



# Transparencia y rendición de cuentas presupuestaria

en 20 Gobiernos municipales  
de Nicaragua

**EXPEDIENTE  
PÚBLICO**

# CONTENIDO

Introducción	5
Antecedentes	6
Objetivos	8
Metodología	8
1. Revisión del marco legal para determinar el ciclo del presupuesto	9
2. Revisión de disponibilidad de información publicada en sitios webs y redes sociales	9
3. Elaboración del instrumento para la recolección de la información (Anexo n.º 1)	10
4. Elaboración de un instrumento para la evaluación de la información recabada a través del cuestionario	10
5. Selección de una muestra de municipios que se evaluaron	11
6. Aplicación del instrumento (cuestionario) a las municipalidades seleccionadas	12
7. Tabulación de la información	13
Hallazgos	14
Generales	14
Por municipios	17
Pantasma	17
Muelle de los Bueyes	19
San José de los Remates	21
San Sebastián de Yalí	23
Camoapa	25
El Almendro	27
San Francisco de Cuapa	29
Conclusiones	31
Recomendaciones	33
Bibliografía	34
ANEXOS	35

# Índice

## GRÁFICOS

<p><b>GRÁFICO N.º 1</b> El puntaje máximo a alcanzar en cada caso.</p> <p>Pág. 11</p>	<p><b>GRÁFICO N.º 2</b> Nivel de desempeño, grupo de 7 municipios</p> <p>Pág. 16</p>	<p><b>GRÁFICO N.º 3</b> Desempeño, municipio Santa María de Pantasma</p> <p>Pág. 18</p>
<p><b>GRÁFICO N.º 4</b> Desempeño, municipio Muelle de los Bueyes</p> <p>Pág. 20</p>	<p><b>GRÁFICO N.º 5</b> Desempeño, municipio San José de los Remates</p> <p>Pág. 22</p>	<p><b>GRÁFICO N.º 6</b> Desempeño, municipio San Sebastián de Yalí</p> <p>Pág. 24</p>
<p><b>GRÁFICO N.º 7</b> Desempeño, municipio de Camoapa</p> <p>Pág. 26</p>	<p><b>GRÁFICO N.º 8</b> Desempeño, municipio de El Almendro</p> <p>Pág. 28</p>	<p><b>GRÁFICO N.º 9</b> Desempeño, municipio San Francisco de Cuapa</p> <p>Pág. 30</p>

## TABLAS

<p><b>TABLA N.º 1</b> Los municipios seleccionados para aplicar este cuestionario son los indicados en la tabla siguiente:</p> <p>Pág. 12</p>	<p><b>TABLA N.º 2</b> Lista de municipios visitados para aplicación de encuestas</p> <p>Pág. 13</p>	<p><b>TABLA N.º 3</b> Niveles de puntaje en los municipios</p> <p>Pág. 16</p>
---	---	---

# Introducción

El estudio pretende evaluar la transparencia y rendición de cuentas presupuestaria en al menos veinte Gobiernos municipales del país. Se procura generar evidencia que ayude a entender la situación de cumplimiento del marco legal presupuestario y, por ende, la transparencia en la gestión de los presupuestos municipales, tanto a la opinión pública como a organizaciones sociales; para ello, nos dispusimos a:

- ▶ Evaluar los tiempos en que se producen los documentos que señala la Ley como parte del proceso presupuestario municipal.
- ▶ Evaluar la claridad y relevancia de la información de los documentos presupuestarios producidos y/o publicados, de acuerdo con lo que señala la Ley.
- ▶ Evaluar la calidad de los mecanismos utilizados para difundir la información a la ciudadanía.
- ▶ Evaluar la calidad de los canales establecidos para la participación ciudadana en la elaboración, revisión y supervisión de los documentos presupuestarios en que la Ley señala participación ciudadana.

Esta investigación aporta información relevante acerca del fortalecimiento de la transparencia en la gestión presupuestaria municipal, la cual muestra retrocesos casi en todos sus aspectos debido al panorama sociopolítico en que ha estado inmerso el país a partir de 2018. Ese contexto, ha minado el cumplimiento del marco legal que promueve la promoción de la participación en todas las fases del ciclo

presupuestario; por un lado, debido a una política de secretismo de la gestión pública practicada por el partido oficialista y, por el otro, a las restricciones financieras impuestas a los municipios cuyos Gobiernos pertenecen a partidos de oposición.

Aunque lo antes expuesto ha sido objeto de diversos artículos de opinión e informaciones periodísticas, no existen estudios de investigación con el alcance de este, que aborda todas y cada una de las actividades que deben cumplirse con el ciclo del presupuesto municipal, según la Ley y los estándares internacionales.

El estudio aporta información valiosa sobre el proceso de la gestión presupuestaria en los municipios establecidos en el marco legal vigente, asimismo, identifica los niveles de desempeño en los municipios muestra, y propone posibles soluciones a las debilidades identificadas. Además, evalúa el uso de las redes sociales y las páginas webs destinadas a evidenciar la transparencia presupuestaria.

Es importante señalar que las municipalidades que facilitaron abiertamente la información pertenecen a la oposición, y en ella se perciben muchas áreas de mejora, igualmente, es destacable la disposición a la evaluación e interés en los resultados de este estudio. En cambio, los municipios de corte oficialista se mostraron cerrados y sin interés en transparentar la información, argumentando la falta de permisos o cualquier excusa que denota la poca transparencia con que han venido funcionando y el incumplimiento de la Ley de acceso a la información pública.

## Antecedentes

A partir de 2007, la administración pública en Nicaragua se ha caracterizado por su opacidad, a pesar de la vigencia de la Ley 621, “Ley de acceso a la información pública”, que norma, garantiza y promueve el ejercicio de este derecho. Lo anterior se ha debido a una política gubernamental que cierra las puertas a la contraloría pública en una abierta violación a la Ley y flagrante limitación al derecho ciudadano. Tales acciones repercuten en la desconfianza de la población en el Gobierno central.

La falta de transparencia presupuestaria afecta no solo al Gobierno central, sino también a los Gobiernos municipales. Las 153 municipalidades cuentan con un sistema de rendición de cuentas básico, muy simple, que mejoró con la entrada en vigencia de la Ley de Transferencias en 2003, en la que se establece la obligatoriedad de implementar un subsistema nacional de información de las finanzas municipales (reforzado con la entrada en vigencia de la Ley de acceso a la información pública), bajo la responsabilidad del INIFOM, en su carácter de miembro de la Comisión de Transferencias. En atención a esta norma, en 2004, el MHCP en coordinación con el INIFOM y con el auspicio de la cooperación internacional, implementó la página web [www.transmuni.gob.ni](http://www.transmuni.gob.ni), alojada en los servidores del MHCP, para que las municipalidades, desde sus oficinas, mediante un usuario autorizado, registren la información señalada, incluyendo la relacionada con el uso de las transferencias asignadas. La información proporcionada por los municipios en este sitio web, en atención a la norma señalada y como requisito para recibir las transferencias, mostraba hasta mayo de 2018 el detalle de las partidas presupuestarias de ingresos y gastos, así como los planes de inversiones de cada municipio

presupuestados y ejecutados. No obstante, a los pocos años de asumir el poder el Gobierno de Daniel Ortega, inició un paulatino proceso de restricción en la información disponible al público, que se agudizó luego del estallido de la crisis sociopolítica de abril de 2018, ocultando todo detalle de la información disponible, a tal punto que solo se muestran los datos agregados (totales) de ingresos y gastos e inversión de los diferentes municipios.

Por su parte, la legislación presupuestaria municipal indica que la información derivada de las diferentes etapas del ciclo presupuestario municipal debe ser publicada y/o producida con la participación ciudadana o, al menos, a solicitud de la población. En la práctica, no se cuenta con un estudio concluyente, pero la percepción generalizada de personas vinculadas al quehacer municipal es de duda ante la posibilidad de que las municipalidades publiquen toda la información o la pongan a disposición de la población interesada, además del poco esfuerzo por su divulgación. Incluso, se cree que mucha información generada no se apega a la Ley.

Por lo tanto, este sigilo u omisión de información por parte de las municipalidades reduce la transparencia y promueve una deficiente rendición de cuentas. A pesar de que las normas vigentes sobre las finanzas públicas indican que las municipalidades deben cumplir con ciertas actividades mínimas y producir información de requerido acceso público, no se publica de forma esencial.

Esta reducción de datos disponibles se corrobora al consultar la página web de [transmuni.gob.ni](http://transmuni.gob.ni). Por consiguiente, los esfuerzos de

<sup>1</sup> Ley de acceso a la información pública, *La Gaceta* n.º 118, del 22 de junio de 2007.

<sup>2</sup> Creada como órgano asesor del sistema de transferencias, según el art. n.º 18 de la Ley n.º 466, coordinada por el INIFOM y compuesta por los presidentes de las instituciones INIFOM, AMUNIC, AMURACAN, SNIP y Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional, además de la participación de la CGR y MHCP.



organizaciones de sociedad civil por promover la información pública y demandar la rendición de cuentas se ven limitados cuando se topan con muchas barreras en el acceso y la calidad de la información ya que no se pueden hacer análisis más exhaustivos sobre el uso de los recursos públicos. No obstante, mientras más sectores y actores claves se dan cuenta de esta problemática, más se despierta la demanda de rendición de cuentas.

A nivel de transparencia y rendición de cuentas presupuestarias del Gobierno central, se han realizado mediciones internacionales de apertura del presupuesto, particularmente la del International Budget Partnership, con la cual se pueden analizar y comparar los niveles que tienen los Gobiernos centrales en rendición de cuentas presupuestarias. El índice de Presupuesto Abierto se basa en tres pilares

de la transparencia y rendición de cuentas: *1) la información presupuestaria publicada, 2) la fortaleza que tienen las instituciones de vigilancia (Contraloría y Poder Legislativo), y 3) las oportunidades que se dan a la población para participar en el proceso presupuestario.*

Por lo tanto, este estudio pretende evaluar el nivel de transparencia y rendición de cuentas del manejo presupuestario en algunos Gobiernos municipales de Nicaragua, con el fin de que tomadores de decisión y población en general conozcan qué información se produce y se publica durante el proceso, en contraposición con lo que establece el marco legal nicaragüense y las buenas prácticas internacionales de transparencia, así como identificar los esfuerzos de difusión del presupuesto para informar a la ciudadanía.

## Objetivos

El estudio apunta a evaluar la transparencia y rendición de cuentas presupuestaria en veinte Gobiernos municipales del país.

### Objetivos específicos de la investigación:

1. Generar evidencia que ayude a entender a la opinión pública y organizaciones sociales la situación de cumplimiento al marco legal presupuestario y, por ende, la transparencia en la gestión de los presupuestos municipales.
2. Favorecer procesos que faciliten la gestión de instrumentos y recursos metodológicos para medir los niveles de transparencia y rendición presupuestaria de los Gobiernos municipales.
3. Organizar los resultados para demostrar de forma comparativa los niveles de transparencia y rendición de cuenta presupuestaria municipal entre once municipios gobernados por el FSLN y nueve gobernados por partidos de oposición.

## Metodología

Los pasos seguidos en el cumplimiento de los objetivos planteados en esta investigación fueron los siguientes:

### Objetivos específicos de la investigación:

1. Revisión del marco legal para determinar el ciclo del presupuesto.
2. Revisión de disponibilidad de información publicada en sitios webs y redes sociales.
3. Elaboración del instrumento para la recolección de la información (Anexo n.º 1).
4. Elaboración de un instrumento para la evaluación de la información recabada a través del cuestionario.
5. Selección de una muestra de municipios que se evaluaron.
6. Aplicación del instrumento (cuestionario) a las municipalidades seleccionadas.
7. Tabulación de la información.

