
medio ambiente y desarrollo

Nicaragua: el papel de los
municipios como instrumento
para el combate de la pobreza

Juan C. Gómez Sabaini

Maximiliano Geffner



NACIONES UNIDAS



**División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, diciembre de 2006

Este documento fue elaborado por los consultores Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner, en el marco del proyecto Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-323004-4

LC/L.2644-P

Nº de venta: S.06.II.G.170

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Consideraciones iniciales	11
A. Antecedentes	11
B. Los programas para la reducción de la pobreza	13
C. La situación en materia municipal	14
II. El rol del Gobierno Central en el combate a la pobreza	17
A. El margen de maniobra del gobierno central	17
1. Evolución del resultado del sector público no financiero.....	17
2. La estructura y evolución de los ingresos tributarios en los años recientes	19
B. El gasto del Gobierno Central.....	23
1. La estrategia de reducción de la pobreza, los fondos sociales y el gasto social.....	23
2. El gasto para la reducción de la pobreza.....	24
3. Estrategias de financiamiento del plan nacional de desarrollo.....	30
III. Los municipios y el combate a la pobreza	33
A. Los ingresos de los gobiernos locales.....	33
1. Los ingresos tributarios municipales.....	35
2. Las transferencias intergubernamentales	41
3. El potencial tributario municipal.....	49
4. Conclusiones	52
B. Los gastos municipales	53
1. Las competencias en materia de gastos municipales.....	53

2. El nivel y la estructura de los gastos municipales	59
IV. El aporte del fondo de inversión social emergencia (FISE) y el problema de la pobreza.....	63
A. Antecedentes	63
B. Programa del FISE.....	64
C. Relaciones del FISE con los municipios	65
D. Recursos movilizados	66
E. Tareas pendientes	67
V. Conclusiones.....	69
Bibliografía	73
Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	75

Índice de cuadros

Cuadro 1	Nivel de ingresos corrientes por categorías	14
Cuadro 2	Perfil de los municipios por categoría	16
Cuadro 3	Resultado corriente y total del Sector Público No Financiero	18
Cuadro 4	Resultado total del Gobierno Central	19
Cuadro 5	Evolución de los ingresos tributarios.....	22
Cuadro 6	Evolución del gasto total y en pobreza del SPNF y del GC	25
Cuadro 7	Gasto en pobreza del SPNF	27
Cuadro 8	Ingresos de los gobiernos locales	34
Cuadro 9	Ingresos municipales por categoría en 2004.....	35
Cuadro 10	Transferencias presupuestarias	47
Cuadro 11	Relación entre transferencias e ingresos tributarios	49
Cuadro 12	Clasificación de las competencias municipales.....	54
Cuadro 13	Principales competencias municipales ejercidas en Nicaragua.....	55
Cuadro 14	Gastos de los gobiernos locales	60
Cuadro 15	Gastos municipales por categoría en 2004	60
Cuadro 16	FISE – Proyectos terminados por sector 1991–2004.....	66
Cuadro 17	Análisis focalizado de costo impacto, enero de 1991 a octubre de 2000	67
Cuadro 18	FISE – Proyectos terminados por sector y tipo 1991–2004.....	68

Índice de recuadros

Recuadro 1	Análisis de un caso particular: el gasto en educación	28
Recuadro 2	Descentralización de la planificación de inversiones y del monitoreo.....	32
Recuadro 3	Aplicación de la fórmula para la distribución de las transferencias municipales.....	45
Recuadro 4	Modelo de Determinación del Potencial Tributario Municipal (MDPTM) para los Municipios de Nicaragua.....	51
Recuadro 5	Alternativas de descentralización de gasto público.....	56

Índice de gráficos

Gráfico 1	Distribución de los municipios por categoría y nivel de pobreza.....	16
Gráfico 2	Transferencias por categoría en 2004.....	48
Gráfico 3	Correlación entre transferencias per cápita en 2004 y brecha de pobreza extrema (145 municipios).....	71

Resumen

Con un ingreso anual per cápita de US\$ 730, Nicaragua no sólo es uno de los países más pobres de América Latina, sino que además tiene una distribución de ingresos muy desigual (el coeficiente de Gini en 2002 fue de 0,579), un alto coeficiente de pobreza del orden del 46% en el 2001, una pobreza extrema del 15,1% en ese mismo año y ocupaba la posición 118 en el mundo según el Índice de Desarrollo Humano de 2002.

Este conjunto de circunstancias pone de manifiesto la imperiosa necesidad de adoptar políticas que procuren lograr de manera urgente los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ese sentido, se observa que Nicaragua viene realizando esfuerzos por desarrollar una política de reducción de la pobreza, habiéndose creado con esos propósitos el Fondo de Inversión Social de Emergencia en 1990, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza en 2001 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el 2003. Dado que Nicaragua es uno de los países más endeudados del mundo, la condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC constituyó un incentivo primordial para implementar reformas políticas. Asegurar los recursos financieros para la infraestructura social y el aumento de ingresos y, al mismo tiempo, contrarrestar el enorme déficit presupuestario constituye un reto particular en la reducción de la pobreza.

El resultado del Sector Público no Financiero (SPNF) para los años 2002/2004 indica un déficit que osciló entre 5% y 6,0% (antes de donaciones) y dicho niveles siguen principalmente los desequilibrios del Gobierno Central lo que se debe, por un lado, a que los ingresos tributarios han tenido un sostenido incremento entre el 2002 y el 2004 (pasaron del 13,5% del PIB al 15,5%) debido a las reformas efectuadas en materia impositiva a través de la Ley de Ampliación de la Base Tributaria y de la Ley de Equidad Fiscal, y por otro, al incremento más leve del gasto. En la última década el gobierno ha avanzado en lograr mayor disciplina fiscal, pero la capacidad de hacer políticas económicas y sociales coherentes aún está fragmentada. Las debilidades institucionales han fomentado una dispersión en el diseño y coordinación de programas y proyectos, dando como resultado una baja eficiencia operacional del gasto.

Durante 2002 y 2003, la política del gobierno en relación al gasto para la reducción de la pobreza se orientó en dos direcciones: una, protegerlo de las severas restricciones presupuestarias; y dos, elevar su eficiencia e impacto. De esta manera, mientras el gasto del SPNF mostró un perfil descendente para lograr reducir el déficit fiscal, por el contrario el gasto para la reducción de la pobreza se incrementó. El PND determinó los niveles del gasto de pobreza para el quinquenio 2005-09 y estimó que el gasto en pobreza solamente podrá crecer alrededor de 0,2% del PIB anualmente, con lo que no será factible lograr algunas metas de la estrategia.

No obstante los esfuerzos realizados, los mismos no han sido tan exitosos como lo deseable en lo que se refiere al aumento de ingresos y de empleo para la población pobre, de ahí que el tema de la descentralización municipal cobre tanta importancia en esta nueva etapa como un mecanismo más efectivo de incentivar la participación ciudadana para focalizar el gasto en las áreas y los sectores más necesitados.

La autonomía municipal está consagrada en la Constitución Nacional y la Ley de Municipios define el concepto y los alcances de la autonomía municipal, consistentes entre otros, en la gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía, para lo cual cada municipio elaborará anualmente su presupuesto de ingresos y egresos. La autonomía se expresa también a través del ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y, en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción. En la actualidad el territorio nacional se divide en 152 municipios y la Ley del Régimen Presupuestario Municipal, que regula el presupuesto tanto de ingresos como de egresos, los categoriza según su nivel de ingresos corrientes.

Sobre la base de esa clasificación se señala la alta concentración geográfica de la población y de los ingresos de los gobiernos locales (producto de una concentración de las actividades económicas) en sólo unos pocos de ellos, así como la heterogeneidad de los mismos, lo que pone de manifiesto la diversidad de las demandas de servicios públicos que experimentan los municipios. Esto plantea la necesidad de diferenciar las políticas para enfrentar la pobreza urbana y la rural.

Por último, la relación entre las categorías municipales y el grado de pobreza extrema existente en cada una de ellas, señala una enorme brecha entre Managua y el resto del país. Asimismo se observa una correlación inversa existente entre el nivel de ingresos propios per cápita de cada categoría y el nivel de pobreza extrema de los mismos, la cual se ratifica al agrupar los municipios de cada categoría en distintos niveles de pobreza: a medida que desciende el nivel de recursos propios, los municipios suelen presentar mayores problemas de pobreza.

Tres son las fuentes principales de recursos de que disponen los gobiernos locales: por una parte el conjunto de sus ingresos corrientes propios (ingresos tributarios); por otra el conjunto de transferencias que reciben por parte del Gobierno Central y otros organismos, y finalmente, las donaciones. Asimismo se observa que para el conjunto de los municipios la composición de sus ingresos totales se distribuye en partes iguales entre sus recursos propios, que pueden ser asignados

libremente para llevar a cabo sus funciones de gastos, y los ingresos por transferencias y donaciones, que se encuentran condicionadas en su destino. De esta forma la masa de recursos financieros de los municipios en Nicaragua (3,7% del PIB en el 2004) resulta ser superior al de otros países de la región.

Los municipios solamente pueden cobrar tributos, que hayan sido legislados a nivel nacional. Dentro de los principales impuestos municipales podemos destacar el impuesto municipal sobre ingresos (IMI), el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), y el impuesto de matrícula y licencias (IML). El segundo tipo de tributos lo componen las tasas que se cobran por la prestación de un servicio municipal o por el uso o aprovechamiento privado de un bien municipal. El último tipo de tributos está compuesto por las contribuciones especiales que son establecidas en el Plan de Arbitrios Municipal a los beneficiados directamente por una obra o por la ampliación o mejora de un servicio municipal.

El conjunto de los impuestos municipales constituyen el 84% del total de sus ingresos tributarios (el IMI produce el 53% de los ingresos tributarios, el IBI ha duplicado los niveles de recaudación entre el 2000 y el 2004, llevándolo del 11% al 14,3% de los ingresos tributarios y el “impuesto de matrículas y licencias” aportó alrededor de 11% de los ingresos tributarios.) mientras que las contribuciones especiales o de mejoras prácticamente no generan ningún ingreso a los mismos. En cuanto a las tasas (15% del total de ingresos tributarios), son mayormente ingresadas en función de los servicios prestados por los municipios (ya que las tasas por aprovechamiento tienen un carácter totalmente marginal) y las que corresponden a las “facultades de hacer” son las que generan los mayores recursos.

La estructura de los ingresos tributarios de los municipios no responde a las pautas teóricas esperadas según las cuales los ingresos en concepto de tasas por servicios prestados deberían constituir uno de los rubros de mayor peso en la recaudación total, papel que ha sido delegado en Nicaragua a los impuestos. Por otra parte, en relación con estos últimos también debería esperarse que fuese el impuesto a los bienes inmuebles el de mayor peso relativo, hecho que tampoco se cumple en la práctica, ya que el mayor ingreso impositivo proviene de un seudo gravamen a las ventas brutas. No obstante este comentario general, cuando se analiza la estructura tributaria según el tamaño de los municipios esta situación pareciera revertirse debido a la insuficiencia de bases impositivas potenciales en los municipios más pequeños (categorías E, F, G y H).

La reforma constitucional de 1995 reafirma la Autonomía Municipal y establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto a los municipios del país, el que se debe distribuir priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos lo que empezó a cumplirse recién en agosto del 2003, cuando se aprobó la Ley N° 466 de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua. La ley señala que la “distribución primaria” se establecerá iniciando con un 4% de los ingresos tributarios del Gobierno Central establecidos en el Presupuesto 2004, incrementándose hasta alcanzar como mínimo el 10% de los ingresos tributarios en el 2010. La “distribución secundaria” se realizará distribuyendo un 2,5% de los recursos transferidos para el Municipio de Managua; y el restante 97,5% para los otros municipios del país siguiendo los criterios de Equidad Fiscal, Eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles, Población y Ejecución de las Transferencias, cada uno de los cuales distribuye el 25% del monto asignado a estos municipios. La ley establece condiciones para el uso de las transferencias municipales obligando a destinar un mínimo para inversión que varía según la categoría municipal.

Como resultado de la nueva Ley el promedio de transferencias por habitante se incrementó en un 170% entre el 2003 y el 2004, más que duplicándose en términos del PIB (pasó a 0,56%).

La fórmula de la distribución de las transferencias cumple con la disminución de la brecha horizontal, por lo tanto disminuye el desequilibrio entre los municipios de mayores y menores recursos en términos de ingreso per cápita. A pesar de este hecho positivo, la relación entre las transferencias que reciben los municipios de parte del gobierno y sus ingresos tributarios muestra el poco margen de autonomía de los municipios con menores recursos, aunque con una gran variabilidad dentro de cada una de las categorías.

Los criterios introducidos por la Ley 266, que resultan ser mucho más complejos de aplicar, han favorecido a los municipios de manera general al proveer a los mismos de mayores recursos (beneficiando más en términos absolutos a los municipios de menores recursos debido al aumento de la distribución primaria), pero no han modificado sustancialmente la distribución secundaria preexistente y por eso no han mejorado la participación de los municipios con mayor nivel de pobreza. Esto ocurre pues dentro de los criterios de transferencias no existe ninguno directamente relacionado con el grado de pobreza de los municipios o el nivel de desarrollo relativo de los mismos. Sin embargo, la alta correlación entre el nivel de ingresos propios y el grado de pobreza ha llevado a utilizar el primero como proxy del segundo de lo que ha resultado un sistema que no beneficia claramente a los municipios más pobres. Además, el criterio de ejecución de las transferencias, que premia a los municipios que cumplen con lo proyectado, no toma en cuenta si los gastos municipales se destinan a combatir la pobreza o a otros fines, por lo que se desperdició la oportunidad de utilizar este criterio como mecanismo de focalización.

Las competencias municipales son los asuntos públicos que la Constitución y las leyes señalan que deben ser atendidos por los gobiernos municipales y en el caso de Nicaragua el ejercicio real de estas competencias es muy disímil entre los municipios: de las diez competencias que más se cumplen las cuatro primeras son funciones de regulación o control y las seis últimas son responsabilidades de hacer. Asimismo, las responsabilidades de hacer tienen una muy baja proporción de municipalidades que las cobran, no así las de regulación.

En lo que respecta al nivel de los gastos municipales se observa que evolucionan de manera consistente con el nivel de los ingresos totales obtenidos por los mismos, generándose de manera sistemática un leve superávit durante los últimos años con un sustancial aumento de los mismos debido al incremento en el monto de las transferencias operado entre el 2003 y el 2004 lo que significa que los municipios han dispuesto en este último año de recursos financieros como para llevar a cabo programas de combate a la pobreza. Asimismo se observa que se ha producido un sustancial incremento de las erogaciones en capital a la vez que los gastos corrientes se han mantenido constantes en todo el período, lo que está señalando la potencial capacidad de los municipios para encarar programas en relación con el tema de la pobreza dada su capacidad para administrar este tipo de gastos. Además, las municipalidades han demostrado capacidad de ejecución de las transferencias para inversión, las cuales se han destinado en su casi totalidad a la construcción de obras de infraestructura, con escasa importancia de los proyectos sociales.

En definitiva, el gobierno sigue asignando una prioridad relativamente baja a la reducción de la pobreza, la cual se traduce por ejemplo en la proporción decreciente del gasto social que es financiado con recursos propios del tesoro. En cuanto a las capacidades de los gobiernos locales en esta lucha contra la pobreza, el análisis de los municipios con base a sus ingresos corrientes, nos indica una gran concentración de la población, de los recursos y de la actividad económica en pocos municipios, es decir, una centralización económica. Además, resalta la poca autonomía financiera de la mayoría de municipios, considerando ésta como la capacidad de financiamiento para cumplir con los servicios que por Ley tienen que prestar, por ende, la poca capacidad de respuesta a las necesidades de la población que se puede expresar en problemas de gobernabilidad.

En este contexto, el rol de los organismos descentralizados, como el INIFOM y el FISE, es de vital importancia para fomentar el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales aunque

la falta de recursos humanos “calificados” en los municipios, es sin duda, la principal limitante. Además, es necesario diseñar e implementar un mecanismo institucional de cofinanciamiento y un esquema de incentivos que permita la conformación de unidades técnicas municipales o intermunicipales que viabilicen y hagan sostenibles los procesos de descentralización.

En definitiva, el financiamiento por parte de los gobiernos locales de programas destinados a combatir la pobreza parece ser muy dependiente en el corto plazo de las transferencias del gobierno central y de los proyectos de organismos como el FISE o INIFOM, pero los pasos dados recientemente para acelerar y mejorar el proceso de descentralización muestran un claro compromiso por parte de todos los actores involucrados en superar los desafíos que este proceso conlleva.

I. Consideraciones iniciales

A. Antecedentes

Con un ingreso anual per cápita de US\$ 730, Nicaragua no sólo es uno de los países más pobres de América Latina, sino que además tiene una distribución de ingresos muy desigual (el coeficiente de Gini en 2002 fue de 0,579), un alto coeficiente de pobreza del orden del 46% en el 2001, –el que se elevaba al 67,8% para el sector rural– y una pobreza extrema del 15,1% en ese mismo año. Respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el año 2002, Nicaragua ocupaba la posición 118 en el mundo con un valor de 0,667.

Este conjunto de circunstancias pone de manifiesto la imperiosa necesidad de adoptar políticas que procuren lograr de manera urgente los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ese sentido, se observa que Nicaragua viene realizando esfuerzos por desarrollar una política de reducción de la pobreza, en gran medida impulsada por los organismos donantes desde principios de los años 90, habiéndose creado con esos propósitos el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) que permitió mejorar el acceso de los pobres a las prestaciones sociales. No obstante los esfuerzos realizados, los mismos no han sido tan exitosos como lo deseable en lo que se refiere al aumento de ingresos y de empleo para la población pobre.

Por otra parte en los años 2000/2001 el Gobierno nicaragüense impulsado por la Iniciativa Ampliada de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), elaboró la Estrategia Reforzada de Crecimiento

Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) que contiene cuatro áreas estratégicas (denominadas “pilares”):

- i. crecimiento económico y competitividad;
- ii. desarrollo del capital humano, especialmente el de los pobres;
- iii. protección social para los grupos vulnerables de la población;
- iv. buen gobierno y desarrollo institucional.

A juicio de los organismos donantes, el nuevo gobierno que entró en funciones a principios de 2002, ha realizado serios esfuerzos por hacer operativa la estrategia que contiene una matriz con una amplia gama de indicadores. En octubre de 2003 el Gobierno presentó un segundo informe de avance basado en esta matriz.

Complementariamente el Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado en 2003 para complementar la ERCERP expone con más detalle las medidas previstas para fomentar el crecimiento económico, así como otras medidas para lograr la simplificación de procedimientos para impulsar la inversión privada, una concentración de la inversión pública en la promoción de las ciudades medianas y en la infraestructura relevante para la economía, y el fomento de la articulación vertical para diversificar la actividad económica. Asimismo, la transparencia, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y la obligación de rendir cuentas son aspectos mencionados explícitamente en el PND.

El PND incluye un concepto renovado del gasto en pobreza en cuatro aspectos: (a) dentro de una visión territorial donde la pobreza se asocia a las condiciones de marginalidad y competitividad de los territorios, esto define una nueva forma de asignar los recursos; (b) en el marco del crecimiento económico como condición indispensable para reducir la pobreza a través de la generación de empleo, por tanto los recursos para estimular la economía, por definición constituyen gasto en pobreza; (c) en el marco de la eficiencia del gasto lo que conlleva una revisión de los programas considerados anteriormente como gasto en pobreza y que realmente no lo eran; y (d) dentro de una visión más estructural profundizando la inversión de capital humano, focalizando los programas de asistencia social y renovando el concepto de red de protección social.

De manera concurrente con estos hechos se observa no obstante que Nicaragua es uno de los países más endeudados del mundo. En total, su deuda externa alcanzaba aproximadamente el 160% del PIB, antes del alivio proveniente del HIPC. A ésta se suma la deuda pública interna de aproximadamente un 40% del PIB. Por lo tanto, la condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC constituyó un incentivo primordial para implementar reformas políticas, ya que en total se espera la cancelación de deudas por valor de US\$ 5.400 millones (equivalentes aproximadamente a US\$ 4.000 millones en términos de valor presente) de su actual saldo de la deuda externa.

Asegurar los recursos financieros para la infraestructura social y el aumento de ingresos y, al mismo tiempo, contrarrestar el enorme déficit presupuestario constituye un reto particular en la reducción de la pobreza, ya que el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) alcanzó un valor del 6,0% del PIB en el año 2003, y del 5,0% en el 2004, valores que se reducen al 2,2% y al 1,5% respectivamente, luego de computar las donaciones externas recibidas.

Por este motivo, Nicaragua negoció en 2003 un nuevo acuerdo *standby* con el FMI en forma de un SCLP (Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza –PRGF en inglés–) por valor de US\$ 110 millones, cuyos desembolsos están sujetos a una estricta disciplina financiera y a la eliminación sucesiva de preferencias fiscales.

B. Los programas para la reducción de la pobreza

Las condiciones del SCLP se ajustan al PND anteriormente mencionado. El seguimiento de la evolución macroeconómica y fiscal es importante para el aspecto de la pobreza, en el sentido de que el enorme déficit presupuestario limita el margen para el diseño de políticas y, por lo tanto, para la reducción de la pobreza. Conservar los márgenes de libertad significa también mantener la posibilidad de desarrollar una política activa orientada a la lucha contra la pobreza.

En el primer semestre de 2003 el Banco Mundial financió el primer Crédito de Ajuste Estructural Programático (PSAC, por sus siglas en inglés) que incluye diversas condiciones relacionadas con la implementación de reformas. Sobre esta base, el Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC-I, por sus siglas en inglés) por valor de US\$ 70 millones fomentó explícitamente la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en el año 2004. Se trata de un complejo programa de reformas que incluye medidas encaminadas a la reforma presupuestaria, a un mayor rendimiento de la administración pública y al fortalecimiento del proceso de descentralización. Además se prevén medidas para promover el crecimiento y mejorar los servicios básicos en los sectores de educación y salud así como agua y saneamiento.

El programa general del PRSC tiene una duración de varios años y contiene un catálogo de objetivos que se mantendrá sin cambios para los proyectos específicos de uno a dos años de duración. El objetivo superior del PRSC es contribuir a la reducción de la pobreza en Nicaragua mediante el apoyo a la implementación de la ERCERP según la cual se tratará de reducir el porcentaje de población en extrema pobreza a menos del 15% en 2005 y luego al 9,3% en 2015.

Después de haber conseguido el alivio de la deuda en el contexto HIPC, Nicaragua ha entrado en una etapa que se puede denominar como PRSP de “segunda generación”, con la presentación del PND y del PND Operativo. El enorme esfuerzo de institucionalización y de planificación que se viene realizando en el país, y del cual forman parte estos planes, es objeto de un análisis cuyo enfoque se centra en tres aspectos.

El **primero**, es establecer en qué medida, si las políticas pudieran implementarse, contribuirían directamente a la disminución de la pobreza. En relación a esto, las evaluaciones efectuadas por ASDI¹ no son muy optimistas en cuanto a sus resultados.

Una **segunda** cuestión se refiere a la capacidad real, financiera y administrativa, que tiene el gobierno de Nicaragua para poner en ejecución estas políticas. Por una parte, especialmente en lo que se refiere a la capacidad de implementación, los planes (especialmente los planes de desarrollo municipal) y los mecanismos de decisión son de tal complejidad que la implementación sufrirá por la dificultad de los procedimientos administrativos, que pueden a la larga afectar su eficacia para actuar en el alivio a la pobreza. Por otra parte, los recursos financieros disponibles están muy lejos de ser suficientes para llevar a cabo lo que se propone, en especial las políticas sociales.

Un **tercer** aspecto se refiere a las presiones que estas estructuras y procedimientos ejercerán sobre la burocracia estatal y sus capacidades profesionales. La administración pública, especialmente en los niveles municipales, no se caracteriza por abundancia de personal calificado, por lo que se requerirá dedicar recursos, tanto a contratar personal con mayores niveles de capacitación, como a formar a aquéllos que no la tengan, lo que toma tiempo y cuesta dinero.

¹ Ver Guimarães (2004).

C. La situación en materia municipal

La Ley de Municipios define el concepto de autonomía municipal basado en el principio de subsidiariedad, acorde con la norma constitucional que define el municipio como la unidad base de la división política y administrativa del país y, por ende, la primera expresión del Estado en el territorio. La misma ley define los alcances de la autonomía municipal, consistente entre otros, en la gestión y disposición de sus propios recursos con plena autonomía, para lo cual elaborará anualmente su presupuesto de ingresos y egresos. La autonomía se expresa también a través del ejercicio de las competencias municipales señaladas en las leyes, con el fin de satisfacer las necesidades de la población y, en general, en cualquier materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción.

La Ley de Municipios (N° 40 y 261) establece que el territorio nacional, para su administración, se divide en Departamentos, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y Municipios, siendo estos últimos la unidad base de la división político-administrativa del país.

La Ley del Régimen Presupuestario Municipal (Ley 376 del 23/3/2001), regula el presupuesto tanto de ingresos como de egresos; categoriza a los municipios según su nivel de ingresos corrientes; define los salarios de las autoridades electas y las dietas a los concejales por reunión del Concejo Municipal; establece un porcentaje mínimo para gastos de inversión; regula las operaciones de crédito y posprocedimientos para la elaboración, aprobación y modificación del Presupuesto Municipal.

Las categorías de municipios se establecen en el artículo 10, y los mismos se clasifican de acuerdo al nivel de sus ingresos corrientes anuales (ver cuadro 1):

Cuadro 1

NIVEL DE INGRESOS CORRIENTES POR CATEGORÍAS

Categoría	Rango de ingresos corrientes (en C\$)
A (Managua)	Mayor a 50 000 000
B	Mayor a 10 000 000 y menor a 50 000 000
C	Mayor a 6 000 000 y menor a 10 000 000
D	Mayor a 2 500 000 y menor a 6 000 000
E	Mayor a 1 000 000 y menor a 2 500 000
F	Mayor a 750 000 y menor a 1 000 000
G	Mayor a 400 000 y menor a 750 000
H	Menor a 400 000

Fuente: Ley del Régimen Presupuestario Municipal.

