

República de Nicaragua

Informe de Evaluación del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas de Nicaragua

Agosto 12, 2015

GGO22

AMERICA LATINA Y EL CARIBE



Descargo de responsabilidad general:

Este informe es un producto del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Grupo Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones, y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la opinión de los Directores Ejecutivos del Grupo Banco Mundial ni de los gobiernos que representan. El Grupo Banco Mundial no expresa garantía con respecto a la exactitud de la información contenida en este trabajo.

Declaración sobre la propiedad intelectual:

El contenido de este informe está sujeto a los derechos de propiedad intelectual. La copia o emisión de parte o la totalidad de este trabajo sin permiso puede constituir una violación de las leyes pertinentes. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Grupo Banco Mundial recomiendan la difusión de este documento y, por lo general, otorgarán permiso sin demora para la reproducción de cualquier parte de este informe.

El permiso para fotocopiar o reproducir cualquier parte de este material puede obtenerse enviando una solicitud con información completa a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU., teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la Oficina del Editor, Grupo Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE.UU., fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.



República de Nicaragua



AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

TASA DE CAMBIO
(Agosto 2013)

Dólar Americano (USD) 1 = 25.76 Córdobas (C/.)

PESOS Y MEDIDAS

Sistema Métrico Decimal

Banco Mundial

Vice Presidente, LCR:	Jorge Familiar
Director de País:	J. Humberto López
Director Sr. de GGP:	Mario Marcel
Director de GGP:	Samia Msadek
Gerente de Práctica:	Daniel Boyce
Líder de Equipo:	José S. Rezk

Banco Interamericano de Desarrollo

Vicepresidente de Países	Alexandre.M. da Rosa
Gerente:	Gina Montiel
Jefe de División:	K. Falkner-Olmedo
Líder de Equipo:	Juan C. Lazo

Índice

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS	i
PRESENTACIÓN	iii
EVALUACIÓN RESUMIDA	v
Desempeño de la GFP en Nicaragua.....	v
Impacto de las debilidades sobre los objetivos del sistema GFP.....	viii
Perspectivas para la preparación e implementación de reformas.....	xi
Resumen de resultados	xi
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Objetivo de la evaluación	1
1.2. Proceso de preparación de la evaluación PEFA	1
1.3. Metodología de preparación del informe PEFA.....	3
1.4. Alcance de la evaluación	3
2. ANTECEDENTES RELEVANTES SOBRE NICARAGUA	5
2.1. Contexto económico y social	5
2.2. Resultados fiscales y presupuestarios	6
2.3. Asignación de recursos.....	7
2.4. Marco legal	8
2.5. Marco institucional	10
2.6. Atributos particulares de la GFP	12
3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	14
3.1. Credibilidad del Presupuesto	14
3.2. Universalidad y transparencia presupuestaria.....	20
3.3. Presupuesto basado en Políticas.....	37
3.4. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	46
3.5. Contabilidad, registro e información.....	74
3.6. Examen y auditoría externa	81
3.7. Prácticas de donantes	89
4. PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO	95
4.1. Descripción de las reformas recientes y en curso	95
4.2. Factores Institucionales que apoyan la reforma	97
ANEXOS	98
Anexo 1: Tabla de calificaciones detalladas	99
Anexo 2: Lista de personas entrevistadas	100
Anexo 3: Bibliografía	103
Anexo 4: Matriz de vínculos entre las dimensiones y los objetivos de la GFP	106
Anexo 5: Organigrama del Estado – República de Nicaragua, 2014	108

TABLAS Y CUADROS

Tabla 2.1.....	6
Tabla 2.2.....	7
Tabla 2.3.....	8
Tabla 2.4.....	11
Cuadro 3.1.....	14
Cuadro 3.2.....	16
Cuadro 3.3.....	16
Cuadro 3.4.....	18
Cuadro 3.5.....	22
Cuadro 3.6.....	27
Cuadro 3.7.....	28
Cuadro 3.8.....	29
Cuadro 3.9.....	36
Cuadro 3.10.....	39
Cuadro 3.11.....	40
Cuadro 3.12.....	44
Cuadro 3.13.....	47
Cuadro 3.14.....	54
Cuadro 3.15.....	64
Cuadro 3.16.....	66
Cuadro 3.17.....	67
Cuadro 3.18.....	90
Cuadro 3.19.....	93

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

ASD	Análisis de Sostenibilidad de Deuda
AN	Asamblea Nacional
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMURACAN	Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCN	Banco Central de Nicaragua
BM	Banco Mundial
BPI	Bonos de Pago por Indemnización
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CGR	Contraloría General de la República
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CTI	Comité Técnico de Inversiones
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGI	Dirección General de Ingresos
DGA	Dirección General de Servicios Aduaneros
DGCE	Dirección General de Contrataciones del Estado
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGP	Dirección General de Presupuesto
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
ENACAL	Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad
EP	Empresas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión Financiera Pública
GdN	Gobierno de Nicaragua
GSN	Gobiernos sub-nacionales
IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles
ID	Indicador de Desempeño
IED	Inversión Extranjera Directa
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IVA	Impuesto al Valor agregado
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MIPYMES	Micros, Pequeñas y Medianas Empresas
MGIMP	Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MTI	Ministerio de Transporte e Infraestructura
NAGUN	Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua
NIAS	Normas Internacionales de Auditoría
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

NIEPAI	Normas Internacionales para el Ejercicio de la Profesión de Auditoría Interna
NTCI	Normas técnicas de control interno
OAIP	Oficina de Acceso a la Información Pública
OPA	Organismos Públicos Autónomos
PEF	Programa Económico Financiero
PEFA	<i>Public Expenditures and Financial Accountabilit.</i> Gasto Público y Rendición de Cuentas
PGR	Presupuesto General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Programa de Inversión Pública
PMC	Programación Mensualizada de Caja
PMSAF	Programa de Modernización del Sistema de Administración Financiera
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano
RECAUCA	Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano
RRHH	Recursos Humanos
RIPE	Registro de Inversiones Públicas del Estado
RTI	Regiones Territoriales Indígenas
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SIAF-M	Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal
SIBE	Sistema de Bienes del Estado
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y de Auditoría
SIGFAPRO	Sistema Integrado de Gestión de Proyectos del Gobierno de Nicaragua.
SILAIS	Sistemas Locales de Atención Integral en Salud
SINAPRED	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
SIRCI	Sistema de Información para Implementación de Recomendaciones de Control Interno derivadas de Auditoría
SISCAE	Sistema de Información de las Contrataciones Administrativas del Estado
SISEC	Sistema de Información del Servicio Civil
SIUE	Subsistema Integrado de Unidades Ejecutoras
SNF	Sistema de Nómina Fiscal
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TATA	Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo
TEF	Transferencia Electrónica de Fondos
TGR	Tesorería General de la República
TRANSMUNI	Sistema de Transferencias Municipales
UAI	Unidades de Auditoría Interna
UIP	Unidad de Inversión Pública
USD	Dólar de los Estados Unidos de América
VET	Ventanilla Electrónica Tributaria

PRESENTACIÓN

El presente informe de evaluación del sistema de gestión de las finanzas públicas del gobierno central en Nicaragua, elaborado utilizando la metodología PEFA sobre la referencia de las buenas prácticas internacionales, tiene por objetivo establecer la línea de base del desempeño actual del sistema e identificar las ventanas de oportunidad existentes, además de proveer nuevos insumos para profundizar el proceso de reformas que se viene aplicando en el país.

Esta evaluación PEFA fue realizada a solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) - en representación del Gobierno de Nicaragua - y fue financiada con recursos de Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El equipo PEFA fue compuesto por staff y consultores de ambos Bancos, quienes trabajaron en forma coordinada para llevar a cabo ésta tarea. El periodo en evaluación abarca los años 2010, 2011 y 2012, que corresponde a las tres últimas gestiones fiscales finalizadas al momento de la evaluación.

Durante la primera fase del trabajo, se realizaron visitas de campo en la ciudad de Managua entre junio y octubre de 2013. Durante ésta etapa se recogió evidencia documentaria necesaria para la valoración de los indicadores de desempeño del sistema GFP, a partir de reuniones con autoridades y funcionarios de las principales instancias del MHCP, además de representantes de los ministerios sectoriales, organismos autónomos y descentralizados, la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa y la sociedad civil.

La segunda etapa del trabajo abarcó el periodo entre octubre de 2013 y abril de 2014. Esta etapa fue utilizada por el equipo PEFA para finalizar la Sección 3 y completar las secciones 1, 2 y 4 del informe. Esta segunda fase permitió también recibir información adicional pertinente del MHCP para profundizar la valoración de la evidencia de algunos indicadores clave y completar los anexos requeridos. Al finalizar ésta etapa, se sometió al Secretariado PEFA y al Comité de Seguimiento una primera versión del documento para comentarios.

Una tercera etapa del trabajo incluyó una misión de campo adicional que se llevó a cabo entre el 9 y el 14 de Junio de 2014, y que tuvo como objetivo la recolección de datos adicionales y su análisis para poder realizar los ajustes necesarios a la primera versión del documento.

Este documento fue distribuido en una primera instancia al Secretariado PEFA, para la revisión metodológica correspondiente, BM, UE y BID para comentarios en un proceso de “revisión de pares”. Una vez finalizada ésta revisión e incorporados los comentarios recibidos, se contó con una segunda versión del informe el cual se presentó y revisó con el Gobierno de Nicaragua para contar con la versión definitiva.

El equipo PEFA desea agradecer sinceramente a las autoridades del MHCP, así como a los funcionarios y servidores de las entidades públicas que participaron en la evaluación PEFA, por la buena disposición encontrada, el apoyo recibido y la provisión de información y comentarios relevantes.

Especiales agradecimientos al Dr. Francisco Abea (Director de la Dirección General de Políticas y Estadísticas Fiscales del MHCP) y a los funcionarios de ésta Dirección que participaron en las distintas instancias de preparación del informe (Lic. Alma Reyna Cortés y Lic. Horacio Martínez Díaz) por su valiosa contribución a la preparación del informe y su indispensable colaboración en la organización de las reuniones con los funcionarios designados y la facilitación de la información fundamental para la evaluación.

12 de agosto de 2015

EVALUACIÓN RESUMIDA

Desempeño de la GFP en Nicaragua

La evaluación PEFA del desempeño del sistema de la gestión de las finanzas públicas del gobierno central en Nicaragua llevada a cabo en 2013, utilizando como periodo de valoración las gestiones fiscales finalizadas 2010, 2011 y 2012, muestra los siguientes resultados para cada una de las seis dimensiones en las que se desagrega la metodología:

Credibilidad del presupuesto. La credibilidad general del presupuesto a nivel agregado es razonable con relación a las buenas prácticas internacionales. La programación de gastos originalmente aprobada por la Asamblea Nacional en la Ley Anual de Presupuesto, tanto a nivel agregado, como en su composición sectorial, muestra variaciones poco significativas durante la fase de ejecución. Salvo el año 2011, donde la programación agregada de los gastos muestra una desviación superior al 5% con relación al gasto ejecutado, en los otros años del periodo de análisis está desviación reporta datos por debajo de esta línea de corte. Es también importante resaltar, que la partida de contingencia - cuyo uso se encuentra autorizado en el marco legal correspondiente - no se utiliza para afectar la asignación sectorial de recursos aprobados por la Asamblea Legislativa.

El cálculo de las desviaciones entre los ingresos programados - aprobados por la Asamblea Legislativa - y los ingresos efectivamente ejecutados (o recaudados) muestra resultados que están también ajustados a las buenas prácticas internacionales. Salvo en el año 2011, en el que se recaudaron ingresos por más del 15% de los recursos originalmente programados, las desviaciones no superan el 10% en los otros dos años del periodo de análisis. Un aspecto que afecta negativamente la credibilidad del presupuesto en Nicaragua es la ausencia de un sistema de seguimiento formal o ad-hoc a los atrasos de pagos, aspecto que impide cuantificar apropiadamente el saldo existente. Adicionalmente y a pesar de que el sistema SIGFA permite reconocer todos los momentos del gasto, en la práctica los registros del compromiso y el devengado se realizan en el mismo momento del pago. Esta situación dificulta aún más la identificación de los atrasos de pago. Otro aspecto que afecta negativamente esta dimensión es el registro simultáneo del compromiso y el devengado cuando se solicita el pago, lo que impide cuantificar apropiadamente el saldo de atrasos de pago existentes.

Universalidad y transparencia presupuestaria. El presupuesto del gobierno central en Nicaragua tiene una amplia cobertura institucional y un sistema de clasificadores de ingresos y gastos compatible con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP), 1986. Los gastos se clasifican adicionalmente por categoría económica y funcional, con una clasificación sub-funcional adecuada a las buenas prácticas internacionales (MEFP, 2001). Existe también una clasificación por programas, como parte de un Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP), que permite hacer un seguimiento al desempeño institucional en el cumplimiento de resultados.

El registro de todas las operaciones de ingresos y gastos que afectan el presupuesto se realizan de forma obligatoria en el país para los recursos con fuente de financiamiento nacional, como se describe en la normativa legal vigente. Sin embargo, la universalidad

del presupuesto se encuentra comprometida por la falta de un sistema exhaustivo de registro de todos los ingresos y gastos que se ejecutan anualmente con cargo a recursos externos, por lo que las instituciones deben doble digitar la información, tanto en los sistemas complementarios así como en SIGFA. Esta deficiencia, que se origina en la existencia de aplicaciones informáticas paralelas al SIGFA, es significativa si se considera que una proporción importante de los recursos disponibles para inversiones sectoriales proviene de recursos de crédito y donaciones.

La transparencia del presupuesto está favorecida por la documentación razonablemente detallada que recibe la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo para el análisis y escrutinio del proyecto, previo a su aprobación. Existen, no obstante, todavía algunos criterios sobre la disponibilidad de información que promueve la metodología PEFA que no se cumplen, como el detalle de los activos financieros vigentes al inicio del ejercicio fiscal correspondiente y la información de ejecución del presupuesto del ejercicio corriente. La transparencia está también asentada sobre la disponibilidad relativamente amplia y oportuna de la información fiscal clave para propósitos de difusión pública.

Por otro lado, es importante destacar también que las reglas claras de transferencia de recursos a los gobiernos sub-nacionales (municipalidades), que se respetan de forma estricta, y la transmisión adecuada de información entre ambos niveles de gobierno para la programación, ejecución y evaluación de los presupuestos municipales, contribuyen a una comparación favorable con las buenas prácticas internacionales en materia de universalidad y transparencia presupuestaria.

Finalmente, a pesar de que existe una supervisión cercana y regular por parte del MHCP a las empresas públicas, organismos autónomos descentralizados y los gobiernos sub-nacionales (municipalidades) para prevenir el incumplimiento de obligaciones contraídas y la ejecución prevista del presupuesto asignado, el sistema no prevé la preparación habitual de informes de riesgo fiscal para cada una de estas categorías de instituciones públicas. Este último elemento afecta negativamente la dimensión del PEFA de universalidad y transparencia del presupuesto.

Presupuesto basado en políticas. La preparación del presupuesto está regida por una directriz anual emitida por el MHCP, que es exhaustiva y clara, además de fijar un calendario detallado que define los principales plazos presupuestales en concordancia con la normativa legal vigente. Sin embargo, en los últimos años, el MHCP ha notificado los límites presupuestarios a las instituciones públicas con un retraso significativo respecto de este calendario, aspecto que ha reducido sustancialmente los tiempos útiles para la adecuada presentación de sus presupuestos. Es también importante mencionar, que el presupuesto anual se aprobó regularmente antes del inicio formal del ejercicio fiscal correspondiente en dos de los tres que cubren el periodo de análisis. El presupuesto se aprobó con cerca de dos meses de retraso en el año 2012.

Las previsiones fiscales y presupuestarias se realizan en un contexto de mediano plazo abarcando cuatro años de forma rotatoria anual. Estas están basadas en las principales categorías económicas y funcionales, aunque a niveles todavía agregados. El análisis de sostenibilidad de la deuda - interna y externa - se realiza anualmente con base en metodologías acordadas con el FMI. Los responsables de este análisis son el MHCP y el Banco Central de Nicaragua (BCN).

El presupuesto recoge razonablemente la planificación. Los principales sectores cuentan con estrategias sectoriales costeadas, congruentes de forma amplia con las previsiones fiscales. Entre un 25 y 75% del gasto primario se asigna a sectores que cuentan con estrategias sectoriales bien definidas, con costos recurrentes y de inversión.

La relación entre las decisiones de inversión y la presupuestación del gasto corriente necesario para asegurar la operación y mantenimiento de los proyectos finalizados tiene todavía vínculos débiles.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria. El sistema tributario tiene todas las características de un sistema moderno y bien estructurado, pero se encuentra todavía en proceso de consolidación. La normativa vigente es exhaustiva y clara, la información y los procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias están disponibles y son de acceso fácil y expedito para los contribuyentes, las sanciones para el incumplimiento de formalidades están establecidas y se administran adecuadamente, existe un mecanismo de recursos tributarios que opera razonablemente y el sistema de fiscalización cumple con los principales criterios de imparcialidad. Se presentan como principales debilidades: (i) la existencia todavía de una amplia gama de beneficios tributarios, (ii) la limitada vinculación del registro de contribuyentes con otros registros públicos y financieros y, finalmente, (iii) la alta deuda tributaria pendiente de cobro.

La etapa de ejecución del gasto está avalada y sustentada por una buena previsibilidad, seguimiento y confiabilidad de la información de los flujos de caja. La información sobre límites de compromiso es conocida con anticipación razonable y se mantiene una disciplina de respeto a tales límites, de tal forma que esto permite una ejecución sin incertidumbre. Por otra parte, se observa estabilidad en las reasignaciones presupuestarias que se realizan durante el año. Los saldos de caja y de la deuda se mantienen actualizados y se reconcilian con frecuencia de tal forma que se pueden considerar confiables y buen respaldo para tomar decisiones. El proceso de contratación de préstamos y otorgamiento de garantías se basa en criterios transparentes consistentes con las metas fiscales y bajo aprobación centralizada del Poder Ejecutivo mediante el MHCP. Así mismo, la deuda externa es ratificada por la AN quien efectúa monitoreo periódico a la evolución de la misma.

Los procesos de la nómina pública (gasto salarial del gobierno central) se consideran confiables basados en la integración y conciliación de la información utilizada como respaldo de los pagos de nómina y su coincidencia con los registros individuales. Asimismo, existen protocolos definidos para los cambios en la nómina que requieren aprobaciones por parte de cada Máxima Autoridad Ejecutiva y la supervisión del MHCP. Se destaca como excepción que hasta el momento no se llevan a cabo auditorías integrales sobre la nómina, internas o externas, de tal forma que se puedan obtener informes de auditoría que confirmen la calidad en la ejecución del gasto salarial. En general se ha logrado avanzar en el fortalecimiento del proceso de adquisiciones públicas, excepto porque todavía no se publican los planes de adquisiciones y no participan miembros del sector privado y de la sociedad civil en la resolución de las reclamaciones permitidas en el marco legal.

El cumplimiento de los objetivos del control asociados a los registros de la ejecución presupuestal, no presentan suficiente efectividad, debido a que se ha adoptado como práctica registrar el compromiso y el devengado al momento de procesar las facturas

para su posterior pago. Por otra parte, las normas de control interno no están actualizadas a las mejores prácticas internacionales, lo cual contribuiría al fortalecimiento del ambiente de control y la gestión de riesgos. En consistencia con esta debilidad general de los controles del gasto no salarial, la Auditoría Interna todavía no se enfoca al estudio sistémico de lo adecuado y efectivo del sistema de control interno como medio de aseguramiento de la calidad del mismo.

Contabilidad, registro e información. El registro, contabilidad y divulgación de la información financiera y presupuestaria del gobierno central es fundamental para apoyar la toma de decisiones efectiva. En el caso de Nicaragua, favorecen a este objetivo la conciliación oportuna y frecuente de las cuentas bancarias, así como la presentación de informes comprensivos sobre la ejecución presupuestaria con la oportunidad prevista en las mejores prácticas. Solamente, como ya se indicó en párrafo precedente, falta agregar confiabilidad a tales informes, mediante la disciplina en el cumplimiento del registro de los tiempos presupuestales de compromiso, devengado y pagado.

Adicionalmente, se identifican oportunidades de mejoramiento, en algunos registros financieros. Especialmente, no se dispone de información sobre los recursos puestos a disposición y ejecutados por las unidades de prestación de servicios del sector educación a nivel de escuelas primarias y del sector salud a nivel de centros de salud de atención primaria. Asimismo, no se ha implementado las normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP) y por consiguiente no se ha establecido la práctica de emitir estados financieros anuales consolidados a nivel del gobierno central, de tal forma que los mismos puedan ser oportunamente sometidos a la auditoría de parte de la CGR y al escrutinio correspondiente de la AN.

Examen y auditoría externos. La etapa de evaluación y de rendición de cuentas en el ciclo presupuestario nicaragüense tiene un apoyo en los procedimientos, alcance y suficiencia del escrutinio parlamentario del proyecto de presupuesto que coincide con las buenas prácticas internacionales.

No ocurre lo mismo con la auditoría externa. La CGR no publica información estadística que permita conocer el grado de cobertura de sus intervenciones, en especial sobre la ejecución presupuestal del gobierno central. Es evidente que no emite informes de aseguramiento independiente sobre la rendición de cuentas en términos del Estado de Ejecución Presupuestal y de los Estados Financieros Consolidados. Igualmente no se da a conocer el nivel de asimilación de sus recomendaciones u objeciones a la calidad de la información financiera, por parte de las entidades del gobierno central sujetas al control externo. Por otra parte, además de no preparar y enviar a la AN informes con opinión profesional sobre la confiabilidad de la información financiera del gobierno central, tampoco la CGR no envía copia de sus informes sobre otras intervenciones a la AN, de tal forma que esta pudiera hacer algún tipo de escrutinio a los mismo y obtener explicaciones de las autoridades responsables. En esta misma dirección, la AN no está en condiciones de emitir recomendaciones u otros pronunciamientos basada en los informes de la CGR.

Impacto de las debilidades sobre los objetivos del sistema GFP

En esta sección se hace un análisis de la relación entre el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas en Nicaragua y su efecto sobre los tres objetivos que

tiene ese sistema: (i) la disciplina fiscal agregada, (ii) la asignación estratégica de recursos y (iii) la prestación eficiente de servicios públicos.

Disciplina fiscal agregada. El objetivo de la disciplina fiscal está sustentado en la credibilidad del presupuesto, la existencia de un marco fiscal de mediano plazo, el buen desempeño de la gestión de la deuda pública, la cuenta única del Tesoro, un sistema tributario moderno y razonablemente administrado, las reglas claras para las transferencias intergubernamentales, además de la calidad y regularidad de los informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso. No aportan a este objetivo la ausencia de un sistema de seguimiento a los atrasos de pago, la débil supervisión del riesgo fiscal generado por las empresas públicas y entes autónomos, la existencia de recursos externos no registrados en informes fiscales regulares, el limitado control de compromisos y la elevada deuda tributaria.

Asignación estratégica de recursos. El objetivo de la asignación estratégica de recursos está respaldado en una planificación sectorial costeadada, un marco de gasto institucional de mediano plazo (MGIMP) efectivamente implementado, una clasificación presupuestaria uniforme y compatible con los estándares internacionales, una preparación razonablemente ordenada del proceso presupuestario y el acceso público oportuno a la información fiscal clave. No favorecen a este objetivo la calidad y cobertura de los estados financieros, ni la debilidad del proceso de rendición de cuentas y evaluación de la gestión, anclado generalmente en la emisión de informes de auditoría externa y la revisión de los mismos por parte de la Asamblea Legislativa.

Prestación eficiente de servicios públicos. La prestación de servicios públicos es un objetivo que se apoya en Nicaragua en el sistema de compras y contrataciones estatales que funciona de forma razonablemente adecuada, en la administración eficiente de la nómina de personal, la rápida entrega de los ingresos tributarios recaudados al Tesoro, una buena programación de flujos de caja, así como la consolidación y conciliación bancaria. Limitan la eficiencia en la prestación de servicios públicos la debilidad de los sistemas de control interno, la ausencia de información sobre la ejecución presupuestaria de las unidades de prestación de servicios y la falta de información oportuna sobre los recursos externos utilizados en el financiamiento de proyectos.

El análisis precedente ha subrayado muchos elementos positivos del sistema de gestión de las finanzas públicas en Nicaragua que se caracteriza por tener un desempeño razonablemente bueno. Por ejemplo, hay una clasificación presupuestaria que está conforme con las normas internacionales y un buen proceso de preparación del presupuesto, enmarcado en el mediano plazo y con supervisión adecuada de la Asamblea legislativa. Hay también buenos sistemas de administración de la nómina, de adquisiciones públicas, de gestión contable y de deuda pública. Finalmente, es importante destacar la existencia de informes de calidad sobre la ejecución presupuestaria del año en curso.

Sin embargo, se han mencionado también algunas deficiencias en los sistemas de gestión financiera pública. Los gastos extra-presupuestarios, la débil supervisión del riesgo fiscal y la ausencia de un sistema de seguimiento de los atrasos de pago no favorecen un desempeño adecuado del sistema. La ausencia de mecanismos efectivos de control interno y externo también disminuye la capacidad del sistema de conseguir los tres objetivos fundamentales. Estas son las deficiencias que el MHCP, en

representación del Gobierno de Nicaragua, necesita atender en un proceso de reforma - con apoyo de la cooperación internacional - para mejorar el efecto que ésta tiene sobre la disciplina fiscal, la asignación estratégica de recursos y la provisión eficiente de bienes y servicios a la población.

Perspectivas para la preparación e implementación de reformas

El sistema de gestión de las finanzas públicas del gobierno central en Nicaragua tiene un programa de reformas, que se viene implementando en los últimos años con apoyo de diferentes agencias de la cooperación internacional. Entre los avances más destacados están: (i) la implementación efectiva de un marco presupuestario de mediano plazo (MPMP), (ii) la creación de la cuenta única del Tesoro (CUT), (iii) la aplicación de un módulo de transferencia electrónicas de pago, (iv) la actualización de los balances y registros de inventario de bienes del Estado, (v) la creación de un portal electrónico de compras públicas, (vi) la revisión de la normativa tributaria y (vii) el fortalecimiento de la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA).

La reforma del sistema de gestión de finanzas públicas ha estado impulsada desde el MHCP y el objetivo de la evaluación PEFA es establecer el nivel de avance alcanzado e identificar las principales brechas que todavía son necesarias de cerrar para alcanzar un desempeño adecuado. El compromiso gubernamental con la reforma es amplio y la cooperación internacional tiene mucho interés de intensificar su apoyo a este proceso.

Resumen de resultados

Los resultados de las calificaciones realizadas al conjunto de indicadores PEFA se resumen en la tabla siguiente:

Dimensiones e Indicadores de Desempeño		Puntaje
Credibilidad del presupuesto		
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	A
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	A
ID-3	Desviaciones de los Ingresos totales comparadas con el presupuesto original	B
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	NC
Universalidad y transparencia presupuestaria		
ID-5	Clasificación del presupuesto	A
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en informes presupuestales	NC
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	A
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	B
Presupuesto basado en políticas		
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	B+

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria		
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	D+
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	B+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	D+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	D+
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	NC
Contabilidad, registro e informes		
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	A
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	D
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	D+
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	D
Escrutinio y auditoría externa		
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	D+
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	B+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D
Práctica de donantes		
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para programas y proyectos	D+
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D

1. INTRODUCCIÓN

1. La siguiente sección describe el contexto, la metodología y el proceso de preparación de la evaluación PEFA en Nicaragua, así como también el alcance que tiene la misma, a fin de facilitar la comprensión de la información presentada.

1.1. Objetivo de la evaluación

2. El objetivo general del Estudio PEFA es establecer la línea de base del desempeño actual del sistema de la GFP y ayudar a identificar las ventanas de oportunidad para profundizar los esfuerzos de reformas y modernización de la administración financiera que impulsa el Gobierno de Nicaragua (GdN) en línea con las buenas prácticas internacionales. Una evaluación PEFA de seguimiento, a realizarse en años venideros, ayudaría a evaluar los avances en el desempeño del sistema GFP en comparación con la línea de base.

3. Asimismo, ésta evaluación también alimentará y actualizará el diálogo entre el GdN y los donantes en el área de la GFP sobre los logros y deficiencias del proceso de reforma, así como también proveerá nuevos elementos a ser considerados para la elaboración de futuros programas de apoyo institucional y financiero a la gestión de las finanzas públicas.

1.2. Proceso de preparación de la evaluación PEFA

4. La evaluación PEFA de la gestión de las finanzas públicas en Nicaragua es el resultado de un extenso proceso de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientado a profundizar las reformas que se vienen implementado en el país en los últimos años.

5. El MHCP, en representación del GdN, formalizó su interés en llevar adelante la evaluación PEFA en fecha 8 de marzo de 2013 y solicitó el apoyo del Banco Mundial y del BID para financiar el ejercicio. En la misma carta, el Ministro de Hacienda y Crédito Público designa al Director de la Dirección General de Políticas y Estadísticas Fiscales del MHCP como punto focal del gobierno para la evaluación.

6. Los Términos de Referencia requeridos para definir los objetivos, alcances y productos de la evaluación PEFA fueron elaborados entre el Banco Mundial y el BID, en estrecha coordinación con la Dirección General de Políticas y Estadísticas Fiscales del MHCP; se elaboró un plan de trabajo definiendo responsabilidades para cada grupo de consultores. Una primera versión completa de este documento fue revisada por el Secretariado PEFA y sus comentarios incorporados en la versión final. Este último documento fue aprobado formalmente por el MHCP en abril 2013.

7. La evaluación PEFA del sistema de gestión de las finanzas públicas de Nicaragua fue encomendada a un equipo conformado por una combinación de personal del Banco Mundial y de consultores externos de amplia experiencia con la aplicación de la metodología.

8. El equipo estuvo liderado técnicamente en un inicio por Franck Bessette, quien además tuvo a su cargo la valoración de los indicadores ID1 a ID12 e ID17, Ricardo de Bernardi, encargado de los indicadores ID16 e ID18 a ID28, y Bruno Giussani, quien evaluó los indicadores ID13 a ID15 y D1 a D3. El levantamiento de la documentación requerida para las otras secciones del informe PEFA fue asignada a Franck Bessette, quien las recopilaría y desarrollaría con los equipos técnicos de apoyo del BM.

9. Como parte de la preparación de las misiones de evaluación y para ordenar los requerimientos de información se constituyó un Comité de Seguimiento, co-liderado por José Rezk (BM) y Juan Carlos Lazo (BID) y en el que participaron como miembros los representantes del MHCP, Dr. Francisco Abea, Lic. Alma Reyna Cortés y Lic. Julio Cardoza, además de Antonio Blasco y Enrique Román y Rong Qian por el BM, y Osmin Mondragón, Andrés Muñoz y Mauricio García, por el BID.

10. La primera misión de evaluación realizada a principios de junio de 2013, se inauguró con un taller de formación sobre la metodología PEFA, realizado en fecha 3 de junio de 2013, en el que participaron las autoridades de todas las instituciones públicas relevantes, incluidas la AN y la CGR, además de representantes de la cooperación internacional. El taller contó con la participación de Helena Ramos, representante del Secretariado PEFA.

11. El levantamiento de la información requerida para la valoración de los indicadores PEFA se programó originalmente para llevarse a cabo en dos momentos. La primera misión de evaluación (trabajo de campo) para obtener información y las evidencias necesarias que sustentasen la evaluación de los indicadores, se realizó en la ciudad de Managua entre el 3 y 14 de junio de 2013. La segunda misión (trabajo de campo) tuvo lugar también en Managua dos meses después, entre el 4 y 9 de agosto de 2013. Las visitas de campo del equipo técnico no fueron suficientes para recolectar y analizar toda la información requerida por lo que fue necesario mantener comunicación en los meses siguientes con el MHCP para solicitar información adicional que permita completar los requerimientos propios de la evaluación.

