INDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

El presupuesto una herramienta para construir ciudadanía, no sólo un tema de economía

RESULTADOS PARA NICARAGUA

Coordinado por
Ana Quirós Víquez
CISAS

Managua, Nicaragua
Noviembre 2003

Índice

Página

Introducción 3

Metodología 5

- Índice de Percepción 5
- Análisis del Marco Legal y Evaluación de la parte formal/práctica del proceso 9
- Guía de vinculación 9

Resultados Del Índice General De Transparencia Presupuestaria 10

Variables Mejor Evaluadas 12
1. Atribuciones y participación del Legislativo 12
2. Cambios en el Presupuesto 13

Variables Peor Evaluadas 13
1. Oportunidad de la Información 14
2. Evaluación del Control Interno 15
3. Participación Ciudadana 15
4. Asignación Presupuestaria 16

Otras Variables 18

Conclusiones 19

Recomendaciones 19

Anexo 20

Este trabajo fue elaborado con los aportes de Patricia Mayorga del Grupo Fundemos y Sarah Bradshaw de CISAS. La coordinación del estudio y la redacción final del informe estuvo a cargo de Ana Quirós Víquez de CISAS.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS PARA NICARAGUA

INTRODUCCIÓN

En el año 2001, se conformó con ocho organizaciones en cinco países de América Latina la primera edición del Índice de *Transparencia Presupuestaria en América Latina* (ITP), con el objetivo de evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio. Este trabajo representó el primer esfuerzo por desarrollar un marco de estudio sistemático y comparativo de las condiciones de la transparencia en el gasto público.

En 2003, se replicó este instrumento de medición y evaluación. En esta segunda versión, se incluyeron cinco países nuevos, por lo que los países considerados en esta versión son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. La realización de esta segunda edición del ITP ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford, México, y apoyos complementarios de las oficinas de Brasil y Chile. Además, se contó con fondos de la Fundación *Open Society Institute*, facilitados por el *International Budget Project*, y con el apoyo de la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Perú.

La coordinación regional del esfuerzo recayó en Fundar, y la iniciativa contó con la participación y el apoyo continuo del *International Budget Project*.

Para la realización de este estudio en el caso de Nicaragua, las organizaciones participantes son:

- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, **CISAS**
- Coordinadora Civil y
- Grupo Fundemos

La coordinación nacional estuvo a cargo de CISAS.

Los objetivos que guiaron este nuevo esfuerzo fueron los siguientes:

- *Replicar y mejorar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que - a la vez - permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.*
- *Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en este ámbito.*
- *Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.*

El presente documento es parte de este esfuerzo y tiene como objetivo profundizar en el análisis de los resultados encontrados en Nicaragua para cada una de las etapas del proceso presupuestario: formulación; aprobación y discusión; ejercicio y ejecución; y control y auditoría.

El informe se ha estructurado en tres secciones. En la primera parte, se describe brevemente la metodología utilizada para el estudio. En la segunda parte, se presentan los resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria para el caso de Nicaragua que están basados, por un lado, en el análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario y por otro, en las condiciones prácticas que se dan en cada una de las etapas del proceso. Esta información se contrasta con la obtenida en la encuesta de percepciones realizada con el objetivo de indagar qué tanto conoce la población usuaria sobre el proceso presupuestario. Finalmente, se dan algunas recomendaciones para mejorar el proceso presupuestario en nuestro país.

En Nicaragua, el tema del Presupuesto ha sido hasta ahora objeto de trabajo de un grupo reducido de especialistas de las instituciones del gobierno y luego es aprobado por el poder legislativo sin que antes exista oportunidad para el debate y la discusión. Sin embargo, a partir de los hechos y las denuncias de corrupción que se han suscitado en los últimos años, especialmente durante el Gobierno del Doctor Arnoldo Alemán, el interés sobre el tema ha venido creciendo. Esto se ha acompañado por un esfuerzo de diversas organizaciones de sociedad civil para motivar el interés y el conocimiento sobre el Presupuesto, desmitificándolo y haciendo énfasis en que es el principal reflejo de las prioridades y políticas públicas.

En nuestro país - como en muchos otros de América Latina - la consolidación de la democracia es un desafío permanente. La participación y la transparencia en el proceso presupuestario es un tema de mucha importancia dado que el presupuesto es el documento primario de política pública de los gobiernos donde se expresa en términos monetarios las prioridades sociales y económicas por medio de la asignación de recursos a los diferentes rubros que componen el mismo. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos verdaderos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes.

Este informe así como los diferentes instrumentos utilizados para la realización de este estudio brindan una oportunidad para presentar información actualizada a usuarios de la información presupuestaria así como para dar a conocer algunas fallas y limitaciones en la comunicación de las decisiones presupuestarias y presentar recomendaciones que fortalezcan la transparencia y la participación social en las diferentes etapas del proceso presupuestario nacional.

Con él pretendemos aportar a la gobernabilidad en Nicaragua.

METODOLOGÍA

Este estudio tuvo tres componentes principales:

- Índice de percepción entre población usuaria de la información presupuestaria
- Análisis del Marco Legal del Proceso Presupuestario y Evaluación de la parte formal/práctica del proceso
- Guía para vincular la encuesta de percepciones y el análisis formal práctico

Índice de percepción

Este es probablemente el componente más novedoso del estudio, puesto que es la primera vez que se hace una encuesta sobre el tema en el país. La percepción que tienen quienes utilizan el presupuesto es muy importante para poder conocer cuál es el nivel de transparencia que estas personas identifican.