Los ingresos se definen en el art. 15 que dice que los ingresos corrientes provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales que recauda la municipalidad originados en los derechos de la municipalidad y cancelados en el año en que se ejecuta el presupuesto. Los ingresos de capital representan un conjunto de ingresos no recurrentes que la municipalidad recibe de fuentes diversas como transferencias, donaciones, préstamos e ingresos financieros, venta y alquiler de activos de la municipalidad y otros ingresos. Asimismo se incluye en los ingresos de capital, las recuperaciones de pagos en años anteriores en concepto de impuestos, tasas o contribuciones.

En concepto de gasto corriente están comprendidos los egresos de personal, servicios, materiales y productos, transferencias corrientes, amortización de deudas, y otros egresos corrientes. En concepto de inversiones las transferencias pueden ser usadas para financiar la

ejecución de proyectos de infraestructura física, social y de medio ambiente, adquirir bienes de capital de uso público y financiar gastos de rehabilitación de las obras públicas que prolonguen su vida útil, asimismo, formulación de proyectos, formación de recursos humanos, proyectos de fortalecimiento institucional municipal, desarrollo económico, medio ambiental y de planificación municipal (art. 12 de la ley 466).

Sobre la base de esa clasificación el cuadro 2 señala algunos rasgos principales que definen el perfil de los municipios, tales como:

- Managua (único municipio de la categoría A) concentra el 19% de la población del país –que está integrado por 152 municipios– con una densidad de población de casi 4.000 habitantes por km², mientras que en la categoría F es menor a 15 hab/km², siendo el promedio del país de 47 hab/km², aspectos que ponen de manifiesto la diversidad de las demandas de servicios públicos que experimentan los municipios.
- Si se toma conjuntamente a las categorías A y B,² se observa que estos 14 municipios que representan el 9,5% del total de jurisdicciones municipales concentran el 44% del total de los habitantes del país, y sólo el 7,5% de la extensión territorial. Por el otro lado, 138 municipios concentran al 56% de la población restante que está ubicada a lo largo del 92,5% del territorio del país, aspecto éstos que ponen de manifiesto el grado de polarización existente ya que la población se concentra en un grupo reducido de ciudades con una alta densidad poblacional, mientras que por el otro lado existe un amplio número de municipios rurales y semi-rurales, que plantean una cuestión totalmente distinta para la solución del problema de la pobreza.
- Observada la situación a través del monto de los ingresos propios obtenidos por los mismos, se reitera la fuerte concentración señalada, especialmente en el caso del Municipio de Managua que recauda más del 50% del total de los ingresos municipales propios, y cuyos habitantes quedan sujetos a una contribución promedio cercana a los 600 córdobas per cápita, siendo el promedio para todo el país de los 211 córdobas per cápita, monto que disminuye a la mitad si se considera el promedio de ingresos per cápita de los municipios de las categorías B a H, exclusivamente. Es decir que los residentes de Managua aportan casi seis veces el monto de tributos que aportan el resto de los habitantes del país, señalando el distinto nivel de potencial económico del cual disponen los mismos.
- Por último, la relación entre las categorías municipales y el grado de pobreza extrema³ existente en cada una de ellas señala una enorme brecha entre el caso del municipio de Managua, con sólo el 3,0% de su población por debajo de la línea de pobreza extrema, cuando el valor equivalente para el total del país ha sido del 21% para el mismo período (1998). Asimismo se observa en la última columna del cuadro 2 la correlación inversa existente entre el nivel de ingresos propios per cápita de cada categoría y el nivel de pobreza extrema de los mismos.

² Corresponde a: León, Chinandega, Matagalpa, San Rafael del Sur, Nagarote, Granada, Estelí, Chichigalpa, Masaya, Tipitapa, Jinotega, El Viejo, Juigalpa.

³ El análisis elaborado, en base a información de la EMNV del año 1998, define a la pobreza extrema cuando el consumo anual de una persona es menor al valor estimado de la línea de pobreza extrema que, para el año 1998, fue de 2.246 córdobas per cápita anual, o alrededor de 212 dólares de ese período, es decir cerca de 60 céntimos de dólar diarios (ver el documento titulado *Mapa de Pobreza Extrema en Nicaragua*, Gobierno de Nicaragua, marzo 2001).

Cuadro 2

PERFIL DE LOS MUNICIPIOS POR CATEGORÍA^(a)

Municipios			Superficie	Población 2004		Densidad	Ingresos corrientes propios 2004 ^(b)				Pobres ext ^(c)
Categoría	Nº	Porcentaje	km ²	hab.	Porcentaje	hab/km ²	Mill. C\$	Porcentaje	C\$/ hab	Mill. C\$ /muni	Porcentaje
A	1	0,7	267,2	1 058 178	18,8	3 961	613,7	51,6	579,9	613,7	3,0
B	13	8,6	8 696,1	1 414 008	25,1	163	271,5	22,8	192,0	20,9	15,8
C	9	5,9	15 349,6	507 993	9,0	33	85,8	7,2	168,9	9,5	20,1
D	25	16,4	21 354,3	815 559	14,5	38	97,4	8,2	119,4	3,9	26,4
E	41	27,0	41 334,6	1 102 265	19,6	27	80,5	6,8	73,1	2,0	34,5
F	20	13,2	20 314,9	284 533	5,1	14	21,3	1,8	75,0	1,1	30,7
G	19	12,5	8 132,0	241 176	4,3	30	11,9	1,0	49,5	0,6	32,6
H	24	15,8	4 891,0	203 156	3,6	42	6,9	0,6	34,2	0,3	35,0
Total	152	100,0	120 339,5	5 626 868	100,0	47	1 189,1	100,0	211,3	7,8	21,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INIFOM.

^(a) Las categorías corresponden a los ingresos corrientes del año 2003.

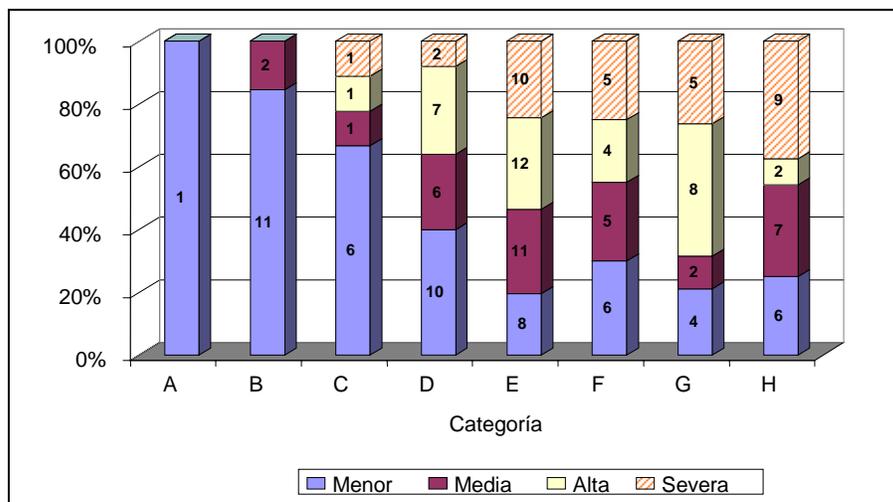
^(b) No está disponible información de los municipios de: El Ayote (cat. D), Prinzapolka, La Cruz de Río Grande, y San Juan del Norte (cat. F), y Santa Lucía (cat. G), que en 2003 representaron el 0,55% del total de ingresos corrientes propios.

^(c) El dato de pobres extremos corresponde a la estimación del INE en 2001 con datos del EMNV 1998 y Censo 1995.

La relación entre el grado de pobreza y el nivel de recursos propios se pone de manifiesto en el gráfico 1 que agrupa los municipios de cada categoría en cuatro niveles de pobreza (menor, media, alta, y severa).⁴ Se ve que a medida que descende el nivel de recursos propios, los municipios suelen presentar mayores problemas de pobreza.

Gráfico 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR CATEGORÍA Y NIVEL DE POBREZA



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INIFOM.

En síntesis, el análisis de la información respecto a la estructura municipal de Nicaragua pone de manifiesto la diversidad de los esfuerzos que habrán de encararse para estructurar políticas adecuadas a las distintas situaciones planteadas en materia del combate a la pobreza.

⁴ Clasificación desarrollada por el estudio *Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua*, marzo de 2001.

II. El rol del Gobierno Central en el combate a la pobreza

A. El margen de maniobra del Gobierno Central

1. Evolución del resultado del sector público no financiero

Tal como se observa en el cuadro 3, de acuerdo con la nueva metodología de registro contable implementada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y elaborada por el FMI,⁵ el resultado del Sector Público no Financiero (SPNF) para los años 2002/2004 indica un incremento del nivel de déficit en el ejercicio 2003 y una posterior disminución para el año 2004, ya sea que se considere el mismo antes o después de las donaciones recibidas. No obstante esta disminución del déficit consolidado sin donaciones del 6,0% al 5,0% del PIB, Nicaragua continúa siendo el país de la región con mayor nivel de desequilibrio en las cuentas públicas.

⁵ En razón de que en el año 2001 el FMI actualizó los criterios metodológicos contenidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP), se propició en los países la adopción gradual de la nueva metodología. Por estos motivos, los resultados de las cuentas fiscales del país hasta el año 2001 no son comparables con los datos publicados anteriormente y sólo se dispone de información homogénea del año 2002 en adelante, y que corresponde a los datos presentados por el BCN en su último informe anual del año 2004.

Cuadro 3

RESULTADO CORRIENTE Y TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO^(a)*(En millones de córdobas)*

	Gobierno Central			Resto SPNF			SPNF Total		
	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.
2002	943,5	-2 938,0	-1 415,7	703,0	34,9	298,2	1 646,5	-2 903,1	-1 117,5
2003	1 474,1	-3 842,7	-1 763,6	757,9	87,9	358,8	2 232,0	-3 754,8	-1 404,8
2004 ^(p)	2 978,3	-3 948,5	-1 574,9	1 074,2	286,0	512,1	4 052,5	-3 662,5	-1 062,8

(En porcentaje del PIB base 1994)

	Gobierno Central			Resto SPNF			SPNF Total		
	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.
2002	1,6	-5,1	-2,5	1,2	0,1	0,5	2,9	-5,1	-1,9
2003	2,4	-6,1	-2,8	1,2	0,1	0,6	3,6	-6,0	-2,2
2004 ^(p)	4,1	-5,4	-2,2	1,5	0,4	0,7	5,6	-5,0	-1,5

(Variación anual en porcentaje)

	Gobierno Central			Resto SPNF			SPNF Total		
	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.	Cta. Cte.	Total s/ Donac.	Total c/ Donac.
2003	56,2	30,8	24,6	7,8	151,9	20,3	35,6	29,3	25,7
2004 ^(p)	102,0	2,8	-10,7	41,7	225,4	42,7	81,6	-2,5	-24,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCN, Informe Anual 2004.

^(a) Datos elaborados en base a la metodología del Manual de Finanzas Públicas 2001 del FMI. Por consiguiente, la información contenida en este cuadro no es comparable con la presentada por el consultor en su informe del año 2003. Además, debido a que a partir de enero de 2004 el país alcanzó el punto de culminación de la HIPC, fue modificado el servicio de deuda externa de base devengada a base caja lo que redujo el gasto presupuestado en el año 2004 en 1.337 millones de córdobas. Los años precedentes 2002 y 2003 han sido modificados por el BCN con el fin de homogeneizar la serie.

^(p) Preliminar.

Dos observaciones se ponen de relieve. Por una parte, el impacto que han tenido en estos resultados los cambios a nivel del Gobierno Central (GC), que continúa siendo el subsector que concentra el desequilibrio al estar registradas en el mismo las transferencias efectuadas al resto del sector público al igual que las destinadas al sector privado, mientras que, por el contrario, el resto de las instituciones del sector público ha arrojado un resultado positivo. Por la otra, la importancia que continúan teniendo en el país las donaciones recibidas de países y organismos internacionales, de más de 3,0% del PIB anuales, lo que llevó los déficit mencionados a 2,2% y 1,5%, en 2003 y 2004, respectivamente.

Como se observa en el cuadro 4, contribuyeron a este resultado dos elementos. Por una parte, los ingresos tributarios han tenido un sostenido incremento en los años 2003 y 2004 ya que los mismos pasaron del 13,5% del PIB en el 2002, al 15,0% y al 15,5% en los períodos 2003 y 2004, respectivamente, debido a las reformas efectuadas en materia impositiva a través de la Ley de Ampliación de la Base Tributaria (LABT) y de la Ley de Equidad Fiscal (LEF).

Cuadro 4

RESULTADO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL ^(a)*(En millones de córdobas)*

	Ingresos			Gastos			Resultado	
	Tributarios	Totales s/ donac.	Totales c/ donac.	Gastos ctes. y Transf.	Inversión no financ.	Totales	Totales s/ donac.	Totales c/ donac.
2002	7 738,9	8 563,3	10 085,6	9 085,0	2 416,3	11 501,3	-2 938,0	-1 415,7
2003	9 424,4	10 151,0	12 230,1	10 573,5	3 420,2	13 993,7	-3 842,7	-1 763,6
2004 ^p	11 252,5	12 235,6	14 609,3	11 931,6	4 252,6	16 184,2	-3 948,6	-1 574,9

(En porcentaje del PIB base 1994)

	Ingresos			Gastos			Resultado	
	Tributarios	Totales s/ donac.	Totales c/ donac.	Gastos ctes. y Transf.	Inversión no financ.	Totales	Totales s/ donac.	Totales c/ donac.
2002	13,5	14,9	17,6	15,8	4,2	20,0	-5,1	-2,5
2003	15,0	16,2	19,5	16,9	5,5	22,3	-6,1	-2,8
2004 ^p	15,5	16,9	20,1	16,4	5,9	22,3	-5,4	-2,2

(Variación anual en porcentaje)

	Ingresos			Gastos			Resultado	
	Tributarios	Totales s/ donac.	Totales c/ donac.	Gastos ctes. y Transf.	Inversión no financ.	Totales	Totales s/ donac.	Totales c/ donac.
2003	21,8	18,5	21,3	16,4	41,5	21,7	30,8	24,6
2004 ^p	19,4	20,5	19,5	12,8	24,3	15,7	2,8	-10,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCN.^(a) Idem cuadro 3.^(p) Preliminar.

Lamentablemente, también el nivel total de erogaciones del GC se incrementó en 2,3% del PIB entre los años 2002 y 2003 en razón de un sostenido incremento tanto en los gastos corrientes como de capital de más de 1% del PIB, y que continuó con menor énfasis en el período 2004.

Como resultado conjunto de ambas tendencias el nivel de déficit ha tenido una evolución oscilante, incrementándose en primer lugar en cerca de 1% del PIB –de 5,1% en 2002 a 6,1% en 2003– para luego atenuar este desequilibrio –llevando el déficit a 5,4% en 2004– en razón de las medidas adoptadas durante los años 2002 y 2003 tanto en materia de ingresos (LABT y LEF), como de medidas específicas para limitar el incremento del gasto.

No obstante esta evolución, resalta como hecho positivo que estos resultados hayan sido alcanzados sin una reducción en los niveles de inversión del GC, los que si bien disminuyeron en su tasa de crecimiento, aun así tuvieron un aumento de casi un 25% en el ejercicio 2004.

2. La estructura y evolución de los ingresos tributarios en los años recientes

Formalmente el régimen impositivo de Nicaragua contiene los instrumentos de todo sistema tributario moderno, pero esa estructura formal contrasta con la existente en la práctica cuando se analizan las características particulares de cada tributo ya que el sistema se torna de alta complejidad debido a la gran cantidad de exenciones, tratamientos discrecionales y criterios de aplicación que afectan la transparencia del mismo.

El impuesto a la renta deja de ser personal y global, ya que a la vez que no toma en consideración las características personales del sujeto al no contemplar deducciones en razón del tamaño de la unidad familiar del contribuyente, ha sufrido la progresiva desaparición de los

ingresos de capital dentro de su base imponible debido a que no se globalizan los dividendos y participaciones distribuidas por las personas jurídicas en la base imponible de las personas naturales y se encuentra exenta la casi totalidad de los ingresos generados por operaciones con instrumentos financieros. Por el contrario, se incluye en la base imponible a las herencias, a las donaciones y a las ganancias de capital percibidas en el ejercicio pero este tratamiento, que en principio daría lugar a un alto nivel de imposición, en la práctica carece de efectos concretos.

Los impuestos de tipo patrimonial han sido trasladados a las jurisdicciones municipales para su administración, pero la Dirección de Catastro permanece en la órbita nacional, así como la potestad de legislar sobre estos impuestos. En la práctica, el tributo grava valuaciones históricas, si bien se están realizando esfuerzos para lograr una mejora de los catastros.

El impuesto general al valor responde a los criterios de un impuesto al valor agregado pero adolece de dos problemas centrales. El primero es el uso de la tasa cero a las importaciones o enajenaciones relacionadas con una larga lista de bienes y sectores como ZF, turismo, maquinarias y equipos, etc. Además existe otra lista de bienes y servicios que se encuentran exentos en el momento de su venta o importación. La teoría y la experiencia internacional aconsejan evitar el uso de la tasa cero para todo lo que no sea estrictamente una operación de exportación de bienes. Dicha tasa no sólo reduce el potencial recaudatorio del tributo, lleva inexorablemente a estimular el fraude fiscal y limita la capacidad de la administración tributaria para dedicarse a su tarea específica que es el cobro de los tributos, sino que además la obliga a destinar grandes recursos y esfuerzos internos en el proceso de controlar el tratamiento de los créditos del impuesto y la devolución de impuestos. Además, la ley contiene otras exenciones subjetivas y por destino que también limitan el efecto recaudatorio del tributo.

Existe también un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes en el IGV llamado “de cuota fija” que alcanza a las personas naturales cuyo valor de ventas o prestación de servicios es inferior a una suma fija que periódicamente determina la DGI. Lo que resulta inusual es el hecho de que hayan determinado más de 300 niveles de cuotas fijas distintas según el monto de ventas del contribuyente, lo que ilustra el grado de discrecionalidad que tiene el organismo administrador en esta materia.

Respecto a la imposición selectiva al consumo, existe un conjunto integrado por pocos bienes, compuesto por los derivados del petróleo, las bebidas alcohólicas y gasificadas y los cigarrillos y tabacos, que produce cerca de 3,4% del PIB (industria fiscal). Éstos coexisten con otra larga lista de bienes que afecta a más de 950 productos, en casi su totalidad importados, y que no aportan más de 0,3% del producto. Por otra parte, la forma de determinar el monto del tributo estimula una serie de maniobras entre empresas vinculadas debido a que la base imponible considera el precio al detallista de los bienes y no el valor en la planta productora. La aplicación de ese criterio hace perder la esencia de este impuesto dada por el escaso número de contribuyentes que son productores o importadores de esos bienes y cuyo control efectivo resulta factible para la administración.

Dos problemas parecen ser determinantes de la situación actual. Por un lado, la presión ejercida por distintos grupos económicos que consiguen a lo largo de los años y de las sucesivas reformas introducir modificaciones a la normativa tributaria y que con el transcurso del tiempo han ido moldeando un sistema, que aunque formalmente sencillo, en la práctica resulta complejo y discrecional. Por ejemplo, el 56,8% de los impuestos teóricos correspondientes a las importaciones de 2001 están exonerados (45,4% para el DAI, 47,4% para el ATP, 85,9% para el IEC y 47,2% para el IGV). Asimismo, en el impuesto a las ventas el proceso de devolución de los créditos amplifica el impacto de la larga lista de exoneraciones: sectores como el agropecuario se encuentran al margen de la imposición, mientras que los sujetos organizados como cooperativas y

la actividad financiera tienen un margen importante de maniobra para determinar su renta neta gravable como consecuencia de la ausencia de normas específicas.

Por otra parte, la administración tributaria tiene una escasa capacidad de gestión y difícilmente puede lograr controlar un sistema que presenta tantas perforaciones o vías de elusión y evasión. Por ello, muchas veces trata de superar sus limitaciones estableciendo regímenes sustitutos o de cuota fija aunque sin existir una clara explicación del enorme abanico de categorías. Además, se observa que por las limitaciones de control se delega en los propios contribuyentes esta responsabilidad constituyéndolos en retenedores de impuestos que resultan después difíciles de controlar. Igualmente en el control de los créditos y débitos en el IGV se permite a los productores que venden a sujetos promovidos o en las zonas francas la transferencia de las facturas en las que se encuentra asentado el crédito de impuesto correspondiente para que sean estos los que posteriormente soliciten su devolución, sin tomar las medidas necesarias para controlar la enorme cantidad de fraudes fiscales que pueden producirse bajo esa modalidad.

En cuanto al nivel de alícuotas, no parece ser elevado. Respecto al impuesto a la renta la alícuota marginal de seis tramos que llega a 30% y que incluye un mínimo no imponible de C\$ 50 mil anuales es razonable. Una tasa general del impuesto a las ventas de 15% encaja perfectamente en el promedio de alícuotas de los países de América Latina y el Caribe que es de 14,6% (el promedio de la OCDE es de 19,6%). Respecto a los impuestos selectivos al consumo, habría que tratar de atenuar el nivel de las tasas a fin de evitar los problemas de contrabando que generan, y de eliminar la larga lista de bienes sujetos a la tributación específica que se aplica casi con exclusividad en las importaciones. Por último, los aranceles temporales ya han sido eliminados y el arancel externo se encuentra negociado en el seno del MCCA (unión aduanera centroamericana).

En síntesis, la visión general señala la necesidad de introducir reformas para darle esencialmente mayor transparencia al sistema tributario, simplificando las alternativas técnicas aplicadas, eliminando facultades discrecionales en la fijación de bases imponibles, ampliando las mismas de modo de reducir los efectos distorsivos sobre el sistema económico, mejorar la equidad horizontal y vertical, e incrementar el nivel de captación de recursos para facilitar la labor de la administración tributaria.

En lo que respecta a la evolución del nivel de los ingresos tributarios se señala que en parte como resultado de la favorable evolución económica del país en el año 2003 –en el que el PIB creció el 2,3%– y especialmente en el año 2004 en que la economía se expandió en un 5,1%, ambos en términos reales, y en parte como resultado de los cambios introducidos por la Ley de Equidad Fiscal (LEF) en el 2003, el GONI obtuvo resultados favorable en el nivel de recaudación.

Si bien los ingresos impositivos crecieron en alrededor del 20% en cada uno de los períodos –superando de esta forma a los cambios ocurridos en el nivel nominal de la actividad económica de esos años– evolución que se compara de manera muy favorable con la observada en los dos años previos del 2001 y 2002 (ver cuadro 5), es necesario señalar que si el gobierno hubiera sido más riguroso en la aplicación de las normas de la reforma tributaria no sólo se hubiera mejorado la situación deficitaria del sector público, sino que además se hubiera logrado una mejora significativa de la estructura tributaria con efectos más duraderos.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS ^(a)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^(b)
<i>(Millones de córdobas)</i>											
Ingresos Tributarios	2 381,5	2 931,6	3 450,4	4 392,0	5 413,4	6 146,9	6 900,5	7 015,2	7 738,9	9 422,4	11 252,5
Impuesto a la Renta	263,0	400,5	511,3	675,3	810,3	985,9	1 180,4	1 302,7	1 609,8	2 447,9	3 176,0
Impuesto General al Valor	354,2	855,5	1 031,8	1 482,5	2 064,3	2 608,8	2 944,7	3 079,5	3 355,9	3 812,9	4 575,1
Impuestos Específicos al Consumo (Petróleo y derivados)	1 079,8	1 149,1	1 289,6	1 478,3	1 665,9	1 946,7	2 133,6	2 046,8	2 117,1	2 520,1	2 801,7
Impuestos a las Importaciones	513,7	574,3	667,6	858,8	1 099,4	1 339,7	1 457,6	1 325,9	1 399,4	1 566,4	1 618,4
Otros tributos	516,2	289,0	333,9	535,1	838,7	594,4	640,9	590,2	641,9	628,2	684,4
	168,3	237,5	283,8	220,8	34,2	11,0	0,9	-4,1	14,2	13,3	15,3
<i>(Porcentaje del PIB base 1994)</i>											
Ingresos Tributarios	11,9	12,2	12,3	13,7	14,3	13,9	13,8	12,6	13,5	15,0	15,5
Impuesto a la Renta	1,3	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	2,4	2,3	2,8	3,9	4,4
Impuesto General al Valor	1,8	3,6	3,7	4,6	5,5	5,9	5,9	5,5	5,8	6,1	6,3
Impuestos Específicos al Consumo (Petróleo y derivados)	5,4	4,8	4,6	4,6	4,4	4,4	4,3	3,7	3,7	4,0	3,9
Impuestos a las Importaciones	2,6	2,4	2,4	2,7	2,9	3,0	2,9	2,4	2,4	2,5	2,2
Otros tributos	2,6	1,2	1,2	1,7	2,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	0,9
	0,8	1,0	1,0	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>(Estructura porcentual)</i>											
Ingresos Tributarios	100,0										
Impuesto a la Renta	11,0	13,7	14,8	15,4	15,0	16,0	17,1	18,6	20,8	26,0	28,2
Impuesto General al Valor	14,9	29,2	29,9	33,8	38,1	42,4	42,7	43,9	43,4	40,5	40,7
Impuestos Específicos al Consumo (Petróleo y derivados)	45,3	39,2	37,4	33,7	30,8	31,7	30,9	29,2	27,4	26,7	24,9
Impuestos a las Importaciones	21,6	19,6	19,3	19,6	20,3	21,8	21,1	18,9	18,1	16,6	14,4
Otros tributos	21,7	9,9	9,7	12,2	15,5	9,7	9,3	8,4	8,3	6,7	6,1
	7,1	8,1	8,2	5,0	0,6	0,2	0,0	-0,1	0,2	0,1	0,1
<i>(Variación anual en porcentaje)</i>											
Ingresos Tributarios	15,5	23,1	17,7	27,3	23,3	13,5	12,3	1,7	10,3	21,8	19,4
Impuesto a la Renta	-1,4	52,3	27,7	32,1	20,0	21,7	19,7	10,4	23,6	52,1	29,7
Impuesto General al Valor	10,5	141,5	20,6	43,7	39,2	26,4	12,9	4,6	9,0	13,6	20,0
Impuestos Específicos al Consumo (Petróleo y derivados)	22,6	6,4	12,2	14,6	12,7	16,9	9,6	-4,1	3,4	19,0	11,2
Impuestos a las Importaciones	25,4	11,8	16,2	28,6	28,0	21,9	8,8	-9,0	5,5	11,9	3,3
Otros tributos	16,4	-44,0	15,5	60,3	56,7	-29,1	7,8	-7,9	8,8	-2,1	8,9
	11,5	41,1	19,5	-22,2	-84,5	-67,7	-92,2	-576,0	-448,6	-6,3	15,0
PIB Nominal base 1994 (mill. de córdobas)	20 008,4	24 029,3	28 008,7	31 967,1	37 804,5	44 197,8	50 144,6	55 528,5	57 376,3	62 673,8	72 603,3

Fuente: Idem cuadro 3.