## 1. Revisión del marco legal para determinar el ciclo del presupuesto

Los pasos seguidos en el cumplimiento de los objetivos planteados en esta investigación fueron los siguientes:

**a.** Actividades relevantes, de estricto cumplimiento en el proceso presupuestario para obtener insumos.

**b.** Documentos formales generados que evidencian la realización de actividades y que son insumos para la concreción del proceso.

**c.** Quiénes son responsables de realizar estas actividades y de generar los documentos del proceso.

**d.** Quiénes deben participar en el proceso de producción de cada documento y valorar los esfuerzos por lograr representatividad y consenso en el mismo.

**e.** Obligación de publicar la información, cómo debe ser publicada y los tiempos en que se producen y publican los diferentes documentos generados durante el ciclo presupuestario.

**f.** Mecanismos de divulgación que deben ser utilizados y acciones que deben implementarse para el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria.

## 2. Revisión de disponibilidad de información publicada en sitios webs y redes

Se navegó por los sitios webs municipales y redes sociales en busca de información, publicada por las municipalidades, relacionada con el proceso presupuestario.

Se revisó la información disponible en el sitio web de la CGR sobre las auditorías realizadas, con el fin de identificar el alcance de los informes con respecto al objetivo perseguido en la investigación.



### 3. Elaboración del instrumento para la recolección de la información (Anexo n.º 1)

Con la identificación del ciclo del presupuesto y las actividades y documentos que deben producirse durante el mismo, a partir de la revisión del marco legal, se procedió a diseñar el instrumento de recolección de la información, constituido en un cuestionario que sigue, paso a paso, las actividades

que deben realizarse en cada fase del ciclo presupuestario y los documentos que deben producirse y publicarse, desde los insumos que se constituyen en la planificación de largo y mediano plazo, pasando por la formulación, aprobación, ejecución y la rendición de cuentas.

**El instrumento se diseñó según se explica:**

- a. De forma que pueda ser contestado con preguntas cerradas (sí o no).
- b. Cada pregunta incluye el articulado de la norma que sustenta la pregunta, y se señala la evidencia que sustentaría la respuesta si es positiva (sí), y la valoración de la persona que realiza la gestión (aplica la encuesta), de si recibió, tuvo a la vista y/o confirmó la evidencia sugerida en el instrumento de evaluación complementario al cuestionario.
- c. Finalmente se validó el cuestionario.



### 4. Elaboración de un instrumento para la evaluación de la información recabada a través del cuestionario

Este paso consistió en elaborar una matriz que facilita la evaluación del escenario planteado cuando es afirmativo. Contiene cada una de las preguntas del cuestionario, incluyendo la norma legal de sustento, al igual que el cuestionario, e incluye el listado de documentos que deben mostrarse para sustentar las respuestas afirmativas en cada caso.

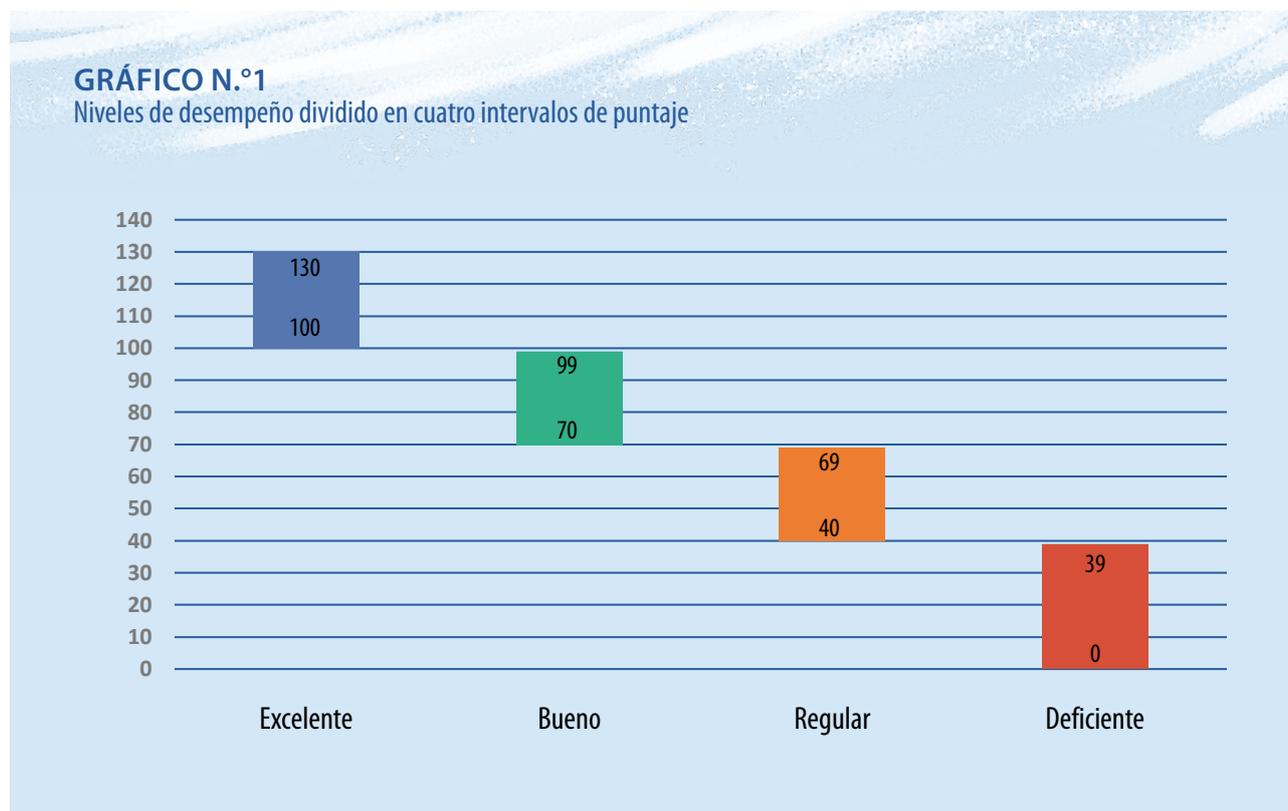
Así mismo, se incluye una especie de escenarios posibles en cada pregunta del nivel de cumplimiento, en caso de ser afirmativo,

estableciendo una evaluación según el caso, asignando "0" en caso negativo o sin evidencia y de 1 el nivel mínimo aceptable y 5 la mejor situación posible, según la norma y mejores prácticas. Este instrumento pretende limitar una evaluación con diferentes criterios en cada caso, con lo que lograríamos una evaluación homogénea.

Este instrumento se estructura de tal forma que en cada fase del ciclo presupuestario se establece un puntaje máximo. Es decir, que

cada municipio evaluado pueda ser calificado en cada fase y en la totalidad del ciclo. Explicado de otra forma, cada fase y ciclo tienen una escala de valores, que sirve para medir el nivel de desempeño de cada municipio.

El puntaje máximo en cada caso se ha dividido en cuatro intervalos (puntaje máximo) para construir una escala de evaluación de desempeño que establece 4 niveles, según el detalle siguiente:



## 5. Selección de una muestra de municipios que se evaluaron

Se seleccionó una muestra de veinte municipios. Se estableció que esta permita comparar la gestión presupuestaria entre grupos de municipios, uno de la oposición y otro de corte oficialista y ser lo más homogéneo posible para fortalecer el análisis comparativo.

Se acordó que para lograr lo previsto, se seleccionarían nueve municipios de la oposición y once del oficialismo, considerando

la negatividad predominante de parte de estos. Para lograr mayor homogeneidad, se definieron dos criterios adicionales. Una vez seleccionados los nueve municipios de oposición, se equipararon con los otros municipios oficialistas que cumplieran con dos criterios básicos: tener un número similar de población e ingresos tributarios, lo más cercano posible en 2017 (último año del que se dispone información de detalle).

TABLA N.º 1

Los municipios seleccionados para aplicar este cuestionario son los indicados en la tabla siguiente:

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	PARTIDO	POBLACIÓN	INGRESOS (mill. C\$)
EL ALMENDRO	RÍO SAN JUAN	CXL	14,567	7.9
MUELLE DE LOS BUEYES	REGIÓN AUTÓNOMA COSTA CARIBE SUR	PLC	24,251	13.9
TERRABONA	MATAGALPA	FSLN	14,349	1.3
SAN RAMÓN	MATAGALPA	FSLN	38,201	7.2
CATARINA	MASAYA	FSLN	8,723	4.7
MASATEPE	MASAYA	FSLN	38,655	13.7
SOMOTO	MADRIZ	FSLN	38,582	14.8
SANTA ROSA DEL PEÑÓN	LEÓN	FSLN	10,745	2.4
SAN SEBASTIÁN DE YALÍ	JINOTEGA	CXL	35,358	6.4
SANTA MARÍA DE PANTASMA	JINOTEGA	CXL	46,566	14.8
CONDEGA	ESTELÍ	FSLN	30,556	12
LA TRINIDAD	ESTELÍ	PLC	22,653	11.4
SAN NICOLÁS	ESTELÍ	FSLN	7,555	1.9
SAN FRANCISCO DE CUAPA	CHONTALES	ALN	10,048	3.2
VILLA SANDINO	CHONTALES	FSLN	15,059	7.9
SAN PEDRO DE LÓVAGO	CHONTALES	CXL	9,636	5
ACOYAPA	CHONTALES	FSLN	20,504	10.8
DOLORES	CARAZO	FSLN	8,488	5.3
CAMOAPA	BOACO	PLC	39,533	16.2
SAN JOSÉ DE LOS REMATES	BOACO	PLC	8,447	2.7

## 6. Aplicación del instrumento (cuestionario) a las municipalidades seleccionadas

Con la selección de municipios, se trazaron tres rutas de visita, definiéndose como la ruta uno, los municipios que se ubican al sur y centro del país, la ruta dos conformada por los municipios ubicados al oriente de Managua y la ruta tres constituida por los municipios ubicados al norte de la capital.

Una vez definidas las rutas, se elaboró una carta dirigida al alcalde o alcaldesa de cada municipio, en la que se le solicitó la información requerida con base en la Ley de acceso a la información pública (Ley n.º 621), nos identificamos como consultores nacionales, colaboradores para un estudio regional sobre la gestión presupuestaria, pedimos que nos contactaran para acordar una fecha de visita dentro del tiempo que la Ley señala como máximo para responder la solicitud de información pública, se les facilitó un contacto, tanto telefónico como correo electrónico.

Se realizó una visita a cada municipio para entregar la carta con el cuestionario anexo. En la visita se explicó al funcionario que recibió la solicitud los detalles contenidos en la carta y la necesidad del contacto para conocer su anuencia y/o rechazo a la solicitud como lo establece la Ley n.º 621. Es importante señalar que en los municipios de corte oficialista se mostró mucho sigilo, remitiendo de uno a otro funcionario para recibir la solicitud, finalmente, se realizó bajo la promesa de que el alcalde o alcaldesa se pronunciaría sobre la solicitud.

