp a partir de cifras publicadas por el BCN.

esperado de 12.7 por ciento y de 5.7 por ciento en términos reales²³.

Sin embargo, las estadísticas sobre las finanzas públicas actualizadas al mes de diciembre de 2013 y actualizadas en marzo de 2014 por el BCN, mostraron que no se alcanzó la proyección de ingresos²⁴. Efectivamente, los ingresos tributarios continuaron desacelerándose y al cierre del año totalizaron un monto de C\$ 40,785.0 millones; es decir, C\$ 2,033.3 millones menos de lo previsto. Inclusive, si se compara con la proyección

inicial contenida en el presupuesto aprobado, la recaudación estuvo C\$ 1,047.3 millones por debajo de lo esperado²⁵.

En términos generales, la variación respecto el año anterior fue de 9.6 por ciento, inferior al crecimiento del periodo 2012/2011 de 17.0 por ciento. Los impuestos que experimentaron el menor desempeño fueron el ISC importado, DAI e IVA importado; cuyos resultados estuvieron asociados en gran medida a la caída que experimentó el valor de las importaciones (como se verificó en el capítulo anterior)²⁶.

²³ En anexo pueden consultarse las cifras de ingresos fiscales por tipo de ingresos y sus detalles en términos reales; es decir, a precios de 2006.

²⁴ Al referirse a la evolución de la recaudación, el informe de ejecución presupuestaria enero – septiembre 2013, publicado en el mes de noviembre del mismo año, no advierte ningún riesgo de sub ejecución del presupuesto de ingresos. Por el contrario afirma: “En este contexto, los resultados de la ejecución presupuestaria enero/septiembre 2013 muestran una evolución normal y de acuerdo a lo aprobado, pues los ingresos totales percibidos presentan un importante grado de ejecución, aunque con signos de desaceleración, lo cual ya estaba previsto en el presupuesto 2013” (pág. 3). De igual forma, el Boletín de Finanzas Públicas enero – octubre publicado en el mes de diciembre por el BCN, menciona que: “Por su parte, la evolución de los impuestos a octubre 2013 mostró una trayectoria desacelerada pero estable, determinada por el desempeño de la economía” (pág. 1).

²⁵ Cabe destacar que la ejecución del presupuesto de ingresos ha tenido el siguiente comportamiento en los últimos cuatro años: 2010 con 103 por ciento; 2011 con 101 por ciento, 2012 con 99 por ciento y 2013 con 95 por ciento.

²⁶ Sin embargo, este resultado también pudo verse amplificado por el gravamen gradual del ISC a la importación correspondiente a una lista de bienes de tipo suntuario contenidos en el Anexo II de la LCT. Por lo cual es posible que el Gobierno haya sobreestimado el impacto de la reforma en este impuesto, el cual muestra una pérdida recaudatoria de C\$ 240 millones (véase tabla No. 2).

Recuadro No. 1: Recorrido crítico de la Ley de Concertación Tributaria



- 15/Oct./ 2009: Gobierno introduce Proyecto de Ley de Concertación Tributaria (LCT).
- Nov. – Dic. 2009: Se presenta y aprueba un proyecto de reforma a la Ley 453 (Ley de Equidad Fiscal).
- 12/Jul./2012: Inicio de negociaciones de nuevo proyecto LCT con gremios empresariales – Gobierno – sindicatos (sociedad civil excluida).
- 20/Nov./2012: Gobierno introduce proyecto de ley.
- 26/Nov./2012: Comisión Económica presenta Dictamen de Mayoría de proyecto LCT.
- 28/Nov./2012: Bancada PLI – MRS presenta Dictamen de Minoría.
- 29/Nov./2012: INIET propone un Vacatio Legis.
- 30/Nov./2012: Aprobación proyecto de LCT como Ley 822 (63 votos FSLN a favor y 20 votos en contra).
- 17/Dic./2012: Gobierno publica Ley 822 (Ley de Concertación Tributaria).
- 18/Ene./2013: Gobierno publica primera fe de errata a la LCT.
- 22/Ene./2013: Gobierno publica reglamento de la Ley con déficit de articulado.
- 12/Jun./2013: Gobierno publica segunda fe de errata a la LCT.
- 12/Ago./2013: Gobierno/COSEP anuncian reforma a la LCT.
- Gobierno/COSEP instauran mesas técnicas de negociación para completar reglamento LCT.
- 22/Ago./2013: Alianza Nicaragüense por la Justicia Fiscal (ANJF) advierte de los riesgos de reforma prematura a la LCT.
- 13/Feb./2014: Gobierno publica modificaciones al reglamento LCT con anomalías jurídicas.
- 18/Feb./2014: ANJF se pronuncia en contra de la reforma al reglamento por violar Constitución y crear nuevos tributos.
- 20/Feb./2014: COSEP anuncia introducirá recurso de inconstitucionalidad con reforma al reglamento LCT.
- 21/Feb./2014: Gobierno deroga en su totalidad modificaciones al reglamento y anuncia negociaciones con COSEP.
- 22/Feb./2014: BCN actualiza estadísticas finanzas públicas y se confirma bajo desempeño recaudatorio 2013.

Asimismo, el Impuesto sobre la Renta y el IVA doméstico, presentaron un crecimiento sustancialmente menor respecto a los tres años precedentes (véase tabla No. 4)²⁷. En cambio, el ISC doméstico fue el impuesto de importancia que exhibió el mejor desempeño asociado al comportamiento de la industria fiscal²⁸.

Para 2014 el Gobierno estimó un presupuesto de gastos C\$ 55,781.0 millones, siendo un 15.2 por ciento superior, en términos nominales, al gasto esperado en 2013 de C\$ 48.404.4 millones. Los datos actualizados, suministrados por el BCN, indican que el Gobierno alcanzó un gasto total de C\$ 46,484.9 millones en 2013; en otras palabras, C\$ 1,919.5 millones de córdobas menos de lo programado²⁹.

Si bien es usual que los presupuestos tanto de ingresos como de gastos experimenten leves niveles de sub ejecución presupuestaria, es atípico observar un comportamiento desacelerado en la recaudación en un año con fuerte crecimiento económico y en el que se esperaba rindiera frutos la implementación de la reforma tributaria (LCT). No obstante, la recaudación del IR perdió impulso en 2013. Lo mínimo que cabía esperar era que se cumplieran las metas de recaudación³⁰. Estos resultados sugieren que el Gobierno se verá forzado a revisar las estimaciones oficiales para el año 2014.

Reflejo de ello fueron las declaraciones públicas de funcionarios de Gobierno anunciando recortes al gasto en los primeros meses del año. Así por ejemplo, la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia anunció un recorte presupuestario en este poder del Estado, renunciando a la contratación de nuevos puestos de trabajo³¹. Seguidamente, el Presidente del Banco Central y su homólogo de la Comisión Económica de la Asamblea Nacional, anunciaron un periodo de “austeridad” en el gasto del Gobierno, sin especificar duración ni sus afectaciones presupuestarias y programáticas³².

La situación anterior plantea interrogantes en cuanto a la sostenibilidad del presupuesto de gastos. En efecto, los resultados recaudatorios en 2013 abrieron una brecha respecto a las estimaciones de 2014. En lugar que la relación ingresos tributarios/PIB se ubicara cerca de 15.6 por ciento en 2013, ésta cerró en torno a 14.8 por ciento; mientras los gastos se estiman en 18.2 por ciento de PIB. En otras palabras, solamente una “sobre recaudación en 2014” pudiera no alterar (o mínimamente) el presupuesto de gastos³³. Sin embargo, las perspectivas económicas no parecen apuntar a dicho escenario.

²⁷ Precisamente sobre estos dos impuestos recae en gran medida el rendimiento esperado de la implementación de la Ley 822.

²⁸ Correspondiente a los siguientes bienes: aguardiente y ron, tabaco, cerveza, aguas gaseosas.

²⁹ El presupuesto de gastos en 2013 tuvo entonces un nivel de ejecución del 96.0 por ciento. En términos reales se esperaba que el gasto en 2014 experimentara un crecimiento de 8.8 por ciento.

³⁰ Teóricamente un impuesto como el IR tendría que verse afectado (positiva o negativamente) por los siguientes factores: 1. Cambios en la actividad económica (incluyendo variables como la inflación); 2. Cambios en la legislación (alícuotas, exenciones, deducciones, cambios de periodo, entre otros); 3. Cambios en la normativa (régimenes de anticipos, retenciones, y devoluciones, entre otros); 4. Cambios en la administración tributaria (nivel de autonomía, eficiencia, credibilidad); 5. Cambios en el comportamiento de los contribuyentes (incluyendo la evasión, mora, entre otros). ¿Cuáles o qué combinación de factores, afectaron la recaudación de este impuesto en 2013?

³¹ Véase el artículo de El Nuevo Diario publicado el 25 de enero de 2014: “Recortarán presupuesto a la CSJ”. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2014/01/24/ambito/179654-habra-recorte-presupuestario-judicial>

³² Véase el artículo de La Prensa publicado el 29 de enero de 2014: “Ordenan al Estado ahorrar”. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2014/01/29/poderes/180275-ordenan-al-ahorrar>

³³ Adicionalmente, hay que considerar que los ingresos tributarios en 2014 fueron proyectados sobre la base de una elasticidad (variación % de los ingresos tributarios/variación % del PIB nominal) de 1.2, la cual está muy próxima a la elasticidad histórica (1.3).

Tabla No. 5: Presupuesto de gastos 2014: clasificación económica

Concepto	2013	2014	Variación %	En relación al PIB %	
				2013	2014
Gastos totales	48,404.4	55,781.1	15.2	2013	2014
1. Gastos corrientes	36,207.5	41,391.8	14.3	17.6	18.2
1.1. Sueldos y salarios	12,467.1	15,284.2	22.6	13.2	13.5
1.2. Bienes y servicios	8,034.0	9,288.4	15.6	4.5	5.0
1.3. Intereses y comisiones	3,063.9	2,830.6	(7.6)	2.9	3.0
1.4. Transferencias	12,642.5	13,988.6	10.6	1.1	0.9
2. Gastos de capital	12,196.9	14,389.3	18.0	4.6	4.6
2.1. Formación de capital	5,927.5	7,334.6	23.7	4.4	4.7
2.2. Transferencias	6,269.4	7,054.7	12.5	2.2	2.4
Memorándum: PIB Nominal	274,582.1	306,212.2	11.5		

Fuente: Marco presupuestario de mediano plazo 2014 – 2017.

En posteriores declaraciones públicas funcionarios de Gobierno adujeron que era necesario esperar la declaración anual del IR (según la ley para el mes de marzo de cada año) para contar con mayores elementos de juicio que permitirían descartar o validar una reforma presupuestaria. La apuesta gubernamental es que la declaración del IR genere recursos adicionales para compensar la desaceleración que experimentaron los impuestos en 2013.

No obstante, habría que considerar que la recaudación neta generaría un aporte marginal: además de las devoluciones del IVA, de acuerdo con la LCT, las empresas podrán deducir del pago anual el aumento que sufrieron en las retenciones mensuales del IR, tal y como lo establece el Gobierno en su MPMP 2014 -2017:

*“El comportamiento positivo del IR es producto del dinamismo económico que se refleja en el pago de impuestos de las empresas y en las medidas de la LCT, entre ellas: el aumento en la base imponible, **el aumento en las retenciones del IR, al pasar del uno al dos por ciento en la Ley, pese a que pueden deducirse en la declaración del monto retenido**” (pág. 36).*

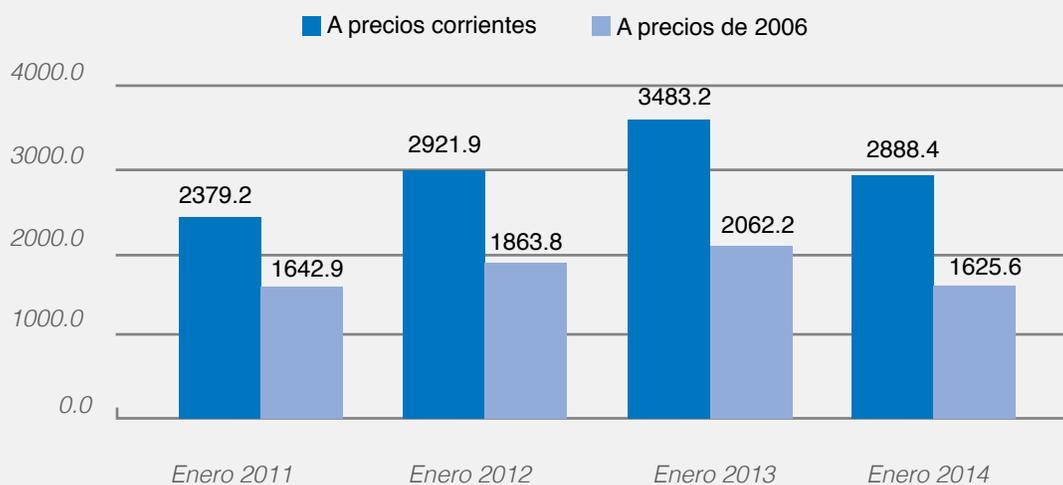
En otras palabras, las devoluciones del IR podrían neutralizar los efectos esperados de la declaración anual de este impuesto. Además no siguen siendo claros los motivos reales que llevaron a la desaceleración de la recaudación el año pasado y, por tanto, las medidas correctivas que deberían implementarse durante este año para que no se repita la historia³⁴. La falta de transparencia en las

³⁴ De acuerdo con el economista Adolfo Acevedo, la reducción de la tasa efectiva sobre dividendos y rentas financieras (del 10 al 5 por ciento), producto de la aprobación y vigencia de la LCT, pudo haber sido una de las causas principales del resultado recaudatorio en 2013. Al respecto véase el reportaje de Confidencial: “Gobierno retrocede con reforma LCT”, publicado el 25 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/16287/gobierno-retrocede-con-reforma-lct>

Recuadro No. 2: La caída de la recaudación en enero 2014³⁵

Datos preliminares del BCN publicados en marzo de 2014 mostraban que la recaudación tributaria en enero del presente año experimentó una caída interanual de 17.1 por ciento, alcanzando un monto de C\$ 2,888.4 millones. En términos reales (a precios de 2016) la recaudación total cayó 21.2 por ciento en relación al mismo periodo anterior. El gráfico No. 3 muestra la recaudación total en los meses de enero de los últimos cuatro años, tanto en córdobas corrientes como en córdobas de 2006, observándose el retroceso que experimentó en el año actual.

Gráfico No. 3: Nicaragua: Recaudación tributaria (millones de córdobas)



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCN.

Un análisis por tipo de impuestos revela que la caída fue generalizada: IR -36.6 por ciento (-39.7 por ciento real); IVA doméstico -6.0 por ciento (-10.6 por ciento real); IVA importado -2.4 por ciento (-7.2 por ciento); ISC doméstico -15.7 por ciento (-19.9 por ciento); ISC importado -33.9 por ciento (37.1 por ciento real); DAI - 10.8 por ciento (-15.2 por ciento). Salvo los otros impuestos crecieron a una tasa interanual de 15.5 por ciento (9.8 por ciento real).

Un 55.4 por ciento de la caída en la recaudación total se explica por la caída en el IR y un 13.4 por ciento por el ISC doméstico³⁶. La actividad económica parece no haber tenido impacto importante en la recaudación, ya que ésta continuó proyectándose en los niveles similares de meses pasados (5.0 por ciento creció el IMAE en enero 2014). Nuevamente, el IR es el impuesto protagonista en estos resultados. La pregunta sigue siendo ¿por qué este impuesto experimenta estos resultados?

³⁵ Las estadísticas de finanzas públicas del Banco Central fueron modificadas el 24 de abril de 2014, fecha en que el presente documento había sido concluido y editado, en próximos análisis presupuestarios presentaremos una actualización de las cifras de recaudación.

³⁶ El IR aportó 11.7 puntos porcentuales de la caída en la recaudación total de 21.2 por ciento.

estadísticas de recaudación, por ejemplo en la recaudación del IR por fuente que no se publica, limitan los análisis independientes.

En ese sentido, es posible plantear tres escenarios sobre la base de los resultados de ingresos esperados durante 2013 y 2014:

1. Declaración anual IR aporta recursos adicionales: no se recorta el presupuesto o se contrae levemente (C\$ 500 – C\$ 1,000 millones).
2. Declaración anual del IR no aporta recursos adicionales: recortes presupuestarios (C\$ 1,000 – C\$ 2,000 millones).
3. Declaración anual del IR no aporta recursos adicionales y los impuestos continúan desacelerándose: recortes presupuestarios masivos (más de C\$ 2,000 millones).