^(a) Idem cuadro 3, ^(b) Preliminar.

Dichos resultados han estado concentrados en los incrementos recaudatorios obtenidos –principalmente– en la imposición a la renta (IR) ya que esta creció más de un 50% en el 2003 y casi un 30% en el 2004 y en menor medida en el impuesto general al valor –actualmente IVA– que sólo ha crecido levemente por encima de la evolución del nivel general de actividad, datos que están señalando el dispar resultado que ha tenido la LEF sancionada en el 2004. Por otra parte el resto de la estructura tributaria prácticamente no experimentó mayores modificaciones.

Respecto al IVA, el gravamen sufrió con posterioridad a la sanción de la LEF varias modificaciones en sentido contrario, con el objeto de incentivar al sector agropecuario, al agroindustrial, y además se amplió la canasta alimenticia exenta del gravamen. En ese sentido se observa que la evolución del IVA refleja cambios levemente positivos como consecuencia de las modificaciones de la LEF ya que su recaudación experimentó variaciones por encima del nivel de actividad empujado por el notable aumento en el IVA importado que puede deberse a la suba de las importaciones o al incremento de la base de cálculo que se produjo tras la elevación de las tasas a la importación de bienes suntuarios.

Justamente éste es el último caso digno de mención ya que los impuestos específicos al consumo de bienes suntuarios registraron un notable incremento de C\$ 150 millones en 2003 y C\$ 200 millones en 2004, logrando triplicar la recaudación por este concepto en sólo dos años a causa de la reducción de la dispersión de las tasas que gravan al conjunto de estos bienes.

B. El gasto del Gobierno Central

1. La estrategia de reducción de la pobreza, los fondos sociales y el gasto social

En la última década el gobierno ha avanzado en lograr mayor disciplina fiscal, pero la capacidad de hacer políticas económicas y sociales coherentes aún está fragmentada. Las debilidades institucionales han fomentado una dispersión en el diseño y coordinación de programas y proyectos, dando como resultado una baja eficiencia operacional del gasto.

En este sentido se ha iniciado un proceso para transformar el Presupuesto General de la República (PGR) en el principal instrumento del Estado para propiciar la competitividad y productividad de las empresas privadas. Se parte del principio que la eficiencia del gasto público debe medirse en términos de su impacto en el crecimiento económico y en la cobertura de servicios básicos a la población. La ampliación de servicios básicos a través del programa de inversiones públicas, la creación de infraestructura productiva (carretera, puertos y energía) y la formación de capital humano (vivienda, agua y saneamiento, salud, educación), estimulará la inversión privada al reducirse los costos de transacción de ese sector privado, facilitando a la vez la integración territorial de la economía y de los núcleos sociales.

Para que el presupuesto refleje la nueva visión del gasto, el gobierno planea llevar a cabo las siguientes políticas:

- a) Modificar los proyectos de bajo impacto económico y social, evaluando su ubicación geográfica, total o parcial, o la redefinición de la población meta.
- b) Elaborar el presupuesto para varios períodos (tres a cinco años) para crear una estructura de gasto de mediano plazo que permita una conciliación entre el presupuesto de gasto corriente e inversión.
- c) Fortalecer la capacidad institucional en el campo de la administración y ejecución de proyectos, particularmente en el área de preinversión, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos. Esto será reforzado con el proceso de descentralización

territorial, para lo cual se establecerán unidades que identifiquen, prioricen y den seguimiento a proyectos con la participación de autoridades locales y amplia participación ciudadana a nivel departamental.

- d) Ajustar la cartera de proyectos de inversiones públicas: eliminando proyectos financiados solamente con recursos del tesoro; reduciendo el gasto corriente encubierto en el gasto de capital; priorizando la cartera a nivel sectorial tomando en cuenta el impacto social y económico. Lo anterior permitirá liberar fondos de contrapartida para mover mayores recursos externos.
- e) Fortalecer la coordinación con la comunidad internacional en concordancia con prioridades nacionales. La creación de las mesas sectoriales de coordinación ha sido un buen inicio, y las mismas serán fortalecidas para promover con mayor énfasis la cooperación sectorial y el apoyo presupuestario, donde el gobierno tendrá mayores libertades de asignación conforme prioridades.

En estas circunstancias, lograr un perfil creciente de gasto en pobreza y a la vez reducir los límites del gasto total a un nivel donde el financiamiento externo del déficit no aumente el stock de deuda en el corto plazo, pareciera ser inconsistente en el corto plazo con el objetivo de crecimiento económico y de reducción de pobreza, ya que ambos requieren de mayores recursos externos, y el potencial ajuste del gasto en rubros no-pobres es limitado. No obstante, una mayor inversión hoy para favorecer el crecimiento económico futuro, así como la profundización de las reformas tributarias para ampliar la base, podrían flexibilizar la rigidez antes señalada sobre el gasto público y dar mayor oportunidad al gasto en pobreza. De hecho, los espacios logrados por la renegociación de la deuda interna y por la condonación de la externa han permitido flexibilizar el programa de inversiones públicas. Es dentro de este contexto que el PND establece un aumento del gasto en pobreza para el siguiente quinquenio.

2. El gasto para la reducción de la pobreza

Durante 2002 y 2003, el gasto para la reducción de la pobreza ha sido prioridad del gobierno dentro de su política presupuestaria a pesar que el gasto total ha sido objeto de severos ajustes para lograr reducir el déficit fiscal que en años anteriores logró niveles insostenibles. La característica principal del gasto para la reducción de la pobreza en el segundo año de implementación de la ERCERP ha sido un mayor gasto de capital y la prioridad brindada a los sectores de la salud, educación, vivienda y agua potable.

Cabe mencionar que estos esfuerzos de la estrategia de reducción de la pobreza se mantuvieron bajo un contexto de tasas de crecimiento inferiores a las estimadas en la ERCERP, bajo los efectos del costo fiscal de las quiebras bancarias y un entorno internacional más adverso que lo previsto, que resultó en un mayor deterioro de los términos de intercambio. Los efectos sobre la desaceleración de la actividad económica han sido más graves y prolongados que lo estimado, lo que ha impactado directamente sobre el nivel de los ingresos fiscales y el gasto público. Dentro del programa acordado con el FMI, se logró determinar las políticas de mediano plazo acorde con el nuevo marco macroeconómico, asegurando que el programa fiscal a la vez de buscar la reducción del déficit del sector público debería de garantizar un incremento en el gasto para la reducción de la pobreza. Como resultado de lo anterior, se establecieron nuevos niveles de gasto en pobreza que van de 10,0% del PIB en 2002 a 11,0% en 2003 y 11,4% en 2004.

La política del gobierno en relación al gasto para la reducción de la pobreza se orientó en dos direcciones: una, protegerlo de las severas restricciones presupuestarias, lo que se expresa en una mayor participación dentro del presupuesto de gasto del SPNF y Gobierno Central; y dos, elevar su eficiencia e impacto. De esta manera, mientras el gasto del SPNF mostró un perfil descendente, por el contrario el gasto para la reducción de la pobreza se incrementó. Esto ha implicado que el ajuste

recaiga, principalmente, sobre el gasto público considerado como no pobreza, orientado a la inversión en infraestructura.

En referencia a la eficiencia operacional del gasto, se está dando pasos para evaluar el impacto de los programas existentes y definir apropiadamente un orden de prioridades; asimismo a través del programa “Solidaridad”, se pretende concentrar los recursos dispersos en varios programas de protección social y desarrollo rural, con el objetivo de coordinar acciones, seleccionar apropiadamente los beneficiarios y mejorar los impactos.

Una de las tendencias más relevantes es el perfil ascendente del gasto para la reducción de la pobreza en términos reales, así como el cambio estructural por mayor gasto de capital; la mayor participación de dicho gasto con respecto al total del gasto primario del gobierno; la concentración del gasto en pobreza en inversión en capital humano, la proliferación de micro proyectos, su alta dispersión territorial, y su alta dependencia de recursos externos.

En términos del presupuesto, el gasto total para la reducción de la pobreza respecto al gasto total del Gobierno Central ha pasado de 40,7% en 2001 a 56,8% en 2003 (ver cuadro 6). La participación de los recursos externos ascendió de 40,4% del gasto total en pobreza a 45,8% en el mismo período. En promedio, durante ese período, el 54,5% del gasto total en pobreza está dirigido a inversión en capital humano y el 25,2% a crecimiento económico, que constituyen los pilares más importantes de la ERCERP. El gasto total en pobreza durante 2002 del SPNF⁶ ascendió a US\$ 401,2 millones, equivalente a 10,0% del PIB, observándose un aumento de 0,9% del PIB en relación a lo ejecutado en 2001. Para 2003 se proyecta un gasto equivalente a 11,0% (US\$ 450 millones), lo que significa un incremento de 1,0% del PIB, producto de un mayor aumento del gasto de capital más allá del programa original y que ha sido acordado con el FMI.

La estructura del gasto en pobreza del SPNF entre gasto corriente y de capital se ha mantenido en los últimos años. En 2002, el gasto corriente fue de US\$ 194,2 millones (4,9% del PIB), representando el 49,0% del total, y en 2003, estuvo en niveles similares. En relación al gasto de capital, éste ascendió a US\$ 206,9 millones (5,2% del PIB) en 2002, del cual casi el 90,0% corresponde al Gobierno Central.

Cuadro 6
EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL Y EN POBREZA DEL SPNF Y DEL GC
(En porcentaje del PIB)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto total primario del SPNF	21,9	20,7	26,1	25,7	26,6	23,2	23,6
Gastos total primario de Gobierno Central	16,4	15,7	20,4	21,4	21,5	17,9	18,2
Gasto en pobreza total	8,9	7,5	8,0	8,8	9,1	10,0	11,0
Gasto corriente	4,0	3,9	4,2	4,5	4,4	4,9	4,8
Gasto de capital	5,0	3,5	3,8	4,3	4,6	5,2	6,2
Gasto en pobreza Gobierno Central	8,1	7,2	7,9	8,5	8,7	9,4	10,3
Gasto corriente	4,0	3,9	4,2	4,5	4,4	4,9	4,8
Gasto de capital	4,2	3,3	3,7	4,0	4,3	4,6	5,5
Gasto en pobreza entes autónomos	0,8	0,2	0,2	0,3	0,3	0,6	0,6
Gasto de capital	0,8	0,2	0,2	0,3	0,3	0,6	0,6

(continúa)

⁶ Es importante aclarar, que aunque la referencia del gasto para la reducción de la pobreza consignada en la ERCERP es únicamente el gasto del Gobierno Central aprobado en el PGR, aquí se agrega información consolidada del SPNF para conocer la dimensión total del mismo. Asimismo, el gasto referido en este informe para los años 2001 y 2002 no incluye el gasto extraordinario que provocó la emergencia del huracán Mitch. Para lograr una tendencia sostenible del gasto para la reducción de la pobreza fue necesario aplicar esta metodología.

Cuadro 6 (conclusión)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Importancia del gasto en pobreza respecto al gasto total del SPNF y del GC (en porcentaje)							
Sector Público no Financiero							
Gasto pobreza / Gasto total	40,7	36,0	30,8	34,4	34,0	43,2	46,6
Gasto pobreza corriente / Gasto corriente	29,1	29,7	30,4	32,4	27,3	32,0	32,0
Gasto pobreza capital / Gasto de capital	59,8	47,2	31,2	36,9	44,7	64,4	71,9
Gobierno Central							
Gasto pobreza / Gasto total	49,4	45,9	38,5	39,9	40,7	52,4	56,8
Gasto pobreza corriente / Gasto corriente	37,9	39,8	41,0	40,5	36,1	43,7	44,3
Gasto pobreza capital / Gasto de capital	69,4	56,1	36,0	39,2	46,8	66,6	75,2

Fuente: SECEP, MHCP, BCN.

La inversión en capital humano es fundamental para el incremento de la productividad, el ingreso y el bienestar de la población por lo que ha sido priorizada en la ejecución de la ERCERP. En 2002 se canalizaron recursos a este pilar equivalentes al 55,9% del total de recursos destinados a combatir la pobreza, es decir US\$ 224,1 millones (15,4% mayor en relación al año anterior). En 2003, dada la necesidad de acelerar el crecimiento económico y mejorar la atención a los grupos más vulnerables, se canalizaron mayores recursos a estos pilares reduciendo la participación del gasto en capital humano a 53,9%, aunque aumentando en términos absolutos por el programa de mejora de la calidad educativa. Dentro de este gasto la educación y la salud son los sectores prioritarios. En el primero, el gasto se orientó a la ampliación de la cobertura, particularmente de la educación básica (primaria y preescolar), al aumento de la pertinencia de este subsistema y a la eficiencia de la institución rectora (ver recuadro 1). En el sector salud, se priorizó la cobertura y calidad de los servicios de la red primaria, a través del fortalecimiento de los Sistemas Locales de Asistencia Integral de Salud (SILAIS), y del control y prevención epidemiológica.

Con respecto a la inversión en capital humano, se priorizó la construcción, rehabilitación y equipamiento de centros de educación primaria y preescolar, así como de puestos de salud y equipamiento de la red hospitalaria. Asimismo, se destinaron recursos para la modernización de los sistemas de administración de las instituciones rectoras de los sectores educación y salud. Para 2003, se refleja un aumento del 19,4% debido a la entrada de la etapa final de algunos programas, como el de la Acción para la Enseñanza y el Desarrollo (APRENDE) en educación y el de Modernización del Sector Salud (PMSS).

En 2002, del gasto en pobreza, al pilar de crecimiento económico de base amplia se destinó el 24,9% (US\$ 99,9 millones), a protección social y gobernabilidad el 8,5% (US\$ 32,4 millones), y 10,7% a los ejes transversales (US\$ 43,1 millones).

Dentro de protección social, se priorizaron tres programas: la RPS, el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) y el Programa de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia (PAININ). En 2003, estos gastos aumentaron en un 63,7% (US\$ 15,6 millones) al brindarse una mayor cobertura de estos y el inicio de otros programas relacionado con la infraestructura social ejecutados por el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y otros de asistencia alimentaria en zonas en extrema pobreza.

En términos per cápita, el gasto del presupuesto nacional destinado al sector social alcanzó en 2003 aproximadamente el mismo nivel de 2000 (alrededor de US\$ 75), aumentando un poco más, en relación a los años anteriores, en educación que en salud. En porcentajes del PIB, en 2003 el gasto social en educación, salud, vivienda, cultura, deporte y beneficencia social fue del orden de 10,2%, mientras que el pago de la deuda pública representó el 9,0%. En cuanto a la estructura del gasto gubernamental registrado en ese mismo año, el gasto en educación participó con el 15,5% en

los egresos totales y disminuyó un punto porcentual con relación a su nivel observado en 2002; el gasto en salud, con el 11,6%, también menor en un punto porcentual que el nivel de 2002.

Por el contrario, los recursos presupuestarios canalizados para el pago de la deuda pública externa (que ya goza del alivio interino de la Iniciativa HIPC) e interna (que honra a los tenedores de títulos subastados por el Banco Central de Nicaragua) se elevaron, siempre en términos per cápita, de US\$ 25 en 2000 a US\$ 68 en 2003. Entre esos mismos años, el gasto per cápita en seguridad y defensa también se incrementó de US\$ 13 a US\$ 15.

Se observa asimismo que se han registrado avances en la implementación de un cierto número de políticas y programas señalados en el informe de país de 2003, y se han realizado algunas reformas estructurales importantes como en lo que se refiere a la gestión del sector público y en la formalización de la participación ciudadana, a través de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, y el refuerzo de los Consejos de Desarrollo Departamental o Regional.

Entre las reformas estructurales realizadas para el alivio a la pobreza, una de las más valiosas es la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios, –la que se analiza en particular en la sección siguiente– ya que las transferencias, especialmente a las municipalidades más pobres, tienen un importante potencial de alivio a la pobreza. Pero tanto las restricciones que le impone al Estado el principio de la neutralidad fiscal, como la introducción de un sistema de planificación municipal de alta complejidad y muy demandante en recursos humanos calificados, pueden crear cuellos de botella para que tal transferencia progresiva de recursos realmente se siga materializando y pueda contribuir a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, tal como se analiza más adelante.

Dado el perfil de crecimiento de la economía, el flujo de recursos externos estimado, el alivio HIPC, y las restricciones del gasto público bajo el PRGF, el PND determinó los niveles del gasto de pobreza para el quinquenio 2005–09 y estimó que el gasto en pobreza solamente podrá crecer alrededor de 0,2% del PIB anualmente, pasando sus niveles de 11,6% del PIB en el 2004 a 12,5% del PIB en el 2009. Estos niveles significarán una cobertura presupuestaria que pasará de 44,7% del gasto total del SPNF en 2005 a 47,9% en el 2009 (ver cuadro 7).

Cuadro 7
GASTO EN POBREZA DEL SPNF
(Porcentaje del PIB)

Conceptos	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto en Pobreza SPNF	11,6	11,7	11,9	12,1	12,3	12,5
Recursos del Tesoro	3,6	3,4	4,0	4,4	4,6	4,7
Alivio HIPC ^(a)	2,9	3,3	2,8	2,5	2,5	2,5
Recursos Externos	5,1	5,0	5,1	5,2	5,2	5,3
Gasto en Pobreza SPNF	11,6	11,7	11,9	12,1	12,3	12,5
Gasto Corriente	4,8	4,9	5,0	5,2	5,3	5,3
Gasto de Capital	6,8	6,8	6,9	7,0	7,0	7,2

Fuente: SECEP, MHCP, BCN.

^(a) El período 2005-2009 fue calculado con la metodología recomendada por el Banco Mundial, la cual incorpora la tasa de crecimiento del PIB.

Es importante señalar que en estas dimensiones y con la velocidad que el gasto de pobreza se muestra bajo el PRGF, no será factible lograr algunas metas de la estrategia. El presupuesto de sectores claves como salud y educación dentro de esta estrategia, bajo estas condiciones escasamente podrá cubrir la demanda adicional de servicio asociada al crecimiento de la población, pudiéndose aumentar el rezago histórico, en estos sectores.

ANÁLISIS DE UN CASO PARTICULAR: EL GASTO EN EDUCACIÓN

Después de diez años de ayuda de los donantes a la educación, hay claros avances en la cobertura de educación primaria, pero hay poco progreso en la educación secundaria. Los avances en educación primaria son una de las historias exitosas de la política social de Nicaragua, a pesar de que el Gobierno a menudo enfrentó restricciones fiscales significativas. La cobertura mejoró sustancialmente y la calidad de la educación es ahora un punto importante en la agenda.

A pesar de que la cobertura universal y la calidad de la educación han sido los principales objetivos del Gobierno desde 1992, la mayor parte de los recursos utilizados en la década pasada sólo pusieron acento en la expansión de la cobertura, mejorando la infraestructura de escuelas, proporcionando acceso universal a libros de texto y mejorando la cantidad y calidad de los materiales escolares. Este énfasis en la cobertura ha resultado ser beneficioso pero insuficiente para asegurar una alta tasa de finalización de la escolaridad primaria, debido a que la baja calidad del profesorado y los altos costos directos e indirectos de educarse para las familias pobres, siguen constituyendo barreras significativas a la educación. Por cada 100 niños que ingresan al primer grado de primaria, solamente 63 terminan el sexto grado.

La principal política en educación básica continúa siendo el Programa de Autonomía Escolar, que descentraliza la mayoría de las actividades administrativas a nivel de la escuela. Casi todas las escuelas secundarias, y el 80% de los estudiantes de las escuelas primarias están actualmente bajo autonomía administrativa. En la actualidad, el Ministerio de Educación se está moviendo lentamente hacia la descentralización total. Las expansiones de cobertura y la autonomía escolar han contribuido a mejorar el promedio de años de educación formal, especialmente entre los pobres. En promedio, el número de años de educación de la población en edad escolar aumentó casi un 30% entre 1993 y 2001. No obstante el bajo financiamiento por estudiante, el sistema también tuvo un progreso significativo en lograr acceso universal a libros de texto y materiales de estudio. La infraestructura escolar mejoró mucho, reduciéndose a un tercio la proporción de salas de clases que necesitan rehabilitación.

A pesar del significativo progreso, la cobertura escolar en áreas rurales pobres es aún insuficiente después del 4° grado, donde casi un tercio de los niños de extrema pobreza entre los 7–12 años de edad no asisten a la escuela primaria. La calidad del profesorado es también un gran problema: más de un tercio de los profesores de educación primaria y secundaria carecen de un título de pedagogía. El sistema también tiene una capacidad directiva débil y una baja eficiencia administrativa a nivel central, que actúa como un ministerio centralizado al margen del programa de autonomía.

El financiamiento por estudiante de educación primaria ha mejorado de US\$ 41 en 1993 a US\$ 105 en 2002. Sin embargo, el financiamiento para la educación secundaria ha sido descuidado debido a restricciones fiscales y al énfasis de los donantes en la educación primaria. Como resultado, por cada dólar gastado en un estudiante de educación primaria, el Gobierno gasta menos de 45 centavos por cada estudiante secundario, lo que es anormalmente más bajo que en otros países de la región. La mayor parte de los gastos de capital se financian con fondos externos, que a su vez financian alrededor de un tercio de los gastos recurrentes no salariales pues el aumento del financiamiento a la educación pública está limitado por las restricciones fiscales del Gobierno Central.

(continúa)

Recuadro 1

Recientemente se aprobó la participación de Nicaragua en la *Iniciativa Fast Track, Educación Para Todos* (EPT-IFT). El esperado financiamiento EPT sería utilizado para buscar cobertura universal a través de la ampliación de la oferta y calidad de la educación. En vista del financiamiento esperado importante revisar la equidad del gasto público en educación en los distintos niveles del sistema pues ahora que Nicaragua está en proceso de implementar una estrategia dirigida hacia una educación primaria universal, es muy probable que experimente un impulso en la demanda de servicios de educación secundaria y vocacional y que deba prepararse para reforzar la equidad del sistema. Además, el Ministerio de Educación y los donantes han identificado la necesidad de incorporar transferencias por el lado de la demanda dirigidas a los más pobres para poder capturar matrículas desde el extremo más bajo de la distribución y así poder lograr una matrícula universal.

Toda la evidencia indica que los pobres han sido favorecidos en la educación primaria, pero en la educación secundaria, técnica y universitaria los pobres han sido discriminados. Introducir más gente pobre al sistema educacional tiene dos tipos de consecuencias: (a) el aumento de la participación de aquéllos que no pueden afrontar el gasto de asistir a la escuela, y (b) el aumento de la participación de aquéllos que no consideran la educación pública pertinente a sus necesidades.

Los datos de la EMNV 2001 para educación primaria indican que la mitad de aquéllos que no asisten a la escuela lo hacen por falta de dinero, mientras que la otra mitad no asiste a causa de problemas en la parte oferta de la educación, ya sea la irrelevancia del plan, o la falta de escuela, entre otros. El tema de matricular más niños pobres en escuelas primarias es el meollo de la EPT-IFT, ya que su objetivo principal es la educación primaria universal en el año 2015. Por tanto, la provisión de becas para los niños que no pueden pagar los costos directos e indirectos de educación es de primordial importancia.

La evidencia también sugiere que Nicaragua no ha invertido lo suficiente en la educación secundaria, dando como resultado una baja cobertura y calidad de educación. El fomento del ingreso de más personas pobres al sistema se debe reconciliar primero con incrementos en la cobertura y la calidad general. Por lo tanto, el uso de becas u otra forma de financiamiento discriminatorio para atraer a los pobres, debe ser definido muy cuidadosamente para asegurar que aquéllos que se incorporen al sistema encuentren que es digno de hacer.

En el caso de la educación técnica, primero es necesario definir sus funciones y alcance antes de abordar el tema de aumentar el acceso para los pobres. Parte del problema encontrado en la estimación de la distribución de subsidios a la educación técnica, es la ausencia de una currícula que defina la educación técnica en forma consistente. Hasta entonces, cada cual puede aparecer con distintos escenarios de equidad dependiendo de cómo se defina educación técnica.

En el caso de la educación universitaria, el tema no es aumentar el financiamiento para promover mayor acceso a los pobres, sino de cómo reconfigurar el uso del financiamiento universitario existente para asegurar una mayor responsabilidad de parte del sistema universitario, y una creciente reasignación del financiamiento para dar más alternativas y más poder adquisitivo a los estudiantes pobres. Este es un tema muy complejo y muy político.

La estimación del costo total de la educación pública utilizando como base de cálculo los gastos público y privado señala claramente que las deficiencias en el gasto público están parcialmente compensadas por las familias. A pesar de que el gasto público en la educación secundaria es un tercio del gasto público en educación primaria, el financiamiento adicional por las familias hace que el gasto de primaria y secundaria sea casi similar. Además, en el caso de las universidades, el monto de gasto público es tan grande con relación al gasto privado, que el gasto total para los pobres y no pobres se diferencia sólo por 15%.