Población

A partir de criterios y de un cuestionario elaborado en conjunto por las organizaciones de los diez países participantes en el estudio, se define la población a encuestar.

Dicha población fue dividida en cuatro grupos:

1. Diputados que integraron la Comisión Económica de la Asamblea Nacional que dictaminó el Presupuesto General en ejecución, es decir la Comisión de 2002.

2. Directores de Medios de comunicación escritos de carácter nacional y periodistas de esos medios que cubrieron los temas vinculados al Presupuesto General de la República durante los meses de discusión del mismo en los dos años previos.
    a. Diarios y Semanarios
    b. Revistas

3. Investigadores e investigadoras académicas e independientes que han escrito u opinado sobre Presupuesto General de la República en los últimos cinco años.
    a. Facultades de Administración de Empresas, Banca, Finanzas y/o Economía
    b. Centros de Investigación y Consultorías
    c. Publicaciones de las Universidades
    d. Investigadores Académicos Independientes

4. Representantes de Organizaciones de Sociedad Civil que trabajan sorbe el tema o que han opinado sobre el PGR en los últimos dos años.

Para determinar el universo, se recurrió a diversas fuentes informativas como:

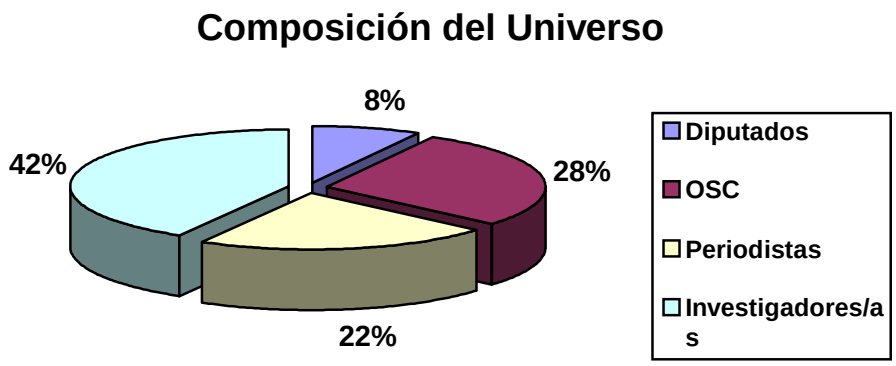
- Página web de la Asamblea Nacional para identificación de diputados
- Página web de Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología (CONICYT) para identificación de universidades
- Bibliotecas Universitarias para identificar monografías o trabajos de grado sobre el tema
- Consultas con los centros de investigación y las publicaciones académicas periódicas
- Páginas web de los medios escritos y archivo vertical de periódicos en CISAS
- Bases de datos sobre organizaciones civiles de la Coordinadora Civil y de CISAS

La composición del universo y la cantidad de respuestas por tipo quedó como sigue:

Cuadro 1: Población total y cubierta en la encuesta de percepción

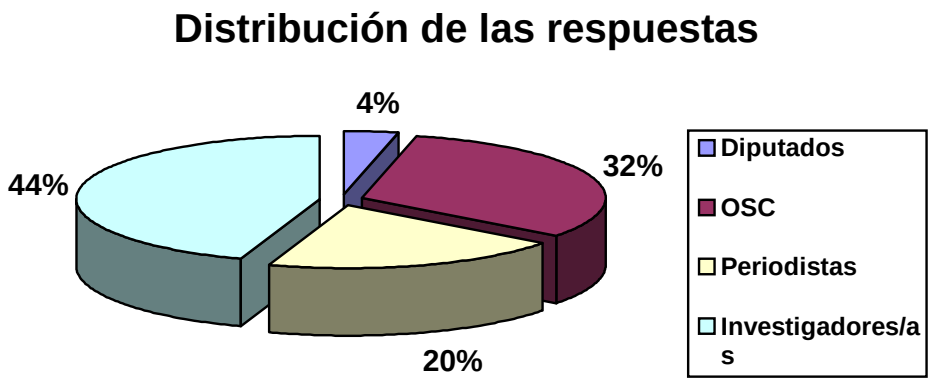
Población	Número total	Respuestas	Porcentaje
Diputados	9	3	33.33%
Organizaciones de Sociedad Civil	32	27	84.37%
Medios de Comunicación y periodistas	25	17	68%
Investigadores/as	47	38	80.85%
TOTAL	**113**	**85**	**75.22%**

Gráfico 1: Composición del Universo de la Encuesta



En comparación con los otros 9 países, Nicaragua ocupó el cuarto lugar en el número de personas a encuestar, después de Brasil, México, Argentina y Colombia y el primer lugar con relación a su población.

Gráfico 2: Distribución de las respuestas



Con relación al nivel de respuestas obtenidas, Nicaragua alcanzó el segundo lugar (75.22 por ciento) en porcentaje después de Perú (80 por ciento). A nivel regional, el porcentaje de respuestas obtenidas fue de 63 por ciento. Los mayores niveles de respuesta se obtuvieron entre representantes de las organizaciones de la sociedad civil (84.4 por ciento) y los menores entre los diputados (33.3 por ciento).

Cuestionario

Se basó en el cuestionario utilizado en el 2001 con algunas variantes. Comprende 70 preguntas que se agrupan en tres categorías

1. ***Sobre transparencia presupuestaria en diferentes niveles:*** una calificación de las condiciones de transparencia en el presupuesto en general y en las etapas de formulación, aprobación, ejecución, participación ciudadana y acceso a la información.
2. ***Sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados.***
3. ***Específicamente sobre la transparencia presupuestaria en el presupuesto.*** Estas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir si había acuerdo y qué nivel.