12. Con esta información, el Equipo PEFA abordó la tarea de preparar el informe de evaluación PEFA preliminar, el mismo que se completó entre noviembre 2013 y marzo 2014, el cual fue presentado a revisión del secretariado PEFA quien otorgó sus observaciones y comentarios en abril. De manera simultánea el documento se envió a la Comisión Europea y revisores pares en el BM y BID. Producto de los comentarios al documento se determinó la necesidad de ahondar en la recolección y análisis de información, por lo que se programó una tercera misión. Para esta nueva etapa, el BM designó a José Eduardo Gutiérrez Ossio para los ajustes relacionados a los indicadores anteriormente trabajados por Franck Bessette. Esta última etapa concluyó en diciembre de 2014, con la presentación oficial al GdN del Informe Preliminar para comentarios. En abril de 2015 el GdN presentó sus comentarios al Informe Preliminar junto con información adicional para soportar los mismos. El Equipo PEFA analizó la información y preparó una matriz para dar respuesta a los comentarios del GdN, la cual fue discutida y acordada con el GdN entre julio y agosto de 2015, siendo el producto este Informe Final.

1.3. Metodología de preparación del informe PEFA

13. La preparación del informe estuvo guiada por la metodología PEFA, recogida en los documentos: (i) Marco de Referencia para la Medición del Desempeño del Gasto Público y la Rendición de Cuentas¹ y (ii) el Field Guide² que incluye el compendio de todas las aclaraciones y las orientaciones preparadas por el Secretariado PEFA para enfocar el ejercicio de evaluación. Estos documentos han sido utilizados de forma objetiva y sistemática. Asimismo, se han seguido los procedimientos de Aseguramiento de la Calidad para la obtención del “PEFA check”³ para las sucesivas instancias del documento.

14. En la valoración de los indicadores, el equipo PEFA utilizó toda la documentación recogida durante las misiones, incluyendo la información cualitativa que se generó en las reuniones realizadas con autoridades del gobierno, funcionarios públicos y los representantes de la sociedad civil, como evidencia de respaldo para la calificación de los indicadores. Esta evidencia fue contrastada contra los criterios aplicables establecidos por la metodología PEFA para asignar la nota correspondiente.

15. En la preparación del informe, que cumple con el formato sugerido por el Secretariado PEFA, se utilizó también información requerida para elaborar las secciones 1 (introducción), 2 (antecedentes del país) y 4 (el proceso de reforma), la misma que fue recogida durante las misiones realizadas y complementada con fuentes secundarias disponibles para referencia.

16. El informe preliminar fue sometido a la práctica corriente que se utiliza para asegurar el control de calidad, revisado por el Secretariado PEFA para confirmar que la metodología fue aplicada de forma correcta y que se hizo una adecuada valoración de la evidencia existente. Asimismo, el informe fue puesto a consideración de los expertos de la Comisión Europea, BM y el BID dentro del proceso de “revisión de pares”.

17. Los comentarios que se recibieron del Secretariado PEFA y de los expertos de los cooperantes antes mencionados fueron tomados en cuenta e incorporados en un Informe Preliminar. Esta versión fué presentada formalmente al GdN, a través del MHCP, para su análisis y revisión. Con los comentarios del gobierno incorporados, se preparó una versión final del informe PEFA para su posterior difusión.

1.4. Alcance de la evaluación

18. La presente evaluación se centró en las operaciones del gobierno central que representa el 89.7% del gasto público ejecutado en Nicaragua en el año 2012.

19. El período en evaluación abarca principalmente los años 2010, 2011 y 2012, las tres últimas gestiones fiscales finalizadas, aunque por metodología es necesario también recoger información que se genera al momento de la misión de evaluación – es decir agosto 2013 – para la valoración de algunos indicadores importantes.

¹ Secretariado PEFA, *Marco de Referencia para la medición del Desempeño del Gasto Público y Rendición de Cuentas*, Washington DC, Enero 2011.

² Secretariado PEFA, *Field Guide for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework*, Mayo 2012. No existe una versión en español de este documento.

³ <http://www.pefa.org/en/content/pefa-check>

Gasto Ejecutados por Nivel de Gobierno, 2012
(En Millones de Córdoba y %)

Niveles de Gobierno	Gasto Ejecutado	%
Gobierno Central	38,093.0	89.7%
Gobiernos Regionales	301.7	0.7%
Gobiernos Locales	4,096.0	9.6%

Fuente: Liquidación del Presupuesto, 2012 (www.hacienda.gob.ni).

20. En el Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público de Nicaragua se define la estructura institucional del gobierno central en 4 grandes grupos: (i) Administración Central 18 entidades (ministerios) que incluye al poder Ejecutivo, (ii) Organismos autónomos (3), Legislativo, Judicial, Electoral y Contraloría, (iii) Instituciones descentralizadas (42 incluyendo instancias empresariales); y (iv) tres instituciones de seguridad social. El sistema integrado de administración financiera del gobierno reporta además la gestión presupuestaria de cuatro Instituciones públicas financieras no bancarias.

2. ANTECEDENTES RELEVANTES SOBRE NICARAGUA

2.1. Contexto económico y social

21. Nicaragua es una pequeña economía abierta, con una población de 6,1 millones de habitantes de los cuales, el 43 por ciento vive bajo la línea de pobreza y uno de cada siete Nicaragüenses vive en la pobreza extrema. Es el país más extenso de Centroamérica con 130,373 km² y se ubica entre el mar caribe y océano pacífico, limitando al norte con Honduras y al sur con Costa Rica. El ingreso per cápita en el 2012 se estimó en US\$ 1.754⁴. El país es vulnerable a eventos naturales adversos y al aumento de los precios en los alimentos.

22. En la segunda mitad de la década pasada, se produjo una notable reducción de la pobreza y la desigualdad. El nivel de pobreza se redujo casi 6 puntos porcentuales entre el 2005 y 2009 y la pobreza extrema se redujo de 17,2 a 14,6 durante el mismo período. En consonancia con la estrategia de reducción de la pobreza del país, el gasto en prestaciones sociales aumentó más del 50% entre 2001 y 2012. El Gobierno actual, ha puesto un fuerte énfasis en la prestación de servicios a la población más vulnerable y está centrando su segundo término en la reducción de la pobreza al profundizar los servicios rurales, creando oportunidades de trabajo y promoción de la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones. Desde la década de los años 90 el país ha tenido un sistema de cambio deslizante (crawling peg) del 5% anual que ancla las expectativas de la devaluación. La política monetaria está orientada a proteger el tipo de cambio de manera sostenida.

23. Nicaragua entró en la crisis económica global con una tasa de crecimiento promedio de 3.6 por ciento al año entre los años 2000 al 2008, en línea con el promedio regional. El principal impulsor del crecimiento ha sido una expansión en las exportaciones, las cuales crecieron a una tasa promedio de 11 por ciento en la década y aumentó de un 20 por ciento del PIB a principios del año 2000 a un 44 por ciento del PIB en el 2012. Más importante aún, el crecimiento económico ha sido positivo cada año durante este período, con excepción del año 2009 cuando la economía se contrajo 1.4 por ciento debido a la crisis económica mundial y la cual se agravó más aún por el Huracán Félix en el 2008.

24. La economía se recuperó en el año 2010 y se mantuvo al alza en los años 2011 y 2012. La economía creció en 3.6 por ciento en el 2010, dirigido por una recuperación de base amplia. En los años 2011 y 2012 el PIB creció más del 5 por ciento, con una inversión fija bruta que aumentó más del 20 por ciento en el año 2012. La inflación se ha mantenido bajo control a pesar de ser vulnerable a las fluctuaciones en los precios internacionales de los productos básicos, con un promedio de 8,5% entre los años 2000 y 2011.

25. Sin embargo, en el largo plazo, Nicaragua necesita llegar a un camino de crecimiento más alto y sostenido para tener mayor impacto en la reducción de la pobreza. Esto requerirá no sólo mejorar la eficiencia del gasto y mejorar la eficacia del Estado, pero también mayores mejoras en la productividad que puede traducirse con el tiempo a un mayor crecimiento de los ingresos entre la población. Por ejemplo, la

⁴ PIB per cápita en dólares corrientes de los Estados Unidos.

productividad agregada ha disminuido en los últimos diez años y es la segunda más baja de Centroamérica.

26. Casi todos los sectores enfrentaron una reducción de la productividad. Aunque las tasas de inversión han sido relativamente altas como porcentaje del PIB, 27 por ciento durante el año 2000-2012, el monto per cápita realmente invertido en actividades productivas es muy bajo. Por ejemplo, la inversión per cápita en infraestructura en Nicaragua es tres veces inferior que en Honduras. Además, el retorno de las inversiones son menores que en los países vecinos⁵.

2.2. Resultados fiscales y presupuestarios

27. Los ingresos totales del gobierno central como porcentaje del PIB se han incrementado en los últimos años como se ve en la tabla 2.1, principalmente por el crecimiento de los recursos propios. En particular, los ingresos del impuesto sobre la renta y las importaciones aumentaron más del 50 por ciento entre el 2010 y 2012. Por otro lado, el gasto total del gobierno central ha sido estable, alrededor del 17 por ciento del PIB, con similar porcentaje de gasto no financiero en los últimos tres años, aspecto que se traduce en un déficit fiscal decreciente, de -2.3 a 0.7 por ciento del PIB.

Tabla 2.1
Presupuesto del Gobierno Central
(% PIB)

Concepto	2010	2011	2012
Ingresos Totales	15.0	16.0	16.5
<i>Ingresos propios</i>	14.0	14.7	15.0
<i>Subvenciones</i>	1.1	1.3	1.4
Gastos Totales	17.3	17.0	17.2
<i>Sin gasto de interés</i>	16.2	15.9	16.2
<i>Gasto de interés</i>	1.1	1.0	1.0
Déficit Agregado	-2.3	-1.0	-0.7
Déficit Primario	-1.2	0.1	0.3
Financiamiento Neto	0.7	-0.5	-0.5
<i>Interno</i>	-1.1	-1.9	-1.7
<i>Externo</i>	1.9	1.4	1.2

Incluye compras de artículos financieros

Fuente: Estadísticas Banco Central de Nicaragua, 2013

28. Nicaragua hizo un gran esfuerzo para reducir su deuda pública. La deuda externa pública que estaba por encima de 150 por ciento del PIB entre los años 2001 al 2003 se redujo a 32,6 por ciento en el año 2012⁶. Con respecto a la deuda pública interna, bajó del 29 por ciento del PIB en los años 2002-2003 a menos del 10 por ciento en el año 2012. La mayor parte de ésta deuda está indexada al dólar pero los servicios están en

⁵ Swinston and Barrot (2011).

⁶ FMI - DSA 2013

Córdoba. Los dos mayores componentes de la deuda pública interna son propiedad del establecimiento de bonos (BPIs), que representa el 52 por ciento del total de la deuda interna, así como la deuda de la Empresa de Generación de Electricidad Estatal (ENEL) la cual fue utilizada para cubrir la brecha entre los aranceles reales y los costos de recuperación.

2.3. Asignación de recursos

29. Durante los últimos tres años, el gasto en servicios sociales aumentó levemente de 54.4 en el 2010 a 55 por ciento del gasto público total durante el 2012; en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo Humano que tiene como prioridad aumentar la protección social y proveer de infraestructura pública social. Por ejemplo, el gasto en servicios de salud y vivienda y comunidad aumentó un punto porcentual entre los años 2010 y 2012 (ver tabla 2.2).

30. Por otro lado, la educación disminuyó casi dos puntos porcentuales del total de los gastos. Esto también se refleja en la tabla 2.3, los salarios y sueldos como porcentaje del gasto total disminuido de 28,3 en el 2010 y 26,5 por ciento en el 2012.

Tabla 2.2
Asignación del Presupuesto por Sectores
(% del Gasto Total)

Concepto	2010	2011	2012
Servicios sociales	54.4	54.2	55.0
<i>Salud</i>	16.1	16.0	17.1
<i>Educación</i>	23.6	22.7	21.7
<i>Servicios sociales y asistencias</i>	3.4	3.8	3.9
<i>Vivienda y servicios comunitarios</i>	10.6	10.9	11.6
<i>Otros</i>	0.8	0.8	0.7
Administración pública	10.1	10.4	10.8
Defensa, orden y seguridad pública	12.2	11.9	11.6
Servicios económicos	17.1	17.3	16.4
Pago de intereses y deuda externa	6.1	6.3	6.2

Fuente: Presupuesto 2010, 2011 y 2012

31. Durante este período, alrededor del 77 por ciento del gasto del gobierno central era de gasto corriente y sólo alrededor del 23 por ciento pasaba a capital. En general, las autoridades nicaragüenses tienen suficiente espacio político para responder si cualquier evento externo se materializa.

Tabla 2.3
Asignación del Presupuesto por Clasificación Económica
 (% del Gasto Total)

Concepto	2010	2011	2012
Gastos Corrientes	76.2%	77.5%	76.1%
Gastos de Capital	23.8%	22.5%	23.9%
Gasto Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Informes de Liquidación Presupuestaria 2010-2012, MHCP.

2.4. Marco legal

32. El marco jurídico de la Gestión Financiera Pública (GFP) en Nicaragua se deriva de la Constitución Política de 1987 (modificada en 1995 y 2000 respectivamente) en el cual se asignan roles y responsabilidades al poder legislativo y al poder ejecutivo en el proceso de formulación del presupuesto, la aprobación y la creación de impuestos. También asigna a la oficina del Auditor General el papel de regulador, de control y supervisión sobre las agencias del estado e instituciones públicas.

33. Más recientemente, la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario o Ley 550, aprobada en agosto de 2005 y modificada por la Ley 565, regula el sistema de gestión financiera pública y sus procedimientos en relación con la formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y desembolso del presupuesto general del Gobierno, así como el presupuesto de las entidades públicas. Tiene como objetivo, el establecimiento de un sistema financiero público, así como de fortalecer su control interno con el fin de contribuir a un uso eficiente y transparente de los fondos públicos.

34. Desde el 2007, el Gobierno asumió la misión de transformar el sistema nacional de contratación pública, por lo tanto era necesario actualizar el marco jurídico según estándares internacionales y mejores prácticas para aumentar la eficiencia, transparencia, eficacia y confianza de la gestión pública. Como resultado, la Ley 737 fue aprobada en octubre de 2010. Tiene como objeto el establecimiento del régimen judicial para la preparación, adjudicación y ejecución de las adquisiciones del sector público para el gobierno central.

35. Entre los principales cambios destacan: (i) fomento a participación de Mipymes; (ii) se aclaran los principios generales de contratación administrativa, entre ellos destacan: el principio de vigencia tecnológica (reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica), principios de control (transparentar la actividad de contratación fiscalizadas por la CGR), principio de integridad (evitar prácticas corruptas y fraudulentas) y el principio de equidad (brindar igualdad de condiciones de los proveedores en los procesos de participación para contratar con el Sector Público); (iii) se integran procedimientos nuevos de contratación como los contratos marco; (iv) la CGR deja de participar en los procesos de aprobación de las exclusiones de procedimientos de contratación, recuperando su rol en el sistema como ente de control; y (v) reordena el alcance de los conceptos y supuestos para la contratación directa.

36. Asigna a la Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE) como ente rector del sistema de contratación pública, que desarrolla mecanismos para fortalecer los aspectos técnicos, operativos, tecnológicos del sistema, así como la supervisión de las aplicaciones por las entidades contratantes. La ley correspondiente al sistema de contratación de los municipios, es la Ley 801 aprobada en octubre de 2012 y su reglamento aprobado en febrero de 2013.

37. El marco jurídico para la recaudación tributaria está dado por la Ley 562 Código tributario y, la recientemente aprobada, Ley 822 de Concertación Tributaria. Junto con el código de tarifa uniforme para Centro América (Código Aduanero Uniforme Centroamericano CAUCA), cubren todo tipo de impuestos y un conjunto completo de normas de operación y aplicación general.

38. Un listado amplio, aunque no exhaustivo, de la legislación relevante para la gestión de las finanzas públicas se presenta a continuación:

- La Constitución Política de 1987 (modificada en 1995 y en el 2000), en sus artículos 112-115, determina las responsabilidades del poder ejecutivo y legislativo en el proceso presupuestario y la creación de tributos. En sus artículos 154-157 establece a la Contraloría General de la República como el ente rector del sistema de control y fiscalización de la administración pública, arto. 177 establece la obligatoriedad del Estado de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República (PGR) a los municipios del país.
- Ley No. 681. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los bienes y recursos del Estado.
- Ley No. 550. Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.
- Ley No. 737. Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público.
- Ley No. 801. Ley de contrataciones administrativas municipales.
- Ley PGR para cada Año Fiscal especifica los presupuestos de ingresos y egresos (y las modificaciones precisas que la AN ha incluido al anteproyecto presentado por el Ejecutivo), el financiamiento del déficit y reglas específicas aplicables al año correspondiente.
- El MHCP órgano rector emite anualmente Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario con instrucciones para las entidades ejecutoras.
- Ley No. 477. Ley General de Deuda Pública, que regula el endeudamiento público, avales, garantías y fianzas.
- Ley No 509. Catastro Nacional.

- Ley No. 376. Ley de Régimen Presupuestario Municipal contiene las normas presupuestarias de las alcaldías.
- Ley No. 466. Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua establece los niveles y la fórmula de transferencias del PGR a las alcaldías.
- Ley 822. Ley de concertación Tributaria de los tributos nacionales internos y regula su aplicación para proveer los recursos necesarios para financiar el gasto.
- Ley 732. Ley orgánica del Banco Central de Nicaragua.
- Decreto N° 61-2001 Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).
- Código Aduanero uniforme Centroamericano (CAUCA).

2.5. Marco institucional

39. La Constitución estipula que le corresponde al Presidente de la República, la formulación de la ley de presupuesto anual para el Gobierno en general, la cual necesita ser discutida y aprobada por la AN. La AN puede cambiar la ley, pero no puede crear gastos adicionales si éstos no están contemplados en la ley o que no pueda ser financiada con los recursos obtenidos con los instrumentos que la ley permita.

40. De acuerdo con la misma Constitución, los presupuestos para las entidades públicas autónomas y empresas públicas, son incluidos en la ley de presupuesto anual para el gobierno general para propósitos informativos. Sus presupuestos son formulados, aprobados y ejecutados por sus propias leyes. Referente a las municipalidades, ellos tienen autonomía política, administrativa y financiera, así que el manejo financiero es administrado principalmente por la Ley de Presupuesto Municipal (Ley 376, 2001). Sin embargo, la Ley 550, introdujo alguna información adicional, la cual se requería en el presupuesto, modificaciones y ejecución de las entidades públicas, empresas estatales y municipalidades.

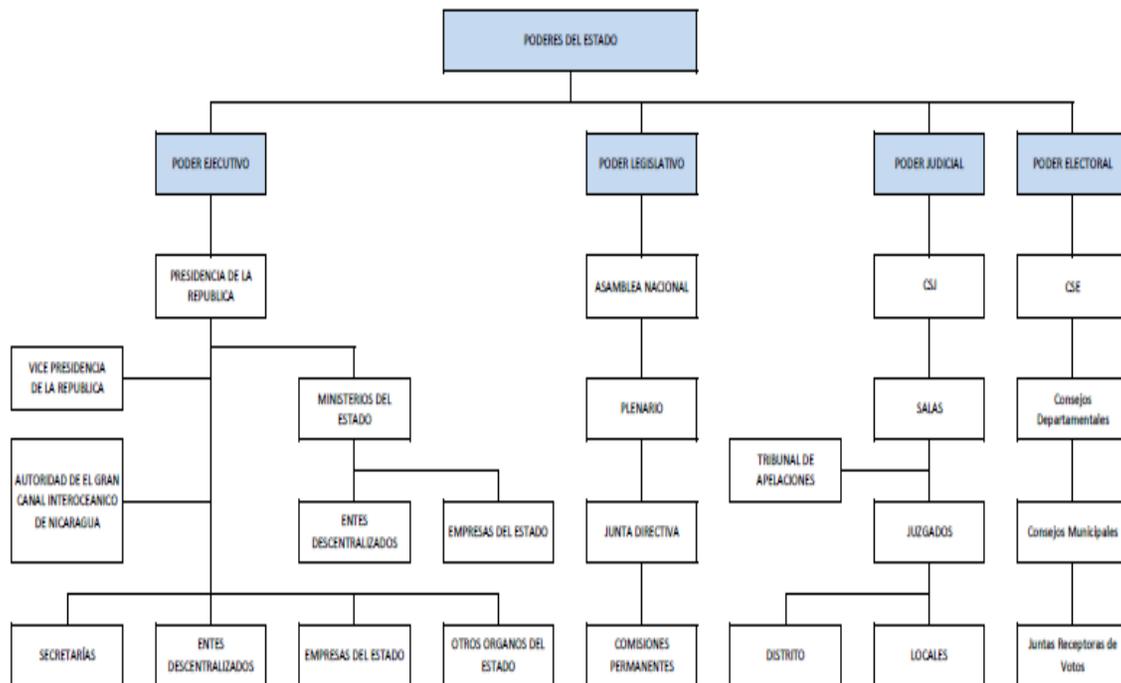
41. El MHCP tiene dentro de sus principales funciones lo siguiente: (i) Administrar las finanzas públicas, (ii) Definir, supervisar y controlar la políticas de impuestos, (iii) Administrar el sistema de arancel, (iv) Organizar, administrar Tesorería y Crédito Público, (v) Formular políticas, regulaciones y procedimientos para la elaboración, programación y ejecución del presupuesto, (vi) Consolidar y proponer la ley de presupuesto para el Gobierno Central, (vii) Administrar el Registro de Inversiones Públicas del Estado, RIPE, (viii) Administrar la contabilidad de la sucursal ejecutiva, (viii) Regular y Administrar las adquisiciones públicas y (ix) dirigir el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y de Auditoría, SIGFA. Actualmente conduce el proceso de modernización del sistema integrado de gestión administración financiera (SIGAF).

42. De acuerdo a la Constitución, la Contraloría General de la República, (CGR), es la entidad autónoma de control de la Administración Pública. Está compuesta de 5 miembros elegidos por la AN por un término de 5 años. Su rango de cobertura cubre todo el sector público.

43. Su responsabilidad incluye la ejecución de auditorías externas, evaluación de auditorías internas y supervisión de los controles internos, aprobación de excepciones al mecanismo de ley de adquisiciones, evaluar los fondos de la administración pública, evaluar y supervisar la contabilidad pública y evaluación de las emisiones de deuda pública, además de otras.

44. En el cuadro siguiente se visualiza la organización del gobierno central en Nicaragua. En anexo se incluye una versión más detallada del organigrama.

Tabla 2.4
Estructura del Gobierno Central



2.6. Atributos particulares de la GFP

45. El sistema de gestión financiera de Nicaragua está centralizado en lo concerniente a las reglas pero descentralizado en operación. Desde el 2002 el GdN inicia a trabajar con el SIGFA mediante interconexión electrónica vía internet. En 2004 se comienza a implementar el Plan de Acción Gubernamental para mejorar la Administración de las Finanzas Públicas. La entrada a la era tecnológica y la promulgación de la Ley No. 550 definen conceptualmente el SGF del sector público de Nicaragua. El subsistema regulado por la ley 550 incluye presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental. Los sistemas conectados son adquisiciones, RRHH, bien público y el sistema nacional de inversión pública (SNIP). El principal instrumento es el SIGFA, el sistema de información para transacciones durante el ciclo presupuestario. Contribuye a la disciplina fiscal al proporcionar información oportuna sobre la ejecución del presupuesto y establece límites de gasto conforme a lo programado por el presupuesto. Además, mejora la eficacia de las operaciones al estandarizar los procesos; facilita las auditorías internas y externas y contribuye a la transparencia pública por publicar informes sobre la ejecución presupuestaria y otros informes fiscales.

46. El SIGFA registra todos los ingresos y gastos del Gobierno general, pero a nivel de transacción individual, cubre sólo el Gobierno Central. Las transferencias del Gobierno general a otras Entidades Públicas se registran principalmente a través de otros sistemas y la cobertura de los sistemas de conexión (por ejemplo: Adquisiciones, RRHH) es incluso más pequeño. El Gobierno está actualmente en proceso de modernización del SIGFA, con el objetivo de consolidar e integrar todos los procesos financieros y administrativos en el sistema del Gobierno Central y en el mediano plazo expandir y aplicarlo en las Entidades Descentralizadas y Municipalidades. La actualización del nuevo sistema integrado de gestión administrativa financiera de Nicaragua tendrá las siguientes características: (i) centralización normativa y descentralización operativa, (ii) único registro de datos mediante procedimientos que delimiten funciones y asignen niveles de responsabilidad, (iii) identificará como inicio de todo proceso los documentos fuente que lo originan con su respectivo procedimientos administrativos que asignen funciones y delimiten responsabilidades, (iv) multigestión, multifuente, multimoneda, multibeneficiario, (v) producción de información presupuestaria, económica, financiera, contable y de gestión de forma simultánea, (vi) parametriza la estructura orgánica para identificar DAF, Unidades Ejecutoras, Almacenes, recursos humanos, control de bienes y asignación de centros de costo, (vii) cuenta única con pagos electrónicos, actuará en interoperación Impuestos, Aduana y red Bancaria, (viii) adoptará normas internacionales de contabilidad y (ix) la característica más importantes es la integración de los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, además contará con sistemas conexos, inversión pública, adquisiciones y contrataciones, recursos humanos, administración de bienes y la informática. A continuación por su importancia se describe cada uno de los subsistemas integrados: presupuesto, tesorería, contabilidad e informes financieros.

47. El grado de centralización en el sistema de pago es bajo. No hay un sistema que permite fechar pagos pendientes, por lo tanto, es necesario priorizar pagos atrasados. En la actualidad, el Sistema de Información de las Contrataciones Administrativas del Estado (SISCAE) no está conectado al SIGFA, que podría permitir que la información del pago esté disponible a diario.

48. La cuenta única del Tesoro (*Cuenta Única del Tesoro*, CUT) en el Banco Central de Nicaragua, creada en 1999 por un acuerdo ministerial (No.46-99) para seguir la pauta de la ley 550 que establece el principio de centralización de ingresos y gastos, permite una gestión ordenada de todos los fondos públicos provenientes de impuestos, no impuestos, fuentes de crédito propio o cualquier otro. Es operado a través de moneda local y de dólares en la Cuenta única del Tesoro y Cuenta en Moneda Extranjera.

49. La Contraloría General de la República, órgano superior de control del sector público, por ley le corresponde aplicar el Control Interno en todas las instituciones públicas. Lo hace a través de las Normas Técnicas NTCl, las que constituyen un marco de referencia mínimo obligatorio en la materia para las entidades del sector público. Esto con el fin de que se preparen los procedimientos y reglamentos para el funcionamiento de sus sistemas de administración y las unidades de auditoría interna. Las NTCl aplican a los aspectos de planeación, programación, organización, funcionamiento y evaluación de las entidades.

50. La integridad de la información de las finanzas de las entidades públicas es evaluada por la CGR. Conforme lo dispuesto en su ley orgánica, la CGR tiene facultades de realizar auditorías financieras y de cumplimiento conforme a las NAGUN o en su defecto, con la participación de firmas auditoras privadas, principalmente para organismos descentralizados y operaciones con financiamiento externo. El proceso de selección e informes de resultados son avalados por la misma; los informes de auditoría son de carácter público.

3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

51. En esta sección se presentan los resultados de la evaluación de los principales elementos de cada uno de los sistemas de la gestión de las finanzas públicas de Nicaragua, los mismos que son esenciales para su adecuado desempeño, tal y como se reflejan en los indicadores definidos por la metodología PEFA. Los resultados se presentan indicador por indicador y agrupados en las siete dimensiones que se utilizan para reportar una evaluación al gobierno central.

3.1. Credibilidad del Presupuesto

52. En este acápite se presentan los indicadores ID-1 a ID-4 de la metodología PEFA que valoran de forma conjunta si el presupuesto que se prepara en Nicaragua es realista y se ejecuta de acuerdo a lo planificado.

ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

53. El presente indicador evalúa si el presupuesto de gasto aprobado en el Presupuesto General de la Republica (PGR) de Nicaragua, para financiar la provisión de servicios públicos y el desarrollo de proyectos de inversión, no se modifica sustancialmente durante la fase de ejecución de estos recursos. La evaluación se realiza comparando el PGR originalmente aprobado por la Asamblea Nacional (AN) contra los resultados totales de la ejecución presupuestaria efectiva al final de los años de 2010, 2011 y 2012 - los últimos tres años fiscales finalizados.

54. Los datos del gasto primario agregado, requerido por la metodología PEFA para esta comparación, se han calculado restando de los gastos totales, los pagos programados y ejecutados para el servicio de la deuda y los proyectos financiados con recursos externos (créditos y donaciones).

i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado.

55. El cuadro siguiente muestra la diferencia entre el gasto primario agregado programado y ejecutado para los años 2011, 2012 y 2013, como porcentaje del gasto originalmente aprobado:

Cuadro 3.1

**Gasto Primario⁷ del Presupuesto General de la República
Programado vs Ejecutado, 2010-2012**
(En C\$ Millones)

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Desviación (%)
2010	25,047	25,777	2.91
2011	28,885	30,878	6.90
2012	34,786	35,883	3.15

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el MHCP, 2013

56. Como se desprende del cuadro anterior los porcentajes de desviación del gasto aprobado durante su ejecución alcanzan a 2.91% en 2010, 6.90% en 2011 y 3.15 % en 2012. Únicamente en el año 2011, la desviación es superior al umbral crítico del 5% establecido por la metodología como el estándar internacional.

57. En el año 2011 tuvieron lugar mejores recaudaciones de impuestos (no estimadas originalmente), resultado de la reforma tributaria y mejora en la gestión de las administraciones de Impuestos y Aduanas.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-1 Resultado del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	A	Método de Calificación (M1)
(i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado	A	En 2011, los gastos primarios fueron del 6,9% por encima del presupuesto original, La desviación de los otros dos años estuvo por debajo del 5%.

ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

58. El presente indicador evalúa la medida en que las prioridades relativas a la asignación del gasto sectorial o funcional, como se reflejan en el presupuesto inicial aprobado por la AN, se respetan en la fase de ejecución presupuestaria. En esta evaluación es también importante valorar el uso que se hace de la partida de contingencias⁸ para modificar estas prioridades durante la fase de ejecución. El período de evaluación cubre las tres últimas gestiones fiscales finalizadas 2010, 2011 y 2012.

⁷ De acuerdo con la metodología PEFA los gastos primarios son el resultado del total de gastos menos el gasto por proyectos financiados por donantes (a través de préstamos y donaciones) y el servicio de la deuda (interés y comisiones). La fuente de información son los libros presupuestarios y los informes de liquidación del PGR de 2010, 2011 y 2012 (www.hacienda.gob.ni).

⁸ La partida de contingencias, en el caso de Nicaragua es denominada "imprevistos" en atención al Artículo 39 de la Ley 550.

i) Grado en que la varianza en la composición de gasto primario ha superado la desviación global del gasto primario en los tres últimos años.

59. Para determinar las desviaciones en la composición del gasto para cada año, la metodología PEFA requiere establecer la diferencia absoluta entre el gasto efectivamente ejecutado y el gasto originalmente aprobado para cada una de las categorías sectoriales reportadas. La suma de estas diferencias absolutas, expresada como porcentaje del gasto primario total, se deduce del porcentaje de la desviación agregada (valor para ID-1) para establecer la variación global en la composición del gasto sectorial. Los resultados de esta operación para el PGR en Nicaragua con respecto a los tres años que cubre el período de evaluación son los siguientes:

Cuadro 3.2
Variación Total en la Composición del Gasto Programado y Ejecutado por Categorías Sectoriales 2010 a 2012

Año	Desviación global %
2010	3,19
2011	1.80
2012	3,05

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el MHCP, 2013

60. Como se aprecia en el cuadro 3.2, para los tres años bajo análisis, las desviaciones globales en la composición del gasto sectorial no superaron el 5%.

ii) El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencia en los últimos tres años.

61. En el cuadro 3.3 se muestra que los gastos efectivos con cargo a la partida para contingencias fueron en promedio, menos del 3% del presupuesto original. Tal como establece, la Ley 550 en su artículo 39, el presupuesto podrá incluir una partida para contingencias, la cual no deberá ser mayor al 1% del presupuesto de ingresos estimados para el ejercicio presupuestario. Por su parte, el Artículo 52 de la Ley 550 establece que el Presidente de la República es quien autoriza el uso de la partida de imprevistos. En los últimos años la partida de contingencias ha sido asignada a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED):

Cuadro 3.3
Utilización de la Partida Presupuestaria de Contingencias
(En C\$ Millones)

Año	Presupuesto Original	Contingencia	% Contingencia
2010	25,047	43.3	0,17
2011	28,885	145.5	0,50
2012	34,786	43.7	0,13

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el MHCP, 2013

Indicador	Calificación	Explicación
ID-2 Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.	A	Método de Calificación (M1)
(i) Grado en que la varianza en la composición de gasto primario ha superado la desviación global del gasto primario en los tres últimos años.	A	Las desviaciones globales registradas en la composición sectorial del gasto no superaron el 5% en ninguno de los tres años bajo análisis
(ii) Monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.	A	El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias fue, en promedio, inferior al 1% del presupuesto original durante el período de estudio.

ID-3 Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado

62. El presente indicador evalúa la práctica que existe en el Gobierno de Nicaragua (GdN) para la preparación de las proyecciones de los ingresos internos⁹ que se inscriben en el PGR y si estas proyecciones son adecuadas o requieren de revisiones/modificaciones significativas durante la fase de ejecución. La información utilizada para la valoración de este indicador es la existente para los últimos tres años con gestiones presupuestarias finalizadas: 2010, 2011 y 2012.

63. En Nicaragua el proceso para la preparación de proyecciones de ingresos internos se lleva a cabo de manera ordenada e involucra actores críticos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) lidera el proceso de evaluación de los ingresos y previsiones. El ejercicio de proyección de ingresos implica a las unidades de planificación y estadísticas de la Dirección General de Impuestos (DGI) y a la Dirección General de Aduanas (DGA).

64. Para la estimación de los ingresos, se utiliza la información sobre ejecución presupuestal de recaudaciones de ingresos, obtenida del Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y de Auditoría (SIGFA), la cual es certificada formalmente en su confiabilidad por la Dirección de Contabilidad del MHCP. Las estimaciones son complementadas con la información proveniente de las bases de datos de la DGI y la DGA. Estas Direcciones, proporcionan principalmente análisis de tendencias sobre el nivel de ventas, ajustes fiscales y comportamiento de las exenciones y devoluciones de impuestos.

65. Una vez que se completa la información de línea de base, se evalúan los resultados obtenidos de las reformas fiscales promovidas por la política fiscal. En particular, la evaluación se centra en el comportamiento de la base imponible, por

⁹ Los ingresos internos están definidos como los ingresos que genera el país internamente, por lo que no incluyen donaciones, ni préstamos, externos. Artículo 18 de la Ley 550 de fecha 29 de agosto de 2005

ejemplo de las ventas para evaluar las reformas al Impuesto al Valor agregado (IVA). El ejercicio de proyección de ingresos se realiza por cada agencia de recaudación con el detalle de la base imponible para estimar la recaudación potencial de cada concepto de impuesto. Además, las proyecciones tienen en cuenta el comportamiento esperado de los sectores económicos que son proporcionados por el BCN. Las principales variables económicas utilizadas son el Producto Interno Bruto (PIB), real y nominal, y proyecciones de tipo de cambio.

66. El proceso también considera la evaluación de la recaudación efectiva del año anterior, la cual se cierra en marzo del año siguiente y se compara con los ingresos proyectados. El objetivo de esta última, es evaluar cómo el pronóstico de ingresos se ajusta con la recaudación efectiva. Con base a la información a junio, el MHCP proyecta la recaudación de ingresos hasta agosto. Esta información se utiliza como insumo para la modificación del presupuesto, si hubiere. Dicha modificación tiene en cuenta la nueva propuesta de equilibrio fiscal, recaudación de ingresos, y evaluación de resultados de ingresos anteriores. Con esta información, el BCN actualiza el Programa Económico Financiero (PEF), las políticas macroeconómicas y la programación financiera correspondiente, la cual se discute con el MHCP para su aprobación. El proceso de actualización de las proyecciones de tributos establece por lo general nuevas metas de recaudación, las cuales deben ser coherentes con los resultados y las proyecciones de ingresos.

i) Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente.

67. La información necesaria para comparar la programación de los ingresos internos con la recaudación efectiva de los mismos en los últimos tres años (2010, 2011 y 2012), proviene de los informes de ejecución presupuestaria elaborados por el MHCP. Estos datos han sido verificados contra los documentos del PGR y los otros informes presupuestarios disponibles. El cuadro 3.4 presenta el monto total de los ingresos percibidos en comparación con el monto estimado en el presupuesto original aprobado por la AN para los años 2010, 2011 y 2012.

Cuadro 3.4
Ingresos Internos del Presupuesto General de la Republica de Nicaragua
Aprobado vs ejecutado, 2010-2012
 (En C\$ Millones)

Año	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	Relación (%)
2010	25,263	27,736	109.8%
2011	29,942	34,946	116.7%
2012	37,611	40,729	108.3%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el MHCP, 2013

68. Como se muestra en la última columna del cuadro 3.4, el ingreso interno aprobado en el presupuesto, ha sido sobrepasado en más del 8% en los tres años bajo análisis. La mayor variación se presenta en el año 2011 y obedece a una mayor recaudación, resultado de una evolución favorable de las actividades económicas y del rendimiento de la reforma tributaria implementada por medio de la Ley No. 742, así como a mejoras en la administración tributaria.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-3 Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado	B	Método de Calificación (M1)
(i) Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente	B	Los ingresos internos efectivos se ubicaron por encima del 110% para el año 2011

ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

69. El indicador sobre el saldo y seguimiento de los atrasos de pago evalúa, por un lado, si el gobierno central de Nicaragua mantiene obligaciones no atendidas con empleados, proveedores, contratistas o financiadores que lo hayan llevado a incurrir en mora y, por el otro, si es posible hacer un seguimiento sistemático de estas obligaciones de pago en el tiempo. Los atrasos de pago son una modalidad poco transparente de financiamiento público y no coincide con las buenas prácticas internacionales. Para esta evaluación se utiliza información registrada al cierre del ejercicio para los años 2011 y 2012.

70. Aunque la Ley 550 de administración financiera y del régimen presupuestario¹⁰, promueve un control estricto sobre los atrasos de pagos para minimizar su impacto sobre la credibilidad del presupuesto, Nicaragua todavía enfrenta desafíos para registrar y vigilar el saldo de los atrasos de pagos efectivamente.

71. El artículo 21 de la Ley 550 define cómo los sistemas de Gestión Financiera Pública (GFP) deben tratar y registrar los gastos en función de los compromisos contractuales con los proveedores, empleados del sector público, servicios públicos, rentas y los intereses sobre la deuda interna y externa. Además, el artículo 60 de la misma Ley, establece que los atrasos de pagos (deuda flotante) de gastos existentes en mora al final del año fiscal (31 de diciembre) se deben pagar en el próximo año fiscal con los recursos disponibles.

72. De acuerdo con la Ley 550, los atrasos de pagos (deuda flotante) no deben exceder el cinco por ciento de los ingresos corrientes de enero a noviembre del año

¹⁰ Ley 550 de administración financiera y del régimen presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005

fiscal en curso. Esto último implica que los sistemas de GFP deben monitorear con regularidad el nivel de los atrasos de pagos con el fin de ejecutar el presupuesto con eficiencia y eficacia.

i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de este saldo

73. El sistema SIGFA permite obtener información acerca de los atrasos de pago mediante un cálculo matemático simple en el que se cuantifica el saldo devengado no pagado. De acuerdo a la información en SIGFA, éste saldo no supera el 2% para el período analizado. Sin embargo, a pesar de que el SIGFA es capaz de registrar los diferentes momentos del gasto, en la práctica los compromisos de pago y el devengado se registran en el momento en el que se procesan para su posterior pago y por tanto las deudas y los atrasos de las deudas no se pueden identificar. De acuerdo con lo anterior, en general, la base de datos del SIGFA no puede proporcionar información precisa acerca de los compromisos de gasto pendientes y previsiones de gastos como referencia útil para calcular los atrasos de pagos, así como apoyar la gestión de la tesorería

ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos

74. Debido a las limitaciones derivadas del incumplimiento en la disciplina del registro de las transacciones según los tiempos presupuestales, descrita en la dimensión (i) anterior, al no existir datos confiables sobre los atrasos de pagos de gastos, es evidente que no se tienen datos disponibles para hacer seguimiento del saldo de tales atrasos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	NC	Método de Calificación (M1)
(i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.	NC	No se dispone de datos confiables para determinar los atrasos de pagos de gastos. En consecuencia no se puede calificar esta dimensión.
(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.	D	No es posible hacer seguimiento del saldo de atrasos de pagos, puesto que en los sistemas de GFP no se obtienen o mantienen datos confiables.

3.2. Universalidad y transparencia presupuestaria

75. En este apartado se presentan los indicadores ID-5 a ID-10, que valoran de forma conjunta si el presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal y el público tiene acceso a la información fiscal clave.

ID-5 Clasificación del Presupuesto

76. El presente indicador evalúa el sistema de clasificación presupuestaria utilizado por el gobierno central en Nicaragua para reportar la programación, formulación y ejecución del PGR. La valoración del indicador se realiza utilizando los documentos presupuestarios disponibles para la gestión fiscal 2012, último ejercicio finalizado al momento de la evaluación.

i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central

77. El sistema utilizado en Nicaragua para la clasificación del presupuesto a nivel de la formulación, ejecución e informes se basa en una clasificación administrativa (institucional), económica (por tipo de gasto), y sub-funcional conforme a las normas del Manual de estadísticas de las finanzas públicas (MEFP) del FMI en su versión 1986 y la versión 2001¹¹. El SIGFA está formateado conforme a estas clasificaciones lo que asegura que todas las transacciones estén sistemáticamente conforme a ellas¹².

78. Además, los documentos presupuestarios utilizan una clasificación por fuente de financiación y por programas. Para la mayoría de las instituciones del gobierno central, las que dependen totalmente de transferencias del PGR, se presentan programas al nivel detallado con los recursos correspondientes. Para entidades descentralizadas, este nivel de detalle se encuentra en el Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). Los clasificadores permiten también el seguimiento de los gastos relacionados con la estrategia de reducción de la pobreza.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-5 Clasificación del Presupuesto	A	Método de Calificación (M1)
(i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución, e información del presupuesto.	A	La formulación, ejecución y reporte del presupuesto en Nicaragua se realizan utilizando clasificadores institucional, económico, funcional y programático en consistencia con el MEFP del FMI en su versión 1986 y 2001.

¹¹ Estas clasificaciones se pueden verificar en los Informes de ejecución presupuestal del año 2012 ver <http://www.hacienda.gob.ni/documentos/presupuesto/informes>.

¹² El Artículo 22. de la ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005 establece que las instituciones públicas y privadas regidas por esta Ley, utilizarán las metodologías, normativas y procedimientos presupuestarios, clasificadores de ingresos y egresos, soportes electrónicos compatibles y formatos que establezca y divulgue el MHCP a través de la Dirección General de Presupuesto.

ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

79. Este indicador evalúa si la documentación presupuestaria, es decir la proforma y su documentación de respaldo, tal como se presenta a la AN en Nicaragua contiene todos los elementos de información necesarios para una adecuada revisión y análisis exhaustivo de la misma. La evaluación se realiza sobre la proforma para la gestión fiscal 2012 (preparada durante 2011) y los documentos que la acompañan.

80. La Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario¹³ establece que la siguiente información debe ser presentada por el MHCP a la AN con el fin de examinar la propuesta de presupuesto y su aprobación: (i) el proyecto de presupuesto que incluye las previsiones de ingresos, gastos, junto con los anexos que explican con más detalle la propuesta; (ii) fundamentación para la formulación del presupuesto, incluyendo los supuestos macroeconómicos, y (iii) el MPMP.

i) Proporción de la información que se presenta a continuación contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central

81. La documentación presupuestaria remitida a la AN en Nicaragua para informar la revisión y análisis de la proforma para la gestión fiscal 2012 cumple con los siguientes parámetros de referencia o componentes establecidos por las buenas prácticas internacionales reflejados en la metodología PEFA:

Cuadro 3.5
Documentación presupuestaria presentada a la Asamblea Nacional, 2012

Componentes	Explicación	Cumple
1. Supuestos macroeconómicos, incluidas, por lo menos, estimaciones del crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio.	Estas estimaciones están en el Programa Económico Financiero 2012-2015 que se anexa junto al MPMP. Los datos son actualizados cada año.	Si
2. Déficit fiscal, definido conforme a las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) u otro patrón internacionalmente reconocido.	La presentación del déficit fiscal se encuentra en el Programa Económico Financiero 2012-2015, en formatos consistente con las EFP.	Si
3. Financiamiento del déficit, describiendo la composición prevista.	Se documenta la composición detallada del financiamiento del déficit en la propuesta de presupuesto.	Si
4. Saldo de la deuda incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.	El saldo en el análisis de sostenibilidad de la deuda se anexa al presupuesto, pero no se muestra el saldo para el ejercicio corriente.	Si

¹³ Artículos 34 y 37 de la Ley 550 de fecha 29 de agosto de 2005.

Componentes	Explicación	Cumple
5. Activos financieros, incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.	No se revelan los saldos de activos financieros para el ejercicio corriente.	No
6. Resultados del presupuesto del ejercicio anterior (2011), presentados con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	El informe de liquidación del presupuesto del año se presentó a la AN con el mismo formato que el proyecto de presupuesto de dicho año.	Si
7. Presupuesto del ejercicio corriente (2012, revisado o los resultados estimados), presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	No se incluye la información sobre ejecución presupuestal del año 2011	No
8. Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las calificaciones utilizadas, incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior.	Los datos resumidos están disponibles, pero no incluyen los datos sobre la ejecución del ejercicio	Si
9. Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de otras modificaciones importantes de los programas de gasto.	Se encuentra en el MPMP actualizado el cual se anexa al proyecto de presupuesto.	Si

82. El cuadro anterior muestra que la información remitida a la AN en Nicaragua para la revisión y el análisis del presupuesto cumple con siete de los nueve parámetros establecidos por la metodología PEFA.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	A	Método de Calificación M1
(i) Proporción de la información arriba referida, contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central.	A	La documentación del presupuesto reciente cumple 7 de los nueve parámetros de referencia de la información.

ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales

83. El presente indicador evalúa si el gobierno central mantiene operaciones fuera del PGR y si éstas se reportan en los informes fiscales regulares que se publican durante el ejercicio. La información utilizada para esta valoración corresponde al año 2012, último ejercicio presupuestario finalizado. Las buenas prácticas internacionales de gestión de las finanzas públicas sugieren que todos los ingresos y los gastos que respaldan operaciones del gobierno (incluidos las donaciones y los créditos externos) deben estar registrados en el presupuesto o, en su defecto, en otros informes fiscales regulares, como los reportes de ejecución presupuestaria y los estados financieros.

i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales

84. El marco legal del presupuesto requiere que los presupuestos incluyan los objetivos y políticas presupuestarias, y los ingresos y egresos previstos para el ejercicio presupuestario. Los mismos deberán reflejar todas las fuentes de ingresos y la totalidad de los egresos con sus respectivas desagregaciones¹⁴.

85. En Nicaragua todo ingreso propio recaudado se registra en el presupuesto e informes de ejecución presupuestaria. En el anterior sentido, todo ingreso recaudado es programado para financiar el gasto público tal como establece la Ley 550. En términos de flujo de fondos para la ejecución presupuestal, si los gastos presupuestados no están incorporados en el SIGFA, estos no se procesan por la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y el gasto no puede ejecutarse.

86. Por consiguiente, en 2012 no se han identificado gastos extrapresupuestarios (distintos de los proyectos financiados por donantes) que no figuren en los informes fiscales. Se puede afirmar que el SIGFA se utiliza principalmente para garantizar las asignaciones presupuestarias de acuerdo con el presupuesto aprobado y la disponibilidad de recursos, diferentes a los fondos provenientes de los donantes.

ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales

87. Existe incertidumbre sobre operaciones gubernamentales no reportadas en los informes de ejecución presupuestal en lo que se relaciona con fondos para proyectos financiados por donantes. Dicha incertidumbre se debe en parte, a la coexistencia de sistemas no integrados de gestión financiera para el procesamiento de tales fondos.

88. Aunque la Ley 550 establece el SIGFA como sistema oficial, donde las entidades gubernamentales centrales deben operar los sistemas de GFP básicos (es decir, presupuesto, tesorería y contabilidad), en gran medida el SIGFA coexiste con sistemas

¹⁴ Artículo 17 de la ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario del 29 de agosto de 2005.

paralelos los cuales fueron implantados para superar las limitaciones funcionales de SIGFA. En particular, las deficiencias de SIGFA para cumplir con los requerimientos de información de los donantes, abrieron espacio para el desarrollo e implantación de soluciones informáticas paralelas. Estas limitaciones en parte son originadas por aquellas donaciones que son registradas en los sistemas que los organismos internacionales establecen a través de convenios y que obligan a realizar los desembolsos de los préstamos y donaciones en cuentas de bancos comerciales que están fuera de la cobertura de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), a tenor de lo dispuesto en el artículo 54 y 100 de la Ley 550.

89. La existencia de sistemas paralelos obedece también a las limitaciones en la infraestructura tecnológica del país que restringe la conectividad en las zonas rurales, donde se hace difícil acceder con intranet al SIGFA. Se debe resaltar el caso particular del Sistema de Unidad Ejecutora (SIUE), utilizado por instituciones como el MINSA y el MINED que registran de forma manual la ejecución del gasto derivado de los fondos rotativos asignados y que al ser regularizados se registran paralelamente con el SIGFA.

90. El hecho que programas de desarrollo e inversión sectoriales se financien de manera significativa con fondos de donantes (40%) y la necesidad de los sectores de implementar sus planes operativos han motivado la utilización de los sistemas complementarios. La aplicación complementaria más común se conoce como SIAF o SIAFI, la cual por ejemplo, se utiliza en el sector de agricultura para gestionar los fondos de donantes. Como resultado, el SIAF proporciona información detallada sobre el uso de los fondos de tesorería y sobre los fondos de los donantes, de acuerdo a los acuerdos formales. En el sector de la salud el uso del SIAFI es más limitado y se utiliza como una aplicación autónoma por la mayoría de los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud (SILAIS) los cuales funcionan como unidades de salud descentralizadas. El SIAFI se basa en una arquitectura cliente-servidor cuya información no se consolida en un servidor central. El SILAIS de Managua combina SIGFA y SIAF. En el caso de educación, se está utilizando el sistema SIAF para gestionar los fondos de donantes, pero no los fondos de tesorería que se gestionan a través del SIGFA. Por último, en el caso del Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) el SIGFA-PRO es la aplicación complementaria que apoya la gestión y el control de los fondos de donantes. Sin embargo, si bien algunos ministerios utilizan sistemas complementarios como el SIAF, SIAFI, luego en el SIGFA se realiza una regularización de estas transacciones. Regularización en este contexto significa que se registra estas transacciones en el SIGFA pero sin el desembolso de fondos. Por lo que la ejecución de los proyectos es accesible a través del SIGFA. Esta regularización implica para las instituciones un esfuerzo adicional, ya que deben de registrar en el SIGFA así como en el SIAF, SIAFI.

91. En el caso del SIGFAPRO, este cuenta con una interface con el SIGFA, por lo que la información contenida en el SIGFAPRO es también accesible en el SIGFA.

92. Es importante notar que en muchos casos, estos sistemas alternos son financiados por los organismos donantes, y su uso es de obligatorio cumplimiento, lo que mina la implementación de la legislación y sistemas nacionales con respecto a los fondos financiados por donantes.

93. Si bien no existe una integración completa entre los aplicativos mencionados anteriormente, en relación con los fondos de donantes si es posible establecer con certeza si los mismos fueron ejecutados, aunque esto supone un esfuerzo doble por parte de las instituciones..

Indicador	Calificación	Explicación
ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales	NC	Método de Calificación (M1)
(i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto del de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.	A	No existe evidencia que demuestre la existencia de gastos extrapresupuestarios no declarados en los informes fiscales, distintos de los proyectos financiados por donantes.
(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.	NC	Existen fondos de proyectos financiados por donantes, que se procesan en sistemas paralelos al SIGFA los cuales no están integrados ni conciliados con el mismo. Igualmente no está disponible una cuantificación de las diferencias entre los registros del SIGFA y tales sistemas paralelos. por tanto es incierta la magnitud de fondos financiados por donantes que pueden estar por fuera de los informes fiscales.

ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

94. El presente indicador valora la transparencia de las relaciones fiscales que existen en Nicaragua entre el gobierno central y el conjunto de gobiernos locales, también denominados municipalidades. El período crítico de evaluación es el año 2012, último ejercicio fiscal finalizado.

95. En Nicaragua, el proceso de transferencias está regulado en la Ley No. 466 de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua¹⁵, la cual establece el marco legal para operar transferencias a los presupuestos municipales. Además, el proceso de descentralización se apoya en el trabajo del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), el cual presta asistencia técnica a municipios con el fin de

¹⁵ Ley No. 466 de Transferencias presupuestales a los Municipios de Nicaragua, de fecha 20 de agosto de 2003 complementada con el artículo 10 de la Ley 376 de régimen presupuestario municipal de fecha 04 de abril de 2001.

fortalecer sus capacidades institucionales, especialmente en la gestión de las transferencias y la generación de recursos propios.

j) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos locales, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales).

96. Los recursos de las transferencias a los municipios se establecen en el marco legal¹⁶, el cual establece que se disponga de una partida en el PGR denominada “Transferencia Municipal”. En la actualidad y para los años bajo evaluación esta transferencia equivale al 10% de los ingresos tributarios establecidos en la ley anual del PGR.

97. La asignación de transferencias se realiza de conformidad con la fórmula que aparece en la Ley No. 466. La ley¹⁷ ha dispuesto categorías de acuerdo con los ingresos corrientes de cada Municipalidad, excepto la municipalidad de Managua. Dichas categorías se muestran en el cuadro 3.6 a continuación:

Cuadro 3.6
Categorías de Municipios según el régimen presupuestario Municipal

Categoría	Municipios que comprende
A	Municipio de Managua
B	Municipios de ingresos corrientes anuales mayores de diez millones y menores o iguales a cincuenta millones de córdobas.
C	Municipios con ingresos corrientes anuales mayores a seis millones y menores o iguales a diez millones de córdobas.
D	Municipios con ingresos corrientes anuales mayores a dos y medio millones y menores o iguales a seis millones de córdobas.
E	Municipios con ingresos corrientes anuales mayores a un millón y menores o iguales a dos y medio millones de córdobas.
F	Municipios cuyos ingresos corrientes anuales son mayores a setecientos cincuenta mil córdobas y menores o iguales a un millón de córdobas.
G	Municipios cuyos ingresos corrientes anuales son mayores a cuatrocientos mil menores o iguales a setecientos cincuenta mil córdobas.
H	Municipios cuyos ingresos corrientes anuales iguales o inferiores a cuatrocientos mil córdobas.

98. Por otra parte, la distribución de transferencia a cada municipio se asigna de conformidad con una fórmula prevista en la Ley¹⁸, la cual se muestra en el cuadro 3.7 siguiente:

¹⁶ Artículo 5 de la Ley 466.

¹⁷ Art 12 de la Ley 466

¹⁸ Artículo 14 de la Ley 466

Cuadro 3.7

Formula de Transferencias Municipal	
$T_{it} = T_{iet} + T_{ijt} - T_{ipt} + T_{igt}$	
Donde,	
T_{it} = Transferencia anual para la municipalidad i en el año t.	
T_{iet} = Transferencia por equidad fiscal para la municipalidad i en el año t.	
T_{ijt} = Transferencia por eficiencia fiscal en el recaudo para la municipalidad i en el año t.	
T_{ipt} = Transferencia por población para la municipalidad i en el año t.	
T_{igt} = Transferencia por ejecución, para la municipalidad i en el año t.	
FUENTE: Anexo a la Ley 466 el cual presenta un detalle de las sub-fórmulas para cada uno de los conceptos indicados.	

99. Esta fórmula refleja la sumatoria de un conjunto de criterios que se explican a continuación:

1. Un porcentaje fijo para el municipio de Managua, el cual corresponde al dos punto cinco porcentual (2.5%) de la partida presupuestaria total de transferencias.
2. Para los otros municipios del país se utilizan los siguientes cuatro criterios: (a) equidad fiscal, (b) eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), (c) población y d) ejecución de transferencia. Estos criterios cubren el noventa y siete punto cinco por ciento (97,5%) restante de la transferencia municipal.
3. El criterio de *Equidad Fiscal* contribuye a la reducción de los desequilibrios fiscales entre los municipios (brecha horizontal), al redistribuir recursos favoreciendo a los de menor capacidad de ingresos, respondiendo directamente a lo establecido en el artículo 177 de la Constitución Política. Este criterio toma en consideración la población de cada uno de los municipios de conformidad con los datos suministrados por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) y el ingreso tributario potencial de cada municipio.
4. El criterio de *Recaudación del IBI* busca incentivar el esfuerzo de la recaudación del IBI de las municipalidades con relación a su potencial de ingresos por el mismo concepto. De este criterio se excluyen a las municipalidades de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, a las cuales para el criterio de eficiencia en la recaudación, se les toma en cuenta como la base de la totalidad de tributos municipales.
5. El criterio de *Población*, establece que se transfiera un monto per cápita a los municipios de acuerdo a la población de cada uno de ellos para contribuir a una oferta mínima de servicios municipales. El monto de transferencia del criterio población para cada municipio resulta del producto del índice de participación de la población municipal, respecto a la población total de los municipios incluidos.

6. El criterio *Ejecución de Transferencia* está orientado a incentivar la eficiencia del gasto en la ejecución de las transferencias recibidas por las municipalidades. Es decir, está dirigido a incentivar el cumplimiento del nivel de ejecución de la Transferencia Municipal por parte de cada uno de los municipios.

100. Las ponderaciones de los criterios corresponden a porcentajes iguales para cada uno de tales criterios así: Equidad Fiscal (25%), Eficiencia en la recaudación del IBI (25%), Población (25%) y Ejecución de Transferencia (25%).

101. Por otra parte, existen requerimientos expresos en la Ley¹⁹, para la distribución en la ejecución de los montos transferidos, los cuales se muestran por categorías en el cuadro 3.8 siguiente:

Cuadro 3.8
Distribución porcentual de la ejecución de transferencias a los Municipios

Categoría del Municipio	Capital (inversión) (%)	Gastos Corrientes (%)
A	90	10
B, C y D	80	20
E y F	70	30
G y H	60	40

102. El MHCP, basado en los criterios mencionados y en la fórmula de transferencias explicada anteriormente, es el principal responsable de asignar y garantizar las transferencias finales municipales en el presupuesto anual presentado a la AN a mediados de octubre de cada año. Así mismo, la Comisión de Transferencias a las municipalidades prevista en la ley²⁰, como órgano asesor del sistema de transferencias, es el organismo que supervisa y monitorea la cabal aplicación de las normas sobre transferencias municipales. La Comisión incluye: (i) el Presidente de INIFOM como coordinador; (ii) el Presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC); (iii) la Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica (AMURACAN); (iv) el Director del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); y (v) el Presidente de los asuntos municipales de la AN.

103. Las reglas de asignación establecidas en la práctica se cumplen. El cumplimiento de tales reglas es supervisado por la Comisión de Transferencias, además, por la CGR quien tiene un miembro delegado en dicha comisión en calidad de observador.

i) Puntual suministro de información confiable a gobiernos locales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio

104. De acuerdo con el Artículo 31 de la Ley 376, el Concejo Municipal deberá aprobar la Ordenanza Municipal que contiene el Proyecto de Presupuesto Municipal, antes del 31 de diciembre del año en que se elabora el mismo. En caso que el Concejo Municipal no aprobase el Presupuesto Municipal antes del 31 de diciembre, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior, sin perjuicio de las transferencias

¹⁹ La asignación, ejecución y difusión transferencias se puede consultar en la dirección Web: http://www.inifom.gob.ni/info_general/Documentos/Montos_Aprobados_y_Entregados.pdf

²⁰ Artículo 18 de la Ley 466

presupuestarias a favor de las Municipalidades. El Concejo deberá discutir y aprobar el nuevo Presupuesto Municipal antes de finalizar el primer trimestre del año correspondiente, si no hiciere, girará para el resto del año el Presupuesto Municipal del ejercicio presupuestario anterior.

105. De conformidad con los plazos anteriores, los Municipios deben conocer con suficiente antelación las transferencias a las que tendrán acceso para financiar al menos en parte sus presupuestos.

106. La información de transferencias aprobadas también se carga en el Sistema de Transferencias Municipales (TRANSMUNI) (www.transmuni.gob.ni), el cual está bajo la responsabilidad del MHCP. En este sitio web, cualquier interesado encontrará información en tiempo real sobre los montos de transferencia municipal otorgadas a las Alcaldías través del PGR.

ii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales

107. Los gobiernos municipales, de acuerdo con la Ley 466²¹, tienen como fecha límite el 15 de febrero para presentar su presupuesto aprobado ante el MHCP, de tal forma que activen las transferencias respectivas. La ley prevé el envío de un conjunto de documentos, entre los cuales se destacan, el Presupuesto Municipal aprobado por el Concejo Municipal, la liquidación del presupuesto del año inmediato anterior el Informe de la ejecución física – financiera anual del Plan de Inversión Municipal y la programación del uso de las transferencias para el año en curso. Sobre una base semanal, los gobiernos municipales ponen al día el uso o ejecución de las transferencias en el sistema TRANSMUNI con el fin de solicitar la siguiente asignación²².

108. Así mismo, envían al MHCP informes trimestrales de la ejecución financiera y física de sus respectivos presupuestos. La remisión de tales informes se realiza a más tardar treinta días de finalizado el trimestre, con copia a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la AN, a través de la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público. Igualmente, para consolidar la ejecución presupuestaria, remiten al MHCP el informe final de cierre de sus presupuestos ejecutados a más tardar cuarenta y cinco días después de finalizado el ejercicio presupuestario, con copia a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la AN.

109. Tanto los presupuestos aprobados como los informes de ejecución se preparan sobre una base armónica en relación con las categorías sectoriales. El detalle de la información sobre la ejecución de transferencias, información ex ante y ex post, se publica en: <http://www.transmuni.gob.ni/>

²¹ Artículo 10 de la Ley 466

²² Según el Artículo 72 de la Ley 550 de la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005, para recibir Transferencias con Cargo al Presupuesto General de la República, los Municipios deben remitir al MHCP las modificaciones, informes de ejecución y cierre de sus presupuestos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales inter gubernamentales	A	Método de Calificación M2
(i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos locales, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales)	A	La asignación horizontal de todas las transferencias que realiza el gobierno central a los gobiernos locales se determinan a través de reglas basadas en normas y sistemas transparentes las cuales en la práctica se cumplen.
(ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos locales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio.	A	Los gobiernos locales tienen acceso a la información sobre los recursos que les serán transferidos por el gobierno central antes de que inicie la preparación de sus presupuestos. Esta información es confiable debido a que es supervisada por la Comisión de Transferencias. Además forma parte del proyecto oficial de PGR presentado a la AN.
(iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales.	A	Los gobiernos locales presentan información fiscal (ex ante y ex post) al MHCP, consistente con la clasificación presupuestaria, la misma que se consolida en informes anuales regulares, información que se encuentra disponible al instante, gracias al Transmuni. Todos los gobiernos locales cumplen con esta obligación.

ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

110. La supervisión regular y sistemática del riesgo fiscal²³ que generan - de forma agregada - las empresas públicas, organismos públicos autónomos y los gobiernos sub-nacionales²⁴ al gobierno central es una buena práctica de gestión de las finanzas públicas.

²³ El riesgo fiscal evaluado es el que generan las siguientes operaciones financieras: i) incumplimiento de los servicios de la deuda, con o sin garantía del Estado, ii) pérdidas operacionales, iii) compromisos de gasto sin financiamiento, iv) atrasos de pago con proveedores (deuda flotante) y iv) retenciones no verdaderas (pensiones, impuestos y otros)

²⁴ En Nicaragua, los Gobiernos Sub-Nacionales son las Municipalidades, definidas en la legislación nacional en el artículo 4 inciso b) de la Ley 550.

111. En este sentido, el presente indicador evalúa en qué medida el MHCP, como ente rector de las finanzas públicas en Nicaragua, realiza un seguimiento cercano a las actividades de las empresas estatales, los gobiernos locales y el resto de las instituciones públicas autónomas. La información utilizada para la evaluación corresponde al año 2012, último ejercicio presupuestario finalizado.

112. De conformidad con la Ley 290 de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo²⁵, la Ley 550²⁶, y la Ley 477²⁷, el gobierno central tiene la función de supervisar a otras entidades públicas con el fin de gestionar los riesgos asociados a las operaciones y actividades de los gobiernos sub-nacionales (locales) (GSN), organismos públicos autónomos²⁸ (OPA) que incluyen entes descentralizados y poderes del Estado y empresas públicas (EP). En este contexto, el MHCP es el principal responsable de supervisión de las transacciones y operaciones globales de otras entidades públicas, especialmente sobre aquellas que podrían implicar riesgo fiscal.

113. En otros aspectos fiscales, las EP según el artículo 3 de la Ley 550, están sujetas al control tutelar de la entidad u organismo estatal al cual se encuentran adscritos. En la dimensión (i) se analiza las condiciones de las EP/OPA y en la dimensión (ii) las de los GSN.

i) Medida en que el gobierno nacional realiza el seguimiento de los OPA y las EP.

114. Entre las más importantes EP de Nicaragua se destacan: la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, la Empresa Nicaragüense de Electricidad, la Empresa Portuaria Nacional, la Empresa de Correos de Nicaragua, la Empresa de Transmisión Eléctrica, la Empresa Nacional de Alimentos Básicos, la Empresa Nicaragüense del Petróleo y las Instituciones financieras del estado. Entre los más importantes OPA se destacan; La Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Procuraduría para los Derechos Humanos.

115. Nicaragua en el pasado enfrentó presiones fiscales como consecuencia de incumplimientos financieros de las empresas públicas. Debido a esto, desde 1995 Nicaragua ha estado mejorando su marco regulatorio de control fiscal sobre otras entidades públicas, en especial lo relacionado con la contratación de deuda pública. De hecho, la Ley 477 establece un procedimiento que regula la contratación de deuda por parte de las entidades públicas.

²⁵ Ley 290 de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo de fecha 3 de Junio de 1998 reglamentada por el Decreto No. 71-98 de fecha 31 de Octubre de 1998. El artículo 21 especialmente, precisa la función de supervisión del MHCP sobre ejecutores de presupuesto y usuarios de endeudamiento público.

²⁶ Ley 550 de administración financiera y del régimen presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005

²⁷ Ley 477 de Deuda Pública de fecha 12 de diciembre del 2003, en su artículo 2, establece que están sujetas a esta ley todas las instituciones del sector público que realicen operaciones de crédito interno y externo, así como también cuando requieran del aval o garantía del estado para sus contrataciones de financiamiento interno o externo.

²⁸ En Nicaragua, los Organismos Públicos Autónomos son los Entes Descentralizados, definidas en la legislación nacional en el artículo 4 de la Ley 550 y el artículo 4 de la Ley 290.

116. El procedimiento de contratación de deuda se inicia cuando una solicitud formal por parte de la institución se presenta al MHCP la justificación, términos y condiciones, fuentes de financiamiento, y la actualización de sus estados financieros. Si la información de la solicitud está en orden, el MHCP autoriza el inicio de gestiones. Asimismo, la AN es quien finalmente ratifica al Poder Ejecutivo la contratación de deuda pública. Adicionalmente, la Ley describe un marco operativo de registro de la misma.

117. Por su parte el PEF²⁹, el cual establece el programa macroeconómico de cinco años realiza una programación financiera que considera la política de ingresos, gastos y financiamientos estableciendo metas para las variables anteriormente mencionadas que las instituciones deben de seguir. Asimismo, el PEF hace mención al riesgo fiscal, pero no es su objetivo constituirse en un informe global de riesgos fiscales. Anualmente, el MHCP y el BCN actualizan e informan sobre la situación del PEF.

118. PEF tiene una cobertura que incluye a las principales OPA y EP , siendo un ejercicio comprensible y coherente que trata la sostenibilidad de la deuda entre otros, no obstante el MHCP aún enfrenta retos para conseguir una mejor información de los organismos autónomos y empresas públicas. Por ejemplo, a través del uso sistemático de estados financieros auditados. En este contexto, el MHCP por defecto aplica un enfoque prudencial para reducir el riesgo fiscal. Aunque, actualmente no se emite un informe como tal de riesgo fiscal global.

119. En términos de seguimiento, según el reglamento de la Ley 477³⁰, en su artículo 24 se requiere que para efectos del seguimiento de la Estrategia Nacional de Deuda Pública y la Política Anual de Endeudamiento Público, el MHCP a través de la Dirección General de Crédito Público presenta al Comité Técnico de Deuda un informe trimestral sobre la gestión de la deuda pública. Con base en este informe el Comité puede sugerir al MHCP ajustes en la estrategia de endeudamiento y otras acciones.

120. Las EP presentan estados financieros anuales auditados. Los gobiernos autónomos no presentan estados financieros anuales auditados.

121. En resumen, aunque el MHCP realiza un seguimiento cercano a las OPA y las EP, todavía no se prepara un informe de riesgo global con regularidad que integre todas las entidades y organismos de esta naturaleza.

ii) Medida en que el gobierno nacional realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales.

122. Como GSN, se encuentran las entidades descentralizadas de base territorial como los 153 Municipios y los 2 Consejos Regionales Autónomos del Atlántico Norte y Sur y los 2 Gobiernos regionales Autónomos del Atlántico Norte y Sur.

123. Como se indica en la Ley 477 de endeudamiento público, en cualquiera de las formas previstas en la Ley, así como las garantías, se incluye a los gobiernos locales y

²⁹ Ver el PEF 2013 – 2016 con evaluación del año 2012 en la sección de documentos de la página del MHCP <http://www.hacienda.gob.ni>

³⁰ Decreto No. 2-2004, Reglamento de la Ley no. 477, Ley General de Deuda Pública de fecha 30 de enero del 2004.

en esa medida, mediante la intervención del MHCP y de un ente asesor³¹, denominado Comité Técnico de Deuda³², efectúa una evaluación de riesgo de la deuda garantizada y realiza el seguimiento del endeudamiento de tales gobiernos. Entre las funciones más importantes de dicho Comité está la formulación y revisión periódica de la propuesta de Estrategia Nacional de Deuda Pública.

124. El Comité Técnico de Deuda evalúa las obligaciones y recomienda cualquier ajuste o notifica cualquier discrepancia con la Estrategia Nacional de Deuda y la Política Anual de Endeudamiento Público.

125. Así mismo, en el sitio web³³ de TRANSMUNI, del MHCP, las municipalidades registran y actualizan sus planes de inversión para permitir que el MHCP realice el seguimiento respectivo a las mismas.

126. Por otra parte, la DGP realiza en forma trimestral y al cierre del ejercicio presupuestario, un análisis de los resultados financieros y físicos, y una evaluación de los programas de gasto y de cualquier otra información que considere pertinente sobre la ejecución presupuestal de los GSN. Esto implica que el MHCP tiene una constante vigilancia sobre la ejecución presupuestaria global de dichos gobiernos.

127. Alternamente, las municipalidades envían mensualmente al MHCP a través de la DGCP así como a la Contraloría General de la República (CGR), reportes escritos sobre saldos y movimientos de la deuda pública e intermediada y copias de convenios de las nuevas contrataciones. Con base en estas informaciones la CGR practica auditorías específicas selectivas según sus análisis de riesgo. Así mismo, con la implementación de la versión 6 del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), la CGR dispone de información en tiempo real de la deuda para sus fines de seguimiento en términos de control externo.

128. En resumen, aunque el MHCP realiza un seguimiento cercano a los GSN todavía no se prepara un informe de riesgo global con regularidad que integre los GSN.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público.	C	Método de Calificación M1
(i) Medida en que el gobierno nacional realiza el seguimiento de los OPA y las EP.	C	El MHCP realiza seguimiento con regularidad a estas entidades y organismos, mediante la evaluación periódica de sus ejecuciones presupuestales y los procesos de endeudamiento, pero todavía no se consolida con regularidad un informe global de riesgos.

³¹ El Comité Técnico de Deuda está integrado por el MHCP, el Banco Central, el Ministerio de Fomento Industria y Comercio, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el SNIP y la Dirección de Análisis y Seguimiento al Gasto Público de la Asamblea Nacional. Este Comité opera como órgano de consulta y asesoría al MHCP en materia de endeudamiento público interno y externo.

³² La creación y funciones del Comité Técnico de Deuda se establecen en el artículo 16 de la Ley 477.

³³ <http://www.transmuni.gob.ni>

Indicador	Calificación	Explicación
(ii) Medida en que el gobierno nacional realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos locales.	C	La posición fiscal de los GSN es supervisada por el MHCP, con base en los informes mensuales que recibe sobre endeudamiento e inversiones, así como por la evaluación periódica de su ejecución presupuestal. Sin embargo, todavía no prepara un informe global de riesgo sobre estos Gobiernos.

ID-10 Acceso público a la información fiscal clave

129. El presente indicador evalúa las facilidades de acceso que tiene la población a la información fiscal clave que genera el gobierno central en Nicaragua. La transparencia de la información se valora, por un lado, sobre la base de la disponibilidad y facilidad de acceso a la documentación pertinente por parte de la población o, por lo menos los grupos de interés, y, por el otro, en función de la calidad, integralidad y oportunidad de la misma. Los datos para la evaluación provienen de la información disponible para la gestión fiscal 2012, último ejercicio presupuestario finalizado.

130. El marco legal vigente³⁴, establece que el presupuesto general y los presupuestos del sector y los informes de seguimiento deben ser puestos a disposición del público a través de los medios de comunicación adecuados a más tardar quince días después de ser emitidos. Un importante medio utilizado por el MHCP para difundir dicha información es el Portal de Consulta Ciudadana (www.consultaciudadana.gob.ni), donde la documentación del presupuesto, informes de progreso durante el año y los informes sobre el presupuesto anual son publicados.

131. La Ley 621 de Acceso a la Información Pública³⁵ refuerza el derecho a la información y ordena el establecimiento en todas las entidades públicas de la Oficina de Acceso a la Información Pública (OAIP), la cual tiene como mandato asistir y responder a consultas de información de los ciudadanos. La solicitud de información se puede realizar a través de formularios de solicitud en línea disponibles en la mayoría de los sitios web de ministerios e instituciones, incluyendo el MHCP. Sin embargo, no existen estadísticas sobre el número de solicitudes procesadas y publicadas.

i) Número de los elementos de acceso público a la información siguiente que se utilizan en el país.

132. La evaluación del acceso público a la información fiscal clave se mide en función del cumplimiento de los siguientes elementos establecidos por la metodología PEFA:

³⁴ Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005.

³⁵ Ley No. 621 de Acceso a la Información Pública, de fecha 26 de Junio de 2007.

Cuadro 3.9
Elementos esenciales para medir el acceso a la información pública

Elementos de información	Explicación	Cumple
1. Documentación sobre el presupuesto anual: El público puede tener un conjunto completo de documentos a través de medios apropiados cuando el proyecto de presupuesto se presenta al Poder Legislativo.	El proyecto de presupuesto completo se publica en el sitio web del MHCP pocos días después (menos de una semana) de que se presenta a la AN.	Si
2. Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio: Los informes de ponen sistemáticamente a disposición del público a través de medios apropiados, dentro del mes siguiente a la fecha en que estén completos.	Los informes de ejecución presupuestaria trimestrales se publican en la web del MHCP dentro del mes siguiente.	Si
3. Estados financieros de cierre de ejercicio: Están a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que este completa la auditoría.	No se ponen a disposición del público estados financieros de cierre del ejercicio auditados	No
4. Informes de auditoría externa: Todos los informes sobre las operaciones consolidadas del gobierno central se ponen a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que este completa la auditoría.	La CGR no practica auditoría externa a informes sobre operaciones consolidadas del gobierno central.	No
5. Adjudicaciones de contratos: La adjudicación de todos los contratos cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente US\$ 100,000 se publica, por lo menos trimestralmente, a través de medios apropiados.	Todas las licitaciones y adjudicaciones se publican en www.nicaraguacompra.gob.ni en menos de tres meses.	Si
6. Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios: Por lo menos una vez por año se hace pública la información a través de medios apropiados, o se proporciona a quien la solicite, en relación con unidades de servicios primarios con cobertura nacional en no menos de dos sectores.	No hay indicios que esté disponible esta información o que se proporcione a quien lo solicite.	No

133. Del cuadro anterior se desprende que el gobierno central en Nicaragua cumple con otorgar acceso a tres de los seis documentos clave requeridos por la metodología.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-10 Acceso del público a información fiscal local clave.	B	Método de Calificación M1
(i) Número de los elementos de acceso público a la información arriba mencionados que se utilizan.	B	El gobierno central en Nicaragua pone a disposición tres de los seis elementos de información fiscal clave sugeridos por las buenas prácticas internacionales.

3.3. Presupuesto basado en Políticas

134. Los indicadores ID-11 e ID-12, de forma conjunta, valoran si el presupuesto se prepara teniendo en cuenta las prioridades institucionales y siguiendo los procedimientos establecidos legalmente.

ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

135. Un proceso de preparación y aprobación del presupuesto público ordenado, con plazos claramente definidos y espacios suficientes para el debate sobre la mejor forma de asignar los recursos disponibles entre las prioridades existentes, constituye una buena práctica de gestión de las finanzas públicas. El presente indicador evalúa cómo se lleva a cabo este proceso en Nicaragua sobre la base de la información disponible para la preparación del presupuesto del año fiscal 2012.

136. El marco legal que gobierna el proceso presupuestario es la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario. De conformidad con lo previsto esta ley, el Presidente de la República debe presentar ante la AN el Proyecto de Ley Anual de PGR, a más tardar, el quince de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario para el cual regirá la Ley³⁶.

137. El proceso mencionado, parte con la definición de una política nacional para el ejercicio a presupuestar, la cual será informada por el MHCP a los organismos y entidades del sector público dentro del alcance del PGR, a más tardar el treinta de mayo de cada año. A través de esta política, el MHCP establece el límite máximo de gasto que cada una de las referidas entidades y organismos tendrá para el ejercicio presupuestario siguiente, discriminando los grupos de gastos a que se refiere el artículo 19 la ley 550. Con base en esta política nacional y los objetivos y los programas propios de estos organismos y entidades, los mismos deberán formular, según fuere el caso, sus respectivos presupuestos y/o propuesta de asignación presupuestaria³⁷.

138. Las entidades bajo el alcance del PGR deben presentar sus anteproyectos de presupuesto a la DGP del MHCP, dentro del plazo que les fija dicho Ministerio y de conformidad con la política presupuestaria, los límites de asignación de recursos y las

³⁶ Artículo 35 de la ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005.

³⁷ Artículo 30 de la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario.

directivas técnicas establecidas por esta Dirección³⁸. Una vez evaluados los anteproyectos y efectuadas las aclaraciones y modificaciones aplicadas y concertadas con las entidades interesadas, el MHCP mediante la DGP preparará el Proyecto de Ley Anual de PGR, sobre la base de los anteproyectos de presupuesto aprobados a las entidades y organismos, con los ajustes que haya aprobado la autoridad competente para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 550³⁹.

i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo

139. En la práctica las entidades bajo el alcance del PGR, comienzan a preparar el presupuesto a principios de septiembre del año previo al que corresponde el proyecto de presupuesto, cuando el MHCP les comunica los techos finales para el presupuesto del próximo año (paso 12 en el cuadro 3.8). Para tales efectos, el MHCP envía una carta formal a la máxima autoridad de cada entidad detallando los techos presupuestarios para gastos corrientes y de capital, incluyendo la fuente de fondos correspondiente. Los límites indicados son obligatorios para el presupuesto del próximo año y referenciales para los siguientes tres próximos años en el contexto del MPMP. Con la información proporcionada por el MHCP, las entidades tienen que preparar y completar su propuesta de presupuesto a finales de septiembre.

140. La línea de tiempo para preparar el presupuesto estipulado en las normas y la metodología MPMP no se ha cumplido desde el año 2008 cuando el MHCP decidió dejar sin efecto que los sectores presenten sus estimaciones de forma abierta.

141. Antes de 2008 era bastante común que las demandas excedieran los recursos disponibles lo cual creó una suerte de fricciones entre las entidades y el MHCP. El papel crítico de los techos definitivos en la preparación del presupuesto se argumentó como la principal causa para no cumplir las directrices establecidas por el MPMP. La razón por la cual el MHCP comunica los límites indicados en septiembre muy cerca de la presentación del presupuesto a la AN, se debe a que el MHCP debe confirmar los ingresos actuales con el fin de prever su comportamiento probable para el próximo año fiscal. Por lo anterior, es claro que las entidades disponen de menos de cuatro semanas para completar sus presupuestos.

142. En el cuadro 3.10 se presenta el calendario de presupuesto que figura en las directrices MPMP:

³⁸ Artículo 31 de la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario.

³⁹ Artículo 33 de la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario.

Cuadro 3.10
Calendario de Presupuesto de acuerdo al MPMP

Acción	Responsable	Mes 1 Junio		Mes 2 Julio				Mes 3 Agosto				Mes 4 Septiembre				Mes 5 Oct.	
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2		
1	Proyecciones macroeconómicas	BC															
2	Formulación de la política presupuestaria	OAFE															
3	Aprobación de la política presupuestaria	MHCP															
4	Solicitud formal de necesidades presupuestarias	MHCP															
5	Capacitación de las unidades ejecutoras sobre las demandas presupuestarias	OAFE/inversión pública /unidades de TI															
6	Formulación y presentación de demandas	Sectores															
7	Revisión de la estructura programática	Sectores/ Presupuesto e pública															
8	Revisión y consolidación de necesidades	Presupuesto e inversión pública															
9	Presentación ante el Gabinete Económico de la política presupuestaria, las demandas sectoriales, y las asignaciones y techos presupuestarios.	MHCP															
10	Presentación ante la Presidencia de la política presupuestaria, las demandas sectoriales, y las asignaciones y techos presupuestarios.	MHCP															
11	Aprobación de política y techos presupuestarios.	Presidencia															
12	Información a los sectores de la política presupuestaria y techos definitivos.	MHCP															
13	Revisión y definición de los indicadores de las entidades.	Sectores/Dir. Gral. Presupuesto															
14	Borradores de presupuesto por las entidades sectoriales con consulta y participación ciudadana.	Sectores															
15	Presentación de Borradores de presupuesto y MPMP.	Sectores															
16	Revisión y consolidación de borradores de presupuesto.	Presupuesto e inversión pública															
17	Revisión y consolidación de presupuestos de ingresos por fuentes de financiamiento.	DGP y Oficina Asuntos Fiscales															
18	Integración y consolidación de la situación de la deuda pública y análisis de sostenibilidad.	DGP y crédito público															
19	Integración y consolidación del anteproyecto de ley de presupuesto.	DGP															
20	Presentación de anteproyecto de presupuesto y MPMP ante el Gabinete Económico.	MHCP															
21	Presentación del anteproyecto de presupuesto y MPMP ante la Presidencia.	MHCP															
22	Ajustes y aprobación del anteproyecto de ley de presupuesto	Presidencia															
23	Impresión y presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, con el MPMP adjunto, ante la AN.	MHCP/ DGP															

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados obtenidos del MPMP, 2013

143. En el cuadro anterior se presentan las actividades para preparar el presupuesto en teoría. De hecho se puede interpretar como Mes 1 a junio y, posteriormente, hasta mediados de octubre que es el plazo máximo según la Ley para presentar la propuesta de presupuesto a la AN.

ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente) y participación política en esa labor de orientación

144. El MHCP a través de la Dirección de Presupuestos emite directrices detalladas para apoyar el proceso de preparación del presupuesto. Estas directrices incluyen un calendario detallado asociado a las actividades críticas que las entidades tienen que completar con el fin de preparar el presupuesto de acuerdo a las prioridades del marco fiscal. No obstante, esos reglamentos no se han aplicado en Nicaragua todavía. La interacción más relevante entre el MHCP y los sectores es la carta que el MHCP envía al Jefe de cada entidad informando los límites presupuestarios, lo cual sucede en tiempo muy cercano a la fecha límite para presentación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo ante la AN.

iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea legislativa (dentro de los tres últimos años)

145. En el cuadro 3.11 siguiente se detallan las fechas en que la AN aprobó el presupuesto para los tres últimos años:

Cuadro 3.11
Oportunidad Aprobación Presupuesto últimos tres años

Año del Presupuesto	Fecha de Aprobación	Antes de la apertura del ejercicio
2010	15.12.2009	Si
2011	30.11.2010	Si
2012	22.02.2012	No

146. Se debe señalar que, aunque en el año 2012, la Ley Anual del Presupuesto de la República (PGR) fue aprobada dos meses después de la fecha de inicio de la ejecución del ejercicio presupuestario, la ejecución del PGR se implementó en el tiempo que establece la Ley, rigiendo de manera provisional el Proyecto de Presupuesto Anual que presentó el gobierno, tal como lo faculta el artículo 44 de la Ley 550.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	B	Método de Calificación M2
(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.	C	Existe un calendario presupuestario anual claro, pero su cumplimiento no es preciso y se presentan retrasos. Las entidades solo reciben la información sobre techos límite en el mes de septiembre, lo cual ocasiona que dispongan de poco tiempo para realizar estimaciones detalladas y por ello muchos no logran completarlas a tiempo.
(ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios.	B	Se remite a las entidades una carta del MHCP detallada para la preparación de los anteproyectos de presupuesto. Los topes máximos aprobados por el Gabinete Económico se envían junto con la carta del MHCP se proporciona a tales entidades, pero antes de que presenten sus documentos para respaldar su propuesta de presupuesto.
(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo.	B	Los presupuestos de los años 2010 y 2011 se aprobaron antes de la apertura de los ejercicios correspondientes. El presupuesto de 2012 fue aprobado dentro de los dos meses posteriores a la apertura del ejercicio correspondiente. .

ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación

147. Las decisiones de política pública tienen implicaciones multianuales sobre el gasto público, por lo tanto la buena práctica de gestión de finanzas públicas requiere que estas decisiones se vinculen a estimados de disponibilidad de ingresos también en el mediano plazo. En este sentido, el presente indicador evalúa en qué medida Nicaragua ha incorporado la perspectiva multianual a sus sistemas de planificación, presupuesto e inversión pública. La evaluación se realiza sobre la base de la información disponible para los años fiscales 2010, 2011 y 2012.

148. En Nicaragua se consideran como elementos básicos para la formulación de la política presupuestaria y, por ende, del PGR: El Plan Nacional de Desarrollo, el PEF, el MPMP, la Política de Endeudamiento, y el Programa de Inversiones Públicas (PIP). De igual forma, la cuenta de inversiones del ejercicio presupuestario clausurado, el

presupuesto ejecutado y el consolidado del sector público del ejercicio vigente, entre otros⁴⁰.

149. El MPMP se define en el marco legal⁴¹ como aquel que está constituido por proyecciones de al menos los dos ejercicios presupuestarios subsiguientes al ejercicio presupuestario que se ha elaborado. Las proyecciones presupuestarias no tendrá carácter vinculante y deberán contener, como mínimo, una estimación de:

- a) Ingresos por rubro.
- b) Egresos según tipo de gasto y organismo.
- c) Metas físicas y de producción de bienes y servicios que se pretende lograr.
- d) Programa de inversiones públicas.
- e) Programación de desembolsos externos, préstamos y donaciones.
- f) Evolución de la deuda pública, de conformidad con lo establecido en la política de endeudamiento.
- g) Descripción de las políticas presupuestarias y criterios que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros.

150. Al momento de la evaluación, el MPMP es de aplicación obligatoria para todas las entidades del gobierno central bajo el ámbito del SIAF.

151. El MHCP, es el organismo rector de la formulación de una Estrategia Nacional de Deuda Pública⁴², la cual incorpora entre otros los siguientes elementos: la capacidad de pago del país y la sostenibilidad macroeconómica de la deuda, la conciliación de los objetivos de los proyectos y programas de desarrollo con la capacidad de endeudamiento externo e interno del país, la disponibilidad prevista de recursos presupuestarios para la contraparte de programas y proyectos, la orientación de la asistencia técnica y financiera hacia la inversión y los programas de desarrollo económico y social, un plan de renegociación y conversión de la deuda pública interna y externa para reducir los niveles de deuda, reducción del costo de financiamiento o de ambos, un límite de endeudamiento global, considerando de manera prudente los riesgos y la vulnerabilidad de los ingresos internos y externos proyectados, así como también el perfil del servicio de la deuda.

i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales

152. En Nicaragua la perspectiva plurianual en planificación fiscal, política de gasto y presupuestación se enmarca en el MPMP el cual fue presentado formalmente por primera vez a través de la Ley 550 de administración financiera y del régimen presupuestario.

153. El MPMP cubre un período de cuatro años, incluido el año presupuestario en curso, y se actualiza cada año. Las previsiones se basan en las principales categorías de la clasificación económica funcional/sectorial. Los techos presupuestarios multianuales no son vinculantes, y se pueden ajustar a medida que cambien los

⁴⁰ Artículo 30 de la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005.

⁴¹ Artículo 37 de la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario.

⁴² Artículo 10 de Ley 477 General de Deuda Publica de fecha 12 de diciembre de 2003.

supuestos macroeconómicos. Aunque la presentación de las categorías de gasto es bastante agregada, en principio, no hay categorías de gasto que se excluyan de la revisión y el ajuste bajo el MPMP. También hay coherencia entre el MPMP y el PIP.

154. Dado que el MPMP es relativamente nuevo, el MHCP ha estado jugando el papel principal en su preparación con los sectores. El proceso de preparación consiste en una serie de reuniones en las que el MHCP informa a los organismos de gasto sobre las restricciones macroeconómicas y fiscales para los próximos años, y sobre techos presupuestarios para la preparación del presupuesto.

155. La Dirección de Política Tributaria del MHCP es el principal responsable de la previsión de ingresos. La previsión de ingresos es coherente con las proyecciones del FMI. La misma dirección general prepara el marco macro-fiscal, que forma parte de la documentación oficial MPMP a ser presentada a la AN que acompaña al proyecto de ley de presupuesto anual. Una vez que la AN aprueba la ley de presupuesto, el MHCP publica el presupuesto, incluidos los objetivos macro-fiscales a mediano plazo. Además, esta información está a disposición del público en general a través de la página web del MHCP (<http://www.hacienda.gob.ni/marcopresupuestario/>).

ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda.

156. En el MPMP se incluye un análisis de sostenibilidad de la deuda interna y externa sobre la base de las metodologías del Banco Mundial y del FMI. Este informe se prepara para un período de cuatro años, pero se actualiza cada año. Además, del análisis de sostenibilidad de la deuda generados dentro del MHCP, en los casos de contratación de financiamiento externo, el MHCP solicita al BCN un dictamen técnico sobre el grado de concesionalidad del nuevo endeudamiento, las implicaciones tanto en el servicio como en el saldo de la deuda pública externa y el impacto en los indicadores de sostenibilidad de la misma⁴³.

iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones

157. Las limitaciones sobre el costeo de las metas se explica en un estudio sobre el MPMP de Nicaragua 2006 – 2014, en el cual se explica que *“La formulación del MPMP parte de un enfoque financiero macroeconómico que determinan los límites del gasto público. Esta característica financiera persiste en la formulación del presupuesto de cada entidad del gobierno, que a pesar que se formulan metas indicativas sectoriales a lograr, la falta del factor de costeo de metas no permite ligar recursos con metas en muchos sectores. Salvo para los proyectos de inversión pública, donde el costo de las obras es más evidente, permite una mejor aproximación de metas y recursos, pero en el caso de las metas sociales es menor esta aproximación. El costeo de metas es uno de los problemas de mayor importancia que limita la eficiencia de la asignación presupuestaria. La insuficiencia de registros de costos de metas sociales, tanto en el*

⁴³ Artículo 45 de la Ley 477.

*sector público como en el privado, no permite establecer un vínculo directo entre la asignación financiera y las metas a nivel nacional*⁴⁴.

158. En cuanto a costos unitarios a efectos de planificación y presupuestación, debido a que los sistemas de GFP operan sobre la base de efectivo, no permiten que las entidades públicas costeen sus programas en términos unitarios. Por ejemplo, el cálculo de costos de la depreciación de las instalaciones no se puede incluir en el presupuesto y por lo tanto existe el riesgo de que poco a poco las instalaciones se vayan deteriorando y terminen afectando la calidad de prestación de servicios.

159. Se puede afirmar que para el caso de las inversiones existe un cuerpo razonablemente maduro de normas y procedimientos para el costeo de las inversiones públicas. El SNIP⁴⁵ una dependencia del MHCP es el instrumento por el cual se puede establecer la viabilidad económica de las propuestas de inversión pública y sirve de base para establecer la congruencia con la estrategia del sector. No sucede lo mismo con los gastos recurrentes en las cuales es todavía incipiente la determinación de su costo en las entidades dependientes del PGR y no se dispone de bases para establecer su congruencia con las provisiones fiscales agregadas.

160. Como excepción, se destaca el avance en la adopción de buenas prácticas por el sector de la educación, como parte del diseño de su estrategia. En el cuadro 3.12 se resume dicha estrategia que incluye el cálculo de costos unitarios:

Cuadro 3.12
Sector de Educación estimaciones de costos unitarios

En 2010 el Ministerio de Educación finalizó un proceso de planificación estratégica para producir el Plan Estratégico de Educación 2011-2015. El proceso del plan estratégico contó con la participación de las principales partes interesadas a fin de reunir diferentes puntos de vista sobre el sector. El documento estratégico incluye un amplio análisis de la situación del sector, describe sus principales deficiencias y retos. Define una visión y misión, objetivos estratégicos, objetivos específicos, matriz de indicadores, y costo total del plan estratégico. La tarea fue asistida por el Banco Mundial a través de la herramienta de simulación (EPSSIM) adaptada a las condiciones de Nicaragua. El modelo de simulación permitió al sector estimar la financiación total de US\$ 500 millones para garantizar el cumplimiento de la estrategia general con una diferencia de US\$250 millones. A lo largo de los procesos, el modelo de simulación abre interesantes preguntas tales como es la clasificación de presupuesto la más adecuada entre los gastos corrientes y de capital, por ejemplo cual debería ser la clasificación para maestros de pre-escolar, pero se presupuestan como maestros primarios, cómo tratar a los gastos de inversión previamente, ya que es no es factible asignarlos a proyectos individuales, la forma de construir los costes unitarios, y la forma de gestionar retrasos entre las inversiones previstas y la contratación formal de los fondos de donantes. A fin de abordar estas cuestiones, el Ministerio de Educación y el MHPC interactúan de manera proactiva. Como resultado del proceso de planificación estrategia de acuerdo a mejores prácticas, la calidad del MGMP Educación mejoró significativamente.

⁴⁴ Tomado del documento “Marco Presupuestario de mediano Plazo en Nicaragua 2006 – 2014, Avances, perspectivas y desafíos, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP, 2011

⁴⁵ Creado por el Decreto Presidencial N° 61-2001 de fecha 9 de Julio de 2001 y el Decreto No. 83-2003, de “Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas”, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 230 del 3 de diciembre del año 2003.

iii) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro.

161. El “*aprender haciendo*” ha permitido a los sectores mejorar gradualmente la calidad de sus aportes al MPMP. No obstante y de acuerdo a las evaluaciones independientes, la capacidad de planificación de las entidades públicas es considerada como el principal problema para vincular de mejor forma los procesos de planificación con el presupuesto. En general, el PIP contiene vínculos entre inversiones y presupuesto de gastos corrientes futuros (costos de inversión y gastos de operación y mantenimiento⁴⁶), sin embargo, estos en algunos casos se debilitan debido a la necesidad de priorizar primero dentro de los límites de presupuesto ciertos gastos corrientes, por ejemplo, los salarios, a los cuales los sectores dan prioridad.

162. En las políticas de inversión se precisa que antes de procesar un proyecto se debe establecer si el mismo es pertinente en función de las prioridades del país o su estrategia de desarrollo. En esa medida podría decirse que no hay lugar a proyectos de inversión que no sean congruentes con los gastos recurrentes. En los registros de inversión o ejecución de inversión no se identifican proyectos que se hayan paralizado o lentificado por debilidad en los vínculos con los gastos de operación o mantenimiento.

163. Por otra parte, está previsto que un elemento básico para la formulación de la política presupuestaria y, por ende, del PGR, es el PIP⁴⁷. Esto implica que en los presupuestos que se propongan y aprueben deberá existir una coherencia entre la inversión y los gastos presupuestados para su mantenimiento y operación.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	B+	Método de Calificación M2
(i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales	A	Se preparan previsiones de los agregados fiscales basados en las principales categorías de la clasificación económica funcional/sectorial para cuatro años, con actualizaciones anuales. Los vínculos entre las estimaciones plurianuales y la fijación de topes presupuestarios anuales máximos, son claros, y se explican las diferencias.

⁴⁶ Metodología General para la Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública emitida por la Dirección nacional de Inversión Pública.

⁴⁷ Artículo 30 de la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen presupuestario

Indicador	Calificación	Explicación
(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda.	A	Anualmente se realiza un análisis de sostenibilidad de la deuda externa e interna, así como cada vez que se planifica contratar un nuevo crédito externo. De tales análisis se producen informes oficiales.
(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones	B	En general, para las inversiones relacionadas con sectores dentro del PGR la determinación de costos, es congruente con las previsiones fiscales. En algunas de estrategias sectoriales, como Educación, esta conclusión también se aplica a los gastos recurrentes, por lo cual se puede afirmar que esta buena práctica se cumple entre el 25 y el 75% del gasto primario.
(iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro.	C	Muchas decisiones de inversión tienen vínculos débiles con estrategias sectoriales y sus implicaciones en los gastos corrientes futuros se dan sólo en algunos casos.

3.4. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

164. Este punto presenta los indicadores ID-13 a ID-21 que valoran de forma conjunta sí el presupuesto se ejecuta de forma ordenada y previsible, así como sí existen mecanismos de control y custodia para el uso de los recursos públicos.

ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

165. Las buenas prácticas de gestión de las finanzas públicas requieren que las obligaciones tributarias para los contribuyentes sean universales, claras, accesibles, equitativas y justas. En este sentido, el presente indicador valora la aplicación y el cumplimiento de estos atributos en la administración tributaria del gobierno central de Nicaragua. La información utilizada para la evaluación se ha recogido en agosto de 2013, durante la vista de campo realizada al país.

166. La administración tributaria en Nicaragua está compuesta por la DGI y la DGA, entes descentralizados bajo la rectoría sectorial del MHCP, pero con personalidad jurídica propia y autonomía técnica, administrativa y de gestión de sus recursos humanos⁴⁸. Los impuestos existentes, en orden de importancia para la recaudación, son:

⁴⁸ Ley 339 creadora de la Dirección de General de Servicios Aduaneros y de reforma de la ley creadora de la Dirección General de Ingresos, de fecha 17 de marzo de 2000, Art. 2

Cuadro 3.13
Ingresos tributarios por tipo de impuesto y monto recaudado, 2012
 (En C\$ Millones)

Impuestos	Ingreso Ejecutado	Participación % en el Total
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	15,151.5	40.7%
Impuesto a la Renta (IR)	13,107.4	35.2%
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	6,884.0	18.5%
Derechos Aduaneros de Importación (DAI)	1,660.9	4.5%
Otros	418.0	1.1%
Total	37,221.8	100.0%

Fuente: Banco Central de Nicaragua, Balance Fiscal, 2013
 e información proporcionada por la DGI y la DGA, 2013

167. Los cuatro primeros impuestos, que representan el 98.9% de la recaudación total para el año 2012, son impuestos auto-determinados por el contribuyente.

i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios

168. El marco legal y normativo principal para la administración tributaria en Nicaragua está dado por la Ley 562 Código Tributario⁴⁹, la recientemente promulgada Ley 822 de Concertación Tributaria⁵⁰ y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)⁵¹. Estas leyes abarcan a todos los impuestos e incluyen un conjunto de disposiciones reglamentarias generales y administrativas para su aplicación y operación.

169. La normativa presentada es clara, contiene los principales instrumentos de un sistema tributario moderno y prohíbe de forma explícita el otorgamiento de beneficios tributarios o fiscales por parte de los funcionarios públicos a personas jurídicas o naturales, mediante instrumento administrativo, contractual o normativo, que no sea propiamente la ley⁵², limitando así la discrecionalidad para la aplicación de los mismos.

170. El otorgamiento de beneficios tributarios y fiscales es - sin embargo - extenso, como se constata en la propia Ley de Concertación Tributaria, que lista un número de 73 cuerpos legales que otorgan exenciones y exoneraciones⁵³.

⁴⁹ Ley 562 Código Tributario de la República de Nicaragua promulgada en fecha 28 de octubre de 2005 y con vigencia plena desde el 23 de mayo de 2006.

⁵⁰ Ley 822 de Concertación Tributaria promulgada en fecha 30 de noviembre de 2012 y con plena vigencia desde el 1 de enero de 2013. Esta ley reemplaza a la Ley 453 de Equidad Tributaria vigente hasta 2012.

⁵¹ Aprobado por los países de Guatemala El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica en fecha 13 de diciembre de 1963 y publicado oficialmente en Nicaragua en fecha 18 de febrero de 1966.

⁵² Art. 62, Ley 562 Código Tributario, y Art. 285, Ley 822 de Concertación Tributaria.

⁵³ Art. 287, Ley 822 de Concertación Tributaria. Una lista preparada por el MHCP y puesta a disposición de la misión contiene 82 leyes que otorgan incentivos fiscales.

171. La ley ordena y restringe algunos de estos beneficios fiscales, pero también amplía de facto la validez de las exenciones y exoneraciones otorgadas imponiendo nuevos plazos para su vigencia. La existencia de esta normativa dificulta la administración de los impuestos, además de su transparencia⁵⁴. Adicionalmente, es importante destacar que el Código Tributario ha sido modificado de forma parcial en cuatro oportunidades, sin que se hayan ordenado todavía los cambios en un texto único, la Ley de Concertación Tributaria requiere completar su reglamentación y la normativa aduanera nacional se encuentra siendo actualizada y unificada en una nueva propuesta de ley general. Finalmente, las disposiciones reglamentarias y administrativas no están siempre disponibles con oportunidad.

ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria

172. El acceso de la población y, en particular, de los contribuyentes a la información actualizada sobre la obligación tributaria y su forma de cumplimiento es amplio y se entrega a través de varios medios de comunicación.

173. La principal herramienta de difusión de esta información son los portales informáticos de la administración tributaria, tanto de la DGI (www.dgi.gob.ni), como de la DGA (www.dga.gob.ni). La información contenida en los mismos está dispuesta de forma amigable e incluye: (i) la normativa por tipo de impuesto, (ii) los procedimientos establecidos para el cumplimiento de la obligación determinada, (iii) las planillas y los instructivos para el pago de impuestos⁵⁵, (iv) los centros de atención y orientación al público y (v) las noticias más relevantes.

174. Es también importante destacar que existen facilidades para realizar las declaraciones y pagos de forma electrónica, utilizando la Ventanilla Electrónica Tributaria (VET) en la DGI y los servicios en línea dispuestos por la DGA. En los últimos años, se ha experimentado un crecimiento importante de las transacciones realizadas a través de ambas herramientas. En 2013, el 100% de las declaraciones aduaneras se realizan en línea, mientras que la DGI reporta que casi un 97% de las declaraciones tributarias y el 81% de la recaudación se realizan a través de la VET.

175. El pago de los impuestos en bancos comerciales está también regulado y es de amplio uso. Los centros de atención están ubicados en las oficinas que la DGI y DGA tienen en diferentes puntos del país. En cada uno de estos centros existe un delegado de asistencia al contribuyente, que provee información sobre las obligaciones tributarias y los procedimientos vigentes para realizar las declaraciones y pago. En estos centros de atención se entrega también información física impresa a los contribuyentes que no son usuarios de la VET (guías técnicas, folletos e instructivos). La DGI tiene adicionalmente un call-center que atiende consultas realizadas por teléfono.

⁵⁴ La DGI se encuentra al momento de la misión probando nuevos sistemas para mejorar el control de las exenciones y exoneraciones otorgadas.

⁵⁵ Para los contribuyentes, las planillas y los instructivos requieren demasiada información, que puede ser incluso irrelevante para la misma autoridad tributaria. Asimismo, y principalmente en casos de reformas, la administración tributaria no tiene a disposición los nuevos formatos establecidos en la norma, ya que existe un desfase entre el inicio de aplicación de la ley y los ajustes que son propios en los sistemas y procedimientos de la administración tributaria.

176. La DGA tiene acciones de capacitación y actualización regular para los auxiliares de la función pública (agentes aduaneros, transportistas, almacenes), mientras que la DGI provee seminarios tributarios para la orientación de los contribuyentes de diferentes sectores económicos o empresas, sean del régimen general o simplificado.

177. Las campañas de información están circunscritas, todavía, a apoyar los esfuerzos de recaudación inmediata, como pueden ser la difusión de plazos de vencimiento impositivos, y no se han trabajado aún campañas más amplias de educación tributaria o de generación de cultura tributaria.

iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios

178. El Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo (TATA) es el ente autónomo, especializado e independiente creado para resolver las controversias entre los contribuyentes y la administración tributaria en Nicaragua⁵⁶. El TATA es competente para conocer y resolver en última instancia en la vía administrativa los recursos de apelación en materia aduanera y tributaria⁵⁷, además de la quejas de los contribuyentes y usuarios contra los funcionarios de la DGI y DGA.

179. El TATA está integrado por cinco miembros titulares⁵⁸ designados por el Presidente de la República, en consulta con las organizaciones representativas de los diferentes sectores económicos del país, y ratificados por la Asamblea Nacional para un periodo de ejercicio de cinco años. Está organizado en dos comisiones especializadas, una aduanera y otra tributaria, cada una compuesta por dos miembros titulares y el Presidente del Tribunal, quien preside y coordina ambas comisiones.

180. El acceso de los contribuyentes y usuarios al TATA es expedito y no tiene costo. Desde el inicio de operaciones, en octubre del 2012, ha atendido 966 recursos, de los cuales 808 (83.6%) son en materia aduanera y 158 (16.4%) en materia tributaria⁵⁹. De este total, 844 (87.4%) han sido resueltos y los demás están pendientes. Los recursos resueltos se distribuyen en 308 (36.5%) casos a favor del contribuyente, 430 caso (50.9%) a favor de la administración tributaria y servicio aduanero y 106 (12.6%) casos entre declarados parcialmente a favor del contribuyente (49), casos inadmisibles (23), casos improcedentes (28), casos nulos (4) y casos desistidos (2)

181. Los recursos pendientes de resolución a la fecha de la evaluación suman 122 casos y se han ido acumulando en los últimos cuatro meses. Este número de casos está por encima de la capacidad instalada actual del TATA y podría afectar su eficiencia en un futuro próximo de mantenerse la tendencia creciente de recursos presentados

⁵⁶ Ley 802 Creadora del Tribunal Aduanero Tributario Administrativo de fecha 5 de julio de 2012. Desde el año 2007 y hasta la aprobación de esta ley, en la que se incorpora la competencia para resolver apelaciones en materia aduanera, el tribunal funcionaba solamente como Tribunal Tributario Administrativo (TTA).

⁵⁷ Los recursos en primera instancia (recursos de reposición) los resuelve directamente la administración tributaria.

⁵⁸ La ley también prevé el nombramiento de tres miembros suplentes.

⁵⁹ Las estadísticas utilizadas en esta sección han sido provistas por el Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo.

182. Se ha evidenciado también que existen ciertos niveles de demora en la aplicación de sus decisiones por parte de la administración tributaria y servicio aduanero, aunque se respetan los fallos emitidos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente.	B	Método de Calificación M2
(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	B	La legislación tributaria y los procedimientos para todos los impuestos son exhaustivos y claros, pero existe todavía un importante número de exoneraciones tributarias que debilitan el sistema.
(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	B	Los contribuyentes tienen acceso expedito a través de medios adecuados a información exhaustiva y actualizada sobre la normativa tributaria y los procedimientos establecidos por la administración tributaria para cumplir con todas las obligaciones tributarias, aunque todavía no se realizan campañas de educación para el contribuyente.
(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios.	B	El TATA es una instancia adecuada para atender los recursos jerárquicos tributarios, con niveles de acceso y equidad satisfactorios, pero que tiene todavía problemas operativos en el tratamiento de las causas acumuladas.

ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva

183. Un sistema impositivo eficiente requiere que los contribuyentes estén adecuadamente registrados y que sus obligaciones tributarias sean correctamente determinadas. En este sentido, este indicador evalúa en qué medida la administración tributaria del gobierno central de Nicaragua mantiene operativo un registro de contribuyentes apropiado y cuenta con instrumentos eficaces para disuadir el incumplimiento con la obligación tributaria, ya sea a través de sanciones o un sistema de fiscalización. La información utilizada para la valoración realizada fue recogida en abril de 2013, durante la misión de campo de la evaluación.

i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes

184. El Registro Único de Contribuyentes (RUC) fue creado en 1981 con el objetivo de unificar los registros de las personas que tienen relaciones con el Estado y sus dependencias, armonizando así la gestión estatal y de información⁶⁰.

185. El RUC asigna un número de identificación distintivo a todas las personas naturales (a partir del 2013 para las personas naturales es el mismo número de cédula de identidad nacional) y jurídicas que por sus actividades, ingresos o patrimonio tienen obligación de registrarse para declarar y pagar todos los impuestos que les corresponden por ley.

186. El número de RUC está registrado en una base de datos completa⁶¹ y debe ser presentado en todas las gestiones que realice el contribuyente con la administración tributaria (ingresos y aduanas), las instituciones del sistema financiero nacional y las instituciones públicas para efectos de contratar con el Estado. En estos últimos casos, las personas naturales y jurídicas deben además presentar la solvencia fiscal, que certifica que el contribuyente no mantiene deudas con el fisco.

187. Sin embargo, la base de datos del RUC no está todavía vinculada de forma directa a otras bases de registro públicos, como pueden ser - por ejemplo - los registros de identificación nacional, los registros de bienes muebles e inmuebles y los registros para la emisión de licencias de funcionamiento para empresas o negocios. Tampoco se realizan, a la fecha de la evaluación, estudios o relevamientos periódicos u ocasionales sobre potenciales contribuyentes no registrados.

ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de declaración de impuestos

188. El Código Tributario establece que un ilícito tributario es el incumplimiento de las normas tributarias sustanciales o formales. Los ilícitos tributarios están clasificados en: (i) infracciones tributarias y (ii) delitos tributarios⁶². Los delitos tributarios son sancionados de acuerdo a lo que establece el Código Penal⁶³, mientras que las sanciones para las infracciones tributarias están definidas en el propio Código Tributario.

189. Las infracciones tributarias están definidas como toda acción u omisión al cumplimiento de los deberes sustanciales del contribuyente que provoca un perjuicio

⁶⁰ Decreto 850, Ley Creadora del Registro Único del Ministerio de Finanzas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) de fecha 28 de octubre de 1981.

⁶¹ A la fecha de la evaluación, el RUC reportaba 157,387 registros de los cuales 70,930 correspondían al régimen general y 86,455 al régimen simplificado o cuota fija. Se estima adicionalmente que sólo alrededor de 100,000 registros se encuentran activos, puesto que los procesos de depuración son todavía difíciles.

⁶² Ley 562 Código Tributario de la República de Nicaragua promulgada en fecha 28 de octubre de 2005 y con vigencia plena desde el 23 de mayo de 2006, Arts. 114 al 117.

⁶³ Ley 641 Código Penal promulgada en fecha 13 de noviembre de 2007 y con vigencia plena a partir de enero de 2008.

pecuniario al fisco y que implica violación de leyes y reglamentos tributarios⁶⁴. Son infracciones tributarias: (i) las infracciones administrativas, (ii) la mora, (iii) la omisión o presentación tardía de la declaración de impuestos y (iv) la contravención tributaria⁶⁵.

190. Entre las principales infracciones administrativas está “no inscribirse en los registros pertinentes, ni aportar los datos necesarios ni comunicar oportunamente sus modificaciones, cuando hubiera obligación de hacerlo”⁶⁶.

191. Las sanciones establecidas para las infracciones tributarias, incluidos los casos especiales de reincidencia y reiteración⁶⁷, son: (i) multa pecuniaria, (ii) clausura de locales o negocios, (iii) pérdida de concesiones y demás beneficios fiscales, (iv) inhabilitación para el ejercicio de oficios y profesiones en materia tributaria, y (v) intervención administrativa de negocios o empresas⁶⁸. Las sanciones pecuniarias oscilan entre 30 y 150 unidades de multa, siendo cada unidad de multa equivalente a 25 C\$ o 1 USD.

192. Estas sanciones son severas y se administran adecuadamente por lo que actúan como disuasivo suficientes para limitar el incumplimiento de registro y la omisión a la declaración de impuestos⁶⁹.

iii) Planificación y control de programas de auditoría tributaria

193. La facultad fiscalizadora de la administración tributaria, conjuntamente con los deberes y obligaciones del contribuyente y los auditores fiscales, está definida en el Código Tributario.

194. Esta facultad se operativiza, tanto en el caso de la DGI, como de la DGA, a través de planes anuales de fiscalización documentados y aprobados por las autoridades competentes. Los planes se focalizan sobre los principales impuestos auto-determinados.

195. En el caso de la DGA, el plan de fiscalización está definido principalmente por criterios de riesgo, derivados de la evaluación metódica de las operaciones de comercio exterior realizadas en los últimos años y que se generan en los módulos de riesgo de los sistemas informáticos establecidos para el efecto. Sólo alrededor de un 5% de las acciones de fiscalización están motivadas por denuncia.

196. El plan de fiscalización de la DGI, por otro lado, se define a partir de la identificación de sectores de interés tributario y se ejecuta a través de: (i) auditorías selectivas (integrales y especiales) a contribuyentes particulares y (ii) acciones de fiscalización masiva a un conjunto de contribuyentes, a quienes se visita y requiere

⁶⁴ Ley 562 Código Tributario, Art. 116.

⁶⁵ Ídem, Art. 117.

⁶⁶ Ídem, Art. 126.

⁶⁷ Ídem, Art. 119. Reincidencia se aplica cuando el contribuyente, habiendo sido sancionado previamente comete una nueva infracción de cualquier tipo, mientras que se aplica la reiteración cuando el contribuyente incurre nuevamente en la misma infracción.

⁶⁸ Ídem, Art. 124.

⁶⁹ Los contribuyentes estiman que la percepción de riesgo ante la omisión de registro es todavía baja y requiere de una acción más proactiva por parte de la administración tributaria.

información documental, a fin de conciliar y soportar declaraciones, presentadas u obviadas, por los mismos ante la DGI.

197. Finalmente, no existe todavía una política de programación rutinaria de operaciones de fiscalización entre la DGI y DGA, pero se realizan ocasionalmente trabajos conjuntos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva.	B	Método de Calificación M2
(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes.	C	Existe un registro único de contribuyentes sujeto a diversos controles y vinculado de forma indirecta con algunos sistemas públicos y financieros de registro o gestión.
(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de declaración de impuestos.	A	Se han previsto sanciones para todos los casos de incumplimiento y se administran adecuadamente, por lo que las mismas actúan como un fuerte disuasivo al incumplimiento de registro y la omisión de la declaración de impuestos.
(iii) Planificación y control de programas de auditoría tributaria.	B	Los planes de fiscalización están documentados y aprobados formalmente y se basan - en parte - en claros criterios de evaluación de riesgo.

ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos

198. La eficiencia del sistema tributario depende, en gran medida, de la oportunidad y diligencia con que la recaudación se pone a disposición de las autoridades para el financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos, pero no deja de ser relevante el tratamiento equitativo que deben recibir todos los contribuyentes, particularmente los que aportan regularmente con el pago de sus impuestos. En este sentido, el cobro de la deuda tributaria se convierte en una forma de asegurar la equidad entre los contribuyentes, así como de poner a disposición recursos necesarios para ampliar o mejorar la oferta de servicios.

199. El presente indicador evalúa, entonces, la eficiencia de la administración tributaria para la recaudación de impuestos con equidad y oportunidad. La información utilizada en la evaluación corresponde a los años 2011 y 2012, últimos dos ejercicios fiscales finalizados.

i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo

200. El cuadro siguiente muestra el detalle de la deuda tributaria que mantiene la administración tributaria de Nicaragua en los últimos dos años. El valor de la deuda tributaria en 2012 alcanza al 11% del total de los ingresos tributarios efectivamente recaudados en el mismo año, por lo que la misma es significativa.

Cuadro 3.14
Deuda tributaria y recuperación, 2011-2012
(En Córdobas)

Descripción	2011	2012	Promedio
Stock de deuda tributaria bruta al 31/12 del año anterior	4,020,744,008	4,102,946,932	4,061,845,470
Stock de deuda tributaria neta (exigible) al 31/12 del año anterior.	1,894,300,145	1,994,930,674	1,944,615,409
Deuda tributaria recuperada en el año.	1,403,492,567	1,445,714,477	1,424,603,522
Relación entre deuda tributaria cobrada en el año y el stock de deuda bruta (%)	34.9%	35.2%	35.1%

Fuente: Información proporcionada por la DGI, 2012

201. En el cuadro anterior se presenta, en la primera fila, el stock de deuda bruta al iniciar los años 2011 y 2012. Este es el dato acumulado de impuestos no recaudados y alcanza en promedio, para los dos años requeridos por el análisis, a C\$ 4,062 millones. Es importante destacar que este stock de deuda tributaria incluye mora por depurar, mora estatal, mora por desactualización de cuentas corrientes, entre otras, que realmente no son recuperables, y que sólo incrementan el stock de deuda. Es así, que la deuda exigible, aquella que no se encuentra en litigio y es recuperable, alcanza sólo a C\$ 1,945 millones para el promedio de los últimos dos años.

202. Los montos anuales de recuperación de esta deuda, por otro lado, alcanzan en promedio a la suma de C\$ 1,425 millones, lo que establece un coeficiente de cobro de la deuda tributaria bruta de 35.1% en promedio para los dos años de análisis. Este es un porcentaje bajo con relación al estándar establecido por la metodología en la sistematización de las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, es útil considerar que si se consideraría la relación de la deuda tributaria recuperada sobre la deuda tributaria exigible, el porcentaje alcanzaría el 73.2%. Este, sin embargo, no es el caso.

ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración tributaria

203. La administración tributaria recibe los pagos por concepto de liquidación de tributos, en la gran mayoría de los casos, directamente en los bancos comerciales con los que el Tesoro tiene contratos de servicios de recaudación firmados.

204. La recaudación tributaria diaria recibida mediante pagos en línea y transferencias bancarias (grandes contribuyentes e ingresos no tributarios) se traslada a cuentas del Tesoro en el Banco Central de Nicaragua al día hábil siguiente.

205. La recaudación tributaria que se recibe en la ventanilla de los bancos comerciales (resto de contribuyentes e ingresos no tributarios) y se acumulan en las cuentas recaudadoras se traslada a las cuentas del Tesoro en el BCN dos veces por semana, los días martes y viernes. Si el Tesoro requiere una transferencia de la recaudación acumulada en otros días de la semana debe gestionarla con la entidad bancaria.

206. En todo caso, para cumplir con el cierre trimestral, los bancos comerciales deben trasladar al Tesoro, al final del periodo, todos los saldos de los ingresos tributarios y no tributarios que mantienen en las cuentas recaudadoras.

iii) La frecuencia de realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos

207. La información sobre las declaraciones, los pagos realizados por los contribuyentes, los atrasos de pagos y las transferencias de los ingresos al Tesoro por parte de la administración tributaria se concilian diariamente a través del sistema informático SIGFA, el mismo que emite los reportes de conciliación. Estos reportes se revisan formalmente cada trimestre, hasta quince días después de finalizado el periodo en reuniones entre la DGI, DGA y el Tesoro.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos.	D+	Método de Calificación M1
(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los dos últimos ejercicios)	D	La deuda tributaria es significativa y el coeficiente promedio anual de recuperación de la misma, en los dos ejercicios más recientes (2011 y 2012), es menor al 60%.
(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.	B	La totalidad de la recaudación tributaria se traslada al Tesoro, al menos, dos veces por semana.

Indicador	Calificación	Explicación
(iii) La frecuencia de realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.	B	La conciliación de avalúos, cobros, deudas e ingresos tributarios se realiza formalmente cada trimestre, después de 15 días de finalizado el período.

ID- 16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

208. Este indicador evalúa el grado de previsibilidad de la ejecución presupuestaria a partir de elementos tales como la previsión y el seguimiento de las disponibilidades de caja, la confiabilidad y el horizonte de las restricciones para comprometer gasto o la importancia de las reasignaciones presupuestarias que se dan a lo largo del ejercicio. El período de referencia es el año 2012, último ejercicio finalizado.

209. El Órgano Rector del Subsistema de Tesorería es la Dirección General de Tesorería General de la República, o Tesorería General de la República (TGR) la cual depende del MHCP.

210. La TGR tiene entre otras atribuciones principalmente:

- a) Participar en la definición de la programación presupuestaria, a través de la consolidación de los flujos de ingresos y egresos y la evaluación de los distintos escenarios para la determinación de las cuotas presupuestarias.
- b) Conformar los flujos de caja de los organismos y entidades del sector público que se financien, total o parcialmente, con cargo al PGR.
- c) Participar en la elaboración de la propuesta de distribución de la cuota presupuestaria de compromiso y en la asignación de cuotas de transferencia según lo establecido en la Constitución Política de la República, las leyes y las programaciones administrativas.
- d) Administrar la operatoria de los fondos rotativos, autorizando técnicamente su creación y las reposiciones que se ordenen en el marco del procedimiento de la Ley Anual de PGR, y las normas y procedimientos que emita el MHCP.

i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja

211. El marco legal del control de ingresos se encuentra en la Ley 550 de Administración Financiera y Régimen Presupuestario, en la cual se define la utilización de la CUT⁷⁰ como cuenta recaudadora y pagadora de todas las fuentes de financiamiento.

⁷⁰ Artículo 100 de la Ley 550 de fecha 29 de agosto de 2005

212. Los techos presupuestarios son asignados por la DGP y con base en tal información, la TGR revisa su capacidad para la atención de dichas necesidades. La previsión de flujos de caja se realiza una vez al año, normalmente en el tercer trimestre, como parte de la formulación del presupuesto del año siguiente. La TGR establece una programación de caja mediante el módulo Programa Mensualizado de Caja (PMC) del SIGFA. El PMC se basa en la programación de caja establecida por cada institución, la cual incluye las disponibilidades (posición de tesorería, previsión de ingresos y de ejecución de caja) y la ejecución del período anterior. Esta programación se actualiza semanal y mensualmente.

213. La TGR realiza seguimiento semanal y mensual a los flujos de ingresos y pagos de caja y en cuanto a las disponibilidades se realiza de forma diaria para atender la programación de cuotas de compromiso y devengado al inicio de cada trimestre y para cada entidad que se beneficia del presupuesto. La TGR recibe los requerimientos y los gestiona conforme lo establece la ley de presupuesto, es decir, tomando en cuenta los saldos efectivos líquidos obtenidos de las recaudaciones y haciendo las asignaciones de recursos con base en criterios de prioridad para garantizar el cumplimiento oportuno de las metas de los programas y proyectos. La prioridad se dirige a sectores como salud, vivienda y educación.

ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los ejecutores del presupuesto, sobre topes máximos y compromisos de gastos.

214. Los techos presupuestarios trimestrales son dados a conocer a las entidades dentro del gobierno central, a fin de ejercer el control del gasto al cual se debe comprometer. Con base en la programación de las asignaciones de los techos máximos presupuestarios, la DGP establece una asignación trimestral de compromiso. Estas asignaciones se hacen por Entidad, grupo de gastos y fuente de financiamiento.

215. La información sobre techos y disponibilidades es transmitida a los ejecutores del gasto, por lo menos con un trimestre de anticipación al período en el que requerirán los recursos para la ejecución presupuestal. Este mecanismo de asignación durante su implementación ha venido siendo confiable.

iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los ejecutores del presupuesto.

216. Los ajustes a las asignaciones presupuestarias se realizan en función de las disponibilidades y estimaciones de ingresos fiscales. Los ajustes ocurren una o dos veces al año y requieren de la aprobación de la AN. Además, el marco legal permite al MHCP otorgar varios tipos de traslados de crédito dentro de un mismo ministerio con pocas limitaciones, los cuales no obedecen a normas o directrices claras. No parece que estos traslados tengan muchas consecuencias para los resultados, en cuanto a composición del gasto a nivel más agregado de clasificaciones presupuestarias. Las reasignaciones entre proyectos no requieren de reforma de la ley, excepto en renglones restrictivos o grupos de gastos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gasto.	B+	Método de Calificación M 1
(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja.	A	La previsión de flujos de caja se realiza una vez al año, y se actualiza mensualmente según las entradas y salidas reales de efectivo.
(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los ejecutores de presupuesto sobre topes máximos y compromisos de gastos.	B	Los topes máximos de compromisos que pueden adquirir los ejecutores del gasto, son confirmados al menos con un trimestre de anticipación. La información es confiable y es en general respetada por la DGP y la TGR.
(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los ejecutores del presupuesto.	B	En general, durante el año solo se presentan una o dos modificaciones al presupuesto aprobado originalmente, su realización es bastante transparente.

ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

217. El análisis del presente indicador está orientado a establecer la capacidad de los sistemas de gestión financiera pública para manejar con precisión y oportunidad su disponibilidad de recursos financieros y la gestión fiscal global. En lo que respecta a la deuda, en este indicador se hace referencia a la deuda directa y garantizada por el gobierno central. La evaluación de las dimensiones (i) y (ii) se realiza sobre la información existente al momento de la evaluación, segundo trimestre de 2013. El período considerado para evaluar la dimensión (iii) corresponde al último ejercicio fiscal finalizado, 2012.

218. Como se explicó en el ID-16, la TGR ejerce el control de los saldos de caja a través de la CUT, que mantiene el BCN. En esta cuenta se lleva a cabo el registro total del ingreso del gobierno central sea cual fuere la fuente de procedencia.

219. El marco legal para la administración de la deuda pública está en la Ley 477 General de Deuda Pública y su reglamento ⁷¹ que opera bajo tres elementos clave: (i) formulación de la estrategia de mediano plazo, (ii) formulación de una política anual de endeudamiento y (iii) gestión de la deuda mediante un comité técnico de deuda. El MHCP es el órgano rector del sistema de crédito público, con la asesoría del Comité

⁷¹ Ley General de Deuda Pública No. 477 de fecha 12 de diciembre de 2003 y su reglamento.

Técnico de Deuda. Por su parte el BCN registra las operaciones de la deuda externa⁷². Ambas entidades comparten y tienen acceso al SIGADE, un sistema utilizado para el manejo, registro, control y administración de la deuda pública interna y externa, así como la integración de las bases de datos de la deuda del sector público, realizando el MHCP la interconexión del SIGADE con el SIGFA, .

i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda.

220. Los registros del MHCP son razonablemente completos para el gobierno central, más no así para la deuda interna de las empresas públicas y gobiernos locales (municipios). Información comprensiva sobre la deuda pública es emitida conjuntamente por el MHCP y el BCN en forma trimestral y anual. El informe sobre deuda 2012, se puede consultar en el sitio <http://www.bcn.gob.ni>. La información se actualiza normalmente dentro del trimestre siguiente al período reportado. Esta información cubre deuda interna y externa, composición por deudor y acreedor y por instrumento y plazo, servicio, emisiones y desembolsos, e indicadores de solvencia.

221. Utilizando el SIGADE, la Dirección General de Crédito Público del MHCP, ejerce el control total de la deuda. Por su parte, el BCN realiza confirmaciones de la deuda externa con los acreedores cada seis meses. El otorgamiento de avales, fianzas y garantías que constituyen pasivo contingente del Estado, se realiza mediante acuerdo presidencial el cual debe ser ratificado por el poder legislativo. El registro y control del pasivo contingente lo ejerce la DGCP del MHCP, instancia que elabora informes mensuales y concilia trimestralmente los créditos garantizados sobre la base de información solicitada directamente con la unidad ejecutora.

ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno

222. En cuanto al manejo de efectivo, la Ley 550 establece el principio de centralización de ingresos y egresos alrededor del Sistema de Cuentas de Tesorería, el cual incluye la CUT, cuentas recaudadoras, pagadoras, escriturales y mixtas (donaciones y préstamos externos). El funcionamiento del sistema permite el cálculo y consolidación diarios de los saldos de caja de las cuenta bancarias administradas por la TGR, lo cual excluye a los fondos rotativos. Estos se pueden calcular de forma periódica a través del Sistema Integrado de Unidades Ejecutoras (SIUE) o del Sistema Integrado de Gestión Financiera de Proyectos (SIGFAPRO), pero los procesos no son diarios, no se hacen consolidaciones de estos fondos. Los fondos rotativos a final de año se concilian y ajustan, quedando sin saldo o saldos en ceros.

iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías

223. La Ley General de Deuda Pública, entre otros, requiere la preparación anual de la Política de Endeudamiento Público (Decreto Presidencial). La política es preparada por

⁷² El BCN mantiene la base de datos en el SIGADE desarrollado por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. El MHCP y el BCN hacen uso del SIGADE y la información se comparte entre ambas entidades.

el MHCP en función del PEF y determina los límites máximos de contratación anual y de endeudamiento neto, el grado de concesionalidad para préstamos externos, la tasa máxima permitida para préstamos internos y el monto máximo de pasivos contingentes (avales, garantías y fianzas) a suscribir.

224. De acuerdo con la Ley, la contratación de deudas y emisión de garantías tienen validez solamente con la autorización del MHCP, aunque aún está pendiente de implementar el registro permanente de garantías. La deuda pública externa debe ser ratificada por la AN, mientras que la deuda interna pública se gestiona vía decreto del Poder Ejecutivo.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	Método de Calificación M2
(i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda.	B	Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y concilian trimestralmente. Por lo menos trimestralmente se presentan informes comprensivos sobre la deuda.
(ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.	B	La mayoría de los saldos de caja se calculan y consolidan diariamente pero los fondos rotativos quedan fuera de este sistema.
(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.	A	El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales. Todos los préstamos y garantías son aprobados por el Poder Ejecutivo mediante el MHCP y en el caso de la deuda externa, ratificados por la AN.

ID-18 Eficacia de los controles de la nómina

225. El presente indicador hace una evaluación de la eficiencia de los controles asignados a la nómina de los funcionarios públicos que trabajan en las organizaciones del gobierno central en Nicaragua, con el fin de asegurar su correcta utilización. La evaluación se realiza utilizando, para las tres primeras dimensiones, la información disponible al momento de la evaluación, es decir, el segundo trimestre de 2013, y, para la cuarta dimensión, la información existente para los tres últimos ejercicios antes de la evaluación: 2010, 2011 y 2012.

226. El organismo rector de la gestión de la nómina pública es la Dirección General de la Función Pública, que depende del MHCP. Esta Dirección es la entidad responsable

de dirigir, coordinar, y controlar el proceso de emisión de la nómina fiscal del GdN⁷³. La gestión de la nómina pública se lleva a cabo mediante el SNF, el cual está bajo la supervisión del MHCP.

227. La Ley 476 del Servicio civil y la Carrera Administrativa⁷⁴ es la disposición legal que regula la carrera administrativa de los servidores públicos. En dicha Ley se establecen prohibiciones expresas de tener más de un empleo remunerado en el Estado o en empresas o instituciones en las que tenga parte el Estado, salvo en los casos de docencia y medicina. En el Presupuesto 2012, se aprobaron 13.2 mil millones para gastos salariales, es decir el 38% del PGR para dicho año (34.8 mil millones).

i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina

228. En la base de datos del SNF se incluye la información de la totalidad de los cargos presupuestados (ocupados y vacantes), el monto de las asignaciones mensuales según cada uno de los escalafones que rigen en los ministerios y entidades descentralizadas y los datos personales de cada uno de los funcionarios y empleados del GdN. Esta información es consistente y verificable contra el escalafón aprobado y los registros o expedientes individuales de los servidores públicos, los cuales se conservan en cada entidad.

229. Cada entidad del GdN tiene acceso en tiempo real al SNF, en el cual registra las modificaciones que se presentan mes a mes. Estas modificaciones quedan documentadas en el expediente de cada empleado, por lo cual existe consistencia entre la información de la base de datos y los expedientes individuales que se manejan en las entidades vinculadas al sistema. El SNF tiene validaciones que verifican si un empleado está activo en otra institución y no permite que existan doble plazas a excepción de los casos de docencia y medicina. Para el MINSA y MINED el SNF tiene definido un concepto de “multiplaza” que permite que el empleado pueda estar activo en más de una plaza, si las instituciones ingresan a un empleado que no está catalogado dentro de este concepto, el SNF envía un mensaje de alerta que no permite su ingreso.

ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina

230. Los cambios en los registros de personal y de nómina están controlados desde el SNF. El sistema aplica en forma automática los controles previstos en la normatividad para prevenir doble registro y otras inconsistencias así como para confirmar que existe el respaldo presupuestario correspondiente y coincidencia con la base de datos sobre registros del personal.

231. Las actualizaciones de las remuneraciones mensuales y otras novedades de la nómina, se efectúan en tiempo real desde cada entidad usuaria, la cual tiene una fecha

⁷³ Artículo 117, inciso 8, de la Ley 290 sobre Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo de fecha 03 de Junio de 1998 y el art. 45 de las Normas y Procedimientos de ejecución y control presupuestario para el año 2013.

⁷⁴ Ley 476 del Servicio Civil y Carrera Administrativa de fecha 11 de diciembre de 2003.

de corte preestablecida para introducir tales modificaciones. No se permiten ingresar las modificaciones introducidas luego de la fecha de corte las solicitudes de ingreso del personal posterior a esta fecha se incorporan hasta en el mes inmediatamente posterior. Las modificaciones que pasan de un mes a otro, no son representativas en relación con la nómina procesada en cada mes.

iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina

232. Los cambios incorporados en los registros del personal se respaldan en resoluciones de la máxima autoridad ejecutiva de cada entidad. Con base en estas resoluciones el personal autorizado puede introducir modificaciones en la base de datos del sistema. El SNF produce un reporte sobre novedades o modificaciones en la nómina de cada mes.

iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios

233. El control de la nómina está a cargo del MHCP⁷⁵. En los Planes Operativos Anuales de los últimos tres años de los Ministerios de Educación (MINED) y Salud (MINSAs), no se han previsto la realización de auditorías de nómina.

234. Por otra parte, la CGR, en entrevistas realizadas con sus autoridades, reporta no haber realizado ninguna auditoría externa integral de la nómina en los últimos tres años.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-18 Eficacia de los controles de la Nómina	D+	Método de Calificación M1
(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina.	A	La base de datos utilizada para liquidar la nómina y los registros individuales del personal son consistentes y se encuentran conciliados.
(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina.	A	Los cambios en los registros de personal se realizan según plazos o fechas límite para cada mes y no subsisten montos importantes sin considerar en la nómina.
(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina.	A	La facultad de introducir cambios en los registros únicamente se hace con el respaldo de una resolución escrita de la Máxima Autoridad Ejecutiva de cada entidad.
(iv) Realización de auditoría de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.	D	No se dispone de evidencia sobre auditorías de la nómina para los últimos tres años.

⁷⁵ Artículo 20 de la Ley 476 y artículo 8, inciso a) de la Ley 550 de Administración Financiera de fecha 29 de Agosto de 2005.

ID-19 Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones

235. La evaluación de este indicador se focaliza en la calidad y transparencia del marco legal y reglamentario que existe en Nicaragua para la contratación pública, particularmente en referencia con la utilización de la competencia abierta, leal y justa como método preferido del sistema de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, las reglas que justifican el uso de procesos alternativos en situaciones especiales, así como el proceso de resolución de inconformidades que puedan surgir. La evaluación de la primera dimensión se basa en el último año finalizado previsto para esta evaluación, es decir el año 2012. La segunda, tercera y cuarta dimensión se basan en la información disponible al momento de la evaluación (segundo trimestre de 2013). La Ley que rige el Sistema de Contrataciones del Estado es la Ley 737, del 19 de octubre de 2010, denominada Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, la cual fue reglamentada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto No 75-2010 del 13 de diciembre del mismo año. El organismo rector del sistema es la Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE), que depende del MHCP, el cual centraliza todas las operaciones de adquisiciones del sector público.

i) Transparencia, integralidad y competencia en el marco jurídico y reglamentario

236. La normativa vigente establece que la adjudicación de compras y contrataciones estatales, se realiza mediante procedimientos de contratación específicos según los montos de contratación y/o el tipo de adquisición desde bienes y servicios, hasta obras y consultorías.

237. El marco jurídico y reglamentario de las adquisiciones está organizado jerárquicamente y establece claramente el orden de precedencia, el mismo que se constituye acorde a la siguiente estructura:

- Constitución Política de Nicaragua
- Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público
- Reglamento de la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público
- Resoluciones y Acuerdos administrativos

238. Las normas establecidas son de libre y fácil acceso, debido a que están publicadas en el portal institucional “Nicaragua compra”⁷⁶. La normativa de contratación pública es aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos y la misma normativa establece los casos en los cuales se faculta la utilización de otros procedimientos de contratación.

⁷⁶ www.nicaraguacompra.gob.ni

239. En la Ley de contrataciones⁷⁷ se establece el principio de publicidad, pero sólo es aplicable a los procedimientos de los procesos de contratación, de manera que no hay obligación legal de publicar los planes de adquisiciones públicas. Por otra parte, las resoluciones sobre los tres tipos de reclamaciones previstas en la ley como son: aclaraciones, impugnaciones y demandas de nulidad⁷⁸, no son de acceso público.

Cuadro 3.15
Contenido del Marco Jurídico y Reglamentario para las
Compras y Contrataciones Estatales

Criterios de Evaluación	Cumplimiento	Evidencia y Verificación
(i) Organizado jerárquicamente y establece claramente el orden de precedencia	Si	El marco legal está organizado jerárquicamente. La Ley 737 de Contrataciones Administrativas del Sector Público está subordinada a la Constitución Nacional y se apoya en un Reglamento y un cuerpo de procedimientos establecidos formalmente. El marco legal es aplicable a todas las contrataciones del Sector Público, y regula la institucionalidad y los procedimientos ⁷⁹ . El Sistema de Contrataciones del Estado se gobierna desde un organismo rector y están claramente establecidas las diferentes instituciones y sus roles dentro del Poder Ejecutivo y otros Poderes que pueden intervenir en los procesos de adquisiciones.
(ii) Libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados	Si	El marco jurídico se puede consultar en la web del MHCP (www.mhcp.gob.ni) y los procedimientos en el portal www.nicaraguacompra.gob.ni
(iii) Aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos	Si	El artículo 4 de la Ley 737 determina textualmente: <i>“La presente Ley se aplica en su totalidad, a las contrataciones administrativas celebradas por los organismos y entidades que conforman el Sector Público”.</i>
(iv) Competencia abierta como método normal de adquisiciones y especificaciones claras de las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos	Si	El artículo 6 de la Ley 737, determina los principios que rigen la Contratación Administrativa, dentro de los cuales en su numeral 4, consagra el principio de igualdad y libre competencia. De igual forma, se especifican los casos de excepción de la competencia abierta, para los cuales existe una regulación específica.

⁷⁷ Artículo 6. Numeral 2 de la Ley 737 del 19 de octubre de 2010

⁷⁸ Artículo 112 de la Ley 737 y los artículos 296, 298 y 299 del Decreto No 75-2010 del 15 de diciembre de 2010

⁷⁹ Sólo hay dos excepciones establecidas en la misma Ley 737: (i) Contratos de Crédito Interno o Externo, regulados por la Ley General de Deuda Pública (Ley 477); (ii) Contratos Internacionales, que no son considerados a los efectos de la Ley 737 como contratos administrativos y que deben ser aprobados por la Asamblea Nacional conforme los establece el artículo 138, numeral 12 de la Constitución de la República.

Criterios de Evaluación	Cumplimiento	Evidencia y Verificación
<p>(v) Brinda acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes de adquisiciones públicas • Oportunidades de licitación • Adjudicación de contratos, y • Datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones. 	Sí	<p>El Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónica (SISCAE), que administra la DGCE, centraliza todas las adquisiciones del Sector Público. A través del sitio www.nicaraguacompra.gob.ni contiene la información solicitada en las mejores prácticas.</p>
<p>(vi) Ofrece un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitan las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos.</p>	Si	<p>Está previsto el proceso de reclamaciones ante la PGR, un organismo jurisdiccional con dependencia funcional del Poder Ejecutivo, pero independiente del MHCP, de la DGCE y de la entidad que realiza la adquisición o contratación⁸⁰. Dicha Ley en su artículo 6, numeral 7 establece el principio del debido proceso, para todas personas físicas o jurídicas que participen en el procedimiento de contrataciones administrativas. Adicionalmente, los reclamantes pueden presentar ante la CGR el recurso de nulidad del proceso de contrataciones cuando lo consideren pertinente, incluyendo después de que la PGR haya declarado improcedente la reclamación.</p>

ii) *Uso de métodos competitivos de adquisiciones*

240. La Ley y su reglamento determinan cinco tipos de contrataciones: (i) Licitación Pública, (ii) Licitación selectiva, (iii) Concurso (para firmas consultoras o consultores individuales), (iv) Contratación simplificada, (v) Compras menores.

241. En todos los casos los procedimientos son competitivos, excepto en el caso de las contrataciones simplificadas que no representan un gasto superior al 5% del presupuesto⁸¹ del año 2012, que requieren un informe técnico legal y que son revisadas en su totalidad por la CGR.

⁸⁰ Artículos 112 y 116 de la Ley 411 de fecha 24 de diciembre de 2001 (<http://www.pgr.gob.ni/index.php/marco-legal/marco-legal-de-la-pgr>).

⁸¹ Fuente: SISCAE para los tres ejercicios fiscales bajo análisis.

iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones

242. La DGCE, a través del portal “Nicaragua compra”, publica la mayor parte de la información requerida en las mejores prácticas. Se publican los planes de adquisiciones públicas a partir del 2007 en el SISCAE y en el caso de las resoluciones para resolver el recurso de impugnación son resueltas por la PGR y se publican en su sitio web. En el caso de las del recurso de nulidad, lo resuelve la CGR y lo publica en su página web. (ver dim (ii))

Cuadro 3.16
Información Accesible al Público por Medios Adecuados de Difusión

Tipo de información	Accesible al público	Medios adecuados
(i) Planes de adquisiciones públicas	Si	Se puede consultar en www.nicaraguacompra.gob.ni
(ii) Oportunidades de licitación	Si	Se pueden consultar en www.nicaraguacompra.gob.ni
(iii) Adjudicación de contratos	Si	Se pueden consultar en www.nicaraguacompra.gob.ni
(iv) Datos sobre la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones	Si	Los datos sobre las resoluciones de las reclamaciones son de acceso público parcial: <ul style="list-style-type: none"> (i) Las aclaraciones son competencia de la entidad adquirente y se les envían notificaciones a las partes involucradas. (ii) Las resoluciones de las impugnaciones que son tramitadas ante la PGR, son publicadas por este organismo en su web (www.pgr.gob.ni). (iii) La CGR envía la notificación a las partes involucradas y publica las resoluciones sobre nulidad de los procesos de adquisiciones en www.cgr.gob.ni.

iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones

243. De conformidad con el marco legal de las adquisiciones en Nicaragua⁸² se identifican tres tipos de incidentes relacionados con los procesos de adquisiciones:

1. **La solicitud de aclaración** que se presenta ante la entidad que efectúa el proceso de adquisición. Dicha entidad se encarga de suministrar las aclaraciones.
2. **La impugnación del proceso de adquisición**, que se presenta ante la PGR siendo dicha entidad quien resuelve este tipo de reclamaciones.

⁸² Ley 737 en sus artículos 111,112 y 115 y el Decreto No 75-2010 en sus artículos 298,299 y 300 y los reglamentos de la PGR y la CGR.

3. **La solicitud de nulidad**, que se presenta ante la CGR⁸³ quien decide sobre dicha nulidad.

244. Debido a que las solicitudes de aclaración no se consideran una reclamación, en el cuadro 3.17 siguiente, solamente se revisan las mejores prácticas en el caso de la PGR y la CGR para las impugnaciones y recursos de nulidad.

Cuadro 3.17
Organismos que Intervienen en la Resolución de las Reclamaciones y las Buenas Prácticas Internacionales

Mejores Prácticas PGR y CGR	Cumple	Aclaraciones
(i) Disponen de profesionales expertos, que conocen el marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno	No	Dentro de la estructura organizacional de la PGR se encuentra la Procuraduría General de Finanzas que es la responsable de resolver los casos que se presenten y está conformada por profesionales del derecho competentes. Sin embargo, para resolver los procesos de reclamación, no cuenta con miembros del sector privado ni de la sociedad civil. La circunstancia anterior igualmente se cumple para la CGR en la determinación de “nulidad”.
(ii) No participan de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos.	Si	La PGR y la CGR no participan en ningún caso en los procesos de adquisiciones. Su actuación siempre es ex post e inicia con la presentación de un reclamo formal.
(iii) No aplican cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas.	Si	Para su participación en los procesos de reclamación, la PGR y la CGR no aplican cargos.
(iv) Siguen procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones.	Si	El marco legal vigente establece con claridad los procedimientos para la presentación y resolución de las reclamaciones (impugnaciones) ante la PGR o en su caso, los recursos de nulidad ante la CGR.

⁸³ Según la Ley 737 en su artículo 115 en el proceso de Licitación Pública, Selectiva, Concurso, cuando la PGR, declare sin lugar la impugnación o no haya sido resuelto dentro del plazo señalado, el oferente podrá recurrir de nulidad ante la CGR. Con la resolución dictada por la CGR, se agota la vía administrativa.

Mejores Prácticas PGR y CGR	Cumple	Aclaraciones
(v) Ejercen la facultad de suspender el proceso de adquisiciones.	Si	Los fallos sobre impugnaciones ante la PGR suspenden el proceso de adjudicación. La Resolución emitida por la CGR, podrá decretar la nulidad total o parcial del proceso de la contratación.
(vi) Dictan decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones.	Si	La PGR y la CGR tienen plazos claramente establecidos en la Ley y los reglamentos para dictar decisiones con respecto a las impugnaciones y recursos de nulidad.
(vii) Dictan decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).	Si	Las decisiones de la PGR sobre las impugnaciones son de obligatorio cumplimiento para las partes. Esto no impide el derecho que asiste a los reclamantes de solicitar la intervención de la CGR mediante el recurso de nulidad.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones.	B	Método de Calificación M2
(i) Transparencia, integridad y competencia en el marco jurídico y reglamentario.	A	El marco jurídico cumple con los 6 de los seis requisitos requeridos por las mejores prácticas.
(ii) Uso de métodos competitivos de adquisiciones.	B	Sólo se utilizan métodos menos competitivos en el caso de las contrataciones simplificadas y para estos casos, se reglamentan claramente.
(iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones.	A	Se encuentran públicos los diferentes componentes.
(iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones.	D	Excepto el requisito (i) todos los demás se cumplen. Básicamente no está prevista la participación de miembros del sector privado ni de la sociedad civil en la resolución de las reclamaciones.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

245. Este indicador evalúa la eficacia de los sistemas de control interno que se ejercen sobre los compromisos de gasto y el pago de bienes y servicios, los salarios de trabajadores ocasionales y las prestaciones discrecionales del personal. Otros indicadores de este conjunto abarcan los controles de la gestión de la deuda (ID-17), de la nómina (ID-18) y de los anticipos (ID-22). La eficacia de los sistemas de control se mide por su pertinencia, la existencia de un conjunto de controles integrales y eficientes para cada proceso de gasto, su cumplimiento y su flexibilidad en casos de emergencia. El período de referencia para la evaluación de este indicador se refiere al momento de la evaluación (segundo trimestre de 2013).

246. En Nicaragua el marco legal del Control Interno está establecido por la “Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado”⁸⁴, su Reglamento y las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI).

247. El organismo rector del Control Interno es la CGR quien emite y evalúa el cumplimiento de las Normas de Control Interno. Por su parte, las entidades del GdN son responsables de implementar y aplicar en la práctica tales normas.

248. La CGR como parte de sus funciones legales expidió las NTCI⁸⁵ que constituyen el marco de referencia mínimo obligatorio en materia de control interno para que la administración pública prepare los procedimientos y reglamentos específicos relacionados con el funcionamiento de sus Sistemas de Administración y las Unidades de Auditoría Interna (UAI). Igualmente, estas normas sirven de instrumento de evaluación tanto del diseño, como del funcionamiento de tales sistemas y por consiguiente, suministran bases objetivas para definir el grado de responsabilidad de los servidores públicos en relación con la aplicación del control interno.

249. El control interno se ejecuta en forma previa y posterior. El control interno previo, consiste en un conjunto de métodos y procedimientos diseñados en los procesos de operación y aplicados antes de que se autoricen o ejecuten las operaciones o actividades o de que sus actos causen efecto, con el propósito de establecer su legalidad, veracidad, conveniencia y oportunidad, en función de los fines, programas y presupuestos de la entidad. Este tipo de control es efectuado por los servidores públicos responsables de las operaciones, en cada uno de los organismos y entidades públicas.

250. El control interno posterior se trata en el indicador ID-21 y el control externo posterior se analiza en el indicador ID-26.

⁸⁴ Ley 681 de fecha 18 de Junio de 2009

⁸⁵ Artículos 30, 32, 33 y 34 de la Ley 681

i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

251. La Ley 550 de Administración Financiera y Régimen Presupuestario establece que el primer momento de afectación del gasto es el “egreso comprometido”. De manera coherente con esta disposición, el SIGFA, requiere el registro de dicha etapa. Sin embargo, todas las administraciones del gobierno central y entidades descentralizadas que administran el presupuesto a través del SIGFA, registran el compromiso al momento del pagado, es decir, comprometido, devengado y pagado se realiza en forma simultánea, de tal manera que no es posible hacer un efectivo control del nivel de compromisos en una fecha determinada. Por otra parte, como se informa en ID-4, no existen registros confiables sobre atrasos de pago, lo cual en sí mismo representa un débil control de los compromisos.

252. En el caso del MINSA y MINED, seleccionados para la evaluación, se estableció que realizan de manera manual (en hojas de cálculo) el control de los compromisos con los saldos presupuestarios disponibles, pero dicho control no es suficiente para tener la certeza que los compromisos asumidos y devengados no exceden las autorizaciones presupuestarias.

253. El registro simultáneo de los tiempos presupuestales es una práctica generalizada en el sector público dependiente del PGR y representa un incumplimiento de la Ley 550⁸⁶ y de las normas y procedimientos de ejecución presupuestal que se emiten con la Ley de Presupuesto de cada año. En tales normas, se establece taxativamente que:

254. *“El registro del momento del gasto devengado y la correspondiente solicitud de pago deberá efectuarse con estricto apego al cumplimiento de las acciones administrativas que lo preceden, es decir con la recepción conforme de los bienes y/o servicios y el nacimiento de la obligación de pago. Los responsables de las DAF deberán abstenerse de aprobar estos registros sino se ha cumplido con estos requisitos.*

255. *Así mismo, se deben registrar los comprobantes único contable (CUC) de compromiso por cada fuente de financiamiento, por el valor total a desembolsar en el período presupuestario en vigencia, conforme a la programación establecida en el contrato, para garantizar la disponibilidad de créditos presupuestarios al momento de otorgar el adelanto y del registro del devengado.”⁸⁷*

ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno

256. En el año 2004, la CGR emitió las NTCl para el sector público. Estas NTCl se ajustaron siguiendo los preceptos internacionales (COSO) y la CGR estableció como plazo para que las distintas entidades del gobierno central las adoptaran en sus manuales de control interno, hasta junio de 2006. A su vez, la CGR verificó la existencia de los manuales actualizados a las NTCl con posterioridad a 2006.

⁸⁶ Artículo 45 de la Ley 550 de fecha 29 de agosto de 2005

⁸⁷ Artículo 40 de las Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario para el año 2012.

257. En 2009 se emitió una nueva Ley Orgánica de la CGR la cual regula el sistema de control del sector público y uno de sus instrumentos regulatorios más importantes, las NTCI al momento de la evaluación PEFA, están sin actualizar tanto a las mejores prácticas, como a los cambios provenientes del programa de reforma y modernización de los sistemas de gestión financiera⁸⁸, en especial sobre los controles de la ejecución presupuestal.

258. En visitas específicas al MINED y al MINSA se encontró que han dispuesto normas adicionales de control interno que son conocidas y aplicadas sólo por el personal directamente vinculado al registro de las operaciones, pero no existe un control eficaz en erogaciones menores que se realizan a través de las cuentas de los fondos rotativos.

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones

259. Excepto por la simultaneidad en el registro de la ejecución presupuestal para los tiempos del compromiso, devengado seguido del momento del pagado, no se encuentra evidencia sobre incumplimientos materiales.

260. Por otra parte, en el MHCP no se dispone de estadísticas sobre inconsistencias o incumplimientos del control interno en la gestión financiera que está bajo su gobierno, como organismo rector.

261. En su caso, la CGR tampoco reporta el grado de cumplimiento de los controles internos en el Gobierno central. Tanto las UAI como la CGR reportan incumplimientos pero no los cuantifican para establecer su importancia relativa.

⁸⁸ El SIGFA es un conjunto de normas tanto legales, reglamentarias y procedimentales que tienen como función establecer controles internos, a través del cual se administra y contabiliza la ejecución financiera del Presupuesto General de la República, así como de los recursos bajo la responsabilidad de la Tesorería General de la República (web del MHCP).

Indicador	Calificación	Explicación
ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	D+	Método de Calificación M1
(i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto	D	El compromiso, el devengado y el pagado son registrados en el SIGFA al momento del pagado. Por consiguiente, se incumple sistemáticamente el sistema de control de compromiso. En algunas Instituciones los mecanismos de control compromiso y el devengado se realizan manualmente.
(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno	C	No está disponible un análisis de las diferencias y necesidades de ajuste entre las NTCl y los cambios derivados del proceso de modernización de la GFP, por lo cual es incierta la pertinencia y entendimiento del control interno.
(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones.	C	El registro simultáneo de las transacciones sobre ejecución presupuestal representa un incumplimiento de las normas aplicables. Los informes de auditoría revelan que existen incumplimientos no cuantificados en cuanto a su importancia relativa.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna

262. Este indicador evalúa el desempeño de las UAI, en relación con su eficacia para identificar problemas sistémicos importantes en la confiabilidad e integridad de los SCI en lo que respecta principalmente a la información financiera y operacional, la eficacia y eficiencia de las operaciones, la salvaguarda de activos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentos y contratos por parte del Estado. El período de análisis considera las últimas informaciones disponibles al momento de la evaluación (segundo trimestre de 2013).

263. El marco legal de la función de Auditoría Interna se encuentra en la Ley 681 Orgánica de la Contraloría General de la República⁸⁹. Las UAI dependen técnica y funcionalmente de la CGR. Tanto el Director de la UAI como su personal son de libre nombramiento y remoción por parte de la CGR.

i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna

264. La función de auditoría interna se encuentra implementada en todas las entidades del Gobierno Central. Según la Ley Orgánica de la CGR tanto su organización como funcionamiento y ejercicio profesional se debe ajustar tanto a dicha Ley como a las Normas de Auditoría Gubernamental de Nicaragua (NAGUN), cuya última actualización se realizó en el mes de Noviembre de 2008. Las NAGUN se basan en las Normas de Auditoría Gubernamental promulgadas por INTOSAI, pero no están ajustadas a las Normas de Auditoría Interna recomendadas por el Instituto de Auditores Internos.

265. La CGR publica en su sitio web⁹⁰, los informes recibidos de las UAI. De acuerdo con esta información, a la fecha de esta evaluación, recibió 1.058 informes, de los cuales la mayoría son informes de auditorías especiales, es decir, intervenciones para establecer posibles irregularidades. Este tipo de intervenciones no son de carácter sistémico y por consiguiente, no se dispone de evidencia para confirmar si de manera general la función de auditoría interna aplica enfoques sistémicos de muestreo y otras técnicas que representen una evaluación integral del SCI en cada organización. De hecho, en sus informes no se emiten conclusiones sobre lo adecuado del diseño y lo efectivo del funcionamiento del SCI.

ii) Frecuencia y distribución de los informes

266. Las UAI presentan los siguientes informes:

Ante la CGR, en septiembre del año anterior las UAI presentan sus Planes Operativos, informes trimestrales de avance y al inicio del año, el informe de cumplimiento final del POA.

267. Los Informes de resultados de las auditorías se envían directamente a la máxima autoridad de la entidad auditada y a la CGR. La frecuencia en la remisión de los informes no está preestablecida.

268. Los informes de las UAI no son enviados al MHCP, porque el ente fiscalizador es la CGR, de acuerdo a la ley 681 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los bienes y recursos del Estado.

⁸⁹ Ley 681, capítulo III de fecha 18 de junio de 2009.

⁹⁰ www.cgr.gob.ni

iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna.

269. Las entidades no preparan respuestas formales a los informes de las UAI. Por su parte, las UAI, no remiten informes a la CGR en los cuales se establezca el grado de asimilación de sus recomendaciones por parte de los organismos bajo su jurisdicción. Adicionalmente, no existe un sistema que permita dar seguimiento sistemático a las conclusiones de las UAI.

270. En los MHCP, MINED y MINSA, se verificó selectivamente la falta de acatamiento de las recomendaciones realizadas por los Auditores Internos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-21 Eficacia de la Auditoría Interna	NC	Método de Calificación M1
(i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna.	D	Las auditorías internas no se enfocan a la evaluación integral y sistémica del SCI y su práctica se ajusta parcialmente a las Normas profesionales de Auditoría Interna.
(ii) Frecuencia y distribución de los informes.	C	Los informes de auditoría interna se emiten al terminar las auditorías con destino a la entidad auditada y a la CGR pero no se envían al MHCP
(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna.	NC	No se dispone de evidencia sobre las medidas de la administración en respuesta a las conclusiones y recomendaciones de las UAI.

3.5. Contabilidad, registro e información

271. En este apartado se reportan los indicadores ID-22 a ID-25 que, en su conjunto, valoran si los registros de información se realizan de forma adecuada para proveer información oportuna para la toma de decisiones.

ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

272. Este indicador evalúa la medida en que las cuentas bancarias, las cuentas de orden y de anticipo son regularmente conciliadas, ajustadas o liquidadas a fin de asegurar que los estados financieros del sector público reflejen adecuadamente la gestión financiera. La valoración se hace sobre la información disponible en el segundo semestre de 2013, al momento de la misión de campo.

273. Las normas que regulan las conciliaciones bancarias se encuentran en la Ley 550⁹¹, en la cual se determina la obligatoriedad de la Dirección General de Contabilidad de realizar las conciliaciones bancarias.

274. Como se explica en el ID-25, el MHCP como organismo responsable de la Dirección General de Contabilidad, y ésta como responsable del sistema contable de Nicaragua, no aplica normas contables homologadas con las Normas Internacionales para el Sector Público (NICSP). Así mismo, no prepara un estado financiero consolidado tal como lo determinan los art. 136 y 137 de la Ley 550.

i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias

275. Las conciliaciones de todas las cuentas bancarias que maneja la Tesorería del MHCP, se realiza diariamente al cierre de operaciones. Estas conciliaciones las realiza la Dirección General de Contabilidad, con el apoyo de procesos automáticos del SIGFA. Adicionalmente, se realizan informes mensuales y se practican auditorías también mensuales. A la fecha de la evaluación PEFA, no existen atrasos en las conciliaciones.

276. Las cuentas de los fondos rotativos son realizadas por los distintos organismos receptores de estos fondos y no se realiza una consolidación de estas conciliaciones a nivel central.

277. La Tesorería General administra las siguientes cuentas: BCN: 303 cuentas de las cuales 3 corresponden al sistema de CUT; 294 para recursos externos que se aperturan a solicitud de la Cooperación Internacional y 4 para recursos extraordinarios. En Bancos comerciales poseen un total de 165 cuentas abiertas: 25 cuentas pagadoras, de cupones 3, para planilla fiscal 3, 100 para rentas con destino específico y 34 cuentas combinadas de donaciones externas solicitadas por los Donantes Internacionales.

ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos

278. Con la entrada en vigencia de la Ley 550 se eliminó la posibilidad de generar cuentas en suspenso y anticipos sin liquidar en la contabilidad. Existen cuentas bancarias para la gestión de los fondos rotativos que se entregan a los Ministerios. Estos fondos se rinden de manera mensual y son conciliados al momento de la rendición.

279. Con estas cuentas los ministerios pagan conceptos tales como viáticos y otros gastos menores. Los viáticos que se abonan al personal de las distintas reparticiones se registran como anticipos transitorios, y se legalizan al culminar la misión que generó el derecho a cobrarlos.

⁹¹ Artículo 129, inciso f.

280. Por otra parte, no hay sistema de cuentas de orden (ni activas ni pasivas) que puedan reflejar eventuales responsabilidades. Parte de la causa de esta condición es que no disponen de normas contables homologadas a las NICSP.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas.	A	Método de Calificación M2
(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.	A	La conciliación bancaria se realiza automáticamente y se preparan informes mensuales dentro del mes siguiente a la fecha de cierre.
(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.	NA	Al no existir cuentas de orden, la dimensión no se evalúa.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

281. El presente indicador busca establecer si existe información consolidada y disponible sobre los montos de recursos efectivamente recibidos (en moneda o en especie) por las unidades básicas de prestación de servicios, particularmente las escuelas y los centros de atención primaria en salud del país, indistintamente de su nivel de dependencia o de su fuente de financiación. También valora el uso que se le da a esta información para hacer seguimiento y asegurar que los sistemas de GFP apoyan de forma efectiva la prestación de servicios de primera línea. La evaluación cubre los ejercicios presupuestarios 2010, 2011 y 2012.

i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos, (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea, (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades.

282. El Sistema de Administración Financiera del país no dispone de un subsistema que permita recopilar y registrar los recursos efectivamente percibidos por las unidades de prestación de servicios de primera línea, por lo que es imposible disponer de informes consolidados de los mismos. Esto es aplicable también al momento de la

formulación del presupuesto, ya que ninguno de los Ministerios, especialmente en el MINED y el MINSa, calculan los costos de la prestación de los servicios a nivel de escuela o centros de atención primaria de la salud.

283. En el MINED, el registro de las transferencias monetarias o en especie (de cualquier fuente de recursos) llega a nivel de región y en algunos casos de municipios. No realizan informes sobre los montos transferidos a las escuelas y no consideran la posibilidad de hacerlos.

284. En el caso del MINSa, administran una serie de base de datos centrales sobre los fondos en efectivo recibidos por sus unidades ejecutoras, pero no se lleva un registro de transferencias en especie.

285. No se dispone de registros detallados de la ejecución del presupuesto a nivel de escuela o centro de salud.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios.	D	Método de Calificación M1
(i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos, (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea, (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades.	D	No se dispone de un medio para recopilar y procesar información sobre los recursos destinados y ejecutados por las unidades de prestación de servicios, en especial unidades de prestación de servicios de primera línea como educación primaria y centros de salud. Tampoco se dispone de informes de seguimiento, auditorías o equivalentes sobre tales servicios recibidos por la comunidad en los últimos tres años.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

286. Este indicador evalúa la medida en que los reportes sobre la ejecución presupuestaria para uso interno en las entidades que conforman el PGR, reflejan adecuadamente las transacciones y permiten a las autoridades contar con una visión de conjunto para poder tomar decisiones informadas sobre la gestión. El año de referencia para evaluar corresponde al último ejercicio finalizado (2012).

i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias

287. Con la promulgación de la Ley 550 y la aplicación generalizada del SIGFA, se pueden generar en tiempo real informes de uso interno que permiten la comparación directa de la ejecución con las clasificaciones dispuestas en el PGR. Estos informes, abarcan todos los rubros del presupuesto y permiten diferenciar las distintas etapas de la ejecución presupuestaria (desde el comprometido hasta el pagado).

ii) Puntualidad de la presentación de informes

288. Los organismos centralizados registran la ejecución presupuestaria de manera consolidada, lo que facilita la presentación de sus informes en tiempo real. Los organismos descentralizados y autónomos, presentan los informes de ejecución de manera trimestral dentro de los 30 días subsiguientes al cierre del trimestre. Esto permite al MHCP la consolidación trimestral de toda la ejecución del PGR, de tal forma que los informes de ejecución presupuestal están disponibles en forma completa dentro del mes siguiente al cual se refiere el trimestre.

iii) Calidad de la información

289. La calidad de los datos reportados en los informes, genera incertidumbre debido a la simultaneidad con la cual se registra la ejecución presupuestal (comprometido, devengado y pagado). Esta modalidad de registro impide conocer con certeza el nivel real de gastos comprometidos (que eventualmente podría acarrear una ejecución superior al presupuesto aprobado) y también dificulta el análisis del atraso posible en los pagos a proveedores y la determinación de la deuda. Resulta evidente que si no es posible conocer a un momento determinado el nivel de comprometido la calidad de la información que se incluye en los informes de ejecución no es completamente confiable.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso.	D+	Método de Calificación M1
(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.	A	Los informes incluyen información sobre lo ejecutado a nivel de las etapas del gasto comprometido y pagado y permite hacer la comparación directa con el presupuesto aprobado.
(ii) Puntualidad de la presentación de informes.	A	Los informes se preparan trimestralmente dentro de las cuatro semanas posteriores al cierre del trimestre al cual se refieren

Indicador	Calificación	Explicación
(iii) Calidad de la información.	D	La información sobre ejecución presupuestal presenta incertidumbre en su calidad

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros consolidados anuales

290. Este indicador evalúa cuán oportunos, completos, puntuales, útiles y basados en normas contables adecuadas son los informes sobre los estados financieros anuales de cierre de ejercicio del PGR. Para la dimensión (i) de este indicador, se toma como referencia el último estado financiero anual elaborado. Para la dimensión (ii), el último estado financiero anual enviado a la CGR y para la dimensión (iii), los estados financieros correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012.

291. El marco legal principal relacionado con la contabilidad gubernamental se encuentra en la Ley 550⁹². Según dicha Ley, el Órgano Rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental es la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) del MHCP, entidad que dentro de sus responsabilidades principales debe elaborar trimestralmente, los Estados de Ejecución Presupuestaria de todos los organismos y entidades del sector público que reciban fondos con cargo al PGR. Así mismo, deberá elaborar, trimestralmente, los Estados Contables Financieros, lo cual incluye los Estados Financieros Anuales Consolidados con cierre al 31 de diciembre de cada año.

292. La DGCG emite las políticas, normas técnicas y manuales de contabilidad, donde se establecen las necesidades, naturaleza, periodicidad y clasificación de la información financiera y la forma en que tal información debe ser presentada por las entidades gubernamentales para fines de consolidación y centralización. La clasificación contable debe ser compatible con la clasificación del PGR de forma que se garantice la integración del sistema de gestión del egreso público.

⁹² Capítulos 2 y 3 de la Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario de fecha 29 de agosto de 2005.

i) Integridad de los estados financieros

293. La DGCG no prepara de manera anual estados financieros consolidados y las Instituciones a nivel individual, tampoco preparan estados financieros. Sin embargo, preparan Informe de Liquidación presupuestaria, el cual no incluye activos y pasivos financieros.

ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros

294. Según la Ley 550⁹³, el Presidente de la República, por conducto del MHCP, deberá presentar a la Asamblea Nacional y a la CGR, a más tardar el 31 de marzo, la Cuenta Anual de Inversión del Sector Público, correspondiente al ejercicio presupuestario anterior, adjuntando “*un informe de la gestión financiera consolidada*”, así como los resultados operativos, económicos y financieros.

295. Por otra parte, la misma Ley dispone que la CGR emita un dictamen de auditoría sobre los Estados Contables Financieros Anuales Consolidados del sector público correspondientes al ejercicio presupuestario finalizado. Este dictamen deberá ser presentado a la Asamblea Nacional y al MHCP a más tardar el 30 de septiembre posterior al ejercicio presupuestario auditado⁹⁴.

296. De este artículo se infiere que para que la CGR pueda efectuar una auditoría de los Estados Contables Financieros Anuales Consolidados del sector público, se requiere que el organismo rector de las finanzas públicas, los envíe para tales efectos.

297. Por lo anterior, no cumple con la obligación legal de preparar y presentar estados financieros consolidados del sector público⁹⁵ y por consiguiente no los presenta ante la CGR para someterlos a un examen de auditoría.

iii) Normas contables empleadas

298. Las normas contables vigentes, que se incluyen en el Manual de Contabilidad Gubernamental, son los principios y normas de aplicación general en Nicaragua. Tales normas no se ajustan a las NICSP emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Por supuesto, no es posible establecer la aplicación de tales normas, debido a lo mencionado en la dimensión (i) del presente indicador.

⁹³ Artículo 137 de la Ley 550.

⁹⁴ Artículo 138 de la Ley 550

⁹⁵ Artículos 133 y 136 de la Ley 550.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros consolidados anuales.	D	Método de Calificación M1
(i) Integridad de los estados financieros.	D	No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno.
(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.	D	No se someten estados financieros consolidados a la auditoría de la CGR, lo cual está previsto en el marco legal ⁹⁶
(iii) Normas contables utilizadas.	NA	Debido a que no se preparan Estados Financieros consolidados o individuales en el Gobierno Central, no se puede establecer la aplicación de las NICSP o equivalentes nacionales.

3.6. Examen y auditoría externa

299. A continuación se presentan los resultados para la evaluación de los indicadores ID-26 a ID-28, que en su conjunto valoran la aplicación de mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas de las finanzas públicas.

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

300. Este indicador evalúa el desempeño de la auditoría externa en lo que respecta a su alcance y naturaleza, además del seguimiento que se realiza de las recomendaciones incluidas en los informes resultado de las mismas. Una auditoría externa de calidad es esencial para verificar la eficiencia, efectividad y transparencia en el uso de recursos públicos. El análisis de este indicador se realiza sobre el último ejercicio fiscal auditado: año 2012.

⁹⁶ El artículo 136 de la Ley 550 establece que “La Contraloría General de la República deberá emitir un dictamen de auditoría sobre los Estados Contables Financieros anuales consolidados del Sector Público correspondientes al ejercicio presupuestario finalizado. Este dictamen deberá ser presentado a la Asamblea Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 30 de septiembre posterior al ejercicio presupuestario auditado”.

i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría)

301. La CGR tiene la atribución de efectuar auditorías financieras, de cumplimiento, informáticas, especiales, y de gestión, en todas las entidades del sector público⁹⁷. De acuerdo con el Informe de Gestión de la CGR del año 2012, la cobertura de las auditorías realizadas en cantidad de entidades fue del 48,95% (117 entidades auditadas de un total de 239 que conforman el ámbito de la CGR). De las 117 auditadas, 66 corresponden a entidades dependientes del Poder Ejecutivo y 51 a municipios. El porcentaje global de los gastos auditados, de acuerdo a los informes preparados por la CGR correspondientes a los ejercicios bajo análisis, no supera el 25% del presupuesto de la administración central.

302. Las auditorías practicadas son de cumplimiento, gastos e ingresos pero no han practicado auditorías sobre activos y pasivos.

303. Según el mismo informe, a las entidades auditadas se les practicaron 740 intervenciones, de las cuales 532 (73%) fueron especiales, 140 (19%) financieras y 62 (8%) operacionales. Sólo se realizó una auditoría integral. De estas auditorías, 26 fueron practicadas por Firmas privadas de Contadores Públicos y 601 por las UAI. La CGR realizó directamente 113 auditorías. Como se puede apreciar el porcentaje de auditorías financieras es menor con respecto al total de las auditorías que se focalizan en intervenciones relacionadas con presuntas irregularidades.

304. La CGR ejerce su práctica de conformidad con las NAGUN que se ajustan parcialmente⁹⁸ a las Normas de Auditoría Gubernamental recomendadas por INTOSAI.

ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo

305. El artículo 138 de la Ley 550 determina expresamente “*La CGR deberá emitir un dictamen de auditoría sobre los Estados contables financieros anuales consolidados del sector público correspondientes al ejercicio presupuestario finalizado. Este dictamen deberá ser presentado a la Asamblea Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 30 de septiembre posterior al ejercicio presupuestado auditado*”. Sin embargo, la CGR está limitada para cumplir con este artículo, debido a que el MHCP no le envía los estados financieros.

306. La CGR presenta a la AN un informe anual de gestión de la entidad que no representa el carácter de auditoría, ya que sólo informa aspectos relacionados con cobertura y nivel de cumplimiento de los planes operativos anuales⁹⁹

⁹⁷ Ley 681 de fecha 18 de Junio de 2009.

⁹⁸ Las NAGUN se encuentran desactualizadas ya que la última actualización data del año 2008 y la Ley 681 tiene vigencia desde junio de 2009. Las Normas de INTOSAI han sido actualizadas en los años 2010 y 2013

⁹⁹ Se puede verificar lo expresado en el sitio:

http://www.cgr.gob.ni/cgr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=64&Itemid=184

307. Los demás informes de auditoría correspondientes las intervenciones puntuales en las entidades seleccionadas para auditoría, no se envían a la AN.

iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría

308. De acuerdo con las directrices de la CGR, sus recomendaciones deben ser implementadas en un plazo máximo de tres meses. La CGR tiene un sistema de información (SIIRCI) que registra el número de recomendaciones y se realiza un seguimiento manual a las mismas. Las respuestas que se reciben son formales, pero generalmente exceden el tiempo establecido. No se producen informes consolidados sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa.	D+	Método de Calificación M1
(i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría).	D	Las intervenciones de auditoría de la CGR cubren entidades del gobierno central que representan menos del 25% del gasto total. Las NAGUN están desactualizadas con respecto a las Normas de auditoría gubernamental recomendadas por INTOSAI.
(ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al legislativo.	D	Por lo mencionado en la dimensión (i) anterior, la CGR no presenta informe a la Asamblea Nacional sobre la auditoría de los estados financieros consolidados del sector público en general o del Gobierno Central, pero los demás informes de auditoría que sí se preparan, no se envían a la Asamblea Nacional.
(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.	C	Se reciben respuestas formales la mayoría de veces extemporáneas de las entidades sobre las recomendaciones de la CGR. Sin embargo, la CGR no presenta un informe sobre el seguimiento a la implementación de sus recomendaciones, por lo cual es incierto el grado de seguimiento que practica a las mismas.

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

309. Este indicador evalúa las facultades que posee la función legislativa para examinar, debatir, aprobar y modificar el presupuesto general, además de asegurar el cumplimiento estricto de la normativa establecida para tal efecto. La evaluación se realiza con base en el año 2012, último ejercicio finalizado al momento de la evaluación.

310. El Presidente de la República, en cumplimiento de los artículos 113 y 138, inciso 6, de la Constitución Política, debe presentar a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República. La presentación se debe hacer, a más tardar, el 15 de octubre del año anterior al ejercicio presupuestario para el cual regirá la Ley de conformidad al artículo 35 de conformidad con la Ley 550 Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.

311. El marco legal del proceso de escrutinio del presupuesto otorga al Poder Legislativo amplias facultades de revisión del presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo¹⁰⁰.

i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo

312. La revisión de la propuesta de presupuesto está a cargo de Dirección General de Análisis y Seguimiento Presupuestario y Económico de la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la Asamblea Nacional, quien solicita al MHCP cualquier información relacionada con el proyecto de presupuesto¹⁰¹. Un aspecto importante que facilita el escrutinio es el canal permanente de comunicación que se mantiene entre la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto y las autoridades del MHCP.

313. El escrutinio comprende los objetivos del proyecto de presupuesto y las explicaciones para la estimación de los ingresos y para la determinación de las autorizaciones de egresos. Asimismo, las estadísticas sobre ingresos y egresos; las fuentes de financiamiento, la evolución de la deuda pública y del balance fiscal en su clasificación económica. De igual forma, examina la información sobre el contexto macroeconómico, la proyección de las principales variables macroeconómicas, los supuestos en que se basan, el marco presupuestario de mediano plazo y las demás informaciones y elementos de juicio que considera necesarios para una adecuada información y análisis económico.

¹⁰⁰ Capítulo 3 Sección 1 de la Ley 550 de fecha 29 de agosto de 2005.

¹⁰¹ Artículos 36 y 70 de la Ley 550 Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.

ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

314. Para el escrutinio del Proyecto de Ley de Presupuesto, la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto se apoya en la Dirección General de Análisis y Seguimiento al Gasto Público. Esta Dirección posee personal técnico idóneo y estable para el cumplimiento de sus funciones.

315. El escrutinio se realiza de conformidad con normas y procedimientos aprobados por la Asamblea Nacional, los cuales se cumplen cabalmente. Como evidencia del escrutinio se preparan informes para el uso exclusivo de los diputados.

316. Una vez efectuado el escrutinio por parte de la Comisión, esta lo presenta al Pleno de la Asamblea con un dictamen que puede ser positivo, negativo o con recomendaciones de ajustes u otras consideraciones.

317. La Asamblea en sesión ordinaria aprueba o no el proyecto. Si no se aprueba se devuelve al Poder Ejecutivo para su nueva formulación.

iii) Suficiencia de tiempo que tiene el Poder Legislativo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto, tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda, a las propuestas sobre agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas)

318. El marco legal no contempla un plazo específico para que el Poder Legislativo discuta y apruebe el Proyecto de Ley de Presupuesto. En caso que no haya entrado en vigencia la Ley Anual de Presupuesto al inicio del ejercicio que se presupuesta, regirá provisionalmente el Proyecto de Presupuesto Anual presentado por el Poder Ejecutivo¹⁰². En las circunstancias anteriores, se deduce que el plazo implícito que tiene la Asamblea Nacional, vence el 31 de diciembre del año al cual se refiere el presupuesto. Por lo anterior, se aprecia que la AN tiene un plazo suficiente para revisar y aprobar el presupuesto.

319. El poder ejecutivo envió a la AN la propuesta de presupuesto para el año 2012 el 15 de Octubre de 2011 y La aprobación se realizó el 22 de febrero de 2012. Por lo anterior, la AN dispuso de 5 meses para dicha aprobación, lo cual se considera suficiente.

¹⁰² Artículo 44 de la ley 550.

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el Poder Legislativo.

320. Según la Constitución Política de Nicaragua¹⁰³ toda modificación al PGR que suponga aumento o disminución de los créditos, disminución de los ingresos o transferencias entre distintas instituciones requerirá de la aprobación de la AN.

321. Por otra parte, en la Ley de Presupuesto se puede incluir una partida de imprevistos para financiar gastos urgentes e indispensables, a ser realizados en el ejercicio presupuestario. Esta partida no será mayor al uno por ciento (1%) de los ingresos tributarios estimados para el ejercicio presupuestario y puede ser utilizada por decisión del Poder Ejecutivo, quien a través del MHCP deberá informar a la AN y a la CGR el uso de estos fondos, a más tardar quince días después de haber sido autorizadas por el Presidente de la República¹⁰⁴.

322. El Poder Ejecutivo, mediante el MHCP puede reasignar partidas presupuestarias sin autorización legislativa, dentro de una misma institución. En el marco legal se establecen condiciones precisas para poder hacer modificaciones internas por parte del Poder Ejecutivo¹⁰⁵. Las modificaciones cambian el destino del gasto y no el monto total del mismo. Este destino puede ser cambiado a petición de la entidad, excepto para las partidas en personal que requiere de autorización legislativa. Adicionalmente, dentro de una misma institución, no es posible reasignar gastos de inversión para financiar gastos corrientes y todas las reasignaciones realizadas se informan a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto de la AN.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual.	B+	Método de Calificación M1
(i) Alcance del examen por parte del legislativo.	A	El escrutinio del proyecto de Ley de presupuesto por parte de la AN cubre las políticas fiscales, el marco fiscal y presupuestario de mediano plazo y los detalles de ingresos y egresos.
(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados.	A	La AN dispone de apoyo organizacional y procedimientos para el escrutinio del proyecto de ley. Estos procedimientos son acatados y se deja evidencia del escrutinio en informes comprensivos sobre los resultados del escrutinio.

¹⁰³ Artículos 112 y 114 de la Constitución Política de Nicaragua.

¹⁰⁴ Artículo 52 de la Ley 550.

¹⁰⁵ Artículo 55 de la Ley 550.

Indicador	Calificación	Explicación
(iii) Suficiencia del tiempo para que tiene el legislativo para dar respuesta a las propuestas de presupuesto.	A	El marco legal no contempla plazo alguno para la aprobación del proyecto de ley de presupuesto. En estas circunstancias, el Poder Legislativo es quien decide el tiempo para el escrutinio, resultando esta facultad en una amplia disposición de tiempo para tales propósitos. En 2012 el legislativo dispuso de más de dos meses para la aprobación después de recibir la propuesta.
(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa del legislativo.	B	El marco legal establece reglas claras para modificaciones durante la ejecución por parte del Poder Ejecutivo. Tales normas, que son ampliamente acatadas, establecen límites estrictos según los cuales el Poder Ejecutivo únicamente puede ordenar cambios interinstitucionales. No se dispone de estadísticas sobre el número de modificaciones internas efectuadas.

ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos

323. El análisis de este indicador se centra en el desempeño de la labor de escrutinio de la función legislativa sobre la auditoría a los Estados Financieros Consolidados del sector público y sobre el resto de informes de auditoría realizados por la CGR. La evaluación considera la oportunidad del examen realizado por el legislativo a los informes de auditoría externa recibidos de la CGR durante los últimos tres ejercicios (2010, 2011 y 2012), así como el desempeño de los mecanismos utilizados en los últimos doce meses (año 2012) para, por un lado, revisar las principales conclusiones de esos informes y, por otro, asegurar la implementación y el seguimiento de las recomendaciones formuladas por el legislativo.

i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del legislativo

324. El marco legal de las finanzas públicas establece textualmente que *“La Contraloría General de la República deberá emitir un dictamen de auditoría sobre los Estados Contables Financieros anuales consolidados del Sector Público correspondientes al ejercicio presupuestario finalizado. Este dictamen deberá ser presentado a la Asamblea Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 30 de septiembre posterior al ejercicio presupuestario auditado”*¹⁰⁶.

¹⁰⁶ La Ley 550 en su artículo 138.

325. El GdN no prepara Estados Contables Financieros anuales consolidados del sector público. En tales circunstancias, la CGR no está en condiciones de presentar un informe de auditoría sobre unos estados que no le remiten para poder cumplir lo requerido en esta norma.

ii) Alcance de las audiencias realizadas por el legislativo acerca de las principales conclusiones

326. En el período evaluado no se ha encontrado evidencia sobre audiencias de la AN relacionadas con conclusiones de los informes de Auditoría emitidos por la CGR. Como se explica en la dimensión (i), la CGR no envía informes a la AN que le permitan hacer escrutinios y por consiguiente realizar audiencias sobre las conclusiones importantes de dichos informes.

A pesar de lo anteriormente mencionado, la AN¹⁰⁷ tiene la potestad de hacer comparecer y/o pedir informes a las autoridades de los ministerios sobre cualquier tema de su interés, incluyendo la ejecución presupuestaria, potestad que es ejercida con frecuencia durante el año.

iii) Recomendación de medidas por parte del poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo

327. Por lo mencionado en (i) y (ii), la AN no tiene bases para emitir recomendaciones derivadas del escrutinio de los informes de la CGR y por consiguiente tampoco existen bases para establecer el grado de asimilación de las mismas por parte del Poder Ejecutivo.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-28 Escrutinio legislativo de los auditores externos.	D	Método de Calificación M1
(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del legislativo (informes recibidos dentro de los 3 últimos años).	D	La CGR no presenta informes de auditoría al Poder Legislativo, por consiguiente la AN no puede hacer escrutinio de tales informes.
(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el Poder Legislativo acerca de las principales conclusiones.	NA	Por lo mencionado en (i), el Poder Legislativo no recibe informes de la CGR y por consiguiente no lleva a cabo audiencias relacionadas con las conclusiones en los informes de la CGR.

¹⁰⁷ Art. 138 inciso número 4 de la Constitución Política.

Indicador	Calificación	Explicación
(iii) Recomendaciones de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el Poder Ejecutivo.	NA	Debido a que no recibe informes de la CGR, el Poder Legislativo no está en condiciones de emitir recomendaciones derivadas del escrutinio de tales informes.

3.7. Prácticas de donantes

328. La siguiente sub-sección recoge los resultados de la evaluación a los indicadores D1 a D3, los mismos que valoran la forma en que la cooperación internacional contribuye a la buena gestión de las finanzas públicas.

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

329. El presente indicador valora la previsibilidad de los recursos de apoyo presupuestario puestos a disposición del Gobierno de Nicaragua por parte de las agencias de cooperación internacional (multilateral y bilateral) que utilizan esta modalidad de asistencia al desarrollo. El análisis abarca los años 2010, 2011 y 2012.

330. La única agencia de cooperación internacional que reportó la utilización de la modalidad de apoyo presupuestario al Gobierno de Nicaragua fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el periodo 2010-2012, el tesoro público recibió del BID la suma de US\$ 132.5 millones en apoyo presupuestario, a través del Programa de Mejoramiento del Gasto y Gestión en Salud y Protección Social.

331. El cuadro siguiente muestra, por trimestre, el detalle de los compromisos y los desembolsos efectivamente realizados:

Cuadro 3.18
Apoyo Presupuestario 2010-2012
 (En US\$ Millones)

Año	Trimestre	Desembolso Previsto	Desembolso Efectivizado
2010	1 Trimestre		
	2 Trimestre		
	3 Trimestre		
	4 Trimestre	42.5	42.5
2011	1 Trimestre		
	2 Trimestre		
	3 Trimestre		
	4 Trimestre	45.0	45.0
2012	1 Trimestre		
	2 Trimestre		
	3 Trimestre		
	4 Trimestre	45.0	45.0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013

i) Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación)

332. El apoyo presupuestario que entrega BID al Gobierno de Nicaragua no muestra desviaciones entre los desembolsos comprometidos y los efectivamente entregados para ninguno de los años del periodo de análisis (2010-2012).

ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas).

333. Los desembolsos previstos para el apoyo presupuestario del BID se respetan y entregan con puntualidad en el trimestre acordado con el Gobierno de Nicaragua.

Indicador	Calificación	Explicación
D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	A	Método de Calificación M1
(i) Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación)	A	Los montos comprometidos de desembolso del apoyo presupuestario se han respetado en su totalidad en el periodo 2010-2012.
(ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas)	A	Los compromisos de desembolso se entregan de forma puntual en el trimestre acordado previamente con el Gobierno de Nicaragua.

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para programas y proyectos.

334. El presente indicador evalúa la medida en que las agencias de cooperación internacional que financian programas y proyectos de desarrollo en el país entregan información al Gobierno de Nicaragua, compatible con los clasificadores presupuestarios, sobre: (i) las estimaciones anuales de apoyo financiero que realizan, con el fin de coadyuvar con la programación presupuestaria, y (ii) los desembolsos efectuados, para efectos de la conciliación de las cuentas públicas. La evaluación utiliza información disponible para el año 2012, último ejercicio fiscal finalizado.

335. El Informe de Cooperación Oficial Externa – 2012 preparado por el BCN muestra que el financiamiento para programas y proyectos representa el 90.5% del total de los recursos desembolsados al sector público en el año 2012. El 78.1% de estos recursos han sido aportados por siete agencias de la cooperación internacional, entre multilaterales y bilaterales.

336. Estas son: el BID, el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la agencia de cooperación de Rusia, las agencias técnica y financiera de Suiza, la agencia de cooperación técnica del Japón, y finalmente la cooperación de Alemania.

337. La información utilizada para la evaluación del presente indicador fue proporcionada por funcionarios de estas agencias, a través de entrevistas y/o un cuestionario detallado elaborado por el equipo de la misión.

i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos.

338. A pesar de que el financiamiento de proyectos es todavía el mecanismo más utilizado por las agencias de cooperación internacional para canalizar su apoyo financiero a Nicaragua, solo tres de las siete más importantes, por monto de desembolsos, entregan o hacen pública formalmente su programación presupuestaria con oportunidad para su incorporación en el presupuesto de la gestión fiscal siguiente. Además, en la mayoría de los casos, la información financiera comunicada no está codificada en los formatos de los clasificadores presupuestarios del gobierno.

ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos realizados con fines de apoyo para proyectos.

339. La presentación de informes regulares (en línea¹⁰⁸, mensuales o trimestrales) sobre el desembolso de recursos efectivamente ejecutados en programas y proyectos es una práctica cada vez más común para la mayoría de las principales agencias de cooperación internacional que operan en Nicaragua.

340. El cálculo realizado, sobre la base de los datos del Informe de Cooperación Oficial Externa – 2012 preparado por el BCN, muestra que las siete agencias de cooperación internacional que componen la muestra de trabajo han contribuido USD 333.0 millones para el financiamiento de programas y proyectos (préstamos y donaciones). De este total, un total de USD 252.2 millones (75.7%) es reportado de forma oportuna y regular a las autoridades, aunque no siempre en formatos compatibles con los clasificadores presupuestarios nacionales.

Indicador	Calificación	Explicación
D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programa	D+	Método de Calificación M1
(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos	D	No todas las agencias de cooperación al desarrollo proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para programas y proyectos en plazos útiles para su incorporación en la programación presupuestaria.

¹⁰⁸ El Banco Mundial y el BID tienen bases de datos sobre desembolsos a los programas y proyectos que permiten acceder a esta información en tiempo real. Las entidades contraparte en el Gobierno de Nicaragua están habilitadas para acceder a esta información.

Indicador	Calificación	Explicación
(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyecto	C	Las agencias de cooperación internacional presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes regulares sobre el 75.7% de los desembolsos efectuados, pero en formatos no necesariamente compatibles con la clasificación presupuestaria nacional.

D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

341. Este indicador tiene como objetivo establecer la proporción de los recursos de la cooperación externa (préstamos y donaciones) otorgados al GdN en el año 2012, que se administran con arreglo a los procedimientos nacionales en materia de adquisiciones, pagos, contabilidad, auditoría y presentación de informes.

342. Para efectos de realizar el cálculo correspondiente, la evaluación ha utilizado los datos del Informe de Cooperación Oficial Externa – 2012 preparado por el BCN para las principales siete agencias de cooperación al desarrollo (entre multilaterales y bilaterales), las mismas que representan el 92.5% del total de los créditos desembolsados, el 65.5% de las donaciones otorgadas y el 80.2% del total de la cooperación externa al sector público. El detalle se presenta en la tabla siguiente:

Cuadro 3.19
Cooperación Externa, 2012
(En US\$ Millones)

Organismo	Créditos	Donaciones	Total	Con Procedimientos Nacionales	% del Total
BID	168.4	3.6	172.0	101.1	58.8%
Banco Mundial - AIF	27.8	35.2	63.0	25.2	40.0%
BCIE	41.0	4.0	45.0	36.5	81.1%
Rusia	-	37.4	37.4	-	-
Suiza	-	21.8	21.8	13.4	61.5%
Japón	-	21.6	21.6	-	-
Alemania	0.2	17.0	17.2	-	-
Total	237.4	140.6	378.0	176.9	46.8%

Fuente: Banco Central de Nicaragua, Informe de Cooperación Oficial Externa – 2012 e información proporcionada por las agencias de cooperación al desarrollo para los siete principales Donantes

343. La información sobre la utilización de procedimientos nacionales para cada uno de los proyectos financiados con recursos externos, ha sido recogida de las agencias de cooperación internacional listadas precedentemente.

i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno municipal que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

344. Como se puede apreciar de la tabla anterior, el 46.8% de los recursos de la cooperación externa recibidos por el país en 2012 de parte de las agencias de cooperación que se listan en el cuadro 31.1 se administran con arreglo a los procedimientos nacionales.

345. Se debe destacar, sin embargo, que como se explica en el indicador ID-7(ii), no se puede hacer una extensión de este argumento al total de los recursos de cooperación internacional que recibe Nicaragua, puesto que algunos de ellos se encuentra todavía con problemas de registro y no se puede, por tanto, hacer una valoración sobre la utilización que hacen de los sistemas nacionales para su administración. En todo caso, en esta oportunidad no se afecta el resultado de la evaluación.

Indicador	Calificación	Explicación
D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	D	Método de Calificación M1
(i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.	D	Menos del 50% de los recursos de donación se administran de acuerdo a procedimientos nacionales.

4. PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

346. El Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas del Gobierno Central en Nicaragua tiene un programa de reformas, que se viene implementando en los últimos años con apoyo de diferentes agencias de la cooperación internacional. Entre los programas más importantes que se implementan a través del MHCP están el Proyecto de Modernización del Sistema Administrativo Financiero (PMSAF), financiado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea y el Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de Nicaragua para el Apoyo al Desarrollo de un Marco de Presupuesto de Mediano Plazo (MPMP), financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO). El Plan Nacional de Desarrollo Humano (2012-2016) define la Modernización de la Gestión Pública como un área de importancia estratégica.

4.1. Descripción de las reformas recientes y en curso

347. El siguiente resumen tiene como objetivo describir las principales reformas que están siendo implementadas y fortalecidas, así como los esfuerzos recientes y en curso en el área de Gestión Financiera Pública en Nicaragua.

348. **Gestión de la Deuda Pública.** Con la aprobación de la Ley General de la Deuda pública en el año 2003 (ley 477), el MHCP debe preparar una Estrategia Nacional de Deuda Pública (siendo la última estrategia vigente para el período 2013-2015 aprobada por Decreto No 45-2012 el 29 de Noviembre de 2012) que analiza el riesgo de la cartera de deuda actual y el riesgo global macro del país. En particular, establece: (i) los tipos de instrumentos a utilizar; (ii) los límites totales de la deuda (especificando por separado deuda interna y externa) y (iii) las condiciones financieras (amortización e intereses). También lleva a cabo un análisis de sostenibilidad de la deuda introduciendo en el análisis una variedad de shocks exógenos.

349. **Proceso Presupuestario.** El Gobierno comenzó a implementar el Marco del Presupuesto de Mediano Plazo (MPMP) en el año 2006 integrando el proceso a través de un módulo específico en el SIGFA (SIGFAPRO). Su objetivo principal es el fortalecimiento del vínculo existente entre los objetivos estratégicos y los recursos disponibles a través del análisis del marco macroeconómico definido en el PNDH, los programas económicos y financieros; y los objetivos fiscales. La cobertura ha ido ampliándose progresivamente y al cierre del año 2013 ya era utilizado por 58 instituciones del Gobierno General y las Entidades descentralizadas.

350. **Gestión de la Tesorería.** El Gobierno ha avanzado en la modernización de su sistema de Tesorería a través de: (i) el establecimiento de un programa de flujo mensual de efectivo, a través del módulo PMC (Programación Mensualizada de Caja) del e-SIGFA; (ii) la implementación de un sistema de pagos mediante la transferencia electrónica de fondos (TEF); (iii) la creación de la Cuenta Única de Tesorería (CUT), la cual está vinculada a los subsistemas integrados con el e-SIGFA, permitiendo la revisión de saldos en línea y iv) la emisión estandarizada de Letras del Tesoro y deuda del Gobierno, a través de subastas competitivas y no competitivas. Asimismo, la expansión en el uso de medios electrónicos de pago a los funcionarios públicos permitirá sentar las bases para fortalecer los controles de nómina.

351. **Contabilidad.** En Marzo de 2013, el Gobierno puso a disposición del público a través del SIGFA la información financiera y contable (Balance General / Gobierno Central). Asimismo, realizó un relevamiento general del inventario de los bienes del Gobierno Central, actualizándolo posteriormente en el registro (Sistema de Inventarios de Bienes del Estado, SIBE), e integró la práctica de incorporar la información proporcionada por cada Institución sobre sus bienes para la reconciliación periódica del inventario. Es importante destacar que el Gobierno planea implementar la aplicación de las normas contables internacionales del Sector público (NICSP).

352. **Gestión de Contrataciones y Adquisiciones Públicas.** El Gobierno ha creado un portal electrónico para todas las compras públicas. Actualmente, el 90 por ciento de las compras del Gobierno Central se realizan a través del portal, pero solamente entre un 10 a un 20 por ciento de las compras públicas al nivel municipal. Esto se debe principalmente a las limitaciones tecnológicas pero se están realizando esfuerzos para ampliar la cobertura.

353. **Gestión de la Inversión Pública.** El Gobierno ha implementado la interfaz automática entre el Banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el SIGFA con el fin de evitar duplicaciones. Asimismo, se ha comenzado a implementar una metodología para el cálculo del gasto recurrente en los proyectos financiados con inversión pública.

Gestión de Ingresos del Gobierno Central. El Gobierno avanzó en el uso del registro de contribuyentes y actualmente está preparando una propuesta para un nuevo sistema de información y modelo de gestión para la DGI. También se encuentra en su fase de diagnóstico, un análisis de los vínculos funcionales y legales entre el MHCP, la DGI y DGA, con el fin de tener una aplicación más eficaz de la política fiscal. También debe mencionarse que la DGI y la DGA a partir de 2012 iniciaron el desarrollo de dos sistemas de control de las exoneraciones y exenciones fiscales denominadas SISTEX y MODEXO respectivamente, pero que fueron implementados a partir de 2013. Estos sistemas tienen por objetivo apoyar a la administración tributaria a racionalizar el uso de estos beneficios.

354. **Modernización del SIGFA – Transición hacia el SIGAF:** Tiene como objetivo modernizar la Gestión Financiera Pública que permite un uso eficiente, oportuno y transparente de los recursos públicos. Es importante destacar que, además de modernizar e integrar los procesos clave de GFP, el sistema permitirá la integración de procesos como las contrataciones, gestión de activos y recursos humanos, utilizando el concepto moderno de planificación integrada de recursos gubernamentales (GRP, por sus siglas en inglés). Mediante éste enfoque, el sistema apoyaría la descentralización permitiendo a los operadores la generación de información en el momento de la realización de la transacción. Además, se eliminaría la necesidad de operar sistemas paralelos y duplicación de reportes, dado que la automatización de la consolidación de información mejoraría la confiabilidad y oportunidad de la misma. Los progresos realizados hasta ahora incluyen la realización de encuestas a usuarios, la estandarización de los procesos de gestión financiera, la definición de los modelos funcionales de cada subsistema y del modelo tecnológico del SIGFA. Ya se encuentra finalizado el proceso de Licitación Pública Internacional. Una vez implementado el nuevo SIGAF permitirá: (i) generación automática de reportes presupuestarios, financieros y registros contables a través de procesos de gestión automatizada; (ii) la cobertura total del Sector Público (geográfica , funcional e institucional); (iii) cuenta

única de operación electrónica; (iv) acceso a la ciudadanía de la información de la Gestión Pública promoviendo así la transparencia; (v) conexión entre los sistemas de impuestos y aduanas y los sistemas bancarios, entre otros; y (vi) la incorporación de las mejores prácticas internacionales, Manual de estadísticas del FMI – versión 2001 y las normas contables internacionales del Sector público (NICSP). El objetivo de cobertura para la primera etapa (2011-2015) es de 21 entidades del Gobierno Central; 39 entidades descentralizadas por función en la segunda etapa y 155 entidades descentralizadas por ubicación geográfica en la tercera etapa.

355. **Gestión de Aduanas:** La DGA ha hecho progresos significativos y está cerca de convertirse en una Dirección General de Aduanas de clase mundial. El proceso de modernización incluye: (i) el rediseño de los procedimientos para adaptarse al nuevo sistema de información personalizada; (ii) la unificación del proceso de inspección del valor declarado; (iii) la aprobación del Tercer Protocolo al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA y su Reglamento (RECAUCA)); (iv) transmisión de datos para las aduanas Centroamericanas de forma electrónica; y (v) implementación del sistema centroamericano de tarifas que permite la consulta de tarifas en línea. Además, el Gobierno ha establecido un plan para capacitar al personal durante el período 2013 al 2016; una actualización tecnológica del sistema de información de Aduanas y varios proyectos de infraestructura para modernizar sus instalaciones. Finalmente, el Gobierno está en el proceso de elaboración de una Ley General de Aduanas para reemplazar la Ley Regional, utilizada en la actualidad.

4.2. Factores Institucionales que apoyan la reforma

356. El nuevo marco legal, la Ley 550, asigna al MHCP como ente rector del sistema de Gestión Financiera Pública que tiene el mandato de supervisar a los órganos rectores de los subsistemas. La estrecha coordinación del MHCP con otras entidades del Gobierno, incluyendo no sólo las Entidades del Gobierno central, sino que las Entidades sub nacionales y descentralizadas también, así como con otras partes interesadas que puedan contribuir al proceso de reforma como por ejemplo la comunidad de donantes, contribuyen a continuar con el plan de reforma de la Gestión Financiera Pública.

ANEXOS

Anexo 1: Tabla de calificaciones detalladas

Indicador/método	Calificación Global	D (i)	D (ii)	D (iii)	D (iv)
ID-1 (M1)	A	A			
ID-2 (M1)	A	A	A		
ID-3 (M1)	B	B			
ID-4 (M1)	NC	NC	D		
ID-5 (M1)	A	A			
ID-6 (M1)	A	A			
ID-7 (M1)	NC	A	NC		
ID-8 (M2)	A	A	A	A	
ID-9 (M1)	C	C	C		
ID-10 (M1)	B	B			
ID-11 (M2)	B	C	B	B	
ID-12 (M2)	B+	A	A	B	C
ID-13 (M2)	B	B	B	B	
ID-14 (M2)	B	C	A	B	
ID-15 (M1)	D+	D	B	B	
ID-16 (M1)	B+	A	B	B	
ID-17 (M2)	B+	B	B	A	
ID-18 (M1)	D+	A	A	A	D
ID-19 (M2)	B	A	B	A	D
ID-20 (M1)	D+	D	C	C	
ID-21 (M1)	NC	D	C	NC	
ID-22 (M2)	A	A	NA		
ID-23 (M1)	D	D			
ID-24 (M1)	D+	A	A	D	
ID-25 (M1)	D	D	D	NA	
ID-26 (M1)	D+	D	D	C	
ID-27 (M1)	B+	A	A	A	B
ID-28 (M1)	D	D	NA	NA	
D-1 (M1)	A	A	A		
D-2 (M1)	D+	D	C		
D-3 (M1)	D	D			

Anexo 2: Lista de personas entrevistadas

Nombre y Apellidos	Cargo	Dirección	Fecha de Reunión
DIRECCIÓN GENERAL DE CREDITO PÚBLICO			
Magda Rocha	Directora de Operación y Control de la Deuda	DGCP	04/06/2013
PMSAF			
Ned Lacayo	Director Proyecto PMSAF	PMSAF	04/06/2013
Wilmer Reyes	Especialista Informático PMSAF	PMSAF	04/06/2013
Patricia Lorente	Asistente Proyecto PMSAF	PMSAF	04/06/2013
TESORERIA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
Juan Montoya Pérez	Tesorero General de la República	TGR	05/06/2013
David Maradiaga	Director de programación financiera	TGR	05/06/2013
Marta Solís	Directora de operaciones	TGR	05/06/2013
Julia Vega	Directora de Admin. de Recursos Financieros	TGR	05/06/2013
Ligia Vílchez	Consultor de Tesorería	TGR	05/06/2013
Guiselly Palacios	Directora Administrativa Títulos Valores	TGR	05/06/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA			
Ivania Portocarrero	Directora General SNIP	SNIP	05/06/2013
Sergio Cardoza	Director de seguimiento SNIP	SNIP	05/06/2013
José Díaz Chow	Director de desarrollo del banco de proyectos SNIP	SNIP	05/06/2013
Margarita Rodríguez	Directora de programación SNIP	SNIP	05/06/2013
CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL			
José Zapata Chávez	Director General de Contabilidad Gubernamental	DGCG	05/06/2013
Ronaldo Martínez Noguera	Director de Análisis Contable	DGCG	05/06/2013
Patricia Camacho Calderón	Directora de Procesamiento Contable	DGCG	05/06/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO			
Francisco Mena	Director General de Presupuesto	DGP	06/06/2013
Nancy Alvarado	Directora de Mediano Plazo	DGP	06/06/2013
Oscar Torres	Director de Finanzas Municipales	DGP	06/06/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE TECNOLOGÍA			
Elba García Guerrero	Directora de Informática y Tecnología	DGTEC	07/06/2013
Yamileth Marengo	Experto en Análisis y Desarrollo	DGTEC	07/06/2013
Mirna Guillen Laguna		DGTEC	07/06/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA INTERNA			
Miguel Orozco Zeledon	Director General de Auditoría Interna	DGAI	10/06/2013
Concesa Norori Largaespada	Auditor Supervisor	DGAI	10/06/2013
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
Guillermo Argüello Poessy	Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República	CGR	10/06/2013

Marvin Vilchez Rocha	Director General de Auditorías	CGR	10/06/2013
Aracely Duarte Sevilla	Resp. de Unidad de Apoyo Admv./CGR-BID	CGR	10/06/2013
MINISTERIO DE EDUCACIÓN			
Marlon Siu	Vice-Ministro de Educación	MINED	13/06/2013
Silvio Ocampo	Director General de Planificación	MINED	13/06/2013
Luis Hernández Cruz	Director de Planificación y Desarrollo Estratégico	MINED	13/06/2013
Claudia Solórzano	Directora de Seguimiento y Evaluación Institucional	MINED	13/06/2013
David Otero Mendieta	Director de Proyectos	MINED	13/06/2013
Francys Díaz Madriz	Directora General Administrativa Financiera	MINED	13/06/2013
Edwin Cruz Coello	Director Financiero	MINED	13/06/2013
Manuel Guevara Martínez	Director de Estadísticas	MINED	13/06/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE FUNCIÓN PÚBLICA			
Karen Downs	Directora General de Función Pública	DGFP	18/06/2013
Ruth Murray Montalván	Directora de Administración de Nómina Fiscal	DGFP	18/06/2013
José Pérez Aguilar	Director de Análisis y Estudios Retributivos	DGFP	18/06/2013
Nilda Gonzalez	Directora de Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos	DGFP	18/06/2013
Wilda Ugarte	Directora de Organización	DGFP	18/06/2013
AN			
Walmaro Gutiérrez	Diputado Nacional	AN	19/06/2013
Luis Bravo	Director General de Seguimiento al gasto público	AN	19/06/2013
Francisco Samper	Asesor Económico	AN	19/06/2013
Mayling Obregón	Directora Específica	AN	19/06/2013
MINISTERIO DE SALUD			
Jaime González	Director Administrativo Financiero	MINSAL	20/06/2013
Alejandro Solís	Director de Planificación y Desarrollo	MINSAL	20/06/2013
Enilse Herrera	Directora de Cooperación Externa	MINSAL	20/06/2013
Marlene Guevara	Recursos Humanos	MINSAL	20/06/2013
BANCO CENTRAL DE NICARAGUA			
Nina Conrado	Gerente de División Económica	BCN	05/08/2013
Carlos Alvarado	Director de División Internacional	BCN	05/08/2013
Luvi Barquero	BCN	BCN	05/08/2013
Antonio Brenes	Programación Financiera	BCN	05/08/2013
TRIBUNAL ADUANERO Y TRIBUTARIO ADMINISTRATIVO			
Marlon Brenes Vivas	Presidente del Tribunal Aduanero y Tributario Administrativo	TATA	06/08/2013
Uriel Figueroa Cruz	Vicepresidente del TATA	TATA	06/08/2013
Margarita Ramírez Tapia	Miembro Propietario TATA	TATA	06/08/2013
Ulises Vallecillo Zeledon	Miembro Propietario TATA	TATA	06/08/2013
Alba Palavuchini	Miembro Propietario TATA	TATA	06/08/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANA			
Fresialy Centeno	Subdirectora de la Dirección General de Aduana	DGA	07/08/2013

Héctor Pavón	Director de Fiscalización	DGA	07/08/2013
Ernesto Rivas	Subdirector de Planificación	DGA	07/08/2013
Azucena Obregón	Asesoría Legal	DGA	
Arlen Castro	Directora Financiera	DGA	07/08/2013
Manuel Mayorga	Director de convenio y acuerdo	DGA	07/08/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA Y ESTADÍSTICAS FISCALES			
Lorena Guadamuz	Directora de Política Tributaria	DGPEF	07/08/2013
DIRECCIÓN DE CONTRATACIONES DEL ESTADO			
Emelda López	Directora de Gestión de Calidad	DGCE	08/08/2013
Aura Cruz	Asesora Legal	DGCE	08/08/2013
Nasser González	Director del SISCAE	DGCE	08/08/2013
DIRECCIÓN GENERAL DE INGRESOS			
Martín Rivas	Director General de DGI	DGI	09/08/2013
Manuel Hernández	Dirección de Planificación	DGI	09/08/2013
Francisco Baltodano	Director de Fiscalización	DGI	09/08/2013
Walter Peters	Dirección de Planificación	DGI	09/08/2013
Henry Dávila	Normas y Estudios	DGI	09/08/2013
Carlos Palacio	Asistencia al Contribuyente	DGI	09/08/2013
Marta Martínez	Dirección de Informática	DGI	09/08/2013
SOCIEDAD CIVIL:			
Cámara de Comercio		COCANIC	12/08/2013
Consejo Superior de la Empresa Privada.		COSEP	12/08/2013

Anexo 3: Bibliografía

Banco Central de Nicaragua (2013), Informe de Cooperación Oficial Externa – 2012, Managua, Nicaragua.

Banco Central de Nicaragua (varios años), Boletines Trimestrales de Finanzas Públicas, Managua, Nicaragua.

Banco Mundial (2010), Nicaragua: Public Expenditure Review, Washington DC, USA.

Fondo Monetario Internacional (2013), Staff Report for the Article IV Consultation, Washington DC, USA.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), Normativa para la Regularización de la Remuneración del Personal Contratado bajo Modalidad de Servicios de Consultores de fecha 28 de marzo de 2007.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010), Modelo Conceptual del Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF): Resumen Ejecutivo, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), Informe de Evaluación Estrategia Nacional de Deuda Pública 2008-2011, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), Manual de Operaciones Tesorería General de la República, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario para el año 2011, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), Estructura Orgánica 2013, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012), Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2012-2015, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012), Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario para el año 2012, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), Programa Económico Financiero 2013-2016, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2013-2016, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), Saldo de la Deuda Externa del Gobierno al 31 de mayo de 2013, Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario para el año 2013, Managua, Nicaragua.

República de Nicaragua (1987), Constitución Política del Estado, Managua, Nicaragua.

República de Nicaragua (1981), Decreto 850, Ley Creadora del Registro Único del Ministerio de Finanzas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) de fecha 28 de octubre de 1981.

República de Nicaragua (1988), Ley 051 del Régimen Presupuestario de fecha 9 de diciembre de 1998.

República de Nicaragua (2000), Ley 339 creadora de la Dirección de General de Servicios Aduaneros y de reforma de la ley creadora de la Dirección General de Ingresos, de fecha 17 de marzo de 2000.

República de Nicaragua (2003), Ley 477 General de Deuda Pública de fecha 26 de noviembre de 2003.

República de Nicaragua (2005), Ley 550 de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario de fecha 28 de julio de 2005.

República de Nicaragua (2005), Ley 565 de Reforma a la Ley de la Administración Financiera y del Régimen Presupuestario de fecha 17 de noviembre de 2005.

República de Nicaragua (2006), Ley 562 Código Tributario de la República de Nicaragua promulgada en fecha 28 de octubre de 2005 y con vigencia plena desde el 23 de mayo de 2006.

República de Nicaragua (2007), Decreto 19-2007 Regularización Salarial de los Funcionarios de mayor Jerarquía en el Poder Ejecutivo de fecha 16 de febrero de 2007.

República de Nicaragua (2008), Ley 641 Código Penal promulgada en fecha 13 de noviembre de 2007 y con vigencia plena a partir de enero de 2008.

República de Nicaragua (2009), Ley 681 Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado, de fecha 18 de junio de 2009.

República de Nicaragua (2009), Ley 713 Anual de Presupuesto General de la República 2010 de fecha 13 de diciembre de 2009.

República de Nicaragua (2010), Ley 732 Orgánica del Banco Central de Nicaragua de fecha 6 de agosto de 2010.

República de Nicaragua (2010), Ley 736 de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2010 de fecha 26 de septiembre de 2010.

República de Nicaragua (2010), Ley 737 de Contrataciones Administrativas del Sector Público de fecha 19 de octubre de 2010.

República de Nicaragua (2010), Ley 744 Anual de Presupuesto General de la República 2011 de fecha 21 de diciembre de 2010.

República de Nicaragua (2011), Ley 762 de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto de la República 2011 de fecha 12 de abril de 2011.

República de Nicaragua (2012), Ley 784 Anual de Presupuesto General de la República 2012 de fecha 28 de febrero de 2012.

República de Nicaragua (2012), Ley 822 de Concertación Tributaria promulgada en fecha 30 de noviembre de 2012 y con plena vigencia desde el 1 de enero de 2013.

República de Nicaragua (2012), Ley 823 Anual del Presupuesto General de la República 2013 de fecha 11 de diciembre de 2012.

República de Nicaragua (2013), Ley 845 de Modificación a la Ley Anual de Presupuesto General de la República 2013 de fecha 24 de septiembre de 2013.

República de Nicaragua (2013), Ley 851 Anual del Presupuesto General de la República 2014 de fecha 11 de diciembre de 2013.

Secretariado PEFA (2011), Marco de Referencia para la Medición del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas, Washington DC, USA.

Secretariado PEFA (2012), Field Guide for undertaking an assessment using PEFA performance measurement framework, Washington DC, USA.

Portales informáticos utilizados:

- www.asamblea.gob.ni
- www.bcn.gob.ni
- www.cgr.gob.ni
- www.dga.gob.ni
- www.dgi.gob.ni
-
- www.hacienda.gob.ni
- www.nicaraguacompras.gob.ni
- www.pndh.gob.ni
- www.transmuni.gob.ni

Documentos electrónicos utilizados de www.mhcp.gob.ni

- Presupuesto General de la República 2010
- Presupuesto General de la República 2011
- Presupuesto General de la República 2012
- Presupuesto General de la República 2013

- Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2010
- Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2011
- Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2012

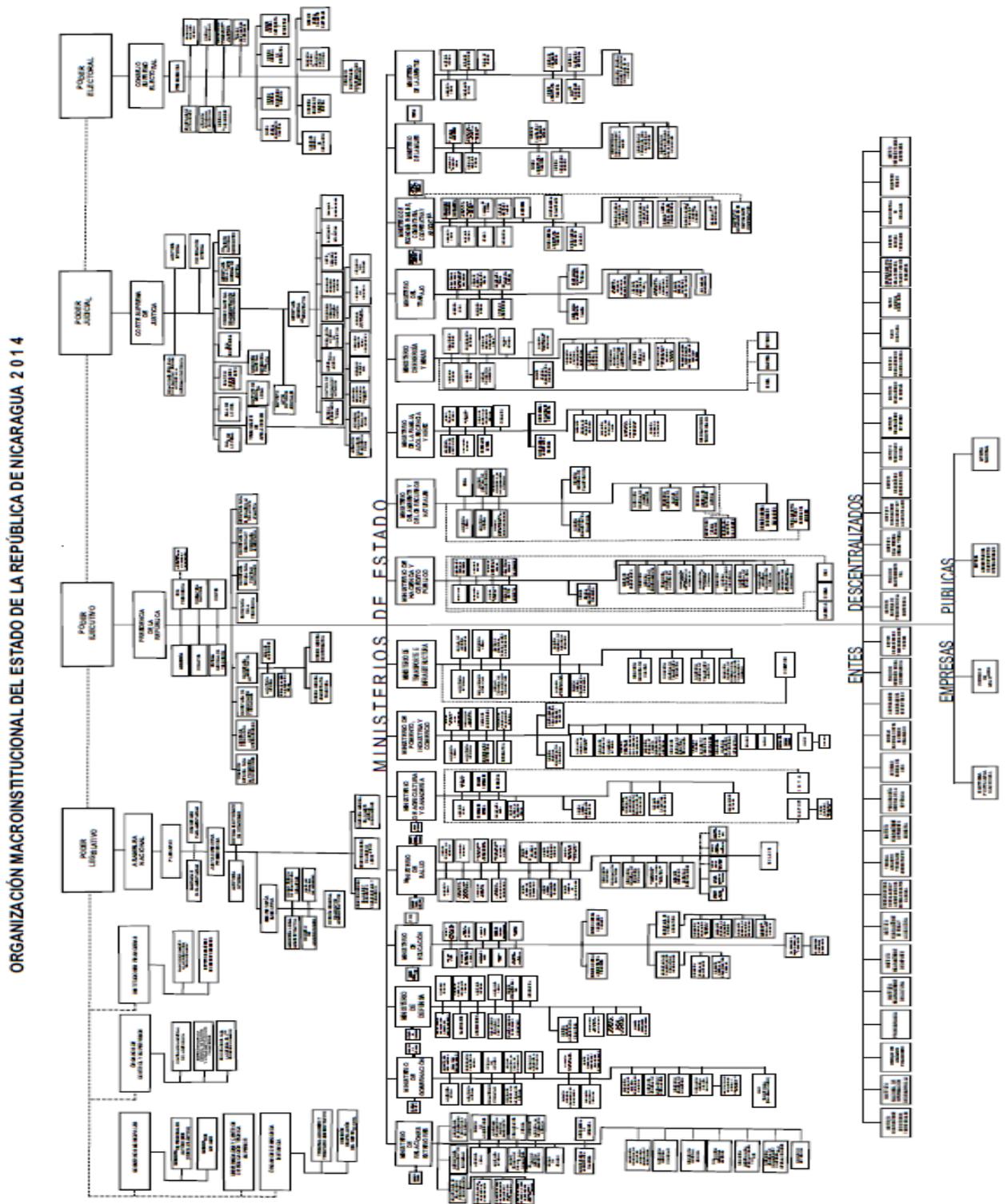
- Informe de Liquidación del Presupuesto General de la República 2013
- Informe Trimestrales de Ejecución Presupuestaria

Anexo 4: Matriz de vínculos entre las dimensiones y los objetivos de la GFP

	DISCIPLINA FISCAL AGREGADA	ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS	EFICIENTE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
1. Credibilidad del presupuesto	La ausencia de un sistema de seguimiento de los atrasos de pago durante la gestión fiscal, reduce la credibilidad del presupuesto y puede afectar la disciplina fiscal, si estos se salen de control. Se debe destacar, sin embargo, que las diferencias encontradas entre los recursos (ingresos y gastos) programados y ejecutados son relativamente menores y esto contribuye a fortalecer la disciplina fiscal.	La falta de información sobre las diferencias entre los recursos programados y ejecutados a nivel sectorial o funcional limita la capacidad del GdN para evaluar las prioridades en la asignación estratégica de recursos.	La falta de información sobre las diferencias entre los recursos programados y ejecutados a nivel sectorial o funcional limita el análisis de la eficiencia de los recursos utilizados a nivel de la prestación de servicios.
2. Universalidad y transparencia	La existencia de recursos que se ejecutan fuera del presupuesto y la limitada supervisión fiscal que existe a las empresas públicas y los organismos autónomos debilita la disciplina fiscal.	La existencia de un sistema de clasificación presupuestaria que se organiza de acuerdo a las mejores prácticas internacionales y la presentación de documentación relevante a la AN respaldan la asignación estratégica de recursos.	La provisión de servicios públicos eficiente está respaldada por el acceso razonablemente amplio y oportuno que existe de la información fiscal clave, así como por la definición de reglas claras para la transferencia de recursos a los gobiernos sub-nacionales y la buena rendición de cuentas que existe.
3. Proceso presupuestario basado en políticas	La falta de un marco fiscal de mediano plazo desagregado por nivel funcional puede tener efectos sobre la disciplina fiscal, pero la preparación de los análisis de sostenibilidad de deuda y la incorporación de los gastos corrientes en las proyecciones de costos de futuras inversiones, aportan a la disciplina fiscal.	La existencia de estrategias sectoriales, un marco de gastos de mediano plazo en funcionamiento y un calendario presupuestario que se respeta son ingredientes importantes para asegurar una asignación estratégica de recursos.	El retraso en la asignación de techos a las instituciones y el poco tiempo que tienen para preparar sus presupuestos de forma efectiva tienen efectos negativos en la provisión de servicios, que puede quedar desfinanciada.

	DISCIPLINA FISCAL AGREGADA	ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS	EFICIENTE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria	La adecuada gestión de los ingresos tributarios, incluido el traslado inmediato de los recursos al tesoro público, contribuyen a la disciplina fiscal. Sin embargo, la baja recuperación de la deuda tributaria disminuye este efecto.	La previsibilidad de los fondos para comprometer gastos y la adecuada gestión de la deuda (interna y externa) aportan a que los recursos programados en el presupuesto para los sectores sean asignados a las prioridades definidas.	La debilidad de los sistemas de control institucional afecta la eficiente provisión de servicios, aunque exista una buena gestión de la nómina y las compras y contrataciones públicas.
5. contabilidad, registro e información	Los mecanismos existentes para la consolidación y conciliación oportuna de las cuentas proveen información importante para mantener la disciplina fiscal.	La calidad y oportunidad con la que se emiten los reportes de ejecución presupuestaria fortalecen la toma de decisiones sobre la asignación estratégica de recursos, aspecto que se neutraliza de alguna manera con la disminuida preparación de los informes contables.	La ausencia de información confiable sobre los recursos transferidos a las unidades proveedoras de servicios de primera línea (salud y educación) limitan las oportunidades de seguimiento y evaluación de su eficiencia.
6. Escrutinio y auditoría externos	Las limitaciones del control externo existente tienen el potencial de poner en riesgo la sostenibilidad fiscal, particularmente si la participación del poder legislativo en la revisión de los informes es también débil.	El adecuado escrutinio legislativo del presupuesto fortalece la asignación estratégica de recursos hacia los sectores priorizados.	Las limitaciones existentes en el proceso de control y rendición de cuentas afecta la capacidad de la administración para mejorar la eficiencia de los servicios públicos.

Anexo 5: Organigrama del Estado – República de Nicaragua, 2014



Divulgación del mecanismo de control de calidad de la evaluación

Las siguientes formalidades del control de la calidad de la evaluación se han cumplido en la planificación y preparación del informe de evaluación del PEFA correspondiente a Nicaragua, fecha del informe final 12 de agosto de 2015.

1. Examen de los términos de referencia

- La versión preliminar de los términos de referencia de fecha 21 de Mayo de 2013 se envió para su examen el 22 de Mayo de 2013 a los siguientes examinadores:
 - 1) José Rezk / Banco Mundial
 - 2) Juan Carlos Lazo / Banco Interamericano de Desarrollo
 - 3) Francisco Abea / Gobierno de Nicaragua
 - 4) Helena Ramos / Secretariado PEFA
 - 5) Constanzo Fisgoni / Union Europea

La versión final de los términos de referencia de fecha 21 de Mayo de 2013 (modificada el 8 de Agosto del 2013) fue enviada a los examinadores, el 12 de Septiembre de 2013, y en ella se incluyó un cuadro¹ en el que figuran las respuestas a todos los comentarios formulados por los examinadores.

2. Examen de la versión o las versiones preliminares del informe

- La versión preliminar del informe de fecha 29 de Octubre de 2014 fue enviada para su examen el 4 de Noviembre de 2014 a los siguientes examinadores:
 - 1) José Rezk / Banco Mundial
 - 2) Juan Carlos Lazo / Banco Interamericano de Desarrollo
 - 3) Helena Ramos / Secretariado PEFA
 - 4) Matilde Ceravolo / Union Europea

3. Examen de la versión preliminar final del informe

Una versión preliminar final revisada de la evaluación se envió a los examinadores el 11 de Marzo de 2015 y en ella se incluyó un cuadro en el que figuran las respuestas a todos los comentarios formulados por todos los examinadores.

- 4.** Este formulario, en el que se describen las formalidades del control de la calidad de la evaluación, se incluye en la versión preliminar revisada del informe.

¹ En el caso de formularse comentarios menores (por ejemplo, errores tipográficos, idioma) tal vez sea suficiente una versión revisada del documento con los cambios marcados.



Informe de evaluación del PEFA correspondiente a Nicaragua, de 12 de Agosto de 2015.

El proceso de control de la calidad seguido para la preparación de este informe cumple con todos los requisitos de la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) y por lo tanto recibe la aprobación de la calidad del proceso, conocido como 'PEFA CHECK'.