(continúa)

Recuadro 1 (conclusión)

En síntesis las conclusiones principales indican que:

La EPT tendría impactos sustanciales en la tasa de finalización de la educación primaria suponiendo que el financiamiento EPT refuerce la calidad de la educación y aumente el acceso entre los pobres, así como si todas las escuelas públicas en el país adoptaran el programa Escuela Modelo.

El gasto público en la educación primaria es progresivo, mientras que la educación secundaria es mayormente regresiva. La educación técnica es regresiva, pero con algunas advertencias, ya que hay temas de definición que pueden tener profundas implicaciones para la distribución del gasto público. La educación universitaria es altamente regresiva desde 1993.

El gasto de educación primaria favorece a los pobres, pero sólo hasta cierto punto. La distribución actual de subsidios tiene un sentido ambiguo, ya que confunde el efecto de una política educacional ostensiblemente pro pobre con la captura de una mayor parte de los subsidios por los pobres. Éstas son dos cosas diferentes. Si la calidad de la educación permanece baja, lo no pobres continuarían tratando de enviar a sus hijos a escuelas particulares, como es realmente el caso en Nicaragua, y los pobres continuarían capturando la mayor parte de los subsidios, pero no aumentarían su aprendizaje. A su vez, esto significa que a medida que mejore la calidad de las escuelas públicas, lo que es una importante premisa en la iniciativa EPT-IFT, los no pobres revertirían la tendencia y matricularían a sus hijos en las escuelas públicas en cantidades progresivas. Los pobres aumentarían su aprendizaje, pero reducirían su participación en los subsidios. Por ende, una ejecución exitosa de la EPT-IFT podría resultar en una distribución de matrícula más uniforme y una captura menor de beneficios por parte de los pobres.

Existe una necesidad apremiante de tratar el aumento de financiamiento para la educación secundaria con el objeto de mejorar cobertura y calidad pues el gasto por estudiante secundario es un 40% del gasto por estudiante primario y sólo un 4% del gasto por estudiante universitario.

Fuente: Este recuadro está basado en Arcia (2003).

3. Estrategias de financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo

Con motivo de haber alcanzado el punto de culminación, la comunidad internacional liberó recursos presupuestarios del pago de la deuda pública externa por un monto total equivalente a US\$ 806,6 millones durante el período 2001–2004; en otras palabras, se liberaron ingresos tributarios del presupuesto nacional equivalentes a una media anual de US\$ 202 millones en esos cuatro años, los cuales, en vez de destinarlos a comprar dólares para el pago de la deuda pública externa, deberían haber sido asignados exclusivamente al financiamiento de proyectos para la reducción de la pobreza. Sin embargo, tal como se señala en el informe elaborado por ASDI, en la práctica apenas una parte de estos recursos ha sido asignada a la reducción de la pobreza,⁷ ya que el gasto de recursos HIPC asociado con la ERCERP sólo equivale a aproximadamente US\$ 253 millones, o sea cerca de 40% del alivio HIPC total en el mismo período. El resto ha sido utilizado para el pago de la deuda interna.

La estrategia de financiamiento del PND es mucho más que una serie de desembolsos para proyectos o mayores recursos para el presupuesto. El financiamiento está en función de la visión estratégica del gasto del PND que incluye: a) una visión más realista de las condiciones de desempleo y pobreza por la que atraviesa el país ajustando el perfil de gasto público a las demandas reales de los sectores; b) un sesgo menos asistencialista de la política social y más pro activa hacia el crecimiento económico como base fundamental para reducir la pobreza; c) una mayor consistencia entre las metas del milenio a alcanzar en el 2015 y los montos asignados para lograr

⁷ Ver Guimarães (2004).

dicho objetivo; d) un mejoramiento en la formulación de la política económica para sostener la estabilidad sin asfixiar el gasto público; e) una política de financiamiento externo en base a una cooperación internacional renovada, más flexible y coordinada.

Existen factores que podrían favorecer la implementación paulatina de esta estrategia: la nueva capacidad de endeudamiento que alcanzó el país después de la condonación de la deuda externa, la inclusión de Nicaragua en la iniciativa “La cuenta del Milenio”, el posible mejoramiento del entorno internacional en los mercados de exportación, la disponibilidad de desembolsos proveniente de organismos multilaterales, y el aumento esperado de la inversión privada. Por otra parte, el programa del gobierno (PRGF) acordado con el FMI contempla gran parte de los recursos que se establecen en el PND, pero es obvio que en relación a las demandas sectoriales se generan brechas financieras importantes. Sin embargo, el gobierno considera que en la medida que la economía entre en un sendero más dinámico y en la medida que los donantes se comprometan más con el PND, esta brecha se irá cerrando cada vez más.

Para apoyar esta estrategia de financiamiento el gobierno ha reformulado su política de gasto donde el crecimiento económico y mayores asignaciones presupuestarias a los sectores sociales son las prioridades de esta política. Esto ha obligado a establecer un orden de prioridades frente a las múltiples demandas de la población establecidas en los planes de desarrollo departamentales. Asimismo, la estrategia financiera del PND se ha sustentado en el principio de la inversión territorial para lograr incidir en el crecimiento de la economía; en la firma de tratados de libre comercio para abrir oportunidades a las exportaciones e inversión extranjera; en la selección de las políticas, programas y proyectos con impacto social que permitan la consecución de las metas del milenio, y en la estructuración de una red de protección social para la población más vulnerable.

Dentro de este perfil de gasto y financiamiento, una economía estable, un mayor nivel de crecimiento, el aumento del empleo más allá del crecimiento de la población económicamente activa, y una aceleración en el crecimiento de las exportaciones son los objetivos centrales del PND para hacer viable el macro objetivo social de elevar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza en todo el territorio nacional.

En ese sentido las autoridades del país tienen previstos dos posibles escenarios alternativos de financiamiento por sectores: uno bajo las limitaciones actuales del PRGF y otro respecto a las demandas sectoriales logradas a través del proceso de consulta en todo el territorio nacional. Este escenario, incluye la demanda global de los sectores sometida a un proceso de prioridades que determinó la senda por la cual debe encausarse la gestión de recursos externos y el ahorro fiscal para cerrar las brechas. El primer escenario contempla financiamiento proveniente de las recientes renovaciones de acuerdos de cooperación bilateral, de los acuerdos con organismos multilaterales puestos en marcha, y de las asignaciones presupuestarias liberadas con la condonación de la deuda externa. El segundo presenta una brecha de recursos para cada sector, principalmente de donaciones, para lograr un gasto consistente con el diseño del PRGF.

Sin embargo, es importante señalar que la estrategia de financiamiento del PND implica además una política tributaria más agresiva en torno a reducir la evasión fiscal y la pérdida de ingresos por tratos preferenciales en la política tributaria. Por otra parte el tratamiento del déficit del sector público aún remanente implica una estrategia de financiamiento renovada acorde con la estrategia global del PND. En este sentido el gobierno está planteando la revisión de la estrategia de la privatización de pensiones, continúa ajustando su deuda interna y plantea una política de endeudamiento externo dirigida a la reactivación económica. Asimismo, las transformaciones estructurales y la aplicación de las leyes provenientes de éstas, implican absorber costos fiscales dentro de los cuales la comunidad internacional podrá jugar un rol importante con financiamiento extraordinario.

Recuadro 2

DESCENTRALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE INVERSIONES Y DEL MONITOREO

En la actualidad no se hace un seguimiento de la utilización de los fondos y del impacto a nivel regional y municipal con orientación hacia la reducción de la pobreza, pero en el futuro este seguimiento adquirirá mayor importancia. La Ley de Transferencias Municipales aprobada en 2003 contribuye a mejorar la gestión gubernamental iniciando el proceso de descentralización fiscal.

Para armonizar las prioridades nacionales de la ERCERP y el PND con la implementación descentralizada, el Gobierno inició el Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la ERCERP (PASE). En el marco del PASE está previsto mejorar la calidad de la planificación y del monitoreo a nivel departamental y municipal y aplicar el SNIP de manera descentralizada. Hasta el presente se han creado oficinas de enlace en más de un tercio de los departamentos. La tarea principal de estas oficinas es definir prioridades para la inversión pública (es decir, promover la descentralización del SNIP), en cooperación con los municipios y los Consejos de Desarrollo a nivel de departamentos y municipios. El objetivo es tener en cuenta las prioridades locales en la planificación de inversiones supralocales, pero también discutir y concertar las prioridades entre el Gobierno Central y sus instancias subordinadas. Además, los equipos del PASE asumirán la tarea de satisfacer las necesidades de información acerca de futuros cambios globales con la perspectiva de velar incluso por la sostenibilidad de las inversiones. Todavía no se ha definido su papel exacto en el marco del monitoreo de la ERP. Algunos observadores externos temen que la priorización del sector de la inversión pública conlleve una falta de atención a la planificación del gasto en su conjunto (sobre todo de los gastos corrientes) y a las iniciativas de la sociedad civil.

Fuente: Guimarães (2004), pág 27.

III. Los municipios y el combate a la pobreza

A. Los ingresos de los gobiernos locales

Tres son las fuentes de recursos de que disponen los gobiernos locales: por una parte el conjunto de sus ingresos tributarios propios; por la otra el conjunto de transferencias que reciben por parte del Gobierno Central así como de otros Fondos destinados al financiamiento local, y las donaciones.

Como se observa en el cuadro 8, mientras que el conjunto de los ingresos propios de origen tributario (impuestos, tasas y contribuciones de mejoras) han mantenido una participación constante a lo largo del período 2000/2004 cuando se los compara con el PIB –cercana al 1,5/1,6%– los ingresos por transferencias, en función de las modificaciones introducidas por la Ley 466 que se analizará más adelante, han duplicado su importancia en el último ejercicio, pasando del 0,6% del PIB en el año 2003 al 1,3% en el año 2004.

Asimismo se observa que para el conjunto de los municipios la composición de sus ingresos totales se distribuye en partes iguales entre sus recursos propios, que pueden ser asignados libremente para llevar a cabo sus funciones de gastos, y los ingresos por transferencias y donaciones, que se encuentran condicionadas en su destino tal como se señala más adelante.

Cuadro 8

INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004 ^(p)
<i>(En millones de córdobas)</i>					
1-Ingresos tributarios Gob. Central	6 900,5	7 015,2	7 738,8	9 422,2	11 252,6
2-Ingresos tributarios Gob. Locales	753,0	819,4	845,8	1 065,2	1 189,1
3-Ingresos por transferencias Gob. Locales ^(a)	229,8	351,4	206,0	385,7	1 037,4
4-Ingresos por donaciones Gob. Locales	108,2	155,6	88,1	121,9	187,9
5-Otros ingresos de capital Gob. Locales	232,5	128,9	136,1	238,5	255,8
6-Ingresos totales Gob. Locales (2+3+4+5)	1 323,5	1 455,3	1 276,0	1 811,3	2 670,2
<i>(En porcentaje del PIB)</i>					
1-Ingresos tributarios Gob. Central	13,8	12,6	13,5	15,0	15,5
2-Ingresos tributarios Gob. Locales	1,5	1,5	1,5	1,7	1,6
3-Ingresos por transferencias Gob. Locales ^(a)	0,5	0,6	0,4	0,6	1,4
4-Ingresos por donaciones Gob. Locales	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
5-Otros ingresos de capital Gob. Locales	0,5	0,2	0,2	0,4	0,4
6-Ingresos totales Gob. Locales (2+3+4+5)	2,6	2,6	2,2	2,9	3,7
PIB Nominal base 1994	50 144,6	55 528,5	57 376,3	62 673,8	72 603,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCN, e INIFOM.

^(p) Preliminar.

^(a) Las transferencias recibidas por los gobiernos locales incluyen las que remite el GC originadas en la Ley de Transferencias, las que envía el INIFOM y otras de diversas instituciones.

De esta forma la masa de recursos financieros de que disponen los municipios en Nicaragua (3,7% del PIB en el 2004) resulta ser superior al de otros países de la región, ya que el dato equivalente para el caso de Honduras fue del 2,7% en 2002 y del 1,8% en 1999 en el caso de Guatemala.

Comparando el total de recursos municipales con los ingresos tributarios del Gobierno Central se observa un sustancial aumento en la participación de los municipios que pasaron del 19% en 2003 al 24% en el año 2004, como resultado del aumento de las transferencias antes indicado, si bien la relación entre los ingresos tributarios se ha mantenido constante y cercana al 10,5% de los mismos.

Resulta interesante destacar el papel de los ingresos por transferencias y de las donaciones cuando se analiza el perfil de la distribución de los ingresos municipales según el monto de los mismos. Al respecto conviene recordar que, tal como se observó en el cuadro 2 los ingresos corrientes propios de la categoría A y B representaban casi el 75% del total. Sin embargo debido tanto a la participación de las transferencias del Gobierno Central como a las donaciones, la importancia de estas dos categorías disminuye al 52% cuando se consideran los ingresos totales de los mismos, tal como se observa en el cuadro 9.

De todas maneras los municipios de menor ingreso, constituidos por las categorías F, G y H que representan el 41,5% del total de las jurisdicciones y el 13% de la población del país, mantienen una participación muy baja en el total cualquiera sea el criterio seguido, señalando la necesidad de adoptar políticas muy focalizadas en relación con los mismos por parte del Gobierno Central, dado los altos coeficientes de indigencia de esas categorías de municipios.

1. Los ingresos tributarios municipales

La estructura tributaria municipal

La Constitución Nacional establece, por una parte, que es una atribución exclusiva del Poder Legislativo la creación de “tributos” (art. 115) y la aprobación de los Planes de Arbitrio municipales (art. 138, numeral 27). Por otra parte, la Ley de Municipios (art. 49) explicita que los “*ingresos tributarios pueden proceder de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales, los que serán regulados por la ley de la materia*”. Por lo tanto, de acuerdo con estas normas, los municipios solamente pueden cobrar tributos, que hayan sido legislados a nivel nacional.

Cabe recordar que la autonomía municipal está consagrada en la Constitución Nacional la cual establece que los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera y que su administración y gobierno corresponde a las autoridades municipales (art. 177).

El esquema previsto en la Ley de Municipios (Ley N° 40 modificada por Ley N° 261 de 1988 y posteriores) y su respectiva reglamentación (Dto. N° 52–97), prevé una ley marco (legislación tributaria municipal) dentro de la cual cada municipio aprueba por resolución del Concejo un Proyecto de Plan de Arbitrios que es elevado a la Asamblea la que, en definitiva, aprueba el Plan de Arbitrios de cada municipio. En la realidad no existe tal legislación marco sino un par de decretos (Dtos. N° 455–88 y 10–91) que establecen dos modelos de Planes de Arbitrios: uno para todos los municipios excepto Managua y otro especial para Managua.

El Plan de Arbitrios Municipal dice que son impuestos municipales las prestaciones en dinero que los municipios establecen con carácter obligatorio a todas aquellas personas, naturales o jurídicas, cuya situación coincida con los o las que la Ley o el Plan de Arbitrios señalan como hechos generadores de crédito a favor del tesoro municipal (art. 2).

Cuadro 9
INGRESOS MUNICIPALES POR CATEGORÍA EN 2004 ^(a, b)

(En millones de córdobas)

	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Ingresos Totales	839,5	572,4	187,6	311,8	461,6	118,7	95,6	83,0	2 670,2
Ingresos corrientes	613,7	273,9	89,3	102,7	103,5	26,9	28,0	17,4	1 255,4
Ingresos tributarios	613,7	271,5	85,8	97,4	80,5	21,3	11,9	6,9	1 189,1
Impuestos	569,6	218,9	66,3	69,8	53,9	14,9	7,0	4,5	1 005,0
Matrículas y patentes	84,2	25,3	9,1	6,1	3,1	0,6	0,3	0,3	128,9
Impuesto sobre ingresos	365,2	144,3	41,1	38,4	28,3	9,4	3,5	3,0	633,1
Impuesto de rodamiento	4,7	2,6	0,8	0,7	0,7	0,2	0,1	0,1	9,9
IBI	71,8	41,3	12,0	20,2	16,8	4,2	2,8	1,0	170,0
Otros	43,8	5,5	3,4	4,5	4,9	0,6	0,3	0,2	63,1
Tasas	44,1	51,0	18,5	25,7	25,8	6,2	4,7	2,4	178,4
Contribuciones especiales	0,0	1,5	1,0	1,9	0,9	0,2	0,2	0,0	5,7
Transferencias para gastos corrientes	0,0	2,4	3,5	5,3	22,9	5,6	16,0	10,5	66,2
Ingresos de capital	225,9	298,5	98,3	209,1	358,1	91,8	67,6	65,6	1 414,9
Propios	51,9	75,3	20,6	40,2	46,1	6,6	9,0	6,1	255,8
Transferencias del Gobierno Central	174,0	171,9	55,1	154,6	248,6	71,9	45,2	49,9	971,1
Donaciones	0,0	51,3	22,5	14,3	63,5	13,3	13,4	9,7	187,9

(continúa)

Cuadro 9 (conclusión)

(En porcentaje del total de cada categoría)

	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Ingresos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes	73,1	47,8	47,6	32,9	22,4	22,7	29,3	21,0	47,0
Ingresos tributarios	73,1	47,4	45,7	31,2	17,4	18,0	12,5	8,4	44,5
Impuestos	67,8	38,3	35,4	22,4	11,7	12,6	7,3	5,4	37,6
Matrículas y patentes	10,0	4,4	4,9	1,9	0,7	0,5	0,3	0,3	4,8
Impuesto sobre ingresos	43,5	25,2	21,9	12,3	6,1	7,9	3,6	3,6	23,7
Impuesto de rodamiento	0,6	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4
IBI	8,6	7,2	6,4	6,5	3,6	3,5	2,9	1,2	6,4
Otros	5,2	1,0	1,8	1,4	1,1	0,5	0,4	0,2	2,4
Tasas	5,3	8,9	9,8	8,2	5,6	5,3	4,9	2,9	6,7
Contribuciones especiales	0,0	0,3	0,6	0,6	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2
Transferencias para gastos corrientes	0,0	0,4	1,9	1,7	5,0	4,7	16,8	12,6	2,5
Ingresos de capital	26,9	52,2	52,4	67,1	77,6	77,3	70,7	79,0	53,0
Propios	6,2	13,2	11,0	12,9	10,0	5,6	9,4	7,3	9,6
Transferencias del Gobierno Central	20,7	30,0	29,4	49,6	53,9	60,6	47,3	60,1	36,4
Donaciones	0,0	9,0	12,0	4,6	13,8	11,2	14,0	11,6	7,0

(En porcentaje del total de cada concepto)

	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Ingresos Totales	31,4	21,4	7,0	11,7	17,3	4,4	3,6	3,1	100,0
Ingresos corrientes	48,9	21,8	7,1	8,2	8,2	2,1	2,2	1,4	100,0
Ingresos tributarios	51,6	22,8	7,2	8,2	6,8	1,8	1,0	0,6	100,0
Impuestos	56,7	21,8	6,6	6,9	5,4	1,5	0,7	0,4	100,0
Matrículas y patentes	65,3	19,6	7,1	4,7	2,4	0,4	0,2	0,2	100,0
Impuesto sobre ingresos	57,7	22,8	6,5	6,1	4,5	1,5	0,5	0,5	100,0
Impuesto de rodamiento	47,1	26,3	7,9	6,8	7,5	2,2	1,5	0,7	100,0
IBI	42,2	24,3	7,0	11,9	9,9	2,5	1,6	0,6	100,0
Otros	69,4	8,7	5,3	7,1	7,8	0,9	0,5	0,3	100,0
Tasas	24,7	28,6	10,3	14,4	14,4	3,5	2,6	1,4	100,0
Contribuciones especiales	0,0	26,0	18,1	33,4	15,1	3,2	3,7	0,5	100,0
Transferencias para gastos corrientes	0,0	3,6	5,3	8,0	34,6	8,4	24,2	15,8	100,0
Ingresos de capital	16,0	21,1	6,9	14,8	25,3	6,5	4,8	4,6	100,0
Propios	20,3	29,4	8,1	15,7	18,0	2,6	3,5	2,4	100,0
Transferencias del Gobierno Central	17,9	17,7	5,7	15,9	25,6	7,4	4,7	5,1	100,0
Donaciones	0,0	27,3	12,0	7,6	33,8	7,1	7,1	5,1	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INIFOM.

^(a) Las categorías corresponden a los ingresos corrientes del año 2003.

^(b) No está disponible información de los municipios de: El Ayote (cat. D), Prinzapolka, La Cruz de Río Grande, y San Juan del Norte (cat. F), y Santa Lucía (cat. G), que en 2003 representaron el 0,55% del total de ingresos municipales.

Además, define las tasas como las prestaciones en dinero, legalmente exigibles por el municipio como contraprestación de un servicio, de la utilización privativa de bienes de uso público municipal o del desarrollo de una actividad que beneficie al sujeto pasivo o contribuyente (art. 26). Los valores de las tasas (tanto por servicio como por aprovechamientos) son fijados por la Alcaldía y aprobados por el Ministro Delegado de la Presidencia en la Región correspondiente.

También estipula que las alcaldías podrán imponer contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de los servicios municipales, siempre que a consecuencias de aquéllas o de éstas, además de atender el interés común o general, se beneficien especialmente a personas determinadas aunque dicho beneficio no pueda fijarse en una cantidad concreta. Las contribuciones especiales se fundarán en la mera ejecución de las obras o servicios y serán independientes del hecho de la utilización de los mismos (art. 51).

Adicionalmente, existe la Ley del Impuesto a los Bienes Inmuebles (Dto. N° 3-95) que rige para todos los municipios y la Ley de Justicia Tributaria y Comercial (N° 257) que legisla accesoriamente sobre el Impuesto a los Ingresos.

De acuerdo con lo señalado precedentemente, se observan dos aspectos destacados: por una parte, el conjunto de los impuestos municipales constituyen el 84% del total de sus ingresos tributarios y por la otra, las contribuciones especiales o de mejoras prácticamente no generan ningún ingreso a los mismos y su existencia es totalmente teórica (menos de 0,5%). Esta estructura se ha mantenido constante desde el año 2000 a la fecha.

En materia de impuestos la estructura tributaria está formada, en orden de importancia, por los “impuestos municipales a los ingresos” (IMI), que producen el 53% de los ingresos tributarios y más del 60% del total de impuestos, siendo éste un gravamen altamente distorsivo por sus efectos acumulativos y de distorsión de precios. Por otra parte, está el “impuesto a los bienes inmuebles” (IBI), que si bien tiene una participación menor en el total de los ingresos, debido a su evolución en los últimos años que ha sido sumamente positiva, ha duplicado los niveles de recaudación entre el 2000 y el 2004, llevándolo del 11% al 14,3% de los ingresos tributarios (que representa el 17% de los impuestos). Por último, cabe mencionar al “impuesto de matrículas y licencias” que aportó alrededor de 11% de los ingresos tributarios a lo largo del período.

En cuanto a las tasas (15% del total de ingresos tributarios), son ingresadas en función de los servicios prestados por los municipios que se encuentran indicados más abajo y que corresponden a las “facultades de hacer” de los mismos y que son las que generan los mayores recursos, ya que las tasas por aprovechamiento tienen un carácter totalmente marginal.

En síntesis a nivel general, se observa que la estructura de los ingresos tributarios de los municipios no responde a las pautas teóricas esperadas según las cuales los ingresos en concepto de tasas por servicios prestados deberían constituir uno de los rubros de mayor peso en la recaudación total, papel que ha sido delegado en Nicaragua a los impuestos. Por otra parte, en relación con estos últimos también debería esperarse que fuese el impuesto a los bienes inmuebles el de mayor peso relativo, hecho que tampoco se cumple en la práctica, ya que el mayor ingreso impositivo proviene de un seudo gravamen a las ventas brutas.

No obstante este comentario general, cuando se analiza la estructura tributaria según el tamaño de los municipios esta situación pareciera revertirse ya que debido a la insuficiencia de bases impositivas potenciales en los municipios más pequeños (categorías E, F, G y H), los ingresos por tasas aportan tanto como el impuesto sobre ingresos al total de los recursos propios de los mismos.

Características técnicas de los principales tributos

Impuestos

La legislación tributaria vigente establece los siguientes impuestos:

- **Impuesto de matrícula y licencias:** Están obligadas a pagarlo las personas naturales y jurídicas que se dediquen habitualmente a la venta de bienes o prestación de servicios. Su cuota es el 2% del promedio de los ingresos brutos de los tres últimos meses del año

anterior y se cancela en el mes de enero de cada año o al realizarse la apertura de un negocio nuevo (en cuyo caso se pagará el 1% del capital invertido y que no haya sido gravado previamente por otro impuesto municipal). La matrícula se solicita para cada una de las actividades diferenciadas que se desarrollan en el municipio y debe renovarse cada año.

