



Proyecto NEPAI
Nucleo Especial para Analisis e Implementacion
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

MIFIN / MEDE

**PRINCIPIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE
DESCENTRALIZACION FISCAL EN
NICARAGUA**

Documento Elaborado por el Dr Jorge Martinez - Vazquez

Preparado bajo Contrato USAID #524-0339-C-00-4015-00
Junio, 1997
Managua, Nicaragua

PRINCIPIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NICARAGUA

Jorge Martinez-Vazquez¹

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 Martinez-Vazquez

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 como 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 quien 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 sí 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 asignacion 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 Credito local) o la creacion de un fondo de garantia de credito local

4 Asignacion 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 unCodigo Tributario Municipal) o como parte de la reforma de la Ley de Municipios

4 2 El gobierno deberia 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 introduccion de sustitutos mas adecuados tal como un impuesto municipal sobre la renta "a caballo" del impuesto nacional sobre la renta

4 3 El gobierno deberia tratar de armonizar losdistintos tipos de licencias y matriculas 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 estan claras y tendran 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-avaluos por parte de los contribuyentes deben ser abandonados tan pronto estos catastros minimos sean operacionales

4 6 La reciente propuesta de reformar las tasas del impuesto a los inmuebles a una escala progresiva no conseguira el objetivo de progresividad, pero si dara fundamento a mas evasion de impuesto

4 7 Se debe reformar el impuesto de rodamiento de tal forma que esten prorateadas al modelo y edad de los vehiculos La reforma tambien 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 prestacion de los servicios, b) fusionarlas para eliminar su caracter 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	1
A INTRODUCCION	1
Alternativas de Reforma	2
Desafios mas 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 interaccion con el gobierno central	10
C EL PROCESO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL	14
El proceso presupuestario en la actualidad	14
Problemas y puntos mas importantes	16
Recomendaciones	17
D LA ASIGNACION DE COMPETENCIAS DEL GASTO PUBLICO	20
Principios teoricos sobre la asignacion de responsabilidades	20
La asignacion de responsabilidades y funciones en la actualidad	22
Problemas con la asignacion de responsabilidades	24
Recomendaciones para la reforma de la asignacion de competencias	29
E LA ASIGNACION DE IMPUESTOS Y OTROS INGRESOS MUNICIPALES	31
Principios teoricos sobre la asignacion de responsabilidades	31
La asignacion en la realidad La estructura de los ingresos municipales	32
La importancia relativa de impuestos y tasas	34
Problemas mas importantes en la asignacion de fuentes de ingreso	35
Recomendaciones de reforma en la asignacion 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
Apendice Cuadros Adicionales	62

PRINCIPIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION FISCAL EN NICARAGUA

por

Jorge Martinez-Vazquez

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 más 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 más 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 nicaraguense 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 públicos³. 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 destacan⁴:

- 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 mas detallados y concretos, su aplicacion deberia dar una salida satisfactoria a la mayoria 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 Comision de Defensa y Gobernacion 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 area de "instituciones de gobierno" y el hecho de proveer una formula objetiva para la distribucion de transferencias del gobierno central Sin embargo, el dictamen de Ley de Municipios tambien tiene problemas y omisiones importantes Como se detalla en las otras secciones de este estudio, el dictamen de Ley todavia presenta problemas en areas tradicionales como la de asignacion de responsabilidades de gasto o las transferencias y supervision del gobierno central y no aborda las areas del proceso presupuestario municipal y la asignacion de ingresos Esta ultima area todavia seguiria 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 asignacion de fuentes de ingreso a los distintos niveles de gobierno La medida propuesta mas significativa en el dictamen de Reforma es la eliminacion del impuesto municipal sobre las ventas y su sustitucion 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 recomendacion 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 educacion, salud y servicios de agua y alcantarillado El gobierno central ha iniciado una serie de reformas en politicas sectoriales en materia de educacion, salud y servicios de agua y alcantarillado con repercusiones serias e importantes en la asignacion 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 coordinacion 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 Comision de Defensa y Gobernacion y no por una comision economica o de presupuesto es una señal de que todavia existe en Nicaragua una vision tradicional de la problematica municipal