Una vez agotado el 50% del plazo legal, se estableció contacto telefónico continuo con las personas que recibieron la comunicación, al teléfono que se les solicitó para ese fin. Los municipios con gobiernos afines al oficialismo (11 de los 20) evadieron, negaron y prometieron regresar llamada para confirmar pero fue negativo, excepto Somoto

que dejó entrever la posibilidad, debiendo hacer la visita y ahí tomarían la decisión, pero finalmente no accedió a brindar la información, versión que se mantuvo en la mayoría de los casos durante toda la etapa de gestión de la información, otros informaron que no les habían autorizado o bien que no podían, a menos que nos identificáramos como institución u organismo, siendo que nos presentamos como ciudadanos interesados en la realización del estudio, y que se aclaraba que se pedía información pública.

Finalmente, se planificó y ejecutó la visita a los municipios que mostraron apertura y disposición para facilitar la información (10 de los 20), reduciéndose la lista a solo once, de los cuales se incluyó a uno del oficialismo (Somoto) que, aunque no facilitó la información, dejó entrever la posibilidad de facilitarla (Ver tabla n.º 2). Igualmente, de los nueve municipios de la muestra con Gobiernos municipales de oposición, dos (La Trinidad y San Pedro de Lóvago) no brindaron la información solicitada, por lo que el resultado presentado en este estudio es de siete municipios.

**TABLA N.º 2**

Lista de municipios visitados para aplicación de encuestas

n.º	MUNICIPIO	DEPTO.	PARTIDO
1	San José de Los Remates	BOACO	PLC
2	Camoapa	BOACO	PLC
3	San Francisco de Cuapa	CHONTALES	ALN
4	San Pedro de Lóvago*	CHONTALES	CXL
5	Muelle de los Bueyes	RACCS	PLC
6	El Almendro	RÍO SAN JUAN	CXL
7	Santa María de Pantasma	JINOTEGA	CXL
8	San Sebastián de Yalí	JINOTEGA	CXL
9	La Trinidad*	ESTELÍ	PLC
10	Somoto*	MADRIZ	FSLN

\*No facilitaron la información.

## 7. Tabulación de la información

Una vez llenos los cuestionarios, la información se registró en la matriz de evaluación descrita en el paso 4, valorando, según se indica, el nivel de desempeño de cada actividad, de acuerdo con lo explicado y mostrado en las respectivas evidencias. Luego, sumamos el valor alcanzado por el municipio en cada fase. El valor logrado en la evaluación es contrastado con el máximo que se puede alcanzar, esto

indica el porcentaje de desempeño. Igual, se procede con la valoración acumulada en cada fase en el ciclo completo.

Para evaluar la escala de desempeño, una vez definidos los cuatro intervalos, se estableció el nivel de ejecución para cada municipio y el del grupo, quedando el resultado que se muestra en el acápite siguiente.

## Hallazgos Generales

De los veinte municipios a los cuales se les solicitó información, solamente siete la brindaron. De los resultados encontrados, según se observa en la gráfico n.º 2, los municipios muestran un desempeño en el ciclo de presupuesto **REGULAR**, alcanzando apenas 268 puntos (29%) de los 910 puntos máximos acumulables por todo el grupo.

► La fase que muestra el mayor desempeño es la de evaluación de la rendición de cuentas, alcanza un 44% que equivale a un desempeño regular. Esta fase está compuesta por la realización de cabildos ordinarios y el envío de los informes financieros a las instituciones de Gobierno (MHCP, CGR, INIFOM).

La actividad mejor valorada y que permite este nivel de desempeño es el envío de información a las instituciones del Gobierno central, que cumplen en tiempo y forma.

Lo más débil es el tema de los cabildos que, aunque se realizan, son deficientes con respecto a lo establecido por la Ley, principalmente el contenido y la ausencia del acta de realización de estos.

El contenido se limita, según la evidencia, a una presentación de datos numéricos de ingresos y egresos y al listado de proyectos ejecutados, sin ahondar en logros y metas alcanzados, según lo previsto, ni a relacionar el avance en la planificación de mediano y largo plazo, cuya guía es inexistente o inadecuada.

Otro aspecto recurrente es la omisión de asambleas de rendición de cuentas del cierre de año en las comunidades donde se consultó el presupuesto; esta actividad se limita únicamente a la realización de un cabildo en el casco urbano, cabecera del municipio, restringiendo de esta manera la justificación de gastos e ingresos a los pobladores de esas comunidades.

Así mismo, es notoria la ausencia de la memoria de gestión del año presupuestado, que debe ser presentada, como máximo, en el segundo cabildo de rendición de cuentas del año, que corresponde a la ejecución del primer trimestre del presupuesto municipal.

Por otro lado, es evidente la poca asistencia a los cabildos, en los que los alcaldes y alcaldesas deben cerrar las oficinas de las municipalidades para que sean los empleados quienes asistan a estos. Se argumenta que estas actividades son muy costosas para transportar a la gente, considerando que se trata de municipios mayormente rurales.

► La fase 4, que corresponde a la ejecución presupuestaria, alcanza un rendimiento regular, acumulando 85 puntos de 210 máximo, que equivale a un 40%, el segundo más alto, con lo que se constituye en la segunda fase en orden descendente con mejor desempeño. Esto se debe, principalmente, al cumplimiento de publicar el plan general de adquisiciones y más del 50% de estas en el portal

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República.

<sup>5</sup> Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

nicaraguacompra.gob.ni, al ser esto una exigencia de la entidad rectora, como de la Contraloría General de la República, que demuestra que, a mayor presión ante posibles sanciones, mejor desempeño de la entidad.

La debilidad en esta fase se centra en la gestión de las modificaciones presupuestarias, que carecen de cumplimiento de la Ley. Por ejemplo: *i) muy pocas veces se elabora la ordenanza, ii) no es enviada a los concejales junto a la convocatoria para su aprobación, iii) no son pasadas a comisión como lo establece la Ley, iv) son aprobadas en una sola sesión del concejo, v) las propuestas carecen de justificaciones, en general, y raras veces cuentan con el acta de consentimiento de los beneficiarios, cuando se trata de proyectos, vi) las ordenanzas no son publicadas de acuerdo con lo establecido, se cumple solo con la obligación de enviarla a las instituciones centrales (CGR, MHCP, INIFOM).*

- ▶ La fase que corresponde a la **formulación** del presupuesto alcanza un desempeño regular, apenas pasando el límite inferior del puntaje del intervalo anterior (deficiente), acumulando 28 puntos de 105 posibles, con lo que alcanza un 27% de cumplimiento. En esta fase, las principales debilidades encontradas son:
  - *Falta de regulación por parte del alcalde para la formulación del presupuesto.*
  - *Falta de consulta de la propuesta de ordenanza al CDM.*

Es importante señalar que, excepto Muelle de los Bueyes, ningún municipio evidenció la existencia del CDM y, por supuesto, su participación en el proceso.

- ▶ La fase de menor desempeño es la de **programación** (fase 1) valorada como **deficiente** en la investigación. Esta situación implica muy

poco esfuerzo en la planificación de mediano y largo plazo, deviniendo en una presupuestación sobre la base de acuerdos y consensos anuales, sin un horizonte o visión de futuro (gestión cortoplacista), que a la postre limita una administración de desarrollo y dificulta valorar efectos e impactos logrados por el Gobierno, que se evidencia en la falta de informes de logro de objetivos y la identificación de áreas de mejora.

- ▶ La fase 3, que corresponde a la de **aprobación** del presupuesto es valorada como **deficiente**, alcanzando una puntuación de 54 puntos de los 245 acumulables (22%). Esta fase implica un proceso de consulta de la ordenanza del presupuesto municipal, destacándose acciones de convocatoria, realización de asambleas, cabildos, gremios, CDM, así como la disposición en físico de esta, de forma accesible y pública para su consulta. Otras actividades de suma importancia son el informe que debe presentar la comisión especial de presupuesto, su efecto en la propuesta de ordenanza presentada por el alcalde y el cabildo final de aprobación.

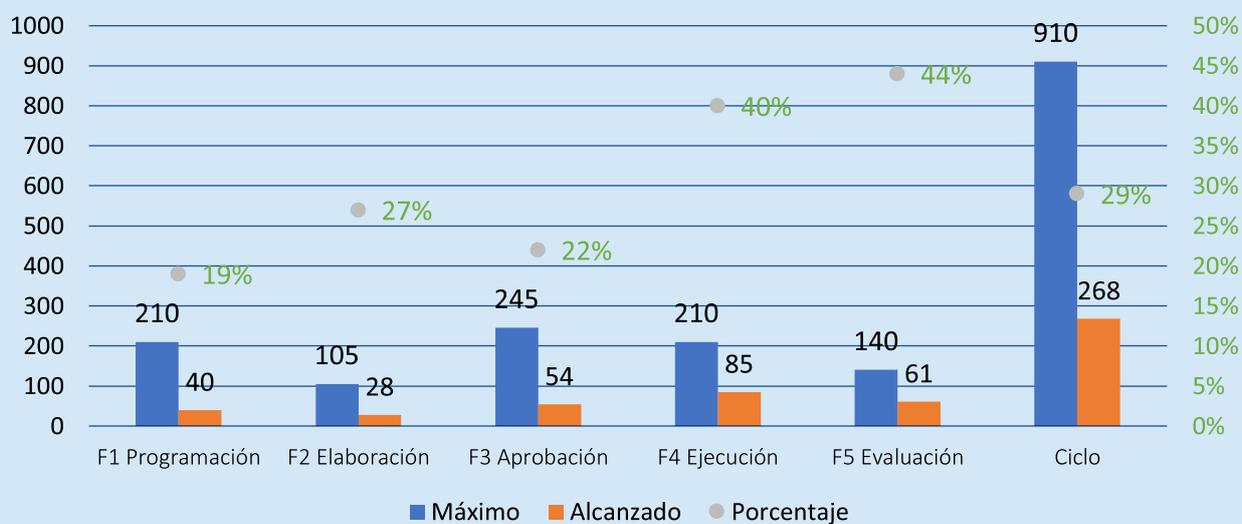
Así, encontramos que las consultas han sido suspendidas, en la mayoría de los municipios encuestados, por acuerdo de los concejos municipales, quienes argumentan falta de recursos, principalmente la drástica reducción de las transferencias a los municipios de oposición.

Si bien, esta reducción ha afectado los recursos de capital y no los corrientes, a los que correspondiesen los gastos que implica la consulta, los municipios los clasifican, en su mayoría, como un proyecto de planificación y, por tanto, lo cargan a gastos de capital. Otra causa es la prioridad de los recursos disponibles para hacer proyectos, limitados por la reducción de las transferencias.

**TABLA N.º 3**  
Niveles de puntaje en los municipios

MUNICIPIO	DEPTO.	PARTIDO	PUNTAJE	NIVEL
Santa María de Pantasma	Jinotega	CXL	62	Regular
Muelle de los Bueyes	RACCS	PLC	51	Regular
San José de los Remates	Boaco	PLC	43	Regular
San Sebastián de Yalí	Jinotega	CXL	40	Regular
Camoapa	Boaco	PLC	39	Regular
El Almendro	Río San Juan	CXL	34	Deficiente
San Francisco de Cuapa	Chontales	ALN	34	Deficiente
Acoyapa	Chontales	FSLN	0	Nulo
Catarina	Masaya	FSLN	0	Nulo
Condega	Estelí	FSLN	0	Nulo
Dolores	Carazo	FSLN	0	Nulo
La Trinidad	Estelí	PLC	0	Nulo
Masatepe	Masaya	FSLN	0	Nulo
San Nicolás	Estelí	FSLN	0	Nulo
San Pedro de Lóvago	Chontales	CXL	0	Nulo
San Ramón	Matagalpa	FSLN	0	Nulo
Santa Rosa del Peñón	León	FSLN	0	Nulo
Somoto	Madriz	FSLN	0	Nulo
Terrabona	Matagalpa	FSLN	0	Nulo
Villa Sandino	Chontales	FSLN	0	Nulo

**GRÁFICO N.º 2**  
Nivel de desempeño, grupo de 7 municipios



# Hallazgos

## Por municipio

### PANTASMA

A nivel individual, es el municipio que mejor desempeño mostró, acumuló 62 puntos de 130 máximos, para un 48% en una escala de desempeño **regular**, muy cerca del extremo superior del intervalo (ver gráfico 3) a solo dos puntos de un desempeño **bueno**. Es

notorio que las fases que mostraron mejor desempeño fueron la de aprobación del presupuesto y la de evaluación, que consiste en la rendición de cuentas. Ambas requieren de mucha participación de la población y alcanzaron un desempeño **bueno**.