- **Impuesto municipal sobre ingresos (IMI):** Lo deben pagar todos los que habitual o esporádicamente se dediquen a la venta de bienes o a la prestación de servicios sean estos profesionales o no. La alícuota general de este impuesto es del 1% de los ingresos brutos del mes anterior (existen alícuotas especiales de 0,5% a los bancos sobre ingresos por interés y servicios bancarios y 5% sobre ingresos por ventas de entradas a espectáculos, sobre ingresos por apuestas y sobre el valor nominal de las rifas) y se debe pagar en el municipio donde se haya producido la venta o la prestación del servicio. Se declara mensualmente y el pago se hace dentro de los primeros quince días del mes siguiente que se percibieron los ingresos. Según la Ley de Justicia Tributaria (Ley N° 257, art. 17), quedan exentos de pago de este impuesto las ventas de ganado mayor y menor, huevos, leches, queso y carnes frescas refrigeradas o congeladas, saladas o secas, no sometidas a procesos de transformación, embutidos o envases; así como los servicios financieros a que se refiere el art. 14 de la Ley de Impuesto General al Valor (IGV), así como los contratos de obra de interés social.
- **Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI):** Lo pagan los poseedores a cualquier título de bienes inmuebles al 31 de diciembre de cada año, ya sea persona natural o jurídica, y están obligados a declararlo, liquidarlo y pagarlo en el municipio en que estén ubicados los bienes inmuebles gravados. Se aplica el 1% sobre la base imponible, la que corresponde al 80% del valor de mercado de los Inmuebles o valor catastral. Antes era administrado por el gobierno central y fue trasladado a las alcaldías a través del Dto. N° 3-95 del 31 de enero de 1995. Los Concejales municipales podrán acordar exoneraciones en los casos de actividades en el municipio que tengan que ver con el desarrollo ecológico, turístico, económico, de la salud, humanitario y de viviendas de interés social (asociaciones de municipios, cooperativas, comunidades indígenas, instituciones de beneficencia, jubilados por la casa que habitan, universidades, instituciones culturales, zonas francas, cuerpos de bomberos, Cruz Roja); y para casas de habitación de valor menor de C\$ 10.000 y no mayor a C\$ 40.000. Para determinar el valor de las propiedades pueden utilizarse tres formas: el avalúo catastral (lo determina el municipio el que propone a una Comisión Nacional la actualización de los valores tanto de la tierra como de la construcción); el auto avalúo municipal (procedimiento mediante el cual el contribuyente describe y valora su propiedad auxiliándose en las tablas de valores y costos municipales vigentes en sus municipio y proporcionado por la Alcaldía) y el valor estimado (corresponde al valor en libros o valor de adquisición menos la depreciación acumulada calculada del sistema establecido por la DGI). La tasa a pagar es el 1% anual sobre el monto imponible. Cuando el valor de la propiedad sea determinado por medio del avalúo catastral o el auto avalúo municipal, el monto imponible será el 80% del valor resultante de la propiedad pero si la propiedad es una casa de habitación tendrá derecho a restar del valor resultante el mínimo exento y ésa será la base imponible del impuesto.
- **Impuestos por servicios bancarios:** Reformado por la Ley de Justicia Tributaria en cuanto al pago por servicios financieros. Los ingresos por servicios bancarios (venta de chequeras, comisiones por transferencias financieras, etc.) y el impuesto de matrícula deben ser declarados y cancelados.

- **Impuestos sobre edificaciones y mejoras:** Las personas naturales o jurídicas que se propongan edificar o hacer mejoras pagarán el 1% sobre el costo de la edificación o mejora previo a la construcción de las mismas. Se encuentran exentas las edificaciones y mejoras de viviendas familiares y, en el caso de Managua, si el costo de las mismas no supera los C\$ 5.000.
- **Impuestos sobre espectáculos públicos, rifas y apuestas:** Las personas naturales y jurídicas que se dediquen a organizar espectáculos públicos, peleas de gallo, boxeo, corridas de toros, etc.; pagarán un impuesto del 5% sobre los ingresos percibidos por las entradas, si en el lugar se realizaren apuestas los organizadores del espectáculo deberán retener el 5% sobre del valor total de cada apuesta e ingresarlo a la municipalidad. Los cines, rifas y sorteos debidamente matriculados también tributan el 5% de sus ingresos brutos.
- **Impuesto municipal sobre capital social de nuevas sociedades mercantiles o civiles:** Impuesto municipal del 1% sobre el capital social, que toda sociedad mercantil o civil debe pagar a la municipalidad en cuya circunscripción esté el domicilio de la misma, previamente a su inscripción en el registro público.
- **Impuesto de rodamiento y navegación acuática (exclusivo para Managua):** Impuesto pagado por los habitantes de Managua que sean propietarios de automotores. El impuesto es un monto fijo anual que varía según su tipo y uso (carga, transporte privado, de trabajo, etc.), independientemente de si es un vehículo nuevo y de la capacidad de motor, el modelo, etc. Es estipulado discrecionalmente por el Alcalde de Managua y antes era administrado por el gobierno central y fue cedido a través del Dto. N° 48-91 del 31 de julio de 1991.

Adicionalmente a estos impuestos, existen otros legislados en los decretos de Planes de Arbitrios como el Impuesto sobre Actividades Especiales pero que es de menor importancia y puede ser considerado –al igual que el impuesto sobre espectáculos públicos, rifas y apuestas– como caso especial del impuesto a los ingresos teniendo en cuenta que grava la actividad económica.

Respecto de esta estructura impositiva cabe consignar los siguientes detalles de relevancia. La política del Gobierno Nacional ha sido la de desalentar la aplicación del impuesto a los ingresos por parte de los municipios en favor de la aplicación del impuesto a los bienes inmuebles. La razón principal es limitar el alcance de un impuesto indirecto, que grava la venta de bienes y servicios, con efectos en cascada sobre la actividad económica y reemplazarlo por uno menos distorsivo. Algunas de las medidas tomadas han sido:

- la reducción de la alícuota general del 2% al 1%;
- el incremento de las exenciones dictadas desde el poder central.

A los efectos distorsivos que tiene el impuesto a los ingresos, en los últimos años se ha agregado un problema práctico de administración del tributo. En efecto, en un principio el sujeto activo del tributo era el municipio donde se generaba la venta, de modo que un municipio cobraba a las empresas que se ubicaban en su jurisdicción. Posteriormente se estableció (primero para Managua solamente y luego para todos los municipios) que el sujeto activo es el municipio donde se ordena la compra. Por esta razón, cada municipio podría fiscalizar a las empresas de todo el país. Existe un mecanismo implementado para las empresas de industria fiscal que facturan discriminando el lugar de destino de la venta y mensualmente liquidan el impuesto a la jurisdicción correspondiente. Las dificultades de control y fiscalización de estos mecanismos son evidentes.

Tasas

Se cobran por la prestación de un servicio municipal o por el uso o aprovechamiento privado de un bien municipal. La tarifa a pagarse por el beneficiario del servicio o del aprovechamiento la establece el Concejo Municipal sobre la base de los costos del servicio prestado o bien estimando los beneficios que perciben los particulares. El plan de Arbitrios vigente obliga a las municipalidades a recobrar como mínimo el 50% de los gastos incurridos en los servicios municipales y como máximo el 100%.

Las “tasas por servicios” municipales son: permiso para hacer fierro para marcar ganado o madera; registro anual o matrícula de fierro; guía de ganado o permiso para traslado fuera del municipio; carta de venta de ganado; boleta o permiso de destace; tasa por uso del rastro; licencia o permiso de construcción; tasa de ornato del cementerio; rondas o limpiezas de caminos; arrendamiento o alquiler de tramos en el mercado; certificación del registro civil; servicio de basura y limpieza de calles.

En cuanto a la fijación de las tarifas a cobrar por estos servicios municipales, el Plan de Arbitrios establece dos regulaciones.

- Para los documentos expedidos o tramitados por la Alcaldía (permiso de fierro, guía de ganado, derecho de línea, certificados del registro civil) la tarifa se fija en función de los costos del servicio, es decir, de cuanto cuesta a la municipalidad el formulario, su extensión, archivo, resguardo, etc.), y en función del carácter del documento (por ejemplo, la guía de ganado, la carta de venta y la boleta de destace incrementan en función del número de animales).
- Para los servicios municipales (basura, limpieza de calles, rastro, cementerio, etc.) la tarifa se fija de tal forma que el total de lo recaudado por la Alcaldía cubra al menos el 50% del costo del servicio que presta.

Las “tasas por aprovechamiento” son: acondicionamiento de cunetas o aceras con rampas para vehículos; reservas de aparcamiento; anuncios, rótulos, placas, afiches y cartelones publicitarios; puestos de mesas en aceras, calles o terrenos municipales; materiales de construcción o maquinarias en aceras o calles; obras o zanjas en la vía pública; cercado y limpieza en predios baldíos; extracción de madera, arena u otros productos; terrenos ejidales.

En cuanto a la fijación de las tarifas y de las tasas por aprovechamiento, el Plan de Arbitrios establece tres criterios:

- Para el acondicionamiento de cunetas o aceras con rampas, reservas de aparcamientos, anuncios, puestos y mesas en vías públicas, materiales de construcción en aceras o calles y obras en la vía pública, la tarifa se determina al libre criterio de la Alcaldía.
- Para el cercado y limpieza de predios, la tarifa se determina sobre la base del costo total del trabajo realizado.
- Para la extracción de maderas, arena u otros productos en terrenos ejidales o municipales, la tarifa se determina en función del valor comercial de los productos extraídos.

Respecto de los alcances de las tasas, la ley de Municipios establece taxativamente las competencias municipales en sus art. 6, 7 y 8. Sin embargo, en el art. 7, numeral 13, deja un campo abierto al establecer que los municipios pueden ejercer “todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos sin detrimento del principio constitucional de autonomía municipal”.⁸

⁸ En el ejercicio de sus competencias las Municipalidades podrán contratar u otorgar concesiones.

Contribuciones especiales

Son establecidas en el Plan de Arbitrio Municipal a los beneficiados directamente por una obra o por la ampliación o mejora de un servicio municipal. Cada municipalidad las establece libremente con base en el presupuesto y el tiempo en que programe resarcirse del costo de la obra. Se imponen para financiar una obra o la mejora de un servicio. Son obligatorias para la primera pavimentación de calles, aceras, cunetas y la Alcaldía puede repartir hasta el 80% del costo total de la obra entre los beneficiarios directos en función de los metros lineales de las fachadas de las viviendas o predios. El Plan de Arbitrio no impone que sean en dinero, lo que permite una mayor flexibilidad al establecer las cuotas (dinero, trabajo u otros aportes).

Conclusiones

De acuerdo con la legislación vigente, existen tributos cuyos niveles son confiscatorios y no tienen posibilidad práctica de ser aplicadas, como el caso del derecho que deberían pagar las empresas de telefonía equivalente al 10% de la facturación.

Existe un conjunto importante de vacíos legales, a saber:

- Los municipios cobran conceptos que, o bien no están legislados, o bien no se encuentran dentro del régimen legal vigente: i.e. los conceptos de cuota fija para el impuesto sobre ingresos, las multas, etc.;
- En los municipios existen prácticas de financiamiento, reducciones de deudas o de multas que no están legisladas, generando un espacio de discrecionalidad;
- Los municipios cobran el Impuesto de Rodamientos que solamente está legislado para Managua. El resto de los municipios lo cobra sin tener un marco legal que lo justifique.

Esto debe atribuirse a un complejo proceso de descentralización y de fortalecimiento de los municipios que se encuentra en plena búsqueda de un destino más cierto y permanente. La complejidad de este proceso, sumado a las deficiencias de la legislación, explica esta situación.

2. Las transferencias intergubernamentales

Antecedentes de la distribución primaria

La reforma constitucional de 1995 reafirma la Autonomía Municipal y establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República (PGR) a los municipios del país, el que se debe distribuir priorizando a los municipios con menos capacidad de ingresos (art. 177).

Si bien establece que el porcentaje y su distribución serán fijados por la ley, la misma no fijó inicialmente porcentaje alguno para los municipios. En 1996, la Administración Chamorro fija el 5% como el monto a ser transferido y se incorpora en la Reforma de la Ley de Municipios. Pero al poco tiempo, parte de la ley es declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, incluyendo el artículo en donde se fijaba el porcentaje a ser transferido, con sus respectivas ponderaciones y criterios para la distribución de los mismos, para el año siguiente (1997). La nueva legislatura concluye la tarea de aprobar la Ley de Municipios, pero no se fija porcentaje alguno de transferencias presupuestarias a los municipios los cuales casi no recibieron transferencias del presupuesto en 1997.

Luego de la desgracia del Huracán Mitch en 1998 los municipios demostraron ante el Gobierno Central su capacidad de ejecución y al año siguiente se destina una partida de C\$ 72 millones correspondiente al 0,7% del PGR y se establece una fórmula transitoria para la distribución de la misma, en la cual, una parte del dinero es destinado a aquellos municipios

afectados por el Mitch. Al año siguiente, sólo se destinan 80 millones, muy lejos de las aspiraciones de los gobiernos locales.

En el 2001 el proyecto de Ley de Presupuesto 2002 incluía una partida del 1,4% pues el gobierno sostenía que por la vía del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) se estaba administrando un préstamo del Banco Mundial que llega directamente a los municipios por lo que ese dinero debía ser considerado como parte de la transferencia. A mediados del año se reformó el PGR y se incrementó la partida de las transferencias, llegando al 1,9%.

Para el Presupuesto 2003 los municipios demandaron desde octubre del 2002 el 4% como monto a ser transferido. La Asamblea Nacional otorgó el 3,2% pero parte de los fondos venían de préstamos internacionales. La Ley de Presupuesto fue vetada por el Poder Ejecutivo y la transferencia se mantuvo en el 1,5% (0,9% del PGR y el resto provenía de fondos del Banco Mundial).

Por su parte, el INIFOM en el marco del Plan de Fortalecimiento Municipal (PFM) formulado en el año 2001 se planteó, en correspondencia con los esfuerzos de descentralización, la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal (FONDEM) para pilotear un sistema de transferencias. En febrero del 2002 desarrolló un estudio denominado “*Comportamiento de las Transferencias a los Municipios 2000–2002*” que tuvo como objetivos analizar el comportamiento de las transferencias, determinar los procedimientos de asignación de las mismas, y estudiar el uso de las transferencias en los egresos municipales, todo ello con el fin de contar con insumos para mejorar la propuesta de Ley de Transferencias. El FONDEM funcionó durante tres años hasta que en agosto del 2003, se aprobó la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua (LTP), Ley N° 466.

La situación actual: la ley 466

La ley 466 tiene por objeto el establecimiento del Sistema de Transferencias Presupuestarias (STP) a los municipios en cumplimiento de lo expresado en el art. 177 de la Constitución y dice que se distribuirá priorizando a los municipios con menos capacidad de ingreso (art. 1).

Los objetivos fundamentales del Sistema de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua se establecen en el art. 3 y son los siguientes:

- i. Promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio nacional, conforme lo establece el art. 179 de la CP.
- ii. Contribuir a la disminución del desequilibrio entre la capacidad de ingresos corrientes y el costo de la prestación de las competencias municipales.
- iii. Estimular la recaudación tributaria local y la eficiencia en la administración municipal.
- iv. Posibilitar la gestión e implementación de políticas y estrategias locales de desarrollo, en el marco de la autonomía municipal, y facilitar la capacidad para administrar políticas y programas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.
- v. Contribuir a la transparencia en la gestión local, incentivando la participación ciudadana y la auditoría social, en el Presupuesto, los Planes Estratégicos, Operativos y de Inversión Municipal.

Estos objetivos deberán alcanzarse siguiendo cinco principios rectores: Simplicidad, Transparencia, Publicidad, Automaticidad y Estabilidad (art. 4).

Para esos fines se crea una partida creada en el PGR denominada Transferencia Municipal, cuyos recursos se originarán en un porcentaje de los ingresos tributarios del Gobierno Central establecido en la Ley Anual del PGR (art. 5). Para ello la ley señala que la “distribución primaria”

se establecerá iniciando con un 4% de los ingresos tributarios en el año 2004, e incrementándose en al menos un medio por ciento anual (0,5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya crecido en al menos un 1% en el año anterior, hasta alcanzar como mínimo el 10% de los ingresos tributarios en la Ley Anual del PGR en el año 2010 (ART. 5).⁹ Para el año 2005 se espera que las transferencias alcancen el 6% del PGR.

Como contrapartida de la obligación que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de incorporar anualmente en el PGR la partida correspondiente a la Transferencia Municipal (art. 7) y desembolsarlas en tiempo y forma (art. 8), los municipios deberán enviar al MHCP los siguientes documentos, entre otros (art. 10): Presupuesto Municipal aprobado por el Concejo Municipal, liquidación del Presupuesto del año inmediato anterior, informe de la ejecución física-financiera anual del Plan de Inversión Municipal, y programación del uso de las transferencias para el año en curso. Las Municipalidades deberán enviar copia al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) de los tres primeros documentos mencionados para alimentar el Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales. Asimismo los Municipios deberán remitir copia de los Planes de Inversión Municipal (PIM) al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a fin de armonizar los mismos con los Planes de Inversión Nacional en cumplimiento del art. 38 de la Ley de Municipios.

Asimismo el art. 13 establece los criterios de “distribución secundaria” señalando que los recursos transferidos se distribuirán entre los municipios de acuerdo a los objetivos antes señalados, adoptando para ello los siguientes criterios y ponderaciones:¹⁰

- 2,5% para el Municipio de Managua;
- 97,5% para los otros municipios del país siguiendo los criterios de Equidad Fiscal, Eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles, Población y Ejecución de las Transferencias, cada uno de los cuales distribuye el 25% del monto asignado a estos municipios (es decir el 24,375% del total), definiéndose los mismos tal como se indica:
 - **Equidad Fiscal:** este criterio 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 art. 177 de la Constitución. 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.
 - **Eficiencia en la recaudación del IBI:** con este criterio se incentiva el esfuerzo de la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de las municipalidades con relación a su potencial de ingresos por concepto del IBI, excepto las Municipalidades de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica en las cuales se considera la totalidad de tributos municipales.¹¹

⁹ Además de la partida señalada, formarán parte del Sistema de Transferencias como recursos complementarios, los préstamos y donaciones de agencias y organismos de cooperación que decidan financiar el desarrollo municipal bajo el esquema de esa Ley (Art. 6). De esta forma se incrementan los recursos a disposición de las municipalidades para posibilitar la gestión e implementación de políticas y estrategias locales de desarrollo, en el marco de la autonomía municipal, y facilitar la capacidad para administrar políticas y programas nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.

¹⁰ En caso de creación de un nuevo municipio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público distribuirá la Transferencia Municipal proporcionalmente a la población estimada del nuevo municipio restando dicho monto de la transferencia del municipio del cual fue escindido, para el resto del año. Si la creación del nuevo municipio es producto de la fusión de otros ya existentes, se sumarán los montos de las transferencias de los municipios que se fusionan (art. 23).

¹¹ En las Regiones Autónomas del Atlántico no se utiliza el IBI como criterio, sino el conjunto de todos los impuestos, debido a que el recaudo de Bienes Inmuebles tiene fuertes restricciones en estas Regiones, dada la existencia de grandes extensiones de tierra que son propiedad de las comunidades indígenas, las cuales no han sido debidamente legalizadas.

- **Población:** con este criterio se transfiere 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.
- **Ejecución de las Transferencias:** este criterio 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. Se calcula aplicando el porcentaje asignado a este criterio por el monto de transferencia total a las municipalidades, del año correspondiente. Para el año 2004 el monto asignado a este criterio se distribuirá de forma igualitaria entre todos los municipios. Para los años subsiguientes, al monto asignado a este criterio se le aplicará el índice de participación de cada municipio por ejecución efectiva de las transferencias recibidas.

Para ello, el art. 11 de la ley establece que las transferencias municipales serán clasificadas contablemente en los presupuestos municipales como ingresos de capital según el monto destinado a inversiones y como otros ingresos corrientes cuando el monto es destinado para gastos corrientes.¹²

El art. 12 establece que los recursos provenientes del porcentaje del ingreso tributario de la Ley Anual del PGR deberán ser utilizados preferentemente en el cumplimiento de las competencias municipales establecidas en el art. 7 de la Ley de Municipios, y según corresponda a la clasificación de cada municipio:

- Municipio Categoría A (Managua): al menos el 90% para inversión y no más del 10% para gastos corrientes.
- Municipios Categoría B, C y D: al menos 80% para inversión y no más del 20% para gasto corriente.
- Municipios Categoría E y F: al menos 70% para inversión y no más del 30% para gasto corriente.
- Municipios Categoría G y H: al menos 60% para inversión y no más del 40% para gasto corriente.
- Los Municipios Categoría E, F, G y H podrán utilizar la asignación destinada a gastos corrientes para complementar salarios del personal electo en la forma y cuantía que la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y su reforma establecen.

El recuadro 3 presenta la fórmula para la distribución de la partida presupuestaria a los municipios la cual deberá ser revisada por la Comisión de Transferencia cada dos años (art. 14) y para poder aplicarla se crea el Subsistema Nacional de Información de las Finanzas Municipales como parte del Sistema Integral de Información Municipal del INIFOM con la finalidad de disponer de una base de datos que permita el cálculo anual de la distribución de la transferencia municipal y el monitoreo de la ejecución de las finanzas municipales. Este sistema tendrá un

¹² Como la Constitución Política y la Ley de Municipios establecen las transferencias presupuestarias a los mismos, por un lado como obligación del Estado para con los municipios y por el otro como una de las fuentes del ingreso del municipio, la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) califica tales transferencias como ingresos de derecho propio de los municipios. Ello significa que para un municipio las transferencias forman parte de los ingresos ordinarios del mismo y que dicho municipio tiene plena autonomía para destinarlas al presupuesto de gasto municipal. Si las transferencias constituyen un derecho propio de los municipios, éstas deben estar incluidas en los ingresos corrientes del mismo, los que deben destinarse al cumplimiento de las competencias que la constitución y la Ley de Municipios le otorga, de conformidad a las disposiciones de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

carácter público, de libre acceso, en forma documental y electrónica y será administrado por el INIFOM, quien deberá publicar un anuario de las finanzas municipales. De igual forma el MHCP deberá elaborar anualmente un informe contable-financiero y evaluativo del uso de las Transferencias efectuado por los Municipios, el que deberá ser publicado cada año.

Recuadro 3**APLICACIÓN DE LA FÓRMULA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MUNICIPALES**

El anexo de la Ley de Transferencias (N° 466) establece la fórmula para la distribución de las mismas a los municipios para cada uno de los criterios utilizados.

a) En correspondencia con el objetivo de favorecer a los municipios con menores capacidades de ingresos, de la distribución de la transferencia municipal, una vez deducido el porcentaje fijo correspondiente al Municipio de Managua (2,5%), se utilizará la siguiente fórmula que aplica los criterios señalados en el artículo 13:

$$T_t = T_{et} + T_{ft} + T_{ht} + T_{gt}$$

Donde:

T_t = Transferencias en el año

T_{et} = Transferencia por Equidad Fiscal en el año t.

T_{ft} = Transferencias por Eficiencia Fiscal en el recaudo en el año t.

T_{ht} = Transferencias por Población en el año t.

T_{gt} = Transferencias por Ejecución en el año t.

Estos cuatro criterios de ponderación de transferencias cuentan con un peso igual del 25% en la fórmula, es decir que cada uno de ellos es igual a $0,25 \times T_t$.

b) La asignación total de transferencias a cada municipio se realiza mediante la siguiente fórmula:

$$T_{it} = T_{eit} + T_{fit} + T_{hit} + T_{git}$$

Donde:

T_{it} = Transferencias para la municipalidad i en el año t.

T_{eit} = Transferencias por Equidad Fiscal para la municipalidad i en el año t.

T_{fit} = Transferencias por Eficiencia Fiscal en el recaudo para la municipalidad i en el año t.

T_{hit} = Transferencias por Población para la municipalidad i en el año t.

T_{git} = Transferencias por Ejecución, para la municipalidad i en el año t.

c) La Ley prosigue explicitando el cálculo de la asignación a cada municipalidad por cada uno de los criterios.

c.1) La transferencia de Equidad Fiscal para cada municipio (T_{eit}) es igual al producto del coeficiente de corrección de transferencia para equidad fiscal (K) por la transferencia necesaria de equidad fiscal de cada municipio i (T_{nit}).

$$T_{eit} = K \times T_{nit}$$

(continúa)

Recuadro 3 (conclusión)

Para ello, se procede a calcular el potencial fiscal per cápita de ingreso tributario de cada municipio como el cociente entre el potencial tributario del municipio y su población, luego se calcula el promedio de potencial fiscal per cápita de ingreso tributario potencial de todos los municipios, y la diferencia constituye la brecha fiscal horizontal de ingreso tributario potencial per cápita de cada municipio. Se toman sólo aquellos municipios que están por debajo del promedio (brecha positiva) para calcular la transferencia necesaria de equidad fiscal de cada uno –que es la que permite igualar su capacidad fiscal potencial al promedio per cápita de los per cápita potenciales de los municipios– y se suman para obtener la transferencia necesaria de equidad fiscal de todos los municipios. Luego, se calcula el coeficiente de corrección de equidad fiscal que es igual a la relación entre el monto de transferencia disponible y el necesario para la equidad fiscal de todos los municipios. Finalmente, se calcula la asignación de transferencia de equidad fiscal para cada municipio multiplicando el coeficiente de corrección por la transferencia necesaria de equidad fiscal de cada municipio.

c.2) La transferencia de **Eficiencia o Esfuerzo Fiscal** de recaudación para cada municipio (T_{fit}) es igual al producto del índice de distribución por esfuerzo fiscal (I_{dit}) con el que participa cada municipio respecto a la suma de índice de esfuerzo fiscal de todos los municipios por el monto de la transferencia de esfuerzo fiscal para todos los municipios (T_{ft}).

$$T_{fit} = I_{dit} \times T_{ft}$$

Para obtener estos valores se calcula el esfuerzo fiscal de cada municipio como la relación entre la recaudación real del IBI de dicha municipalidad en el año $t-2$ y el potencial tributario del IBI de la misma. Después se calcula el índice de distribución de cada municipio en el año t como la razón entre el esfuerzo fiscal de cada municipio y la sumatoria de esfuerzo fiscal de todos los municipios (así, la suma de los índices de todas las municipalidades es igual a 1). Finalmente se calcula la asignación del monto de transferencia de eficiencia fiscal en la recaudación de IBI para cada municipio.

c.3) La transferencia por **Población** a distribuir a cada municipio (T_{hit}) es igual al producto de la proporción que alcanza el municipio i en el año t con respecto a la población total de los municipios (Q_{it}) por el monto de la partida presupuestaria del criterio población (T_{ht}).

$$T_{hit} = Q_{it} \times T_{ht}$$

c.4) La transferencia por **Ejecución** a distribuir a cada municipio (T_{git}) es igual al producto de la participación relativa en ejecución (W_{it}) que alcanza el municipio i en el año t , en el total de las proporciones alcanzadas por todos los municipios por el monto de la partida presupuestaria del criterio ejecución (T_{gt}).

$$T_{git} = W_{it} \times T_{gt}$$

Para ello se comienza por calcular la proporción de cumplimiento de cada municipalidad en el período $t-2$ que es igual a la razón entre el monto ejecutado de la asignación para inversiones en el municipio y el monto asignado al municipio en el año $t-2$. Luego, se calcula la participación relativa de cumplimiento de cada municipalidad que es igual a la razón entre la proporción de cumplimiento de una municipalidad en el año $t-2$ y la sumatoria de la proporción de cumplimiento de todas las municipalidades en el año $t-2$. Finalmente, se multiplica este valor por el monto a ser distribuido por el criterio ejecución en el año t .