4.1. El presupuesto de EGRESOS: las prioridades del 2014

El presupuesto de gastos visto desde su clasificación económica asciende a C\$ 41,391.8 correspondiente a gasto corriente (74.2 por ciento del total) y a C\$ 14,389.2 correspondiente a gasto de capital (25.7 por ciento del total). La tabla No. 5 muestra el peso relativo de ambos tipos de gastos en relación al PIB, en el que sobresale el aumento del gasto corriente y el estancamiento del gasto de capital.

Nota presupuestaria No. 2: Impacto del Bono Solidario en el presupuesto

El bono “*Cristiano, Socialista y Solidario*” es una política del actual Gobierno que persigue mejorar las condiciones salariales de los empleados públicos que devengan los más bajos salarios. Su financiamiento provino originalmente de los aportes de Venezuela en el marco de la cooperación con Nicaragua. Entre 2007 y el primer semestre de 2013 han desembolsado para este fin un total de 189.2 millones de dólares³⁷ beneficiando al año, de acuerdo con cifras oficiales, a más de 160 mil empleados públicos³⁸.

Su otorgamiento ha sido visto e interpretado desde diferentes ángulos: desde una política que “*restituye los derechos de los trabajadores*”, hasta una política que “*persigue un objetivo electoral*”. El financiamiento extra presupuestario del bono generó preocupaciones en diferentes sectores, debido a los riesgos fiscales inherentes, como la posibilidad de presentar cambios en las condiciones de su financiamiento, y la obligación moral e implícita del Gobierno (sujeto a presiones de sus beneficiarios) por mantenerla indefinidamente.

Un cambio de dirección sobrevino cuando el Gobierno anunció, en septiembre de 2013, la posibilidad de absorber en su totalidad el gasto del bono. Y, en efecto, el Gobierno asumió con recursos propios su financiamiento a partir de 2014. El texto de la exposición de motivos del presupuesto 2014 lo

³⁷ Según la información contenida en los informes de cooperación oficial externa que publica el BCN.

³⁸ Véase: “Gobierno anuncia incremento en Bono Cristiano, Socialista y Solidario”. El 19 digital. 06 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.el19digital.com/index.php/noticias/ver/1880/gobierno-anuncia-incremento-en-bono-cristiano-socialista-y-solidario>

expresa con claridad: “Se incorpora al presupuesto de gasto en cada una de las instituciones, el cien por ciento del monto del Bono Cristiano, Socialista y Solidario con 131,381 beneficiarios, incluyendo maestros populares y comunitarios. El efecto en el presupuesto es de C\$1,215.0 millones, lo cual está reservado en el renglón 191. Otros servicios personales. Las instituciones no presupuestadas asumirán con sus propios recursos la absorción de dicho Bono”.

Más allá de su “efecto” en el presupuesto: ¿Qué impacto tiene la introducción del bono en el gasto del Gobierno?

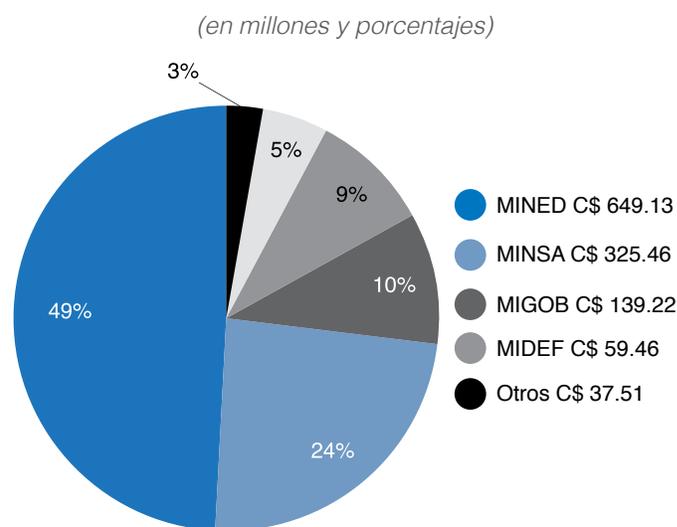
En primer lugar, técnicamente, el Gobierno debió incorporar el bono en la partida presupuestaria o renglón 111, correspondiente a “Sueldos y cargos permanentes” o bien como parte del renglón 119 “Otras compensaciones adicionales al sueldo” de las instituciones públicas³⁹, lo cual se habría registrado como un aumento salarial; sin embargo, la acción anterior habría significado para el Gobierno dos inconvenientes:

1. De introducirse el bono al presupuesto como aumento salarial, el Gobierno no habría tenido más remedio que añadir recursos al presupuesto total de décimo tercer mes (renglón 113) y aporte patronal (renglón 114) hasta por un monto aproximado de 372

millones de córdobas, equivalentes a 0.1 puntos del PIB, generando así un (sobre) efecto perdurable en el gasto más allá de 2014, debido a que finalmente la obligación moral del Gobierno se habría materializado en reajustes salariales mayores a los aprobados en años recientes.

2. Además, esta acción, en comparación a la práctica de otorgar el bono extra presupuestariamente y neto de cualquier obligación, habría afectado directamente a sus beneficiarios y, por tanto, generado descontentos, ya que sobre los ingresos brutos aumentados de los trabajadores, hubiera pesado una mayor carga en concepto de cotización a la seguridad social⁴⁰; aunque debe

Gráfico No. 4: Distribución aproximada del “Bono Solidario” por instituciones



Fuente: Presupuesto General de la república 2014 sobre la base del renglón 119.

³⁹ Las diferentes partidas presupuestarias pueden verificarse en las “asignaciones presupuestarias por Objeto de Gasto” en los diferentes presupuestos de las instituciones públicas.

⁴⁰ Así, por ejemplo, si sobre el salario bruto de un trabajador del Gobierno que devenga C\$ 5,500 al mes, el máximo elegible para ser beneficiario del bono, la deducción es de C\$ 343, una vez aumentado su salario por el bono en C\$ 6,250 al mes, la deducción habría aumentado a C\$ 390. Recuérdese que el bono consiste en la entrega libre de deducciones de C\$ 750 al mes. Por otro lado, suponiendo, en base al ejemplo anterior, un reajuste salarial del 5 por ciento y manteniéndose la entrega del bono en la misma cuantía, el salario de un trabajador gubernamental se habría visto alcanzado por el Impuesto sobre la Renta al Trabajo (IR) en el año 2017. Recuérdese que el mínimo exento del pago del IR al trabajo equivale a C\$ 8,333 netos al mes, y en nuestro ejemplo en ese año equivaldría a C\$ 8,574 netos.

mencionarse que el INSS habría recibido una inyección de recursos adicionales por el orden de 315 millones de córdobas: C\$ 240 millones en aporte patronal del Gobierno y C\$ 75 millones en concepto de deducciones al salario de los beneficiarios del bono.

Sin embargo, cabe mencionar que si bien el Gobierno logró sin mayores reparos la aprobación del presupuesto, con el respaldo de la mayoría de diputados de la Asamblea Nacional, y redimirse de los inconvenientes antes expuestos, la acción gubernamental y parlamentaria de incorporar el bono al presupuesto por fuera del salario ordinario de los trabajadores, no quedó exenta de violar el “Reglamento de la Ley General de la Seguridad Social” en sus artículos 1 y 10. En dichos artículos se reconoce la figura de las “bonificaciones” como parte de la remuneración de los trabajadores y, por tanto, objeto de deducción y obligación por parte del empleador en sus contribuciones al financiamiento de la seguridad social.

En segundo lugar, la absorción del bono genera un aumento de la masa salarial del Gobierno Central equivalente a 0.4 puntos del PIB⁴¹. La masa salarial (múltiplo del número total de trabajadores y sus salarios y obligaciones), es una variable de control del Gobierno cuya magnitud determina en buena medida el presupuesto total y, por tanto, los alcances y resultados de las metas gubernamentales. Paradójicamente, su aumento producto del bono ocasionará una “moderación de los ajustes salariales”; en otras palabras, el ajuste será soportado por los mismos trabajadores. Así se interpreta de la exposición

de motivos del presupuesto 2014 y la agenda complementaria del Gobierno para los próximos años⁴²: “[...] La política salarial está orientada a continuar avanzando en la corrección de los rezagos históricos, pero **se reconoce que los ajustes adicionales de los mismos debe ser gradual y estar en correspondencia con las disponibilidades reales de los recursos presupuestarios y el control de la evolución de la masa salarial.** Debe señalarse que este Presupuesto, con el financiamiento de la mayor recaudación, incluye el gasto correspondiente al pago del Bono Cristiano, Socialista y Solidario, que se ha venido financiando con la cooperación venezolana.”

“2. En correspondencia de lo anterior, los salariales y sus gastos conexos serán ajustados hasta un máximo del 5.0 por ciento, con excepción de los cargos propios o sustantivos del Ministerio de Educación que será del 9.0 por ciento, y en el caso del Ministerio de Salud el ajuste es de un promedio del 7.3 por ciento. Se excluyen los gastos de actividades no recurrentes del presupuesto 2013” (Exposición de Motivos, Proyecto de Presupuesto General de la República 2014).

“Con respecto al empleo, la política salarial estará en línea con los objetivos de la estabilidad macroeconómica, sostenibilidad de las finanzas públicas y competitividad. En este contexto, **se moderarán los ajustes salariales, en correspondencia con criterios de productividad y eficiencia”** (Agenda Complementaria, MPMP 2014 – 2017).

⁴¹ De haberse integrado como parte del salario de los beneficiarios, hubiese aumentado este indicador a 0.1 puntos del PIB; es decir, generando mayores presiones a las finanzas del Gobierno.

⁴² El bono representa 117.5 por ciento del monto destinado al reajuste salarial para todas las instituciones presupuestadas en 2014. De acuerdo con la exposición de motivos del PGR 2014 el monto del reajuste salarial asciende a C\$ 1,033.8 millones.

La entrega del bono seguirá teniendo un impacto positivo para los hogares que se benefician directa o indirectamente del mismo. Sin embargo, es indiscutible que se debe ordenar la estructura salarial del sector público, corrigiendo distorsiones salariales

con respecto el sector privado, disminuyendo las inequidades, como los megasalarios y tratamientos especiales; y llevando a la práctica la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

**Tabla No. 6. Presupuesto General de la República 2014
(aumentos y reducciones en millones C\$ y %)**

Instituciones	Presupuesto 2013 Reformado	Presupuesto 2014	Diferencia absoluta	Diferencia %
Asamblea	512.6	538.8	26.2	5.1
CSJ	1,936.2	2,231.2	295.1	15.2
CSE	375.4	572.0	196.5	52.3
CGR	194.5	201.6	7.1	3.6
Presidencia	277.8	283.6	5.8	2.1
MIGOB	2,329.0	2,956.2	627.2	26.9
MIDEF	1,921.0	2,151.8	230.8	12.0
MINREX	623.7	724.9	101.2	16.2
MHCP	444.7	567.0	122.4	27.5
MIFIC	313.9	347.9	34.0	10.8
MINED	7,379.9	9,047.9	1,668.0	22.6
MAGFOR	760.2	914.6	154.5	20.3
MTI	3,457.0	3,879.5	422.4	12.2
MINSA	7,932.7	9,636.6	1,703.9	21.5
MITRAB	64.7	82.0	17.4	26.9
MARENA	260.8	276.5	15.7	6.0
MIFAM	491.9	634.7	142.8	29.0
MEM	534.6	513.8	- 20.8	(3.9)
MEFCCA	828.5	948.6	120.2	14.5
MIM	4.2	21.2	17.0	400.1
MIJ	3.8	25.3	21.5	566.4
PGR	110.2	113.3	3.1	2.8
Asig. Subvenciones	14,583.2	16,281.3	1,698.1	11.6
Servicio deuda	3,063.9	2,830.6	- 233.3	(7.6)
TOTAL DE GASTOS	48,404.4	55,781.0	7,376.6	15.2

Fuente: Elaborado por lepp con información del Dictamen de Reforma Presupuestaria 2013 aprobado por la Asamblea Nacional y Presupuesto General de la República 2014.

En relación al primero, 54.3 por ciento del incremento absoluto esperado en 2014 se debe al incremento en sueldos y salarios⁴³, y 26.0 por ciento a transferencias corrientes, entre las que destacan transferencias a universidades y centro técnicos de educación superior (C\$ 3,386.4 millones); transferencias municipales (C\$ 1,060.9 millones); subsidio energía eléctrica en barrios económicamente vulnerables (C\$ 291.7 millones); subsidio al transporte público en Managua y Ciudad Sandino (C\$ 230.0 millones). En cuanto al segundo, 64.2 por ciento del incremento en 2014 se debe al incremento en formación bruta de capital (inversión física); el restante a transferencias de capital, entre las que destacan las transferencias a las municipalidades (C\$ 3,765.5 millones); ENATREL (C\$ 688.1 millones); MEFCCA (C\$ 384.0 millones) y ENACAL (C\$ 358.7 millones).

Desde el punto de vista de su clasificación administrativa, la tabla No. 6 muestra los aumentos absolutos y relativos, en términos nominales, de la distribución institucional del presupuesto. Las instituciones que reciben los mayores aumentos relativos son: CSE (52.3 por ciento), asociado a los gastos en las elecciones regionales de la Costa Caribe⁴⁴; MIFAM (29.0 por ciento), relacionado con aumentos en sus programas actividades centrales y promotoría solidaria⁴⁵; MHCP (27.5 por ciento), vinculado a aumentos presupuestarios en su programa de modernización del sistema de administración financiera; MIGOB (26.9 por ciento) relacionado con aumentos en su programa de mantenimiento del orden público, protección ciudadana, protección e investigación del delito.

Nota presupuestaria No. 3: ¿Cuáles son las prioridades presupuestarias en 2014?

Desde que el proyecto de presupuesto llega cada 15 de octubre surge la pregunta ¿cuáles son las prioridades del gasto público el próximo año? Un acercamiento es conocer cuánto va a crecer el presupuesto en términos reales; es decir, aislando el efecto inflacionario de los precios del sector público. En el gráfico No. 5 se muestra el gasto presupuestado por funciones⁴⁶ en córdobas corrientes y en córdobas de 2006.

Destaca el hecho de que el gasto para la función educación (que incluye el gasto en educación preescolar, primaria, secundaria y universidades y centros técnicos) cuenta con el presupuesto de mayor cuantía, seguido del gasto para la función salud y servicios económicos; aunque el poder adquisitivo de cada tipo de gasto se ve prácticamente reducido a la mitad por el efecto de los precios, si anclamos los mismos a los precios del año 2006 (año de referencia de las cuentas nacionales).

El gráfico número 6 muestra la evolución del gasto real del Gobierno Central, el cual se estima que supere 8 por ciento de crecimiento en 2014 (aunque cabría actualizar los supuestos macroeconómicos con los que se formuló el Presupuesto General de la República 2014). Como puede apreciarse, este es el mayor crecimiento real en los últimos cinco años; pero cabe destacar el efecto

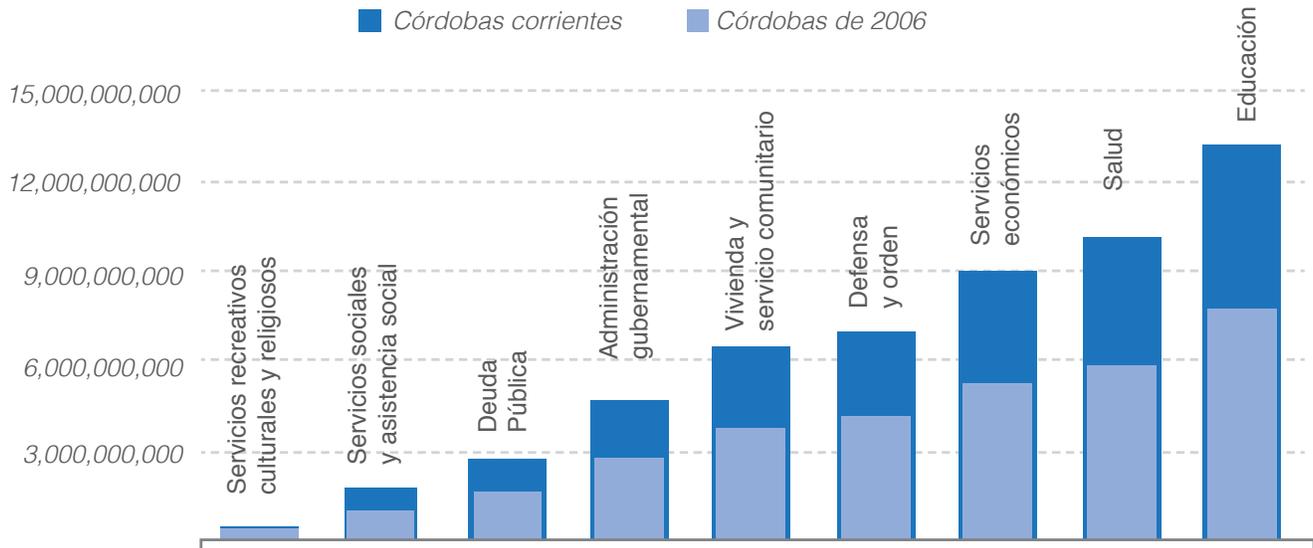
⁴³ De hecho en relación al PIB, en 2014 se estimó que el gasto primario del Gobierno Central experimentara un aumento de 5.3 por ciento. La incorporación del Bono Solidario al presupuesto de gastos explica dicho aumento, principalmente.