Reporte de resultados

Los resultados se reportan de dos formas:

1. En el ***Índice General de Transparencia*** en una escala de 1 a 100 se muestra el promedio obtenido en la encuesta de expertos en la pregunta sobre transparencia en general.
2. Para las variables definidas, se reporta el porcentaje de calificaciones positivas (las respuestas 4 y 5) en la escala de 1 (nada de acuerdo) a 5 (totalmente de acuerdo) frente a frases o variables específicas.

1 Nada de acuerdo	**2**	**3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo**	**4**	**5 Totalmente de acuerdo**

Ponderación:

En la experiencia de 2001, se incluyó poblaciones mayores de legisladores, porque se incorporó a tres comisiones parlamentarias. El análisis de resultados mostró que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las del resto de la población de expertos. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas de cada país va desde el 4 hasta el 35 por ciento. Para evitar un "sesgo legislativo" de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas, de forma que las repuestas de los legisladores representaran 10 por ciento del total de las respuestas de todos los países. Como se vio, en el caso de Nicaragua esta población representaba un 8 por ciento del universo y un 4 por ciento de las respuestas.

Variables:

Éstas se construyeron agrupando preguntas que indagan sorbe aspectos particulares. Se definieron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas que se detallan a continuación:

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	**5**
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	**3**
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	**2**
Cambios del presupuesto	**1**
Asignación del presupuesto	**4**
Fiscalización del presupuesto	**5**
Evaluación de la contraloría interna	**1**
Capacidades de los órganos de control externo	**3**
Rendición de cuentas	**7**
Control sobre funcionarios federales	**5**
Responsabilidad de niveles de gobierno	**1**
Información sobre deuda federal	**4**

Calidad de la información y estadísticas en general	**4**
Oportunidad de la información del presupuesto	**4**
	49

Análisis del Marco Legal y Evaluación de la parte formal/práctica del proceso

Se elaboró una guía para el Análisis definida colectivamente por las organizaciones participantes,. Para su contestación, se contrató a una economista conocedora del tema y fue revisado por lectores y lectoras especializadas. El cuestionario fue diseñado para identificar los aspectos de la estructura legal que influyen, dificultan o promueven la transparencia, a la vez que se contrastaba con lo que sucede en la práctica. Con esta Guía, se pretendió agregar una dimensión cualitativa al estudio, al ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia y para identificar obstáculos.

En el análisis abordó dos aspectos:

- Descripción del marco legal existente partiendo de un formato de preguntas abiertas.
- Análisis de lo que sucede en la práctica para valorar el grado de cumplimiento del marco legal.

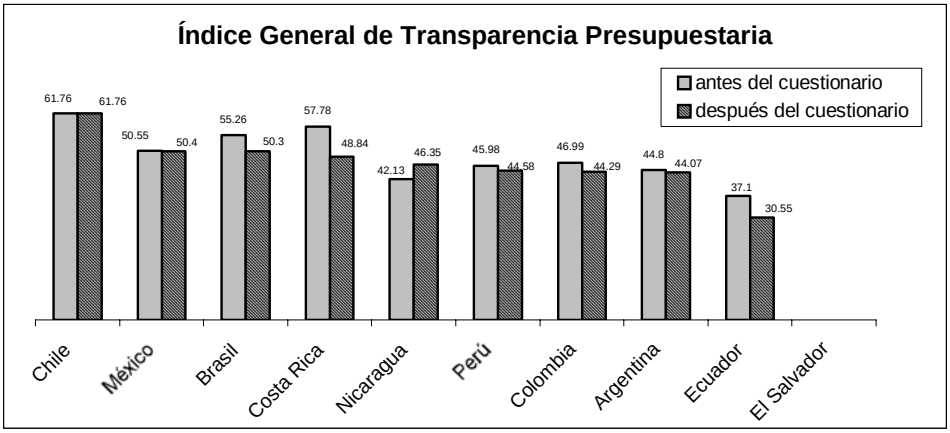
Este análisis fue revisado por lectores y lectoras en Nicaragua y posteriormente, por expertos de los grupos participantes en el Índice en otros países. Las conclusiones de todos éstos dieron base para el análisis de los resultados de la encuesta de percepción.

Guía de vinculación

La encuesta de percepciones contestada por expertos y usuarios de la información presupuestaria y el análisis formal/práctico se vincularon a través de una guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y sirve para explicar sus resultados, contextualizándolos en el marco legal y la práctica que rigen al proceso presupuestario. Esta guía también permite comparar las provisiones legales y prácticas de los distintos países, al poder revisar para aspectos de interés particular normatividades y su cumplimiento. Como tal, esta guía da sustento a las recomendaciones y propuestas concretas que se presentan en este documento. La guía de vinculación está disponible en versión electrónica, en www.internationalbudget.org/

RESULTADOS DEL ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

La mayoría de los países participantes tienen niveles insatisfactorios en materia de transparencia en el gasto público. El primer indicador lo da la evaluación intuitiva de la transparencia en general en el presupuesto que resulta de una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta. Los y las expertas califican las condiciones generales de la transparencia en una escala de 1 a 100. La mayoría de los valores se encuentran cercanos a los 50 puntos.