De forma transitoria, la asignación de transferencia de ejecución para cada municipio en el año 2004 será igual al monto de transferencia por ejecución para todos los municipios del año 2004 repartido entre el número de municipios existentes que participen en la distribución en el año 2004. Es decir, una distribución igualitaria.

$$T_{git\ 2004} = 1 / N \times T_{gt\ 2004}$$

Fuente: Anexo de la Ley de Transferencias (Nº 466).

Finalmente, el art. 24 determina que la Secretaría Técnica de la Comisión de Transferencias, en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC), deberá realizar el estudio para la determinación del Potencial Fiscal Municipal en un plazo no mayor de un año después de entrada en vigencia la ley y mientras tanto se utilizará la estimación realizada por el INIFOM que fue utilizada en el cálculo de las transferencias del 2002.

El nivel y la distribución de las transferencias a los municipios

Luego de las consideraciones efectuadas respecto a las distintas circunstancias por la que han pasado los criterios de distribución, tanto primaria como secundaria, en cuanto a las transferencias efectuadas a los municipios, el cuadro 10 muestra los cambios que resultan del nuevo régimen de la Ley 466, ya que el promedio de transferencias por habitante pasó de los C\$ 27 anuales a cerca de C\$ 73, es decir, se incrementó en un 170% entre el 2003 y el 2004, más que duplicándose en términos del PIB ya que paso de 0,24% a 0,56%.

En lo que respecta a los efectos de los nuevos criterios en materia de distribución secundaria se observan los siguientes aspectos:

- En primer lugar, el municipio de Managua ha venido perdiendo peso relativo pasando del 5% del total que recibió en el año 2001 al 2,5% en el año 2004, es decir se ha reducido a la mitad su participación en la distribución secundaria.
- En segundo lugar, no se observan cambios muy significativos entre el resto de los municipios como consecuencia de los nuevos criterios, que por cierto resultan ser mucho más complejos de aplicar, y que requieren de estudios sobre el potencial tributario aún no concluidos tal como se señala en la sección siguiente.
- En tercer lugar, si algo puede decirse es que los mismos no han mejorado la participación de los municipios con mayor nivel de pobreza extrema, ya que el grupo de municipios clasificados como H, con un 35% de pobreza extrema en su población, pasó de recibir el 13,2% en el año 2003 al 10% en el año 2004, es decir que redujo su participación en el 25%, si bien recibe mayores montos absolutos como consecuencia del incremento en la distribución.

Cuadro 10
TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS ^(a)

Categoría	Total anual				Distribución 2004 ^(b)	
	2001	2002	2003	2004	P/ Inversión	P/ Gtos. Ctes.
<i>(En porcentaje del PIB)</i>						
Total	0,16	0,23	0,24	0,56	0,40	0,16
<i>(En millones de córdobas)</i>						
A	4,4	4,4	4,0	10,2	9,2	1,0
B	11,0	14,3	12,7	49,3	39,5	9,9
C	7,2	9,6	10,1	26,6	21,3	5,3
D	15,0	26,3	31,4	72,1	55,6	16,5
E	22,9	34,0	40,0	122,5	86,1	36,4
F	8,1	13,1	16,3	43,8	28,3	15,4
G	8,5	13,7	16,1	42,4	26,0	16,4
H	10,6	16,7	19,9	40,9	24,6	16,4
Total	87,5	132,1	150,4	407,9	290,5	117,4

(continúa)

Cuadro 10 (conclusión)

Categoría	Total anual				Distribución 2004	
	2001	2002	2003	2004	P/ Inversión	P/ Gtos. Ctes.
<i>(En porcentaje del total)</i>						
A	5,0	3,3	2,7	2,5	3,2	0,9
B	12,5	10,9	8,4	12,1	13,6	8,4
C	8,2	7,3	6,7	6,5	7,3	4,5
D	17,1	19,9	20,9	17,7	19,1	14,1
E	26,1	25,7	26,6	30,0	29,6	31,0
F	9,2	9,9	10,8	10,7	9,8	13,1
G	9,7	10,4	10,7	10,4	8,9	14,0
H	12,1	12,6	13,2	10,0	8,5	13,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>(En córdobas por habitante)</i>						
A	4,1	4,1	3,8	9,6	8,7	1,0
B	7,8	10,1	9,0	34,9	27,9	7,0
C	14,1	19,0	19,9	52,4	42,0	10,5
D	18,4	32,2	38,5	88,4	68,1	20,3
E	20,7	30,8	36,3	111,1	78,1	33,0
F	28,3	45,9	57,2	153,8	99,6	54,2
G	35,4	57,0	66,9	175,8	107,8	68,0
H	51,9	82,2	97,8	201,5	120,9	80,6
Total	15,6	23,5	26,7	72,5	51,6	20,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INIFOM.

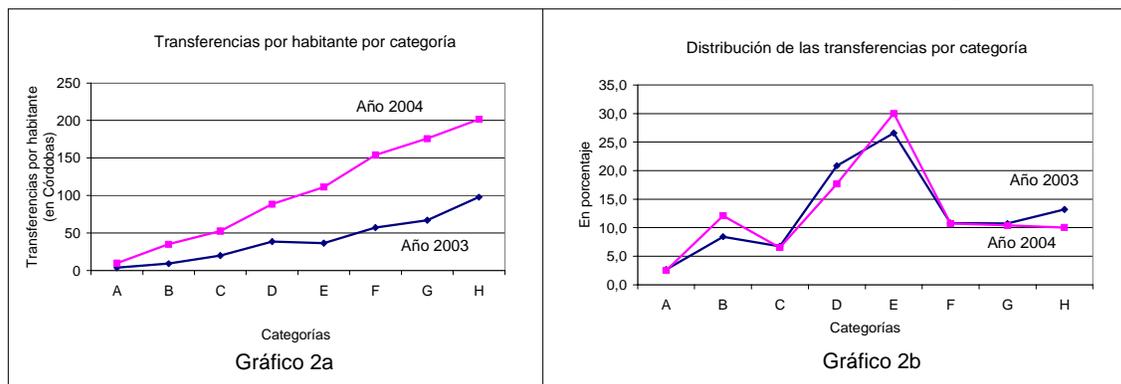
(a) Las categorías corresponden a los ingresos corrientes del año 2003.

(b) En los años 2001 al 2003 la asignación para gastos corrientes fue del 20% del total asignado.

Como se puede apreciar claramente en el gráfico 2a, las diferencias en los montos de transferencias per cápita entre las categorías de municipios de mayores ingresos propios y los de menores ingresos propios son realmente importantes pues los municipios de la categoría H reciben 21 veces más que el municipio de la categoría A y 2,8 veces más que el promedio. El nuevo esquema de transferencias, si bien ha beneficiado más en términos absolutos a los municipios de menores recursos debido al aumento de la distribución primaria, prácticamente ha triplicado los montos de todas las categorías por lo cual la estructura porcentual sigue siendo la misma que en el sistema anterior como se ve en el gráfico 2b.

Gráfico 2

TRANSFERENCIAS POR CATEGORÍA EN 2004



En el cuadro 11 se presenta la proporción entre las transferencias del gobierno a los municipios y los ingresos tributarios municipales, que es de 0,34 veces en promedio para el total de los 152 municipios, y mientras que la categoría D duplica este valor, a partir de la categoría E los ingresos por transferencias son mayores que los ingresos tributarios. Puede apreciarse también la gran variabilidad que hay dentro de cada categoría pues el máximo de cada una de ellas iguala o supera el promedio de la siguiente (excepto obviamente la categoría A que tiene un sólo municipio). En las últimas dos columnas se aprecia que el monto per cápita del total de transferencias más ingresos tributarios es bastante similar para las distintas categorías (excepto Managua), los municipios de la categoría E quedan con aproximadamente 15% menos que el promedio sin Managua y los municipios de menores ingresos son los más favorecidos pues finalmente disponen de más recursos que el resto.

Cuadro 11
RELACIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS E INGRESOS TRIBUTARIOS

Categoría	Transferencias sobre ingresos tributarios municipales			Monto por hab (C\$)	
	Mín	Promedio	Máx	Ingr. trib.	Ingr. trib. + Tr.
A	0,02	0,02	0,02	579,9	589,6
B	0,12	0,18	0,27	192,0	226,9
C	0,22	0,31	0,71	168,9	221,4
D	0,25	0,74	1,54	119,4	207,8
E	0,49	1,52	4,12	73,1	184,2
F	0,32	2,05	3,99	75,0	228,8
G	1,62	3,55	10,19	49,5	225,3
H	2,19	5,89	17,67	34,2	235,7
Total	0,02	0,34	17,67	211,3	283,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INIFOM.

Si se ordenan los municipios según el rango de la proporción entre las transferencias y los ingresos tributarios, resulta que 28 de ellos tienen una relación inferior a 0,5 veces, 25 están entre 0,5 y 1, y el resto tiene una indudable dependencia de las transferencias que llega inclusive a más de 10 veces sus ingresos tributarios en 7 de esos municipios.

3. El potencial tributario municipal

Con el objetivo de beneficiar a los municipios con menores capacidades de ingresos, se incluyeron dos criterios en la fórmula de distribución que están íntimamente relacionados con el potencial fiscal de las municipalidades.

El primero y el más directo lo constituye el criterio de Equidad Fiscal, que asigna a cada municipalidad en función de su potencial tributario, y el segundo criterio es el de Eficiencia Fiscal que premia en razón de lo que cada municipio percibe por el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) respecto al potencial tributario del IBI en dicho municipio (a excepción de aquéllos de las Regiones Autónomas del Atlántico, que tienen un tratamiento diferenciado en la fórmula, y a Managua, a la cual la Ley le otorga un porcentaje fijo del monto total de la partida presupuestaria).

Por ello, para aplicar la fórmula de distribución para el 2004 y estimar el potencial tributario municipal se realizaron los siguientes cálculos:

Primero, partiendo del total de ingresos corrientes ejecutados por el conjunto de municipios en el año 1998, considerando este año como base, se aplicó la tasa de inflación de los años 1999,

2000 y 2001, estimando de esa manera lo que deberían estar cobrando, como mínimo, el total de los municipios en el año 2001.

Segundo, se sumó el total de las recaudaciones por concepto del IBI del conjunto de municipios y se calculó para cada uno su posición relativa con respecto a la suma del potencial del IBI del total de los mismos. La potencialidad del IBI es una estimación que se basa en el número de propiedades de cada municipio definido en el Censo Nacional de Población del año 1995 multiplicándole el valor de un bien inmueble con condiciones mínimas, según la metodología SISCAT.

En un tercer paso se multiplicó el estimado del total de la recaudación para el año 2001 de cada municipio por la posición relativa del mismo en el potencial del IBI, estimando de esa manera el potencial tributario municipal para el 2002.

En la definición de ésta metodología se tomó en cuenta el principio utilizado en otros países de que una buena medida de la potencialidad tributaria municipal son los activos físicos de un municipio (o sea el valor total de sus propiedades), en la medida que refleja el comportamiento económico y la riqueza del territorio.

En función de contar con una metodología más exacta, la Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, Ley N° 466, en su artículo 24 Disposiciones Transitorias, manda a la Secretaría Técnica de la Comisión de Transferencias que en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) realicen un estudio para la determinación del potencial tributario municipal, que incluye impuestos, tasas y contribuciones especiales, señalando un termino de un año, desde la entrada en vigencia de la Ley.

Con ese objetivo el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) financió una consultoría para elaborar una metodología basada en una muestra de treinta municipios para que posteriormente sea aplicada en los demás y que, la Comisión de Transferencias cuente con la determinación del potencial tributario municipal para ser utilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el cálculo de las transferencias para el año presupuestario 2005.

El estudio base finalizó el 30 de octubre de 2004 y no se hizo a tiempo para incluir los resultados en el PGR de este año por lo que se siguió utilizando el cálculo de potencialidad fiscal que hiciera el INFOM en 2002. Según fuentes de ese organismo el estudio nacional estará finalizado recién en agosto de este año por lo que es de esperar que sus resultados se utilicen para el PGR 2006 (ver recuadro 4).

Recuadro 4

**MODELO DE DETERMINACIÓN DEL POTENCIAL TRIBUTARIO MUNICIPAL (MDPTM)
PARA LOS MUNICIPIOS DE NICARAGUA**

El objetivo central de la consultoría fue proponer una metodología para la determinación del Potencial Tributario Municipal (PTM) y validarla para 30 municipios. Para la determinación de la metodología, se partió de la base de que cuando las comunidades locales y municipios intentan medir su eficiencia en la recolección de impuestos, es necesario modelar la relación existente entre las actividades económicas locales (generadores económicos), la base de tributos (generador fiscal) y la habilidad de recolectar y usar los impuestos (manejo fiscal). La metodología propuesta para el PTM, que ha partido del *Show Me Model* (SMM) –en Estados Unidos, casi la mitad de los Estados están utilizando una variante del SMM– ha sido adecuada y flexibilizada para lograr su adaptación y con ello responder más efectivamente a la realidad nicaragüense. Se presenta una metodología de cálculo unificada basada en variables socio–económicas, que permite contar con un método no subjetivo para estimar el comportamiento del PTM en el futuro. El uso de la metodología nos permite determinar una serie de coeficientes que se utilizan para proyectar cambios en el comportamiento de las variables que hace al comportamiento de los tributos. Esto significa que en lugar de sólo utilizar ingresos corrientes pasados ajustados por inflación, como se ha hecho hasta el 2004, se integrarán variables de impacto que reflejen las variaciones en el ingreso y el nivel de desempleo en la localidad, variables que una vez integradas mejoran la determinación del PTM.

El fundamento teórico y metodológico del modelo es el siguiente: los cambios exógenos en el empleo local inducen cambios en la oferta de trabajo y en las preferencias de los residentes en la región; la Teoría Económica nos explica como están interrelacionadas estas variables; estas relaciones pueden ser estimadas estadísticamente para medir el impacto de los cambios.

El modelo propuesto presenta las interrelaciones entre las variables y las estima estadísticamente a través de un sistema de 16 ecuaciones. Divididos en un grupo de ecuaciones generales y módulos sectoriales. Si las ecuaciones nos dan elasticidades confiables, las 16 ecuaciones se corren en un modelo multi–ecuacional que permite efectuar una proyección de todas las variables. Si utilizamos las 16 ecuaciones, podemos determinar coeficientes socio–económicos que pueden ser utilizados para:

a) efectuar proyecciones puntuales, como en el caso de nuestro proyecto, para estimar cambios en ciertas variables, o

b) realizar líneas base (*baselines*) proyectando 5, 10 o más años; esto se utiliza para evaluar el impacto de cambios en niveles de actividad económica o perfil demográfico y su impacto en la demanda de servicios, necesidad de nueva infraestructura o cambios en la recaudación fiscal.

El proceso de validación se inició con la recolección y procesamiento de datos. En dicha etapa se pudo determinar que no habría suficiente información para poder correr el sistema de ecuaciones en forma completa. Esta ha sido una de las lecciones principales del proceso de validación. Es por ello que en Nicaragua se necesita contar con información censal y de encuestas, generadas hasta el nivel municipal, las cuales permitan correr el modelo propuesto utilizando todas sus bondades, o cualquier otro diseñado sobre las mismas bases.

Haciendo uso de la flexibilidad del modelo, se redujo el número de ecuaciones y se procedió a correr las restantes con una combinación de información institucional, generada por la encuesta efectuada por *Boston Institute for Developing Economies* (BIDE) en los 30 municipios de la muestra y estimaciones elaboradas por BIDE para completar información faltante. El resultado de la estimación arrojó sólo coeficientes confiables para dos ecuaciones, una que se vincula con el valor catastral, y se aplica para la estimación del impuesto a las propiedades (IBI) y la segunda que se aplica al ingreso fiscal por tributos. Con estas dos ecuaciones, se alcanzó el objetivo básico de correr un modelo econométrico y comprobar que se puede proyectar el Potencial Tributario Municipal con un alto grado de confiabilidad.

(continúa)

Recuadro 4 (conclusión)

De todos modos, el BIDE correrá el modelo nuevamente, sin cargo al proyecto, una vez que el INIFOM provea de la información necesaria, que se le ha requerido por nota separada, para los 151 municipios. Una vez resuelto el modelo para 151 municipios, se podrá anticipar por cuantos años será posible utilizar los coeficientes que resulten.

En el caso particular nicaragüense la metodología ha sido altamente sub-utilizada, dado que la misma está básicamente diseñada como instrumento de decisión de inversión y presupuesto, y en este caso ha sido ocupada únicamente para realizar un proceso de medición. Además, supuestos iniciales determinaban que había información oficial válida para soportar el modelo, especialmente información económica y laboral, sin embargo, se determinó que las estadísticas oficiales disponibles llegan al nivel de Departamento y no alcanzan al nivel Municipal, que era el nivel requerido.

Fuente: Este recuadro es un extracto del informe elaborado por *Boston Institute for Developing Economies Ltd.* para el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Proyecto de Fortalecimiento Municipal NIC/01/C01 – FNUDC, Proceso No. 02–05–2004, Octubre 30 de 2004.

4. Conclusiones

En primer lugar hay que señalar que el principio de simplicidad que debe regir esta ley no parece haberse cumplido con el actual esquema de transferencias ya que como pone de manifiesto AMUNIC “no es de fácil interpretación para el lector común” lo que ha llevado a que dicha institución prepare una Guía Metodológica para aplicar la fórmula de distribución teniendo como destinatarias a las autoridades de los gobiernos municipales, lo que arroja un manto de dudas respecto de las posibilidades de control que podrá haber en el futuro sobre el cumplimiento de esta Ley así como de la idoneidad de la misma para satisfacer las demandas de los municipios. Esto podría incluso llevar a discusiones no previstas cuando se vean los primeros efectos de este esquema de distribución.

Esta idea encuentra sustento en el estudio que CINASE (2005) realizó para ver los efectos de la aplicación de la Ley 466 sobre una muestra de 30 municipios, donde se concluye que el 73% de los actores locales no conocen la Ley de Transferencias y sus implicaciones y tampoco han sido informados sobre los desembolsos recibidos o su destinación. Por otro lado el 40% de los alcaldes presentan dificultades en el entendimiento de la fórmula y demandan mayor capacitación.

En cuanto a los principios de transparencia y publicidad, los municipios parecen estar bien encaminados ya que el INIFOM publica, aunque en forma agregada y resumida todavía, buena parte de la información que le deben suministrar los municipios.

Existe un serio conflicto en cuanto a la clasificación contable de las transferencias ya que AMUNIC, y por ende los municipios que la integran, interpretan a las transferencias como recursos propios de libre disponibilidad a pesar de lo que la ley expresa claramente al respecto, pues condiciona el uso de buena parte de las mismas a realizar gastos de inversión.

El monto de las transferencias municipales es relevante para el Presupuesto del Gobierno Central pues equivale al 25% de los recursos del Tesoro dedicados en su mayoría como contrapartida de los recursos externos que financian el Programa de Inversiones Públicas (PIP) 2004. Además, comparado con la inversión en algunos sectores relevantes, el monto transferido equivale al 80% del Programa de Inversión del Ministerio de Educación y a un porcentaje similar de la inversión del Ministerio de Salud. Según proyecciones del Gobierno, las transferencias municipales llegarían a los US\$ 83 millones en el año 2008, de los cuales US\$ 58 millones deberían destinarse a inversión. Esta suma es equivalente al 75% del monto de recursos del Tesoro requerido para financiar el PIP proyectado para ese año.

La fórmula de la distribución de las transferencias cumple con la disminución de la brecha horizontal, por lo tanto disminuye el desequilibrio entre los municipios de mayores y menores recursos en términos de ingreso per cápita a pesar que en la distribución del 2004 no se empleó la fórmula en su totalidad, ya que el criterio de ejecución de la transferencia que tiene un peso del 25% rige a partir del 2005 y en el 2004 se distribuyó de forma igualitaria en base al promedio aritmético de los 151 municipios. Los criterios introducidos por la Ley 266 han favorecido a los municipios de manera general al proveer a los mismos de mayores recursos, pero no han modificado sustancialmente la distribución secundaria preexistente.

Además, existen serias dudas sobre la utilidad de los criterios incorporados en la Ley para lograr los objetivos de la misma. El estudio de CINASE (2005) concluye que los procedimientos más cuestionados para calcular el criterio de distribución de las transferencias son los que corresponden a equidad fiscal y población (el primero por utilizar un cálculo de erróneo de potencial tributario municipal y el último por basarse en estimaciones desactualizadas que no toman en cuenta el crecimiento poblacional y el impacto de la inmigración hacia municipios más urbanos). Las autoridades entrevistadas coincidieron en que el criterio más realista y motivador es el correspondiente al esfuerzo fiscal o eficiencia en la recaudación del IBI, por lo cual se justifica una mayor ponderación a ese criterio de distribución para generar mayores incentivos en la recaudación y evitar el emperezamiento fiscal en las alcaldías ubicadas en las categorías F, G y H.

Según Budinich, *“en el corto plazo, es poco probable que las municipalidades puedan utilizar las transferencias para apalancar nuevos recursos externos complementarios para inversión, ya que es difícil pensar que lleguen nuevas donaciones de montos significativos. Además, a excepción de la Alcaldía de Managua, las municipalidades tienen limitaciones para endeudarse. Los montos transferidos a las municipalidades potencialmente podrían apalancar recursos externos por unas 4 a 7 veces su monto, considerando el porcentaje de contrapartida que exigen los cooperantes para complementar los recursos externos”*.

B. Los gastos municipales

1. Las competencias en materia de gastos municipales

Las competencias son los asuntos públicos que la Constitución y las leyes señalan que deben ser atendidos por los gobiernos municipales. La Constitución de la República (art. 177) señala que *“los gobiernos municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción”*. La Ley de Municipios repite este precepto constitucional en su art. 6 y seguidamente, en su art. 7, brinda un extenso listado de las competencias que el municipio debe de satisfacer, para beneficio de sus pobladores.

Resulta interesante analizar las competencias desde el punto de vista conceptual y analizarlas desde la realidad. Conceptualmente, las competencias puede clasificarse en tres tipos (ver cuadro 12): competencias de hacer (provisión de servicios); competencias de regulación y control; y competencias de promoción.

Cuadro 12

CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

De hacer	Regulación y control	Promoción
Recolectar residuos, tratar y disponer de los desechos sólidos	Control de higiene y salubridad en mercados, rastros y lavaderos	Promover la construcción y mantenimiento de puestos y centros de salud urbanos y rurales
Drenaje pluvial y eliminación de charcas	Autorizar y registrar fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes	Promover campañas de higiene y salud preventiva
Mercados, rastros y lavaderos públicos	Dictar normas de funcionamiento de los cementerios	Promover la cultura, el deporte y la recreación
Garantizar el ornato público	Planificación, normalización y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural Impulsar planes de desarrollo Delimitar áreas urbanas y suburbanas Regular y controlar el uso del suelo Monitorear el uso del subsuelo Controlar el cumplimiento de las normas de construcción	Impulsar de manera sostenible el turismo
Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas	Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y de los recursos naturales.	Promover el respeto de los derechos humanos
Prestar los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad	Impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intramunicipal, administrar terminales de transporte	Promover comités municipales de emergencia
Construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intramunicipales	Administrar puertos fluviales y lacustres	
Diseñar y planificar la señalización de las vías urbanas rurales	Registrar el estado civil de las personas	

Fuente: Perazzo (2003).

Sin embargo, el ejercicio real de estas competencias es muy disímil entre los Municipios. Sobre una muestra de 143 municipios, el INIFOM ha encontrado los resultados que se muestran en el cuadro 13.¹³ Puede observarse que de las 10 competencias que más se cumplen las cuatro primeras son funciones de regulación o contralor y las seis últimas son responsabilidades de hacer. Asimismo, las responsabilidades de hacer tienen una muy baja proporción de municipalidades que las cobran, no así las de regulación.

¹³ Ver Proyecto Fortalecimiento y Desarrollo de los Municipios de Nicaragua (PROFIM), *Diagnóstico municipal – organización y gestión de recursos humanos*, ediciones 1997, 1999 y 2000.

Cuadro 13

PRINCIPALES COMPETENCIAS MUNICIPALES EJERCIDAS EN NICARAGUA

Competencias	Municipios que ejercen la competencia	Municipios que la cobran
Registro civil	132	125
Registro y autorización de fierros	130	125
Registro y autorización de guías de transporte de ganado	124	118
Registro y autorización de cartas de venta	122	118
Participación en campañas de higiene	114	n/a
Parques	111	11
Constitución de comités municipales de emergencia	109	n/a
Construcción y mantenimiento de calles y aceras	103	11
Recolección de desechos sólidos	97	72
Construcción y mantenimiento de puentes y caminos	97	s/d

Fuente: Perazzo (2003).

(n/a): No aplicable.

(s/d): Sin dato.

El art. 9 de la Ley 40 (Ley de Municipios), dice que en el ejercicio de su competencia, los municipios podrán: a) contratar con otras Instituciones del Estado la prestación de servicios que por su naturaleza puedan ser realizados por ellas de una mejor forma, observando su correcta ejecución; b) celebrar contratos u otorgar concesiones previa licitación con personas naturales o jurídicas, de carácter privado para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título, sin menoscabo de ejercer sus facultades normativas y de control. Por su parte, el art. 10 dice que los gobiernos municipales tienen la facultad de intervenir y participar en todos los asuntos que afecten su competencia.