⁴⁴ Durante la reforma al presupuesto 2013, el CSE recibió un aumento neto de C\$ 94.3 millones. En ese momento el argumento oficial fue que estos gastos se justificaban por los "preparativos" de las elecciones regionales 2014.

⁴⁵ Según el libro del presupuesto 2014, el programa de promotoría solidaria "Coordina desde el territorio la organización solidaria, a través de los promotores sociales solidarios de los Gabinetes del Poder Ciudadano. Promueve los valores y responsabilidad compartida hacia el buen vivir en la familia y en la comunidad."

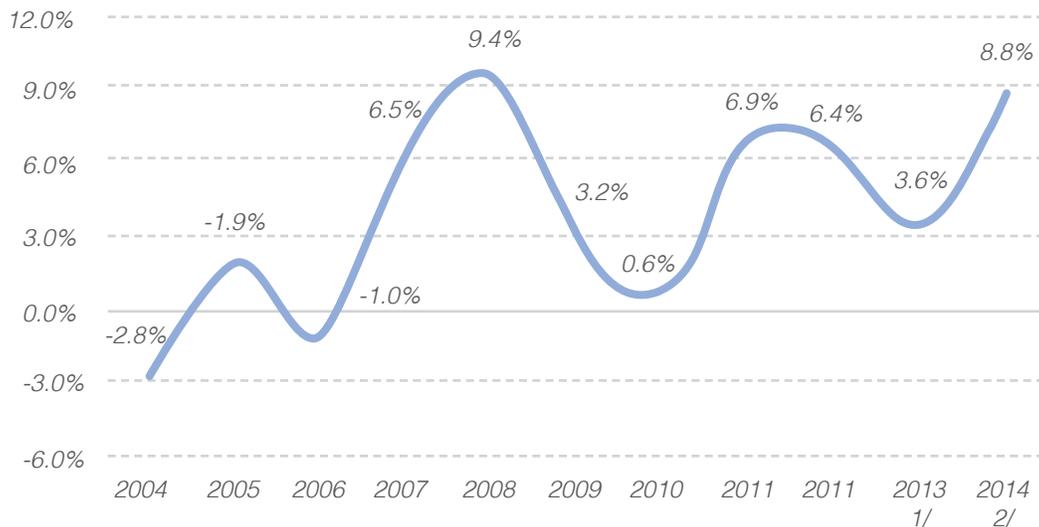
⁴⁶ Clasificación internacional de las Naciones Unidas (COFOG) para efectos de comparabilidad entre países.

Gráfico No. 5: Gasto presupuestado por funciones 2014



Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto General de la República 2014.
c/: Incluye incorporación de "Bono Solidario".

Gráfico No. 6: Crecimiento real del gasto del Gobierno Central



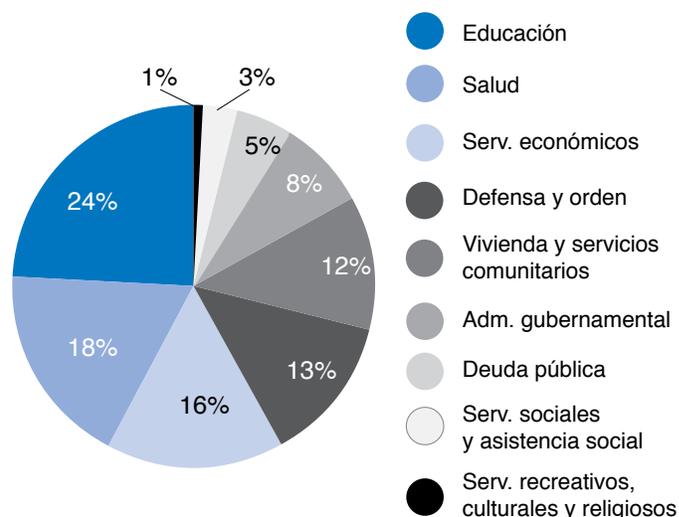
Fuente: Elaboración propia con cifras del MHCP.
1/: con datos del presupuesto actualizado a septiembre de 2013.
2/: Estimación a partir del Presupuesto General de la República 2014.

de la introducción al presupuesto del “Bono Solidario” (que genera un efecto inflación del gasto) y sin el cual el crecimiento real habría sido de 6.5 por ciento.

En síntesis, y en términos generales, las prioridades del gasto presupuestario pueden apreciarse en el gráfico No. 7. Sobresale el peso relativo que tienen los gastos destinados a educación y salud que en conjunto representan 42 por ciento del gasto presupuestado.

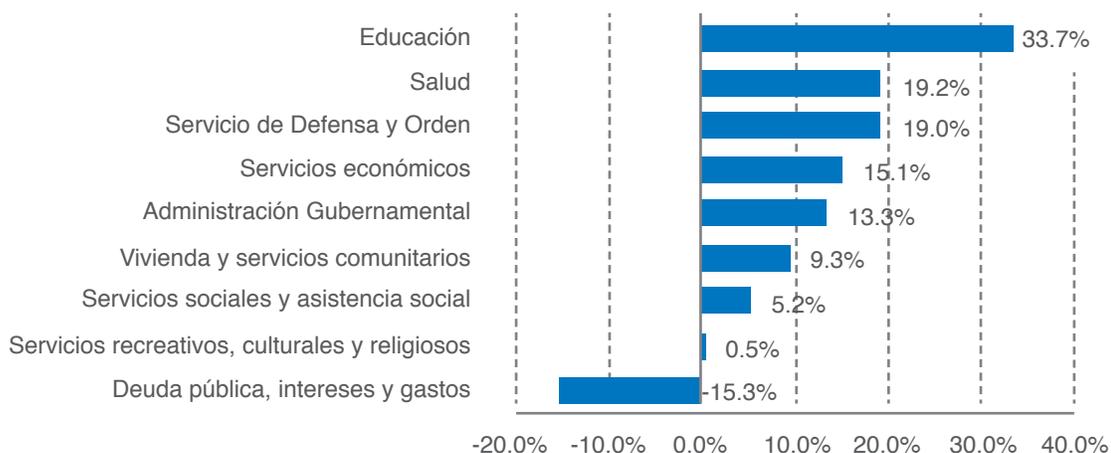
No obstante, una forma más aproximada de presentar el esfuerzo presupuestario en el gasto del Gobierno es reconociendo el aporte relativo al crecimiento por tipo de función que cumple el gasto. El gráfico No. 8 muestra que educación aportaría 33.7 por ciento del crecimiento real del gasto presupuestado para 2014; salud 19.2 por ciento y servicios de defensa y orden público (es decir, seguridad ciudadana) 15.1 por ciento. Dichos aportes al crecimiento real del gasto han variado en años anteriores, en dependencia de las “prioridades” del gobierno⁴⁷.

Gráfico No. 7:
Aporte relativo del gasto presupuestado por función en 2014



Fuente: Presupuesto General de la República 2014.

Gráfico No. 8: Aporte relativo por función al incremento real del gasto presupuestado 2014



Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto General de la República 2014.

a/: Sobre la base del supuesto que el presupuesto actualizado 2013 a septiembre se ejecuta 100 por ciento se estima que el gasto real presupuestado crecería en 88.5 por ciento. b/: Incorpora efecto en el crecimiento de la incorporación del “Bono Solidario”.

⁴⁷ Así por ejemplo en 2003 el mayor aporte marginal al gasto fue para la función de deuda pública, asociada a los gastos asumidos por el Gobierno como producto de las quiebras bancarias; en 2005 la prioridad fue el gasto gubernamental; en 2007 la mayor prioridad fueron los gastos asociados a servicios económicos.

4.2. El gasto social en 2014

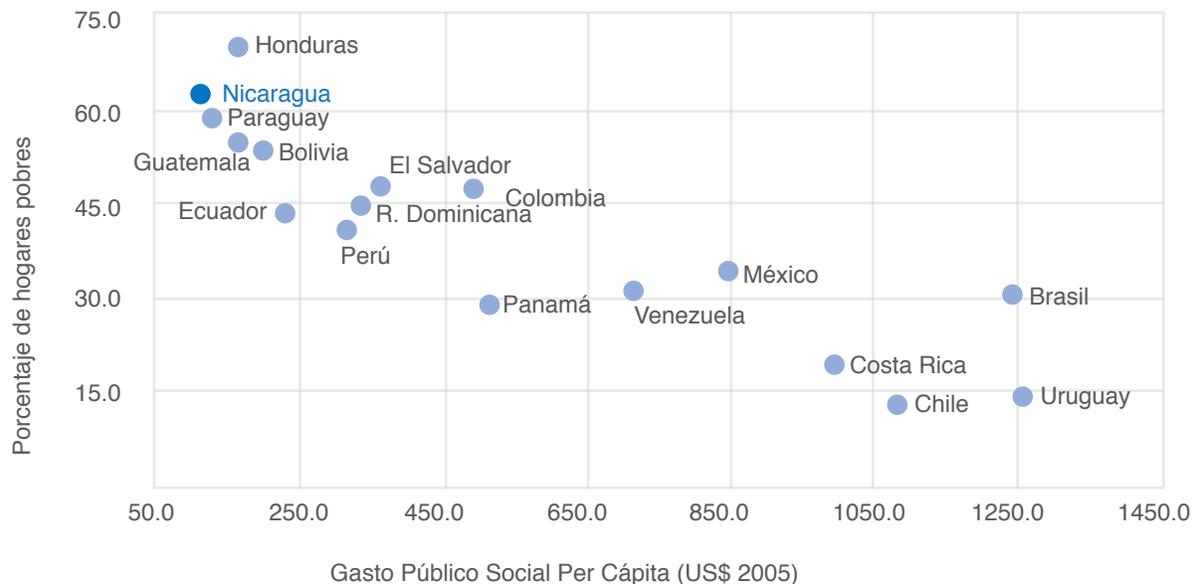
El gasto público social (de ahora en adelante solo gasto social) lo conforman todos aquellos recursos que el Estado destina al sector social. Está compuesto por una serie de servicios básicos que generalmente tienen un alto impacto en el bienestar de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y exclusión; en correspondencia, puede constituirse como un instrumento preciso para reducir las brechas sociales en sociedades altamente desiguales como la nicaragüense.

El gasto social, tal y como lo definen Llambi et. al (2010):
“[...] es la expresión fundamental del compromiso

público con el bienestar de la ciudadanía. Da cuenta del esfuerzo fiscal, por tanto no es un indicador de logros ni de eficiencia, sino de prioridades de las políticas sociales dentro de la estructura de erogaciones del Estado”.

El gasto social guarda estrecha relación con la reducción de la pobreza⁴⁸. Así lo revela el gráfico No. 9 que muestra el nivel de pobreza y de gasto público social per cápita para el conjunto de países de América Latina. Como puede apreciarse, los países con menores porcentajes de hogares pobres son precisamente aquellos que destinan un gasto social mayor. En cambio aquellos con niveles reducidos de gasto social mantienen los mayores niveles de pobreza⁴⁹.

Gráfico No. 9: América Latina: Relación pobreza y gasto social (2005 - 2010)

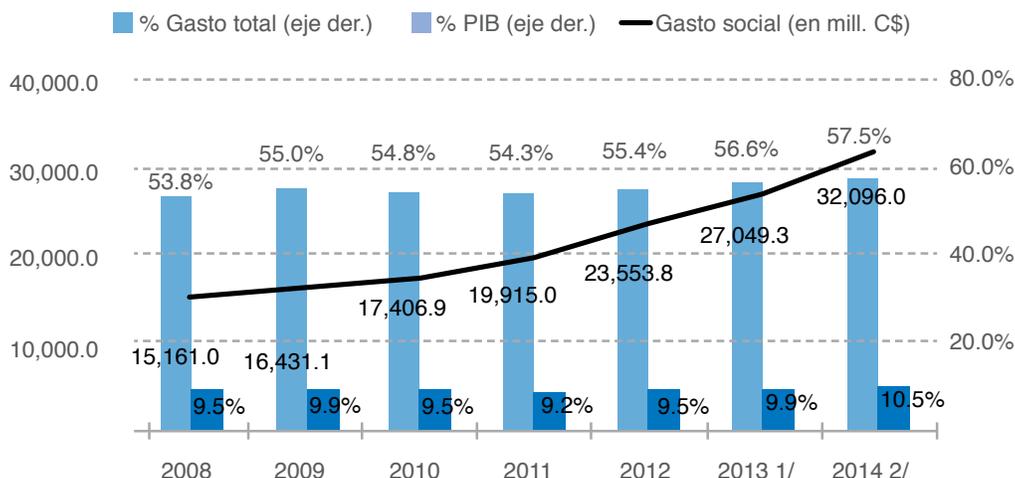


Fuente: Elaboración propia con datos del CEPALSITAT.

⁴⁸ El gasto social tiene un impacto redistributivo cuando está orientado a los quintiles de menores ingresos/consumo. Sin embargo, hay ocasiones en las cuales programas gubernamentales destinados para combatir la pobreza, finalmente terminan beneficiando a los sectores de mayores ingresos.

⁴⁹ El gráfico fue elaborado con datos de CEPALSTAT, promediando tanto las tasas de pobreza en el periodo señalado como el gasto público social, según la disponibilidad de información por país.

Gráfico No. 10: Nicaragua: Gasto social
(en millones de C\$ en % del gasto total y en % el PIB)



Fuente: Informes de liquidación presupuestaria 2008 - 2012, Presupuesto 2013 y 2014.

En los últimos años, en Nicaragua, el gasto social, compuesto por los gastos en educación, salud, servicios sociales, vivienda y servicios recreativos, ha tendido a crecer, aunque en términos del gasto total y del PIB mantiene niveles similares (ver gráfico No. 10). Respecto a estos dos indicadores, un punto de inflexión positivo podría generarse en 2014, ya que se estima que el gasto social alcance un monto de C\$ 32,096.0 millones, para un crecimiento nominal de 18.7 por ciento y un crecimiento real del 10.6 por ciento⁵⁰. Dentro de la estructura del presupuesto del gasto su participación se mantiene en un nivel similar con 56.7 por ciento⁵¹.

En términos per cápita el gasto social podría alcanzar los C\$ 5,253.8 en 2014, cifra que convertida al tipo de cambio promedio del año alcanzaría un monto de US\$ 202.1 por persona (US\$ 173.5 en 2012). El nivel de gasto social per cápita diario por nicaragüense (US\$ 55 centavos al día) indicaría que el Gobierno destina un gasto que es equivalente por persona al valor de la línea de pobreza⁵². Probablemente ahí radica la explicación del por qué los programas gubernamentales han tenido, en un sentido amplio (y sin tomar en cuenta su incidencia distributiva), poco impacto en la reducción de la pobreza general, atribuyéndosele las leves reducciones observadas a otros factores de mayor peso⁵³.

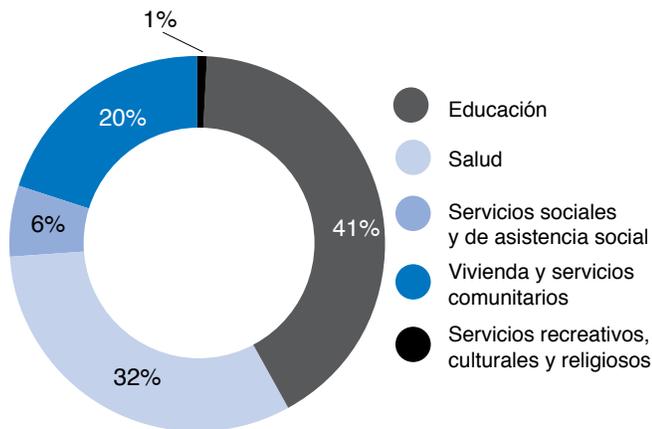
⁵⁰ Sin incluir el "Bono Solidario", estos crecimientos habrían sido 14.2 y 6.4 por ciento, respectivamente.