En el caso de Nicaragua, al preguntar la primera vez, las respuestas promediaron **42.1**, para ocupar el tercer lugar de menor a mayor. La segunda vez - al concluir el cuestionario- , el promedio fue de **46.4** para ocupar el sexto lugar de menor a mayor. En ninguno de los casos, la respuesta es satisfactoria.

Definitivamente, llama la atención que Nicaragua es el único país donde la calificación mejora una vez que las personas encuestadas son confrontadas con las preguntas sobre cada etapa. Esto requiere de un análisis más detallado y una reflexión.

Las explicaciones pueden ser variadas, una de ellas y la que se considera más factible es en el caso de Nicaragua, el contexto y el momento histórico inciden definitivamente: Al analizar la situación, se llega a la conclusión de que aunque hay cosas que no están bien, hoy hay mayor transparencia que hace unos años. Hay acciones gubernamentales y cambios recientes que han incidido en esta valoración. La información disponible es mayor en el último tiempo y se obtiene con menos lentitud que durante el pasado gobierno, aunque todavía no es de amplio acceso o no está presentada en una forma fácilmente comprensible. Las denuncias de corrupción son menos aunque todavía se dan casos. Pero quizás lo principal es que la ciudadanía está mucho más vigilante.

ANÁLISIS DE LAS VARIABLES

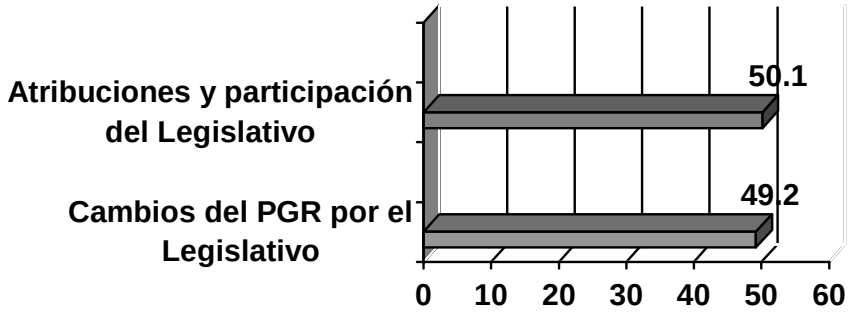
En el caso de Nicaragua, es importante destacar que:

- Ninguna de las variables evaluadas sobrepasa el 50 por ciento de respuestas positivas.
- La mayoría de las variables tienen sólo entre un 10 y 20 por ciento de valoraciones positivas.

Ambos datos muestran que los niveles de satisfacción sobre las distintas variables dista mucho de ser el que las personas expertas y usuarias del Presupuesto General de la República esperan o requieren de este instrumento para considerarlo transparente.
Sólo hay dos variables que son valoradas por encima de 30 por ciento que fue el límite inferior definido para calificar una variable como mejor evaluada.

Al contrastar esto con lo encontrado en la investigación formal, se ve que hay una cierta base para dichas percepciones, pero que también hay mecanismos establecidos que se siguen y que por lo tanto, la percepción podría ser mejor. Sin embargo, esto nos hace pensar que a los ojos de quienes usan la información presupuestaria, los mecanismos no son adecuados, no son suficientes, o no son oportunos o tal vez, no son suficientemente conocidos para que haya una mejor percepción sobre la transparencia presupuestaria.

VARIABLES MEJOR EVALUADAS



1. Atribuciones y participación del Legislativo

Los atributos que conforman esta variable son:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.
- Es suficiente dos meses[1] que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.
- Existe un debate significativo en la Legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo

En Nicaragua, las leyes establecen un marco legal que le da atribuciones a la Asamblea Nacional. Esto está consignado en los siguientes instrumentos:

Ley	Artículo	Fecha de aprobación
Constitución Política de Nicaragua	138 inciso 6	4 de julio 1995[2]
Ley 51 Régimen Presupuestario	Toda	23 de noviembre de 1988
Ley 136 Reformas y Adiciones de la Ley 51	Toda	17 de octubre de 1991

Nicaragua es el segundo país mejor evaluado después de Argentina. Esta valoración pareciera contradecir la percepción que se recoge en la mayoría de las encuestas de opinión sobre la imagen de los y las diputados. Sin embargo, lo que reconocen aquí las personas encuestadas es que el **marco legal y las atribuciones del poder legislativo con relación al Presupuesto son claras y conocidas**.

No obstante, la Asamblea Nacional no tiene la posibilidad de modificar el techo presupuestario a menos de que defina las fuentes de ingreso para dicho aumento, según lo establece la Ley 136 al reformar el artículo 23 de la Ley de Régimen Presupuestario[3]. Este punto ha sido ejemplificado recientemente con lo sucedido a inicios del 2003, cuando la Asamblea Nacional modificó el Presupuesto y el Ejecutivo vetó la modificación aduciendo que violentaba los acuerdos alcanzados con el FMI unos días antes.

Al analizar las respuestas a las tres preguntas, se observa que hay una valoración diferenciada especialmente entre el reconocimiento de *las atribuciones suficientes para modificar el presupuesto* **(71.1 por ciento de respuestas positivas)** y lo *significativo del debate en la Asamblea* **(31.4 por ciento)**. Sin embargo, ambas valoraciones son superiores a las del resto de las variables.