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

Desafios mas Importantes

La falta de coordinacion El elemento mas relevante de la politica de descentralizacion es la falta de coordinacion entre las distintas iniciativas que se vienen persiguiendo En el momento actual se estan 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 ultima incorpora medidas que afectan seriamente a los municipios El gobierno tambien esta empeñado en las reformas (de descentralizacion) en las areas de educacion y salud Muchas de las medidas propuestas en las distintas iniciativas no son compatibles y en algunos casos son contradictorias Esta falta de coordinacion es tambien evidente en la reforma de INAA, tal como se ha propuesto en el proyecto del Banco Mundial, consistente en la privatizacion de las operaciones de agua y alcantarillado en los municipios y el mandato explicito en el dictamen de la Ley de Reforma de la Ley de Municipios de que estos deben controlar estos servicios

El hecho que el dictamen de la nueva Ley de Municipios no paso por la Comision Economica 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 coordinacion es mas alarmante debido a que desde 1992 existe una Comision Inter-institucional para el Desarrollo Municipal y la Descentralizacion (CIDMD), presidida por INIFOM, con el mandato de promover y coordinar el proceso de descentralizacion en el pais

Una nueva oportunidad El esfuerzo de reforma en el pasado reciente ha producido buenos resultados en muchas areas y estos resultados deben ser preservados en el futuro Sin embargo, las soluciones propuestas en areas importantes de la descentralizacion son mas el producto de compromisos politicos que del rediseño fundamental que se necesita en la politica de descentralizacion en Nicaragua La estrategia de reforma ha estado fragmentada y en algunas areas, por ejemplo la autonomia financiera de los municipios, existe el peligro de eliminar lo bueno que se ha construido en la ultima decada El nuevo gobierno tiene ahora la oportunidad de diseñar una politica de descentralizacion integral y coordinada

El Plan de Estudio

El resto de este trabajo esta dedicado a tratar en profundidad seis areas fundamentales en el diseño de una estrategia de descentralizacion fiscal

- estructura vertical de la administracion, organizacion, responsabilidad y gobierno de los municipios y supervision por parte del gobierno central,
- proceso presupuestario a nivel local,
- asignacion de competencias o responsabilidades de gasto,
- asignacion de impuestos y otras fuentes de ingresos, y
- sistema de transferencias

Cada una de estas secciones de estudio del documento retoman principios teoricos y de la mejor practica internacional, examinan las instituciones y practicas en Nicaragua y los problemas mas 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

Situacion presente La legislacion basica que regula las instituciones municipales son la Constitucion de 1995, la Ley de Municipios de 1988, Decreto No 498 de 1990 del Reglamento para la Organizacion 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 Constitucion asegura la participacion popular en el gobierno de los municipios, la Ley de Municipios regula las instituciones de gobierno, la asignacion de competencias y ciertos aspectos del proceso presupuestario del municipio, el reglamento desarrolla las formas de participacion 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 aprobacion y finalmente los planes de presupuesto regulan el proceso presupuestario municipal

Problemas mas importantes La cuestion mas importante es la fragmentacion del marco legal en el momento presente. La falta de la propia sancion 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 elaboracion y ejecucion de los presupuestos municipales, tambien son un problema

Recomendaciones En lugar de la reforma parcial de la Ley de Municipios ahora bajo discusion en la Asamblea y las propuestas de nueva legislacion 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 deberia utilizar para la reforma integrada y comprensiva en todas las areas de la descentralizacion, incluyendo la asignacion de responsabilidades de gasto, la reforma en la asignacion 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, participacion del pueblo, y la supervision de los municipios ejercida por el gobierno central

Estructura de la municipalidades

Situacion 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 si existe la administracion central desconcentrada o departamentos⁶. Como en muchos otros paises, especialmente esos de menor tamaño, las finanzas municipales estan dominadas por la ciudad capital. El municipio de Managua representa alrededor del 45% de todo los ingresos municipales del pais⁷.