⁵¹ En 2012 su participación efectiva fue de 55.4 por ciento, mientras que para 2013 se estimó (antes de la reforma presupuestaria) en 56.6 por ciento.

⁵² Siguiendo la metodología propuesta por FIDEG (2013) para medir la pobreza, en 2012 los hogares cuyo consumo per cápita fue inferior a C\$18,403.0 al año (US\$2.00 al día) se clasifican como pobres generales. Dado que se estima que un hogar está compuesto en promedio por cinco personas, la línea de pobreza per cápita se fijaría en 0.46 centavos al día. Al 2014 es muy probable que la línea de pobreza se haya movido ligeramente hacia arriba; es decir, un monto en dólares levemente mayor respecto 2012.

⁵³ Sobre los resultados más recientes sobre el estado de la pobreza en el país véase: FIDEG 2013: Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua. Informe de resultados 2012. Este mismo documento establece que las percepciones de mejorías en las condiciones de vida de los hogares, por parte de los mismos informantes, se debieron a tres factores principales por orden jerárquico: incrementos en los ingresos (Si = 78.5%); incrementos en remesas (Si = 26.6%); beneficiario de algún programa del Gobierno (Si = 21.8%).

Gráfico No. 11: Nicaragua: Distribución del gasto social en 2014 (en porcentaje del total)



Fuente: Presupuesto General de la República 2014.

En su distribución el gasto social ha presentado ligeras modificaciones. En 2006 la función educación representó 42.7 por ciento del total de gastos y el gasto salud 30.6 por ciento; pero en 2012 estas proporciones fueron: educación con 39 por ciento y salud con 32 por ciento. En cambio, la función vivienda y servicios comunitarios ha pasado de 18 por ciento en 2006 a 22 por ciento en 2012. La distribución según el presupuesto de gasto social en 2014 se observa en el gráfico No. 10. En este resalta el hecho que la menor participación del gasto en vivienda y servicios comunitarios ha dado lugar a un incremento en la participación de la función educación.

Nota presupuestaria No. 4: ¿Han mejorado los salarios de los trabajadores del Estado?

La satisfacción de las necesidades colectivas a través de los bienes y servicios que presta el Estado,

demandan una fuerza laboral debidamente formada, motivada y remunerada. De ahí que una de las variables más importantes en el presupuesto del gobierno sea el salario de los trabajadores públicos, no sólo porque su evolución está en función de las restricciones presupuestarias o disponibilidad de recursos, sino porque sigue vigente en Nicaragua un “ordenamiento” de la estructura salarial del sector público, basado en los principios de igualdad, equidad y competitividad (véase Medal, 2012). Bajo este contexto cabe la pregunta: *¿Han mejorado los salarios de los trabajadores del Estado*⁵⁴?

De acuerdo con cifras del BCN y del MHCP entre 2008 y 2012 había en promedio unas 85,000 personas trabajando para el Gobierno Central⁵⁵, de los cuales 67 por ciento ocuparon cargos públicos de vital importancia para la ciudadanía. A falta de un índice de salarios del sector público, se procedió a deflactar los salarios corrientes de este grupo de cargos⁵⁶, con el objetivo de mostrar las tendencias reales de sus salarios durante la última década.

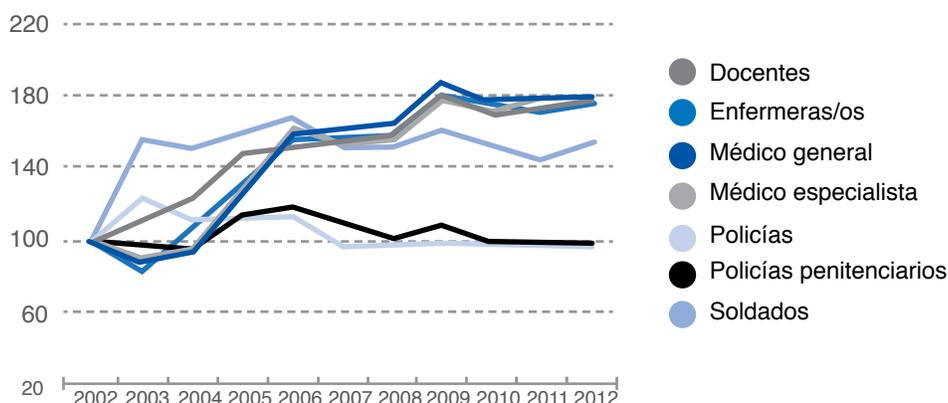
Como puede apreciarse en el gráfico No.12 los salarios reales presentan un comportamiento heterogéneo. Mientras unos salarios siguieron experimentando mejoras, otros se estancaron e incluso retrocedieron. Así, por ejemplo, los salarios reales de los efectivos de la policía y policías penitenciarios, e incluso de soldados, experimentaron estancamientos o retrocesos. En cambio, los salarios de los trabajadores del sector salud y educación (como médicos, enfermeras/os y docentes)

⁵⁴ ¿Sabía Usted que tras la aprobación del decreto presidencial No. 19 – 2007 (La Gaceta No. 34), que establece un techo salarial para los 150 funcionarios públicos de mayor jerarquía (incluyendo al presidente y vicepresidente de la República, ministros, magistrados, secretarios, entre otros), se generaron entre 2007 – 2012 un monto acumulativo de ahorro de aproximadamente 3.7 millones de córdobas? Excluyendo cualquier tipo de privilegio en función de su cargo, la relación salarial alto funcionario versus docente (por ejemplo) ha mejorado, pasando de 33 veces en 2006 a 17 veces en 2012 (este cálculo no incluye “Bono Solidario”).

⁵⁵ Entiéndase el conjunto de instituciones compuestas por ministerios, entes autónomos y descentralizados por funciones.

⁵⁶ Para ello se utilizó el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el BCN.

Gráfico No. 12: Evolución del índice de los salarios reales en puestos seleccionados del Gobierno Central* (2002 = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio Estadístico 2000 - 2012 del MHCP
* No incluye Bono Solidario

continuaron mejorando, aunque más recientemente se advierte una moderación en su comportamiento. Esta divergencia proviene de los ajustes salariales diferenciados que ha aplicado el Gobierno en los últimos años, donde se ha priorizado, además de la contratación de nuevas plazas de trabajo, los salarios de estos dos últimos sectores.

Una revisión más detallada revela que durante el periodo 2002 – 2006, los salarios reales mostraron una evolución positiva con tasas de crecimiento que oscilaban entre 5 y 19 por ciento (con la clara excepción del salario de los efectivos de la Policía Nacional). A partir del quinquenio 2008 – 2012 los salarios reales tienden a desacelerarse notablemente en torno al 2 por ciento, alcanzando en algunos casos tasas por debajo del 1 por ciento (como sucedió con

los salarios de soldados y policías, principalmente)⁵⁷. La entrega del “*Bono Solidario*”, una política vigente desde el año 2007 y financiada con fondos extra presupuestarios hasta 2013, ha significado en la práctica una leve mejora de los salarios de los trabajadores del sector Gobierno, permitiéndole un margen de maniobra suficiente como para postergar, desde el punto de vista político, la implementación de reformas estructurales, pese a ser ésta una reiterada sugerencia de organismos internacionales⁵⁸.

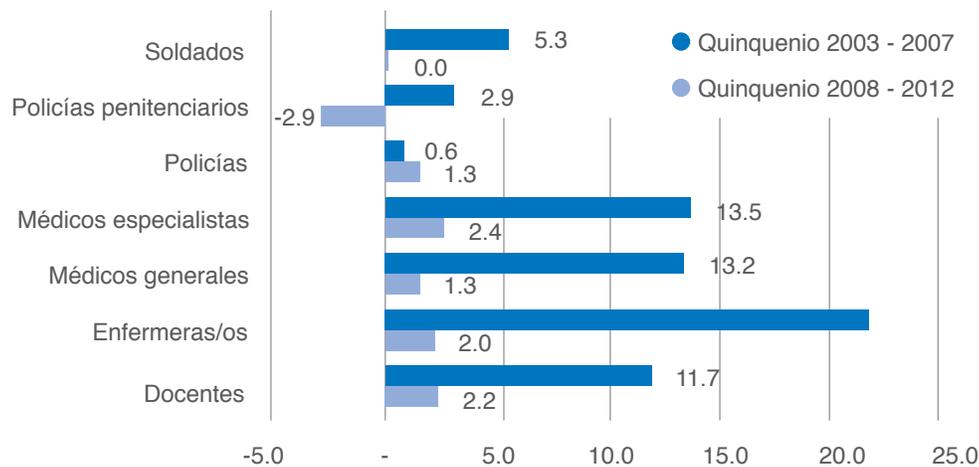
4.3. Asignaciones presupuestarias en Educación

El estudio “*Educación en Nicaragua: Retos y oportunidades*” de la División de Educación del BID, publicado en septiembre de 2012, revela que a pesar

⁵⁷ Comparativamente los niveles de inflación no fueron muy diferentes. En el quinquenio 2007 – 2011 la mediana de la inflación se ubicó en 9.45 por ciento, mientras en el quinquenio 2008 – 2012 en 8.0 por ciento.

⁵⁸ En efecto, como parte de la agenda complementaria que el gobierno ha mantenido con organismos internacionales como el FMI y Banco Mundial, en materia de su programa de reformas estructurales, se encuentra entre sus temas prioritarios el empleo público y los salarios. Véase la sección “Agenda Complementaria” (pág. 26) del Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2014 – 2017.

Gráfico No. 13: Mediana del crecimiento de los salarios reales de puestos seleccionados en el Gobierno Central (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio Estadístico 2000 - 2012 del MHCP.
* No incluye Bono Solidario. Médicos especialistas, mediana 2008 - 2011.

de los progresos experimentados por Nicaragua en el sector educativo durante los últimos años⁵⁹, enfrenta importantes retos y desafíos para lograr que todos los niños, niñas y adolescentes del país tengan acceso a una buena educación.

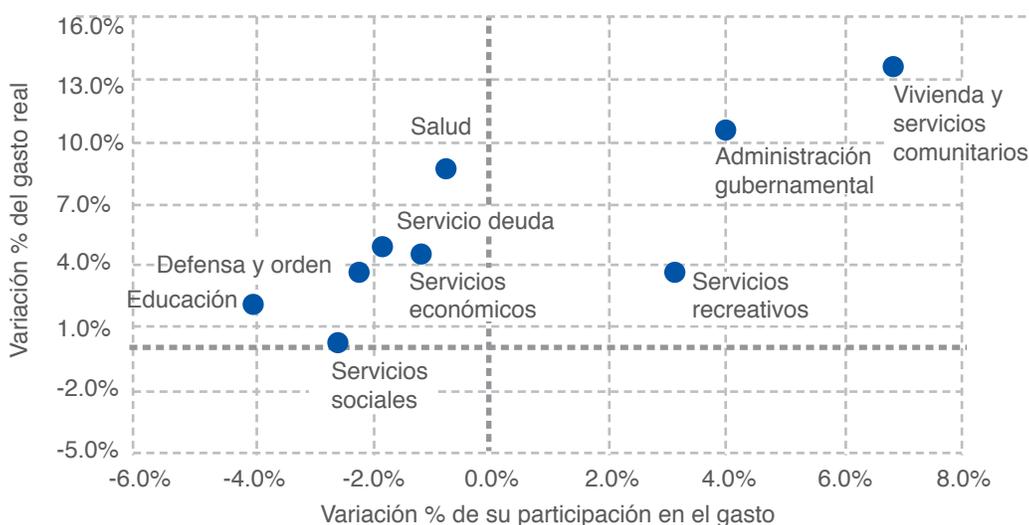
Entre otros aspectos, el documento señala:

- » En Nicaragua, la asistencia educativa es la más baja de América Latina (90 por ciento de los niños y niñas se encuentran matriculados en la educación primaria y 80 por ciento de los adolescentes en secundaria).
- » Los años promedio de educación de la población adulta joven de Nicaragua son inferiores al promedio de América Latina (el grupo de jóvenes nacidos entre 1985 y 1990, tiene diez años de educación en promedio; en Nicaragua, en cambio, este grupo alcanza ocho años de educación).

- » El sistema educativo exhibe dificultades para lograr que los niños realicen la transición primaria-secundaria (30 por ciento de los estudiantes de primaria no terminan ese ciclo; este porcentaje es del 43 por ciento para los niños más pobres del país, y del 50 por ciento para las comunidades de zonas rurales).
- » Los avances en materia de cobertura son opacados por el rezago en las tasas de culminación de cada uno de los ciclos escolares (en América Latina, nueve de cada diez niños completan la educación primaria; en Nicaragua, solamente lo hacen cinco, siendo el país con la menor tasa de finalización dentro de toda la región).
- » Los aprendizajes están entre los más bajos en América Latina (la gran mayoría de los estudiantes tienen un dominio restringido de los contenidos, o solo logra un nivel básico).
- » Alarmante escasez de insumos educativos (los

⁵⁹ Para conocer un análisis no gubernamental sobre los progresos recientes en materia educativa léase: "Nicaragua: Informe de Progreso Educativo 2014", del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Disponible en: http://www.eduquemos.org.ni/eduquemos/images/publicaciones/preal/ipe_nicaragua2014.pdf

Gráfico No. 14: Gasto funcional conforme su crecimiento real y su participación en el gasto total (mediana 2008 - 2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de MCHP.

estudiantes tienen un acceso limitado y desigual a éstos, los docentes carecen de las herramientas, conocimientos, habilidades y capacitación necesarios para promover aprendizajes de buena calidad, deficiente infraestructura escolar, insuficiencia de textos escolares y tecnologías para la educación).

Este panorama tiene consecuencias notables en materia del gasto público. Aumentar las tasas de cobertura y culminación, y que este esfuerzo se acompañe de mejores resultados en los aprendizajes, indudablemente requerirá de cuantiosos recursos adicionales a los que se invierten en la actualidad en educación básica y media.

Mayores asignaciones presupuestarias al sector educación dependerán en buena medida de la

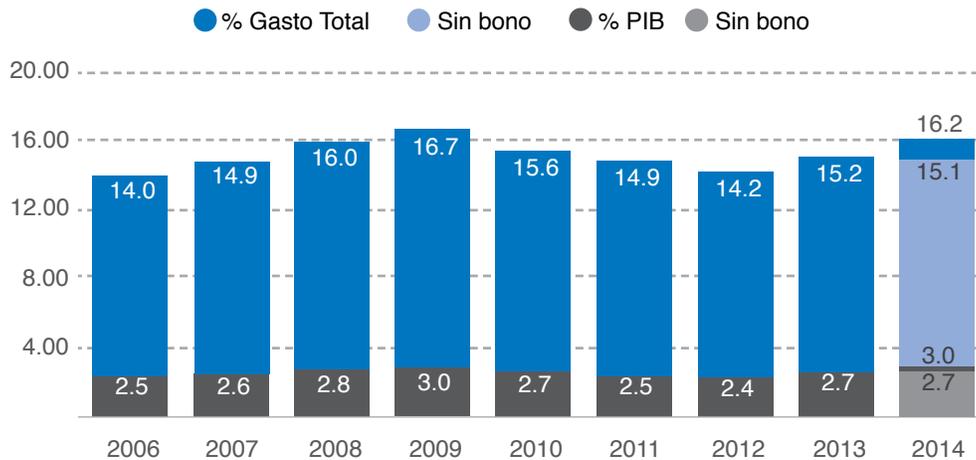
“disponibilidad de recursos”. El gasto en educación constituye el mayor gasto dentro de la estructura presupuestaria (en 2012 representó 22 por ciento del total de gastos, del cual 14 puntos porcentuales correspondieron a educación básica y media), cuando se compara con la evolución de las otras funciones del gasto, esta se ha quedado rezagada⁶⁰.