### Fase 1: Programación

El nivel **regular** alcanzado en esta fase se debió a una planificación de mediano plazo y una base de programas y proyectos derivados de este plan, coincidiendo en más de un 50%

del PIA presentado. Hace falta la proyección de ingresos que estime financiar esa planificación de mediano plazo y conduzca a alcanzar los objetivos propuestos.

### Fase 2: Elaboración

Esta fase tuvo un desempeño **deficiente**, alcanzó un máximo de 3 puntos de los 15 posibles, con un cumplimiento del 20%. Las áreas de mejora que debe implementar la municipalidad son la definición anual

de prioridades de desarrollo (acuerdo del concejo), la regulación del proceso de formulación del presupuesto (acuerdo del alcalde) y la reactivación e incorporación del CDM en el proceso.

### Fase 3: Aprobación

La evaluación mostró un desempeño **bueno** en esta fase, acumuló 15 puntos de 30 posibles, para un 50%. Lo más destacable en esta fase fue la calidad de la convocatoria a la consulta, el informe presentado por la comisión especial de presupuesto y la remisión en tiempo y forma de la ordenanza presupuesto municipal a las

instancias de Gobierno central. Las áreas de mejora que deben considerarse son la calidad del contenido de la ordenanza (articulado normativo y los anexos) y un esfuerzo por poner a disposición en lugar accesible copias de la ordenanza presupuesto municipal para su consulta.

## Fase 4: Ejecución

Esta fase tuvo un desempeño **regular**, debido al cumplimiento de la publicación del PGA en el sitio web de nicaraguacompra.gob.ni y la publicación de más del 50% de los procesos de contratación ejecutados. En esta fase, se requiere mejorar el proceso

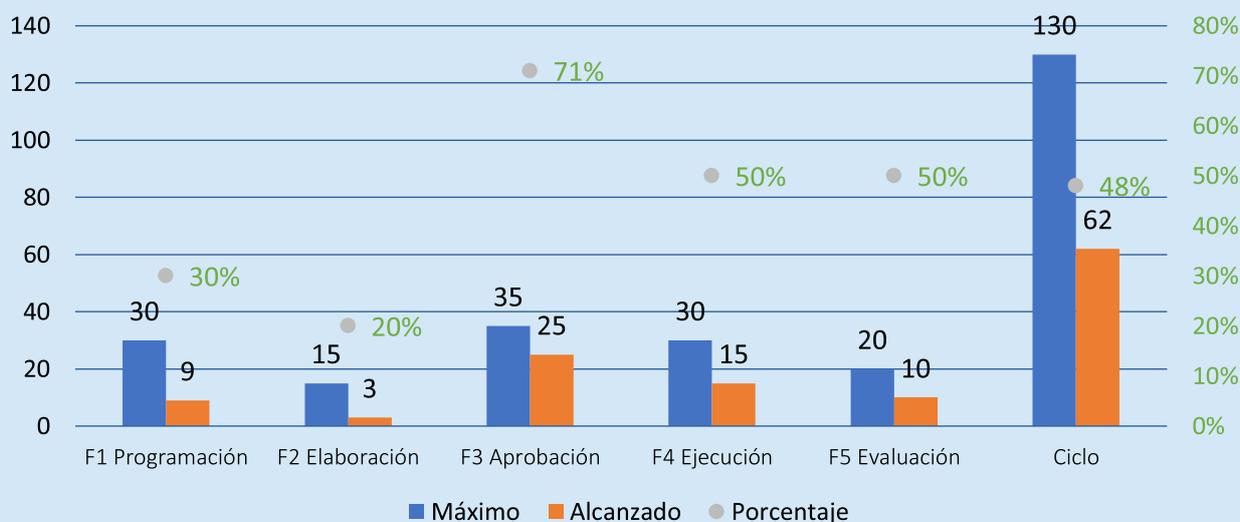
de modificaciones al presupuesto, desde la identificación de la necesidad, pasando por la iniciativa, la información al concejo municipal, el trabajo de comisión requerido y la aprobación misma, y el cumplimiento de la consulta solicitada, según el caso.

## Fase 5: Evaluación

Las convocatorias a los cabildos ordinarios son de libre participación y realizados en tiempo, según lo establecido, esto permitió un desempeño bueno dentro de la evaluación. Una de las áreas que se deben mejorar es la calidad de la información brindada a los asistentes, pasando de presentar meros datos duros a comunicar acciones complementarias de los logros e impactos alcanzados,

enfaticando los déficits y la reducción de estos, por consiguiente, facilitar la presentación anual de una memoria de gestión, como lo establece la Ley. Igualmente, debido a que la asistencia de la población a estos eventos se ha reducido, y las municipalidades alegan dificultades para la movilización desde sus comunidades, es necesaria una estrategia de acercamiento.

**GRÁFICO N.º 3**  
Desempeño, municipio Santa María de Pantasma



## MUELLE DE LOS BUEYES

El segundo lugar lo ocupó el municipio Muelle de los Bueyes, con una escala de desempeño **regular**, alcanzando el 39%, con 51 puntos de

los 130 máximos acumulables, como se aprecia en la gráfico n.º 4. Veamos el desempeño en cada fase:

### Fase 1: Programación

Esta fase alcanzó un desempeño **regular**, acumuló 10 puntos de 30 máximos, para un 33%, principalmente por el proceso de micro planificación de la inversión que se desarrolla previo a la elaboración del presupuesto, esto fortalece una propuesta

de PIA en línea con las demandas planteadas. Las áreas que requieren mayor atención son la planificación de largo y mediano plazo, que incluya la proyección de ingresos de corto plazo y su actualización anual.

### Fase 2: Elaboración

En la elaboración del presupuesto, la municipalidad mejoró su desempeño, aunque se mantuvo en un nivel de evaluación regular, acumuló 6 puntos de 15 posibles, cuya mayor fortaleza fue la participación del Comité de Desarrollo Municipal (CDM) y la presentación en tiempo del proyecto

de Ordenanza de Presupuesto Municipal (OPM). Las áreas que requieren mejoría son la regulación interna del proceso por parte del alcalde a través de la emisión del respectivo acuerdo, así como el contenido de la ordenanza (articulado) y completar los anexos que deben acompañar a la misma.

### Fase 3: Aprobación

Aunque el nivel de desempeño fue evaluado como regular, esta fase requiere mayor atención por parte de la municipalidad. En atención a lo anterior, se debiera mejorar la convocatoria y sus mecanismos para la consulta; disponer de al menos una versión de la ordenanza presupuesto municipal en

forma física en algún lugar accesible del edificio de la municipalidad; y elaborar el informe de consulta por parte de la comisión especial de presupuesto. Como todos los municipios, el envío de las copias a las instituciones centrales, MHCP, CGR e INIFOM se hace en tiempo.

## Fase 4: Ejecución

El nivel de desempeño alcanzado fue **regular**, soportado en la buena práctica de la publicación del PGA y los procesos de contratación en el portal [nicaraguacompra.gob.ni](http://nicaraguacompra.gob.ni), así como la remisión de las modificaciones presupuestarias a las instituciones centrales. Las áreas que

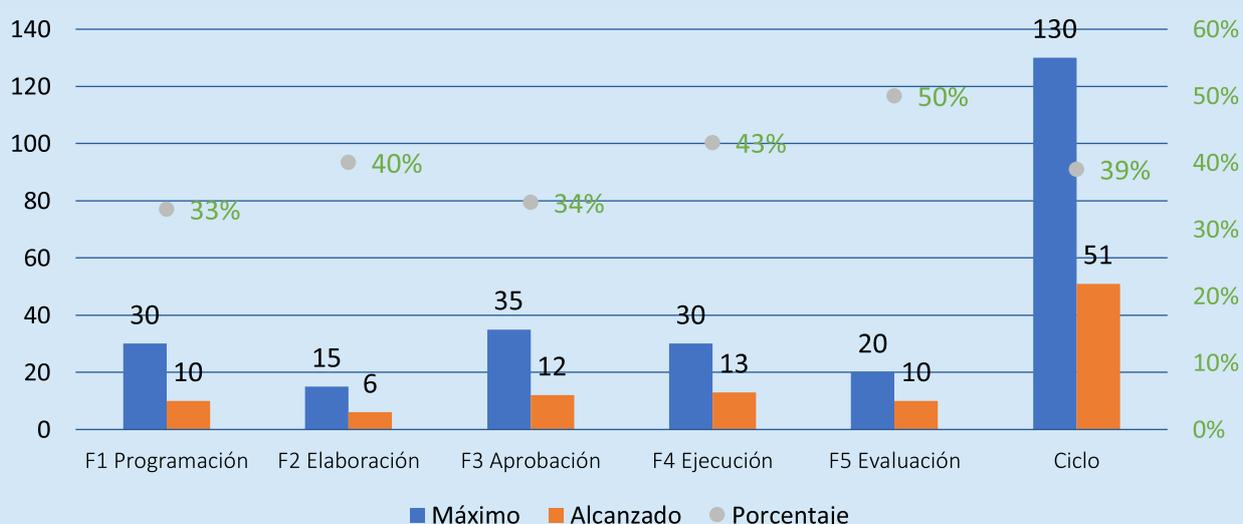
debieran atender en esta fase se centran en el proceso de modificación a la ordenanza de presupuesto municipal, desde la justificación de la necesidad, la presentación de la iniciativa, su respectiva discusión en comisión de trabajo, su aprobación y publicación de estas.

## Fase 5: Evaluación

En esta fase, el municipio fue mejor evaluado por la práctica de convocatoria a través de diversos medios a los cabildos ordinarios y su cumplimiento en el tiempo establecido. Se requiere mejoría en el contenido de la información presentada en los cabildos, en el que deben incluirse

actividades y acciones físicas, ampliar en logros de objetivos y metas, la exposición de la memoria del ejercicio presupuestario finalizado y cumplir con la presentación del cierre a las mismas instancias en las que se consultó la ordenanza presupuesto municipal (devolución).

**GRÁFICO N.º 4**  
Desempeño, municipio Muelle de los Bueyes



**SAN JOSÉ DE LOS REMATES**

San José de los Remates se ubicó en el tercer lugar en desempeño, según se muestra en la gráfico n.º 5. Alcanzó 43 puntos del total

máximo, para un 33%, que lo ubica en una escala de desempeño **regular**, igual que la media del grupo.

**Fase 1: Programación**

La fase de programación es un área que mejorar por la municipalidad, el nivel de desempeño en la evaluación resultó **deficiente**, por la ausencia de planes de largo y mediano plazo,

que incluyan la identificación de necesidades y prioridades de la población y la organización de esta para su participación en el ciclo del presupuesto.