El art. 11 dice que los Gobiernos Municipales podrán contratar con el Poder Ejecutivo la delegación de atribuciones que correspondan a la administración central, acompañada de la transferencia de los recursos necesarios para la ejecución de la obra o la prestación del servicio (ver recuadro 5). La doctrina clasifica las competencias de los entes locales en competencias propias, concurrentes y delegadas: son competencias propias las que se ejercen dentro del marco de la autonomía municipal y bajo su propia responsabilidad; son competencias concurrentes (compartidas), aquéllas en que los Municipios actúan complementariamente con la Administración Central; son competencias complementarias aquéllas que se ejercen en coordinación con el ente nacional correspondiente. Se está en presencia de competencias delegadas cuando la administración central u otras administraciones intermedias pueden delegar en los municipios, el servicio de las mismas en áreas de sus propios intereses, garantizando los recursos financieros de parte de la administración delegante y la capacidad administrativa, de parte de la administración local delegataria.

Debe señalarse que tanto la Ley de Municipios como su Reglamento, no desarrollan adecuadamente el tema de las competencias, así como las formas de prestar los servicios públicos que de ellas se derivan y el asunto de las relaciones inter-administrativas en el caso de las competencias concurrentes presentándose un vacío jurídico que puede generar conflictos de competencias con algunos Ministerios. Este error jurídico puede ser subsanado parcialmente por los concejos Municipales por medio de Ordenanzas en lo relativo a la forma de organizar la prestación de los servicios públicos municipales. En el caso de las relaciones inter-administrativas solamente a través de convenios de cooperación entre el municipio y el ente nacional correspondiente puede llenarse el vacío, mientras no se dicte un nuevo Reglamento. Es por estas

razones que deben consultarse y considerarse otras leyes y reglamentos que establecen vínculos de coordinación en cuanto a competencias entre la Municipalidad y otras Instituciones del Estado (Ley de Municipios y su Reglamento; Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y su Reglamento; Reglamento para la Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental; Decreto para garantizar el Desarrollo Sostenible; Ley de División Política y Administrativa; Ley de la Contraloría General de la República).

Recuadro 5

ALTERNATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE GASTO PÚBLICO

A) Programas de inversión elegibles para la descentralización

Un análisis detallado del Programa de Inversiones Públicas (PIP) permite identificar que diversos Programas y Proyectos que están ejecutando ministerios y entes autónomos contienen actividades y obras que son de competencia propia del municipio, o que podrían ser compartidas con aquéllos que tengan las capacidades para hacerlo. También hay inversiones en áreas en las cuales los municipios están facultados para recibir como atribución delegada del nivel central. Para identificar los programas/proyectos del nivel central en el ámbito municipal, se revisó el PIP 2003 y el PIP 2004 analizando el tipo de inversiones que se realizan y la posibilidad de compartirlas o delegarlas en los términos de la ley vigente, si los municipios lo solicitan.

En la revisión de la cartera de inversiones públicas se aplicaron varios criterios para seleccionar aquellos programas y proyectos elegibles para la descentralización. Primero, como criterio de exclusión, se descartó aquellos programas que se relacionan con las funciones propias de los ministerios y que son indelegables, por ejemplo las relacionadas con las funciones normativas o aquellas de ámbito nacional o departamental que van más allá de la jurisdicción municipal (inversiones de carácter nacional como las carreteras, los puertos, o los hospitales). También se descartaron inversiones que por su envergadura trascienden las capacidades de gestión local y que podrían ser entregados en concesión a entidades privadas (sistemas de agua y alcantarillado o sistemas de distribución de energía eléctrica). Luego, entre los programas y proyectos de ámbito municipal, potencialmente elegibles, se seleccionaron aquéllos que cumplieran alguna de las categorías siguientes:

- i. Categoría 1: programas y proyectos que abordan actividades de competencia propia municipal, y/o que ya están ejecutándose a través de las alcaldías (o directamente por éstas).
- ii. Categoría 2: programas y proyectos de competencia concurrentes, que ya están ejecutándose con participación de las alcaldías.
- iii. Categoría 3: programas y proyectos que realizan inversiones en áreas de competencia concurrente y que podrían ejecutar los municipios como atribución delegada del nivel central, como los faculta la ley.

Algunos programas tienen componentes elegibles y no elegibles. En estos casos, se seleccionó aquéllos que en más de un 70% tenían componentes elegibles.

(continúa)

Recuadro 5

La Cartera de Proyectos elegibles para la descentralización cubre un total de 78 proyectos distribuidos entre 9 instituciones, siendo la de mayor importancia el FISE, seguido de ENACAL, el MTI, la CNE y el INIFOM. Existe un monto interesante de inversiones en ámbitos de competencias propiamente municipales o que se está ejecutando directamente a través de las alcaldías (principalmente las inversiones de FISE e INIFOM). Los montos de inversión por categorías difieren bastante entre sí, y la Categoría 3 tiene inversiones crecientes programadas para los próximos tres años. Cabe señalar que varios de los proyectos seleccionados terminan su ejecución antes del 2008 y es probable que algunos de ellos contemplen una extensión a una próxima fase, lo que daría la oportunidad de insertarlos desde su inicio dentro del Sistema de Transferencias Municipales.

B) Experiencias de descentralización de programas de inversión pública

Frente a la preocupación de si existe capacidad en los municipios para administrar adecuadamente los nuevos recursos provenientes de las transferencias y de futuras inversiones, existe la experiencia de descentralización en el FISE de delegar a los municipios todas las actividades del ciclo de proyecto. Esta experiencia se inició con un piloto en 9 municipios y en este momento existen 55 que están ejecutando en forma descentralizada la cartera de proyectos FISE, manejando el 40% de las inversiones totales de la institución (en 2003). Esta iniciativa desarrolló procesos, procedimientos y capacidades que podrían extenderse al resto de las municipalidades, dentro de un cierto plazo de tiempo. Estos 55 municipios descentralizados recibirán en 2004 el 44% de las transferencias totales y el 47% de las transferencias de capital. Con la experiencia acumulada con la Cartera del FISE, podría esperarse una adecuada ejecución de las inversiones y que se extienda la experiencia al resto de los municipios del país. El FISE ha desarrollado una herramienta informática simplificada para apoyar a los municipios en el manejo de la inversión (ciclo de proyecto), que abarca desde la formulación hasta la ejecución y posterior administración y mantenimiento de las inversiones.

Otra experiencia avanzada hacia la descentralización son los Fondos de Mantenimiento Preventivo transferidos a los municipios para dar mantenimiento a centros escolares y unidades de salud (56 municipios beneficiados en 2003). Estos Fondos se financian enteramente con recursos internos y son ejecutados con participación activa de los Consejos Escolares y los Comités de Salud. Estos fondos se incrementan con aportes de las alcaldías y de las comunidades (cercano al 20%).

Una experiencia iniciada recientemente por el FISE es el financiamiento de proyectos ejecutados directamente por las comunidades, con la intermediación de la municipalidad en el manejo de los fondos, y apunta a fortalecer las relaciones entre ambos, incentivar la participación de las comunidades en resolver sus prioridades y fomenta los aportes de recursos no financieros (materiales, trabajo) para abaratar costos y poder atender otras necesidades.

En los próximos años, todas estas experiencias, y otras similares que existen en otras entidades aunque en menor escala, podrían extenderse hacia los municipios con menores capacidades para procurar una gestión eficiente de las inversiones.

(continúa)

Recuadro 5 (conclusión)

C) Buscando la sostenibilidad fiscal del sistema de transferencias

Para fines de consistencia fiscal el gobierno de Nicaragua se ha comprometido a transferir competencias a los municipios, para contrarrestar la presión fiscal que significará las crecientes transferencias municipales dispuestas por la Ley. Sin embargo, como la misma ley lo señala expresamente, el traspaso de nuevas competencias debe ser acompañada de los recursos necesarios para cumplirlas. Esta disposición legal limita la posibilidad de ahorrar recursos en el nivel central por medio del traslado de competencias. Los programas de mantenimiento de infraestructura de educación y salud (ambas competencias del gobierno central) que son apoyados por FISE, transfieren recursos a las municipalidades para que éstas se encarguen del mantenimiento de los centros escolares y unidades de salud, aunque se ha comprobado que existe disposición de los municipios (y también de la comunidad) a aportar de sus recursos propios para complementar dicho financiamiento.

El otro camino sería que el nivel central dejara de realizar inversiones en competencias propias de los municipios. Hay algunos casos de programas que cumplirían esta condición, como es el caso de algunos programas de inversión del FISE e INIFOM en infraestructura comunitaria (calles, andenes). En todo caso, estos programas no involucran grandes sumas de inversión.

En consecuencia, sólo quedaría la posibilidad de avanzar en el co-financiamiento compartido en forma voluntaria por parte de las municipalidades, en áreas en las cuales éstas tengan “disposición a pagar” por atraer programas o proyectos del gobierno central a su jurisdicción. Si el gobierno central lograra incentivar esta modalidad, efectivamente podría “ahorrarse” los recursos de contrapartida de los programas y proyectos y, por esta vía, lograr la sostenibilidad fiscal y sostener el Programa de Inversiones Públicas en los niveles proyectados en los próximos años.

D) Bases para una nueva estrategia de inversión pública

Una estrategia de largo plazo para la descentralización de la inversión pública basada en el co-financiamiento de las inversiones entre el gobierno central y los municipios tiene diversas ventajas: i) los municipios tendrían incentivos para utilizar los recursos de la transferencia para co-financiar inversiones porque eso les permitiría multiplicar las inversiones de beneficio para su jurisdicción; ii) este mecanismo les daría un poder de “voto” a los municipios, en el sentido de expresar sus preferencias por aquellos programas de la administración central que consideran de mayor interés para el desarrollo local; iii) permitiría al gobierno central coordinar mejor las inversiones considerando las prioridades del nivel local para sostener el nivel proyectado de inversiones; iv) obligaría al gobierno a considerar las prioridades locales de inversión, a la hora de gestionar recursos externos; v) a su vez, el gobierno central podría aprovechar este mecanismo para orientar mejor las decisiones locales de inversión hacia las prioridades nacionales, estableciendo porcentajes de contrapartida variables según el tipo de proyecto y su aporte a las metas nacionales; vi) esta modalidad permitiría premiar las inversiones en los municipios más pobres, pidiendo una contrapartida mayor a los que tienen mayor capacidad de generación de ingresos; vii) también permitiría discriminar positivamente a favor de cierto tipo de inversiones consideradas de mayor prioridad nacional (por ejemplo, educación primaria, agua y saneamiento, atención primaria de salud, etc.); viii) con este mecanismo, se podría establecer un fondo concursable para inversión, al cual postularían los municipios, cuyos criterios de asignación premien a aquellos que co-financien un mayor porcentaje del costo de inversión del proyecto; ix) como resultado, se lograría compatibilizar mejor las metas nacionales y las prioridades locales de inversión, y la asignación territorial de la inversión pública sería más acorde con las prioridades de los gobiernos locales.

Adicionalmente al co-financiamiento, es preciso avanzar en la descentralización de funciones y la definición más clara de las competencias ministeriales y municipales, dentro del marco legal vigente.

Fuente: Este recuadro resume los puntos principales del informe elaborado por Ema Budinich B., Identificación de alternativas de descentralización de gasto público hacia las municipalidades, Managua, Nicaragua, Febrero 2003.

2. El nivel y la estructura de los gastos municipales

En lo que respecta al nivel de los gastos municipales se observa que evolucionan de manera consistente con el nivel de los ingresos totales obtenidos por los mismos, generándose de manera sistemática un leve superávit durante los últimos años.

Es por ello que debido al incremento en el monto de las transferencias operado entre el 2003 y el 2004 se observa un sustancial aumento de los mismos del orden del 33%, lo que significa que los municipios han dispuesto en este último año de recursos financieros como para llevar a cabo programas de combate a la pobreza, según se observa en el cuadro 14.

Asimismo en cuanto a la composición de las erogaciones entre gastos corrientes y de capital, se observa que durante estos últimos años se ha producido un sustancial incremento de las erogaciones en capital habiéndose duplicado respecto al PIB, pues pasaron del 1,0% al 2,0% entre los años 2000 y 2004, a la vez que los gastos corrientes se han mantenido constantes en todo el período, lo que está señalando la potencial capacidad de los municipios para encarar programas en relación con el tema de la pobreza ya que están demostrando tener la capacidad suficiente como para administrar este tipo de gastos.

En cuanto a la composición del gasto corriente cabe mencionar que el gasto en personal representa sólo el 22% del total de las erogaciones en 2004 (ver cuadro 15), es decir que los recursos transferidos y obtenidos por los municipios no están destinados sino en una cuarta parte al pago de sueldos y salarios, dato que contradice lo observado en otros países en los cuales los gastos municipales son destinados mayoritariamente al pago de gastos en personal.

Si bien no se contó con la apertura de los gastos por sector de la inversión en 2004 para el total de municipios, según el estudio de CINASE (2005), las transferencias municipales destinadas a gastos de capital significaron un 22% de las inversiones totales en los municipios y el 35% de los proyectos ejecutados por las alcaldías fueron financiados o cofinanciados por las transferencias. Las municipalidades han demostrado capacidad de ejecución de las transferencias para inversión pues lograron ejecutar el 85% de los fondos entregados por el MHCP. Las principales acciones inversionistas llevadas a cabo por los municipios incluidos en la muestra, están referidas a la construcción de obras de infraestructura (calles y caminos 52%, agua y saneamiento 8%, servicios municipales 15%, viviendas 3%, obras físicas relacionadas a educación 2% y salud 2% y otras obras aisladas 9%) que representaron el 91%. Las acciones de fortalecimiento institucional representaron un 4% y los proyectos sociales sólo un 5%.

Desde otra óptica, el 81% de las inversiones están relacionadas a acciones de competencias propias de las municipalidades y el 19% a competencias compartidas (no hubo inversiones en competencias delegadas). Se evidenció que en la mayoría de los municipios los proyectos han sido seleccionados con participación ciudadana, siguiendo los procesos de planificación del INIFOM-FISE. La mayor cantidad de proyectos está dirigida hacia las áreas urbanas, en detrimento de las áreas rurales, lo cual significa una atracción migratoria campo-ciudad. El estudio no refleja ninguna inversión rural que incentive el empleo rural o el aspecto productivo-agropecuario.

Cuadro 14

GASTOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Conceptos	2000	2001	2002	2003	2004 ^(p)
<i>(En millones de córdobas)</i>					
1-Gastos totales Gob. Central ^(a)	n/a	n/a	11 501,3	13 993,7	16 184,2
2-Gastos corrientes gob. locales	629,4	745,4	645,0	873,0	978,8
3-Inversión física y social gob. locales	479,5	479,6	532,5	798,6	1 440,4
4-Otros gastos gob. locales	0,0	0,4	61,5	31,0	171,9
5-Gastos totales gob. locales (2+3+4)	1 108,9	1 225,3	1 239,0	1 702,6	2 591,1
<i>(En porcentaje del PIB)</i>					
1-Gastos totales Gob. Central ^(a)	n/a	n/a	20,0	22,3	22,3
2-Gastos corrientes gob. locales	1,3	1,3	1,1	1,4	1,3
3-Inversión física y social gob. locales	1,0	0,9	0,9	1,3	2,0
4-Otros gastos gob. locales	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2
5-Gastos totales gob. locales (2+3+4)	2,2	2,2	2,2	2,7	3,6
PIB Nominal base 1994	50 144,6	55 528,5	57 376,3	62 673,8	72 603,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCN, e INIFOM.

^(p) Preliminar.

^(n/a) No aplicable.

^(a) Los datos no son comparables con información anterior a 2002 pues el país ha adoptado la nueva metodología incluida en el Manual de Finanzas Públicas 2001 del FMI. Además, a partir de 2004 Nicaragua alcanzó el punto de culminación de la HIPC, razón por la cual el servicio de deuda externa se presenta sobre una base caja desde 2002 en adelante.

Por último, al analizar la distribución de los gastos municipales según la categoría de los mismos para el año 2004 resalta una vez más el escaso peso de los municipios en las categorías F, G y H que en conjunto sólo resulta ser levemente superior al 10% del total. Por otra parte Managua (categoría A) y aquellos municipios clasificados en la categoría B gastan en conjunto el 56% del total, monto que si bien es inferior a la participación de los mismos en el total de los ingresos corrientes propios, resulta ser inferior a la participación de los mismos en el total de la población del país (ver cuadro 15).

Cuadro 15

GASTOS MUNICIPALES POR CATEGORÍA EN 2004^(a, b)

<i>(En millones de córdobas)</i>									
	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Gasto Total	821,4	629,7	171,0	284,1	415,8	112,7	85,2	71,2	2 591,1
Gastos Corrientes	338,1	244,7	85,0	107,1	118,6	33,3	28,8	23,2	978,8
Gastos de Personal	176,2	160,7	53,9	61,0	70,9	19,6	16,1	14,9	573,3
Servicios, materiales y productos	106,2	60,5	18,9	29,9	29,9	9,3	7,1	5,4	267,3
Transferencias y donaciones	55,7	3,9	1,3	3,3	2,7	0,6	0,8	0,4	68,7
Otros	0,0	19,6	11,0	12,9	15,1	3,7	4,8	2,5	69,5
Gastos de capital	483,3	385,0	86,0	177,0	297,1	79,4	56,4	48,0	1 612,3
Inversiones físicas	329,0	353,9	79,8	166,0	268,6	73,3	53,5	40,0	1 364,1
Inversiones sociales	0,0	30,1	6,0	10,2	18,3	6,0	2,5	3,1	76,3
Otros gastos de capital	154,3	1,0	0,1	0,9	10,2	0,0	0,4	4,9	171,9

(continúa)

Cuadro 15 (conclusión)

<i>(En porcentaje del total de cada categoría)</i>									
	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Gasto Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos Corrientes	41,2	38,9	49,7	37,7	28,5	29,5	33,8	32,6	37,8
Gastos de Personal	21,5	25,5	31,5	21,5	17,1	17,4	18,9	20,9	22,1
Servicios, materiales y productos	12,9	9,6	11,1	10,5	7,2	8,3	8,3	7,6	10,3
Transferencias y donaciones	6,8	0,6	0,7	1,2	0,6	0,6	1,0	0,5	2,7
Otros	0,0	3,1	6,4	4,5	3,6	3,3	5,6	3,6	2,7
Gastos de capital	58,8	61,1	50,3	62,3	71,5	70,5	66,2	67,4	62,2
Inversiones físicas	40,1	56,2	46,7	58,4	64,6	65,1	62,7	56,2	52,6
Inversiones sociales	0,0	4,8	3,5	3,6	4,4	5,4	3,0	4,4	2,9
Otros gastos de capital	18,8	0,2	0,1	0,3	2,5	0,0	0,5	6,9	6,6
<i>(En porcentaje del total de cada concepto)</i>									
	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Gasto Total	31,7	24,3	6,6	11,0	16,0	4,3	3,3	2,7	100,0
Gastos Corrientes	34,5	25,0	8,7	10,9	12,1	3,4	2,9	2,4	100,0
Gastos de Personal	30,7	28,0	9,4	10,6	12,4	3,4	2,8	2,6	100,0
Servicios, materiales y productos	39,7	22,7	7,1	11,2	11,2	3,5	2,6	2,0	100,0
Transferencias y donaciones	81,1	5,7	1,9	4,9	3,9	0,9	1,2	0,5	100,0
Otros	0,0	28,2	15,8	18,5	21,7	5,4	6,9	3,6	100,0
Gastos de capital	30,0	23,9	5,3	11,0	18,4	4,9	3,5	3,0	100,0
Inversiones físicas	24,1	25,9	5,9	12,2	19,7	5,4	3,9	2,9	100,0
Inversiones sociales	0,0	39,5	7,9	13,3	24,0	7,9	3,3	4,1	100,0
Otros gastos de capital	89,8	0,6	0,1	0,5	5,9	0,0	0,2	2,8	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INIFOM.

^(a) Las categorías corresponden a los ingresos corrientes del año 2003.

^(b) No está disponible información de los municipios de: El Ayote (cat. D), Prinzapolka, San Juan del Norte y La Cruz de Río Grande (cat. F), Santa Lucía (cat. G), y La Paz de Carazo (cat. H), que en 2003 representaron el 0,74% del total de gastos municipales.

IV. El aporte del Fondo de Inversión Social Emergencia (FISE) y el problema de la pobreza

A. Antecedentes

El FISE se creó el 21 de noviembre de 1990 como ente autónomo, adscrito a la Presidencia de la República, mediante decreto presidencial N° 59-90. Se le otorgó personalidad jurídica y patrimonio propio, en calidad de instrumento temporal de compensación social, para reducir el deterioro de los niveles de vida de los pobres, como resultado de las políticas de ajuste y estabilización económica. Su vida institucional era de cinco años pero se ha venido ampliando con extensiones sucesivas a través de decretos ejecutivos. En 1999, al emitirse la Ley N° 290 de Organización y Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, el FISE fue ratificado como un ente descentralizado bajo la Rectoría de la Presidencia de la República y en el 2003 se le confiere al FISE la permanencia institucional, para mantener la consistencia con las administraciones futuras y a su vez responder a la adecuación de las estrategias de desarrollo nacional, facilitando su relación con los organismos financieros y de cooperación internacional.

B. Programa del FISE

La Misión del FISE, en su calidad de institución del gobierno de Nicaragua y dependencia orgánica de la Presidencia de la República, es promover, financiar y supervisar programas y proyectos que de manera sustentable desarrollen el capital humano, social y de infraestructura física de las comunidades más pobres del país, para que estos mejoren sus condiciones de vida y a la vez tengan mejores y mayores oportunidades de insertarse en la vida económica y productiva del país. Los programas y proyectos del FISE se complementan con los de los otros sectores e instituciones estatales y privadas con el fin de armonizar y potenciar las políticas sociales y económicas principalmente a nivel local, para lograr una acción integradora y eficiente de los esfuerzos y recursos invertidos.

Los objetivos principales de la institución son los siguientes:

- i. Contribuir con la atención de las demandas apremiantes de la población en situación de pobreza.
- ii. Compensar en corto plazo, el impacto producido por las políticas de ajuste estructural.
- iii. Rehabilitar la infraestructura social del país, priorizando los sectores de educación básica, salud, agua potable y saneamiento.
- iv. Fortalecer a los gobiernos municipales y comunitarios para garantizar un desarrollo sostenible.
- v. Contribuir con la reactivación y desarrollo del sector privado nacional.
- vi. Generar empleo, especialmente para los estratos de la población de más bajos ingresos.

El FISE realiza sus actividades utilizando técnicas modernas de focalización en pobreza y sistemas informatizados de su ciclo de proyectos, resultados y procesos internos. Todas sus operaciones son guiadas por normas y procedimientos claros y conocidos por todos los interesados, con el fin de asegurar un accionar institucional moderno, transparente, eficiente y eficaz.

Las herramientas del FISE para cumplir con su misión son: el fomento del capital humano de los pobres; el fomento del capital social de las comunidades; el equipamiento físico y económico; el fortalecimiento de la Red Nacional de Protección y/o Seguridad Social; y la infraestructura económica de apoyo a la producción.

Para llevar a cabo una distribución equitativa, eficiente y transparente de los recursos, el FISE utiliza tres criterios fundamentales: Distribución Sectorial, Distribución Territorial, Ingreso Per Cápita. Estos tres criterios son esenciales no solamente para el refinamiento del mecanismo de distribución de recursos (mapa de pobreza) sino también para diseñar instrumentos y metodologías, que nos permita evaluar el impacto social de los programas y proyectos impulsados por el FISE.

Una importante función del Gobierno es la provisión de ciertos servicios públicos básicos a la población, tales como educación, salud, agua y saneamiento, los cuales son la base para el desarrollo del capital humano de un país. Por lo tanto es de suma importancia contar con un mecanismo para la distribución de los recursos que permita la focalización de las inversiones sociales de acuerdo una estrategia sectorial. El FISE utiliza como mecanismo de distribución sectorial un menú de proyectos dirigido a maximizar la capacidad del programa de inversiones sociales mediante la escogencia de los proyectos de mayor impacto social y de mayor beneficio para la población, permitiendo de esa forma que los pocos recursos disponibles sean utilizados de forma correcta y equitativa.

Actualmente la distribución de los fondos obtenidos por el FISE se lleva a cabo estrictamente sobre la base del mapa de pobreza, siendo un instrumento que le permite una mayor eficiencia en la focalización de los recursos y una mayor cobertura de la población más pobre y desprotegida. Dadas las características territoriales del nuevo y mejorado mapa de pobreza (1998–2001), se sientan las bases para el Programa Nacional de Inversión Pública, puesto que permite la coordinación entre inversión en infraestructura, con empleo y reactivación económica. Asimismo el uso del Mapa de Pobreza como el mecanismo de distribución de los recursos del FISE le permite a la institución aislarse de presiones políticas y revestirse de transparencia administrativa.

C. Relaciones del FISE con los municipios

FISE considera a las comunidades y municipios sus principales aliados. De ahí que desarrolle un Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario con el fin de fortalecer una visión de desarrollo local basada en la descentralización de procesos y recursos para la provisión de proyectos de inversión, la participación ciudadana, el alivio a la pobreza y la sostenibilidad de las inversiones. Los gobiernos municipales constituyen la bisagra democrática entre el gobierno central y la sociedad civil fundamentalmente en el ámbito rural. En muchos casos constituyen la única presencia permanente del Estado. De ahí que los procesos de desarrollo local que financie el FISE pueden adquirir mayor sostenibilidad si se realizan en estrecha coordinación y sinergia con las autoridades municipales.

La descentralización del ciclo de proyectos entendido como la transferencia de funciones, responsabilidades y recursos a las municipalidades, para que éstas sean las responsables de llevar a cabo todas las actividades inherentes al ciclo de proyecto y de la administración de los recursos, se desarrolla bajo un esquema de coordinación y negociación local, coordinado por el Gobierno Municipal, con participación de las comunidades, sectores y otros actores del desarrollo local.