[1] En cada país, se especificó el periodo de tiempo. En el caso de Nicaragua, el Ejecutivo tiene que presentar el anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República a la Asamblea Nacional a más tardar el 15 de Octubre y debe ser aprobada antes del último día de la Legislatura. De acuerdo al Estatuto de la Asamblea Nacional vigente, el último día de la Legislatura es el 15 de diciembre.
[2] Este aspecto no fue modificado en las Reformas Constitucionales del año 2000.
[3] Ver http://www.asamblea.gob.ni

La conclusión es que está claramente normado y se cumple con esas normas en general, como parte de los mecanismos de chequeo y contrachequeo que el sistema establece en torno al Presupuesto. El nivel de debate en la Asamblea no es tan bien evaluado y se podría mejorar especialmente con una discusión más profunda e integral en otras comisiones además de la de Asuntos Económicos, como la de Salud, la de la Niñez, Juventud, Mujer y Familia, la de Educación y otras.

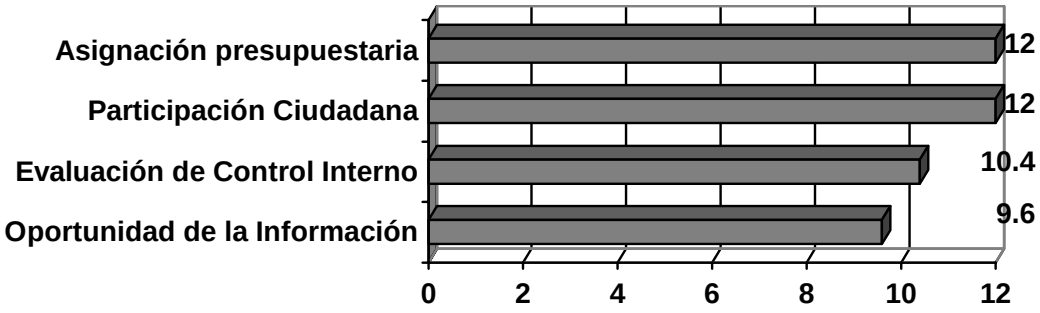
2. Cambios del Presupuesto

Esta variable tiene una sola pregunta:

- Nivel de participación del poder ejecutivo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio.

Las respuestas positivas alcanzan el **49.2 por ciento** para esta variable para colocarse en segundo lugar. La población encuestada reconoce que la Asamblea tiene la posibilidad de participar en las decisiones sobre las reformas al Presupuesto mientras se está ejecutando. Esta variable está muy asociada a la anterior.

VARIABLES PEOR EVALUADAS



1. Oportunidad de la Información

Esta variable está valorada por cuatro preguntas sobre el grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante:

- la fase de formulación
- la fase de discusión – aprobación
- la fase de ejecución
- la fase de fiscalización

Esta es la variable que menor porcentaje de respuestas positivas obtuvo en Nicaragua. Se calificaron como poco oportunos los datos que se publican en la formulación y en la ejecución, y nada oportunos aquéllos que tienen que ver con la fiscalización.

Lo encontrado en la investigación formal refuerza este hallazgo. Se señala que con frecuencia pasa mucho tiempo entre el momento en que debe entregarse la información de acuerdo a lo que establece la Ley y cuando la información se hace pública, especialmente en el caso de las ejecuciones y evaluaciones presupuestarias; aunque también se reconoce que ha venido mejorando en el último año.

Recientemente, se ha abierto un portal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que contiene información actualizada, pero que aún tiene problemas de orden técnico que dificulta su acceso.

Por otro lado, se hace énfasis en que prácticamente la única forma de publicación es a través de internet, situación que en un país como Nicaragua – donde menos del 5% de la población tiene acceso a este medio – resulta francamente insuficiente y limita el acceso de la ciudadanía a este tipo de información.

Este aspecto es clave para mejorar la percepción de transparencia presupuestaria y el acceso a la información. Un tema complementario es la calidad y la claridad de la información presupuestaria disponible. En distintos momentos, quienes usan la información presupuestaria han señalado que se ha mejorado en la cantidad de información disponible, pero que no se puede utilizar o traducir fácilmente lo que es un impedimento para la transparencia.

El Gobierno y la Asamblea Nacional tienen la responsabilidad de hacer que la información sea accesible y comprensible para la ciudadanía. Las organizaciones civiles y el CONPES tienen el reto de promover el conocimiento y control por parte de la ciudadanía acerca del proceso presupuestario y velar por la utilización adecuada de los recursos públicos.

2. Evaluación del Control Interno

El atributo que compone esta variable es:

- La contraloría interna es confiable.

Al diseñar la pregunta, se buscó información en distintos lugares – incluyendo dentro del gobierno - el nombre de la instancia encargada de esta función. Las respuestas fueron múltiples y ninguna de ellas correspondía a lo establecido.

Hay dos tipos de control interno, uno de ellos es en cada Ministerio o institución gubernamental y la otra es la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene como función el control interno general.

De acuerdo a la información recabada, se conoce poco sobre las recomendaciones o acciones de los órganos de control interno de cada Ministerio. La Dirección General de Contabilidad Gubernamental es ampliamente desconocida; en consecuencia, su quehacer y sus recomendaciones corren igual suerte. Su valoración es bastante pobre tanto en lo formal como en la práctica: integra en un solo informe de ejecución lo que envían los entes presupuestados, pero no desarrolla funciones de auditoría ni verificación de que lo que se está integrando corresponde a la realidad o está correcto y no juega ninguna función contable.

Estos elementos confirman entonces la percepción (**10.4 por ciento**) de que el control interno es pobre y debe mejorarse, puesto que sin él no se podrá mejorar la transparencia ni la confiabilidad en la información y la transparencia.