**Fase 2: Elaboración**

La tabla 6 muestra en esta fase un nivel de desempeño **regular**, al acumular 4 puntos de 15 posibles que representa un 27%, en lo que destaca la presentación de la ordenanza presupuesto municipal en tiempo al Concejo Municipal (CM). No así el acuerdo que regula la elaboración del presupuesto,

y el consenso con el CDM antes de su presentación al CM, que serían las áreas de mejora en esta fase del ciclo presupuestario. Así mismo, mejorar el contenido y calidad de la ordenanza presupuesto municipal, en cuanto a su articulado normativo y los anexos que debe contener.

**Fase 3: Aprobación**

En esta fase, el municipio acumuló 12 puntos de 35 máximos para un 34%, alcanzando un nivel en la evaluación de **regular**, soportado por la publicación de

la convocatoria en al menos un medio y la remisión de la ordenanza presupuesto municipal a las instituciones centrales (MHCP, CGR e INIFOM).

**Las áreas de mejora en esta fase son:**

- ▶ *Poner a disposición al menos una versión en físico en algún lugar de libre acceso para ser consultada por la población.*
- ▶ *La consulta debe involucrar todas las instancias que la Ley señala.*
- ▶ *El trabajo de la comisión especial de presupuesto municipal, principalmente la elaboración del informe de consulta.*
- ▶ *El ajuste de la ordenanza presupuesto municipal con los insumos recogidos de la consulta.*
- ▶ *La publicación de la ordenanza presupuesto municipal aprobada.*

## Fase 4: Ejecución

El nivel de evaluación registrado en esta fase fue **regular**, muy cerca de lograr el nivel superior, al acumular 13 de 30 puntos posibles, para un 43%, producto de la buena práctica de publicar tanto el PGA, como los procesos de contratación en el portal [nicaraguacompra.gob.ni](http://nicaraguacompra.gob.ni). Las áreas en las que debe centrarse la municipalidad

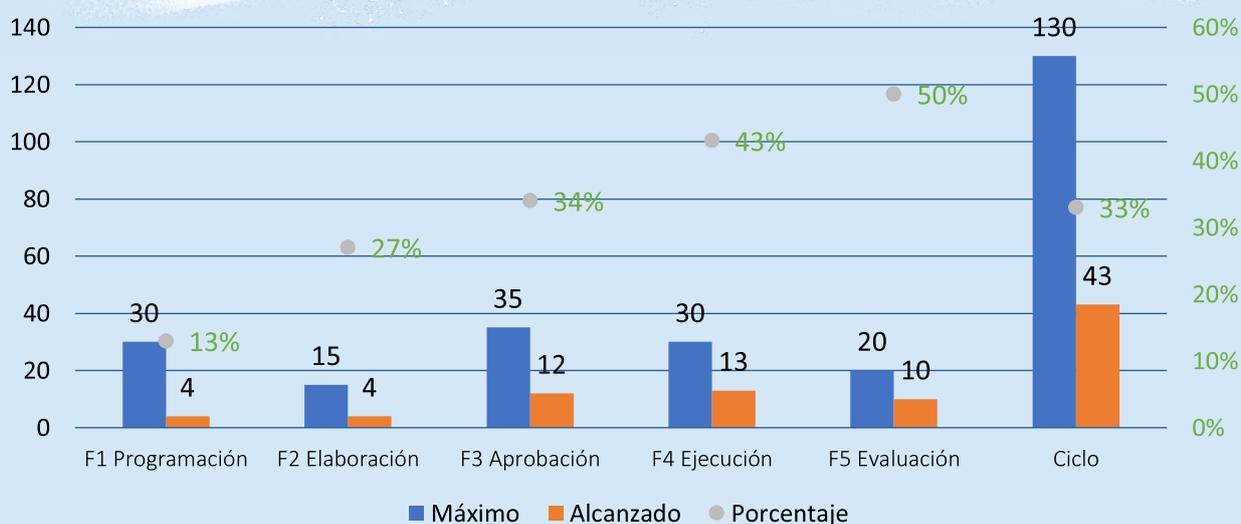
para mejorar el desempeño en esta fase del ciclo presupuestario son el proceso de modificación a la ordenanza presupuesto municipal, desde la justificación de su necesidad, pasando por la presentación de la iniciativa; la consulta con los beneficiarios afectados (si aplica), el respectivo trabajo de comisión y su aprobación definitiva.

## Fase 5: Evaluación

La mejor fase de desempeño es la 5, rendición de cuentas o evaluación, la cual alcanzó una escala en la evaluación de **bueno**, influenciado por el envío de los informes a las instituciones públicas y la realización de los cabildos programados en su tiempo. Las áreas focalizadas para mejorar serían: optimizar la información

presentada a los participantes de los cabildos, cumplir con la presentación de la memoria del ejercicio finalizado en cabildo y presentación del informe de cierre del presupuesto (devolución) a las instancias de participación ciudadana consultadas para la respectiva ordenanza presupuesto municipal.

**GRÁFICO N.º 5**  
Desempeño, municipio San José de los Remates



**SAN SEBASTIÁN DE YALÍ**

San Sebastián de Yalí ocupó el cuarto lugar en la evaluación individual, al lograr 40 puntos de 130 máximos para un 31%, que lo

ubican en un nivel de desempeño en el ciclo presupuestario **regular** (ver gráfico n.º 6).

**Fase 1: Programación**

Esta es la fase más débil del ciclo, según el resultado de la evaluación, al acumular 2 puntos de los 30 posibles. Las políticas y líneas de acción son emitidas anualmente por el Concejo Municipal. Como área de mejora se indica el fortalecimiento de la

planificación de largo y mediano plazo, identificando con participación de la ciudadanía la problemática más sentida, las prioridades y los recursos necesarios, así como el origen y estimación de los ingresos.

**Fase 2: Elaboración**

En esta fase, alcanza un desempeño **regular**, al acumular 4 puntos de 15 posibles para un 27%. Este nivel lo representa la entrega de la ordenanza presupuesto municipal al Concejo Municipal en tiempo, con una calidad y contenido aceptables, sin embargo, como

área de mejora se identificó la necesidad de regular por escrito el proceso de elaboración del presupuesto y la incorporación para el consenso de la propuesta de ordenanza presupuesto municipal al Comité de Desarrollo Municipal (CDM).

**Fase 3: Aprobación**

La aprobación del presupuesto, que involucra un proceso amplio de participación de autoridades electas y población, alcanzó un desempeño regular (ver tabla n.º 7), al acumular 14 puntos de los 35 máximos, equivalentes al 40%. La ejecución lograda

es producto de una convocatoria debidamente divulgada en más de un medio de comunicación y la práctica estricta de remisión de la ordenanza presupuesto municipal en tiempo a las instituciones nacionales (MHCP, CGR e INIFOM).

**Las áreas de mejora identificadas en mayor medida son:**

- ▶ *Poner la ordenanza presupuesto municipal a disposición del público de manera accesible para su consulta.*
- ▶ *Mejorar el trabajo de la comisión especial de presupuesto, en la consulta a la población y en la elaboración y presentación del informe respectivo.*
- ▶ *Organizar a la población para la realización de los procesos de consulta de manera más amplia.*
- ▶ *Evidenciar el efecto de los procesos de consulta en la ordenanza presupuesto municipal y destacarlo en el cabildo de aprobación.*
- ▶ *Publicación de la ordenanza al menos en la tabla de avisos de la municipalidad.*

## Fase 4: Ejecución

La fase ejecución del presupuesto alcanza un nivel **regular**, logrado por la buena práctica de publicar tanto el PGA como los procesos de contratación en el portal nicaraguacompra.gob.ni, alcanzando un 37% de los puntos requeridos. Las áreas de mejora identificadas,

al igual que en el resto de los municipios están relacionadas con el proceso de modificación presupuestaria, desde la justificación de la necesidad de modificación hasta la publicación de la modificación ordenanza presupuesto municipal.

## Fase 5: Evaluación

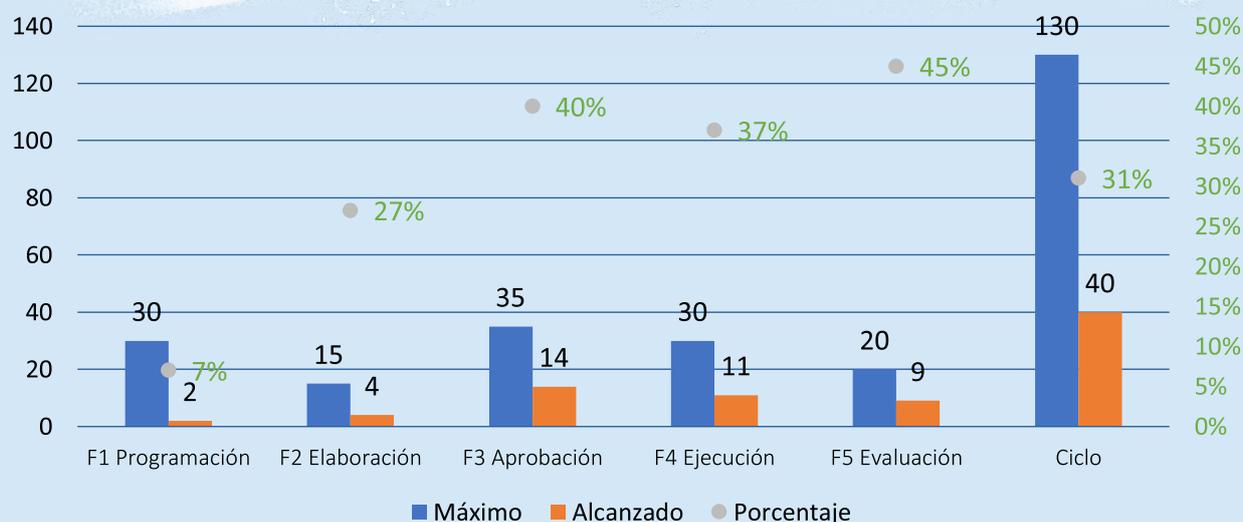
La buena práctica de cumplir con los cabildos ordinarios establecidos en la Ley en tiempo y con una amplia convocatoria hace que el municipio de Yalí logre su

mejor desempeño en la fase de evaluación del presupuesto, alcanzando el 45%, producto de los 9 puntos acumulados de los 20 máximos.

**Pero existen áreas de mejora a las que debe prestar atención tales como:**

- ▶ Realizar la devolución a los comités consultados en la fase de aprobación del presupuesto, al presentar el informe de cierre del ejercicio presupuestario respectivo.
- ▶ Incluir en los informes presentados a la población en cabildos el logro de objetivos y metas y su relación con planes de más largo plazo.
- ▶ Elaborar y presentar la memoria de gestión presupuestaria anual.
- ▶ Búsqueda de estrategias que incrementen la asistencia de la población a los cabildos convocados.

**GRÁFICO N.º 6**  
Desempeño, municipio San Sebastián de Yalí



**CAMOAPA**

La municipalidad de Camoapa, como se muestra en la gráfico n.º 7, logró un nivel de desempeño **regular** en el ciclo presupuestario,

alcanzó un 30% por los 39 puntos logrados de los 130 máximos. A continuación, veamos el detalle de la evaluación por fase.