Lo anterior se concreta en la participación de la municipalidad en: (i) microplanificación participativa; (ii) reconocimiento de los comités comunitarios; (iii) colaboración en la supervisión de la ejecución de los proyectos; (iv) manejo descentralizado del ciclo de proyectos; (v) co-financiación de los proyectos; y (vi) funcionamiento del Fondo de Mantenimiento Preventivo.

Por medio de la microplanificación participativa las propias comunidades, a través de reuniones que cuentan con la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil, autoridades locales y delegados ministeriales, identifican y priorizan los proyectos en sus comunidades respectivas. Estos mismos proyectos son sometidos posteriormente a las instancias correspondientes para su financiamiento, en un proceso de abajo hacia arriba.

La gestión y manejo descentralizado del ciclo de proyectos que promueve la descentralización de funciones, tiene por objetivo lograr el fortalecimiento de los gobiernos municipales, transfiriendo los procedimientos para que éstos puedan realizar los procesos de identificación, formulación y contratación de los proyectos, lo cual se hará de forma gradual y estará en función de las capacidades existentes en los diferentes municipios.

El FISE en conjunto con el INIFOM, ha emprendido la ejecución de un programa de Fortalecimiento Municipal, mediante el cual espera generar en los gobiernos municipales la capacidad técnica que le permita asumir gradualmente, algunas de las funciones relacionadas con la gestión y manejo de los proyectos sociales, hoy a cargo del FISE.

El Plan de Inversión Municipal (PIM) es un instrumento gerencial que permite la articulación de las inversiones en el Municipio para un período de tres años. En este plan deben estar identificados los proyectos para los cuales se solicitará financiamiento al FISE, de acuerdo con los

recursos asignados al Municipio y el menú de proyectos elegibles. La elaboración e implementación del PIM es responsabilidad del Gobierno Municipal con los actores locales.

En todos los Planes de Inversión Municipal que se han aprobado a la fecha, se refleja que, en promedio, los gobiernos locales aportan el 10% de sus ingresos municipales al año.

D. Recursos movilizados

Luego de 10 años de su creación y cumpliendo en gran medida con la misión institucional por la cual fue creado en Noviembre de 1990, el FISE ha logrado captar y gestionar un total de recursos por el orden de los US\$ 387,12 millones destinados al financiamiento de proyectos de alto impacto social orientados a satisfacer las necesidades de la población más necesitada. De estos recursos, US\$ 225,16 millones se obtuvieron para el período 1991–1997 y US\$ 161,96 millones fueron obtenidos para el período 1998–2001, a los cuales hay que agregar los recursos adicionales que se obtuvieron para cubrir la emergencia provocada por el paso del Huracán Mitch en Octubre de 1998. Los gastos operativos promediaron el 11% durante el período.

Desde 1991 hasta el 31 de diciembre de 2004, el FISE ha invertido un total de US\$ 346,8 millones en la contratación de 9.937 proyectos en los sectores de Educación, Salud, Agua y Alcantarillado, Servicios Comunitarios y Municipales y Mejoramiento Ambiental, de los cuales se han ejecutado el 96% de los mismos y entregado un total de 9.586 proyectos a un costo de US\$ 343,7 millones. En estos 14 años, los proyectos financiados por el FISE y finalizados han cubierto los 152 municipios del país con una inversión per cápita nacional de US\$ 61,1 por habitante.

Por otro lado, se estima que los 9.586 proyectos terminados en ese período han generado un total de 600.410 empleos–mes, lo cual significa un costo por empleo–mes de aproximadamente US\$ 572,5. Asimismo, utilizando el supuesto de que un mismo beneficiario ha recibido un promedio de beneficios de tres proyectos, se obtiene un total de 4.122.325 beneficiarios reales, con una inversión real por beneficiario de US\$ 83,4 (ver cuadro 16).

Cuadro 16
FISE – PROYECTOS TERMINADOS POR SECTOR 1991–2004

Sector	Proys.	Monto			Beneficiarios	Empleos
		(Mill. C\$)	(Mill US\$)	(Porcentaje)	Totales	
Agua y saneamiento	407	473,4	40,2	11,7	637 057	94 355
Educación	6 041	1 832,4	179,8	52,3	2 229 877	339 826
Obras y serv. comunitarios	940	612,7	60,6	17,6	4 018 746	77 518
Protección social	200	133,7	11,9	3,5	48 455	19 723
Salud	1 998	522,5	51,3	14,9	5 432 840	68 988
Total	9 586	3 574,8	343,7	100,0	12 366 975	600 410

Fuente: FISE.

El impacto distributivo de la inversión realizada por el FISE a lo largo de su existencia se valora también a través del enfoque sectorial y rural del programa, tomando en cuenta los incentivos que se generan para acumular capital humano de los pobres. En este sentido el FISE desde sus inicios de operación ha priorizado la inversión en los sectores de educación y salud, destinando de los US\$ 343,7 millones invertidos en proyectos terminados, el 52% para el sector educación (US\$ 179,8 millones) y el 15% para el sector salud (US\$ 51,3 millones). También se ha invertido significativamente en otros sectores: servicios comunitarios y municipales (18%), agua y alcantarillado (12%) y asistencia social (3%). El impacto en la educación ha sido tal, que si se toma

en cuenta el número de escuelas construidas por el FISE, se puede observar que prácticamente se ha entregado en promedio una escuela por día (el cuadro 18 muestra la información anterior desagregada por tipo de proyecto para cada sector y se ve que sólo la educación primaria y la infraestructura vial se llevan el 60% de los recursos mientras que ninguno de los planes de protección social supera el 3%).

El FISE continúa utilizando el mapa de pobreza como único mecanismo para distribuir sus recursos, su cumplimiento implica una función redistributiva que concentra la mayor proporción de los beneficios en las áreas de mayor incidencia de la pobreza. Los resultados de la inversión del FISE entre 1991 y 2004 muestran que el total de los municipios ha recibido US\$ 61,1 por habitante, dato similar a los US\$ 59,0 que recibieron en el período 1991 – octubre de 2000. Entre estas fechas los municipios en pobreza extrema han recibido US\$ 93,38 por habitante, los municipios en pobreza alta han recibido 68,78 US\$/hab y los de pobreza media y menor 38,95 US\$/hab (ver cuadro 17). Sin embargo, debido a la poca capacidad técnica de los municipios con más incidencia de pobreza, solamente el 27% de la inversión se destinó a los municipios en pobreza extrema, el 42% para los que están en pobreza alta y un 32% para los municipios en pobreza media y menor (en el período 1991–2004 estos datos son de 18,2%, 25,6% y 56,2%, respectivamente).

Cuadro 17

ANÁLISIS FOCALIZADO DE COSTO IMPACTO, ENERO DE 1991 A OCTUBRE DE 2000

Estrato de pobreza	Municipios		Población		Inversión contratada		
	Nº	(Porcentaje)	(Habitantes)	(Porcentaje)	(Mill. US\$)	(Porcentaje)	(US\$ /hab.)
Media y menor	34	23,1	2 040 526	46,8	79,5	30,9	39,0
Alta	69	46,9	1 571 454	36,1	108,1	42,0	68,8
Severa	44	29,9	745 119	17,1	69,6	27,1	93,4
Total	147	100,0	4 357 099	100,0	257,2	100,0	59,0

Fuente: FISE.

Del total de proyectos contratados, alrededor del 60% se localizan en áreas rurales y el restante 40% se localiza en áreas urbanas, lo que significa que a pesar del sesgo de la inversión hacia los municipios de pobreza menor, el grueso de las inversiones se están realizando en las áreas rurales.

E. Tareas pendientes

Según el propio FISE, la falta de recursos humanos “calificados” en los municipios, es sin duda, la principal limitante del programa. Además, es necesario diseñar e implementar un mecanismo institucional de cofinanciamiento y un esquema de incentivos que permita la confirmación de unidades técnicas municipales o intermunicipales que viabilicen y hagan sostenibles los procesos de descentralización propuestos. El programa se limita a crear capacidades instaladas en relación al manejo y la gestión del proceso de inversión, sin embargo, los municipios requieren incrementar capacidades en otras áreas complementarias como gerencia social, captación de ingresos fiscales, presupuestación y finanzas municipales. El retraso de la institucionalización de los procesos en algunos ministerios y entes del sector social, complejiza la negociación entre sus delegados municipales y los gobiernos locales. Finalmente, es necesario continuar mejorando el funcionamiento del FISE, de tal manera que sus técnicos sean facilitadores de procesos que generen capacidades locales a través de la transferencia de tecnologías, y le permita generar adecuadamente tanto procesos internos como externos.

Cuadro 18

FISE – PROYECTOS TERMINADOS POR SECTOR Y TIPO 1991–2004

Sector / Tipo	Proyectos	Inversión			Beneficiarios totales	Empleos
		(C\$)	(US\$)	(Porcentaje)		
Agua y saneamiento	407	473,4	40,2	11,7	637 057	94 355
Agua potable rural	275	250,0	17,4	5,1	157 451	35 751
Agua potable urbano	78	123,6	11,9	3,5	262 012	27 794
Alcantarillado sanitario	54	99,8	10,8	3,2	217 594	30 810
Educación	6 041	1 832,4	179,8	52,3	2 229 877	339 826
Educación especial	2	0,9	0,1	0,0	156	122
Educación pre-escolar	55	17,5	1,3	0,4	3 777	2 345
Educación primaria	5 670	1 586,5	154,5	44,9	1 839 256	292 838
Educación secundaria	253	194,8	20,3	5,9	224 740	36 749
Educación técnica	61	32,7	3,7	1,1	161 948	7 772
Obras y servicios comunitarios	940	612,7	60,6	17,6	4 018 746	77 518
Energía eléctrica rural	1	0,9	0,1	0,0	18 569	44
Fortalecimiento municipal	191	12,1	1,0	0,3	10 976	261
Infraestructura municipal	24	16,5	1,8	0,5	340 625	2 369
Infraestructura vial	542	510,2	51,6	15,0	3 055 313	63 060
Reforestación y conservación de suelos	22	13,6	1,8	0,5	26 212	4 138
Servicios comunitarios	160	59,3	4,4	1,3	567 051	7 646
Protección social	200	133,7	11,9	3,5	48 455	19 723
Apoyo alimenticio y comunitario	20	9,2	0,8	0,2	10 129	149
Atención a ancianos	19	16,3	1,7	0,5	15 674	2 777
Atención a discapacitados	1	0,5	0,0	0,0	33	55
Atención a menores	144	87,1	7,8	2,3	16 076	16 501
Infraestructura de apoyo a la producción	5	2,1	0,1	0,0	1 796	212
Vivienda	11	18,4	1,4	0,4	4 747	29
Salud	1 998	522,5	51,3	14,9	5 432 840	68 988
Atención primaria en salud	1 105	151,5	15,5	4,5	3 412 245	25 424
Atención secundaria en salud	88	137,1	12,7	3,7	1 525 227	18 149
Letrinización	805	234,0	23,1	6,7	495 368	25 415
Total	9 586	3 574,8	343,7	100,0	12 366 975	600 410

Fuente: FISE.

V. Conclusiones

El PND y el PND Operativo representan una estrategia significativamente diferente de la ERCERP: más preocupada con competitividad y crecimiento que con la reducción de la pobreza, proponiendo cambios para el sector público destinados a eliminar trabas a ese crecimiento y esperando del sector privado comportamientos que implicarían una transformación radical de mentalidades y de actitudes, sin por otro lado mencionar de que forma se inducirá tan radical transformación.

Asimismo se observa que el gobierno sigue asignando una prioridad relativamente baja a la reducción de la pobreza, la cual se traduce por ejemplo en la proporción decreciente del gasto social que es financiado con recursos propios del tesoro. Las principales prioridades quedan también muy claras: pago de la deuda interna y externa, estabilización y consolidación macro-económica, y aumento de las reservas. Nicaragua logró alcanzar el punto de culminación HIPC, demostrando lo que a los ojos de los organismos financieros internacionales ha sido considerado como un desempeño satisfactorio en el marco del PRGF y en la adopción de reformas estructurales. La naturaleza predominantemente macroeconómica de este programa priorizó los objetivos de estabilidad, particularmente del sistema financiero, y de fortalecimiento fiscal relegando a un segundo plano las prioridades en materia de gasto social. En la coyuntura Nicaragua resurge más fortalecida en sus indicadores macroeconómicos, aunque queda la incertidumbre de cómo se evitará recaer nuevamente en el endeudamiento externo en la medida en que las transformaciones necesarias para reducir la vulnerabilidad a los choques externos y aumentar la equidad en la distribución del ingreso requieren proyectos

cuyos resultados se consolidarán en el largo plazo con significativas necesidades de financiamiento.

Tal es el caso de las propuestas para implementar un presupuesto plurianual y para mejorar la calidad del gasto público. Sin embargo, las limitantes que enfrentan estas iniciativas, como la inestabilidad política y los problemas en la gobernabilidad, se han deteriorado en los últimos tiempos y seguramente tendrán incidencia en la trayectoria del gasto público. Todo se complica aún más por el hecho de que los procesos de capacitación que exige la implementación de estas reformas no se pueden lograr en el corto plazo.

Es urgente aprovechar la oportunidad proporcionada por el PND Operativo, y lanzar un debate nacional sobre el Plan, amplio y abierto, a todos los niveles de decisión en el país, y en el cual, desde el inicio, quede claro que el gobierno está dispuesto a escuchar, y a introducir cambios significativos –o mejor aún, radicales– en el documento y en las políticas concretas asociadas a su implementación. Es vital que en ese debate se aborde de una vez la cuestión de qué es crecimiento pro-pobre, qué crecimiento se quiere para Nicaragua, y cómo se puede aprovechar tal crecimiento para reducir la pobreza.

En cuanto a las capacidades de los gobiernos locales en esta lucha contra la pobreza, el análisis de los municipios con base a sus ingresos corrientes, nos indica una gran concentración de la población, de los recursos y de la actividad económica en pocos municipios, es decir, una centralización económica. Además, resalta la poca autonomía financiera de la mayoría de municipios, considerando ésta como la capacidad de financiamiento para cumplir con los servicios que por Ley tienen que prestar, por ende, la poca capacidad de respuesta a las necesidades de la población que se puede expresar en problemas de gobernabilidad. En general, existe una alta correlación entre el nivel de ingresos y la categoría de pobreza –a menor pobreza, mayores ingresos– lo que amplifica la brecha entre los municipios.

La fórmula de la distribución de las transferencias cumple con la disminución de la brecha horizontal, por lo tanto disminuye el desequilibrio entre los municipios de mayores y menores recursos en términos de ingreso per cápita. Los criterios introducidos por la Ley 266 han favorecido a los municipios de manera general al proveer a los mismos de mayores recursos, pero no han modificado sustancialmente la distribución secundaria preexistente, la que resulta estar positivamente correlacionada con el nivel de pobreza de los mismos, si bien los efectos finales del cambio del sistema recién podrán ser observados en los próximos años debido a la aplicación plena de los nuevos indicadores.

Un posible efecto indeseado del sistema podría sobrevenir por el hecho de que la mayor parte de los municipios con menores capacidades son los más pobres y por lo tanto es de esperar que los mismos tengan una sub ejecución en las inversiones, por lo que al aplicar el criterio de ejecución serán castigados. Lo mismo ocurre en la aplicación del criterio de eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles, ya que la recaudación tiende a disminuir dado el efecto perverso de las transferencias (es menos costoso recibir las transferencias que recaudar impuestos) y la poca capacidad de recaudación. Esto es lo que parece estar ocurriendo según el estudio de CINASE (2005) pues, mientras que la recaudación del IBI muestra una tasa de crecimiento del 18%, las municipalidades que han recibido mayor inyección financiera por efecto de las transferencias del MHCP (categorías F, G y H) registran crecimiento negativo en la recaudación del IBI y demás impuestos y tasas. Por ello, de no asistir con prioridad a los municipios donde las transferencias tienen más impacto en relación a sus ingresos corrientes, el efecto sería inverso al deseado y se ampliaría la brecha de pobreza.

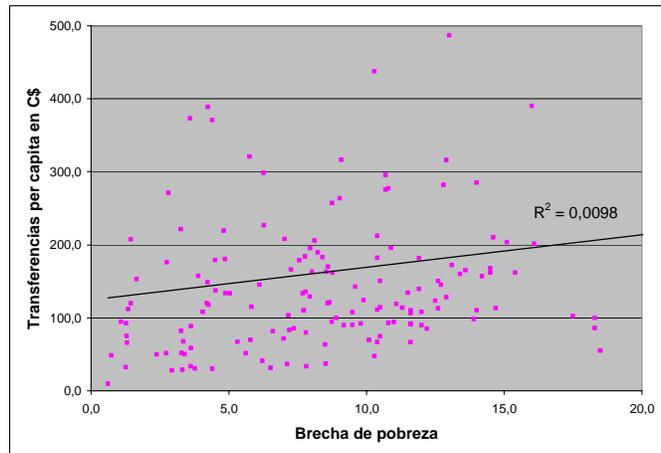
Esto ocurre pues dentro de los criterios de transferencias no existe ninguno directamente relacionado con el grado de pobreza de los municipios o el nivel de desarrollo relativo de los

mismos. Sin embargo, la alta correlación entre el nivel de ingresos propios y el grado de pobreza ha llevado a utilizar el primero como proxy del segundo de lo que ha resultado un sistema que no beneficia claramente a los municipios más pobres como se puede observar en el gráfico 3. Además, el criterio de ejecución de las transferencias, que premia a los municipios que cumplen con lo proyectado, no toma en cuenta si los gastos municipales se destinan a combatir la pobreza o a otros fines, por lo que se desperdició la oportunidad de utilizar este criterio como mecanismo de focalización.

En el corto plazo, es poco probable que las municipalidades puedan utilizar las transferencias para apalancar nuevos recursos externos complementarios para inversión, ya que es difícil pensar que lleguen nuevas donaciones de montos significativos. Además, a excepción de la Alcaldía de Managua, las municipalidades tienen limitaciones para endeudarse.

En este contexto, el rol de los organismos descentralizados, como el INIFOM y el FISE, es de vital importancia para fomentar el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales.

Gráfico 3
CORRELACIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS PER CÁPITA EN 2004 Y BRECHA DE POBREZA EXTREMA
(145 municipios)^(a)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INIFOM.

^(a) No incluyen los municipios de San Juan del Norte, Prinzapolka, Waspan, Desembocadura Río Grande y Bonanza pues se hallan fuera de los rangos de los ejes.

La correlación entre FISE y los municipios posiblemente tenga un cambio de seguir operando de la misma manera que hasta ahora (es decir, del FISE para el FISE, y no del municipio para el municipio), sobre todo en aquéllos donde el monto total de las transferencias es mayor que la asignación FISE y, más aún, en los que las transferencias para inversiones es mayor que la asignación. Este cambio puede motivarse por dos causas: la diferencia en los montos y los requisitos para el acceso a las transferencias son mucho más flexibles que los que pide el FISE para acceder a los fondos que administra.

A pesar de lo anterior el FISE tiene una ventaja comparativa en materia de inversiones sobre las demás instancias del Gobierno Nacional que le pueden permitir reconvertirse de cara al Municipio, cuenta entre otras con: un paquete tecnológico en lo referente a la administración del ciclo del proyecto (manuales, metodologías de la construcción, software, otros), metodologías de planificación participativa para la identificación y priorización de la demanda a nivel comunitario, y para la implementación de un Fondo de Mantenimiento Preventivo, diseños de capacitaciones en

el área de inversiones dirigidas a funcionarios municipales, contratistas y comunidades, flexibilidad y cultura de eficiencia institucional, articulación de la inversión sectorial y de la inversión pública local con la departamental y nacional, mecanismos de focalización flexible y adaptable, en lo nacional y en lo municipal respectivamente.

En definitiva, el financiamiento de los gobiernos locales de programas destinados a combatir la pobreza parece ser muy dependiente en el corto plazo de las transferencias del gobierno central y de los proyectos de organismos como el FISE o INIFOM, pero los pasos dados recientemente para acelerar y mejorar el proceso de descentralización muestran un claro compromiso por parte de todos los actores involucrados en superar los desafíos que este proceso conlleva.

Bibliografía

- AMUNIC, Guía Ley de Transferencias.
- _____, Manual de tributación, documento elaborado en el Seminario Taller en Puerto Cabezas sobre procedimientos administrativos en la aplicación de impuestos municipales, con el auspicio de Prodemu-Danida RAAN.
- Arcia, G. (2003), La incidencia del gasto público en educación en Nicaragua: el impacto de la Iniciativa Fast Track Educación para Todos, Banco Mundial, septiembre.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2001), Código Tributario Municipal.
- _____, (2001), Ley 376 de Régimen Presupuestario Municipal, marzo.
- _____, (2003), Ley 466 de Transferencias Municipales, agosto.
- _____, (1988), Ley 40 de Municipios agosto.
- _____, (1997), Ley 261 de Municipios, agosto.
- _____, (2000), Ley 347 Orgánica del INIFOM, mayo.
- Banco Mundial, Departamento de Centro América, Región de América Latina y el Caribe (2003), Nicaragua reporte de pobreza: Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad, Informe No. 26128-Ni, diciembre.
- Boston Institute for Developing Economies Ltd. (2004), Modelo de Determinación del Potencial Tributario Municipal (MDPTM) para los Municipios de Nicaragua, Proyecto de Fortalecimiento Municipal NIC/01/C01 -FNUDC, Proceso No. 02-05-2004, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, octubre.
- Budinich B., E. (2003), Identificación de alternativas de descentralización de gasto público hacia las municipalidades, Managua, Nicaragua, febrero.

- CINASE (Centro de Investigación y Asesoría Socioeconómica) (2005), Informe final sobre experiencia y aplicación de la Ley 466 de Transferencias Municipales en el Período Enero – Diciembre de 2004, proyecto PNUD–INIFOM–GTZ.
- Cornally, J., Crowley, T., O'Neill, S. (2004), El Impacto de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Sector Rural en Honduras y Nicaragua, Consultoría realizada por Trócaire para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Tegucigalpa, mayo.
- Fondo de Inversión Social de Emergencia (2002), Propuesta de misión y estrategia del nuevo FISE, Managua, Nicaragua, noviembre.
- Gobierno de Nicaragua, Secretaría de Coordinación y Estrategia (2002), Informe del gasto en pobreza, 2001, Managua, Nicaragua, diciembre.
- _____ (2001), Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza, Managua, Nicaragua, julio.
- _____ (2002), Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza: Primer informe de avance, Managua, Nicaragua, noviembre.
- _____ (2003), Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza: Segundo informe de avance, Managua, Nicaragua, noviembre.
- _____ (2004), Plan Nacional de Desarrollo Operativo 2005–2009, Managua, Nicaragua, septiembre.
- _____ (2001), Mapa de Pobreza Extrema de Nicaragua, Managua, Nicaragua, marzo.
- _____ Política social y económica, Informes 2002 y 2003, Managua, Nicaragua.
- _____ Gasto en pobreza y alivio HIPC, Informes 2001 a 2004 Managua, Nicaragua.
- GTZ, División Estado y Democracia (2004), Proyecto Sectorial Suprarregional “Reducción de la pobreza”, Monitoreo nacional de estrategias sostenibles de reducción de la pobreza /ERPs. Informe sobre Nicaragua, agosto.
- Guimarães, J., y Avendaño, N. (2003), ¿Estrategia sin Dueño? La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua, Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina, Proyecto comisionado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo al Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos, diciembre.
- Guimarães, J. (2004), La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua: cambio y continuidad, Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina, Proyecto comisionado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo al Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos, diciembre.
- INIFOM (2002), Comportamiento de las Transferencias Fiscales a los Municipios 2000– 1er semestre de 2002, diciembre.
- _____ (2004), Política y líneas estratégicas para el 2005, julio.
- Moncada L., J. O. (2004), Análisis de las transferencias municipales del 2004, informe elaborado para el Fondo Social de Inversión de Emergencia, Managua, Nicaragua, febrero.
- Perazzo, A. (2003), Ingresos municipales en Nicaragua, marzo.
- PNUD (2003), Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.
- Proyecto Fortalecimiento y Desarrollo de los Municipios de Nicaragua (PROFIM), Diagnóstico municipal – organización y gestión de recursos humanos, ediciones 1997, 1999 y 2000.
- Romeo, L. G. (2002), Transferencias fiscales en Nicaragua: vuelta a lo básico, Nueva York, 25 de octubre.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II.G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), N° de venta: S.05.II-G.39 (US\$10.00), noviembre 2006 E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)

109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org [www](#)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel-Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
119. Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
120. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
121. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman (LC/L.2465-P), N° de venta: S.05.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
122. Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. Olga Segovia, Ricardo Jordán (LC/L.2466-P), N° de venta: S.05.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
123. Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina. Javier Curcio. (LC/L.2467-P), N° de venta: S.05.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
124. Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Nora Clichevsky (LC/L.2472-P), N° de venta: S.05.II.G.218 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
125. Agriculturalization as a syndrome: a comparative study of agriculture in Argentina and Australia. Sarah Young (LC/L.2531-P), Sales N°: E.06.II.G.58 (US\$ 10.00), May, 2006. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
126. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. Nicolo Gligo V (LC/L.2533-P), N° de venta: S.06.II.G.60 (US\$ 10.00), mayo 2006. E-mail: jose.luis.samaniego@cepal.org [www](#)
127. Previniendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco Legal. Nora Clichevsky (LC/L.2592-P), N° de venta: S.06.II.G.121 (US\$ 10.00), agosto 2006. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
128. Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L. 2632-P), N° de venta: S.06.II.G.158 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org [www](#)
129. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L.2634-P), N° de venta: S.06.II.G.160 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org [www](#)
130. Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal. Alberto Díaz Cayeros (LC/L.2639-P), N° de venta: S.06.II.G.166 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org [www](#)
131. Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate de la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L.2644-P), N° de venta: S.06.II.G.170 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: