

International Studies Program

Working Paper 97-5
June 1998

Principios Para Una Estrategia De Descentralización Fiscal En Nicaragua

Jorge Martinez-Vazquez



PRINCIPIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA

Jorge Martínez-Vázquez¹

Junio 1997

¹ Catedrático de Economía y Finanzas Públicas, Universidad del Estado de Georgia, Atlanta, USA. Este estudio fue llevado a cabo bajo los auspicios del proyecto NEPAI financiado por USAID. Agradezco a William Tyler y Mark Gallagher del proyecto NEPAI su apoyo y guía y a las autoridades y funcionarios del Gobierno y de los municipios de Nicaragua su colaboración. Se introducirán cambios en este borrador para actualizar la discusión en relación a la reforma tributaria, específicamente tomando en cuenta la aprobación de la *Ley de Justicia Tributaria y Comercial* por la Asamblea Nacional en Mayo de 1997.

RESUMEN EJECUTIVO

PRINCIPIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION FISCAL EN NICARAGUA

por

Jorge Martínez-Vázquez

La descentralización fiscal ocupa un lugar de prioridad en el programa de política económica del nuevo gobierno. Esta atención a la descentralización continúa la misma línea del previo gobierno. Una mayor descentralización del sector público puede ayudar a Nicaragua a incrementar la eficiencia del gasto público y a cimentar la democracia del país. Sin embargo, la política de descentralización también corre el riesgo de incrementar las disparidades en el bienestar ciudadano medio en las distintas regiones del país y si no está bien diseñada, de amenazar la estabilidad macroeconómica. Es por ello que es importante dedicarle atención a los detalles de la política de descentralización y sopesar cuidadosamente los beneficios y costos de las distintas opciones de política.

En el momento presente existe un número de iniciativas de reforma del nuevo gobierno y varias más que se vienen arrastrando del gobierno anterior. Este estudio pasa revista al estado actual de la descentralización en Nicaragua, incluyendo las iniciativas de reforma. El estudio también propone un menú de posibilidades de reforma en las distintas áreas de la descentralización fiscal. El objetivo fundamental del estudio es facilitar la labor del nuevo gobierno a forjar una estrategia integral y coordinada para la descentralización fiscal en Nicaragua.

El esfuerzo de reforma en el pasado reciente ha producido buenos resultados en muchas áreas y estos resultados deben preservarse en el futuro. Sin embargo, las soluciones propuestas en áreas importantes de la descentralización son más el producto de compromisos políticos que del rediseño fundamental que se necesita en la política de descentralización en Nicaragua. La estrategia de reforma ha estado fragmentada y en algunas áreas, por ejemplo la autonomía financiera, existe el peligro de eliminar lo bueno que se ha construido en la última década. El nuevo gobierno tiene ahora la oportunidad de diseñar una política de descentralización integral y coordinada.

El estudio contiene una discusión y recomendaciones en las cinco áreas siguientes:

1. Estructura vertical de la administración, organización, responsabilidad y gobierno de los municipios y supervisión por parte del gobierno central.

1.1 El gobierno debería incentivar la fusión de municipios pequeños donde sea geográficamente posible o promover la creación de mancomunidades o agrupamientos de municipios para la provisión de ciertos servicios.

1.2 Para facilitar que las nuevas municipalidades sean sostenibles el gobierno debería considerar el requerir que los nuevos municipios recauden un mínimo de ingresos propios por habitantes.

1.3 El gobierno debería considerar la creación de un sistema de incentivos y sanciones para asegurar que las medidas tomadas en la ley para la participación del pueblo en los asuntos municipales sean cumplidas por las autoridades municipales.

1.4 Se requieren de medidas adicionales para combatir la corrupción municipal, tales como:

- darle a los empleados municipales salario y condiciones de trabajo adecuados,
- introducir y aplicar sanciones por prácticas deshonestas,
- tomar medidas para reducir la oportunidad de corrupción en la determinación y pago de impuestos,
- exigir el uso de subastas o contratos públicos para la adjudicación de obras o la provisión de servicios.

1.5 El gobierno debería considerar cómo promover reformas semejantes a las reformas de Servicio Civil que se contemplan para el Gobierno Central a nivel municipal.

1.6 Sería muy importante preservar el rol de INIFOM de facilitar y asesorar a los municipios más que el de supervisarlos y vigilarlos.

1.7 Sería deseable disminuir o incluso eliminar el rol discrecional de INIFOM y sustituirlo cuando sea posible con programas y fórmulas especificadas en la ley.

1.8 Para que INIFOM pueda efectivamente ejercer apoyo técnico a los municipios será importante que sus dotaciones presupuestarias sean más altas.

1.9 La Ley de Municipios debería establecer el marco de legalidad (y discreción) de los municipios para establecer impuestos y tasas municipales en vez de ser fijados directamente por el Gobierno Central y la Asamblea Nacional.

1.10 El FISE debería convertirse en un instrumento que trabaje más con y para los municipios en apoyo a la política de descentralización del gobierno.

1.11 El gobierno debería eliminar la práctica de aprobar proyectos individuales para los municipios pero debería de tomar en cuenta que los municipios dependen de este proceso y de las transferencias del gobierno central para una parte de sus inversiones. Por lo tanto, los recursos no deberían ser eliminados sino más bien fusionados en un programa de transferencias a los municipios más racional.

2. Proceso presupuestario a nivel local.

- 2.1 El proceso presupuestario municipal debe ser regulado por la ley.
- 2.2 El presupuesto municipal debe ser aprobado tan solo por el Concejo Municipal.
- 2.3 Se debería contemplar la necesidad de que exista un monitoreo contemporáneo del cumplimiento para los municipios en cuanto a la ley y los reglamentos vigentes y quién debe ejercer este monitoreo.
- 2.4 Los municipios, a mediano o largo plazo, deberían desarrollar un programa de inversión pública municipal de tres años.
- 2.5 El Sistema Integrado de Gestión Financiera y Administrativa (SIGFA) debería extenderse hasta lo factible a nivel municipal a través de un plan integral de capacitación con el apoyo técnico de INIFOM.
- 2.6 Los gobiernos municipales en si deben ser responsables de la supervisión de la ejecución del presupuesto.
- 2.7 Se debería crear una oficina de contraloría municipal la cual estaría encargada del control y la auditoría interna de todos los ingresos y gastos municipales.
- 2.8 Con respecto a la capacitación del personal municipal y de los concejales, el gobierno debería invertir más recursos en esta importante área de actividad de INIFOM.

3. Asignación de competencias o responsabilidades de gasto.

- 3.1 La Ley de Municipios debería contener un listado explícito y más completo en materia de asignaciones de las competencias de gasto de los municipios y de su co-participación con el gobierno central en los casos que sea necesario.
- 3.2 Se necesita coordinar mejor la política de descentralización con políticas sectoriales.
- 3.3 El gobierno debe reconsiderar las políticas sectoriales de descentralización con el objetivo de no crear estructuras paralelas de gobierno a nivel local. Los municipios podrían ejercer algunas funciones compartidas en materia de educación y salud, como ahora se está persiguiendo en el área de servicios de agua y alcantarillado.
- 3.4 INIFOM debería realizar un estudio sobre la existencia e importancia de mandatos del gobierno central a los municipios sin compensación adecuada.

3.5 Se necesita una estrategia de reforma que tome en cuenta las diferencias en la capacidad y el tamaño de los municipios con respecto a la asignación de nuevas responsabilidades en materia de agua y alcantarillado.

3.6 El gobierno debe considerar la posibilidad de crear y capitalizar con ayuda financiera internacional un intermediario financiero (o Banco de Crédito local) o la creación de un fondo de garantía de crédito local.

4. Asignación de impuestos y otras fuentes de ingreso.

4.1 El gobierno debe considerar una reforma integral de los presentes planes de arbitrio en una nueva ley (tal como un Código Tributario Municipal) o como parte de la reforma de la Ley de Municipios.

4.2 El gobierno debería a corto plazo legislar cambios en el ISV (conocido en la Ley como "Impuesto Municipal sobre Ingresos") para que se reduzcan sus efectos de cascada y a largo plazo, estudiar la introducción de sustitutos más adecuados tal como un impuesto municipal sobre la renta "a caballo" del impuesto nacional sobre la renta.

4.3 El gobierno debería tratar de armonizar los distintos tipos de licencias y matrículas que los negocios deben pagar sin perjuicio de los ingresos municipales.

4.4 Aunque hay grandes dificultades, el impuesto sobre la propiedad es adecuado para los municipios y debe ser mantenido a este nivel. Las soluciones para su falta de rendimiento están claras y tendrán que ser implementadas a mediano o largo plazo.

4.5 Todos los municipios necesitan desarrollar un catastro de la propiedad inmueble sencillo y operativo. Los auto-avalúos por parte de los contribuyentes deben ser abandonados tan pronto estos catastros mínimos sean operacionales.

4.6 La reciente propuesta de reformar las tasas del impuesto a los inmuebles a una escala progresiva no conseguirá el objetivo de progresividad, pero sí dará fundamento a más evasión de impuesto.

4.7 Se debe reformar el impuesto de rodamiento de tal forma que estén prorrateadas al modelo y edad de los vehículos. La reforma también debe exigir que los contribuyentes paguen el impuesto en el municipio donde residen para lo cual se debe exigir al contribuyente un comprobante de domicilio.

4.8 Se debe reformar las tasas municipales en: a) adecuarlas para cubrir los costos de prestación de los servicios, b) fusionarlas para eliminar su carácter de ser "impuestos de fastidio".

4.9 INIFOM debería intensificar sus programas de capacitación en el área de administración de tributos municipales y organizar asistencia técnica en esta área con ayuda de organismos internacionales.

4.10 El nuevo gobierno debería recomendar a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Finanzas que continúe con sus programas de capacitación a nivel municipal.

4.11 La reforma de los planes de arbitrios debe reglamentar y reforzar las medidas administrativas al alcance de los municipios para exigir a los contribuyentes evasores o morosos el pago de los impuestos.

5. Sistema de transferencias.

5.1 El sistema actual de transferencias necesita una reforma completa. Esta reforma necesitaría estar integrada con las reformas en la asignación de fuentes de ingresos de los municipios y el resto de los elementos de una estrategia de descentralización discutidos en este estudio.

5.2 Se debería diseñar un "fondo de compensación" (o más apropiado de igualación) para ayudar a los municipios con menos recursos fiscales y/o más necesidades de gasto.

5.3 El sistema de transferencias debería incluir no solo transferencias en bloque. Será necesario introducir al menos dos tipos de transferencias adicionales, como: a) transferencias condicionales para proyectos de infraestructura y b) pagos directos a municipios en compensación por los servicios prestados al gobierno central, como por ejemplo el registro civil.

5.4 Si el gobierno desea considerar un "sistema fraternal" de financiamiento del fondo de transferencias, se debe proceder con mucho cuidado.

5.5 No se recomienda el sistema de "co-participación de ingresos".

Todas estas recomendaciones se profundizan en el estudio.

GUIA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	i
A. INTRODUCCION	1
Iniciativas de Reforma	2
Desafíos más Importantes	4
El Plan de Estudio	4
B. ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS	5
Marco legal	5
Estructura de las Municipalidades	6
Gobierno Municipal	8
La interacción con el gobierno central	10
C. EL PROCESO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL	14
El proceso presupuestario en la actualidad	14
Problemas y puntos más importantes	16
Recomendaciones	17
D. LA ASIGNACION DE COMPETENCIAS DEL GASTO PUBLICO	20
Principios teóricos sobre la asignación de responsabilidades	20
La asignación de responsabilidades y funciones en la actualidad	22
Problemas con la asignación de responsabilidades	24
Recomendaciones para la reforma de la asignación de competencias	29
E. LA ASIGNACION DE IMPUESTOS Y OTROS INGRESOS MUNICIPALES	31
Principios teóricos sobre la asignación de responsabilidades	31
La asignación en la realidad: La estructura de los ingresos municipales	32
La importancia relativa de impuestos y tasas	34
Problemas más importantes en la asignación de fuentes de ingreso	35
Recomendaciones de reforma en la asignación de fuentes de ingreso	47
F. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	50
Las características ideales de un sistema de transferencias intergubernamentales	50
La estructura del sistema de transferencias intergubernamentales en Nicaragua	51
La importancia relativa de las transferencias en Nicaragua y disparidades fiscales	52
Problemas y alternativas del sistema actual de transferencias	53
Recomendaciones	59
Apéndice: Cuadros Adicionales	62

PRINCIPIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA

por

Jorge Martínez-Vázquez

A. INTRODUCCION

La descentralización fiscal ocupa un lugar de prioridad en el programa de política económica del nuevo gobierno. Esta atención a la descentralización continúa la misma línea del previo gobierno. Una mayor descentralización del sector público puede ayudar a Nicaragua a incrementar la eficiencia del gasto público y a cimentar la democracia en el país. Sin embargo, la política de descentralización también corre el riesgo de incrementar las disparidades en el bienestar del ciudadano medio en las distintas regiones del país y si no está bien diseñada, de amenazar la estabilidad macroeconómica. Es por ello que es importante dedicar atención a los detalles de la política de descentralización y sopesar cuidadosamente los beneficios y costos de las distintas opciones de política.

En el momento presente existen un número de iniciativas de reforma del nuevo gobierno y varias más que se arrastran del previo gobierno. Este estudio pasa revista al estado actual de la descentralización en Nicaragua, incluyendo las iniciativas de reforma. El estudio también propone un menú de posibilidades de reforma en las distintas áreas de la descentralización fiscal. El objetivo fundamental del estudio es facilitar la labor del nuevo gobierno en forjar una estrategia integral y coordinada para la descentralización fiscal en Nicaragua.

La política de descentralización fiscal en Nicaragua afortunadamente parte de una buena base. La descentralización fiscal genuina está mas avanzada en Nicaragua que en muchos otros países y en particular, de la mayoría de los países centroamericanos.¹ El empuje a la descentralización emana de la Constitución de 1987 y en términos prácticos, desde la inauguración de la Administración de Violeta Chamorro.² Los municipios en la actualidad eligen democráticamente a sus gobernantes y tienen un alto grado de discreción presupuestaria. Uno de los aspectos mas positivos del sistema descentralizado de Nicaragua es el alto porcentaje de los ingresos locales que proceden de fuentes propias, casi el 90%.

¹ Para una perspectiva histórica de la política de descentralización en Nicaragua y otros países Centroamericanos véase, Sharon Van Pelt, "Decentralization in Central America: A Policy Overview" Regional Information Clearinghouse, USAID/Guatemala-Central American Programs, November 1994.

² La nueva Constitución de 1995 le da aún impulso a la autonomía de los municipios.

Sin embargo, el sistema descentralizado del gobierno nicaragüense tiene sus limitaciones. La importancia relativa de los gobiernos municipales en el PIB es pequeña, lo cual es una indicación de desbalance vertical en la provisión de servicios públicos.³ También existen problemas, como se detalla en este estudio, en el proceso presupuestario municipal, en la participación en las decisiones de la municipalidad, en la asignación de responsabilidades de gasto, en la falta de financiamiento crediticio para inversiones locales en infraestructura, en la asignación de fuentes propias de ingresos y en el diseño y funcionamiento del sistema de las transferencias. La estrategia del nuevo gobierno debe ser una que construya sobre los buenos cimientos del sistema presente y que aborde los problemas enumerados con una estrategia coordinada e integrada.

Iniciativas de Reforma

La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, 1996-2000. Este es un documento general que ve el proyecto de descentralización como parte de la reforma integral y modernización del sector público. Sin embargo, el documento de la Estrategia Nacional adopta una serie de principios muchos de los cuales deberían seguir informando el proceso de descentralización en el futuro. Entre estos principios destacan:⁴

- la participación activa de la comunidad en la identificación y solución de sus propios problemas;
- el fortalecimiento técnico y gerencial de los municipios a través de programas de capacitación a través de INIFOM;
- la creación de una plantilla técnica;
- la obligatoriedad de los municipios de elaborar un presupuesto anual y de publicar anualmente el balance financiero de su gestión;
- el principio de subsidiaridad, lo que implicaría el traspaso de todas las competencias en servicios públicos que por su naturaleza puedan ser ejecutadas más eficientemente por los municipios;
- el fortalecimiento de ingresos propios;
- la organización de mecanismos de compensación financiera horizontal;
- la transformación del FISE a mediano plazo en un Fondo de Inversiones Municipales (FIM), como un instrumento para canalizar transferencias y un mecanismo de compensación financiera vertical y horizontal;
- introducción de oportunidades para el sector privado para la prestación de servicios; y
- la promoción de una sana competencia entre los municipios.

³ Los ingresos municipales han representado entre el 2,5% y 3,5% del PIB en años recientes.

⁴ El orden de exposición es cambiado aquí para adaptarlo a la estructura de este estudio.

Aunque estos principios son en muchas ocasiones enunciados generales y que por lo tanto pueden significar cosas distintas en contextos más detallados y concretos, su aplicación debería dar una salida satisfactoria a la mayoría de los problemas de los gobiernos descentralizados en

Nicaragua. Muchas de las conclusiones y recomendaciones de este estudio coinciden con esas que se derivan de los principios en *La Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible, 1996-2000*.

El Dictamen de Ley de Reforma de la Ley (40) de Municipios. Este proyecto de Ley que ya ha sido dictaminado positivamente por la Comisión de Defensa y Gobernación de la Asamblea Nacional⁵ intenta una reforma integral de la normativa principal de los municipios. Este es en general un buen documento. Destacan como aspectos positivos del dictamen de Ley de Municipios en lo que toca al área de "instituciones de gobierno" y el hecho de proveer una fórmula objetiva para la distribución de transferencias del gobierno central. Sin embargo, el dictamen de Ley de Municipios también tiene problemas y omisiones importantes. Como se detalla en las otras secciones de este estudio, el dictamen de Ley todavía presenta problemas en áreas tradicionales como la de asignación de responsabilidades de gasto o las transferencias y supervisión del gobierno central y no aborda las áreas del proceso presupuestario municipal y la asignación de ingresos. Esta última área todavía seguiría normada por los planes de arbitrios. Todos estos puntos se desarrollan en detalle en este estudio.

El dictamen de reforma de Ley Tributaria (de Noviembre 1996). El proceso de reforma del sistema tributario, tal como se refleja en el dictamen de Ley de Reforma Tributaria, afecta directamente la asignación de fuentes de ingreso a los distintos niveles de gobierno. La medida propuesta más significativa en el dictamen de Reforma es la eliminación del impuesto municipal sobre las ventas y su sustitución con una transferencia del gobierno central a los municipios equivalente al 5% de los ingresos tributarios del gobierno central. Esta medida es discutida en detalle en este estudio, pero en resumen, la recomendación al Gobierno es no aprobarla hasta que sus importantes implicaciones sean bien entendidas y se haya encontrado un sustituto adecuado al impuesto municipal sobre las ventas. Se debe resaltar que las medidas propuestas en el dictamen de Reforma Tributaria no han sido compaginadas con las propuestas en el dictamen de Reforma de la Ley de Municipios.

Reformas sectoriales en educación, salud y servicios de agua y alcantarillado. El gobierno central ha iniciado una serie de reformas en políticas sectoriales en materia de educación, salud y servicios de agua y alcantarillado con repercusiones serias e importantes en la asignación de competencias de gasto entre los gobiernos central y locales. Esas implicaciones son discutidas en este estudio, pero otra vez hay que destacar la falta de coordinación entre las reformas sectoriales y otras iniciativas de reforma tales como el dictamen de la Ley de Reforma Tributaria y de la Ley de Municipios.

⁵ El hecho de que esta ley eminentemente de corte fiscal sea dictaminada por la Comisión de Defensa y Gobernación y no por una comisión económica o de presupuesto es una señal de que todavía existe en Nicaragua una visión tradicional de la problemática municipal.

Legislación marco. En Febrero de 1997 el nuevo gobierno ha comenzado a trabajar en una legislación marco en la que se emplazará al Ejecutivo a producir una propuesta de reforma del Plan de Arbitrios Municipal en un período de tres meses. Esta medida es muy oportuna ya que dará espacio para que se estudie y coordine las distintas alternativas de reforma de las finanzas municipales.

Desafíos más Importantes

La falta de coordinación. El elemento más relevante de la política de descentralización es la falta de coordinación entre las distintas iniciativas que se vienen persiguiendo. En el momento actual se están discutiendo en la Asamblea, el dictamen de Ley de Reforma de la Ley (40) de Municipios y el dictamen de Ley de Reforma Tributaria. Esta última incorpora medidas que afectan seriamente a los municipios. El gobierno también está empeñado en las reformas (de descentralización) en las áreas de educación y salud. Muchas de las medidas propuestas en las distintas iniciativas no son compatibles y en algunos casos son contradictorias. Esta falta de coordinación es también evidente en la reforma de INAA, tal como se ha propuesto en el proyecto del Banco Mundial, consistente en la privatización de las operaciones de agua y alcantarillado en los municipios y el mandato explícito en el dictamen de la Ley de Reforma de la Ley de Municipios de que éstos deben controlar estos servicios.

El hecho que el dictamen de la nueva Ley de Municipios no pasó por la Comisión Económica de la Asamblea, la cual a su vez ha dictaminado el proyecto de Reforma de la Ley Tributaria, seguramente ha contribuido a que existan importantes contradicciones entre los dos proyectos de ley.

La falta de coordinación es más alarmante debido a que desde 1992 existe una Comisión Inter-institucional para el Desarrollo Municipal y la Descentralización (CIDMD), presidida por INIFOM, con el mandato de promover y coordinar el proceso de descentralización en el país.

Una nueva oportunidad. El esfuerzo de reforma en el pasado reciente ha producido buenos resultados en muchas áreas y estos resultados deben ser preservados en el futuro. Sin embargo, las soluciones propuestas en áreas importantes de la descentralización son más el producto de compromisos políticos que del rediseño fundamental que se necesita en la política de descentralización en Nicaragua. La estrategia de reforma ha estado fragmentada y en algunas áreas, por ejemplo la autonomía financiera de los municipios, existe el peligro de eliminar lo bueno que se ha construido en la última década. El nuevo gobierno tiene ahora la oportunidad de diseñar una política de descentralización integral y coordinada.

El Plan de Estudio

El resto de este trabajo está dedicado a tratar en profundidad seis áreas fundamentales en el diseño de una estrategia de descentralización fiscal:

- estructura vertical de la administración, organización, responsabilidad y gobierno de los municipios y supervisión por parte del gobierno central;
- proceso presupuestario a nivel local;
- asignación de competencias o responsabilidades de gasto;
- asignación de impuestos y otras fuentes de ingresos; y
- sistema de transferencias.

Cada una de estas secciones de estudio del documento retoman principios teóricos y de la mejor práctica internacional, examinan las instituciones y prácticas en Nicaragua y los problemas más importantes asociados con ellas, revisan las propuestas de reforma que se han presentado hasta ahora y sugieren otras alternativas de reforma.

B. ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS

Marco legal

Situación presente. La legislación básica que regula las instituciones municipales son la Constitución de 1995, la Ley de Municipios de 1988, Decreto No. 498 de 1990 del Reglamento para la Organización y el Funcionamiento de los Municipios, el Decreto No.455 de 1989 del Plan de Arbitrios Municipal (y para Managua el Decreto No. 10-91 de 1991) y los planes de presupuesto municipal y regulaciones emitidas por INIFOM. La Constitución asegura la participación popular en el gobierno de los municipios; la Ley de Municipios regula las instituciones de gobierno, la asignación de competencias y ciertos aspectos del proceso presupuestario del municipio; el reglamento desarrolla las formas de participación ciudadana en los asuntos municipales; los planes de arbitrios regulan el tipo de impuestos y tasas que pueden ser usados por los gobiernos municipales y su proceso de aprobación y finalmente los planes de presupuesto regulan el proceso presupuestario municipal.

Problemas más importantes. La cuestión mas importante es la fragmentación del marco legal en el momento presente. La falta de la propia sanción en forma de ley de algunos de los elementos del marco legal de los municipios, como es el caso de los planes de arbitrios y las reglas para la elaboración y ejecución de los presupuestos municipales, también son un problema.

Recomendaciones. En lugar de la reforma parcial de la Ley de Municipios ahora bajo discusión en la Asamblea y las propuestas de nueva legislación separada en los planes de arbitrios y proceso presupuestario municipal en la forma de una ley de presupuesto municipal, lo que se necesita es hacer una Ley de Municipios nueva y completa. Esta nueva ley se debería utilizar para la reforma integrada y comprensiva en todas las áreas de la descentralización, incluyendo la asignación de responsabilidades de gasto, la reforma en la asignación de impuestos y otros ingresos, la reforma del sistema de transferencias, la reforma del proceso presupuestario de los municipios, y la reforma de las instituciones de gobierno municipal, participación del pueblo, y la supervisión de los municipios ejercida por el gobierno central.

Estructura de la municipalidades

Situación presente. Hay en la actualidad 143 municipios incluyendo Managua que tiene un estatus especial de ciudad capital. En Nicaragua no existe un nivel intermedio de gobierno descentralizado aunque sí existe la administración central desconcentrada o departamentos.⁶ Como en muchos otros países, especialmente esos de menor tamaño, las finanzas municipales están dominadas por la ciudad capital. El municipio de Managua representa alrededor del 45% de todo los ingresos municipales del país.⁷

La creación de nuevos municipios está regulado por los artículos 4 y 5 de la Ley de Municipios. Esencialmente los criterios son la existencia de una población territorialmente diferenciada y la capacidad de generación de recursos. La creación de un nuevo municipio debe ir precedida por la solicitud de la población afectada o por los concejos municipales afectados.