El gráfico No. 14 muestra esta relación. A partir de los datos de los informes de liquidación presupuestaria fue calculada la variación del gasto real (a precios de 2006)⁶¹ para cada una de las funciones del gasto y la variación de sus aportes relativos para el periodo 2008 – 2012. Como puede verse la función educación presenta un decrecimiento en su participación en el gasto total y

⁶⁰ En efecto, mientras el gasto de la función educación representó 19.7 por ciento del gasto total en 2002, esa proporción se elevó a 22.2 por ciento en 2007 y retrocedió levemente a 21.5 por ciento en 2012.

⁶¹ Para ello se usaron los deflatores del consumo público e inversión pública de las Cuentas Nacionales referencia 2006, publicadas por el BCN.

Gráfico No. 15: Gasto en educación básica y media
(como gasto % del gasto total y % PIB)



Fuente: Elaborado por leapp a partir de los informes de liquidación 2006 - 2012, Presupuesto Reformado 2013 y Presupuesto 2014.

en términos reales es una de las que menos crece⁶². En cambio, el gasto en Administración Gubernamental, por ejemplo, ha ganado mayores tasas de crecimiento, tanto en el real como en el gasto.

En consecuencia, el gráfico No. 14 refuerza la idea que no se invierte lo suficiente (o lo potencialmente posible) en educación y que existe por tanto un margen considerable para que este gasto siga creciendo y ganando terreno en la estructura del gasto. Si partimos que existen limitantes de recursos, entonces se deberá revisar como estos se están orientando en vista de priorizar aún más el gasto en educación básica y media, a fin de responder a los grandes retos y desafíos del sector⁶³.

4.3.1. Financiamiento de la educación básica y media

En lo que sigue se expondrá lo relativo a las asignaciones presupuestarias para el Ministerio de Educación (MINED):

El presupuesto del MINED se incrementó 22.6 por ciento para el año 2014 nominalmente en relación al cierre estimado de 2013, pasó de C\$ 7,379.8 millones a 9,047.8 millones. Sin embargo, de este monto presupuestado, unos 650 millones de córdobas, financiados vía recursos del tesoro, estarían destinándose, exclusivamente, al pago del “Bono Solidario”. Eso explica en alguna medida el repunte en su participación respecto el gasto total y el PIB.

⁶² El gráfico muestra una relación directa y positiva entre el crecimiento real por tipo de gastos y la variación que éstos experimentan en sus aportes relativos. De tal manera que, por cada punto de variación en su aporte relativo, la variación en sus gastos reales será de 0.96 puntos. En otras palabras, para que un tipo de gasto vaya teniendo mayor peso en el gasto, deberá ir creciendo en términos reales con la misma magnitud y viceversa. La asociación lineal medida por el R2, entre estas dos variables es del 65.6 por ciento.

⁶³ Lo anterior implica impulsar reformas que permitan un uso más eficiente y eficaz de los recursos, con el fin de potenciar los resultados deseables en el sector educación. Dichas reformas van más allá de la gestión del gasto y de los programas educativos, involucra alcanzar sobre todo un acuerdo político de largo aliento y estable en el tiempo entre todos los actores interesados.

**Tabla No. 7: MINED: Presupuesto de gastos por programas
(en millones de córdobas)**

Programa	2013	2014	Var. Abs.	Var. %
Actividades centrales	1,013.9	772.4	-241.4	-23.8%
Formación y Desarrollo Profesional Docentes	139.4	176.8	37.4	26.9%
Educación Primaria	4,753.3	5,743.9	990.6	20.8%
Educación Secundaria	1,113.7	1,658.3	544.5	48.9%
Educación Preescolar	129.5	425.2	295.7	228.4%
Educación Especial	49.2	53.3	4.2	8.5%
Alfabetización y Educación de Adultos	175.9	218.0	42.1	23.9%
Total	7,374.9	9,047.9	1,673.0	22.7%

Fuente: Presupuestos 2013 y 2014.

Sin incluir el efecto del bono, el presupuesto del MINED presenta prácticamente el mismo nivel del año 2013, tanto en su participación en el gasto total como en porcentaje del PIB, lo que significa que seguirá estancado en 2014 (ver gráfico No. 15).

Visto el gasto por programas, el presupuesto de Actividades Centrales experimentó una reducción de 23.8 por ciento. Este programa realiza acciones desde la sede central a través de las unidades administrativas y las delegaciones departamentales, teniendo por objetivo impulsar la ejecución del Plan Estratégico de la Educación 2011-2015. Las razones de su reducción no están claras, ya que en su presupuesto no cuenta con metas específicas en 2014.

El Programa Formación y Desarrollo Profesional Docente experimentó un aumento nominal en su presupuesto de 26.9 por ciento, aunque este crecimiento tuvo como antecedente una reducción presupuestaria en 2013⁶⁴. Como meta estableció la matrícula de 4,600 docentes en cursos de profesionalización y 2,600 estudiantes matriculados en formación inicial de docentes en escuelas normales.

Educación primaria aumentó 20.8 por ciento. Sin embargo, el Gobierno no ha logrado universalizar la primaria; es decir, garantizar que todos los niños y niñas en edad escolar terminen exitosamente este ciclo elemental, lo que podría ser un indicativo que se subestimó las dimensiones del problema, y se deben de revisar y mejorar, por tanto, las estrategias y los presupuestos, enfocando mayores esfuerzos para garantizar la asistencia escolar, particularmente en las zonas rurales.

La meta 2014 de reparación, reemplazo y rehabilitación de aulas escolares es sensiblemente superior a la estimación de 2013. En cambio, las metas de paquetes solidarios y zapatos escolares se estarían reduciendo. También se espera aumentar levemente la cobertura de la merienda escolar (ver tabla No. 8). Si bien la entrega y aumento en la cobertura de la merienda escolar y los paquetes solidarios, parecen haber impactado en la retención escolar, todavía no se conoce una evaluación técnica e independiente al respecto que permita determinar el éxito de estas medidas. A juzgar por los resultados al final de año escolar, las tasas de

⁶⁴ En 2012 el presupuesto del Programa de Formación y Desarrollo Profesional Docente fue de C\$ 167.2 millones, pero en 2013 se redujo a C\$ 139.4 millones.

Tabla No. 8: MINED: Metas del Programa Educación Primaria

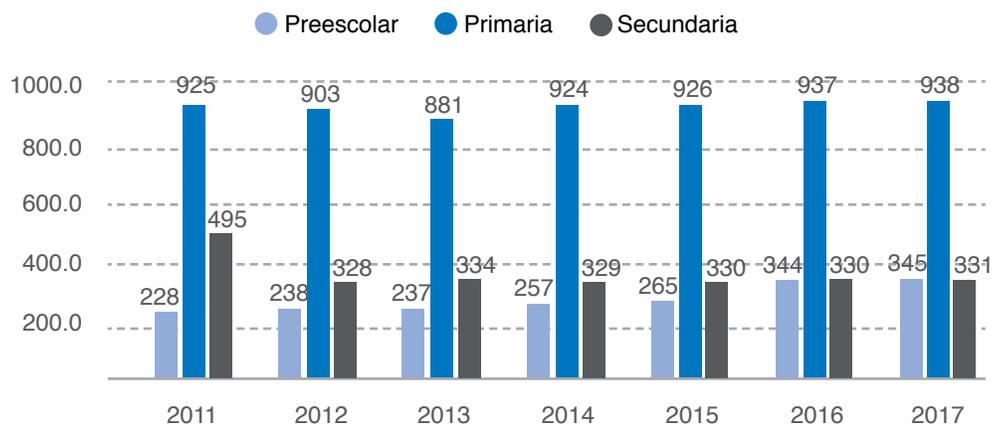
Metas	2012	2013	2014	2014/2013 en %
Estudiantes matriculados en educación primaria	902,790	880,601	924,098	4.9
Aulas escolares reparadas, reemplazadas, rehabilitadas, ampliadas y nuevas	2,012	3,148	3,950	25.5
Centros de estudios rehabilitados, ampliados o mejorados	1,202	1,253	1,253	-
Niños y niñas protagonistas de los Paquetes Educativos Solidarios	250,000	400,400	300,000	(25.1)
Niñas y niños protagonistas del Programa de Zapatos Escolares	200,000	367,688	300,000	(18.4)
Niñas y niños protagonistas de la merienda escolar en primaria	1,003,806	1,037,000	1,100,000	6.1

Fuente: Presupuesto General de la República 2014, MPMP 2014 – 2017.

deserción parecen estar cediendo, pero ¿qué tanto es un efecto de estas políticas?⁶⁵. No obstante, hay aproximadamente unos 90,000 niños y niñas que por diferentes motivos siguen sin terminar el año escolar, y alrededor de 300 mil están fuera del sistema. En 2014 el MINED recibió un aumento sustancial, US\$ 29 millones respecto a otros años, en su presupuesto de inversión. Un reto será mejorar el desempeño

en la ejecución del programa de inversión, pues sigue presentando problemas de sub ejecución. A septiembre de 2013, el MINED se encontraba entre las cinco instituciones públicas que presentaron los más bajos niveles de ejecución, con un nivel de ejecución financiera del 30.1 por ciento (29.3 por ciento en enero – septiembre de 2012) y en otros años ha presentado recortes. Debido a que el MINED o el Gobierno no ha

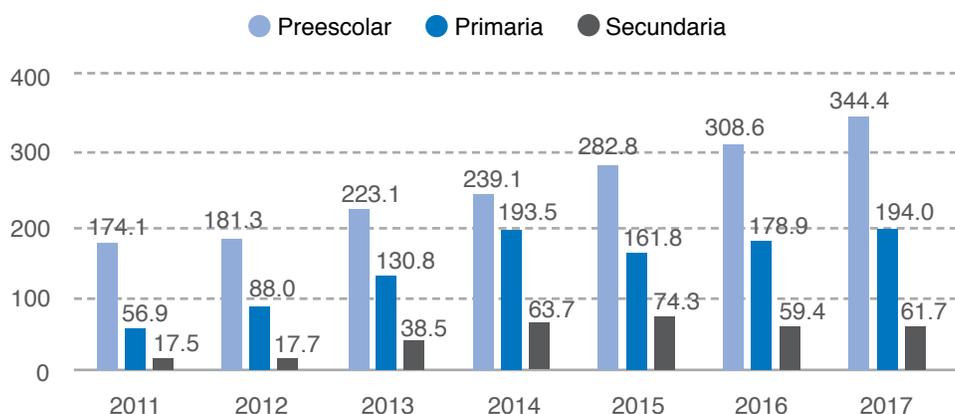
Gráfico No. 16: Evolución matrícula escolar por nivel de estudio (en miles de estudiantes)



Fuente: Elaborado por lepp con base en MPMP 2014 - 2017.

⁶⁵ Estos programas pueden representar además un alivio a los hogares y han sido valoradas como políticas que benefician a los pobres y reducen la desigualdad. Véase: Alaniz, L. (2012). Impacto de algunas intervenciones públicas. FUNIDES. Serie de documentos de trabajo No. 1.

Gráfico No. 17: Gasto per cápita en educación por nivel de estudio
(en dólares)



Fuente: Elaborado por leepp con base en MPMP 2014 - 2017.

hecho público el estado de la infraestructura escolar, no se sabe qué tanto han impactado los modestos esfuerzos de inversión de los últimos años, US\$ 11 millones anuales, en la mejora de la infraestructura instalada o en la ampliación de la misma. Para 2014 el MINED estima darle mantenimiento a 3,950 aulas escolares de primaria, incluyendo un número no especificado de nuevas aulas.

Con respecto al MPMP 2013 – 2016, en el MPMP 2014 – 2017 el MINED redujo sustancialmente sus expectativas de matrícula secundaria, a la vez que aumentó sus expectativas de matrícula en preescolar (ver gráfico No. 16).

Uno de los señalamientos en el sistema educación básica y media es que existe un desbalance respecto a la inversión por alumno que se destina en

**Tabla No. 9: Ministerio de Educación:
Principales indicadores de resultado (desempeño)**

Indicadores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa de retención en educación primaria	92.0	91.2	92.5	93.0	93.5	94.0	95.0
Tasa de aprobación en educación primaria	92.0	92.6	92.5	93.0	93.5	94.0	95.0
Tasa neta escolarización ajustada en educación primaria	95.0	92.3	91.2	92.0	92.5	93.0	93.5
Tasa de retención en educación secundaria	88.0	87.1	88	88.5	90.0	92.0	92.5
Tasa de aprobación en educación secundaria	93.0	91.1	92	92.5	93.0	93.0	93.5
Tasa neta escolarización ajustada en educación secundaria	...	74.7	76.1	78.8	81.1	82.3	83.4
Tasa de retención en educación preescolar	94.0	94	94.5	95.0	95.5	96.0	96.5
Tasa neta de escolarización en preescolar	58.0	61.9	62.5	63.5	64.0	65.0	66.0

Fuente: MPMP 2013 – 2016 y MPMP 2014 – 2017.

Nota: Tasas de retención y aprobación en base a la tasa bruta de escolarización.

los diferentes sub sistemas, particularmente porque los esfuerzos están concentrados en alcanzar las metas educativas en el sub sector primario. Lo anterior no implica necesariamente que se deberá trasladar recursos de un sub sistema a otro, por el contrario, el reto es cómo lograr mayores niveles de inversión en los niveles preescolar y secundaria sin afectar el sub sistema primaria. En 2014, el gasto per cápita en secundaria por primera vez se aproxima al de primaria, debido a un incremento en su presupuesto asociado a nuevas plazas docentes. Sin embargo, las perspectivas de mediano plazo apuntan a que la brecha aumentará en los próximos años. La educación inicial (preescolar) seguirá presentando bajos niveles de inversión con perspectivas a un estancamiento.

Las tasas netas de escolarización tanto en secundaria como en preescolar seguirán estando muy por debajo de la meta en el ciclo primario (92), con tasas del 78.8 y 63.5, respectivamente (ver tabla No. 9 de principales indicadores de resultado).

4.4. Asignaciones presupuestarias en Salud

Para 2014 las autoridades de salud se han propuesto las siguientes prioridades estratégicas⁶⁶:

- » Cambiar la cultura institucional tradicional (relación personal salud – pacientes).
- » Rescatar la medicina popular y tradicional y otras formas de medicina no occidental.
- » Ampliar el servicio de atención de los centros de salud familiar las 24 horas.
- » Incrementar la cantidad de enfermeras obstétricas para apoyar la atención primaria.
- » Mejorar el establecimiento de material de osteosíntesis y prótesis a la población.
- » Desarrollar programas nacionales para la atención integral del cáncer e insuficiencia renal crónica.
- » Incrementar la cobertura del papanicolaou a mujeres en edad fértil y el desarrollo de la educación continua y a distancia para todo el personal de salud.

Tabla No. 10: MINSA: Presupuesto de gastos por programas (en millones de córdobas)

Programa	2013	2014	Var. Abs.	Var. %
Actividades Centrales	562.5	705.8	143.37	25.5%
Proyectos Centrales	50.3	91.6	41.36	82.3%
Actividades Sedes Locales	532.7	511.2	-21.48	-4.0%
Promoción de la Salud y Prevención de Enfermedades	168.4	273.8	105.36	62.6%
Atención Integral en el Primer Nivel de Atención	3,037.7	3,617.2	579.51	19.1%
Atención Hospitalarias	3,576.4	4,436.9	860.52	24.1%
Total	7,928.0	9,636.6	1,708.7	21.6%

Fuente: Presupuestos 2013 y 2014.

⁶⁶ Véase el MPMP 2014 – 2017 correspondiente al MINED.

4.4.1. Financiamiento de la salud⁶⁷

El presupuesto de gastos del Ministerio de Salud asciende a C\$ 9,636.6 millones en 2014. Un 83.5 por ciento del gasto es absorbido por sus dos grandes programas: Atención en Salud Hospitalaria (46.0 por ciento) y Atención Integral en el Primer Nivel de Atención (37.5 por ciento), mientras que el gasto de capital representa 11.7 por ciento del gasto total; aunque los programas que más crecen en sus presupuestos son proyectos centrales y promoción de

de enfermería) a cargo de los servicios de salud para un total de 14,431 personas ocupando estos cargos. Sin embargo, el indicador promedio de habitantes por médico, seguirá siendo uno de los más altos de Centroamérica (sólo superado por Guatemala). Lo anterior dificulta una atención de calidad, al aumentar los tiempos de espera y las citas médicas⁶⁸.

Dentro de las principales metas del programa de atención integral en el primer nivel se encuentra: Cabe mencionar que de acuerdo con datos oficiales,

Tabla No. 11: Metas del Programa Atención Integral en el Primer Nivel de Atención en 2014

Descripción	Unidad de medida	Cantidad
Mujeres con controles puerperales (mediato y tardío)	Mujeres	127,893
Embarazadas con cuatro controles prenatales	Embarazadas	121,771
Primer Control de Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo (VPCD) aplicadas a niños y niñas en el año biológico	Control	137,631
Dosis de Pentavalente aplicadas a niños y niñas menores de 1 año	Dosis	137,631
Dosis de MMR aplicadas a niños y niñas de 1 año	Dosis	138,433
Atenciones de planificación familiar a mujeres en edad fértil	Atención	1,702,744
Embarazadas captadas en el primer trimestre del embarazo	Embarazadas	102,511
Atenciones en Primer Nivel brindadas a mujeres	Porcentaje	70
Pruebas de VIH realizadas a embarazadas	Prueba	139,540
Atenciones de papanicolaou a mujeres en edad fértil	Atención	538,551
Segundos controles de VPCD realizados en el año biológico a niños de uno a cuatro años	Control	470,966

Fuente: Presupuesto General de la República 2014.

la salud y prevención de enfermedades.

El nuevo presupuesto del MINSa permitirá la contratación adicional de 414 profesionales (entre cuerpo médico y

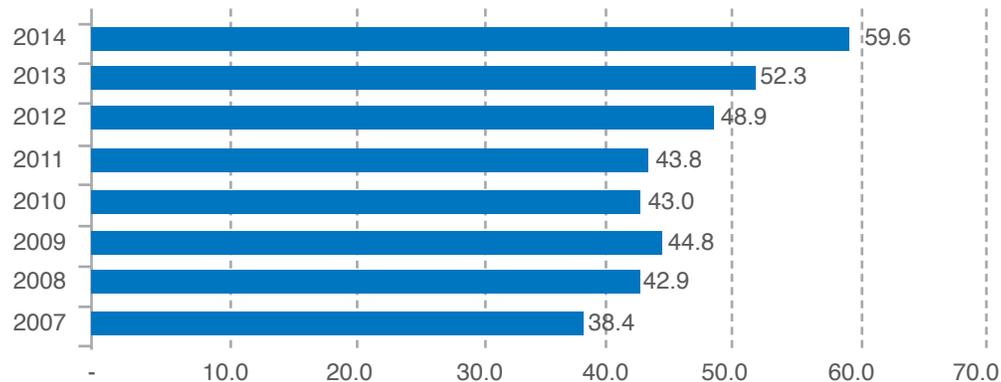
la mortalidad materna experimentó una disminución del 45 por ciento en 2012 en relación con 2006.

Las autoridades del sector salud estiman que la implementación del plan parto, la disposición de

⁶⁷ El presupuesto del MINSa representa 95 por ciento del total destinado a la función salud en 2014: C\$ 10,127.9 millones. El resto de gastos corresponden al MIDEF: C\$ 417.9 millones; MINGOB: C\$ 64.5 millones; y otros: C\$ 8.7 millones. Dada su relevancia, esta sección sólo analiza el presupuesto de gastos del MINSa.

⁶⁸ Para este indicador CEPALSTAT estima 432 habitantes por médico en Costa Rica (2011); 1972 habitantes por médico en Guatemala (2012); 1,112 habitantes por médico en El Salvador (2010) y 1,500 habitantes por médico en Nicaragua (2008). Usando el Compendio de Estadísticas de las Finanzas Públicas del MHCP este indicador para Nicaragua en 2012 se ubicaría en 2,100 habitantes por médico.

Gráfico No. 18: Nicaragua: Gasto público per cápita en salud
(en dólares corrientes al tipo de cambio oficial)



Fuente: Elaborado por IEEPP sobre la base de cifras devengadas del gasto ejecutado por el MINSA 2007 - 2012 y Presupuesto reformado 2013 y Presupuesto aprobado 2014.

casas maternas para facilitar la atención, el censo gerencial de las embarazadas, la adecuación cultural y humanización del parto asistido fueron acciones que contribuyeron a dicha reducción (Gobierno de Nicaragua, 2013).

El indicador de mortalidad infantil también estaría experimentando una mejoría. De acuerdo con registros oficiales, la tasa de mortalidad pasó de 29 por 1,000 nacidos vivos durante el periodo 2006/2007 a 17 por 1,000 nacidos vivos en periodo 2011/2012 (Gobierno de Nicaragua, op. cit). De acuerdo con Flores (2013), basándose en informes oficiales de salud, la reducción de la mortalidad infantil puede explicarse por la aplicación de nuevas vacunas en los niños y niñas menores de un año, principalmente por la vacuna contra Rotavirus introducida en 2007⁶⁹.

El gasto per cápita en salud ha venido creciendo a una tasa promedio del 6.6 por ciento anual (medido en

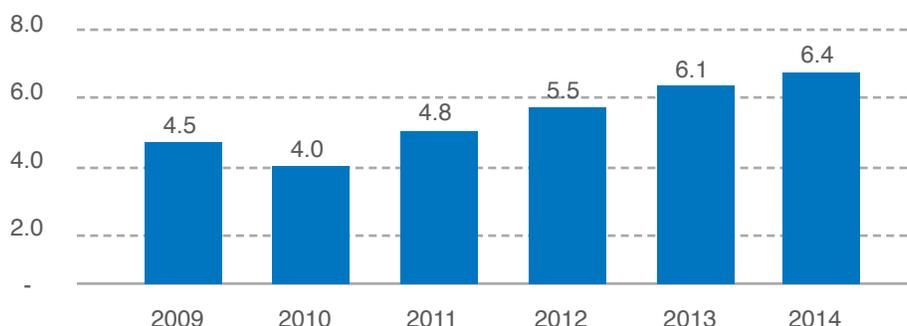
dólares corrientes al tipo de cambio oficial). Para 2014 se espera que este indicador se ubique en US\$ 59.6 (e incluye el efecto incremental del bono).

En el ámbito de la salud pública y del desarrollo humano, el acceso a los medicamentos esenciales ha sido considerado como una prioridad a nivel mundial y es un componente fundamental de tres de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MINSA, 2009). Es necesario destacar que estudios internacionales como el desarrollado en 2011 por la OMS (*The World Medicine Situation 2011. Medicine Expenditure*), señalan la importancia de que los países de ingresos medios o bajos, incrementen los gastos públicos en medicinas a fin de presentar mayores progresos hacia el cumplimiento de las metas de los ODM.

La estrategia de los medicamentos esenciales constituye uno de los instrumentos más valiosos para lograr altos niveles de impacto sanitario y social y

⁶⁹ Para una mayor ampliación de los resultados en salud vinculados al sector niñez véase: Flores, A. 2013. Compromiso fiscal con los derechos de la niñez y la adolescencia en Nicaragua durante el período 2007 – 2012. Disponible en: <http://www.iepp.org/wp-content/uploads/downloads/2014/03/CompromisoFiscalweb.pdf>

Gráfico No. 19: Presupuesto de gastos per cápita en medicina (en dólares al tipo de cambio oficial)



Fuente: Elaborado por IEEPP con cifras de los presupuestos del MINSA 2009 - 2014.

optimizar el gasto farmacéutico. Es por ello que en la actualidad la mayor parte de países ha implementado el concepto en sus sistemas de salud.

La adquisición suficiente de medicamentos por parte del sistema de salud pública es primordial para garantizar una atención adecuada a la población, de acuerdo con las enfermedades de mayor prevalencia e incidencia en el país. En ese sentido el Estado está llamado a velar por el aseguramiento de la lista básica de medicamentos esenciales (LBME).

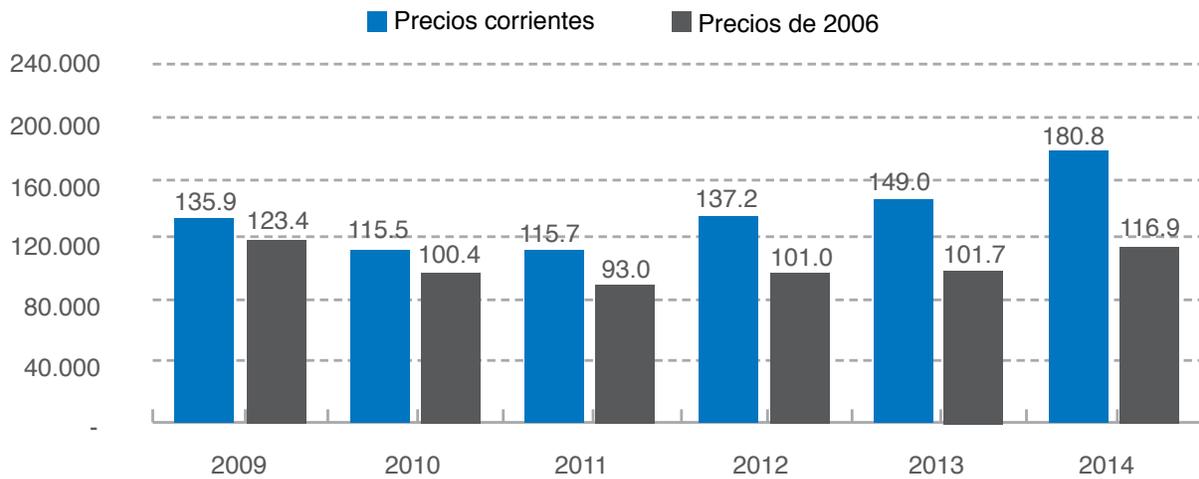
En 2014 el MINSA espera gastar un total de C\$ 1,027.0 millones en productos medicinales y farmacéuticos (C\$ 929.6 millones en 2013). De esa manera el gasto público en medicinas ascendería a US\$ 6.4 por nicaragüense, ligeramente superior al gasto presupuestado en 2013 (ver gráfico No. 19). Sin embargo, el gasto público en medicina estaría por debajo del gasto reportado en las encuestas de hogares. Efectivamente usando

la EMNV 2009 se logró determinar que 52.7 por ciento de las personas que se reportaron enfermas el mes inmediato anterior a la encuesta, independientemente del lugar dónde le brindaron asistencia (público o privado), pagaron por la adquisición de medicinas un monto mayor a lo que invirtió en ese año el Gobierno en medicina por nicaragüense. En promedio el gasto que desembolsaron de sus propios bolsillos fue US\$ 10.7⁷⁰. Usando el IPC correspondiente a la división salud, el gasto promedio en medicina en 2014 podría rondar los US\$ 12 por persona.

En relación al presupuesto de material quirúrgico y de reposición periódica, este aumenta considerablemente en 2014, aunque en términos reales el crecimiento es menor. No obstante, esto implica que en 2014 un presupuesto más acorde con las necesidades de suministros podría tener una afectación positiva en cuanto a la atención hospitalaria.

⁷⁰ En el formulario de la EMNV 2009 esta información se encuentra en la Sección 3: Salud para todas las personas (no incluye embarazo). Las preguntas que se procesaron fueron: ¿Pagó la última vez por la consulta el mes pasado? ¿Pagó por los medicamentos que utilizó la última vez en el mes pasado?

Gráfico No. 20: Presupuesto de gastos en material quirúrgico y de reposición continua (en millones de córdobas)



Fuente: Elaborado por leapp con cifras de los presupuestos del MINSA 2009 - 2014.

4.5. Inversión pública en 2014: las prioridades de inversión 2014

La inversión pública puede ser una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo económico y social de un país. Numerosos estudios evidencian que la ampliación y modernización de la infraestructura básica genera efectos dinámicos en la actividad económica al incentivar grados más sofisticados de especialización productiva y la integración de mercados, entre otros efectos positivos (Roza y Sánchez; 2004)⁷¹.

Pero además, la inversión pública repercute directamente en la vida de las personas al permitirles tener acceso a servicios públicos elementales como salud, educación, agua y saneamiento y energía eléctrica. Por ejemplo, un estudio realizado en Bolivia por Villegas (et. al, 2010)⁷², determinó que la inversión pública tiene impacto sobre

la reducción de la pobreza indistintamente del grado de inversión (sea moderada o alta).

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012 – 2016, la Política de Inversión Pública estará orientada a focalizar la inversión en sectores estratégicos productivos y sociales. En consecuencia, los niveles de inversiones públicas programadas o esfuerzos adicionales de inversión que puedan ejecutar instituciones públicas, así como su gestión eficiente, serán determinantes para alcanzar las metas de desarrollo del país⁷³.

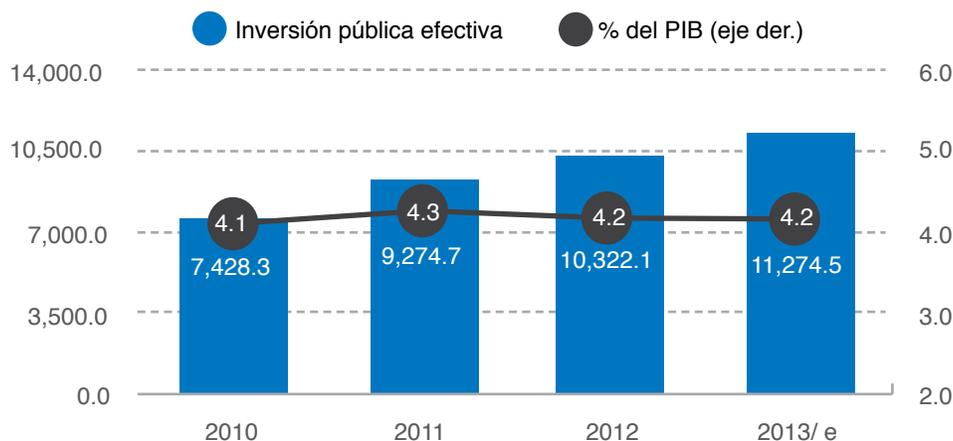
No obstante, si bien en los últimos años la inversión pública ha crecido en términos nominales en proporción al PIB, ésta se ha mantenido en torno el cuatro por ciento (ver gráfico No. 21). Aunque si los niveles presupuestados de inversión pública se

⁷¹ Roza, P. y Sánchez, R. 2004: Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. CEPAL. Serie de Recursos Naturales e Infraestructura No. 75.

⁷² Villegas, H., Aguilar, T., Vargas, J., y Montañón, C. 2010. Inversión Pública y Pobreza en Bolivia. IISEC. Documento de trabajo No. 08/10.

⁷³ Para una revisión de las metas sectoriales de inversión, véase leapp 2011: Contribución de la inversión pública al crecimiento económico.

Gráfico No. 21: Gasto de inversión sector público



Fuente: Elaboración propia con cifras de SNIP y BCN.

Nota: 2013 es estimación propia.

Tabla No. 12: Programa de Inversión Pública por sector
(en millones de córdobas y porcentajes)

Sector	2013		2014		Variación %
	Monto	Participación %	Monto	Participación %	
Transporte	3,285.20	31.3	3,793.20	30.1	15.5
Obras y servicios comunitarios	3,335.50	31.8	3,799.80	30.2	13.9
Salud	1,269.00	12.1	1,354.50	10.8	6.7
Educación	659.9	6.3	1,017.70	8.1	54.2
Energía	727.4	6.9	907.80	7.2	24.8
Agua, alcantarillado y saneamiento	425.1	4.0	628.50	5.0	47.8
Administración del Estado	244.4	2.3	487.20	3.9	99.3
Vivienda	306.2	2.9	315.60	2.5	3.1
Cultura, deportes y recreación	90	0.9	107.00	0.9	18.9
Minería, industria, comercio y turismo	81.6	0.8	74.00	0.6	(9.3)
Otros	80.00	0.8	102.60	0.8	28.3
Total	10,504.30	100.0	12,587.90	100.0	19.8

Fuente: Presupuesto General de la República 2014.

mantienen a lo largo de 2014, entonces en términos del PIB esta podría experimentar una mejoría al ubicarse en 4.8 por ciento.

Otro indicativo de mejoría es el aumento en el número de proyectos de inversión. Mientras las principales ocho instituciones, que concentran en promedio el 80 por ciento de los recursos, ejecutaron un total de 106 proyectos en 2010, para 2014 se

espera que ejecuten un total de 254 proyectos⁷⁴.

En 2014 el Programa de Inversiones Públicas (PIP) ascendió a un monto de C\$ 14,871.4 millones, de los cuales C\$ 12,587.9 millones correspondieron al gasto programado por parte del Gobierno Central (incluyendo transferencias a las municipalidades) y C\$ 2,281.5 millones programadas para entidades autónomas⁷⁵.

Tabla No. 13: Inversiones públicas por principales instituciones (millones de córdobas)

Institución	2010	2011	2012	2013	2014
Total	7,428.3	9,274.7	10,322.1	8,852.2	14,871.4
Transferencias municipales	1,885.4	2,260.8	2,980.6	3,048.4	3,765.5
MTI	2,377.9	2,615.2	2,822.6	2,122.9	3,477.2
ENATREL	426	705.1	648.7	804.4	1,582.0
ENACAL	665.4	797.6	638.5	581.7	1,188.8
MINSA	247.7	178.3	314.3	367.6	1,001.2
MINED	316.0	159.5	193.3	124.4	760.0
MINDEF	-	-	399.9	271.1	418.0
ENEL	61.9	762.2	531.3	398.4	357.4
Otros	1,448.1	1,796.1	1,792.9	1,133.3	2,321.4
Porcentajes	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Transferencias municipales	25.38%	24.38%	28.88%	34.44%	25.32%
MTI	32.01%	28.20%	27.35%	23.98%	23.38%
ENATREL	5.73%	7.60%	6.28%	9.09%	10.64%
ENACAL	8.96%	8.60%	6.19%	6.57%	7.99%
MINSA	3.34%	1.92%	3.04%	4.15%	6.73%
MINED	4.25%	1.72%	1.87%	1.41%	5.11%
MINDEF	-	-	3.87%	3.06%	2.81%
ENEL	0.83%	8.22%	5.15%	4.50%	2.40%
Otros	9.74%	12.08%	12.06%	7.62%	15.61%

Fuente: Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Nota: 2010 – 2012 corresponde a ejecutado; 2013 ejecutado al 30 de septiembre y 2014 a presupuesto programado.

⁷⁴ Véase en anexo el detalle del número de proyectos ejecutados durante 2010 – 2013 y programados en 2014. [f/gacetas/2013/12/g237.pdf](http://gacetas/2013/12/g237.pdf)

⁷⁵ En esta categoría se encuentran: ENACAL, ENEL, TELCOR, INTUR, ENATREL.

En referencia al PIP del Gobierno⁷⁶, los sectores transporte (infraestructura vial, principalmente) y obras y servicios comunitarios, son los sectores sobre los cuales descansa el grueso del gasto de inversión en 2014, con participaciones de 30.1 y 30.2 por ciento, respectivamente. Le siguen el sector salud y el sector educación, aunque también los sectores energía y agua, alcantarillado y saneamiento tienen una participación destacada (ver tabla No. 12).

Debido a las modificaciones en la Ley de Transferencias Municipales (Ley N°. 466) la inversión en sectores estratégicos para el Gobierno se estaría incrementando en 2014. Esta ley mandata a los municipios del país destinar porcentajes específicos de las transferencias que reciben del Gobierno a dichos sectores. El artículo 12 sobre usos de las transferencias establece que⁷⁷:

Los gobiernos municipales, asignarán anualmente de las transferencias de inversión los porcentajes mínimos para los siguientes sectores priorizados: Salud 5%, Educación 5%, Medio Ambiente 5%, Agua y Saneamiento 7.5%” (Arto. 12, Ley N°. 850). De esa manera, aproximadamente unos C\$ 847 millones serán canalizados para inversiones en los sectores antes señalados.

En la tabla No. 13 se muestran las inversiones ejecutadas y programadas por las ocho principales instituciones que concentran el mayor porcentaje de recursos, destacando entre ellas las transferencias municipales, MTI, ENATREL y ENACAL.

⁷⁶ Con respecto del Gasto de Capital del Gobierno Central, su programa de inversión representa 87.5 por ciento del total (86.4 por ciento estimado en 2013).

⁷⁷ Reforma publicada el 13 de diciembre de 2013 en La Gaceta Diario Oficial N°. 237. Disponible en: <http://digesto.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2013/12/g237.pdf>

V. Endeudamiento público en 2014

El informe de la deuda pública al IV trimestre del año 2013 refleja que el saldo de la deuda pública total se incrementó 3.4 por ciento respecto el año anterior, para totalizar un monto de US\$ 5,594.2 millones. En términos del PIB, el saldo de la deuda total se ubicó en 50.4 puntos, experimentando un descenso de 1.1 puntos respecto al resultado del periodo anterior.

El aumento nominal de la deuda fue explicado por el incremento en el endeudamiento externo; producto de desembolsos de préstamos externos al Gobierno Central en términos concesionales (debajo del límite máximo establecido en los lineamientos de endeudamiento público 2013), por un monto de US\$ 242.5 millones, principalmente.

De acuerdo con los lineamientos de endeudamiento público para 2014, el Gobierno Central está sujeto a un endeudamiento externo neto concesional por el orden de US\$ 235.0 millones máximo.

Los pagos del servicio de la deuda pública (amortización más intereses y comisiones) programados para 2014, ascienden a C\$ 11,159.7 millones. De este monto global, C\$ 3,111.3 millones se destinarán a pagos de la deuda pública externa y

C\$ 8,048.4 millones para pagos de la deuda pública interna, tal como se muestra en la tabla No. 14.

La estructura de la deuda interna está determinada por los compromisos asumidos por el Ejecutivo, entre los que encontramos, el pago de la deuda contraída en los años 80 (bonos de indemnización), el pago de la deuda con el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), y también deudas establecidas por medio de “Sentencias Judiciales y Otras Deudas Contingentes” (ver gráfico No. 22).

En relación a la deuda externa, el Presupuesto General de la República muestra un detalle de los diferentes acreedores, entre los que encontramos: Club de París, organismos bilaterales, organismos multilaterales, entre otros. Sin embargo, en el presupuesto del 2014 y el de años anteriores, encontramos dos partidas: “Nuevas Deudas Bilaterales” y “Nuevas Deudas Multilaterales” de las cuales no se ofrece una desagregación o mayor detalle al respecto.

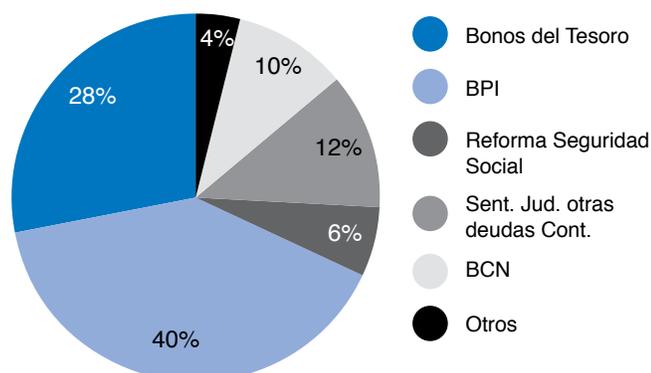
Un análisis determinista sobre la sostenibilidad de la deuda pública elaborado por el MHCP, revela que Nicaragua pudiera alcanzar una tasa de referencia de 30 puntos del PIB (indicador de sostenibilidad de

Tabla No. 14: Servicio total deuda pública 2014

Concepto	Amortización	Intereses y comisiones	Total
Deuda externa	1,819.9	1,291.4	3,111.3
Deuda interna	6,509.2	1,539.2	8,048.4
Total	8,329.1	2,830.6	11,159.7

Fuente: Presupuesto General de la República 2014.

Gráfico No. 22: Amortización deuda interna 2014



Fuente: Presupuesto General de la República 2014.

la deuda) para 2060. Por ello deberá continuar con los esfuerzos de reducción del saldo de la deuda pública. Un gran comienzo es la renegociación de la deuda bilateral pendiente de alivio con acreedores no miembros del Club de París, bajo los términos de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados.

Nota presupuestaria No. 5: La ruta del gasto eficiente del BID

En su reciente publicación “Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica. Una ruta hacia un gasto eficiente con más crecimiento”, consultores del BID han vuelto a plantear la necesidad de impulsar reformas que permitan mejorar la calidad del gasto público en Centroamérica, República Dominicana y Panamá. Estos autores identifican tres sectores donde es posible observar “altos niveles de ineficiencia social” del gasto público, a saber: energía, asistencia social y gasto tributario.

¿Pero qué es un gasto ineficiente? Los consultores sostienen que el gasto se torna ineficiente cuando una parte sustancial del gasto se “filtra” a hogares o empresas que no deberían formar parte del grupo meta u objetivo que reciba dichas transferencias. El resultado de esto es que se generan inequidades sociales y la política pública es por tanto inefectiva⁷⁸.

Uno de los casos más emblemáticos expuestos en el estudio es el subsidio a la energía eléctrica. La presión del gasto sectorial en energía descansa fundamentalmente en las transferencias corrientes asociadas principalmente a subsidios al sector eléctrico (mayormente de tipo residencial). Estos subsidios, a su vez, devienen de insuficientes niveles de recaudación tarifaria, producto de que los precios que paga la demanda no cubren los costos, existen elevados niveles de pérdidas no técnicas de distribución y en muchos casos los costos de generación eléctrica son elevados.

Los países de la región presentan errores de exclusión —pobres excluidos del subsidio, entre los que se incluyen aquellos sin acceso a la electricidad— y de inclusión —no pobres incluidos en el subsidio, es decir presenta filtraciones en la provisión del subsidio y esto limita la calidad del gasto en subsidios. Por otro lado, tienen esquemas tarifarios que subsidian de modo condicionado el bajo consumo, con escalones de precios por debajo de los costos y con diferentes grados de subsidios cruzados. El problema es que, el consumo está sólo parcialmente correlacionado con el nivel de ingreso de los hogares y eso provoca que las filtraciones sean más recurrentes.

En el promedio de los países con subsidios visibles, al menos la mitad del consumo eléctrico se encuentra

⁷⁸ Aunque como gasto ineficiente se podría considerar también aquel que se pierde entre ineficiencia, arbitrariedades y corrupción

subsidiado. A su vez, estimó un exceso de gasto por subsidios al consumo de electricidad de los hogares —generado por errores de focalización— de niveles cercanos al 50 por ciento de la masa de subsidios otorgado, lo que equivale al 0.4 por ciento del PIB.

En El Salvador, más de la mitad de los hogares con niveles de consumo que califican para recibir subsidios no pertenecen al 40 por ciento más pobre. En Nicaragua 63 por ciento de la masa de subsidios al consumo de electricidad de los hogares no se dirige al 40 por ciento más pobre. Esta cifra es todavía mayor en el caso de Honduras, en donde 75 por ciento de la masa de subsidios a los hogares no llega al 40 por ciento más pobre. En Guatemala, las sucesivas reformas tarifarias no han reducido significativamente las filtraciones, que también oscilarían en 50 por ciento de los subsidios totales. En Panamá, los subsidios vigentes apuntan a filtraciones muy elevadas, en torno al 70 por ciento.

Por otro lado, el problema de los subsidios se haría más grave si se considera la incorporación al consumo eléctrico de hogares que hoy no tienen cobertura y cuyo consumo energético se centra en la biomasa.

En el promedio de países, el subsidio eléctrico al sector residencial contribuye con casi 0.8 por ciento del PIB y es nada menos que dos tercios del gasto en energía, por lo que resulta necesario avanzar en la focalización de subsidios y abandonar políticas de descuentos por consumo que poseen elevados errores de inclusión. La baja focalización del mismo lleva a recomendaciones claras de dirección de reforma a cada uno de los países.

En el caso de Nicaragua la recomendación resultante implica una reforma de los subsidios que lleve a cambios en el nivel y la estructura tarifaria, pero prestando atención al nivel de costos que va a

determinar los subsidios. Resulta obligatorio —para facilitar la credibilidad de la política de reducción de costos— que en primera instancia se trabaje del lado de la racionalización de los subsidios, y que los mismos se acoten a los grupos más vulnerables y la clase media baja urbana. En lo institucional fortalecer la coordinación, dentro de una visión de largo plazo, que acerque las acciones del Ministerio de Energía y Minas y la Empresa Nicaragüense de Electricidad.

A manera general, recomienda racionalizar los subsidios al bajo consumo de cara a la necesidad de mejoras en la calidad de la canasta energética de los hogares pobres, lo que implica sustituir biomasa por formas modernas de provisión energética. También buscar mecanismos que reduzcan los costos de generación y distribución para evitar que la incorporación de capacidad en energía eléctrica renovable o no renovable se haga bajo contratos que no impliquen una reducción de los precios de la energía y redunden en eventuales pasivos fiscales.

Se requiere que los países avancen más decididamente hacia una mejor focalización, en particular reduciendo las filtraciones (el error de inclusión) apartando a hogares de ingresos medios y altos. Esto puede lograrse incorporando mecanismos auxiliares a través de condiciones de exclusión del subsidio por ubicación geográfica, tipo de vivienda, o manifestación de riqueza o avanzando hacia programas de comprobación previa de bajos medios de vida, que es lo que la focalización hace en programas como el que se utiliza en Chile. Esto, debe notarse, implica también incurrir en costos de implementación (y en condiciones institucionales), lo que en la práctica lleva a que existan esquemas de subsidios variados y que usen más de un instrumento.

**Nota presupuestaria No. 6:
¿Por qué debería preocuparnos
la “cooperación” venezolana?**

“El primer paso para crear y mantener la estabilidad fiscal es la identificación y clasificación de toda gama de riesgos fiscales.” Hana Polackova, especialista en gestión del sector público del Banco Mundial.

El esquema de colaboración económica con Venezuela, que se ha creado desde abril del 2007, ha profundizado en Nicaragua la alta dependencia del financiamiento externo que puede representar riesgos en la estabilidad económica del país y, por ende, tiene que ser más transparente. A este respecto, el FMI en su revisión del artículo IV correspondiente al año 2013, considera que si suceden cambios no anticipados en los términos o niveles del esquema de colaboración de petróleo con Venezuela, se podrían generar presiones adicionales sobre la posición externa del país.

El FMI prevé que el riesgo que suceda lo anterior es bajo; sin embargo, de suceder, el impacto sería alto repercutiendo en las finanzas públicas al deteriorarse el déficit fiscal si las operaciones cuasi fiscales de la cooperación venezolana son absorbidas por el presupuesto. En ese sentido el FMI recomienda al Gobierno, ante un escenario de ese

tipo, un uso limitado de las reservas internacionales, la racionalización de los gastos financiados a partir del acuerdo petrolero, y procurar el acceso a fuentes excepcionales de financiamiento (como la línea de crédito ampliado en el marco de un acuerdo con este organismo).

Los costos podrían ser relevantes: tomando como referencia el año 2012, solo el financiamiento a una serie de programas de Gobierno que se financiaron con la cooperación venezolana ascendió a US\$ 550.7 millones. De haber sido absorbido este financiamiento por el presupuesto de ese año el déficit se habría disparado a 5.6 por ciento del PIB.

Si bien se reconoce que en los últimos años el Gobierno ha logrado una conducción prudente de la macroeconomía, especialmente de sus cuentas fiscales, lo anterior no necesariamente implica que esté exenta de riesgos, especialmente cuando a partir del esquema de colaboración con Venezuela, se han generado una serie de pasivos contingentes de considerable importancia. Después de todo, como dice Polackova (1999)⁷⁹, *“...el hecho de que el gobierno haya equilibrado su presupuesto y mantenido un bajo nivel de deuda pública por varios años no constituye, por sí solo, prueba de prudencia fiscal ni garantiza la estabilidad futura de las finanzas públicas”*.

⁷⁹ Hana Polackova en: “Pasivos contingentes del Estado. Un riesgo fiscal oculto. Fondo Monetario Internacional. Revista Finanzas y Desarrollo, Marzo de 1999.

VI. Conclusiones

1. Las perspectivas de crecimiento económico para Nicaragua enfrentan un escenario internacional marcado por la desaceleración de las economías emergentes y la gradual recuperación de las economías avanzadas; aunque con incertidumbres fiscales importantes en EE.UU. y el deterioro gradual de la situación económica en Venezuela. La evolución de estas dos economías, así como de las economías centroamericanas, determinarán las posibilidades de crecimiento del país y, por tanto, su capacidad de generar ingresos propios para sostener los gastos fiscales.

2. La estimación de ingresos fiscales en 2014 podría estar comprometida por los niveles de recaudación alcanzados en 2013. Aun cuando la declaración anual y pago del IR en marzo genere algunos recursos adicionales, no presupuestados, el Gobierno tendrá que hacer una revisión de sus ingresos y gastos. No se descarta, en ese sentido, una reforma presupuestaria antes que finalice el primer semestre. Este escenario se justificaría aún más si la recaudación neta resultante en la declaración y pago anual del IR fuera deficitaria debido en buena medida a las devoluciones pendientes de este impuesto y las devoluciones del IVA, o bien en una difícil recuperación de la recaudación anual.

3. El gobierno deberá presentar una evaluación exhaustiva del rendimiento de la Ley de Concertación Tributaria. Esto permitiría conocer los factores determinantes del resultado recaudatorio en 2013 y proponer medidas correctivas. Una medida sencilla y que aportaría a la mejora en la transparencia en la información pública sería que se publique por separado la evolución de la recaudación del IR por sus distintas fuentes de renta.

4. De concretarse dicha reforma, el Gobierno deberá priorizar el gasto de inversión y los gastos corrientes prioritarios. Eso significa que el Gobierno deberá centrar los recortes de gastos presupuestados en gastos burocráticos, tales como publicidad gubernamental, implementar ahorro energético y en el consumo de combustible, entre otros.

5. El Gobierno debe de impulsar una revisión de la estructura presupuestaria a fin de liberar espacios para incrementar el gasto social, particularmente el gasto en educación. La evidencia muestra que este gasto, si bien sigue siendo el más representativo por su predominancia relativa en el gasto total, ha venido perdiendo participación y su crecimiento real parece estancarse respecto a otros gastos.

6. La política de subsidios del Gobierno también deberá revisarse a la luz de sus potenciales alcances para sacar a miles de personas de la pobreza. Esto pasa por identificar los mecanismos que permitan reducir los niveles de filtraciones, que como se vio con el estudio del BID, beneficia a los sectores de mayores ingresos.

7. La exposición ante pasivos contingentes seguirá siendo uno de los desafíos más relevantes de las finanzas públicas en los próximos años. Bajo un escenario en el que se reduzcan las fuentes de financiamiento extra presupuestario de una serie de programas gubernamentales, las implicancias pueden ser desestabilizadoras. De ahí que sea importante, en primer lugar, transparentar estos fondos a fin de entender y evaluar sus alcances y resultados y, en segundo lugar, transitar gradualmente a la absorción presupuestaria de estos gastos bajo una lógica de costos y beneficios.

VI. Recomendaciones

En materia de reforma presupuestaria:

1. Ante un escenario de reforma presupuestaria que implique recortes de gastos, el gobierno no debería escatimar mayores esfuerzos por encontrar fuentes alternativas y baratas de financiamiento como los préstamos concesionales, siempre y cuando se dirijan a proyectos de inversión pública que se financien con recursos del tesoro y que pudieren verse afectados por el recorte presupuestario.

2. En dependencia de la magnitud de los posibles recortes, el gobierno podría retomar algunas medidas implementadas en 2009, cuando el presupuesto se reformó a la baja en dos ocasiones como consecuencia de la crisis internacional, siempre y cuando se reduzcan los gastos corrientes y se priorice el gasto de capital:

- » Ahorro generalizado en el sector ejecutivo, otros poderes del Estado y empresas públicas que reciben transferencias del presupuesto. Estas medidas podrían incluir: reducción de los gastos en la adquisición de bienes y servicios, congelación de plazas vacantes, ahorro energético, disminución de las horas laborales, de los gastos de transporte, la publicidad gubernamental, entre otros.
- » Pero la reforma no debería afectar el programa de inversión pública, especialmente en infraestructura vial, eléctrica, escolar, salud, agua y saneamiento, y construcción de viviendas que son de vital importancia para la ciudadanía, particularmente de la más pobre.

En materia educativa:

1. Los esfuerzos presupuestarios por incrementar el gasto en educación no deben ceder ante otros tipos de gastos. Retrocesos en el aporte relativo en la estructura del gasto total, sólo reflejan un mediano compromiso fiscal con la educación, especialmente con la educación básica y media sobre los que pesan importantes desafíos.

En materia de transparencia fiscal:

1. La Asamblea Nacional debe someter a revisión, como una práctica común, los supuestos macroeconómicos sobre los que el Ejecutivo sustenta sus proyecciones de ingresos y gastos. Esto debe realizarse con el proyecto de presupuesto y hacer una revisión de medio año, una vez que se conozca la evolución de las cuentas del Gobierno en el primer semestre y la revisión de la situación macroeconómica. Aunque la práctica internacional dicta que esta tarea debe ser realizada por una agencia especializada independiente, también es una labor que desempeñan instancias públicas al interno de los parlamentos (FMI, 2010). En ese sentido, la Oficina de Seguimiento al Gasto Público, dependiente de la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional, debería evaluar no sólo la ejecución del gasto, sino los supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto y darle seguimiento, a fin de brindar a los diputados de las diferentes expresiones políticas, mayores criterios que les permitan ejercer responsablemente sus facultades de fiscalización sobre la política presupuestaria del Gobierno.

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) debe de publicar como anexo a los informes trimestrales de ejecución presupuestaria el estado de las exenciones y exoneraciones durante el ejercicio presupuestario, en cumplimiento del artículo 286 de la Ley 822 (Ley de Concertación Tributaria) vigente desde el primero de enero de 2013. Lo anterior significaría un paso adelante para transparentar el gasto tributario constituido, en buena medida, en privilegios fiscales permanentes. Además, implicaría ir cerrando la brecha respecto a la disponibilidad de este tipo de información al público que otros países de la región vienen implementando en los últimos años⁸⁰.

3. Dado que el proyecto de presupuesto fue aprobado sin un desglose de algunas partidas presupuestarias de deuda pública con montos considerables, en el próximo informe de ejecución presupuestaria enero - marzo, el MHCP, además de brindar información acerca del estado de la ejecución de la amortización de deuda pública (interna y externa), **debe ampliar o desglosar las grandes**

partidas presupuestarias, particularmente las partidas "Sentencias judiciales y deudas contingentes" y "Nueva deuda bilateral y multilateral".

4. En materia de transparencia y supervisión, el FMI a partir de su revisión del artículo IV en 2014 debería aplicar a Nicaragua el nuevo "Código de Evaluación de Transparencia Fiscal (ETF)", desarrollado por su Departamento de Finanzas en 2013 y ponerlo a disposición del público en su informe sobre evaluación de transparencia fiscal⁸¹. Lo anterior no sólo significaría reforzar la supervisión que realiza esta institución en el país, sino también mejorar la formulación de políticas y la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos públicos. Así mismo el organismo debe ser más exhaustivo en su evaluación de los riesgos sobre la situación de la economía nicaragüense, enfatizando en las acciones fiscales del gobierno, particularmente en lo referido a los pasivos contingentes derivados del marco de cooperación Venezuela - Nicaragua.

⁸⁰ Además de todos los países centroamericanos, el caso más reciente en la región corresponde a República Dominicana. Ver el informe: "Gastos Tributarios en República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2013". Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/publicaciones/estudios/Documents/EstimaciondelGastoTributarioRD2013.pdf>

⁸¹ En octubre de 2013 el FMI publicó un documento piloto sobre su evaluación de transparencia fiscal para Costa Rica. Véase: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2013/cr13316s.pdf>

Bibliografía consultada

Banco Central de Nicaragua

Informes de Cooperación Oficial Externa 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012 y Primer Semestre 2013. Managua: BCN.

(2013). Boletín de Finanzas Públicas Enero – Octubre 2013. Managua: BCN. División Económica.

(2014a). Boletín de Finanzas Públicas Enero – Diciembre 2013. Managua: BCN. División Económica.

(2014b). Informe de Remesas Familiares 2013. Managua: BCN. División Económica.

Fundación Internacional para el Desafío Económico. (2013). Informe de resultados de la encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua. Nicaragua: FIDEG.

Flores, A. (2013). Compromiso Fiscal con los derechos de la niñez y la adolescencia en Nicaragua durante el período 2007 – 2012. Nicaragua, Managua: leepp.

Fondo Monetario Internacional

(2010). La función de la legislatura en los procesos presupuestarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. Notas técnicas y manuales.

(2012). Country Report No. 12/257. Nicaragua: Selected Issues. Washington, D.C.

(2013). Country Report No. 13/377.

(2014). Perspectivas de la economía mundial Al Día (publicado el 21 de enero de 2014).

Gobierno de Nicaragua

(2013a). Programa Económico y Financiero 2013 – 2016.

(2013b). Informe anual del Presidente de la República al pueblo y a la Asamblea Nacional 2012. Managua.

Izquierdo, A., Loo – Kung, R., y Navaja, F. (2013). Resistiendo el canto de las sirenas financieras en Centroamérica. Una ruta hacia un gasto eficiente con más crecimiento. BID.

Lienert, I. (2010). Notas Técnicas y Manuales “La función de la legislatura en los procesos presupuestarios”. Washington, D.C.: FMI. Departamento de Finanzas Públicas.

Llambí, C., Oddone, G., Perera, M., & Velázquez, C. (2010). Estudio sobre impacto distributivo del gasto público social en Uruguay. Study on the Distributive Impact of Public Social Expenditures in Uruguay]. Technical Note, (189). Uruguay: BID. División de Protección Social y Salud.

Lu, Y., Hernandez, P., Abegunde, D., WHO, G., & Edejer, T. (2011). The World Medicines Situation 2011. Medicines Expenditures. WHO, 3, 1-34.

Medal, J. L. (2012). Hacia un presupuesto público para promover el desarrollo de Nicaragua. Managua: FUNIDES, No. 12. Serie de Estudios Especiales.

Menkos Zeissig, J., Noé Pino, H., Narváez, E. (2013). Lente Fiscal Centroamericano No. 6. Investigación de Coyuntura “Transparencia: La llave para la legitimidad de la política fiscal en Centroamérica”. Centroamérica: ICEFI.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Informes de Liquidación Presupuestaria 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012. Managua: MHCP.

(2013a). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero – Septiembre 2013. Managua: MHCP.

(2013b). Compendio Estadístico de las Finanzas Públicas 2000 – 2012. Managua: MHCP.

Ministerio de Salud. (2009). Lista básica de medicamentos esenciales. Normativa – 026. Managua: MINSA.

Näslund-Hadley, E., Meza, D., Arcia, G., Rápalo, R., & Rondón, C. (2012). Educación en Nicaragua: Retos y oportunidades. Notas Técnicas # IDB-TN-458. Inter-American Development Bank. División de Educación.

Rousset, M., Rivera Greenwood, D., Matsumoto, A. (2014). Commodity Price Outlook & Risks. Washington, D.C.: FMI. Research Department, Commodities Team.

Abreviaturas

BCN	Banco Central de Nicaragua
CGR	Contraloría General de la República
CSE	Consejo Supremo Electoral
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DAI	Derecho Arancelario a la Importación
ENATREL	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
INIET	Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCT	Ley de Concertación Tributaria
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEFCCA	Ministerio de Economía Familiar Campesina, Cooperativa y Asociativa
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIDEF	Ministerio de Defensa
MIFAM	Ministerio de la Familia, la Niñez y Adolescencia
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MIGOB	Ministerio de Gobernación
MIJ	Ministerio de la Juventud
MIM	Ministerio de la Mujer
MINED	Ministerio de Educación
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
MITRAB	Ministerio del Trabajo
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud

Tablas:

- Tabla No. 1: Supuestos macroeconómicos contenidos en el Presupuesto General de la República 2014
- Tabla No. 2: Balance presupuestario del Gobierno Central 2014
- Tabla No. 3: Ingresos del Gobierno Central (millones de córdobas corrientes)
- Tabla No. 4: Recaudación tributaria 2012 – 2013 (en millones de córdobas)
- Tabla No. 5: Presupuesto de gastos 2014: clasificación económica
- Tabla No. 6: Presupuesto General de la República 2014 (aumentos y reducciones en millones C\$ y %)
- Tabla No. 7: MINED: Presupuesto de gastos por programas 2013 – 2014
- Tabla No. 8: MINED: Metas del Programa Educación Primaria 2012- 2014
- Tabla No. 9: MINED: Principales indicadores de resultados (desempeño)
- Tabla No. 10: MINSA: Presupuesto de gastos por programas (millones de córdobas)
- Tabla No. 11: MINSA: Metas del Programa Atención Integral en el Primer Nivel de Atención en 2014
- Tabla No. 12: Programa de Inversión Pública por sector
- Tabla No. 13: Inversión pública (principales instituciones)
- Tabla No. 14: Servicio total de deuda pública 2014
- Tabla No. 15: Prioridades del gasto 2017 – 2013 (córdobas de 2006)
- Tabla No. 16: Número de proyectos de instituciones que tienen el mayor peso en montos de inversión pública
- Tabla No. 17: Programa de Inversión Pública – detalle por institución de principales proyectos
- Tabla No. 18: Ministerio de Transporte e Infraestructura – principales proyectos
- Tabla No. 19: Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados – principales proyectos
- Tabla No. 20: Empresa Nicaragüense de Electricidad – principales proyectos
- Tabla No. 21: Ministerio de Salud – principales proyectos
- Tabla No. 22: Ministerio de Educación – principales proyectos
- Tabla No. 23: Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica- principales proyectos
- Tabla No. 24: Ministerio de Defensa – principales proyectos
- Tabla No. 25: Salarios reales en puestos seleccionados del Gobierno Central
- Tabla No. 26: Tasa de crecimiento de los salarios reales en puestos seleccionados del Gobierno Central

Gráficos:

- Gráfico No. 1: Reducción del monto de la pensión
- Gráfico No. 2: Fuentes de financiamiento del presupuesto total de gastos (como porcentaje del PIB)
- Gráfico No. 3: Recaudación tributaria en enero de cada año
- Gráfico No. 4: Distribución aproximada del "Bono Solidario" por instituciones (en millones y porcentajes)
- Gráfico No. 5: Gasto presupuestado por funciones 2014
- Gráfico No. 6: Crecimiento real del gasto del Gobierno Central
- Gráfico No. 7: Aporte relativo del gasto presupuestado por función en 2014
- Gráfico No. 8: Aporte relativo por función al incremento real del gasto presupuestado 2014

Gráfico No. 9: América Latina: Relación pobreza y gasto social (2005-2010)

Gráfico No. 10: Nicaragua: Gasto social (en millones de C\$, en % del gasto total y en % del PIB)

Gráfico No. 11: Nicaragua: Distribución del gasto social en 2014 (en porcentaje del total)

Gráfico No. 12: Evolución de los salarios reales en puestos seleccionados del Gobierno Central* (2002 = 100)

Gráfico No. 13: Mediana del crecimiento de los salarios reales de puestos seleccionados en el Gobierno Central (en porcentaje)

Gráfico No. 14: Gasto funcional conforme su crecimiento real y su participación en el gasto total (mediana 2008 - 2012)

Gráfico No. 15: Gasto en educación básica y media

Gráfico No. 16: Evolución matrícula escolar por nivel de estudio

Gráfico No. 17: Gasto per cápita en educación por nivel de estudio

Gráfico No. 18: Nicaragua: Gasto público per cápita en salud

Gráfico No. 19: Presupuesto de gastos per cápita en medicina

Gráfico No. 20: Presupuesto de gastos en material quirúrgico y de reposición continua

Gráfico No. 21: Gasto de inversión sector público

Gráfico No. 22: Amortización de deuda pública interna 2014

Gráfico No. 23: Gasto Gobierno Central: clasificación funcional

Recuadros:

Recuadro No. 1: Recorrido crítico de la Ley de Concertación Tributaria

Recuadro No. 2: La caída de la recaudación en enero de 2014

Notas presupuestarias:

Nota presupuestaria No. 1: ¿Quiénes pierden y quiénes pierden más con la reforma al Reglamento General a la Ley de Seguridad Social?

Nota presupuestaria No. 2: Impacto del Bono Solidario en el Presupuesto

Nota presupuestaria No. 3: ¿Cuáles son las prioridades presupuestarias en 2014?

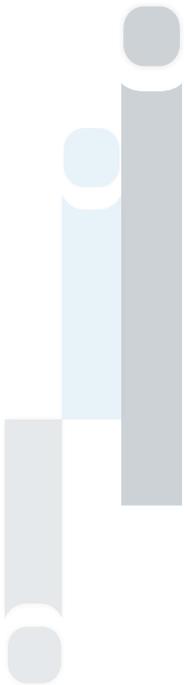
Nota presupuestaria No. 4: ¿Han mejorado los salarios de los trabajadores del Estado?

Nota presupuestaria No. 5: La ruta del gasto eficiente del BID

Nota presupuestaria No. 6: ¿Por qué debería preocuparnos la “cooperación” venezolana?

lepp 2014

Todos los derechos reservados



**Presupuesto General de la República 2014:
Entre el retroceso tributario
y su inminente reforma**

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