### Fase 1: Programación

La tabla n.º 8 muestra que en esta fase la municipalidad logró un nivel de desempeño **deficiente**, acumuló 5 de 30 puntos máximos, evidenciando que es un área de mejora que debe ser considerada. Debe hacerse un esfuerzo por iniciar un proceso de planificación

de largo y mediano plazo con participación ciudadana, de cara a la construcción de una visión de desarrollo concertada y la solución a los problemas más sentidos por la población, basada en una proyección de ingresos lo más realista posible.

### Fase 2: Elaboración

En la fase 2 logró un desempeño **deficiente**, acumulando 3 puntos de 15 para un 20%, lo que se constituye en otra área de mejora que debe considerarse para su fortalecimiento. Las áreas de mejora identificadas están relacionadas con optimizar

esfuerzos por regular el proceso de elaboración del presupuesto por escrito por parte del Ejecutivo, la conformación e integración del CDM al proceso, así como el perfeccionamiento del contenido de la ordenanza presupuesto municipal.

### Fase 3: Aprobación

Es la de mejor desempeño, al lograr el 43% para un nivel regular, acumuló 15 de los 35 puntos posibles. Esto se debe a la calidad de la convocatoria al proceso de consulta y al envío en tiempo y forma a las instituciones de nivel central de la ordenanza presupuesto municipal. Como áreas de mejora que deben considerarse, tenemos: disponer de forma pública la ordenanza presupuesto

municipal para su consulta por parte de los pobladores sin restricción, realizar la consulta por parte de la comisión especial de presupuesto en correspondencia con la convocatoria y evidenciar el efecto en la ordenanza presupuesto municipal aprobada como resultado del informe de consulta de esta comisión.

### Fase 4: Ejecución

En esta fase, también alcanzó un nivel **regular** en la evaluación, en línea con la media del grupo, logrando un 33%, resultado de los 10 de 30 puntos. Al igual que el resto del grupo, las acciones mejor logradas están relacionadas con la publicación del PGA como parte del

presupuesto municipal y los procesos de contratación respectivos.

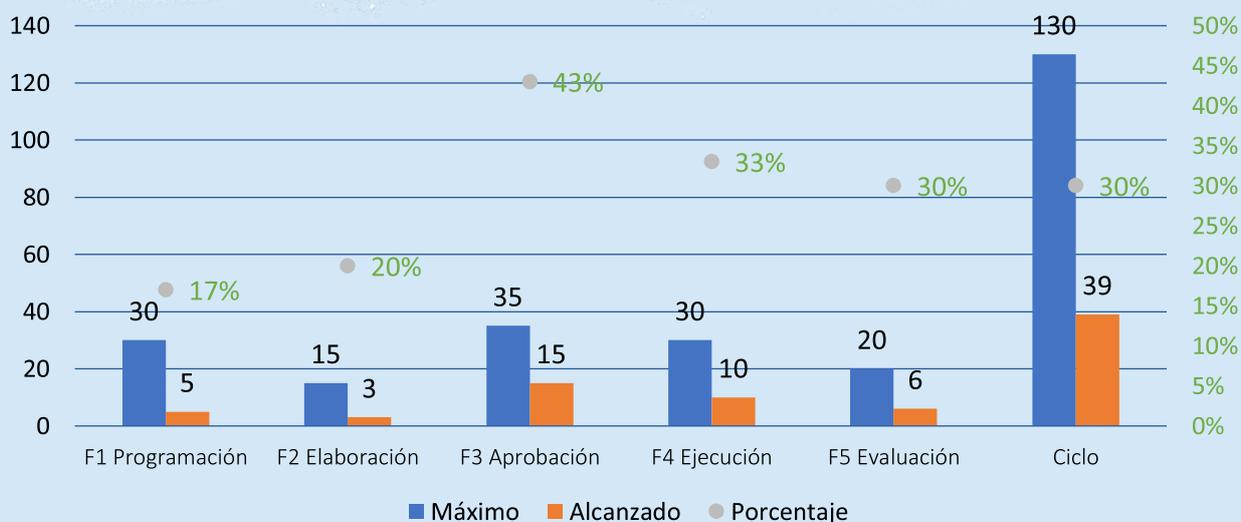
El área de mejora se identifica, al igual que el resto del grupo, en el proceso que debe seguirse para operar de forma apropiada las modificaciones presupuestarias.

### Fase 5: Evaluación

Alcanzó el 30% para un nivel **regular**, con 6 puntos de los 20 máximos. Siendo la realización de los cabildos y la remisión de los informes a las instituciones de nivel central las acciones que más contribuyen al desempeño logrado. En línea con el resto del grupo, las áreas de mejora están

focalizadas en la calidad de la información presentada, los esfuerzos por lograr mayor asistencia a los cabildos, la devolución de la información de cierre a los comités territoriales consultados en la fase de aprobación y la elaboración de la memoria anual de la gestión del municipio.

**GRÁFICO N.º 7**  
Desempeño, municipio de Camoapa



## EL ALMENDRO

El municipio de El Almendro se situó en la escala deficiente en el desempeño del ciclo presupuestario, según lo mostrado en la gráfico n.º 8, logró un puntaje de 34 para un 26%. Es importante señalar que por muy poco se queda en este nivel, al estar

inmediatamente en el extremo superior del intervalo de esta escala de desempeño. La principal debilidad la muestra en las fases 1 programación y la fase 3 de aprobación. Ambas demandan en gran medida la participación ciudadana.

### Fase 1: Programación

Esta fase, que se refirió a la planificación de la gestión a mediano y largo plazo, en que se definieron las prioridades y necesidades más sentidas de la población, así como la visión de desarrollo concertada, como ya se mencionó, se ubica en un nivel **deficiente**, logró 5 puntos de 30 posibles para un desempeño de 17%. Esta fase es

un área de mejora que debe considerar la municipalidad de El Almendro, siendo necesaria la organización de la población en comités en barrios y comarcas, subiendo en la estructura organizativa a niveles de zonas o distritos para culminar con la conformación del CDM (Comité de Desarrollo Municipal).

### Fase 2: Elaboración

En esta fase mejoró el nivel alcanzado, ubicándose en **regular** desempeño, acumuló 4 puntos de 15 posibles, para un 27%. Las áreas de necesidad de mejora se identifican en la calidad y contenido de la ordenanza

presupuesto municipal, la conformación e incorporación del CDM en el proceso, así como la debida regulación internamente a través del acuerdo que debe emitir el alcalde.

### Fase 3: Aprobación

Ya se mencionaba, que al igual que en la fase de programación, en esta fase el nivel de desempeño fue **deficiente**, producto de acumular 5 puntos de 35 posibles para un 14%. Esta es un área de mejora prioritaria para el municipio, al igual que lo referido a

la fase 1, se requiere organizar a la población en zonas rurales y urbanas para integrarla a los procesos de consulta e información y mejorar los instrumentos y documentos que deben elaborarse y su respectiva publicación en cada caso.

## Fase 4: Ejecución

Desempeño **regular** logró el municipio en esta fase, acumuló 12 puntos de los 30 posibles para un 40%, siendo junto a la fase de evaluación las de mejor desempeño. En línea general, al igual que el resto del grupo, se debe principalmente a la buena

práctica de publicar tanto el PGA como los procesos de contratación a través del sitio web [nicaraguacompra.gob.ni](http://nicaraguacompra.gob.ni). Igualmente, a este comportamiento, las áreas de mejora se visualizan en el proceso de concreción de las modificaciones presupuestarias.

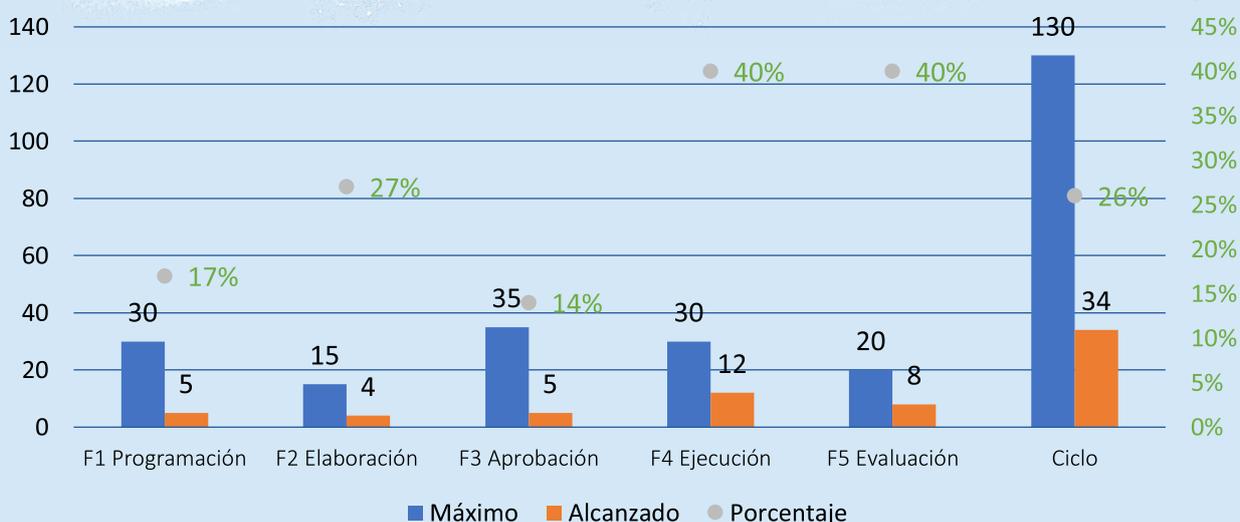
## Fase 5: Evaluación

Como ya señalábamos, **regular** fue el nivel de desempeño en esta fase, logró 8 puntos de 20 posibles para un 40%, al igual que la fase de ejecución. Principalmente, por la práctica de cumplimiento de la realización de los cabildos ordinarios de rendición de cuentas y la remisión de los respectivos informes a las instituciones nacionales.

información suministrada en los cabildos, hacer mayor énfasis en el logro de objetivos y metas sociales y de desarrollo, evolucionar hacia un cultura informativa de los efectos e impactos de la gestión del Gobierno municipal, elaborar la memoria anual de gestión e incrementar la asistencia de la población a los cabildos, así como devolver la información de cierre del presupuesto a las instancias consultadas en la fase de aprobación.

Las áreas de mejora, al igual que el resto del grupo, son: en la calidad y contenido de la

**GRÁFICO N.º 8**  
Desempeño, municipio de El Almendro



**SAN FRANCISCO DE CUAPA**

El municipio de San Francisco de Cuapa se sitúa en la escala **deficiente** en el desempeño del ciclo presupuestario, según lo muestra la gráfico n.º 9, logró un puntaje de 34 puntos para un 26%. Es importante señalar que por muy poco se queda en este nivel, al estar inmediatamente en el

extremo superior del intervalo de esta escala, al igual que el municipio de El Almendro.

La principal debilidad se muestra en la fase 1 de programación y en la 3, de aprobación. Ambas demandan gran participación ciudadana.

**Fase 1: Programación**

San Francisco de Cuapa, en esta fase que se refirió a la planificación de la gestión a mediano y largo plazo, en que se definieron las prioridades y necesidades más sentidas de la población, así como de la visión de desarrollo, se ubicó en un nivel **deficiente**, logró 5 puntos de 30 posibles para un 17%. Es importante señalar que la ordenanza

presupuesto municipal no reflejó la existencia de un plan de más largo plazo del que se derive el actual presupuesto, esto dejó clara su inexistencia y si existe no es el documento que guía la gestión anual de la municipalidad, lo que constituye un área de mejora que debe considerarse.