Problemas más importantes. En la actualidad el tamaño pequeño de muchos municipios crea problemas de viabilidad económica puesto que existen cierto grado de economías de escala en la provisión de algunos servicios, sobre todo éstos que requieren un alto grado de inversión en infraestructura. Una solución posible sería el crear un sistema intermedio de gobiernos descentralizados (departamentos, provincias, etc.) con sus representantes elegidos democráticamente. Pero en un país del tamaño de Nicaragua hay mejores soluciones al problema de los municipios pequeños. Varias soluciones posibles son examinadas en las recomendaciones.

La condición de que las municipalidades tengan habilidad para generar recursos propios no está lo suficientemente formalizada como para que juegue un rol efectivo.

El estatus especial de ciudad capital (concedido a Managua) es bastante común en otros países. La condición de ciudad capital impone obligaciones y servicios especiales que deben ser compensados por el gobierno central. En el caso de Nicaragua, el tratamiento especial de Managua tiene el incentivo añadido de que esta municipalidad es totalmente atípica.

Recomendaciones. El problema del tamaño excesivamente pequeño de los municipios está apropiadamente tratado en el dictamen de Reforma de la Ley de Municipios donde se exige una

⁶ La creación de regiones y departamentos como instituciones desconcentradas del gobierno central en 1982 sirvieron para racionalizar las actividades de la administración. Sin embargo estas reformas no resultaron en una mayor descentralización porque los departamentos no tuvieron representación popular y de hecho asumieron funciones y responsabilidades que en el pasado pertenecían a los municipios. Véase José Antonio Pérez, *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*, Guatemala, SIECA, Julio 1994.

⁷ La importancia de la ciudad capital es más o menos parecida en Guatemala y aún más acusada en El Salvador. Otros países de menor tamaño con un fenómeno similar son los países Bálticos.

población no menor de 10,000 habitantes para la creación de nuevos municipios.⁸ La ventaja de esta cifra de población es que la evidencia internacional ha demostrado que la mayoría de las economías de escala en la provisión de servicios públicos ya se realizan a este nivel.

Sin embargo el exigir una población mínima de 10,000 habitantes a municipios de nueva creación no soluciona el problema de los municipios ya existentes con poblaciones menores o el problema de la existencia de externalidades en municipios con poblaciones por encima de 10,000 habitantes.⁹ En estos casos el gobierno debería incentivar la fusión de municipios pequeños donde sea geográficamente posible o promover la creación de mancomunidades de municipios para la provisión de ciertos servicios. Esto se puede llevar a cabo por ejemplo con un programa de transferencias condicionales. De hecho la Ley de Municipios (Arto. 12) prevee la asociación voluntaria de municipios y mancomunidades con el fin de cooperar en la más eficiente provisión de servicios.¹⁰ En un número creciente de países el problema de economías de escala se ha superado a través de la contratación de empresas privadas quienes pueden prestar servicios en varios municipios.

La creación de mancomunidades o distritos especiales para la producción de servicios con economías de escala considerables, como en el caso de los servicios de agua, tienen la ventaja de su simplicidad y flexibilidad. Su tamaño y límites geográficos pueden ser adaptados para servicios públicos con distintas economías de escala en producción y externalidades en el consumo. Una solución para los municipios pequeños es desarrollar asociaciones menos formales de municipios tales como para la provisión de agua potable o incluso la contratación de servicios con empresas privadas.

La creación de municipalidades muy posiblemente se acelerará con la urbanización de la población. También existe el incentivo a la población de que podrán recibir directamente transferencias del gobierno central. Para facilitar que las nuevas municipalidades sean sostenibles el gobierno debería considerar el requerir de los nuevos municipios que recauden un mínimo de ingresos propios por habitante. El estatuto de municipio podría ser retirado cuando este mínimo no sea cumplido en varios presupuestos.

Gobierno Municipal

⁸ Esta condición no sería usada para las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica ni en el caso de la fusión de municipios existentes de escasa población.

⁹ Las externalidades están presentes cuando los residentes de un municipio se benefician de los servicios prestados por otro municipio sin tener que pagar impuestos o tasas por ello. Este puede ser el caso de un hospital regional, parques de recreo o medidas de preservación del medio ambiente.

¹⁰ El dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios mantiene y amplía estas provisiones.

Situación presente. Nicaragua ha hecho grandes avances en el área de la representación democrática. En la actualidad los alcaldes, vice-alcaldes y concejales son elegidos democráticamente por un período de cinco años.¹¹ Apropiadamente, los alcaldes son inmunes en materia administrativa pero no penales.

La Ley de Municipios también establece oportunidades de participación popular en el proceso de decisiones municipales. En particular el Arto. 36 requiere la organización de Cabildos Municipales (asambleas abiertas integradas por los residentes del municipio) para discutir asuntos de interés municipal y presididos por el Concejo Municipal. Los Cabildos han de tratar los asuntos que los residentes hayan solicitado en la agenda, los problemas y necesidades de la comunidad y la participación popular en la solución de estos problemas. La Ley establece que al menos dos Cabildos deberán ser convocados por el alcalde cada año, uno para dar a conocer el proyecto de presupuesto municipal y el otro sobre los resultados de la ejecución del presupuesto. El Decreto No. 498 del Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Municipios establece una serie de obligaciones del gobierno municipal para asegurar la participación de los ciudadanos en las actividades y administración del municipio. Estas incluyen la creación de Concejos de la Comunidad con poderes para desarrollar programas concretos de actividades y contribuir a la administración del municipio.¹² Estas medidas se mantienen y se amplían en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios.

Cuestiones del gobierno municipal. Las elecciones municipales son al mismo tiempo que las elecciones presidenciales. Ello tiene la ventaja de economizar tiempo y dinero, pero también ofrece la desventaja de que los temas y problemas municipales sean opacados por cuestiones de mayor dimensión a nivel nacional. Además el mandato actual de cinco años puede ser demasiado largo.

Un tema similar es que los miembros del Concejo Municipal son elegidos por lista de partido. La ventaja de la representación proporcional es que permite la participación de minorías políticas en el proceso de gobierno municipal. La desventaja es que los miembros electos pueden tener más identidad con el partido que con los intereses y problemas de los ciudadanos en el municipio. Un cambio del sistema a elecciones por distrito del municipio dado como ganador al candidato que reciba al menos la mitad de los votos podría mejorar la identificación de los miembros del Concejo con los problemas e intereses de los residentes en el municipio.

¹¹ En las elecciones municipales de 1990, los concejales eligieron al alcalde. La Ley de Municipios de 1988 (Artos. 2 y 19) garantiza la elección directa de los concejales por el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto. La Constitución de 1995 establece que el alcalde y el vice-alcalde serán directamente electos con la mayoría relativa de los votos. Los concejales serán electos por representación proporcional de acuerdo con el cociente electoral.

¹² Véase la discusión de este Decreto en PADCO, Inc., *Nicaragua: Municipal Government Assessment: Final Report*, Washington D.C., 1992.

El anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley de Municipios respeta los principios democráticos de la ley vigente y quizás añade más énfasis a la participación de la comunidad en el proceso de gobierno municipal. Estas medidas ponen a Nicaragua a la vanguardia de métodos y sistemas normados para asegurar la participación del pueblo en los asuntos del municipio y por lo tanto tener gobiernos locales más responsables y eficientes. Desafortunadamente las normas no siempre se cumplen. Los mandatos de la presente Ley de convocar al menos dos Cabildos cada año para dar a conocer el proyecto de presupuesto municipal y discutir los resultados de la ejecución del presupuesto parece que no son cumplidos. Similarmente el mandato para la creación de Concejos de la Comunidad parece que todavía no se ha cumplido en muchos municipios.

A un nivel práctico parecen existir problemas de corrupción, en algunos casos sancionados en la ley, puesto que hasta muy recientemente no existía un régimen de incompatibilidad de cargos. Por ejemplo, hasta hace poco los concejales también podían trabajar en la administración municipal.¹³ El dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios contiene una serie de medidas oportunas con posibles soluciones a estos problemas. Otros problemas de corrupción tienen que ver con la administración de los impuestos y los programas de gasto. Este tipo de problemas existen en muchos otros países pero pueden ser controlados con medidas apropiadas.

Recomendaciones. Una de las propuestas del dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios es que los alcaldes y concejales sean elegidos por un período de cuatro años. Esta reforma pondrá la realidad conforme con la nueva constitución y es una buena propuesta que ayudará a incrementar la responsabilidad de las autoridades municipales al pueblo.

EL Gobierno debería considerar la creación de un sistema de incentivos y sanciones para asegurar que las medidas tomadas en la ley para la participación del pueblo en los asuntos municipales sean cumplidas por las autoridades municipales.

Las medidas incluidas en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios debe en gran medida ayudar a detener los problemas de corrupción y nepotismo a nivel municipal y a elevar los estándares éticos. El dictamen de Ley en su Arto. 24, Inciso 6 establece que los concejales, el alcalde y el vice-alcalde perderán su condición si incumplen con la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República. El Inciso 7 del mismo artículo establece la misma pena para cualquiera de las autoridades locales al ser declarado culpable de mal manejo de fondos de acuerdo a resolución de la Contraloría General de la República. Además el Arto. 29 establece la incompatibilidad del cargo de concejal con el desempeño de cualquier otro cargo remunerado. También se establecen reglas contra el nepotismo en el nombramiento de cargos y de conflicto de intereses en las decisiones del Concejo (Arto. 32).

Otras medidas para combatir la corrupción a nivel municipal incluyen las siguientes: proveer a los empleados municipales con salario y lugares de trabajo adecuados, introducir y

¹³ En el municipio de La Magra 16 de los 18 concejales tenían puestos de responsabilidad en la administración municipal.

aplicar sanciones por prácticas deshonestas sin que estas sanciones sean tan punitivas que nunca lleguen a aplicarse, tomar medidas para reducir la oportunidad de corrupción en la determinación y pago de impuestos, por ejemplo usando agentes distintos para cada tarea o bancos privados y exigir el uso de subastas o contratos públicos para la adjudicación de obras o la provisión de servicios.

El pasado gobierno tenía planes para la reforma del Servicio Civil. La idea era crear un servicio civil al mismo tiempo que se fortalecía la capacitación y se mejoraba el sistema de incentivos. La cuestión a nivel municipal es cómo promover reformas semejantes que mejoren la calidad de los empleados municipales al mismo tiempo que se les remunera mejor y se mejoran las condiciones de trabajo. Un modelo a imitar en este sentido son la reformas introducidas en Chile a nivel local recientemente.

La interacción con el gobierno central

Instituciones actuales. La dos organizaciones más importantes en materia de descentralización en Nicaragua son INIFOM y AMUNIC. INIFOM (Instituto de Fomento Municipal) es una agencia autónoma del gobierno central encargada de las relaciones con los municipios. INIFOM fue creado en marzo de 1990 (Decreto N° 497) con el mandato de apoyar a los gobiernos municipales en el desarrollo de sus funciones. La efectividad de INIFOM en el apoyo a todos los aspectos de la vida municipal se ve aumentada por el hecho de que el Consejo Directivo de INIFOM tiene una representación mayoritaria de autoridades municipales.

AMUNIC es la asociación de municipalidades de Nicaragua. Esta asociación se financia con contribuciones voluntarias de los municipios y ayuda externa. AMUNIC ha funcionado efectivamente como representante de los intereses municipales ante la Asamblea Nacional y el Ejecutivo y ha trabajado bien en materia legislativa y operacional con INIFOM.

El MIFIN no tiene relación directa con los municipios. Todas estas relaciones son a través de INIFOM. Algunos ministerios de línea, en particular el MAS (Ministerio de Acción Social) trabajan también directamente con los municipios. En el caso del MAS la mayoría de estos contactos ocurren a través del FISE.

El FISE es un organismo autónomo que depende de la Presidencia de la República y fue creado por decreto en noviembre de 1990. Este ente autónomo recibe financiamiento del gobierno central y de donaciones bilaterales de gobiernos extranjeros y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.¹⁴ La mayoría de la actividad en materia de inversiones en infraestructura a nivel municipal ha estado a cargo del FISE en áreas como infraestructura en agua potable, alcantarillado, escuelas y centros de salud. La prioridad es para la rehabilitación de infraestructura en vez de nuevas construcciones.

¹⁴ El programa de inversión para los tres próximos años es de US\$ 109 millones, de los cuales US\$ 11 millones son aportaciones del estado.

Hay otros programas de inversión a nivel local llevados a cabo por ONGs y donantes externos. Los donantes externos están coordinados por el Ministerio de Cooperación Externa y los ONGs en alguna medida por el INDE (Instituto Nacional de Desarrollo). Pero la mayoría de estos programas escogen sus áreas de actividad y no existe un sistema de control institucional para asegurar el uso responsable de los fondos o de información sobre el resultado de sus actividades. Sin embargo, tanto en el caso de los ONGs como en el de los donantes extranjeros los indicios son de labores muy positivas.

Cuestiones más importantes. El sistema de gobierno descentralizado en Nicaragua tiene la fortuna de tener dos instituciones apropiadas para la supervisión y apoyo técnico de los municipios (INIFOM) y para la representación de los intereses de los municipios ante las autoridades del gobierno central (AMUNIC).

Con respecto a INIFOM, en septiembre de 1996 la Comisión de Defensa y Gobernación dictaminó favorablemente el Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal con el objetivo de reformar y simplificar las funciones fundamentales de INIFOM. De acuerdo al dictamen de Ley, este organismo autónomo pasa a tener rango de ministerio, pero sigue controlado por un Consejo Directivo con mayoría de representación local. Las tareas fundamentales de INIFOM seguirán siendo el dar apoyo técnico y de capacitación a los municipios y de seleccionar y coordinar los programas de inversión del gobierno central y de los municipios. A pesar del buen diseño en general de INIFOM y de su positiva labor desde su creación, su efectividad en mejorar la calidad de gobierno en los municipios se ha visto limitada por la falta de recursos adecuados.

Con respecto a AMUNIC, la cuestión más importante para esta organización es mantener su independencia (del gobierno central) y jugar un rol más dinámico en las actividades de interés común para los municipios en materia de capacitación y asistencia técnica. Para mantener su representatividad AMUNIC debe conservar el principio de la asociación voluntaria de los municipios y debe seguir financiada solamente con contribuciones de sus miembros y donaciones internacionales.

Con respecto al FISE, los criterios regionales para la inversión están basados en índices de pobreza a nivel nacional y generalmente estos índices coinciden con regiones donde ha habido más violencia bélica. Las prioridades de inversión también se establecen en contacto con los municipios y en coordinación con las agencias del gobierno central. En realidad son estas últimas, por ejemplo el Ministerio de Educación, quien comunica al FISE cuántas escuelas y qué escuelas necesitan rehabilitación.¹⁵ A pesar que el programa del FISE haya quizás tenido problemas de

¹⁵ Dado que el FISE trabaja esencialmente en colaboración con ministerios y agencias del gobierno central, cabría preguntar si sus actividades no podrían ser desempeñadas directamente por estos entes. En una gran medida el FISE es un producto de las circunstancias históricas recientes de Nicaragua. Durante el régimen sandinista se centralizó la inversión en un nuevo Ministerio de la Construcción al mismo tiempo que el resto de los ministerios dejaron de tener una programación

patronaje político, en conjunto ha sido un programa exitoso. La cuestión en el momento presente es cómo transformar este programa en una institución más permanente y efectiva en el apoyo al desarrollo de la infraestructura municipal. Un defecto importante en la presente configuración del FISE es la falta de una aportación financiera por parte de los municipios (y/o también de aportaciones de trabajo y materiales) en los programas de inversión y de una participación más activa de los municipios en todas las fases de los proyectos de inversión desde la identificación hasta la ejecución de los proyectos. Esta mayor participación seguirá estando limitada por la presente capacidad de ejecución en aspectos técnicos.¹⁶

Además de las relaciones de estas organizaciones del gobierno central con los municipios, algo peculiar en Nicaragua son las relaciones entre los municipios y la Asamblea Nacional. Esta última institución se reserva la autoridad para aprobar anualmente los presupuestos y los planes de arbitrios (estructura de impuestos y tasas) de los municipios. La Asamblea Nacional también considera y aprueba en los presupuestos del estado peticiones directas de los municipios para proyectos de inversión.

La práctica actual de que la Asamblea Nacional apruebe los planes de arbitrio y presupuesto de los municipios es atípica e innecesaria. Además coarta la autonomía de los municipios. Por otro lado, esta práctica no sirve ningún objetivo claro; parece ser que el proceso de aprobación de los presupuestos municipales por la Asamblea es pro-forma y rutinario. La metodología usada en la mayoría de países con un sistema unitario de gobierno pero con gobiernos locales descentralizados es establecer una legislación marco (como en una ley de municipios) que define los poderes presupuestarios y de imposición de los gobiernos locales.¹⁷ Estos entonces tienen absoluta discreción para elaborar y aprobar sus presupuestos y usar los impuestos y tasas autorizadas en la ley.¹⁸

La práctica actual de la Asamblea de autorizar transferencias de capital individuales a los municipios al margen de los programas de políticas sectoriales y transferencias del gobierno central también es atípica. Los proyectos de inversión propuestos por los municipios se discuten en la Comisión Económica de la Asamblea. Estos proyectos tienden a ser de menor cuantía y no

territorial. Con el cambio en el régimen político los ministerios de línea no tenían experiencia en presupuestación de capital. El FISE fue un programa de emergencia para la creación de empleo y atender a las necesidades mas inmediatas de infraestructura a nivel municipal.

¹⁶ Por ejemplo, para el diseño e implementación de proyectos de agua potable solo se cuenta en la actualidad con los expertos del INAA.

¹⁷ Los sistemas federales de gobierno naturalmente dan discreción en materia fiscal a los gobiernos sub-nacionales en la Constitución.

¹⁸ La Constitución de 1995 establece la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios pero transitoriamente se ha continuado aplicando el mismo sistema de Plan de Arbitrios con la aprobación de la Asamblea Nacional.

hay un nivel mínimo para controlar el número de proyectos a discutir. Los alcaldes se desplazan físicamente a la asamblea para apoyar sus proyectos. El proceso de decisión contiene una dosis alta de patronaje político y de compromiso y se le ha descrito como poco racional y transparente. Además este programa ha sido una causa continua de confusión en la ejecución del presupuesto.¹⁹

Recomendaciones. INIFOM es una agencia bien concebida que ha prestado un buen servicio al objetivo de la descentralización en Nicaragua. La reforma de INIFOM es acertada y debería ser apoyada por el nuevo Gobierno. Será muy importante el preservar el rol de INIFOM de facilitar y asesorar a los municipios más que de supervisar y vigilar a éstos.

El único problema en el programa de reforma de INIFOM se refiere al rol de esta institución en la distribución de las transferencias del gobierno central a las municipalidades. Sería deseable el disminuir o incluso eliminar el rol discrecional de INIFOM y sustituirlo cuando sea posible con programas y fórmulas especificadas en la ley. La obligación de INIFOM en esta área estaría reducida a implementar las provisiones de la ley y al cómputo de las fórmulas. De hecho esta parece ser la metodología adoptada en la reforma a la Ley de Municipios.

Para que INIFOM pueda efectivamente ejercer apoyo técnico a los municipios será importante que sus dotaciones presupuestarias sean más altas. Existe por ejemplo una gran labor a realizar en la capacitación de contables y técnicos municipales y esta labor no podrá llevarse a cabo con las dotaciones presupuestarias corrientes de INIFOM.

El dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios mantiene el sistema presente de que en materia de impuestos a nivel local, los planes de arbitrios tendrán que ser todavía aprobados por la Asamblea Nacional y no el Concejo Municipal. Este sistema debe ser cambiado a uno en el que la Ley de Municipios establezca el marco de legalidad (y discreción) de los municipios para establecer impuestos y tasas municipales y en el que es el Concejo Municipal el que aprueba y sanciona estas medidas en el presupuesto municipal anual. La intervención de las autoridades centrales se reserva solamente a cambiar el marco legal (por la Asamblea) y a monitorear su aplicación (por INIFOM y quizás el Ministerio de Finanzas) y auditar su ejecución (la Contraloría General de la República).

El FISE ha cumplido una labor meritoria en el período de transición. Sin embargo este ente necesita ser reformado en un instrumento que trabaje más con y para los municipios en apoyo a la política de descentralización del gobierno. Una posibilidad es convertir al FISE en un Fondo de Inversión Social en la línea de este tipo de institución desarrollado en Bolivia, Honduras y otros países Latinoamericanos o el programa de Solidaridad de México. El objetivo fundamental sería el asegurar recursos del fondo a través de las aportaciones y movilización de recursos a nivel

¹⁹ Muchos de los municipios se han quejado del incumplimiento por parte del gobierno central del pago de estas transferencias. De acuerdo al Ministerio de Finanzas es que éste es un problema de percepción y de caja porque los fondos tienen que pasar por INIFOM antes de ser transferidos a los municipios.

local y más importante todavía el fomentar la participación de la comunidad en el desarrollo, implementación y mantenimiento de los proyectos de infraestructura. El Banco Mundial (en la oficina de LATAD) tiene manuales que recogen la "mejor práctica" con los fondos de inversión social en Latinoamérica. El problema más importante a evitar será la creación de estructuras de gobierno paralelas a las del municipio. Un fondo de inversión social debe reforzar y no debilitar las instituciones de gobierno locales.²⁰

La otra posibilidad es convertir al FISE en una institución intermediaria financiera (en la línea de un Banco de Desarrollo Local) con las precauciones y salvaguardas discutidas más adelante en este estudio. El documento Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible 1996-2000 contempla alternativas similares para la reconversión del FISE.

Con respecto a las relaciones de los municipios con la Asamblea, el gobierno debería eliminar la práctica de aprobar proyectos individuales para los municipios al margen de las políticas sectoriales y de transferencias en el presupuesto del estado. La eliminación debe tomar en cuenta sin embargo que los municipios dependen de este proceso para una parte de sus inversiones. Por lo tanto, los recursos no deberían ser eliminados sino más bien fusionados en un programa más racional de transferencias a los municipios. Como se discute y recomienda más abajo, el gobierno debería descontinuar la práctica de requerir la aprobación de los presupuestos y planes de arbitrios municipales por parte de la Asamblea.

C. EL PROCESO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL

El proceso presupuestario en la actualidad

Marco legal. En Nicaragua no existe una ley específica sobre el proceso presupuestario municipal. En el momento presente la elaboración y ejecución de los presupuestos municipales se llevan a cabo de acuerdo a la normativa proporcionada por INIFOM. Este ente emite cada año la "Normativa Presupuestaria Municipal", la cual regla la elaboración, modificación, ejecución, seguimiento, cierre y evaluación de los presupuestos municipales.

Formulación y aprobación de los presupuestos locales. La Ley de Municipios da poderes al Concejo Municipal para aprobar el presupuesto del municipio. En realidad hay dos documentos separados, uno es el presupuesto en sí con el plan de ingresos y gastos y el otro es el plan de arbitrios municipal. En realidad, los presupuestos municipales son muy sencillos. En la mayoría de los casos no son más que una hoja de papel en un formato que no ha visto muchas modificaciones en décadas. La proyección de ingresos derivados del plan de arbitrios es también muy sencilla. El comportamiento de los ingresos en el corriente año es la base para los estimados o proyecciones

²⁰ Algunos de los programas implementados por el Ministerio de Acción Social (MAS) a nivel local en Nicaragua ya han adolecido de este mismo defecto de potencialmente debilitar las instituciones de gobierno municipal.

para el año siguiente. En la actualidad los presupuestos municipales no distinguen entre el presupuesto por actividades corrientes y el presupuesto de capital.

La Ley de Municipios (Arto. 54) especifica que los presupuestos municipales deber estar balanceados en términos de ingresos y gastos. Sin embargo, esta Ley permite el endeudamiento para obras de infraestructura y la mejora de los servicio municipales (véase mas abajo la discusión del crédito municipal). La Ley de Municipios también regula el calendario presupuestario. El alcalde debe presentar al Concejo Municipal el proyecto de presupuesto antes del 15 de octubre del año precedente al presupuestado y el Concejo Municipal debe aprobar el presupuesto antes del 30 de octubre. Los municipios deben someter sus presupuestos anuales y planes de arbitrios para aprobación de la Asamblea dentro de la primera semana de noviembre.²¹ Si la Asamblea no presenta objeciones éstos entran en vigor el 1 de enero del año presupuestado.²²

La Ley de Municipios no regula de forma precisa el proceso de enmienda del presupuesto municipal. Sin embargo, establece (Arto. 59) que para realizar egresos superiores a lo presupuestado o por conceptos no presupuestados, el Concejo Municipal deberá aprobar la ampliación, dotación o traslado de los fondos necesarios. No hay requerimiento de que estos cambios al presupuesto sean re-aprobados por la Asamblea Nacional de la República. En la práctica parece ser que los municipios no enmiendan el presupuesto aún cuando las obras son por un monto mayor de lo que se había presupuestado.

La ejecución del presupuesto. La Ley de Municipios establece que la ejecución presupuestaria de los municipios será controlada periódicamente por el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General de la República. En la práctica el Ministerio de Finanzas no parece ejercer ningún control y esta facultad parece estar delegada a INIFOM. La Constitución de 1995 establece la autonomía financiera de los municipios. La reforma a la Ley de Municipios pondrá en ejecución esta nueva autonomía.