3. Participación Ciudadana

Esta variable tiene cinco atributos:

- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública.
- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto.

En Nicaragua, hasta hace muy poco no había mecanismos claros ni normativas explícitas para garantizar que se tomara en cuenta la opinión de la ciudadanía en la definición del presupuesto. A eso responde la baja calificación positiva recibida por esta variable **(12 por ciento).**

En la Constitución Política en el artículo 150, numeral 13 se da la potestad al Presidente de crear el Consejo de Planificación Económico y Social (CONPES), órgano consultivo con el objeto de apoyarle en la elaboración de los planes económicos y sociales del país; sin embargo, no explicita su papel en el Presupuesto General de la República.

En el Decreto Presidencial Creador del CONPES 15-99 publicado el 18 Febrero de 1999 y que se reitera en el Decreto que reforma el anterior 16 –2002, publicado el 18 de febrero del 2002, dice:

> ***Art. 4. Son Funciones y atribuciones del Consejo:***
>
> ***3. Hacer recomendaciones, a solicitud del Presidente de la República, al proyecto de la Ley Anual del Presupuesto General de la República, al proceso de inversión y del gasto público.***[4]

Es claro que el papel es solamente de aconsejar al Poder Ejecutivo, sin que esto signifique que dichas recomendaciones sean tomadas en cuenta para la elaboración del Presupuesto. Hasta ahora, la experiencia con las recomendaciones del CONPES no ha sido muy bien valorada por las organizaciones, puesto que no han sido tomadas en cuenta, aún en temas cruciales.

En el período de discusión y aprobación del Presupuesto en la Asamblea, la Comisión Económica - antes de preparar su dictamen - debe escuchar a los distintos sectores.

Recientemente (octubre de 2003), fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana que contempla que debe haber participación ciudadana en la definición y aprobación del Presupuesto, pero esta aún no ha entrado en vigencia.

No obstante, diversas fuerzas e investigadores han planteado que la legislación debe ser más explícita y clara con relación a la participación ciudadana en todas las etapas del proceso presupuestario.

4. Asignación Presupuestaria

Las preguntas que integran esta variable son:

La mayoría de los recursos que el ejecutivo nacional asigna a los gobiernos subnacionales se asigna según criterios públicos
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura

Hasta hace poco, en Nicaragua no existía una obligación legal para normar las transferencias a los gobiernos locales, pero recientemente se ha aprobado la Ley de

[4] www.conpes.org.ni

Transferencias Municipales. Hasta entonces, la asignación que el gobierno nacional trasladaba hacia los gobiernos locales o alcaldías, se realizaba por medio de una decisión presidencial. Era en el momento de la discusión del presupuesto en la Asamblea Nacional, que se determinaba el monto y la forma en que se trasladaban esos recursos. La nueva Ley reglamenta el monto para 2004 en 4 por ciento y un aumento paulatino hasta llegar al 10 por ciento. De igual manera, incluye criterios para definir la distribución entre los municipios. Este es uno de esos ejemplos de cambios recientes que introducen diferencias sustanciales en la definición del Presupuesto.

Por otro lado, en Nicaragua no existe obligación legal para que l*os presupuestos anuales se elaboren siguiendo las políticas de largo plazo*, aunque sí hay disposiciones que indican que los programas y proyectos a largo plazo deben ser contemplados dentro del Presupuesto General de la República, explicando el porcentaje de los programas que se está presupuestando.

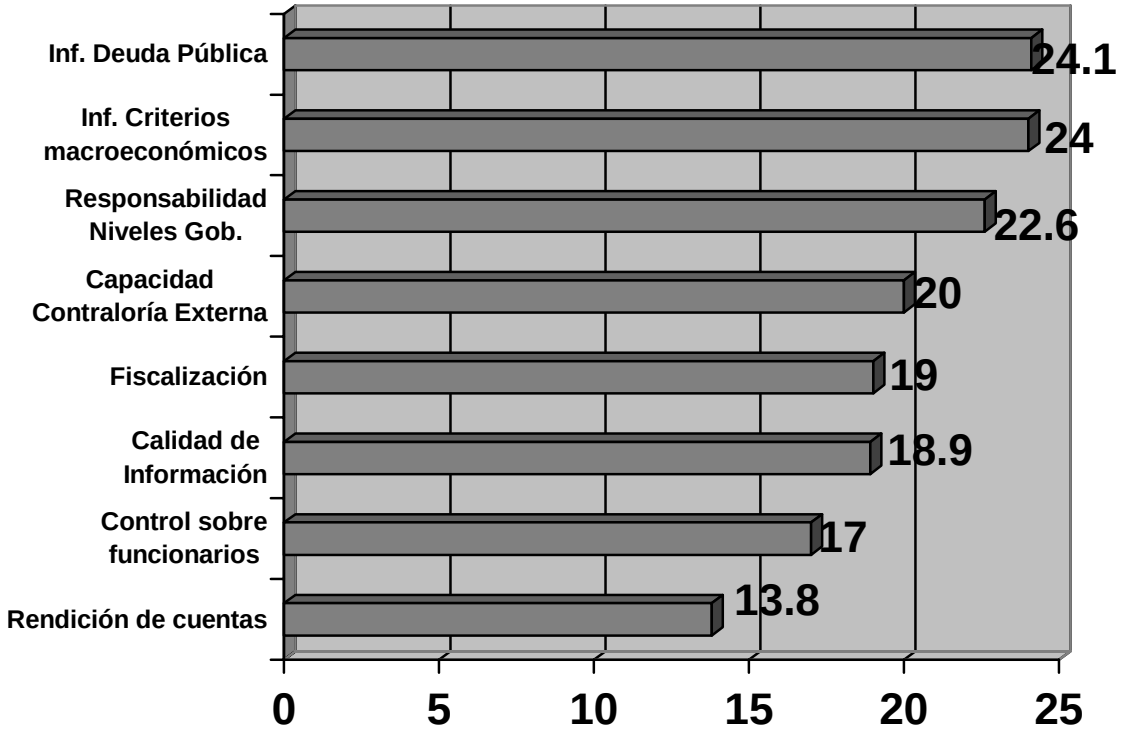
Desde hace ya un buen tiempo, no existe en el país un planteamiento de largo plazo. Es hasta hace muy poco que se retomado la idea de planificar el desarrollo del país a largo plazo.

La definición del PGR se hace básicamente reproduciendo la distribución del período anterior, sin valorar el nivel de ejecución, el impacto de la inversión ni el nivel de cumplimiento de los objetivos que se traza cada institución.

Es fundamental que el PGR responda a una proyección a largo plazo y que ésta sea explícita y conocida por la ciudadanía. Conocer el presupuesto no es suficiente para garantizar la participación ciudadana ni la transparencia, si no se conoce las decisiones políticas y los objetivos a largo plazo que se persigue con dichas definiciones.

OTRAS VARIABLES

Las calificaciones positivas del resto de las variables es como sigue:



CONCLUSIONES

Después del análisis de los resultados de este estudio, es evidente que el Presupuesto es un instrumento fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y la profundización de la democracia. Quienes lo ven fundamentalmente como un tema económico o para personas entendidas en economía, tienen una visión miope y muy limitada.

Es el Presupuesto de la República el mejor reflejo de las prioridades de las políticas públicas y no sólo un asunto financiero.

En nuestro país, el interés en los temas presupuestarios ha venido aumentando en los últimos tiempos, así como el deseo de las organizaciones y grupos ciudadanos de ser parte de las decisiones.

Nicaragua requiere de cambios importantes para mejorar la transparencia en su proceso presupuestal. Estos cambios están asociados a distintos aspectos como el mejoramiento de la información, no sólo con relación a la cantidad sino también a la calidad y a la claridad de la misma. De igual manera, es fundamental hacer modificaciones que propicien y faciliten el control interno y externo, así como la participación de la ciudadanía.

El marco jurídico para el Proceso Presupuestario es obsoleto (data de 1987) y confuso, sobre todo producto de las reformas y cambios institucionales acaecidos desde ese período. Es urgente una revisión profunda e integral de dicho marco.

Al mismo tiempo, es claro que en los últimos tiempos se han dado cambios importantes que mejoran no sólo la percepción sino también las condiciones para alcanzar esa transparencia como la aprobación de la Ley de Transferencias Municipales y la Ley de Participación Ciudadana[5] . Igualmente, ha habido esfuerzos para mejorar la información, como el portal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

RECOMENDACIONES

En lo general:

- Es fundamental que el Presupuesto General de la República obedezca a planes y políticas de largo plazo que además sean explícitas y conocidas por la ciudadanía.
- De igual manera, es necesario que el PGR recoja y parta de la valoración del impacto y de la ejecución de los ejercicios presupuestarios anteriores y no sólo

[5] Hay algunos aspectos en los que la Ley de Participación Ciudadana establece limitaciones o distorsiones a la participación, como la integración de los partidos políticos, pero en el caso del Presupuesto si marca una diferencia positiva.

de una presupuestación similar a la realizada en períodos anteriores, sin tomar en cuenta las prioridades y los resultados alcanzados.

- Las decisiones y prioridades establecidas en el PGR deben obedecer a las necesidades y prioridades nacionales y no a las decisiones externas determinadas por las Instituciones Financieras Internacionales.
- El marco jurídico del Presupuesto General de la República (la ley 51 y su reforma – ley 136) debe ser revisado y reelaborado de manera integral, de forma que propicie la transparencia, la participación ciudadana y la incorporación de una visión de largo plazo, pasando a presupuestos con marcos plurianuales.
- Es indispensable que se norme la presentación pública por parte del gobierno de reportes trimestrales de la ejecución presupuestaria de manera que permita monitorear la eficacia y eficiencia en su ejecución.
- El gobierno necesita esfuerzos adicionales para dar a conocer los mecanismos y posibilidades que la ciudadanía tiene para conocer, opinar y/o cuestionar el Presupuesto General de la República en sus diversas etapas. El gobierno puede establecer alianzas mutuamente beneficiosas con los medios de comunicación y con organizaciones de sociedad civil.
- Igualmente, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) podría jugar un papel más activo en promover el conocimiento y discusión del presupuesto entre organizaciones de sociedad civil y la ciudadanía en general.
- La Asamblea Nacional también podría contribuir abriendo espacios para escuchar la opinión de la población durante las discusiones sobre el Presupuesto, antes de su aprobación y en su evaluación. De igual manera, se hace necesario que se amplíe y profundice la discusión presupuestaria no sólo durante la aprobación, sino también sobre la ejecución y evaluación, así como a las otras comisiones, más allá de la Comisión de Asuntos Económicos. Estaría así ejerciendo más efectivamente su papel de control y representación política del electorado.
- Las organizaciones de sociedad civil deben jugar un papel de vigilancia e información más amplio hacia el resto de la ciudadanía.