**Fase 2: Elaboración**

En esta fase, mejoró el nivel alcanzado, se ubicó en un **regular** desempeño, acumuló 4 puntos de 15 posibles, para un 27%. Las áreas de mejora se identifican en la necesidad de optimizar la calidad y contenido de

la ordenanza presupuesto municipal, la conformación e incorporación del CDM en el proceso, así como la debida regulación internamente a través del acuerdo que debe emitir el alcalde.

**Fase 3: Aprobación**

Ya se mencionaba, que al igual que la fase de programación, en esta fase el nivel de desempeño fue **deficiente**, producto de acumular 6 puntos de 35 posibles para un 17%. Esta es un área de mejora prioritaria para el municipio, al igual que lo referido

a la fase 1, se requiere la organización de la población en zonas rurales y urbanas para su integración a los procesos de consulta e información y la mejora de los instrumentos y documentos de estricta elaboración, así como su respectiva publicación en cada caso.

## Fase 4: Ejecución

Desempeño regular logró el municipio en esta fase, acumuló 11 puntos de los 30 posibles para un 37%, siendo junto a la fase de evaluación las de mejor desempeño. En línea general, al igual que el resto del grupo, se debe, principalmente, a

la buena práctica de publicar tanto el PGA como los procesos de contratación a través del sitio web nicaraguacompra.gob.ni. Igualmente, las áreas de mejora se visualizan en el proceso de concreción de las modificaciones presupuestarias.

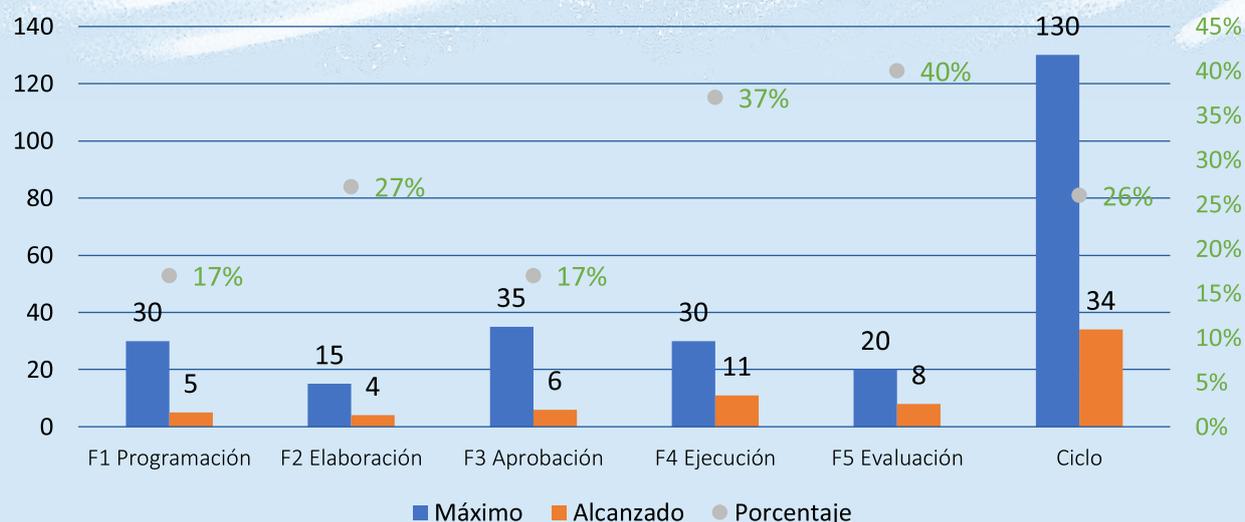
## Fase 5: Evaluación

Como ya se señalaba, el nivel de desempeño en esta fase fue **regular**, logró 8 puntos de 20 posibles para un 40%, al igual que la fase de ejecución. Debido, principalmente, al cumplimiento de la realización de los cabildos ordinarios de rendición de cuentas y la remisión de los respectivos informes a las instituciones nacionales. Se omitió la elaboración y presentación de la memoria de gestión del cierre presupuestario, habituándose un modelo de informe en el que las autoridades responsables de las políticas se centran en medir e informar sobre los insumos y productos inmediatos ejecutados con el gasto realizado (cuánto dinero se gasta, cuántos Km de camino reparado, cuántas personas participan en un programa x), en lugar de evaluar si con los gastos realizados se han logrado

los objetivos de mejorar los resultados o déficit que debieron identificarse en la fase de programación.

Esta es un área de mejora para el municipio, al igual que para el resto del grupo, deben mejorar la calidad y contenido de la información suministrada en los cabildos, hacer énfasis en el logro de objetivos y metas sociales y de desarrollo, evolucionar hacia una cultura de información de los efectos e impacto de la gestión del Gobierno municipal, elaborar la memoria anual de gestión e incrementar la asistencia de la población a los cabildos que muestran deterioro, así como la devolución de la información de cierre del presupuesto a las instancias consultadas en la fase de aprobación.

**GRÁFICO N.º 9**  
Desempeño, municipio San Francisco de Cuapa



## Conclusiones

- ▶ El cumplimiento del marco legal en la gestión del ciclo del presupuesto municipal ha sufrido un retroceso en el contexto actual, producto de las restricciones económicas que sufre el país y las políticas centralizadoras (Local, 2019) y de castigo a los municipios con Gobiernos de la oposición, principalmente la reducción en la asignación de los recursos de transferencias por Ley (Cano, 2018), y la retención de los desembolsos programados de las transferencias en los dos últimos años.
- ▶ Se confirma la hipótesis de que los Gobiernos municipales dirigidos por el FSLN son los menos abiertos para brindar información sobre los presupuestos municipales. Por lo tanto, la rendición de cuentas es nula.
- ▶ Las dos fases que demandan mayor participación ciudadana, la programación y aprobación del presupuesto, son las que muestran mayores deficiencias, evidenciando un deterioro en los procesos de participación. Esta situación es justificada por los alcaldes, esgrimiendo la falta de recursos ante la reducción drástica de las transferencias<sup>6</sup> en los tres últimos años. Al grupo de municipios de la muestra se les redujo las transferencias en 50 millones en 2018, comparado con lo recibido por los mismos en 2017, siendo los más afectados los municipios que estaban en manos del oficialismo y que perdieron las elecciones. Y, a partir de 2019, la reducción drástica por la retención de desembolsos que en conjunto sumaron unos 160 millones menos, manteniéndose esa afectación en la asignación de 2020, en que, contra toda legalidad, el Gobierno central redujo el porcentaje de las transferencias del 10% establecido en la Ley, al 4% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República 2020.
- ▶ La fase 1, que corresponde a la programación es la que se identifica con los más bajos niveles de desempeño, siendo este el momento en que se define la visión y lineamientos de desarrollo en consenso con la población, y que se constituye en el marco de referencia para la formulación del presupuesto anual. Los municipios han abandonado la planificación de largo plazo, centrándose en la construcción de un banco de programas y proyectos a nivel de ideas (listados), formulados desde las oficinas sin las consultas requeridas, lo que deviene en una visión sin consenso con la población. Estos listados de proyectos por año carecen de presupuesto de financiamiento, lo que los hace una lista de buenas intenciones y de mucha incertidumbre en su cumplimiento.
- ▶ Para la formulación del presupuesto, se carece de directrices de las máximas autoridades, lo mismo que de lineamientos por parte del Ejecutivo.
- ▶ El Comité de Desarrollo Municipal, excepto en el municipio de Muelle de los Bueyes, no existe, lo que implica un retroceso en los procesos de consulta, seguimiento y rendición de cuentas de la gestión presupuestaria.
- ▶ En la aprobación del presupuesto, una fase que involucra a las máximas autoridades, al Ejecutivo y los pobladores, se ha reducido, salvo algunas excepciones, a la presentación de la propuesta de ordenanza por el alcalde, la aprobación del Concejo Municipal y presentación de un cabildo de presentación.
- ▶ La consulta al presupuesto municipal, para su aprobación, se ha omitido en los dos últimos años, argumentando falta de recursos para cubrir los gastos que se requieren. En los

<sup>6</sup>Transmuni.gob.ni, reportes de información consolidada, presupuesto inicial y actualizado de las transferencias.

casos en que se informa como realizada, no es la consulta del presupuesto la que se hace, sino más bien un proceso de levantamiento de demandas, que es tomada en cuenta para su incorporación al presupuesto, proceso que no está a cargo de la comisión especial de presupuesto que manda la Ley.

► La publicación de la ordenanza presupuesto municipal no se cumple, no es expuesta públicamente para su consulta, por consiguiente, limita el acceso a su contenido a los ciudadanos.

► Los cabildos se realizan en tiempo a nivel de casco urbano, cabecera municipal. Estos se limitan a una presentación de números y proyectos previstos y/o ejecutados, sin ahondar en objetivos, efectos e impactos que se pretenden y logran, por lo tanto, limita a la población de hacer un balance de la efectividad de la gestión municipal.

► La asistencia de la población a los cabildos es cada vez más escasa, debido a los costos que implica asistir a estos, principalmente al tratarse de municipios rurales, los pobladores deben viajar desde sus comunidades, pagar pasajes, alimentación y dejar de trabajar en sus fincas ese día; otro elemento desalentador es el poco entendimiento de la información que ahí se expone, principalmente la falta de procesos de consulta previa ya señalada.

► Hay que resaltar el cumplimiento del envío en tiempo de los informes en cada fase del ciclo presupuestario a las instituciones del Gobierno central (CGR, MHCP, INIFOM), debido a la percepción de castigo que de no cumplirse implica.

► Las ordenanzas presupuesto municipal son elaboradas con mucha deficiencia, se incorpora en ellas solo lo elemental, carecen de marco normativo para el manejo del presupuesto, las bases que las sustentan, las políticas y lineamientos de prioridad que las encuadra, así como de los objetivos y metas generales y por área orgánica que se prevén, relacionados con el contenido del presupuesto.

► Las modificaciones al presupuesto carecen de la formalidad legal establecida en la Ley, son utilizadas como un mecanismo de ajustes al presupuesto ejecutado y no como una solución a los cambios de escenario identificados en una evaluación, por lo que se realizan una gran cantidad de modificaciones en el año, que no son informadas a la población.

► Las municipalidades carecen de páginas web, en general, las que tienen no divulgan ninguna información relacionada al presupuesto, deviniendo en una suerte de medio de propaganda, en el que se difunden fotos y algunos detalles de las actividades y proyectos ejecutados. Lo mismo sucede con el uso de la red social Facebook, en la que todas publican el mismo tipo de información señalada.

► La Contraloría General de la República (CGR), en sus auditorías de cumplimiento, no evalúa el desempeño de las actividades del ciclo del presupuesto, se limita a evaluar el acatamiento del control interno, en el que se hace más énfasis en el control de recursos ingresados y gastados, omitiendo el tema de riesgo que implica el incumplimiento del marco legal.

## Recomendaciones

- ▶ Continuar con la promoción de la elaboración del presupuesto ciudadano, con el fin de hacer más accesible la información e incrementar su interés en el asunto. Optar por una versión simple, enfocada en el logro de objetivos, muy básica, que instituya una práctica, llevando la iniciativa hasta una propuesta de norma en una eventual reforma al marco legal.
- ▶ En futuras reformas al marco legal, como requisito, exijan la información a las instituciones de nivel central, no solo la certificación del Concejo Municipal de que el proceso contó con participación ciudadana, sino demostrarlo con actas firmadas por los participantes.
- ▶ Elaborar modelos de los documentos establecidos y divulgarlos, a fin de inducir la mejora de estos, de forma que cumplan con lo básico, tales como la ordenanza presupuesto municipal, la ordenanza reforma presupuestaria, el informe de la comisión especial de presupuesto sobre la consulta presupuestaria, las convocatorias públicas a consulta y cabildos, entre otros.
- ▶ Impulsar la participación ciudadana, a través de un programa de divulgación que señale los procesos en que debe estar trabajando la municipalidad y en qué debe participar la población, a través de medios de alcance nacional y/o regional, como con los socios territoriales (ONG, radios, etc.).
- ▶ Promover la realización de cabildos de rendición de cuentas en el interior de los municipios (comunidades), a fin de acercar la información a los pobladores, lo que motivaría su participación, constituyendo esta acción una devolución a las consultas realizadas.
- ▶ Promover la conformación de los CDM/GPC y la organización de la población, con el fin de que se cumpla con el rol de consenso de la gestión presupuestaria y de visión de desarrollo concertada que establece el marco legal municipal, destacando su legalidad y bondades para la mejor gobernabilidad local.
- ▶ Impulsar el uso de redes sociales para informar sobre las actividades del ciclo presupuestario, pasar de utilizarlas como medio de propaganda a sitios de información pública, en el marco de la Ley.
- ▶ La Contraloría General de la República debe evolucionar de un modelo de evaluación centrado en los recursos y procesos de control para evidenciar su uso y destino, a una valoración de la gestión institucional y manejo del riesgo, lo cual ya está incorporado al marco legal funcional de dicha entidad, pero que no lo ha implementado.

## Bibliografía

- Chen, C., & Ganapati, S. (2018). *Is Transparency the Best Disinfectant? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Government Corruption*. *Open Government Partnership*. Obtenido de [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/05/OGP\\_Transparency-Best-Disinfectant\\_20180524.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/05/OGP_Transparency-Best-Disinfectant_20180524.pdf)
- IBP. (2010). *Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del Gobierno: ¿Por qué son importantes y qué deben incluir?* International Budget Partnership. Washington D.C: IBP. Obtenido de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf>
- IBP. (2013). *Subnational Open Budget Survey Methodology*. International Budget Partnership. IBP. Obtenido de [https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS\\_Methodology\\_final020514.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Methodology_final020514.pdf)
- IBP. (2017). *Metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017*. Obtenido de International Budget Partnership: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-methodology-spanish.pdf>
- Ley n.º 376 y sus reformas. Ley de régimen presupuestario municipal. Publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 86 el 13/05/13.
- Ley n.º 40 y 261 y sus reformas. Ley de municipios. Publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 6 el 14/01/13.
- Ley n.º 621. Ley de acceso a la información pública. Publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 118 del 22/06/07.
- Ley n.º 801. Ley de contrataciones administrativas municipales. Publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 192 el 09/10/12.
- Ley n.º 475. Ley de participación ciudadana. Publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 241 el 19/12/03.
- Ley n.º 466. Ley de transferencias presupuestaria a los municipios de Nicaragua. Publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 157 el 20/08/03 y su reforma Ley n.º 850, publicado en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 377 el 13/12/13.

# Anexos

## INSTRUMENTO RECOLECCIÓN DE DATOS

FASE I PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA		Sí	No	Norma vigente	Evidencia para presentar	Sí	No
1.1	¿Se elaboró y presentó la proyección de los ingresos 2018-2022?			34-6 LM <sup>7</sup> M-SPMDH <sup>8</sup>	• Doc. Proyección de ingresos		
1.2	¿Se publicó la Ordenanza Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal 2018-2022?			34-6-36 LM M-SPMDH	• Ordenanza BPIM • Publicación de la ordenanza (fotografía o documento que lo muestre)		
1.3	¿Son emitidas y aprobadas por el Concejo Municipal las políticas o líneas de acción para el desarrollo del municipio anualmente?			34/6-36 LM	• Resolución o Acuerdo del Concejo Municipal (Libro de actas) • Certificación del Concejo Municipal		
1.4	¿Se realizaron los ajustes a la proyección de ingresos 2019 y fueron presentados a los ciudadanos en los procesos de consulta?			34-6 LM M-SPMDH	• Estimación inicial de ingresos 2019 • Definición de techos presupuestarios		
1.5	¿Se realizó el ajuste de priorización de la inversión para la formulación del presupuesto 2019?			34/6-35-36-37 LM M-SPMDH	• Propuesta de PIAM priorizado para incorporar al proyecto de presupuesto • Actas de asambleas de priorización de la inversión		
1.6	¿En qué grado el ajuste a la priorización de la inversión coincide con la propuesta de los comités? Puntuación máxima			34-6 LM	• Actas de asambleas • BPIM ajustado • Propuesta de PIA		
	Puntuación máxima						
FASE II ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO		Sí	No	Norma vigente	Evidencia para presentar	Sí	No
2.1	¿El alcalde emitió el acuerdo que reguló los procedimientos administrativos para la elaboración del presupuesto 2019?			22 LRPM <sup>9</sup>	• Bando y/o comunicación interna.		
2.2	¿El proyecto de ordenanza presupuesto municipal 2019 fue presentado al Concejo Municipal a más tardar el 15 de octubre de 2018?			13, 14, 15 Y 16, 23 y 24 LRPM	• Documento presentado • Certificación del Concejo Municipal.		
2.3	¿La ordenanza presupuesto municipal fue consultada con el CDM/GPC antes de la presentación al Concejo Municipal?			34-6 LM	• Acta de reunión • Presentación		

<sup>7</sup> Ley de municipios y sus reformas, Ley n.º 40 y 261.

<sup>8</sup> Metodología del Sistema de Planificación Municipal para el Desarrollo Humano con Prácticas de Género-SPMDH.

<sup>9</sup> Ley de Régimen Presupuestario Municipal, Ley n.º 376

FASE III APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO		Sí	No	Norma vigente	Evidencia para presentar	Sí	No
3.1	¿La convocatoria al proceso de consulta del proyecto de ordenanza presupuesto municipal 2018 fue debidamente publicada y dirigida a la población en general?			25, 26 LRPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento publicado del acuerdo convocatoria a consulta del presupuesto</li> <li>• Fotografía de convocatoria en tabla de avisos</li> <li>• Contrato y/o guía o enlace de otro medio de difusión</li> </ul>		
3.2	¿La ordenanza presupuesto municipal fue puesta a disposición del público?			25, 26 LRPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fotografía de la copia del Proyecto de ordenanza presupuesto municipal 2019.</li> <li>• O evidencia de su existencia en algún lugar de la municipalidad</li> <li>• Alguna enmienda propuesta que señala como fuente de información el acceso a una versión del Proyecto de OPM<sup>10</sup></li> </ul>		
3.3	¿La consulta involucró a todos los comités que participaron en la priorización de la inversión?			25, 26 LRPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas de asambleas</li> </ul>		
3.4	¿La Comisión Especial de Presupuesto, presentó el informe final sobre el proceso de consulta?			28, 29 LRPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El informe presentado•</li> </ul>		
3.5	¿El proyecto de ordenanza presupuesto municipal fue ajustado con base en las propuestas recogidas de la consulta y enviada a los concejales junto a la convocatoria a la sesión de aprobación?			29 LRPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria</li> <li>• Ordenanza enviada como parte de la convocatoria.</li> </ul>		
3.6	¿Fue publicada la ordenanza de presupuesto municipal 2019 aprobada? (Gaceta, volante, tabla de aviso)			31 LRPM y 30, 31 RLM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos que se publicaron.</li> <li>• Fotografías de las publicaciones</li> <li>• La Ordenanza Presupuesto Municipal aprobada</li> </ul>		
3.7	¿Se remitió la Ordenanza Presupuesto Municipal y sus anexos a la CGR, MHCP y al INIFOM?			32 LRPM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imagen de la copia con sello, firma y fecha de recibido (hoja sellada)</li> </ul>		

<sup>10</sup> Ordenanza Presupuesto Municipal.

FASE IV EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO		Sí	No	Norma vigente	Evidencia para presentar	Sí	No
4.1	¿Fue publicado el PGA (Plan de General de Adquisiciones) en el portal nicaraguacompra.gob.ni?			7 LCAAM <sup>11</sup>	• Comprobar en el portal y/o copia del documento aprobado		
4.2	¿Se publican todos los procesos de contrataciones administrativas contenidas en el presupuesto y el PGA?			35 LCAAM; 33-65-70-71-73-75-191-222/b R/ LCAAM <sup>12</sup>	• Comprobar en el portal la publicación de los procesos contenidos en el PGA.		
4.3	¿Se publican las convocatorias para la selección de cargos vacantes con cargo al presupuesto municipal?			17 LCAM <sup>13</sup>	• Copia de los documentos de convocatoria		
4.4	¿Las reformas al presupuesto general para su aprobación siguen el proceso establecido en la Ley?			33-38 LRPM, 33-94 RLM	• Iniciativa de ordenanza presentada por el alcalde. • Acuerdo del CM de pase a comisión • Análisis y/o dictamen de comisión • Certificación de acuerdo de discusión y aprobación • Ordenanza de reforma aprobada		
4.5	¿Son publicadas las ordenanzas de reformas al presupuesto?			33-41 LRPM, 34/5 LM, 2-26-27-30-RLM	• Fotografía de tabla de avisos • Constatar versiones en digital y escritas en la web, sitios de la municipalidad, bibliotecas		
4.6	¿Las reformas al programa de inversiones cumple con la consulta pública y/o cabildo extraordinario?			38 LRPM	• Copia de documentos y/o fotografías de las publicaciones. • Actas de asambleas de reformas al PIAM • Informe de la consulta • Las ordenanzas de reformas al PIA.		

<sup>11</sup> Ley de contrataciones administrativas municipales, Ley n.º 801.

<sup>12</sup> Reglamento Ley de contrataciones administrativas municipales, Decreto 08-2013.

<sup>13</sup> Ley de carrera administrativa municipal, Ley n.º 502.

FASE V EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO		Sí	No	Norma vigente	Evidencia para presentar	Sí	No
5.1	¿Se presentó a evaluación y aprobación el informe final de cierre del presupuesto 2018?			3-51-55 LRPM, 35-36-37 LM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia de documentos de convocatoria</li> <li>• Copia de información presentada y actas de asambleas de información</li> <li>• Copia de informe y acta de celebración del cabildo</li> <li>• Constatar disposición de versión escrita en páginas webs, sitios de la municipalidad, biblioteca, etc.</li> </ul>		
5.2	¿Las convocatorias al cabildo ordinario para informes trimestrales de la ejecución presupuestaria 2019, cumplen el marco legal?			36-46-47 LRPM 28/17-34/11 LM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocatoria</li> <li>• Constatar, medios de difusión de la convocatoria</li> </ul>		
5.3	¿La presentación del informe del primer trimestre 2019 de la ejecución presupuestaria en cabildo, incluyó información de logro de objetivos y metas y la memoria del ejercicio presupuestario 2018?			36-46-47-55 LRPM 28/17-34/11-36 LM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia documentos de convocatoria</li> <li>• Copia de informe y acta de celebración del cabildo</li> <li>• Copia de la memoria presentada del informe de gestión 2018.</li> </ul>		
5.4	¿Se presentó el Informe del segundo trimestre 2019 de la ejecución presupuestaria en cabildo?			36-46-47 LRPM 28/17-34/11 LM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copia documentos de convocatoria</li> <li>• Copia de informe y acta de celebración del cabildo</li> <li>• Todo documento relacionado</li> </ul>		