Auditoría interna y externa del presupuesto municipal. En la práctica la auditoría interna por parte del municipio mismo no existe o no está extendida. La Contraloría General de la República es la encargada de realizar las auditorías externas y ex-post de los municipios. La Contraloría de la República es un organismo autónomo dentro de la administración del estado y el nombramiento del Auditor General es responsabilidad de la Asamblea. Los resultados de la auditoría de los municipios son sometidos a la Asamblea y si existe sospecha de actividades ilegales interviene la Procuraduría de Justicia. Las auditorías de los municipios en principio se

²¹ De acuerdo a las normas presupuestarias que emanan de INIFOM los municipios tienen que someter el presupuesto al visto bueno de INIFOM. Pero no está claro si INIFOM tiene poderes adicionales para modificar los presupuestos municipales. La Ley de Municipios no establece este tipo de poderes.

²² En caso de que un municipio no presente su presupuesto para la aprobación de la Asamblea, se presume que el presupuesto en vigor es el ejercido en el año anterior.

deben hacer al menos cada dos años y dependiendo del tamaño del municipio se lleva a cabo por un equipo de hasta cuatro inspectores y por un periodo de dos a cuatro meses.

Problemas y puntos más importantes

Sobre el marco legal. Aunque en muchos aspectos satisfactorias, las reglas presupuestarias de INIFOM son incompletas, están dispersas y a veces faltas de coordinación. La cuestión es si una nueva Ley de Municipios es el vehículo más apropiado para desarrollar una normativa permanente y comprensiva sobre el proceso presupuestario municipal. Como ya se ha mencionado, un punto de vista a tener en consideración es la ventaja de tener toda la normativa más importante para el funcionamiento de los municipios en un solo lugar.

Estructura y aprobación del presupuesto. La existencia de un plan de arbitrios de forma separada del presupuesto es atípica. En la gran mayoría de países el presupuesto municipal, o para el efecto cualquier presupuesto, es un documento integral que contiene no solo los planes para todo tipo de ingreso y gasto sino también de los impuestos, tasas y otros tipos de ingresos que van a ser usados por el gobierno municipal. La "mejor práctica" internacional requiere distinguir en el presupuesto entre gastos corrientes y gastos de capital. Mientras que los gastos corrientes reflejan operaciones y objetivos de servicios a corto plazo, los gastos de capital reflejan objetivos a largo plazo en relación a la compra de nuevo equipamiento y la mejora o construcción de nueva infraestructura. En la actualidad existe poca planificación para las inversiones locales. Una cantidad importante de fondos se dejan para contingencias y proyectos que van surgiendo durante la implementación del presupuesto. En realidad las responsabilidades para gastos de capital son compartidas entre el gobierno central y los municipios y las agencias del gobierno central, por ejemplo FISE, tienen una gran influencia en las inversiones de infraestructura en los municipios.

Aunque no existen en general problemas con el calendario del presupuesto la mayoría de los municipios no parecen emplear el tiempo suficientemente necesario para elaborar un presupuesto completo. Como ya se ha discutido el elemento peculiar del proceso presupuestario municipal en Nicaragua en relación a la práctica de otros países es que los presupuestos municipales y los planes de arbitrios tienen que ser aprobados por la Asamblea Nacional de la República.

Sobre la ejecución del presupuesto. El control de la ejecución del presupuesto municipal debería ser el dominio principal de una oficina de contraloría municipal. La llamada en la Ley de Municipios a la Contraloría General de la República para que ejerza un rol de supervisión en el proceso de ejecución de los presupuestos municipales es desacertada. El rol claro de la Contraloría General de la República es de auditoría ex-post una vez que el presupuesto municipal sea cerrado. El dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios perdura en la misma medida al requerir que el alcalde remita a los 20 días de aprobado el presupuesto, copias a la Contraloría General de la República para que esta controle la ejecución presupuestaria.

Sobre auditoría interna y externa. A pesar de que la Contraloría General de la República creó una oficina especial para la auditoría de los municipios en 1993, muchos municipios no son auditados por falta de recursos y de personal técnico. La responsabilidad de los municipios en un sistema más descentralizado de gobierno depende en gran medida de una auditoría efectiva de sus finanzas. De hecho, una mayor descentralización de las finanzas públicas en Nicaragua no es deseable si no existen mecanismos rigurosos para asegurar las buenas prácticas de los gobiernos municipales.

Personal y cuadros. Los cuadros técnicos a nivel de municipio son bastante pobres por falta de capacitación en la mayoría de las áreas de gerencia fiscal. Como se ha descrito en análisis previos de la competencia técnica del personal municipal, es raro encontrar un municipio que tenga la competencia técnica para desarrollar, evaluar y presentar un proyecto de inversión en infraestructura.

Este problema es más agudo en los municipios de menor tamaño con poblaciones por debajo de 20,000 habitantes, los cuales por otro lado representan aproximadamente dos tercios de los municipios en el país. La falta de capacitación también está presente en los cargos electos. Cuestionarios llevados a cabo recientemente por INIFOM sobre la calificación de los concejales municipales muestran que muchos de ellos no tienen más que educación primaria.

Recomendaciones

Sobre el marco legal. El proceso presupuestario municipal debe ser regulado por ley. EL gobierno puede normar este proceso en una ley separada (por ejemplo Ley del Proceso Presupuestario Municipal) o como un capítulo de la Ley de Municipios. Existen ventajas y desventajas de ambas opciones. En ambos casos la normativa del presupuesto municipal deberá reglar en detalle todas las fases del proceso presupuestario: preparación del presupuesto, proyecciones de ingresos, aprobación del presupuesto, enmiendas al presupuesto, ejecución y contraloría, contabilidad, auditoría interna, auditoría externa y evaluación. Una parte importante de esta Ley sería el establecer a nivel municipal una clasificación presupuestaria no solo económica sino también funcional y por programas para ayudar a racionalizar el gasto y evaluar la eficacia de los municipios.

Sobre la aprobación del presupuesto municipal. Tal como se argumentó en la sección anterior, la práctica de que la Asamblea apruebe los presupuestos municipales se descontinúa con la nueva Constitución de 1995. El presupuesto debe ser aprobado tan solo por el Concejo Municipal. El rol de INIFOM debería estar limitado, tal como se propone en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios, a la asistencia técnica y estadística municipal.

Una cuestión más difícil es si debe existir un monitoreo contemporáneo de cumplimiento por los municipios con la ley y reglamentos vigentes y quién debe ejercer este monitoreo. Una posibilidad es que esta labor sea ejercida por INIFOM, a quien los municipios tendrán la obligación de informar de sus presupuestos planeados y ejecutados. Nótese que la obligación de

los municipios es de reportar a INIFOM, pero este organismo no tendrá poderes de aprobación. Sin embargo, si INIFOM detectase algún tipo de incumplimiento con la ley, sería INIFOM quien iniciaría el proceso administrativo de corrección de la falta. La otra posibilidad es que el monitoreo contemporáneo sea ejercido por la Contraloría General de la República. Esta medida sería atípica con la práctica en la mayoría de otros países en donde el ente del estado a cargo de la auditoría externa solamente ejerce esta función ex-post. Esta práctica internacional tiene la ventaja de no comprometer a esta institución en materia de decisiones políticas y así preservar su autonomía y prestigio con el resto de las instituciones de gobierno. Si se considerase que el INIFOM no es el ente adecuado para esta labor de supervisión contemporánea, quizás debería ser el MIFIN quien estuviese a cargo de esta función.

Sobre la estructura del presupuesto. No existe ninguna razón de peso para que los municipios tengan que aprobar dos documentos por separado: presupuesto y plan de arbitrios. Una vez que los impuestos y tasas que los municipios puedan usar estén normados en la Ley de Municipios (o en Código Tributario) el único documento necesario sería el presupuesto municipal. Puesto que el código tributario debe conceder cierta discreción a los municipios en el tipo de impuestos a usar y en las tasas de algunos de estos impuestos, la decisión del municipio a este respecto sería incluida en el presupuesto municipal.

Pero además el presupuesto municipal debería ser un documento más descriptivo y completo. Los presupuestos deben reflejar de forma discreta y observable los objetivos del gasto municipal, qué servicios se van a proveer y por quién y para quién. Los presupuestos municipales también deben proveer los instrumentos necesarios para que el Concejo Municipal y los residentes en el municipio puedan hacer responsables al alcalde y la administración municipal de su buena o mala actuación.

Sobre los presupuestos de capital. La nueva normativa sobre el proceso presupuestario municipal (sea en la Ley de Municipios o en una Ley de Proceso Presupuestario) debería también distinguir entre presupuesto corriente y de capital. Mientras que el presupuesto corriente debe estar balanceado (los ingresos deben ser iguales a los gastos corrientes), el presupuesto de capital puede estar financiado por crédito. La ley también debe imponer límites a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos municipales. Una posibilidad con este objeto sería limitar la deuda a que su servicio (pago de intereses y principal) no exceda cierto porcentaje (por ejemplo, 15%) de los ingresos totales en el presupuesto.

Además del presupuesto de capital, los municipios, a mediano o largo plazo, deberían desarrollar un programa de inversión pública (PIP) municipal a tres años.²³ En este PIP se

²³ El gobierno central tiene un PIP quinquenal que es elaborado por el Ministerio de Economía y Desarrollo. Este PIP solo incluye naturalmente las inversiones financiadas en el presupuesto nacional. Sin embargo, los proyectos aprobados por la Asamblea de forma individual para los municipios no forman parte del PIP del gobierno central con la excepción de las inversiones en el municipio de Managua.

planearían los proyectos de inversión en infraestructura previa evaluación (con ayuda técnica de INIFOM). El PIP también establecería los recursos necesarios para la operación y mantenimiento de la nueva infraestructura, criterios de selección de proyectos, y las fuentes de financiamiento esperadas para cada uno de los proyectos seleccionados. Esto ayudaría a remediar la falta de planeamiento a largo plazo que ahora existe en los gastos de capital de los municipios, así como la falta en el momento presente de la requerida evaluación técnica de proyectos. Similarmente, a mediano o largo plazo los municipios deberían desarrollar un horizonte presupuestario de tres años. Como en el caso del PIP, los presupuestos serían indicativos para los años dos y tres.

Plan operacional. La efectividad y calidad del proceso presupuestario municipal dependerá no tan solo de la normativa en la ley sino también de los procesos y mecanismos de operación. El gobierno central, en particular el MIFIN, está implementando un programa de gerencia fiscal bajo el título de Sistema Integrado de Gestión Financiera y Administrativa (SIGFA). El objetivo es incrementar la capacidad institucional de la administración central para planificar, ejecutar y evaluar el gasto público. Este programa abarca todas las fases del proceso presupuestario incluyendo no tan solo la preparación del presupuesto sino también tesorería, crédito público, contabilidad, proveeduría, control y auditoría interna y externa. Desafortunadamente, este programa de reforma del sistema financiero y administrativo del gobierno central no tiene salida a nivel municipal. Las lecciones y experiencias aprendidas en formulación de presupuestos, contabilidad y tesorería en este proceso de reforma deberían ser extendidas a nivel municipal a través de un plan comprensivo de capacitación con el soporte técnico de INIFOM.

La asistencia técnica internacional a nivel municipal puede servir de catalizador en esta importante labor. En particular, el proyecto "Fomento de la Autonomía Municipal" (FAMU) ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) está trabajando en la elaboración de un Sistema Financiero Automatizado para mejorar los procedimientos administrativos de los municipios del país en conjunto con la Dirección de Informática y la Dirección Económica Financiera de INIFOM.

Sobre la ejecución del presupuesto municipal. Los gobiernos municipales mismos deben ser responsables de la supervisión de la ejecución del presupuesto. La Ley de Municipios (o la Ley del Proceso Presupuestario Municipal si el gobierno decide introducir una ley separada) debería crear una oficina de contraloría municipal encargada de supervisar la ejecución del presupuesto y desempeñar las funciones de tesorería, gerencia de caja y auditoría interna. Esta oficina a través del alcalde debería someter no solo informes trimestrales sino mensuales sobre la marcha de la ejecución del presupuesto al Concejo Municipal. De hecho el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios establece que el alcalde debe informar trimestralmente al Concejo Municipal sobre la marcha de la ejecución del presupuesto.

Sobre la auditoría interna y externa. La Ley de Municipios (o en su caso la Ley del Proceso Presupuestario Municipal) debería crear una oficina de contraloría municipal la cual estaría encargada del control y la auditoría interna de todos los ingresos y gastos municipales. La capacidad de auditoría externa y ex-post de los municipios por la Contraloría General de la

República necesita ser reforzada con mas recursos (personal y medios) y con más capacitación de sus empleados. Las auditorías ex-post de la Contraloría podrían ser complementadas con auditorías llevadas a cabo por compañías de auditores privados con el proceso regulado por la Contraloría General. Una medida similar está contemplada en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios (Arto. 28, Inciso 16) donde apropiadamente se establece que el Concejo Municipal puede establecer auditorías externas de las finanzas municipales y designar al auditor quien deberá ser un contador público totalmente ajeno a la alcaldía.

Sobre capacitación del personal. Con respecto a la capacitación del personal municipal y de los concejales, el gobierno debería invertir más recursos en esta importante área de actividad de INIFOM. La idea sería el incrementar el número de cursos ofrecidos por INIFOM tales como el seminario ofrecido cada año en materia presupuestaria al que atienden directores financieros y contadores municipales. La mejora en el sistema de proceso presupuestario no ocurrirá sin mejoras profundas a nivel de formación de cuadros. Esta actividad necesita ser ampliada y reforzada. El gobierno debería capitalizar las experiencias de asistencia técnica internacional. En particular, la asistencia técnica ofrecida en el programa de USAID/PADCO está enfocado a desarrollar sistemas de gestión para los municipios y proveer entrenamiento en estos sistemas. El gobierno debe tomar en cuenta que a largo plazo la única manera de incrementar el nivel del personal municipal es introducir una carrera profesional o servicio municipal con mejor retribución, menor número de empleados, estándares más altos de cualificación y más seguridad de empleo. Chile es un buen ejemplo a imitar entre los países Latinoamericanos que han introducido reformas profundas de este tipo a nivel municipal en los últimos años.

D. LA ASIGNACION DE COMPETENCIAS DEL GASTO PUBLICO

Principios teóricos sobre la asignación de responsabilidades

El establecimiento claro y concreto de las competencias de gasto de los municipios y del gobierno central es una condición prioritaria para el buen diseño de un sistema descentralizado de gobierno. La asignación de impuestos y otras fuentes de ingresos y el diseño de un sistema de transferencias solo tiene sentido cuando existe una asignación de competencias clara y concreta.

¿Cuánto ayudan los principios de finanzas públicas en la asignación de responsabilidades de gasto? La provisión eficaz de servicios públicos requiere que el sistema de gobierno satisfaga las preferencias y necesidades de los contribuyentes al mínimo costo posible. Dado que los gobiernos municipales están más cerca y poseen mejor información acerca de las preferencias y necesidades del público, en muchas ocasiones es posible incrementar la eficacia del gasto público a través de la asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos locales. Este principio general es conocido como el "principio de subsidiaridad": los gobiernos locales deben tener bajo su responsabilidad todos los servicios públicos que tienen beneficios de dimensión local. El gobierno central debe tener responsabilidad por los servicios públicos que muestran

externalidades significativas a través de varios municipios o en todo el territorio nacional y para los servicios públicos que puedan ser producidos con la ventaja de grandes economías de escala.

Los principios teóricos también indican que el gasto público realizado con objetivos de redistribución de los ingresos y con propósitos de estabilización macroeconómica deben ser la responsabilidad del gobierno central. La habilidad de los gobiernos locales en estos objetivos está limitada por la movilidad de los contribuyentes. Por ejemplo, una política de gasto municipal que pretenda gravar a los más pudientes para distribuir los fondos a los menos pudientes no sería sostenible. Los más ricos emigrarían a otros municipios al mismo tiempo que el municipio atraería a gentes pobres de otros municipios.

Paro estos criterios no hay un sistema ideal. En general el sistema de asignación de competencias a que se llega en un país refleja un compromiso entre objetivos distintos como pueden ser la eficiencia del gasto, dando más responsabilidades a los gobiernos locales, y la equidad en el consumo de servicios públicos en todos los municipios del país, dando más responsabilidad al gobierno central. Tan o más importante que una distribución de responsabilidades ajustada a los principios teóricos es que la asignación de responsabilidades sea concreta (o que esté bien identificada) y que sea estable.

Una de las formas de diseñar la distribución de competencias del gasto es en base a encuestas de la opinión pública con respecto a la calidad de los servicios provistos por los municipios vis-a-vis el gobierno central. En una reciente encuesta (Seligson 1994) se preguntó a residentes nicaragüenses si el gobierno local debería tener mayor responsabilidad que el gobierno central. La respuesta en Nicaragua fue del 49% a favor o estadísticamente no diferente de la mitad de la población. Sin embargo, esta metodología está expuesta a serios problemas.²⁴

Algunas responsabilidades importantes que en otros países descentralizados son asignadas a los gobiernos locales, en Nicaragua en el momento presente todavía son responsabilidad del gobierno central o agencias del gobierno central. Estos incluyen los servicios de educación pre-escolar, elemental y secundaria, servicios de salud primaria, secundaria y preventiva, vivienda, agua y alcantarillado, carreteras y cultura y deportes.²⁵ Los tres primeros son la responsabilidad

²⁴ En comparación la misma encuesta produjo respuestas afirmativas más altas en otros países de centroamerica, 67% en Guatemala, 57% en El Salvador, 57% en Honduras y 53% en Costa Rica. Sin embargo estas encuestas son difíciles de interpretar. Los resultados pueden reflejar un grado relativo de insatisfacción con los distintos niveles de gobierno pero también pueden reflejar circunstancias políticas temporales. Además, el grado de satisfacción con los gobiernos locales puede también reflejar sencillamente el grado existente de descentralización. Si los municipios en el momento presente tienen pocas responsabilidades o relativamente pocos recursos económicos, la opinión sobre ellos puede ser más negativa.

²⁵ La Ley de Municipios también prevee (Arto. 10) que los municipios podrán realizar actividades complementarias en áreas de responsabilidad atribuidas al gobierno central incluyendo precisamente servicios de educación, salud, vivienda, agua y alcantarillado y cultura y deportes.

de ministerios. En el caso de el servicio de agua y alcantarillados es responsabilidad de una agencia nacional (INAA); en el caso de caminos y carreteras en la actualidad son construídos por el Ministerio de Construcción y Transportes. También los servicios de policía municipal son ejercidos por una agencia del gobierno central, la milicia nacional.²⁶ Otra actividad centralizada es el servicio de bomberos.

La asignación de responsabilidades y funciones en la actualidad

La asignación en la ley. Las Constituciones de 1987 y 1995 tan solo asignan responsabilidades para servicios concretos al gobierno central. La asignación formal de funciones a los municipios está contenida en la Ley (40) de Municipios. Esta ley concede a las autoridades municipales poderes bastante amplios con respecto a los servicios que pueden proveer. Dentro de la lista de responsabilidades asignadas a los municipios en el Arto. 7 de la Ley de Municipios se incluyen las siguientes servicios: recolección de basura e higiene pública, ornato público, cementerios, lavaderos públicos, conservación del medio ambiente, reforestación del municipio, construcción y mantenimiento de calles y aceras, plazas públicas, bibliotecas, museos, mataderos y mercados, alumbrado público, parques de recreo y jardines botánicos, drenaje de aguas pluviales, registro civil de nacimientos, matrimonios y defunciones, ordenamiento del desarrollo urbano y del uso del suelo, vigilancia de pesas y medidas.

La asignación de competencias en la realidad. El proceso real de asignación de responsabilidades a los municipios ha sido el resultado de una evolución histórica. En realidad los servicios provistos por los municipios varían considerablemente en relación a la lista de servicios enumerados en la Ley de Municipios. El número y nivel de provisión de servicios varía con el tamaño y la capacidad de recursos de los municipios. La tradición de centralismo administrativo en Nicaragua también parece haber coartado la iniciativa municipal. Por otro lado, en la actualidad ya hay algunos municipios que han asumido responsabilidades en materia de agua y alcantarillado como resultado de programas piloto con el Banco Mundial. Además tradicionalmente muchos municipios han contribuido y siguen contribuyendo en sus presupuestos de gasto a los servicios de educación y salud aunque estas áreas siguen oficialmente siendo responsabilidad del gobierno central.

Estructura de los gastos corrientes y de capital de los municipios. El perfil del presupuesto de gastos municipales ejecutados en 1995 está resumido en el cuadro 1. Los aspectos más fundamentales de este perfil son el bajo gasto por habitante a nivel municipal (C\$ 57), el módico gasto en términos relativos en personal que representó 37.7% de los gastos totales y la importancia de gasto de inversión en los presupuestos municipales, casi el 30% del total de gastos. El pormenor y detalle de la composición de estos gastos está ofrecido en los cuadros del 2 al 4. La mayoría del gasto de personal es en el personal permanente (61.7%), mientras que el gasto en miembros del gobierno municipal representa aproximadamente el 8% de esta categoría.

²⁶ Los servicios de electricidad son provistos por ENEL, una agencia centralizada.

Cuadro 1
Nicaragua: Gastos Municipales por Categoría de Gasto, 1995.
(en Córdobas donde aplicable)

	Por habitante	Por ciento del total
Personal	21.45	37.70
Servicios, Materiales y Productos	9.57	16.82
Servicios Municipales	3.83	6.73
Inversiones	16.89	29.67
Transferencias Corrientes	2.61	4.59
Transferencias de Capital	0.20	0.36
Desembolsos Financieros	1.38	2.43
Pendiente de Pago	0.96	1.69
Imprevistos	0.00	0.01
Egresos por habitante	56.91	100.00

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro 2
Nicaragua: Gastos Municipales en Personal y Servicios, Materiales y Productos, 1995.

(en Córdoba donde aplicable)

	Por habitante	Por ciento del total	Por ciento del grupo
Personal	21.45	37.70	100.00
Miembros del Gob. Municip.	1.70	2.99	7.94
Personal Permanente	13.23	23.25	61.67
Personal Transito y Jornales	0.86	1.50	3.99
Honorarios en Base Comisión	0.91	1.60	4.25
- De Miembros del C.M.	0.79	1.38	3.67
Dietas y Gastos de Repres.	1.48	2.60	6.89
Retribuciones en Especies	0.47	0.83	2.20
Gastos Sociales	1.26	2.22	5.89
Seguridad Social	0.57	1.01	2.68
Otros Gastos de Personal	0.97	1.70	4.51
Servicios, Materiales y Productos	9.57	16.82	100.00
Servicios	4.68	8.23	48.94
Materiales y Productos	3.68	6.46	38.44
Festejos y Actividades Culturales	1.19	2.10	12.48
Gastos Especiales	0.01	0.03	0.15
- Defensa Civil	0.01	0.01	0.06
- Defensa	0.01	0.01	0.09

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro 3
Nicaragua: Gastos Municipales en Servicios e Inversiones, 1995.
(en Córdobas donde aplicable)

	Por habitante	Por ciento del total	Por ciento del grupo
Servicios Municipales	3.83	6.73	100.00
Basura y Limpieza de Calle	1.70	2.99	44.34
Mercados	0.46	0.80	11.91
Rastros	0.20	0.36	5.31
Parque y Hornato	0.32	0.55	8.24
Cementerios	0.09	0.15	2.25
Mant. y Repar. de Calle	0.75	1.31	19.51
Aguas	0.05	0.09	1.28
Otros Servicios	0.27	0.48	7.15
Inversiones	16.89	29.67	100.00
Proyectos de Arrastre	3.36	5.90	19.88
Inversiones Nuevas	12.78	22.46	75.70
Mejoras y Ampliaciones	0.75	1.31	4.42

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro 4
Nicaragua: Gastos Municipales en Transferencias Corrientes e Desembolsos Financieros, 1995.
(en Córdobas donde aplicable)

	Por habitante	Por ciento del total	Por ciento del grupo
Transferencias Corrientes	2.61	4.59	100.00
Donaciones	2.16	3.79	82.44
Subsidios	0.04	0.07	1.52
Diversas Transferencias	0.42	0.74	16.05
Desembolsos Financieros	1.38	2.43	100.00
Deudas de las J.M.	0.21	0.37	15.36
Préstamos a Corto Plazo	1.08	1.91	78.47
Prést. Mediano y Largo Plazo	0.02	0.04	1.57
Otros Desembolsos Financieros	0.06	0.11	4.35

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Los gastos en materiales y servicios intermedios representan el 16.8% de los gastos totales mientras que los gastos de servicios municipales representan tan solo 6.7%. Esta última cifra es posiblemente engañosa puesto que la clasificación presupuestaria mezcla la clasificación económica con la clasificación por funciones. De todas formas, es esta categoría de "servicios municipales" (véase cuadro 3) la que revela los servicios más importantes en los presupuestos municipales y su significancia relativa. Con ventaja el servicio más importante es la recolección de basura y limpieza de calles (44% de este grupo de gastos). En contraste es aparente que los municipios en 1995 todavía no tenían responsabilidad práctica del servicio de aguas (1.3 del total del grupo).