Para brindar la información de manera más oportuna y eficaz:

- Es indispensable que el gobierno defina una política clara para divulgar de la información presupuestaria no sólo por medios electrónicos, sino que se complemente con los medios de comunicación masiva, sobre todo escritos. Para ello, puede establecer alianzas con periodistas y medios de comunicación, así como con organizaciones de sociedad civil.
- Se requiere de una estrategia de comunicación que permita un mayor entendimiento de la Sociedad Civil, mediante mecanismos que traduzcan el lenguaje técnico –jurídico en el que generalmente se desarrolla el debate a un lenguaje mas accesible a la ciudadanía.
- Se debe mejorar no sólo la cantidad, sino también la calidad y la claridad en la información pública.
- Es fundamental conocer no sólo en qué se gasta, sino también qué impacto tiene ese gasto, para poder determinar si es o no adecuado el gasto.

- En este caso, también la Asamblea Nacional puede jugar un papel importante poniendo la información a disposición de la ciudadanía a través de sus propios medios y su centro de documentación.
- Una tercera alianza posible que hay que explorar - sobre todo con las nuevas disposiciones sobre transferencias a los municipios - es con las Alcaldías, los actores locales y los medios de comunicación del municipio, para que tengan la información disponible para el uso y consulta de la ciudadanía de los municipios.

Sobre el control interno:

- El control interno es clave para asegurar que la rendición de cuentas es adecuada, basada en información veraz y confiable, respaldada por la capacidad técnica y profesional de las instancias que deben ejercer dicho control en cada institución y especialmente, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Es necesaria una información más clara sobre quién y cómo se ejerce este papel, así como los resultados que de este ejercicio se derivan. Esto le corresponde al Ejecutivo hacerlo y una buena forma podría hacer a través de la Comisión de Integridad adscrita a la Vicepresidencia de la República o a través de la Oficina de Ética de los Funcionarios, adscrita a la Presidencia. De esta manera, se tendría una mayor confianza en la transparencia.
- El órgano encargado del control interno se ha manejado bajo normas y reglas que no le han permitido ser eficientes en el cumplimiento de su responsabilidad. Se requiere de una reforma que le mande una acción mas eficiente en el control.
- El Gobierno necesita contar con una Oficina de Nacional de Auditoría y Control Interno con personal calificado, escogido por su calidad profesional de forma transparente y que no esté sujeto a los vaivenes políticos. Esta Oficina debería informar de manera sistemática sobre los exámenes internos a la Presidencia y al Ministerio de Hacienda, así como tener esa información a disposición de la ciudadanía.
- Otro tanto tendrían que hacer los otros poderes del estado para informar cómo se ejerce el control interno en cada uno de ellos y los resultados del mismo.

Complementariamente, es indispensable que la Contraloría General de la República informe con regularidad a la ciudadanía sobre su quehacer, sobre los casos que tiene en estudio, los hallazgos tenidos, los resultados de sus investigaciones, así como los casos pendientes. Este órgano debe fortalecer su capacidad, contando con profesionales capaces escogidos/as igualmente por sus capacidades técnicas y su integridad moral, y no por su disciplina partidaria. Es necesario que la CGR esté en capacidad de desarrollar las auditorías con su propio personal y no depender de la contratación de firmas auditoras. De igual manera, es urgente que se trabaje sobre la falta de credibilidad que tiene derivada de sus actuaciones que son percibidas como partidizadas.

ANEXO 1

PORCENTAJES DE RESPUESTAS POSITIVAS
(Suma de niveles 4 y 5)
NICARAGUA - 2003

Tema-Variable	Respuestas
Participación Ciudadana en el Presupuesto	**12**
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	10.1%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	20.4%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la FORMULACION del presupuesto	9.0%
el poder ejecutivo informa ampliamente sobre Cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	11.2%
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	7.1%
Atribuciones y Participación del Legislativo	**50**
Es suficiente los dos meses que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	48.0%
El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	71.1%
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	31.4%
Información sobre Criterios Macroeconómicos	**24**
El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	27.6%
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	20.0%
Asignación del Presupuesto.	**12**
La mayoría de los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	12.0%
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	12.0%
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	2.2%
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura.	19.9%
Cambios del Presupuesto	**50**
Nivel de participación del poder legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio	49.2%
Fiscalización del Presupuesto.	**19**
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados	18.1%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	22.6%
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	17.1%
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	15.9%

Capacidades del Órgano de Control Externo.	**20**
La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	9.2%
La contraloría externa es confiable	20.5%
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	23.3%
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal	25.9%
Evaluación de la Contraloría Interna.	**11**
La contraloría interna es confiable	10.4%
Rendición de Cuentas	**14**
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 500,000 pesos	6.6%
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	10.4%
El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	2.2%
* Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	33.7%
* Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas	15.3%
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal como?	3.3%
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto	25.1%
Control sobre Funcionarios Federales.	**17**
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales	12.3%
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública	7.8%
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	31.9%
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.	21.4%
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	13.7%
Información sobre Deuda Federal.	**24.1**
* El destino de la deuda contraída	12.8%
* La duración de la deuda (plazos).	18.7%
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	43.0%
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	43.0%
Calidad de la Información y Estadísticas	**18.9**
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	15.8%
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	16.7%
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	26.1%
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.	16.4%

Responsabilidades de Niveles de Gobierno.	**22.6**
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara	23.5%
Oportunidad de la información	**9.6**
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	10.4%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	24.0%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	1.1%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	3.3%