Como en muchos otros países, los gastos municipales en mantenimiento parecen ser muy bajos. Si se combinan "mejoras y ampliaciones" con "mantenimiento y reparación de calles" estos gastos representaron el 2.6% de los gastos totales de los municipios en 1995. Esta cifra es demasiado pequeña, aunque también puede ser engañosa porque algunos gastos de mantenimiento y reparaciones pueden estar ocultos bajo otras categorías. Los cuadros del 2 al 4 también muestran que la mayoría de los gastos de inversión son en proyectos nuevos (en contraste a los proyectos del FISE que en su mayoría son para rehabilitación) y que los desembolsos financieros son mínimos (el 2.4% de los gastos totales) y que de los pocos préstamos tomados por los municipios la gran mayoría son a corto plazo (el 78.5%) mientras que el crédito a largo plazo es prácticamente no existente a nivel municipal en Nicaragua.

Otro aspecto importante de la composición del gasto municipal son las grandes disparidades que parecen existir entre las regiones (cuadro 5). En términos de egresos por habitante, si las cifras son correctas, la región mas rica gastaría 50 veces de lo que gasta la

región más pobre. Las disparidades serían más grandes en los gastos por habitante en personal y en inversiones de capital.²⁷

Problemas con la asignación de responsabilidades

Incumplimiento de responsabilidades del gobierno central. La evidencia apunta a que la mayoría de las inversiones de los municipios son en áreas de gasto que son la responsabilidad del gobierno central o agencias del gobierno central tales como agua, luz, escuelas, salarios de maestros y centros de salud.²⁸ Naturalmente, ello implica que los municipios en su conjunto se

²⁷ Los detalles de las estadísticas descriptivas por tipo de gasto por habitante para las regiones está recogido en los cuadros A-1 al A-3 en el apéndice.

²⁸ En el caso de los salario de maestros, los municipios en realidad pagan el dinero a la delegación de educación y esta a su vez paga a los maestros.

Cuadro 5
Nicaragua: Estadísticas Descriptivas de Gastos por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Media	Coeficiente de variación	Mínimo	Máximo
Personal	21.82	0.60	1.25	39.25
Servicios, Materiales y Productos	11.86	0.76	0.36	33.66
Servicios Municipales	5.05	0.85	0.19	15.72
Inversiones	20.17	0.72	0.28	43.49
Transferencias Corrientes	2.80	0.61	0.25	5.33
Transferencias de Capital	0.40	1.27	0.00	1.64
Desembolsos Financieros	1.47	0.60	0.06	2.67
Pendiente de Pago	0.78	0.86	0.00	2.16
Imprevistos	0.00	2.82	0.00	0.03
Egresos por habitante	64.34	0.63	2.76	138.51

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

quedan con menos recursos para invertir en sus áreas de responsabilidad directa. Sin embargo, no existe ninguna estimación de la cuantía de estos gastos en total o por tipo de competencia. Otros gastos de una naturaleza similar para los municipios han sido causados por la práctica de INAA y otras agencias de levantar el asfalto de las calles y las aceras y después dejar a los municipios el recubrimiento y la reparación de estos daños una vez finalizadas las obras.

Confusión en la asignación de competencias. En gran parte la confusión reinante en el momento actual se clarifica en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios. Sin embargo, todavía existen problemas de coordinación en las áreas de educación y salud.²⁹ El dictamen de Ley amplifica y detalla las funciones asignadas a los municipios en la Ley de Municipios vigente y añade nuevas responsabilidades para los municipios en varias áreas. En particular, los municipios deberán prestar a la población los servicios de agua, alcantarillado sanitario y electricidad.³⁰ Otras innovaciones en la asignación de responsabilidades en el dictamen de Ley vis-a-vis la Ley de Municipios vigente es la responsabilidad de los municipios en el área de conservación del medio ambiente³¹ y la constitución de comités de emergencia en caso de desastres naturales. El dictamen de Ley no clarifica la asignación de responsabilidades en las dos áreas menores de servicio de bomberos y la policía municipal. Estas dos áreas deberían ser asignadas a los municipios especialmente a los de mayor población.

Coordinación de políticas sectoriales y la descentralización. Un problema ya mencionado es que los Ministerios de Educación y Salud están llevando a cabo políticas de descentralización sin mucha discusión o consenso con las partes más interesadas en este proceso, los gobiernos municipales y su asociación, AMUNIC.³² El peligro no es tan solo marcos legales discordantes o

²⁹ En el caso de salud, el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios asigna al municipio el "coordinar" con los entes nacionales la construcción y mantenimiento de centros de salud y las campañas de salud preventiva. Pero no hay ninguna otra referencia en materia de salud o educación.

³⁰ La asignación del servicio de electricidad a los municipios es atípica en el sentido de que en la mayoría de los países este servicio es provisto por una empresa privada (o estatal). Esta asignación atípica puede estar justificada en Nicaragua dado que la red del tendido eléctrico no está bien desarrollada.

³¹ Esta responsabilidad se coordina con lo ordenado en la Ley General del Medio Ambiente y Recursos Naturales de junio de 1996. En este apartado la municipalidad tiene el derecho a percibir al menos el 25% de los ingresos en concepto de regalías cargadas para la explotación de recursos naturales ubicados en el territorio municipal.

³² Para un estudio reciente del marco legal de la desconcentración y la descentralización en materia de educación, salud y servicio de aguas véase Josefina Ramos Mendoza y Gustavo A. Vega Vargas, *Aspectos Jurídicos de la Descentralización, la Desconcentración y la Participación en Nicaragua (en Educación, Salud y Agua)*, Serie: Descentralización y Desarrollo Municipal, No. 6, Fundación Friedrich Ebert, Managua 1992.

contradictorios sino también una serie de mandatos gubernamentales a los municipios sin la contrapartida necesaria de un incremento en los recursos financieros de los municipios.

Los problemas en el área de educación son enormes. En la actualidad el Ministerio de Educación (MED) coordina, financia y administra el sistema de educación general que incluye la educación primaria y pre-primaria y secundaria. Los dos problemas fundamentales en el área de educación son la limitada capacidad institucional para administrar servicios educativos y la falta de recursos financieros y priorización del gasto. Esto se ha traducido en una baja calidad de servicios educativos y una falta de acceso a servicios elementales en áreas más remotas. Hay en el país un gran número de escuelas incompletas o deterioradas. El FISE se ha concentrado en la rehabilitación de escuelas primarias, pero la tarea es todavía enorme.

La respuesta del gobierno a este desafío ha sido la Ley de Descentralización Educativa en la que se traspasa recursos financieros y capacidad de gestión a los Consejos Educativos Municipales en capacidad de co-gestión con el MED. Al mismo tiempo se crean una serie de organismos de participación y co-gestión con la comunidad, incluyendo los padres de familia y estudiantes.³³ Sin embargo, el modelo de descentralización empleado está basado en las escuelas y no directamente en los gobiernos municipales. A estos últimos se le concede un rol, pero este rol es similar al de otros grupos representativos de la comunidad.³⁴

Los problemas en el área de salud son similares a los del área de educación. Existen carencia de capacidad institucional y gerencial y de recursos financieros y de su buena priorización (por ejemplo, énfasis en servicios curativos y menos en preventivos). También existe un deterioro significativo en la infraestructura hospitalaria y de centros de salud. Desde 1992, la respuesta del gobierno a esta situación ha sido la descentralización de los servicios que en el pasado habían estado concentrados en el Ministerio de Salud (MINSA). La pieza fundamental de esta estrategia son los SILAIS (Sistemas Locales de Atención Integral en Salud). Estos entes son unidades gerenciales intermedias descentralizadas que substituyen la estructura regional desconcentrada del MINSA. La idea de los SILAIS fue no tan solo el mejorar la gestión de los servicios de salud pero también estimular la participación activa de los gobiernos municipales y de las comunidades locales. Sin embargo, el rol a desempeñar por los municipios y la comunidad en los SILAIS sigue en proceso de definición.

Los SILAIS están regidos por una Junta Directiva quien aprueba el plan de salud, el presupuesto de ingresos y gastos asignados a su territorio transferidos por el MINSA, el nombramiento de directores de centros y la organización de programas de salud específicos en el

³³ También se crean las direcciones departamentales de educación como organismo intermedio desconcentrado entre el MED y los consejos educativos municipales y como gestores de las escuelas normales.

³⁴ El Consejo Educativo Municipal tiene trece miembros y solo tres son representantes del gobierno municipal: el alcalde y dos miembros del Consejo Municipal.

área. El director del SILAIS es nombrado por la Junta Directiva de una terna propuesta por el MINSA. La Junta Directiva está compuesta por representantes del gobierno local, gremios y sindicatos y representantes de la empresa privada y de la comunidad en general.³⁵

La flexibilidad de decisión de los SILAIS está limitada a fondos para servicios no-personales y de materiales y suministros, con algunas excepciones. El instrumento principal de control y monitoreo es un "compromiso de gestión" para cada SILAIS.

Como en el caso del programa de descentralización en materia de educación, la estrategia seguida en salud ha sido más de desconcentración participativa de los servicios y de la creación de instituciones paralelas a los gobiernos municipales bajo control del ministerio del ramo. Posiblemente el mayor defecto de la estrategia de descentralización tanto en salud como en educación ha consistido en no proceder a fortalecer las instituciones tradicionales de gobierno descentralizado, los municipios.³⁶

El gobierno también está persiguiendo una estrategia de descentralización en el área de servicios de agua y alcantarillado. La estrategia consiste en dismantelar el INAA como ente monopólico para la provisión de estos servicios y convertirlo en un agente normador, regulador y supervisor. Al mismo tiempo la prestación de los servicios de agua y alcantarillado se asignaría a los municipios o a empresas privadas. Por ejemplo, la Delegación Regional de Managua del INAA se convertiría en la Empresa Pública de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del Área Metropolitana. Las otras delegaciones regionales de INAA se convertirían en Empresas Públicas Territoriales. La participación de los municipios en este proceso está por definirse, pero en contraste a lo que ha venido sucediendo en las áreas de educación y salud, los planes son de consultar y consensuar con los entes municipales una solución final y posiblemente fortalecer la institución del gobierno municipal.³⁷

Mandatos del gobierno central. Otro asunto importante a clarificar es la existencia de mandatos del gobierno central. Este es un problema presente en la mayoría de países con un sistema descentralizado de gobierno. La figura de los mandatos (con fondos) está prevista en la Ley de Municipios (Arto. 12) en donde se establece que el Ejecutivo podrá delegar a los municipios atribuciones de la administración central, acompañada de una transferencia de los recursos necesarios para desempeñar la nueva función. El dictamen de Ley de Reforma de la Ley

³⁵ Los hospitales de Managua tienen un régimen descentralizado idéntico a los SILAIS.

³⁶ Sobre este problema véase Isabel Avilés, "La Armonización Fiscal y el Financiamiento Municipal" en *Modelo de Financiamiento y Tributación Municipal en Nicaragua*, Y. Baldizón Ibarra (compilador) Serie Descentralización y Desarrollo Municipal, No. 14, Fundación Friedrich Ebert, Managua 1995).

³⁷ De hecho la actividades descentralizadas en materia de agua y alcantarillado ya están ocurriendo. Por ejemplo, el municipio de Masatepe tenía programado la inversión de US\$ 1,6 millones en la instalación de redes de distribución y pozos y equipo para el bombeo y filtro de agua durante 1996.

de Municipios va un paso mas allá y establece (Arto. 11) que previa aprobación del Concejo, el municipio podrá contratar con el gobierno central la delegación de funciones que corresponden a la administración central acompañada de fondos.

Pero en la realidad estas reglas no se han venido cumpliendo. El problema de mandatos sin fondos de compensación es de más importancia en las competencias en materia de medio ambiente, turismo, cultura y bienestar social. Estas son áreas en las que el gobierno central se está retirando progresivamente y obligando a los municipios a asumir nuevas responsabilidades, en la mayoría de los casos sin los medios financieros y humanos necesarios.

El problema de mandatos también tiene otra faceta en la eliminación de fuentes de ingresos locales sin compensación. Un ejemplo de este problema son las provisiones en el proyecto de reforma de la Ley Tributaria en donde el Arto. 8 exime del impuesto municipal sobre las ventas una serie de productos y actividades.³⁸ Es importante resaltar que las medidas en sí pueden estar justificadas (y este no es el lugar más adecuado para discutirlos) pero lo que no es adecuado y propio es una medida que elimina fuentes de ingresos para los municipios sin compensación equivalente por el gobierno central. Una situación similar se presenta en el Artículo 11 del dictamen de Ley de Reforma Tributaria el cual modifica el régimen de exenciones y la tasa del impuesto sobre bienes inmuebles.

La asignación de responsabilidades de inversión en infraestructura. Existe un alto grado de confusión en cuáles son las responsabilidades de los municipios en materia de infraestructura. Este escenario se vuelve más confuso dado los distintos entes que están implicados a nivel central (FISE, MAS, MIFIN, Ministerio de Economía y Desarrollo, etc) y también debido a la falta de financiamiento a largo plazo de buenos proyectos de inversión a nivel municipal. Este último es el problema más serio. Cabe poca duda que la forma apropiada de financiar proyectos de larga vida es a través del crédito. El crédito no solo resuelve el problema de liquidez de los municipios, puesto que la mayoría de los municipios no tienen al contado las sumas requeridas para la inversión, sino que también el crédito distribuye el costo del proyecto a través de las varias generaciones de contribuyentes que se beneficiarán de él.

La falta de crédito a largo plazo. La Ley de Municipios (Artículo 63) permite a los municipios obtener créditos a corto, mediano y largo plazo para la realización de obras (y la prestación y mejora de servicios públicos). La Ley también permite a los municipios garantizar estos créditos con sus ingresos tributarios y su patrimonio de carácter particular (excluyendo por lo tanto de esta garantía los bienes de dominio comunal).³⁹ Esta provisión se mantiene en el dictamen de la Ley de Reforma de la Ley de Municipios. El Arto. 51 además establece que los

³⁸ La venta de productos agropecuarios no procesados, harina de trigo y aceite comestible, las exportaciones y los servicios públicos de agua, luz y teléfono.

³⁹ Bienes de dominio comunal son los destinados al uso o servicio de toda la población (Artículo 42 de la Ley de Municipios).

municipios garantizarán estos créditos con el 50% de sus Fondos Municipales destinados a nuevas inversiones y con sus bienes muebles e inmuebles de carácter particular.

En realidad la vasta mayoría de los municipios no obtienen crédito a largo plazo. La razón fundamental es que los bancos comerciales no consideran a los municipios un riesgo aceptable. En 1995 el crédito representó solamente el 1.44% de los recursos financieros de los municipios. El crédito solo es usado en los cuatro o cinco municipios más grandes y son préstamos a corto plazo (no mas de un año.)

Existen dos alternativas para resolver la falta de crédito a largo plazo para los municipios. La primera es la creación de un intermediario financiero o Banco de Crédito Local, si se prefiere llamarle así. Esta alternativa tiene la ventaja de poder abaratar el crédito para los municipios puesto que el intermediario puede obtener fondos a mejores condiciones de mercado. Otra ventaja de esta estrategia es que el intermediario puede ofrecer ayuda técnica a los municipios en la selección y evaluación de proyectos. Si esta fuera la alternativa escogida, el gobierno tendría que dejar al intermediario actuar con plena autonomía, sin presiones por situaciones especiales de ningún tipo. El intermediario tendría que usar los criterios de mercado más estrictos en la concesión y cobro de los préstamos. La experiencia internacional muestra que esta alternativa es una buena solución para la financiación de las inversiones de los gobiernos locales; sin embargo, este tipo de intermediario financiero no ha funcionado bien en un número de países Latinoamericanos debido a presiones y abusos del Ejecutivo.

La segunda alternativa para resolver la falta de crédito a los municipios es crear un fondo de garantía para cubrir el riesgo de falta de pago para los bancos. Esta alternativa es mas sencilla de crear y mantener pero tiene muchos más riesgos puesto que ofrece incentivos perversos - adversos a ambos agentes, los municipios y los bancos.

En cualquiera de las dos alternativas es importante proveer a los acreedores con medios legales para resarcirse de deudas malas. El dictamen de Ley de Reforma contiene varias medidas a este respecto. Una modalidad adicional que se debería adoptar es la creación de cuentas especiales secuestradas en donde se depositarían directamente los ingresos de ciertas actividades tales como una parte de las tasas recaudadas por uso de agua potable para pagar interés y principal de los créditos que los municipios pueden obtener de los bancos u otros acreedores para la construcción de esta infraestructura. Otra modalidad es introducir legislación que permita la incautación de transferencias del gobierno al municipio para asegurar el pago del préstamo.

Recomendaciones para la reforma de la asignación de competencias.

Clarificar la asignación de las competencias de gasto. La reforma de la Ley de Municipios debe contener un listado explícito más completo en materia de asignación de las competencias de gasto de los municipios y de su co-participación con el gobierno central en los casos que sea necesario. El dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios representa un gran avance en esta materia pero debería ser completado. Por ejemplo, el gobierno debería reconsiderar el

objetivo de AMUNIC de crear un cuerpo de Policía Municipal bajo la tutela de la Policía Nacional. Este sería un objetivo a largo plazo.⁴⁰ El servicio de bomberos, ahora una responsabilidad central también debería pasar a ser una responsabilidad local.⁴¹

Necesidad de coordinación de la política de descentralización con políticas sectoriales. Un problema importante con el dictamen de Ley de Reforma de la Ley (40) de Municipios radica en su tratamiento todavía incompleto de la asignación de responsabilidades de gasto. El problema es la omisión de las áreas de educación y salud cuando al mismo tiempo existen políticas sectoriales bien definidas en estas áreas en las que se descentralizan responsabilidades en materia de educación y salud. En particular, el gobierno tiene planes concretos de descentralización de programas primarios de salud así como de la enseñanza pre-escolar y primaria. La cuestión a decidir en el futuro inmediato es el rol que los municipios deben tener en las áreas de educación y salud y establecer estas responsabilidades claramente en la Ley de Municipios. Esto no es tan solo importante en aras de la claridad legal, pero también porque los recursos financieros de los municipios tendrán que adecuarse a estas nuevas responsabilidades.

El rol de los municipios en las áreas de educación, salud, agua y alcantarillado. La política de descentralización en educación y salud se describe a menudo en Nicaragua como una descentralización de procedimientos administrativos solamente.⁴² Sin embargo parece haber mucho más en estas iniciativas que meros cambios en los procedimientos administrativos. El gobierno no tan solo debe coordinar su estrategia general de descentralización con las estrategias en materia de educación y salud, sino que también debe reconsiderar el rol de los municipios. El gobierno debe reconsiderar las políticas sectoriales de descentralización y salud con el objetivo de no crear estructuras paralelas de gobierno a nivel local. Los municipios podrían ejercer algunas funciones compartidas en materia de educación y salud. Por ejemplo, los municipios podrían contratar y despedir y pagar los salarios de los maestros. Las estrategias de descentralización de los ministerios de Educación y de Salud tratan a los municipios como uno más de los agentes interesados en la administración de estos servicios. Si a largo plazo va a existir en Nicaragua una verdadera descentralización de algunos de los aspectos de estos servicios, las estrategias de descentralización en educación y salud deben dar a los municipios un rol mas predominante.

La estrategia del gobierno en las áreas de educación y salud debería imitar la estrategia que ahora se está persiguiendo en el área de servicios de agua y alcantarillado. Esta estrategia fortalece la posición de los gobiernos municipales como los entes descentralizados de gobierno en

⁴⁰ En la nueva Ley de Policía se establece que los gobiernos locales pagarán por los servicios de la policía nacional. En este sentido los alcaldes tendrán un poco de influencia con el comandante de policía local.

⁴¹ Sin embargo esta medida seguramente será rechazada por el sindicato de bomberos quien cree que la compensación será mejor bajo la situación actual.

⁴⁰ Por ejemplo, los fondos que antes iban para el Ministerio de Educación ahora van directamente a los institutos de enseñanza media.

el país, al mismo tiempo que se abre la posibilidad de mayor participación del sector privado en la provisión de servicios públicos, aunque regulados o bajo contrato de los gobiernos municipales.

Sobre mandatos del gobierno central. INIFOM debería realizar un estudio sobre la existencia e importancia de mandatos del gobierno central a los municipios sin propia compensación. La política del gobierno en esta materia debe ser el cumplir con la ley y no imponer mandatos de gasto o eliminación de fuentes de ingresos de los municipios sin la propia compensación financiera.

Reasignación de responsabilidades en fases. La capacidad de gerencia e implementación varía significativamente entre los municipios de mayor tamaño, como León o Granada, y los municipios pequeños. Una estrategia de reforma sería el tomar en cuenta estas diferencias y asignar nuevas responsabilidades en materia de agua y alcantarillado para empezar, a los municipios de mayor tamaño. Naturalmente, esto requerirá ajustes diferenciados en la asignación de ingresos para los dos grupos de municipios.

Facilitar el crédito a largo plazo para los municipios. El gobierno debe considerar la posibilidad de crear y capitalizar con ayuda financiera internacional un intermediario financiero (o Banco de Crédito Local) o la creación de un fondo de garantía de crédito local. Esta última es una alternativa más problemática.

E. LA ASIGNACION DE IMPUESTOS Y OTROS INGRESOS MUNICIPALES

Principios teóricos sobre la asignación de ingresos

Una vez establecida la asignación de responsabilidades o competencias de gasto, el paso siguiente en el diseño de un sistema descentralizado de gobierno es la asignación de las fuentes de ingresos entre el gobierno central y los municipios. El principio fundamental en esta labor es que debe existir una correspondencia entre las responsabilidades de gastos y sus fuentes de financiamiento. En realidad, el concepto de correspondencia se concretiza en decisiones políticas. Al nivel a que se van a satisfacer los servicios públicos municipales vis-a-vis los servicios públicos del gobierno central y el consumo privado. La razón principal para esta indefinición básica es que no existen estándares únicos para la provisión de servicios y que estos estándares inevitablemente varían en espacio y tiempo. La sociedad a través de sus representantes democráticos es la que tiene que decidir cuánto se va a gastar en la provisión de servicios nacionales y municipales y cuánto se va a destinar al consumo privado.

Sin embargo, no todas las asignaciones de fuentes de ingresos son igualmente deseables, aún cuando resulten en la misma cantidad de ingresos para los municipios. Varios principios teóricos han surgido de la teoría de las finanzas públicas y de la experiencia de países con sistemas descentralizados de gobierno que ayudan en la selección de las mejores fuentes de ingreso para los municipios. El sentido de "mejores" debe ser interpretado en función de los objetivos de economía política de eficiencia, equidad y estabilidad económica. Entre estos principios destacan los siguientes:

- Los gobiernos locales deben usar primordialmente impuestos y tasas con bases que sean inamovibles geográficamente o que sean difíciles de trasladar en un sentido económico. Las tasas deben ser usadas cuando sea posible identificar los beneficiarios del servicio y los impuestos cuando esto no sea posible.
- Los gobiernos locales deben tener discreción sobre las tasas de algunos impuestos para darle un margen de autonomía en decisiones de gasto y para crear un lazo de unión entre los servicios prestados al público y el costo de estos servicios y así aumentar el grado de responsabilidad de los gobiernos locales.
- Los impuestos asignados a los gobiernos locales deben tener cierto grado de elasticidad de tal forma que la recaudación de ingresos crezca con la demanda de servicios públicos a través del tiempo.
- Impuestos con bases que estén distribuidas desigualmente en el territorio nacional deben ser reservados por norma para el gobierno central.
- Solamente el gobierno central debe usar impuestos progresivos. La movilidad de los contribuyentes negaría cualquier esfuerzo local de redistribución de ingresos.

Igualmente, el uso de impuestos sobre la renta con fines de estabilización económica deben ser dejados al gobierno central.

- Transferencias del gobierno central deben ser usadas en el financiamiento de servicios con externalidades en varios gobiernos locales y para la nivelación de la capacidad impositiva de los gobiernos locales.

En la práctica hay muy pocos países con sistemas descentralizados de gobierno que obedezcan todos estos principios. En la actualidad, como vemos más abajo, la asignación de fuentes de ingreso en Nicaragua obedece en general a estos principios. Sin embargo, dada la encrucijada actual de reforma en esta asignación es deseable enfatizar el rol fundamental que tiene el autofinanciamiento para los gobiernos locales. En particular, todas las fuentes de ingresos no tiene el mismo efecto en la efectividad de los gobiernos locales. Es decir, no es lo mismo a efecto de los objetivos de descentralización el que los gastos estén financiados por transferencias a que estén financiados por recursos propios recaudados en el municipio. El mayor beneficio del autofinanciamiento es el mayor interés de los contribuyentes de asegurarse que los fondos sean bien usados por sus gobiernos locales. El autofinanciamiento incrementa la eficiencia del gasto público y la participación democrática del pueblo en el gobierno de los municipios.⁴³

La asignación en la realidad: La estructura de los ingresos municipales⁴⁴

Marco legal. En el momento presente, la asignación de impuestos y otras fuentes de ingreso para los municipios están reguladas por el Plan de Arbitrios, uno para Managua aprobado en 1991 y otro para el resto de los municipios en el país aprobado con anterioridad en 1988. La diferencia entre estos dos decretos radicó en la mayor gama de impuestos que podían ser utilizados en Managua, pero en años recientes muchas de estas diferencias han sido eliminadas.

Es la responsabilidad del alcalde elaborar cada año un plan de arbitrios para el municipio de acuerdo a las normas en el Plan de Arbitrios. Este plan anual debe ser aprobado por el Concejo Municipal y más tarde por la Asamblea Nacional.⁴⁵ La Asamblea puede modificar de cualquier forma el plan de arbitrios sometido por los municipios.

⁴³ Es por esta razón que los coeficientes de desbalance vertical que se usan en la literatura analítica para medir el grado de descentralización en un país determinado se concentran únicamente en el porcentaje de financiamiento de los gobiernos locales que procede de recursos propios.

⁴⁴ Para una buena exposición de la estructura financiera de los municipios en Nicaragua véase Yader Baldizón Ibarra, "Modelo de Financiamiento Municipal, Transferencias e Impuestos en el Marco de la Descentralización Fiscal" en *Modelo de Financiamiento y Tributación Municipal en Nicaragua*, compilado por el mismo autor, Fundación Friedrich Ebert, Managua, 1995.

⁴⁵ Hasta hace unos años el plan de arbitrios era aprobado por el poder ejecutivo del gobierno central.

Estructura de los ingresos. Los recursos financieros de los municipios incluyen impuestos, otros ingresos propios por cuenta corriente y por cuenta de capital y las transferencias. Las transferencias son discutidas en la próxima sección.

(i) *Impuestos.* En la actualidad existen cuatro impuestos a nivel municipal en Nicaragua:

- Impuesto Municipal Sobre las Ventas
- Impuesto de Matrículas
- Impuesto sobre los Bienes Inmuebles
- Impuesto de Rodamiento.

1. *Impuesto Municipal Sobre las Ventas (ISV).* El elemento más importante de las finanzas locales es el impuesto local sobre las ventas del 2% o ISV. El impuesto se paga en el municipio donde se efectúa la venta o prestación de servicio. La base del impuesto son las ventas brutas pero los municipios pueden introducir a su discreción un monto del impuesto fijo para los negocios pequeños que no lleven libros de contabilidad. El ISV tiene varios regímenes especiales; los bancos comerciales pagan el impuesto a una tasa del 0.5% sobre intereses y comisiones; los agricultores pagan a una tasa del 1% y los eventos públicos y espectáculos pagan el ISV a una tasa especial del 5%. El pago del impuesto es mensual, quince días después del cierre del mes.

2. *Impuesto de Matrícula Municipal.* Este impuesto es una licencia municipal al que están obligados a pagar todas las empresas y personas particulares que se dediquen a la venta de bienes o a la prestación de servicios en la municipalidad. La tasa del impuesto es del 2% y la base se calcula como el promedio mensual de los ingresos brutos realizados en el último trimestre del año anterior.

3. *Impuesto Sobre los Bienes Inmuebles.* Este impuesto también es conocido como impuesto predial. En 1992 el Decreto 17-92 asignó la administración de este impuesto a los municipios. La tasa del impuesto es del 1% del valor más alto del costo o del valor catastral de la propiedad inmueble. El sujeto del impuesto son los propietarios de bienes inmuebles urbanos o rurales. Pero dada la falta de valoración actualizada de las propiedades y el hecho de que las propiedades por valor de menos de C\$ 15,000 (C\$ 40,000 en Managua) están exentas del impuesto, la recaudación por este impuesto ha sido baja.

4. *Impuesto de Rodamiento.* Este impuesto fue asignado a los municipios en 1991.⁴⁶ Grava el uso/propiedad de vehículos y embarcaciones y se paga en el municipio de residencia del propietario. Las tasas son específicas al tipo de

⁴⁶ Hasta ese año el impuesto de rodamiento fue un impuesto del gobierno central. Hasta 1986 había sido compartido con los municipios el 20% de las recaudaciones.

vehículo y su uso y son fijadas anualmente por INIFOM. El impuesto de rodamiento, como es lógico, por el momento solo tiene importancia en Managua y en el resto de los municipios de gran tamaño.

(ii) *Tasas y arbitrios*. El Plan de Arbitrios distingue entre las tasas por servicios que se pagan en contraprestación a servicios municipales concretos (recolección de basuras y limpieza de calles o el registro civil) o por el uso de la propiedad municipal (puestos en el mercado municipal, plazas en el cementerio, permisos de construcción o el traslado de ganado) y tasas de aprovechamiento tales como extracción de arena, uso de las vías públicas para la construcción y el uso de anuncios y rótulos.

La importancia relativa de impuestos y tasas

En 1995, el último año para el que existen cifras de los presupuestos municipales ejecutados, los ingresos tributarios (que incluyen los impuestos municipales y las tasas) fueron de C\$ 37.12 por habitante y representaron el 65.17% de todos los ingresos municipales.⁴⁷ En comparación las transferencias y las donaciones representaron el 8.86% y el 13.88%, respectivamente, de los ingresos municipales totales en el mismo año (cuadro 6).⁴⁸

Entre los impuestos, la fuente más importante de ingresos es el impuesto sobre las ventas (ISV). Este impuesto representó en 1995 el 53.54% de los ingresos tributarios municipales y el 34.89% de los ingresos municipales totales (cuadro 7). La segunda fuente más importante de los ingresos municipales fueron las tasas que en su conjunto representaron en 1995 el 24.75% de los ingresos tributarios municipales y el 16.13% de los ingresos municipales totales. Dentro de las tasas, el concepto más importante son las tasas por servicios municipales que representaron cerca del 20% de los ingresos tributarios municipales.

Los otros impuestos municipales recaudaron ingresos bastante menores. En orden de importancia y todavía para 1995, el impuesto de matrícula municipal representó el 5.79% de los ingresos tributarios municipales, el impuesto de rodamiento el 4.91% y el impuesto sobre la propiedad inmueble el 4.34% (cuadro 7).

Otra característica importante de la estructura de los ingresos tributarios municipales en Nicaragua son las grandes diferencias existentes por región en el monto de la recaudación por habitante. Estas diferencias son más marcadas en el ISV donde el coeficiente de variación es de

⁴⁷ La dependencia en el impuesto sobre las ventas llega en algunos municipios al 80% y en Managua, en particular, es aproximadamente del 60%.

⁴⁸ Las transferencias y donaciones son discutidas en la siguiente sección del estudio.

1.06 y la recaudación por habitante por región oscila de un mínimo de C\$2.53 a C\$ 95.14 (cuadro 8).⁴⁹

Problemas más importantes en la asignación de ingresos

Reforma de los Planes de Arbitrios. Existe un consenso amplio en Nicaragua sobre la necesidad de reformar los Planes de Arbitrios. Existe menos consenso sin embargo y no sorprendentemente sobre cómo se debe reformar. La variedad de los problemas en contención son el centro de discusión de esta sección del estudio. Sorprendentemente, no existe mucha oposición a la peculiar práctica de requerir la aprobación de los planes de arbitrios municipales por la Asamblea Nacional de la República. Como ya se notó más arriba este requerimiento debería ser eliminado.

Bajo rendimiento de los impuestos. El rendimiento de los impuestos a nivel local ha sido y continúa siendo deficiente en la mayoría de los casos. Las causas son múltiples y han sido analizadas en una variedad de estudios anteriores. En primer lugar existe una baja capacidad de administración debido a la falta de recursos humanos con experiencia en la administración de impuestos. El rendimiento de los impuestos también ha sufrido naturalmente por la baja en el tamaño de las bases impositivas, las cuales reflejan el nivel de la actividad económica. Otro problema ha sido la evasión fiscal y el hecho de que los municipios tienen poco respaldo legal para exigir o forzar a los contribuyentes morosos o evasores, al pago del impuesto más las multas e intereses. AMUNIC por ejemplo ha propuesto dar asidero legal a los municipios para que éstos puedan usar el cierre de intervención de empresas morosas con el mismo procedimiento usado por la Dirección General de Ingresos para los impuestos del gobierno central. Esta es una posibilidad a considerar pero es importante que se mantenga el proceso debido y evitar abusos de poder a nivel local.

Además de mejorar la administración de los impuestos y dar más poderes a los municipios para coaccionar a los contribuyentes remisos y evasores, los municipios pueden mejorar el cumplimiento fiscal a través de asegurar y demostrar a los contribuyentes de que los ingresos recaudados en la comunidad son gastados eficientemente en proyectos y servicios que reflejan sus prioridades y necesidades.

Discusión del ISV. El ISV no es un impuesto común a nivel municipal sobre todo en países donde existe un IVA a nivel nacional. Canadá es un país que tiene un impuesto local sobre las ventas que se mantiene con el IVA, aunque la interacción entre los dos ha causado problemas. El impuesto sobre las ventas es también bastante común a nivel local y estatal en los Estados Unidos, pero este país no tiene un IVA.

Aún cuando el ISV representa más del 50% de los ingresos municipales, su rendimiento se ha visto reducido por el número de exenciones que el gobierno central ha concedido a través de

⁴⁹ Las disparidades geográficas son discutidas en más detalle en la próxima sección.

Cuadro 6
Nicaragua: Ingresos Municipales por Grupo, 1995.
(en Córdobas donde aplicable)

	Por habitante	Por ciento del total
Ingresos Tributarios	37.12	65.17
Transferencias	5.05	8.86
Ingresos Patrimoniales	2.02	3.54
Ingresos Financieros	0.82	1.44
Donaciones	7.91	13.88
Recuperaciones	3.54	6.22
Reintegros y Otros Ingresos	0.51	0.89
Ingresos por habitante	56.96	100.00

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro 7
Nicaragua: Ingresos Tributarios Municipales
en Por ciento de los Ingresos Municipales Totales y
en Por ciento de Cada Grupo, 1995.
(en Córdobas donde aplicable)

	Por habitante	Por ciento del total	Por ciento del grupo
Ingresos Tributarios (A+B+C)	37.12	65.17	100.00
A. Impuestos Municipales	22.78	40.00	61.38
Matriculas y Licencias	2.15	3.77	5.79
Impuestos Sobre Venta	19.87	34.89	53.54
Impuestos Sobre Activ.	0.40	0.71	1.08
Espectac. Público. Rifas, Apuestas	0.06	0.11	0.17
Obras y Construcciones	0.09	0.15	0.23
Otros Impuestos Municipales	0.21	0.37	0.56
B. Impuestos Transferidos	4.80	8.43	12.93
Rodamiento	1.82	3.21	4.91
Bienes Inmuebles	1.61	2.84	4.34
Otros Impuestos Transf.	1.35	2.38	3.65
C. Tasas	9.19	16.13	24.75
Tasas por Aprov.	1.96	3.45	5.29
Tasas por Serv. Mun.	7.23	12.69	19.47
- <i>Contribuciones Especiales</i>	<i>0.23</i>	<i>0.40</i>	<i>0.61</i>
- <i>Arbitrios con fines no fiscales</i>	<i>0.00</i>	<i>0.01</i>	<i>0.02</i>
- <i>Multas Fiscales</i>	<i>0.11</i>	<i>0.19</i>	<i>0.29</i>

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro 8
Nicaragua: Estadísticas Descriptivas de Ingresos Tributarios Municipales por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

Ingresos por habitantes	Media	Coefficiente de variación	Mínimo	Máximo
Ingresos Tributarios (A+B+C)	42.77	0.73	5.88	114.52
A. Impuestos Municipales	28.62	1.01	4.22	103.18
Matriculas y Licencias	2.38	0.72	0.34	5.98
Impuestos Sobre Venta	25.36	1.06	2.53	95.14
Impuestos Sobre Activ.	0.42	0.69	0.00	0.84
Espectac. públicos. Rifas, Apuestas	0.09	1.20	0.01	0.39
Obras y Construcciones	0.10	0.91	0.00	0.22
Otros Impuestos Municipales	0.27	1.14	0.00	0.85
B. Impuestos Transferidos	4.53	0.54	0.61	7.49
Rodamiento	1.71	0.58	0.19	3.51
Bienes Inmuebles	1.65	0.63	0.00	3.51
Otros Impuestos Transf.	1.15	0.78	0.16	3.27
C. Tasas	9.28	0.51	0.86	16.07
Tasas por Aprov.	1.96	0.65	0.01	4.72
Tasas por Serv. Mun.	7.31	0.59	0.85	14.54
- Contribuciones Especiales	0.22	1.41	0.00	1.00
- Arbitrios con fines no fiscales	0.00	1.64	0.00	0.01
- Multas Fiscales	0.15	1.23	0.01	0.62

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

la incorporación de nuevos productos en los "impuestos conglobados" (incluyendo las bebidas alcohólicas, gaseosas, cigarrillos, petróleo y sus derivados y cemento.) Estas medidas han supuesto, de acuerdo a estimados no oficiales, una pérdida de ingresos para los municipios de una tercera parte de las recaudaciones efectivas del ISV.

El ISV tiene aspectos positivos y negativos. El lado positivo es la fuente más importante de ingresos a nivel local, es una fuente estable de ingresos y además es una fuente elástica. Esta última propiedad le permite a los municipios el disponer de más recursos financieros a medida que el nivel de actividad económica y la demanda por servicios públicos crecen a través del tiempo en los municipios.

Entre los defectos más importantes del ISV es su efecto de cascada en los precios e incidencia del impuesto. Este efecto de cascada es una característica de los impuestos generales a las ventas ya que gravan los productos cada vez que se venden ya sea para consumo final o para ser incorporado en otro producto mas procesado. El efecto de cascada en el ISV se ve aumentado por la falta de interpretación correcta de cuando se genera la obligación al pago del impuesto, en particular si esta obligación se genera en el lugar de producción o en el lugar de mercadeo. De hecho, en algunos casos como en el transporte de ganado, el ISV se ha interpretado por los municipios como que el hecho generador es el tránsito de la mercancía. Todo ello quiere decir que la carga tributaria final por efecto del ISV es arbitraria y puede representar muchas veces un tasa efectiva bastante más alta que la tasa nominal del 2%.⁵⁰

La razón de más peso esgrimida en favor de la eliminación del ISV es la necesidad de eliminar los efectos de cascada. Estas propuestas son valoradas más abajo. Sin embargo, es conveniente el remarcar aquí que una avenida de reforma alternativa es el procurar controlar estos efectos de cascada a través de una definición más precisa del hecho generador del impuesto y de su mejor administración. La forma mas efectiva de eliminar los efectos de cascada sería el redefinir la base del impuesto como un impuesto sobre las ventas finales, declarando exentas las ventas de bienes y servicios para uso intermedio en la producción de bienes y servicios finales. Naturalmente, esta opción solo sería factible con una mejora significativa de la capacidad administrativa de los municipios.

Sobre la eliminación del impuesto municipal sobre las ventas. La cuestión mas importante a decidir en el futuro inmediato en materia de asignación de fuentes de ingreso es la posible

⁵⁰ Baldizón Ibarra (1995) señala que la recaudación por el ISV del 2% fue en 1992 el equivalente del 76% de los ingresos recaudados por concepto del IGV el cual tiene una tasa del 15%. Hay múltiples razones posibles para explicar este fenómeno. Por ejemplo, las exenciones pueden ser mas generosas con el IGV o la efectividad de la recaudación puede ser más efectiva a nivel municipal. Baldizón Ibarra de hecho enfatiza el mejor acceso de los municipios para la recaudación en todo el país, con muchas más ventanillas de cobro que la Dirección General de Ingresos. Sin embargo, otra razón poderosa para este fenómeno es el hecho de que el impuesto municipal sobre las ventas trabaja en cascada.

eliminación en el futuro inmediato o la sobrevivencia a mediano plazo del ISV. Como ya hemos visto, este impuesto convive al mismo tiempo con el IVA y se le considera nefasto por sus efectos de cascada en los precios.

Por estas razones, dos documentos importantes consideran la eliminación del ISV. El anteproyecto de Ley de Reforma Tributaria (en Noviembre de 1996) propone la abolición del ISV y su substitución con una transferencia del gobierno central equivalente al 5% de los ingresos tributarios. La segunda propuesta de eliminación del ISV es el dictamen de Ley de Reforma de la Ley (40) de Municipios en donde se propone reducir la tasa del impuesto del 2% al 1% en 1997 y finalmente al 0% en 1998 y sustituir al ISV con una participación de los municipios del 25% o 30% en las retenciones a cuenta bajo el impuesto sobre la renta de las personas naturales para agricultores y profesionales independientes.

Esta es una medida de gran impacto sobre los gobiernos locales y parecen existir indicaciones de que estas implicaciones no se han pensado completamente. Las soluciones o substituciones propuestas tampoco tienen visos de ser adecuadas.

En apariencia, la substitución del ISV con transferencias del gobierno central fijadas como una proporción fija de los ingresos tributarios no crearía problemas de ingresos para los municipios. Sin embargo, parecen existir varios problemas serios con esta opción. En primer lugar, existen dos problemas potenciales relacionados a los ingresos. El primero es que el gobierno central no siempre ha cumplido con su obligación en la transferencia de recursos a los municipios. Históricamente ha habido incidentes en los que el gobierno central arbitrariamente ha suspendido la transferencia de fondos presupuestados. No hay ninguna seguridad de que estos incidentes no se repitan en el futuro. El segundo problema con los ingresos es de tipo dinámico. Si bien las transferencias del gobierno central pueden compensar hasta el último córdoba a los municipios por la substitución del ISV en 1997, el tamaño de esta transferencia es muy posible que crezca en el futuro a un paso más lento de lo que hubiesen crecido los ingresos por cuenta del ISV, dada la elasticidad en las recaudaciones del ISV.

Pero quizás más importante que los problemas relacionados a los ingresos, la substitución del ISV con una transferencia es inferior porque privaría a los municipios de su autonomía financiera. Como hemos visto en la descripción de los principios deseables para la asignación de ingresos en un sistema descentralizado de finanzas públicas, la autonomía en el financiamiento del gasto público es un elemento crucial.

Para ahondar en este importante asunto, la razón de más peso en favor de la descentralización es la mayor eficiencia de los gobiernos locales en la provisión de servicios de naturaleza local. Pero el argumento de mayor eficiencia a nivel local descansa en gran medida en la existencia de un vínculo entre lo que los residentes del municipio reciben en servicios y lo que pagan en impuestos. Si todos los impuestos se pagan a nivel nacional este vínculo se rompe y la razón de ser de la descentralización queda disminuida. Una de las ventajas más importantes en

materia de descentralización en Nicaragua en comparación a otros países es el alto grado de autofinanciamiento de los municipios. Esta ventaja se ganó históricamente a pulso por los municipios y el gobierno debe sopesar cuidadosamente opciones de política que destruyan esta ventaja histórica.

En la propuesta del dictamen de Ley de Municipios, la substitución con una participación del 25% o 30% en la recaudación del gobierno central por pago mínimo a cuenta por concepto del impuesto sobre la renta tiene los mismos problemas con respecto a la autonomía local que la propuesta en el dictamen de Ley de Reforma Tributaria. La participación en ingresos del gobierno central no es más que otra forma de transferencia.

Pero en la propuesta del dictamen de Ley de Municipios toda la evidencia parece indicar que los municipios perderían una gran cantidad de ingresos. Baldizón (1994) calcula que el ISV recauda aproximadamente el 2.4% del PIB o aproximadamente el 12% de todos los ingresos del gobierno central. Puesto que se estima que la recaudación por pago mínimo a cuenta del impuesto sobre la renta no llegará a generar más que el 1.8% del PIB, el 30% asignado a los municipios no representaría más que el 0.6% del PIB. Por lo tanto la propuesta en el dictamen de Ley de Municipios privaría a los municipios del 75% de sus ingresos corrientes por concepto del ISV.⁵¹ Otra diferencia en términos de ingresos entre las dos propuestas de substitución del ISV radica en si el impuesto designado en particular (las retenciones a cuenta) es más o menos elástico que el fondo general tributario del gobierno central.

Esta discusión indica claramente que el gobierno necesita más tiempo para reflexionar sobre el tema de la eliminación del ISV y considerar otras medidas quizás más apropiadas. Desde un punto de vista de los principios teóricos de las finanzas públicas la eliminación del ISV es deseable por los efectos de cascada que este impuesto tiene en los distintos niveles de producción de bienes y servicios. Es por estos efectos que la incidencia final del impuesto depende en forma caprichosa del nivel de integración en los procesos de producción y distorsiona los precios relativos de bienes y servicios.

Pero el impuesto municipal sobre las ventas también tiene aspectos positivos. Como ya hemos visto, este impuesto es en gran medida la fuente más importante de ingresos municipales en Nicaragua y proporciona un alto grado de autonomía financiera a los municipios. Otras

⁵¹ En gran medida la baja recaudación asociada con el pago mínimo del IR es debida al gran volumen de exclusiones en el Artículo 13 del dictamen (de Noviembre de 1996) de la Ley de Reforma Tributaria. Si estas exclusiones fuesen limitadas, los municipios podrían salir ganando en términos de ingresos. Este impuesto también debería ser elástico. Sin embargo los municipios todavía perderían porque esta fuente de ingreso no es una fuente propia.

ventajas son que el impuesto es relativamente sencillo de administrar⁵² y como también hemos visto es bastante elástico con respecto al nivel de la actividad económica.⁵³

La estrategia recomendada a corto plazo es el no derogar el ISV hasta que las consecuencias de esta medida sean bien entendidas y quizás un sustituto más adecuado sea encontrado. Como ya se argumentó anteriormente, una alternativa es reformar la estructura y administración del ISV para reducir y si es posible eliminar los efectos de cascada. Sin embargo, el gobierno debería considerar otras posibilidades. Varias alternativas son contempladas más adelante.

Posibilidades para la substitución del ISV. Si a largo plazo es deseable la eliminación del ISV, la pregunta oportuna es cuáles son los candidatos mas deseables para esta sustitución. Los dos requerimientos más importantes para cualquier sustituto son, primero que generen recaudaciones similares a la del ISV en el momento presente y que exhiban la misma elasticidad con respecto al nivel general de actividad económica y segundo que sean una fuente de ingresos propia de los gobiernos municipales y no una transferencia o participación en los ingresos del gobierno central. Los sustitutos del ISV también deberían obedecer los principios teóricos para la asignación de fuentes de ingreso discutidos al comienzo de esta sección.

Dados todos estos requisitos, el mejor candidato sería un impuesto municipal sobre la renta "a caballo" del impuesto nacional sobre la renta de las personas naturales. Este impuesto municipal emplearía las mismas definiciones de la base y resto de la estructura del impuesto nacional sobre la renta. Los municipios tendrían la facultad de decidir (con la aprobación del presupuesto por el Concejo Municipal) sobre la tasa del impuesto que sería una tasa proporcional única dentro de unos márgenes mínimo y máximo establecidos en la ley. Este impuesto sería administrado por la Dirección General de Ingresos y se pagaría al municipio de residencia del contribuyente. Este tipo de impuesto municipal sobre la renta es usado en muchos países con economías avanzadas y se ha propuesto por muchos expertos en reformas recientes de descentralización fiscal en países en vías de desarrollo y en países en transición a una economía de mercado.

El impuesto sobre la renta de las personas naturales es el candidato idóneo para este tipo de impuesto sobrecargado o "a caballo." El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas es otra posibilidad pero mucho menos idónea ya que su aplicación requeriría el aporcionamiento de la renta de las empresas entre los diferentes municipios en que las empresas tienen actividades de negocios. Este tipo de aporcionamiento tendría que estar basado en fórmulas o índices ponderados de la propiedad, número de empleados y ventas en distintos municipios. Estas

⁵² Este sería el caos con respecto al impuesto predial o sobre la propiedad inmueble y también los impuestos sobre la renta.

⁵³ Este es también el caso con respecto al impuesto sobre la propiedad inmueble, el que es común que se rezague incluso en los países con sistemas de avalúo avanzados.

fórmulas se usan en un número de países pero son engorrosas y controversiales. Un candidato mucho menos idóneo para el diseño de un sobrecargado municipal es el IVA. La razón estriba en la dificultad de aporcionar los ingresos netos de este impuesto entre los municipios, dada la distribución desigual y cambiante de créditos y débitos del IVA. Países que han usado el IVA a nivel subnacional, por ejemplo Brasil, han encontrado enormes dificultades. Nicaragua nunca debería probar esta alternativa.

Entre otras posibilidades de sustitutos del ISV están las contribuciones por mejoras en la infraestructura urbana y los impuestos específicos sobre ciertos productos. Las contribuciones por mejoras pueden tomar distintas formas, desde una carga fija y única en relación al área de la propiedad inmueble o un sobrecargo anual en el impuesto sobre la propiedad inmueble. Este tipo de gravamen no se han usado hasta el momento presente pero tiene posibilidades en un país como Nicaragua, especialmente en Managua y otras ciudades grandes. Las contribuciones por mejoras han sido usadas en un número de países Latinoamericanos con varios grados de éxito. Sin embargo, su potencial de ingreso en Nicaragua es limitado y por lo tanto no eleva este gravamen a un nivel de sustituto completo del ISV.

Los impuestos específicos al consumo son en general impuestos usados a nivel nacional, pero en ciertos casos pueden ser usados a nivel local, sobre todo cuando es fácil identificar el consumo del producto en distintos municipios. Tal puede ser el caso con el consumo de gasolina vendida en estaciones de servicio o de productos alcohólicos y tabaco cuando existe una red de distribución organizada. Existe la posibilidad de gravar otros bienes con impuestos específicos, como en el caso del azúcar. Este tipo de impuesto estaba propuesto en el dictamen de Ley de Reforma Tributaria y se discute separadamente más abajo. Sin embargo, la razón para discriminar en contra de otros productos, incluidos el azúcar, no tiene la misma justificación como en el caso de los bienes tradicionalmente gravados con impuestos específicos (productos petrolíferos, alcohol y tabaco). La justificación en el caso de estos últimos son las externalidades negativas que su consumo causa a la sociedad.

La última materia a tratar en esta difícil cuestión de la substitución del ISV es el dejar bien aclarado que el impuesto sobre la propiedad inmueble no debe ser considerado como un sustituto. La razón es que a pesar de ser un impuesto deseable y adecuado, su potencial de ingreso seguirá siendo limitado a mediano plazo. Este impuesto es discutido en detalle más abajo.

La reforma propuesta a la recaudación del Impuesto Único al Consumo del Azúcar. El dictamen de Ley de Reforma Tributaria contempla en su Artículo 10 la reforma de este impuesto regulado por el Decreto No. 8-92 del 27 de febrero de 1992. De acuerdo a lo propuesto, el impuesto sería pagado mensualmente en el municipio donde estén situados los ingenios azucareros. Toda la recaudación sería transferida a INIFOM. Este ente distribuiría la recaudación de acuerdo a lo siguiente:

- un 50% de la recaudación sería distribuida entre los municipios donde estén situados los ingenios azucareros y de acuerdo a la producción en cada uno de estos municipios; y
- el otro 50% de la recaudación sería distribuida en proporción directa al monto de las ventas "finales" (sin tomar en consideración los canales iniciales de distribución de los propios ingenios azucareros) efectuadas en cada municipio.

Si se justifica la existencia de este impuesto especial en base a la importancia tradicional de esta actividad económica en Nicaragua, la propuesta en el dictamen de Ley de Reforma Tributaria tiene mérito especialmente como ejemplo de una fórmula aceptable de aporcinamiento de un impuesto específico entre los municipios del país.

Dos puntualizaciones son necesarias sin embargo. La primera es que la justificación de este tipo de impuesto es débil. Si se grava el azúcar porqué no gravar otros bienes.⁵⁴ La tradición tampoco es un argumento de peso. Las reformas fiscales de la última década en todo el mundo han acometido la labor de eliminar aspectos tradicionales de los sistemas fiscales que tenían poco sentido económico.

La segunda puntualización se refiere a la fórmula de distribución. Puesto que el emplazamiento de los ingenios azucareros no está bien distribuido en el país, parecería más equitativo el dar mayor peso al factor de consumo que al factor de producción en la asignación de la recaudación.

Problemas con la Matrícula Municipal. Un problema con este impuesto es que su rendimiento y grado de cumplimiento están afectados por la competencia con licencias o matrículas similares que por distintos conceptos cobran antes del gobierno central. El otro problema es que los contribuyentes que han sido declarados exentos del ISV por legislación del gobierno central se niegan en muchos casos a pagar la matrícula municipal.

Este es un impuesto que tiene justificación con un impuesto mínimo que todos los negocios deben pagar por el uso de servicios públicos en la comunidad e independientemente de los beneficios realizados. Su base puede ser controversial puesto que grava las ventas brutas lo mismo que el INV. Una base alternativa podría ser los activos brutos o netos del negocio, pero dado la escasez de datos contables es dudoso que esta otra base sea implementable. De todas maneras, este tipo de impuesto debe ser moderado y nunca llegará a representar un porcentaje importante de los ingresos municipales.

Problemas con el impuesto sobre la propiedad inmueble. El impuesto sobre la propiedad inmueble es por varias razones un impuesto ideal para los gobiernos locales. En particular, su

⁵⁴ Si el sector azucarero es percibido como un sector de altos beneficios la mejor forma de gravar al sector es a través del impuesto sobre la renta.

carga no se puede exportar a otros gobiernos locales y el pago del impuesto tiene cierta aproximación a los beneficios recibidos por los contribuyentes de los servicios municipales.⁵⁵

Por el momento este impuesto tiene poca importancia en Nicaragua. En realidad hay muchos municipios que no cobran el impuesto sea por desconocimiento o por carencias técnicas de cómo implementarlo. Otra razón es la falta de tradición de cumplimiento con este impuesto; en particular, no hubo una tradición de pago por impuestos sobre la propiedad bajo los regímenes de Somoza o los sandinistas.⁵⁶

Es significativo que el traslado de este impuesto a los municipios, aunque sea propio y recomendable de acuerdo a los principios teóricos de la asignación de las fuentes de ingresos, históricamente se hizo en Nicaragua solo después de una larga y fallida experiencia del gobierno central con su administración. Esto viene a dar soporte al juicio que el impuesto predial, a pesar de ser un impuesto bueno y potencialmente importante para los municipios, también será un impuesto difícil de administrar y del que no se debe esperar a mediano plazo que se convierta en una fuente significativa de ingresos.

Las experiencias de los cuatro últimos años corroboran este punto de vista. De las expectativas de recaudación inicialmente en 1992 y 1993 de que el impuesto predial recaudaría una cuarta parte o más de los ingresos municipales, la realidad ha sido que la recaudación por este impuesto no ha representado en término medio más del 8% de los ingresos municipales.

Existen otros problemas con el impuesto sobre los bienes inmuebles. La inseguridad en la tenencia de las tierras y de la propiedad inmueble y la multitud de conflictos de propiedad hacen el proceso de recaudo mucho más contencioso. Estas son también condiciones que retrasarán el desarrollo del mercado de bienes inmuebles y por lo tanto la base potencial del impuesto.⁵⁷ La inseguridad de tenencia también hace difícil en términos prácticos designar al responsable para el

⁵⁵ Costa Rica, Guatemala y Honduras también tienen un impuesto sobre la propiedad asignado a los gobiernos locales. La excepción en Centroamérica es El Salvador. La vasta mayoría de los países industrializados y en vías de desarrollo tienen un impuesto sobre la propiedad asignado también a los gobiernos locales. Este es el impuesto de más importancia a nivel local en los países de tradición anglosajona. Muchos de los países de Europa continental también tiene este tipo de impuesto, pero el impuesto local más importante es un impuesto local sobre la renta que en la mayoría de las ocasiones es administrado como un sobrecargo del impuesto nacional sobre la renta y con cierto grado de libertad por los gobiernos locales para elegir la tasa del impuesto.

⁵⁶ Sin embargo, el impuesto tiene una larga historia en Nicaragua. Desde su creación como un impuesto del gobierno central en 1962 se compartió en un 25% con los municipios, pero los fallidos esfuerzos para establecer un catastro nacional con valores actualizados de la propiedad inmueble supusieron el abandono de este impuesto como una fuente significativa de ingresos.

⁵⁷ Además del reclamo de propiedad por antiguos propietarios existen muchos otros tipos de inseguridad, tales como múltiples títulos o la falta de delimitación predial.

pago del impuesto. La falta de estadísticas de precios y tipos de propiedad, es decir la falta de un catastro, incluso rudimentario, es el mayor obstáculo a la buena administración del impuesto. También el lenguaje usado en la Constitución de 1987 de que el "patrimonio familiar" estará exento de impuestos ha dado base al reclamo de la ilegalidad del impuesto y por lo tanto ha afectado negativamente el cumplimiento del impuesto.⁵⁸

Todos estos problemas puestos en conjunto, sobre todo la falta de un catastro con la valoración actualizada de las propiedades, explican la falta de rendimiento del impuesto.⁵⁹ Pero esta falta de rendimiento tiene implicaciones que van más allá de la carencia de ingresos. Desde ciertas perspectivas la falta de rendimiento del impuesto sobre la propiedad puede amenazar el objetivo entero de descentralización.

En Nicaragua, como en muchos otros países, ha habido una larga letanía de analistas que comentan la falta de dedicación y esfuerzo de los municipios en la recaudación del impuesto sobre la propiedad como una señal de que el país no está preparado para una mayor descentralización. En algunos casos se ha dicho en Nicaragua, otra vez como es el caso en otros países con el mismo problema, que el proceso de descentralización no debería avanzar más hasta que los municipios ejerzan su mandato de cobrar el impuesto sobre la propiedad inmueble. Estos juicios, sin embargo ignoran que el impuesto sobre la propiedad es uno de los impuestos más difíciles de administrar y también el impuesto mas impopular entre los contribuyentes. Lo primero es obvio dada la necesidad de mantener información al día del valor de mercado de los bienes inmuebles por parte de la administración. Para todos los demás impuestos es el contribuyente quien provee la información necesaria.⁶⁰ La impopularidad del impuesto sobre la propiedad se ha demostrado en repetidas encuestas en muchos países. El hecho es que los municipios en Nicaragua han demostrado su capacidad de administración con un impuesto de más fácil recaudación, el ISV.

El remedio a la falta de un catastro utilizado en Nicaragua hasta el momento ha sido usar el auto-avalúo de la propiedad (Acuerdo Ministerial No. 42-01) por el mismo contribuyente. No es una sorpresa que este remedio no haya funcionado. Una razón es que en Nicaragua existe un techo mínimo exento del valor de la propiedad. Pero la razón fundamental es que los incentivos de reportar una valoración por debajo del mínimo exento no tiene contrapeso alguno en el

⁵⁸ Desde su transferencia a los municipios en 1992 se argumentó que el impuesto sobre los bienes inmuebles carecía de base legal por haber sido transferido a los municipios vía decreto en vez de una ley. Este problema se resolvió con la Ley del Impuesto sobre los Bienes Inmuebles de enero de 1995.

⁵⁹ Los intentos en el pasado de desarrollar un catastro nacional fallaron por las mismas razones que esfuerzos similares han fallado en otros países Latinoamericanos. El diseño del catastro fue demasiado ambicioso tratando de satisfacer objetivos no solo fiscales sino también de defensa nacional, geográficos, etc. Estos proyectos fallaron últimamente por falta de coordinación y por intentar implementarlos para todo el territorio nacional al mismo tiempo.

⁶⁰ La posibilidad del auto-avalúo de la propiedad se discute más adelante.

proceso. Este mismo problema ha sido la causa de que el auto-avalúo no haya funcionado tampoco en ningún otro país que lo ha probado, por ejemplo Guatemala mas recientemente y Chile en el pasado.

Otro problema que se ha mencionado con el impuesto sobre la propiedad inmueble en Nicaragua es su distribución desigual a lo largo del territorio nacional. Sin embargo este es un problema posiblemente menor y de seguro compartido con los demás impuestos municipales.⁶¹ Además este problema tiene solución a través de un sistema de transferencias con el objetivo de igualar la capacidad fiscal por habitante, como se discute en la siguiente sección de este estudio.

Una propuesta reciente de reforma del impuesto sobre la propiedad inmueble. El nuevo gobierno ha introducido una propuesta de reforma del impuesto municipal sobre los bienes inmuebles en la que básicamente se modifican las tasas del impuesto como sigue:

- para los bienes inmuebles usados como vivienda en la ciudad de Managua y de acuerdo al valor catastral de mercado las tasas serían:

- por debajo de C\$ 50,000	tasa de 0.0%
- entre C\$ 50,000 y C\$ 100,000	tasa de 0.5%
- por encima de C\$ 100,000	tasa de 1.0%
- para los bienes inmuebles usados como vivienda en el resto de los municipios y de acuerdo al valor catastral de mercado las tasas serían:

- por debajo de C\$30,000	tasa de 0%
- entre C\$ 30,000 y C\$ 80,000	tasa de 0.5%
- por encima de C\$ 80,000	tasa de 1.0%
- para el resto de los bienes inmuebles en todos los municipios del país la tasa única sería del 1%.

Estas propuestas de reforma parecen estar motivadas por un objetivo de equidad, en particular el proteger a los contribuyentes con menor riqueza y diferenciar de acuerdo al índice de precios más alto en Managua que en el resto del país.

⁶¹ A pesar de que la distribución desigual es una afirmación común, existe poca evidencia empírica del nivel de disparidad en la distribución de este impuesto vis-a-vis otros impuestos, en parte porque no existe un catastro actualizado de los valores de la propiedad inmueble. El comparar cifras de recaudación por el impuesto sobre la propiedad a efectos de medición de las disparidades está sujeto a un error potencial importante. Las disparidades pueden ser debidas en gran medida a la calidad de la administración del impuesto más que a diferencias en la distribución de la base.

Sin embargo, estas propuestas también acarrearán problemas serios que deben ser sopesados antes de aprobar estas medidas como ley. El problema más grande es que estas medidas complicarían significativamente la administración del impuesto. Dadas las dificultades de mantener información al día sobre el valor de los inmuebles o de su uso final, estas medidas dan una oportunidad a los contribuyentes de pagar una tasa más baja o de no pagar nada bajo la tasa cero. Si se desea que el impuesto sobre la propiedad llegue a representar una fuente de ingresos moderada a nivel municipal, sería necesario establecer una tasa única (en vez de las tasas progresivas) y de no excluir ninguna propiedad del impuesto.

El objetivo de equidad estaría mejor perseguido a través de un programa de "cortocircuito" en el que los propietarios que sean mayores de edad o bajo ciertos ingresos anuales se les exima (ex-post) de la obligación de pagar el impuesto. Por otro lado, no debe olvidarse que el objetivo de equidad es un objetivo global para todo el conjunto de medidas de ingresos y gastos públicos en todo el país a nivel del gobierno central y municipal. Por lo tanto puede ser más acertado el perseguir este objetivo con otros impuestos tales como el impuesto sobre la renta o con medidas de protección social en vez de introducir una tarifa progresiva para el impuesto sobre la propiedad.

La medida de establecer valores más altos de vivienda inmueble en Managua, también ignora el hecho de que los salarios tienden a ser más altos en Managua que en el resto del país, reflejando el más alto nivel de precios.

En resumen, la recomendación para la reforma del impuesto sobre la propiedad es de establecer una tasa del impuesto común (quizás del 0.5 %) sin valores mínimos exentos y fortalecer los esfuerzos de INIFOM para el desarrollo en todos los municipios de un catastro simplificado de la propiedad inmueble.

Sobre el impuesto de rodamiento. Este es un impuesto muy adecuado para el financiamiento de los municipios; no se exporta fuera de la comunidad y existe cierta relación entre el pago del impuesto y los usuarios de los servicios de calle, alumbrado, señales de tráfico y otros servicios a los propietarios de vehículos. Como todos los otros impuestos o quizás más en este caso, la distribución territorial de este impuesto es desigual. Pero la solución a este problema, como ya se expuso, radica en utilizar un sistema de transferencia que iguale hasta cierto punto las diferencias en capacidad fiscal de los municipios.

El impuesto de rodamiento presenta ciertos problemas que requieren la atención del gobierno. El más serio es que las tasas específicas del impuesto están anticuadas y no distinguen entre la edad o modelo del vehículo. Sin embargo en el momento presente no existen registros de vehículos a nivel municipal.

Un problema técnico menor es que a pesar del Decreto de 1991, el impuesto de rodamiento no está incluido en el Plan de Arbitrios general, aunque si lo está en el Plan de

Arbitrios de Managua. En la opinión de algunos expertos el resto de los municipios no tienen base legal para cobrar este impuesto.

Un problema más serio es la práctica de algunos municipios de ignorar las tarifas establecidas por INIFOM y ofrecer a los contribuyentes tarifas más bajas aparentemente con el objetivo de atraer el registro de vehículos de otros municipios. Esta estrategia predatoria debe ser contenida ya que a la larga perjudica a todos los municipios. Una forma de corregir el problema es demandar en la ley que el municipio de registro debe ser el mismo de domicilio y demandar un comprobante de impuesto o recibos de la luz pagados en ese municipio.

Sobre las tasas. La experiencia actual con el cobro de las tasas de servicios es bastante pobre. Muchos municipios no cobran algunas de las tasas y las que se cobran se hacen a menudo de una forma parcial y descoordinada. El problema mas grande está en las tasas por servicios de recolección de basura y limpieza de calles. Para otros servicios la experiencia es mejor.⁶²

La administración de los impuestos municipales. La capacidad de administración fiscal a nivel municipal es limitada. El grado de efectividad y preparación de las administraciones municipales de impuestos muestra una gran variación. En los municipios de menor población se da el caso que se desconocen incluso algunos de los impuestos que los municipios pueden recaudar.

Las limitaciones de la administración tributaria a nivel local cubre la gama entera de funciones. El registro de contribuyentes es generalmente defectuoso y en algunos casos no existente. Por lo tanto hay muy poca acción coordinada en contra de los que nunca han pagado o los que han dejado de pagar. El pago de tributos a nivel local en Nicaragua se ha descrito como un acto más voluntario de lo que es normal. Auditorías de oficina y de campo son poco conocidas y no hay programas organizados de cobro de impuestos retrasados o cuentas corrientes para cada contribuyente. Los municipios tampoco usan el envío automático por correo de la obligación tributaria. En el caso del impuesto sobre la propiedad inmueble la práctica del auto-avalúo no es verificada o auditada por la administración municipal.

La labor de seguimiento y auditoría de los impuestos municipales está dificultada por la falta de poderes de las administraciones municipales de impuestos de cara a los contribuyentes evasores y morosos. La Ley de Municipios (Arto. 43) da poderes a las administraciones de impuestos municipales para poder practicar inspecciones de los libros de contabilidad u otros documentos o indicios pertinentes al cumplimiento de la obligación fiscal y tasar de oficio a los no cumplidores. Sin embargo, los municipios no tienen un mecanismo efectivo para coacer a los contribuyentes del pago de estos impuestos.

⁶² Véase Manuel Ortega Heg, "El Modelo de Financiamiento Municipal en Nicaragua: Equidad de los Impuestos Transferidos y Cobro de los Servicios Municipales", en Baldizón Ibarra (1995) op. cit.

A pesar de todas las debilidades de las administraciones de impuestos municipales expuestas, los municipios recaudan impuestos y en algunas áreas, se ha argumentado, con mayor eficacia que la Dirección General de Ingresos a nivel del gobierno central.

Recomendaciones de reforma en la asignación de fuentes de ingresos ⁶³

Reforma de los Planes de Arbitrios. El gobierno debe considerar una reforma integral de los presentes planes de arbitrio en una nueva ley (tal como un Código Tributario Municipal) o como parte de la reforma de la Ley de Municipios. Esta nueva ley modernizaría la normativa concerniente a los impuestos y tasas existentes e incorporaría un conjunto de nuevas medidas en política impositiva y administración de acuerdo al resto de las recomendaciones en este estudio. Más en particular, esta Ley debería especificar la lista de impuestos, cargas y tasas que los municipios pueden cobrar. Además la Ley debería especificar la estructura de cada uno de los impuestos (exenciones, deducciones etc.) así como también el grado de discreción que los municipios podrán ejercer en términos de las posibles modificaciones a las bases de los impuestos y las bandas para las tasas de los impuestos que son permitidas. En principio sería suficiente el indicar las tasas máximas. Sin embargo, en muchos países también se indican tasas mínimas para evitar la tentación con fines políticos o de competencia económica de los municipios que reduzcan las tasas de los impuestos a niveles tan bajos de tal forma que no sea factible el recaudar los ingresos suficientes para la provisión adecuada de servicios municipales.

También como ya se ha comentado en otras partes de este estudio, el proceso de aprobación del plan de arbitrios por la Asamblea está siendo reformado. Esta intromisión en la autonomía de los municipios no existe en ningún otro país de Centroamérica o en países con sistemas descentralizados de gobierno. La mejor opción sería desarrollar una Ley de Ingresos Municipales (o Código Tributario Municipal) en la que se normen los impuestos que los municipios puedan usar y se regule para cada impuesto la base y el margen de tarifas del impuesto que puedan ser usados por los municipios.

Sobre la eliminación del ISV. El gobierno no debería perseguir ninguna de las dos propuestas corrientes (en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios y en el dictamen de Ley de Reforma Tributaria) para la sustitución del ISV. Ninguna de estas dos propuestas ofrece alternativas adecuadas. El gobierno debería a corto plazo legislar cambios en el ISV que reduzcan sus efectos de cascada y largo plazo estudiar la introducción de sustitutos más adecuados tal como un impuesto municipal sobre la renta "a caballo" del impuesto nacional sobre la renta. Otras posibilidades de sustitución deberían ser discutidas y valoradas. Un objetivo principal de la reforma finalmente adoptada debe ser preservar un alto grado de

⁶³ Hay muchos ejemplos concretos de propuesta de reforma para la asignación de recursos financieros a los municipios. Uno de los más completos y recientes es Yader Baldizón Ibarra, *Modelo de Financiamiento y Tributación Municipal en Nicaragua*, Serie: Descentralización y Desarrollo Municipal No. 14, Fundación Friedrich Ebert, Managua 1995.

autofinanciamiento de los municipios, que es ahora una de las características más positivas del sistema descentralizado de gobierno en Nicaragua.

Sobre la matrícula municipal. El gobierno debería tratar de armonizar todos los tipos distintos de licencias y matrículas que los negocios deben pagar sin perjuicio de los ingresos municipales. El gobierno debería reglamentar de una manera clara que la exención del ISV no se puede extender al impuesto de la matrícula municipal.

Sobre el impuesto sobre los bienes inmuebles. Aunque hay grandes dificultades con este impuesto, el impuesto sobre la propiedad es adecuado para los municipios y debe ser retenido a este nivel. Las soluciones para su falta de rendimiento están claras y tendrán que ser implementadas a mediano o largo plazo. Estas medidas incluyen la creación de catastros municipales, la introducción de planes de puesta al día de los catastros, la capacitación de personal administrativo, la introducción de programas de auditoría y de cobro de morosos, la concesión a las autoridades locales de formas de coacer a los contribuyentes al pago del impuesto, la clarificación de los títulos de propiedad y la clarificación judicial de que el pago de este impuesto no atenta contra el mandato constitucional de no gravar el patrimonio familiar.

Todos los municipios necesitan desarrollar un catastro de la propiedad inmueble sencillo y operativo. Este catastro debe mantener información actualizada sobre los propietarios del inmueble y el estimado del valor de mercado. Los auto-avalúos por parte de los contribuyentes deben ser abandonados tan pronto estos catastros mínimos sean operacionales. Un catastro local con capacidad de emitir facturas se podría mantener para la mayoría de los municipios en un ordenador con una inversión por debajo de dos mil dólares.

La Oficina de Catastro Municipal de INIFOM es la encargada de la asesoría técnica a los municipios en la implementación de este impuesto. Esta Oficina en la actualidad está desarrollando un método simplificado de catastro para la recaudación del impuesto sobre los bienes inmuebles. Este sistema moderno de catastro (SISCAT) se ha implementado en los municipios cabeza de departamento y los planes son de extenderlo a todos los municipios del país. Este programa merece pleno apoyo del gobierno.

La reciente propuesta de reformar las tasas del impuesto a una escala progresiva no conseguirán el objetivo de progresividad pero sí darán fundamento a más evasión del impuesto. La tasa apropiada para el impuesto sobre la propiedad inmueble es una tasa proporcional fija y sin exenciones. El objetivo de equidad será mejor perseguido a través de la exención con un sistema "cortocircuito" con el que se puede, de eximir o reducir el impuesto a contribuyentes particulares en base a sus circunstancias personales o familiares.

Sobre el impuesto de rodamiento. El problema más importante a resolver con este impuesto es modernizar las tarifas de tal forma que estén prorrateadas al modelo y edad de los vehículos. La reforma de este impuesto también debe exigir que los contribuyentes paguen el impuesto en el municipio donde residen para lo cual se debe exigir al contribuyente comprobante

de domicilio. Este es un impuesto con mucha promesa y que debería ganar importancia en las finanzas municipales.

Sobre las tasas y arbitrios. Dos temas importantes deben ser abordados en esta área de las finanzas municipales. El primer tema es usar las tasas municipales a niveles suficientes para recobrar el costo de la provisión de los servicios. La mayoría de los municipios no tienen una política de recuperación del costo completo de la provisión de servicios. La Ley de Municipios requiere que los municipios recobren al menos el 50% de los costos de operación a través de las tasas y tarifas. En realidad muy pocos municipios cumplen con este mandato. Las razones son múltiples y ya familiares. Es difícil ejercer el cobro por la falta de calidad de los servicios; también se aduce como problema la falta de capacidad de pago de muchos residentes. Los municipios tampoco cuentan con sistemas de contabilidad de costos adecuados para derivar los precios precisos. En la actualidad no existen mecanismos para coaccionar a los residentes a pagar las tasas.

La viabilidad en el futuro de programas de inversión en infraestructura y la mejora de los servicios municipales en general requerirán la introducción de métodos contables y la capacitación del personal municipal en estos métodos.

El segundo tema es racionalizar el sistema presente de tasas. El problema en Nicaragua no es distinto al de muchos otros países que tienen una miríada de impuestos menores. Muchos de estos impuestos, tasas o arbitrios se les conoce como "impuestos de fastidio" ya que recaudan en muchas ocasiones menos que lo que cuesta administrarlos. Además estos impuestos menores sobrecargan a los contribuyentes con costos asociados con el cumplimiento del impuesto. Para agilizar el cobro efectivo de las tasas que se preserven sería conveniente fusionar su cobro lo más antes posible.⁶⁴

Sobre las administraciones de tributos municipales. La eficacia de la política de descentralización del gobierno depende en alto grado de la habilidad de los municipios de recaudar sus propios ingresos. Para mejorar y reforzar esta habilidad será preciso que los programas de capacitación de INIFOM se intensifiquen. INIFOM también debería organizar asistencia técnica en esta materia con ayuda de organismos internacionales especializados en estas materias tales como el CIAT. Las administraciones de impuestos municipales necesitan capacitación en las funciones de registro, auditoría y colección de impuestos. Las administraciones de impuestos locales también requieren de mayor inversión de recursos, incluyendo equipo de computación mínimos.

La Dirección General de Ingresos se supone debería impartir capacitación a los empleados municipales encargados de la administración de ciertos impuestos municipales. Este esfuerzo ha

⁶⁴ Hasta hace poco tiempo el cobro de las tasas fue facilitado en la municipalidad de Nicaragua por un acuerdo entre el municipio y el INE de cobrar las tasas del municipio por recolección de basura, alumbrado y limpieza de calles juntamente con el recibo del consumo eléctrico. Desafortunadamente el gobierno central desautorizó esta práctica.

sido tan solo esporádico en el pasado. El nuevo gobierno debería recomendar a la Dirección General de Ingresos continuar con sus programas de capacitación a nivel municipal.

La reforma de los planes de arbitrios debe reglamentar y reforzar las medidas administrativas al alcance de los municipios para exigir o ejecutar el pago de los impuestos a contribuyentes evasores o morosos.

La mejora en el grado de cumplimiento fiscal a nivel local también dependerá de los programas de servicio y educación a los contribuyentes y la introducción y aplicación de multas con medidas para los evasores y contribuyentes remisos. La utilización de amnistías a los contribuyentes remisos y el pago de incentivos o comisiones a los recaudadores ofrecen la posibilidad de incrementar la efectividad del recaudo a corto plazo. Sin embargo estos métodos conllevan a largo plazo más riesgos que beneficios y por lo tanto deben ser evitados. En definitiva, la experiencia de otros países con amnistías fiscales es que a largo plazo no producen mejoras duraderas en el cumplimiento fiscal; los contribuyentes deshonestos esperan por otra amnistía y los honestos son tontos.

F. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

Las características ideales de un sistema de transferencias intergubernamentales

Un componente importante de cualquier sistema descentralizado de gobierno es un sistema de transferencias intergubernamentales. Las transferencias son fondos regulares que aporta el gobierno central (y en algunos países los gobiernos locales entre sí) en soporte de los gastos corrientes y de capital de los municipios. Todo sistema de transferencias intergubernamentales debe ser diseñado con objetivos claros. Los objetivos fundamentales de todo sistema de transferencias son igualar disparidades entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los municipios, de proveer una fuente de fondos si los ingresos propios de los municipios no son suficientes para costear sus obligaciones, de incentivar a los municipios a gastar más en áreas de prioridad nacional o con externalidades fuera de sus límites y para compensar a los municipios por servicios prestados a la administración central en la implementación de los programas de esta última.

Además de las características de asegurar la eficiencia y equidad en la provisión de los servicios municipales, el sistema de transferencias debe ser transparente, simple y fácil de entender y estable. La metodología de distribución de las transferencias entre los municipios puede adoptar varias formas. Los objetivos concretos de las transferencias determinan el mejor método para implementar cada transferencia. Las transferencias pueden ser transferencias en bloque, las cuales permiten a los municipios gastar los fondos como ellos crean mejor y transferencias por categoría de gasto, las cuales exigen que los municipios gasten los fondos solamente en categorías de gasto designadas, por ejemplo cierto tipo de infraestructura. Las transferencias también pueden ser "aparejadas" o "no aparejadas" dependiendo de si exigen o no una contraprestación de gasto por parte de los municipios; por ejemplo, una transferencia "aparejada" puede exigir que los

municipios contribuyan con el 50% de los costos de un proyecto. Las transferencias aparejadas tienden a ser más efectivas en inducir a los municipios a cierta clase de gastos ya que en efecto no solo incrementan el presupuesto del municipio sino que también abaratan el precio relativo de la categoría del gasto a la que se aplica.

Las transferencias también pueden ser de fondos abiertos o cerrados dependiendo de si el gobierno central permite a los municipios la petición continua de fondos o dedica una cantidad fija para este propósito. Finalmente, las transferencias se pueden distribuir de una forma *ad hoc* o a través de la aplicación de una fórmula con criterios objetivos que describen la capacidad o necesidad de los municipios.

La estructura del sistema de transferencias intergubernamentales en Nicaragua⁶⁵

Las transferencias del gobierno central a los municipios son administradas por INIFOM. Las transferencias son de dos tipos, corrientes y de capital y en ambos casos de pequeño tamaño. Las transferencias de capital son implementadas bajo el programa "Juntos Podemos" y tienen un pre-requisito de con-financiamiento.⁶⁶

Además de las transferencias realizadas a través de INIFOM, la Asamblea Nacional de la República hace asignaciones de transferencias para proyectos concretos presentados por los municipios directamente a la Asamblea. El monto de este tipo de transferencias ha sido tan grande o mayor que el de las transferencias realizadas a través de INIFOM.

Aparte de las transferencias de INIFOM y de las asignaciones directas de la Asamblea Nacional, los distintos ministerios del gobierno central realizan programas de gastos directamente en los municipios. El programa mas importante es el del FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) bajo la autoridad del Ministerio de Acción Social. Pero como ya se discutió mas arriba, los fondos del FISE se dedican directamente a proyectos de rehabilitación bajo la decisión y tutela de los ministerios del gobierno central sin pasar por los presupuestos de los municipios. Ha habido problemas de coordinación de estos programas.⁶⁷ También ha habido problemas con la implementación de los programas. El gobierno central en ocasiones ha suspendido las transferencias presupuestadas a los gobiernos locales. El ejemplo más reciente fue la suspensión de transferencias en agosto y septiembre de 1996 en el programa "Juntos Podemos".

⁶⁵ El sistema de transferencias en la actualidad y un programa completo de reforma están discutidos en Hernando Garzón, "Nicaragua: Propuesta para un Sistema de Transferencias Fiscales del Gobierno Central a los Municipios", borrador, Banco Mundial, Febrero de 1995.

⁶⁶ Se supone que los fondos de INIFOM financien el 60%, los municipios el 20% y la comunidad el otro 20%. Esta última contribución puede ser en dinero o en materiales y trabajo.

⁶⁷ En el pasado ha habido falta de coordinación entre las tres formas de financiamiento de la infraestructura municipal y se ha dado el caso que los mismos proyectos fueron programados en mas de un sistema de financiamiento. Véase H. Garzón (1995) citado anteriormente.

Cuadro 9
Nicaragua: Ingresos Municipales por Transferencias y "Otros Ingresos"
en Por ciento de los Ingresos Municipales Totales y
en Por ciento de Cada Grupo, 1995.
(en Córdobas donde aplicable)

	Por habitante	Por ciento del total	Por ciento del grupo
Transferencias	5.05	8.86	100.00
Del Gobierno Central	4.89	8.58	96.77
- Para Salarios	0.40	0.70	7.89
- Para Servicios Municipales	0.32	0.56	6.33
- Para Obras e Inversiones	3.88	6.82	76.89
- Para Otros Destinos	0.29	0.50	5.65
De Otras Instituciones	0.16	0.29	3.23
Ingresos Patrimoniales	2.02	3.54	100.00
Actividades Comerciales	1.04	1.82	51.38
Alquileres, Traspasos	0.98	1.72	48.62
Ingresos Financieros	0.82	1.44	100.00
Préstamos a Corto Plazo	0.19	0.33	23.08
Prést. Mediano y Largo Plazo	0.04	0.06	4.35
Otros Ingresos Financieros	0.57	1.01	70.13
Donaciones	7.91	13.88	100.00
Donaciones Externas	6.63	11.65	83.89
Donaciones Internas	1.27	2.24	16.11

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Una fuente significativa de ingresos para los municipios de Nicaragua son las donaciones. Las donaciones son fondos procedentes de fuentes extranjeras y en menor medida gubernamentales y privadas, que en la mayoría de las ocasiones están dirigidas a un tipo de gasto determinado y que naturalmente carecen de regularidad. El período de transformación política de los últimos años ha aportado un nivel de donaciones alto en comparación al nivel recibido por otros países en vías de desarrollo.

La importancia relativa de las transferencias en Nicaragua y disparidades fiscales

La importancia de las transferencias. En 1995, las transferencias del gobierno central representaron 8.86% de los ingresos municipales totales. La mayoría de estas transferencias (77% de todas las transferencias) fueron para "obras e inversiones (cuadro 9). En realidad, las donaciones representaron un capítulo mayor de ingresos para los municipios, 13.88% de los ingresos totales (cuadro 9).

En comparación con la mayoría de países con sistemas descentralizados de gobierno, las transferencias intergubernamentales en Nicaragua tienen poca importancia relativa en el total de ingresos municipales. Las razones más importantes son el alto grado (en términos relativos) de autofinanciamiento de los municipios y la baja participación del sector local en el presupuesto consolidado del sector público. Un alto grado de autofinanciamiento es en general una característica positiva. Sin embargo, la igualdad de disparidades en capacidad fiscal y necesidades de gasto y la obtención de objetivos de políticas sectoriales del gobierno central indican la necesidad de una mayor importancia relativa de las transferencias en el sistema.

Disparidades fiscales entre los municipios. Existen muchas formas de medir el grado de disparidad fiscal entre los municipios. Quizás la forma más simple y directa es comparar ingresos y gastos por habitante. Esto se hace en los cuadros 10 y 11 para las transferencias y donaciones y para ingresos en total y egresos, respectivamente. Nótese que estos cuadros utilizan datos por habitante por región. Si la comparación hubiese utilizado datos directos de los municipios el grado de disparidad hubiese sido más alto. Una característica de las transferencias del gobierno central por habitante es que no están distribuidas igualmente. Como se puede observar en el cuadro 10 el coeficiente de variación es 0.55 y oscila entre un mínimo de C\$ 0.36 por habitante a un máximo de C\$ 12.8. Esta distribución es más desigual para la donaciones, con un coeficiente de variación de 1.20 y mínimo y máximo respectivamente por habitante de C\$ 0.0 y C\$ 26.72. Sin embargo esta desigualdad en la distribución de transferencias (y donaciones) no es una característica negativa sino al contrario deseable, si en realidad la distribución desigual de las transferencias contribuyen a disminuir las disparidades por recaudaciones de tributos entre los municipios. La distribución de ingresos y egresos por habitante en el cuadro 11 muestran que en general las transferencias y donaciones tienen un efecto nivelador.⁶⁸ Mientras que el coeficiente

⁶⁸ De haber tenido acceso a datos para las transferencias por municipio una metodología alternativa hubiese consistido en correr una regresión para esta variable dependiente con respecto a ingresos por habitante por municipio.

Cuadro 10
Nicaragua: Estadísticas Descriptivas de Transferencias y "Otros Ingresos" por Habitante por Región, 1995
(en Córdoba donde aplicable)

	Media	Coefficiente de variación	Mínimo	Máximo
Transferencias	6.70	0.55	0.36	12.80
Del Gobierno Central	6.57	0.55	0.36	12.56
- Para Salarios	0.41	0.81	0.01	1.14
- Para Servicios Municipales	0.59	1.72	0.00	3.38
- Para Obras e Inversiones	5.27	0.70	0.34	11.27
- Para Otros Destinos	0.30	0.99	0.01	0.94
De Otras Instituciones	0.14	1.06	0.00	0.48
Ingresos Patrimoniales	2.67	0.63	0.03	5.20
Actividades Comerciales	1.16	0.83	0.00	3.02
Alquileres, Traspasos	1.52	0.86	0.02	4.62
Ingresos Financieros	0.79	0.65	0.04	1.62
Préstamos a Corto Plazo	0.16	0.79	0.00	0.37
Prést. Mediano y Largo Plazo	0.03	1.34	0.00	0.09
Otros Ingresos Financieros	0.58	0.65	0.01	1.11
Donaciones	7.45	1.20	0.00	26.72
Donaciones Externas	6.20	1.14	0.00	19.47
Donaciones Internas	1.25	2.00	0.00	8.17

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro 11
Nicaragua: Estadísticas Descriptivas de Ingresos y Gastos por Habitante, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Media	Coeficiente de variación	Mínimo	Máximo
Ingresos por habitante	64.44	0.59	7.35	137.01
Ingresos Tributarios	42.77	0.73	5.88	114.52
<i>Impuestos Municipales</i>	<i>28.62</i>	<i>1.01</i>	<i>4.22</i>	<i>103.18</i>
<i>Impuestos Transferidos</i>	<i>4.50</i>	<i>0.58</i>	<i>0.61</i>	<i>7.49</i>
<i>Tasas</i>	<i>9.28</i>	<i>0.51</i>	<i>0.86</i>	<i>16.07</i>
Transferencias	6.70	0.55	0.36	12.80
Ingresos Patrimoniales	2.67	0.63	0.03	5.20
Ingresos Financieros	0.79	0.65	0.04	1.62
Donaciones	7.45	1.20	0.00	26.72
Egresos por habitante	64.34	0.63	2.76	138.51
Personal	21.82	0.60	1.25	39.25
Servicios, Materiales y Productos	11.86	0.76	0.36	33.66
Servicios Municipales	5.05	0.85	0.19	15.72
Inversiones	20.17	0.72	0.28	43.49
Transferencias Corrientes	2.80	0.61	0.25	5.33
Transferencias de Capital	0.40	1.27	0.00	1.64
Desembolsos Financieros	1.47	0.60	0.06	2.67

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

de variación de los ingresos tributarios es 0.73 (y de los impuestos municipales es 1.01), el coeficiente de variación de los ingresos totales por habitante (los que incluyen también transferencias y donaciones) baja a 0.59.

Sin embargo, disparidades muy significativas persisten en el sistema tal como se puede ver en las diferencias entre el máximo (C\$ 138.51) y el mínimo (C\$ 2.76) de egresos por habitante en el cuadro 11. Si estas cifras son fidedignas ello implica que en alguna región de Nicaragua los gastos municipales por habitante son 50 veces mayor que alguna otra región.⁶⁹ Este tipo de disparidad naturalmente no conduce a un grado admisible de cohesión nacional.

Estas disparidades se ven agravadas, como se ha notado en varios estudios previos sobre la descentralización en Nicaragua, por la política de gasto del gobierno la cual sigue muy centralizada en Managua. Por ejemplo, en término medio el 25% de las inversiones del PIP están concentradas en Managua, la cual al mismo tiempo solo representa 7% de la población del país.

Problemas y alternativas al sistema actual de transferencias

Monto y criterios de las transferencias. Las transferencias para gastos corrientes a través de INIFOM son extremadamente pequeñas, menos de un salario promedio. Además, las transferencias toman la forma de cantidades absolutas fijas para cada uno de los municipios sin tener en cuenta el tamaño relativo de los municipios, la capacidad fiscal o los niveles relativos de necesidad, tales como la población de los municipios en edad escolar o retirada.⁷⁰

El sistema presente de asignación de transferencias de capital no utiliza criterios de distribución transparentes. Las decisiones básicamente están a la discreción de INIFOM. INIFOM usa como criterio las solicitudes de los municipios para proyectos pequeños con techos limitados. La política seguida por INIFOM de extender los fondos al mayor número de proyectos ha incrementado la equidad en la distribución de fondos pero naturalmente también ha restado efectividad al programa. En particular, la práctica de distribuir los fondos entre mucho beneficios asume que todos estos proyectos tienen una rentabilidad social igual y que todos los municipios tienen la misma necesidad. Estas dos hipótesis son casi seguro equivocadas.

La reforma del sistema de transferencias propuesta en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios. Existe un consenso amplio en el país de que el sistema actual de transferencias a los municipios debe ser reformado. Este consenso también refleja dos direcciones deseadas para la reforma del sistema de transferencias: incrementar su monto e introducir un sistema más objetivo de distribución. El dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios

⁶⁹ Véase los cuadros A-4 a A-9 en el apéndice para un mayor detalle de la composición de ingresos y egresos por habitante y por región.

⁷⁰ El gobierno tiene completa libertad legal para la organización del sistema de transferencias en la actualidad. En particular, la Constitución de 1995 con respecto a las transferencias es vaga pero hace explícito que las transferencias sean "adecuadas".

propone medidas concretas en ambas direcciones. El dictamen de Ley crea un fondo de transferencias en bloque para los municipios igual al 5% de los ingresos del gobierno central y emplea una fórmula para su distribución. La fórmula tiene elementos buenos pero también tiene varios problemas, que discutimos a continuación. Pero antes es necesario resaltar que la utilización de una fórmula es un paso muy positivo y que los cambios que el nuevo gobierno haga al sistema de transferencias deben preservar esta estrategia (el uso de fórmulas) en la distribución de los fondos de transferencias. La discusión de la propuesta en el dictamen de Ley distingue separadamente entre el financiamiento del fondo de transferencias y su distribución por fórmula.

Con respecto al fondo de transferencias la cuestión fundamental es si la propuesta de un porcentaje fijo de los ingresos del gobierno central como transferencia a los municipios es una buena idea.⁷¹ En el lado afirmativo de la respuesta estaría una mayor sincronización con las políticas de otros países Centroamericanos.⁷² Sin embargo este tipo de armonización tiene una importancia mínima vis-a-vis otros tipos de armonización (por ejemplo arancelaria o fiscal) porque fundamentalmente las transferencias son una cuestión interna. Más importante es que la propuesta del 5% proporcionaría estabilidad a los ingresos municipales, si no hay cambios en la fórmula. En realidad no solo el objetivo de estabilidad sino también los de eficiencia, equidad y transparencia dependen, también dependerá de la forma en que se distribuyan los fondos, esto es de la fórmula usada.

En el lado negativo, el 5% fijo para el financiamiento de las transferencias se "compra" en el dictamen de Ley al costo de eliminar el ISV. Este costo es muy elevado si supone (como se hace el dictamen de Ley) que se sacrifique un grado suficiente de autofinanciamiento de los municipios.

La importancia del autofinanciamiento (por ingresos propios) para un sistema eficiente de gobierno municipal fue discutida en la sección anterior y no será repetida aquí. También se podría argumentar que la asignación del 5% de los ingresos presupuestarios limita la discreción del gobierno central indebidamente, en particular cuando se toman en cuenta los otros porcentajes del presupuesto de ingresos asignados en la Constitución a distintos sectores de la sociedad nicaragüense (universidades, corte de justicia etc.).

⁷¹ La definición del fondo en términos de un porcentaje del presupuesto de ingresos es en general superior a la alternativa de asignar cierto porcentaje de un impuesto determinado para crear el fondo de transferencias porque en general el total de los ingresos es más estable que los impuestos individuales.

⁷² El gobierno central de Guatemala desde 1985 transfiere a los municipios el 8% de los ingresos presupuestarios; Honduras desde 1990 transfiere el 5% , El Salvador no tiene transferencias fijas y han estado tradicionalmente por debajo del 1% de los ingresos del gobierno central. Costa Rica, como Nicaragua, hasta ahora no tiene transferencias sistemáticas. Véase Mark H. Bidus, *Desarrollo Municipal y Democracia en Centro América*, USAID, Programas centroamericanos, Guatemala. Agosto 1995.

La asignación fija de recursos presupuestarios a distintos tipos de gasto no es una buena práctica presupuestaria. Una buena formulación del presupuesto requiere que todos los tipos de gasto compitan entre si a la hora de decidir cuáles son las prioridades de la nación. Estas prioridades pueden reflejar una mayor o menor asignación a cada categoría de gasto incluido el soporte financiero para servicios municipales. La asignación en la ley o la Constitución de partidas fijas de gasto es un síntoma de desconfianza en la habilidad del gobierno central y la Asamblea de elegir bien estas prioridades nacionales o de implementarlas o un síntoma, por otro lado, del poder político de ciertos grupos de interés que se protegen de la competencia por recursos públicos con otros grupos de la sociedad.

Pero en conjunto, cuando todos estos argumentos son tomados en cuenta en el contexto histórico de Nicaragua, la medida de proveer un porcentaje fijo de los ingresos del gobierno municipal para transferencias a los municipios sería aceptable sino sacrificase el buen grado de autofinanciamiento disfrutado por los municipios en el momento presente.

Otro problema que no está aclarado en la propuesta del dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios es lo que va a suceder con instituciones tales como el FISE e INIFOM una vez que el fondo del 5% comience a ser transferido a los municipios. La forma en que el MIFIN llegó al 5% usado en el dictamen de Ley fue sumando todos los recursos que en el presupuesto del gobierno central estaban en 1996 asignados directa o indirectamente a los municipios. Esto incluye los fondos asignados a entes como INIFOM y FISE. Aunque el FISE puede y debe ser reformado, sería muy poco deseable eliminar INIFOM. Más importante, debe notarse que si la intención del dictamen de Ley es eliminar todos los gastos directos e indirectos del gobierno central para los municipios al mismo tiempo que se elimina el INV, claramente los municipios saldrían perjudicados.

Pasemos ahora a la discusión de la fórmula usada en el dictamen de Ley. La fórmula utilizada en el dictamen de Ley no es fácil de entender ya que no está definida en suficiente detalle. Ello viola el objetivo de transparencia deseado en el diseño de un sistema de transferencias. Sin embargo, está claro que la intención ha sido introducir elementos de igualdad de recursos basados en índices de necesidad y en criterios de eficiencia tales como el grado de esfuerzo fiscal ejercido por los municipios. En particular, el Arto. 46 del dictamen de Ley establece que el fondo del 5% de los ingresos presupuestarios será distribuido con arreglo a los siguientes criterios y ponderaciones:

● población rural	20%
● población urbana	5%
● igualitario	20%
● razón inversa a ingresos per cápita	20%
● eficiencia en la recaudación	10%
● déficit en la prestación de servicios	20%
● pobreza municipal	5%

El mismo artículo del dictamen de Ley da un listado con el porcentaje de participación (en el fondo del 5%) para cada uno de los municipios. Este porcentaje es el resultado de aplicar la fórmula a datos para 1995, presumiblemente.

La composición de la fórmula podría simplificarse y los objetivos podrían definirse mejor. No parece existir una buena razón para incluir ambos los criterios de población rural y población urbana. Si la población rural se considera más "meritoria" (como parece ser el caso dadas las ponderaciones relativas) que la urbana sería suficiente incluir tan solo la población rural como criterio. Pero como todos los elementos de una fórmula, ésto es discutible. En realidad, la necesidad de servicios por razones de concentración de la población y congestión y los costos de la provisión de servicios son más altos en zonas urbanas. La razón para dar más ponderación a la población rural es sin duda la mayor pobreza relativa de estas zonas. Pero este objetivo de equidad o redistribución está mejor cubierto en la fórmula por los criterios de ingresos per cápita y pobreza municipal.⁷³

El criterio "igualitario" no está definido pero se supone que está en proporción directa a la población del municipio. Este es un criterio defendible en especial si las transferencias se entienden como financiamiento de gastos generales.⁷⁴

Por último, el criterio de eficiencia en la recaudación no está tampoco definido en el dictamen de Ley. Este parecería estar relacionado al criterio comparativo de "esfuerzo fiscal" de los municipios. El esfuerzo fiscal es definido como el uso que los gobiernos locales hacen de los impuestos que le han sido asignados. El esfuerzo fiscal se mide por la recaudación relativa de ingresos por habitante en distintos municipios. La recaudación en cada municipio es a su vez función de la base de los impuestos (las bases son mas altas o bajas dependiendo de la riqueza de los municipios), de las tasas de los impuestos aplicadas y de la eficiencia de las administraciones de los impuestos en cada municipio. Puesto que en el momento presente los municipios no tienen discreción sobre las tasas de los impuestos, las diferencias en "esfuerzo fiscal" son debidas a las diferencias en las bases y en la eficiencia en la administración. Si se controla adecuadamente por las diferencias en las bases, existen formas de medir el grado relativo de eficiencia en la administración. Este criterio de eficiencia relativa puede ser justificado si se percibe como problema nacional la falta de motivación en el uso de los impuestos asignados a los municipios. Sin embargo, el esfuerzo fiscal, incluyendo la eficiencia en la administración no pertenece a largo plazo a una fórmula de distribución de transferencias. La razón es que no existe motivo de peso

⁷³ Aunque estos dos criterios de ingresos per cápita y pobreza municipal parecen ser repetitivos, en general no lo son si el índice de pobreza municipal se concentra en la parte más baja de la distribución del ingreso mientras que los ingresos per cápita es la media para toda la distribución.

⁷⁴ Una manera de tomar en cuenta las diferencias en población las cuales naturalmente implican necesidades muy distintas de los municipios es de normalizar los criterios por habitante o de implementar las transferencias por habitante.

alguno para premiar a los municipios que quieren gastar más en el sector público vis-a-vis los municipios donde los residentes deciden retener más ingresos para su uso privado.

El dictamen de Ley también contiene otras dos medidas importantes con respecto a las transferencias. Primero, se prevee que el Ministerio de Finanzas y la asociación de municipios mas representativa de Nicaragua (se supone AMUNIC) revisarán cada cuatro años la aplicación de los criterios y su ponderación para solicitar su reforma, si el caso lo requiere. Segundo, las transferencias tendrán la condición de que al menos un 75% serán dedicadas a gastos de inversión.

La medida de un mecanismo de revisión de la fórmula es acertada. Un número de países con sistemas descentralizados de gobierno han creado una comisión nacional para implementar el sistema de transferencias. Sería oportuno que el gobierno considerase la posibilidad de modificar la composición de la "comisión" en Nicaragua para hacerla mas objetiva y neutral y ampliar sus poderes, incluyendo la consideración de quejas de los municipios.

La segunda medida, que al menos un 75% de las transferencias del fondo del 5% sean dedicadas a proyectos de inversión está motivada por el objetivo de que estos fondos no se malgasten en gastos ordinarios tales como salarios etc. Sin embargo, esta es una medida mucho mas problemática. Existe el peligro de que los municipios no tengan los recursos necesarios para mantenimiento y operación de la infraestructura, por ejemplo, si la mayoría de las transferencias tienen que ser dedicadas a gastos de inversión. Recuérdese que en el dictamen de Ley el fondo de transferencias del 5% se emplea como el sustituto del ISV, que el ISV representa más de la mitad de los ingresos municipales y que el uso de estos ingresos no está en el momento presente restringido de ninguna manera.

Otras propuestas sobre el financiamiento de las transferencias en Nicaragua. La legislación marco que se está discutiendo por el nuevo gobierno se refiere "...a la preparación por el Ejecutivo de un sistema de compensación financiera entre los municipios." Esto puede ser interpretado como un "sistema fraternal" de financiamiento del fondo de transferencias de igualdad. En 1992 también se hicieron propuestas de un fondo de compensación y solidaridad entre los municipios que tenía características de un "sistema fraternal."

Existen en general dos formas de financiamiento de un fondo de compensación o igualdad para los gobiernos locales. El fondo puede ser financiado por el gobierno central, el cual se conoce como un sistema de financiamiento vertical, o puede ser financiado entre los municipios mismos, el cual se conoce como un sistema fraternal u horizontal. El primer sistema es el más frecuentemente usado y es también el que se usa en Nicaragua en el momento presente. El segundo sistema funciona de diversas maneras pero el modelo más general es uno en el que a los gobiernos locales se les ha asignado un impuesto sobre la renta de las personas naturales y los gobiernos más ricos contribuyen a un fondo con cierta participación de sus recaudaciones del impuesto sobre la renta y los gobiernos más pobres reciben transferencias de este fondo de

acuerdo a cierta fórmula. Este tipo de sistema opera en los Países Escandinavos y en otros países europeos.

El sistema fraternal es un sistema atractivo especialmente cuando existen disparidades significativas, un alto grado de autofinanciamiento a nivel local y un alto grado de solidaridad entre los distintos territorios del país. Sin embargo, el sistema fraternal puede también puede llevar a resentimientos y problemas políticos rápidamente, sobre todo si se atenta un alto grado de igualdad.⁷⁵

¿Es la con-participación de ingresos una solución de reforma para Nicaragua? Existe la posibilidad teórica de usar la con-participación de los municipios en ciertos ingresos del gobierno central (ya sean recaudados por la Dirección General de Ingresos o por los municipios en concertación de servicios con la Dirección General de Ingresos) como una fuente de financiamiento alternativa de los municipios. La con-participación de ingresos en definitiva no es más que otra forma de transferencia pero con criterios de distribución distintos. Muchos países usan esta forma de financiamiento de los gobiernos locales. Típicamente el arreglo consiste en que el gobierno local recibe un porcentaje de la recaudación de ciertos impuestos nacionales dentro de su jurisdicción (a este sistema se le conoce como en "base a la derivación del impuesto" o donde se recauda, se queda.)

Sin embargo, no todos los impuestos son adecuados para la con-participación. Las razones son similares a las discutidas en la sección anterior, para qué tipo de impuesto pueden ser más adecuados en la creación de un impuesto "a caballo" de un impuesto nacional. Impuestos adecuados incluyen el impuesto sobre la renta de las personas naturales y ,quizás menos, la personas jurídicas. Este último impuesto es mucho más difícil de distribuir entre municipios si las empresas tienen actividad económica en distintas partes del territorio nacional. Para realizar la distribución de una forma adecuada es necesario utilizar formulas de la asignación basadas en que reflejen la actividad económica de la empresa en cada uno de los municipios tales como activos, número de empleados y ventas. Los impuestos específicos al consumo son candidatos adecuados cuando existe información sobre las ventas en cada municipio. Si no, estos impuestos no son buenos candidatos para arreglos de con-participación puesto que la mayoría de la recaudación ocurre ex-fabrica o en el punto de importación. Estos dos procesos están mucho más concentrados que el consumo. Un impuesto que no es un buen candidato a la con-participación es el IVA. Es importante poner énfasis en este punto puesto que el IVA se ha propuesto a veces como candidato a la con-participación en Nicaragua. La razón es que el sistema de créditos y débitos del impuesto afecta caprichosamente cuando se recauda en distintas zonas del país.

Recomendaciones

Sobre las reforma del sistema de transferencias. El sistema corriente de transferencias necesita una reforma completa. Esta reforma necesitaría estar integrada con las reformas en la

⁷⁵ La igualación es naturalmente parcial en la mayoría de los casos y se define típicamente como un porcentaje de la diferencia entre la media de la capacidad fiscal per cápita para el impuesto sobre la renta para todos los municipios y la misma medida para un municipio en particular.

asignación de fuentes de ingreso de los municipios y el resto de los elementos de una estrategia de descentralización discutidos en este estudio. La reforma debería incluir, tal como se recomendó en otras secciones de este estudio, que la eliminación de las transferencias incorporadas en el presupuesto general del estado y aprobadas individualmente por la Asamblea Nacional deberían ser abolidas. Este proceso que implica la petición directa de las alcaldías y la intervención de los diputados es un proceso atípico sujeto a todo tipo de influencia política.

La dirección general para la reforma del sistema de transferencias debe estar inspirada por los objetivos fundamentales mencionados al comienzo de esta sección: igualar disparidades entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los municipios, proveer una fuente de fondos si los ingresos propios de los municipios no son suficientes para costear sus obligaciones, incentivar a los municipios a gastar más en áreas de prioridad nacional o con externalidades fuera de sus límites y compensar a los municipios por servicios prestados a la administración central en la implementación de los programas de esta última.

Un fondo de compensación: transferencias de igualación. Hay un consenso amplio en Nicaragua sobre la importancia de crear un fondo de compensación (o más apropiado de igualación) para ayudar a los municipios con menos capacidad fiscal (base de impuestos por habitante más bajas) y/o más necesidades de gasto (mayor incidencia de grupos de población con necesidades más altas o costos mayores por unidad de servicio). Dados estos objetivos, existen múltiples formas de implementar la distribución de los fondos. Una es la fórmula propuesta en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios. Recientemente se han hecho una variedad de propuestas para Nicaragua.⁷⁶

La dirección más deseada para la creación de un fondo de compensación es usar fórmulas diferentes para los objetivos de igualdad en la capacidad fiscal y la igualdad en las necesidades de gasto y crear dos sub-fondos para cada uno de estos objetivos. Sin embargo, esta estrategia requeriría:

- primero, la medición de la capacidad fiscal de los municipios lo cual es equivalente a la medición de las bases de los impuesto; y
- segundo, la medición de las necesidades de gasto relativas incluyendo índices de precios, congestión, residentes con necesidades especiales tales como desempleados, población en edad escolar, etc.

Esta estrategia de dos fórmulas separadas puede que no sea posible con los datos disponibles en el momento presente en Nicaragua. Aunque los ingresos se pueden usar como aproximaciones de la capacidad fiscal o bases impositivas, ello no es recomendado puesto que en este caso se estaría proporcionando a los municipios un incentivo perverso de recaudar menos. Si

⁷⁶ Véase por ejemplo, Manuel Ortega, "La Ley de Municipios: Estudio y Propuesta de Reforma," FES, Managua 1992; y Hernando Garzón, "Nicaragua: Propuesta para un Sistema de Transferencias Fiscales de Gobierno Central a los Municipios", Mimeo, Febrero 1995.

las dificultades de información no pueden ser solventadas, la estrategia a seguir sería emplear una sola fórmula de distribución. Esta fórmula podría estar basada en la propuesta en el dictamen de Ley de Reforma de la Ley de Municipios la cual podría simplificarse de acuerdo a la discusión en esta sección.

Una consideración adicional es si se debe incorporar en las fórmulas de distribución un criterio de esfuerzo fiscal. Por el momento al menos este criterio debería usarse para incentivar a los municipios a desarrollar la administración del impuesto sobre la propiedad inmueble e introducir tasas por servicios que recobren los costos de producción.

No existe ningún problema con que la administración de las transferencias sea realizada a través de INIFOM. En realidad si INIFOM no existiese en Nicaragua habría que inventarlo. Lo que ha fallado en el pasado es la falta de una política con objetivos explícitos y con métodos bien definidos para la distribución de los recursos entre los municipios.

El fondo de igualdad debe ser una pieza fundamental en el sistema de transferencias de Nicaragua pero no la única pieza.

Otros tipos de transferencias. El sistema de transferencias hay de tener algo más que transferencias en bloque. Será necesario que el gobierno introduzca al menos otros dos tipos de transferencias. El primer grupo consistiría en un sistema de transferencias condicionales (con o sin co-participación de los municipios) para proyectos de infraestructura. Este sistema de transferencias condicionales debería tener criterios objetivos de elegibilidad y estos criterios deberían ser elaborados por el Ministerio de Finanzas en colaboración con el ministerio del ramo con la responsabilidad de elaborar la política sectorial (tales como educación o salud). Este sistema de transferencias condicionales se podría aplicar también a programas de gastos corrientes de prioridad nacional (por ejemplo, gastos de mantenimiento de la infraestructura) o que tengan externalidades (por ejemplo, proyectos de conservación del medio ambiente). El segundo tipo de transferencias consistiría en pagos directos a los municipios en compensación por los servicios prestados al gobierno central, por ejemplo el registro civil.

Sobre el uso de un sistema fraternal de financiamiento del fondo de transferencias. El gobierno debe considerar esta medida con mucho cuidado. En contra de esta medida se podría argumentar que el nivel de ingresos per cápita en Nicaragua, incluso en los municipios relativamente ricos, es demasiado bajo como para justificar el uso de un sistema fraternal de financiamiento de un fondo de compensación o igualdad. El peligro es que este tipo de medida podría afectar negativamente el delicado equilibrio de solidaridad nacional. La instauración de este tipo de sistema sería además mucho menos posible si se reduce el grado de autofinanciamiento que ahora existe a través de la eliminación del ISV. Por otro lado, la introducción de un sistema fraternal puede ser posible si se introdujera un sobrecargo municipal en el impuesto sobre la renta, tal como se discutió en la sección anterior y se llegase a un acuerdo entre los municipios a través de AMUNIC a este respecto.

Sobre la co-participación de ingresos. Este modelo no tiene mucho que ofrecer a la situación y necesidades de descentralización en Nicaragua. En particular, un modelo de co-participación posiblemente agravaría el problema de las disparidades fiscales y representaría un retroceso en la dimensión del deseado autofinanciamiento de los municipios.

Cuadro A-1
Nicaragua: Estadísticas Descriptivas de Gastos de Personal y Operaciones,
por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Media	Coeficiente de variación	Mínimo	Máximo
Personal	21.82	0.60	1.25	39.25
Miembros del Gob. Municip.	1.91	0.49	0.12	3.11
Personal Permanente	13.81	0.64	0.84	27.54
Personal Transito y Jornales	0.98	0.33	0.14	1.32
Honorarios en Base Comisión	0.80	0.82	0.00	2.02
- De Miembros C.M.	0.70	0.81	0.00	1.79
Dietas y Gastos de Repres.	1.39	0.69	0.08	2.83
Retribuciones en Especies	0.37	1.10	0.00	1.18
Gastos Sociales	1.08	1.17	0.04	4.26
Seguridad Social	0.52	0.74	0.01	1.14
Otros Gastos de Personal	0.97	0.89	0.01	2.87
Servicios, Materiales y Productos	11.86	0.76	0.36	33.66
Servicios	5.69	0.72	0.15	15.08
Materiales y Productos	4.86	0.92	0.18	16.37
Festejos y Actividades Culturales	1.29	0.60	0.03	2.66
Gastos Especiales	0.01	1.03	0.00	0.04
- Defensa Civil	0.01	1.29	0.00	0.03
- Defensa	0.01	1.70	0.00	0.03

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-2
Nicaragua: Estadísticas Descriptivas de Gastos por Servicios Públicos e Inversiones,
por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Media	Coeficiente de variación	Mínimo	Máximo
Servicios Municipales	5.05	0.85	0.19	15.72
Basura y Limpieza de Calle	2.75	1.23	0.18	11.94
Mercados	0.45	0.78	0.00	1.00
Rastros	0.18	1.02	0.00	0.65
Parques y Ornato	0.33	0.89	0.00	0.84
Cementerios	0.13	0.65	0.00	0.32
Mant. y Repar. de Calles	0.74	0.74	0.00	1.60
Aguas	0.05	1.64	0.00	0.25
Otros Servicios	0.41	0.79	0.00	0.98
Inversiones	20.17	0.72	0.28	43.49
Proyectos de Arrastre	2.95	0.91	0.04	7.75
Inversiones Nuevas	16.44	0.76	0.22	41.05
Mejoras y Ampliaciones	0.78	1.20	0.00	3.21

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-3
Nicaragua: Estadísticas Descriptivas de Gastos por Transferencias Corrientes y Desembolsos Financieros,
por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Media	Coeficiente de variación	Mínimo	Máximo
Transferencias Corrientes	2.80	0.61	0.25	5.33
Donaciones	2.40	0.63	0.20	5.02
Subsidios	0.03	2.06	0.00	0.17
Diversas Transferencias	0.38	0.98	0.00	1.00
Desembolsos Financieros	1.47	0.60	0.06	2.67
Deudas de las J.M	0.19	0.82	0.02	0.47
Préstamos a Corto Plazo	1.12	0.67	0.03	2.25
Prést. Mediano y Largo Plazo	0.05	1.93	0.00	0.32
Otros Desembolsos Financieros	0.11	1.35	0.00	0.46

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-4
Nicaragua: Resumen de Ingresos y Gastos por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Región 6	Región 7	Región 8	Región 9
Ingresos por habitante	83.55	99.22	7.35	71.41	61.37	61.80	14.76	137.01	43.53
Ingresos Tributarios	35.97	63.26	5.88	53.83	43.65	40.60	9.41	114.52	17.81
<i>Impuestos Municipales</i>	<i>21.99</i>	<i>39.96</i>	<i>4.36</i>	<i>34.37</i>	<i>19.65</i>	<i>23.18</i>	<i>4.22</i>	<i>103.18</i>	<i>6.65</i>
<i>Impuestos Transferidos</i>	<i>6.00</i>	<i>6.97</i>	<i>0.66</i>	<i>7.49</i>	<i>6.81</i>	<i>5.76</i>	<i>0.61</i>	<i>4.21</i>	<i>1.99</i>
<i>Tasas</i>	<i>7.79</i>	<i>15.79</i>	<i>0.86</i>	<i>11.85</i>	<i>16.07</i>	<i>11.10</i>	<i>4.41</i>	<i>6.50</i>	<i>9.14</i>
Transferencias	12.80	3.46	0.36	7.56	4.61	6.03	5.25	9.34	10.93
Ingresos Patrimoniales	2.86	2.81	0.03	2.04	3.69	2.72	0.06	5.20	4.63
Ingresos Financieros	1.21	1.04	0.10	0.81	1.62	1.26	0.04	0.44	0.58
Donaciones	26.72	20.09	0.07	3.43	1.90	6.67	0.00	3.05	5.10
Egresos por habitante	80.69	104.72	2.76	78.85	59.34	59.01	12.55	138.51	42.67
Personal	22.81	39.25	1.25	34.91	22.80	23.57	4.12	36.01	11.64
Servicios, Materiales y Productos	10.24	14.65	0.36	13.26	13.07	12.32	3.24	33.66	5.97
Servicios Municipales	3.42	7.03	0.19	5.84	4.10	3.89	0.92	15.72	4.29
Inversiones	38.43	35.26	0.28	17.48	13.26	12.85	3.17	43.49	17.31
Transferencias Corrientes	3.16	4.17	0.25	4.52	3.95	1.93	0.82	5.33	1.10
Transferencias de Capital	0.27	0.01	0.00	0.43	0.04	0.42	0.00	1.64	0.76
Desembolsos Financieros	1.31	2.16	0.06	1.68	1.76	2.44	0.11	2.67	1.02

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-5
Nicaragua: Ingresos Tributarios por Habitante por Región, 1995.
(en Córdobas donde aplicable)

	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Región 6	Región 7	Región 8	Región 9
Ingresos Tributarios (A+B+C)	35.97	63.26	5.88	53.83	43.65	40.60	9.41	114.52	17.81
A. Impuestos Municipales	21.99	39.96	4.36	34.37	19.65	23.18	4.22	103.18	6.65
Matriculas y Licencias	1.87	4.13	0.34	3.32	2.08	2.08	0.90	5.98	0.68
Impuestos Sobre Venta	19.75	34.82	4.00	30.03	16.88	19.44	2.53	95.14	5.64
Impuestos Sobre Activ.	0.35	0.68	0.00	0.56	0.28	0.77	0.15	0.84	0.13
Espectac. Public. Rifas, Apuestas	0.01	0.11	0.01	0.14	0.06	0.03	0.01	0.39	0.10
Obras y Construcciones	0.01	0.19	0.00	0.20	0.14	0.01	0.00	0.22	0.09
Otros Impuestos Municipales	0.01	0.02	0.00	0.13	0.22	0.85	0.62	0.61	0.00
B. Impuestos Transferidos	6.00	6.97	0.66	7.49	6.81	5.76	0.61	4.21	1.99
Rodamiento	2.33	3.51	0.19	2.28	2.38	1.99	0.45	1.59	0.56
Bienes Inmuebles	2.43	1.51	0.20	1.94	3.51	2.38	0.00	1.64	1.24
Otros Impuestos Transf.	1.03	1.94	0.27	3.27	0.92	1.38	0.16	0.98	0.20
C. Tasas	7.79	15.79	0.86	11.85	16.07	11.10	4.41	6.50	9.14
Tasas por Aprov.	1.97	1.70	0.01	4.72	1.53	3.03	1.53	0.71	2.47
Tasas por Serv. Mun.	5.82	14.09	0.85	7.13	14.54	8.08	2.87	5.79	6.67
- Contribuciones Especiales	0.12	0.23	0.00	0.01	1.00	0.50	0.15	0.01	0.00
- Arbitrios con fines no fiscales	0.00	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Multas Fiscales	0.08	0.30	0.01	0.11	0.13	0.07	0.02	0.62	0.03

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-6
Nicaragua: Transferencias y Otros Ingresos por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Región 6	Región 7	Región 8	Región 9
Transferencias	12.80	3.46	0.36	7.56	4.61	6.03	5.25	9.34	10.93
Del Gobierno Central	12.56	3.39	0.36	7.08	4.48	5.82	5.13	9.34	10.93
- Para Salarios	1.14	0.42	0.01	0.62	0.63	0.26	0.06	0.43	0.16
- Para Servicios Municipales	0.06	0.27	0.00	0.13	0.46	0.48	3.38	0.00	0.49
- Para Obras e Inversiones	11.27	2.42	0.34	5.40	3.35	4.77	1.34	8.27	10.25
- Para Otros Destinos	0.08	0.28	0.01	0.94	0.04	0.31	0.36	0.64	0.04
De Otras Instituciones	0.24	0.07	0.00	0.48	0.13	0.20	0.12	0.00	0.00
Ingresos Patrimoniales	2.86	2.81	0.03	2.04	3.69	2.72	0.06	5.20	4.63
Actividades Comerciales	1.38	1.40	0.00	1.04	1.70	1.85	0.00	3.02	0.01
Alquileres, Traspasos	1.48	1.41	0.02	1.00	1.99	0.88	0.06	2.18	4.62
Ingresos Financieros	1.21	1.04	0.10	0.81	1.62	1.26	0.04	0.44	0.58
Préstamos a Corto Plazo	0.10	0.15	0.09	0.25	0.32	0.37	0.00	0.00	0.12
Prést. Mediano y Largo Plazo	0.00	0.08	0.00	0.04	0.02	0.09	0.00	0.00	0.00
Otros Ingresos Financieros	1.03	0.87	0.01	0.46	1.11	0.83	0.04	0.44	0.46
Donaciones	26.72	20.09	0.07	3.43	1.90	6.67	0.00	3.05	5.10
Donaciones Externas	18.55	19.47	0.06	3.05	1.48	5.11	0.00	2.96	5.10
Donaciones Internas	8.17	0.61	0.01	0.38	0.42	1.56	0.00	0.09	0.00

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-7
Nicaragua: Egresos por Personal y Servicios, Materiales y Productos por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Región 6	Región 7	Región 8	Región 9
Personal	22.81	39.25	1.25	34.91	22.80	23.57	4.12	36.01	11.64
Miembros del Gob. Municip.	2.46	2.05	0.12	3.11	2.20	1.80	0.46	2.77	2.23
Personal Permanente	14.11	22.48	0.84	22.04	13.69	15.60	2.24	27.54	5.77
Personal Transito y Jornales	1.12	0.89	0.14	1.15	1.32	1.17	0.88	1.23	0.96
Honorarios en Base Comisión	0.99	2.02	0.00	1.60	0.95	0.74	0.09	0.07	0.71
- <i>De Miembros del C.M.</i>	<i>0.84</i>	<i>1.79</i>	<i>0.00</i>	<i>1.30</i>	<i>0.79</i>	<i>0.70</i>	<i>0.08</i>	<i>0.07</i>	<i>0.70</i>
Dietas y Gastos de Repres.	1.26	2.66	0.08	2.83	2.26	1.14	0.15	0.71	1.38
Retribuciones en Especies	0.29	0.89	0.00	0.63	0.10	1.18	0.02	0.22	0.00
Gastos Sociales	0.62	4.26	0.04	1.87	0.49	0.72	0.15	1.37	0.18
Seguridad Social	0.74	1.14	0.01	0.76	0.43	0.86	0.05	0.62	0.05
Otros Gastos de Personal	1.22	2.87	0.01	0.93	1.38	0.36	0.08	1.50	0.35
Servicios, Materiales y Productos	10.24	14.65	0.36	13.26	13.07	12.32	3.24	33.66	5.97
Servicios	5.05	7.98	0.15	6.30	6.91	5.13	1.88	15.08	2.77
Materiales y Productos	3.86	5.06	0.18	4.25	4.71	6.17	0.94	16.37	2.22
Festejos y Activ. Culturales	1.31	1.60	0.03	2.66	1.45	1.00	0.38	2.20	0.99
Gastos Especiales	0.02	0.01	0.00	0.04	0.01	0.01	0.03	0.00	0.00
- <i>Defensa Civil</i>	<i>0.01</i>	<i>0.01</i>	<i>0.00</i>	<i>0.01</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.03</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
- <i>Defensa</i>	<i>0.01</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.03</i>	<i>0.00</i>	<i>0.01</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-8
Nicaragua: Egresos en Servicios Municipales e Inversiones por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Región 6	Región 7	Región 8	Región 9
Servicios Municipales	3.42	7.03	0.19	5.84	4.10	3.89	0.92	15.72	4.29
Basura y Limpieza de Calle	1.26	2.47	0.18	3.37	1.26	1.41	0.45	11.94	2.44
Mercados	0.29	1.00	0.00	0.49	0.46	0.80	0.00	0.86	0.15
Rastros	0.10	0.65	0.00	0.27	0.20	0.12	0.00	0.12	0.15
Parques y Ornato	0.55	0.84	0.00	0.34	0.24	0.19	0.08	0.73	0.00
Cementerios	0.09	0.16	0.00	0.10	0.08	0.08	0.15	0.32	0.16
Mant. y Repar. de Calles	0.25	1.60	0.00	1.12	1.46	0.74	0.00	0.77	0.73
Aguas	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01	0.25	0.14	0.00	0.01
Otros Servicios	0.87	0.32	0.00	0.13	0.39	0.29	0.09	0.98	0.64
Inversiones	38.43	35.26	0.28	17.48	13.26	12.85	3.17	43.49	17.31
Proyectos de Arrastre	6.98	7.75	0.04	3.47	1.08	4.20	0.50	1.60	0.89
Inversiones Nuevas	28.24	26.87	0.22	13.40	11.05	8.07	2.65	41.05	16.42
Mejoras y Ampliaciones	3.21	0.63	0.02	0.61	1.12	0.58	0.02	0.84	0.00

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.

Cuadro A-9
Nicaragua: Egresos por Transferencias Corrientes y Desembolsos Financieros por Habitante por Región, 1995
(en Córdobas donde aplicable)

	Región 1	Región 2	Región 3	Región 4	Región 5	Región 6	Región 7	Región 8	Región 9
Transferencias Corrientes	3.16	4.17	0.25	4.52	3.95	1.93	0.82	5.33	1.10
Donaciones	2.15	3.18	0.20	3.86	3.57	1.72	0.82	5.02	1.10
Subsidios	0.01	0.00	0.03	0.17	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00
Diversas Transferencias	1.00	0.99	0.02	0.49	0.38	0.19	0.00	0.31	0.00
Desembolsos Financieros	1.31	2.16	0.06	1.68	1.76	2.44	0.11	2.67	1.02
Deudas de las J.M.	0.06	0.47	0.03	0.40	0.24	0.17	0.06	0.24	0.02
Préstamos a Corto Plazo	1.10	1.61	0.03	1.18	1.27	2.25	0.05	2.08	0.54
Prést.. Mediano y Largo Plazo	0.09	0.02	0.00	0.01	0.01	0.01	0.00	0.32	0.00
Otros Desembolsos Financieros	0.06	0.06	0.00	0.09	0.24	0.01	0.00	0.03	0.46

Nota: Los porcentajes pueden no sumar exactamente.

Fuente: INIFOM.