La creacion de nuevos municipios esta regulado por los articulos 4 y 5 de la Ley de Municipios. Esencialmente los criterios son la existencia de una poblacion territorialmente diferenciada y la capacidad de generacion de recursos. La creacion de un nuevo municipio debe ir precedida por la solicitud de la poblacion afectada o por los concejos municipales afectados.

Problemas mas importantes En la actualidad el tamaño pequeño de muchos municipios crea problemas de viabilidad economica puesto que existen cierto grado de economias de escala en la provision de algunos servicios, sobre todo esos que requieren un alto grado de inversion en infraestructura. Una solución posible seria el crear un sistema intermedio de gobiernos descentralizados (departamentos, provincias, etc.) con sus representantes elegidos democraticamente. Pero en un pais del tamaño de Nicaragua hay mejores soluciones al problema de los municipios pequeños. Varias soluciones posibles son examinadas en las recomendaciones.

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

El estatus especial de ciudad capital (concedido a Managua) es bastante comun en otros paises. La condicion 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.

⁶ La creacion de regiones y departamentos como instituciones desconcentradas del gobierno central en 1982 sirvieron para racionalizar las actividades de la administracion. Sin embargo estas reformas no resultaron en una mayor descentralizacion porque los departamentos no tuvieron representacion popular y de hecho asumieron funciones y responsabilidades que en el pasado pertenecian a los municipios. Vease Jose Antonio Perez, *Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano*, Guatemala, SIECA, Julio 1994.

⁷ La importancia de la ciudad capital es mas o menos parecida en Guatemala y aun mas acusada en El Salvador. Otros paises de menor tamaño con un fenomeno similar son los paises Balticos.

Recomendaciones El problema del tamaño excesivamente pequeño de los municipios esta apropiadamente tratado en el dictamen de Reforma de la Ley de Municipios donde se exige una poblacion no menor de 10,000 habitantes para la creacion de nuevos municipios ⁸ La ventaja de esta cifra de poblacion es que la evidencia internacional ha demostrado que la mayoria de las economias de escala en la provision de servicios publicos ya se realizan a este nivel

Sin embargo el exigir una poblacion minima de 10,000 habitantes a municipios de nueva creacion 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 deberia incentivar la fusion de municipios pequeños donde sea geograficamente posible o promover la creacion de mancomunidades de municipios para la provision 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 asociacion voluntaria de municipios y mancomunidades con el fin de cooperar en la mas eficiente provision de servicios ¹⁰ En un numero creciente de paises el problema de economias de escala se ha superado a traves de la contratacion de empresas privadas quienes pueden prestar servicios en varios municipios

La creacion de mancomunidades o distritos especiales para la produccion de servicios con economias de escala considerables, como en el caso de los servicios de agua, tienen la ventaja de su simplicidad y flexibilidad Su tamaño y limites geograficos pueden ser adaptados para servicios publicos con distintas economias de escala en produccion y externalidades en el consumo Una solucion para los municipios pequeños es desarrollar asociaciones menos formales de municipios tales como para la provision de agua potable o incluso la contratacion de servicios con empresas privadas

La creacion de municipalidades muy posiblemente se acelerara con la urbanizacion de la poblacion Tambien existe el incentivo a la poblacion de que podran recibir directamente transferencias del gobierno central Para facilitar que las nuevas municipalidades sean sostenibles el gobierno deberia considerar el requerir de los nuevos municipios que recauden un minimo de ingresos propios por habitante El estatuto de municipio podria ser retirado cuando este minimo no sea cumplido en varios presupuestos

⁸ Esta condicion no seria usada para las Regiones Autonomas de la Costa Atlantica ni en el caso de la fusion de municipios existentes de escasa poblacion

⁹ Las externalidades estan 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 preservacion del medio ambiente

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

Gobierno Municipal

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 periodo 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 Artículo 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 democraticos de la ley vigente y quizás añade mas énfasis a la participación de la comunidad en el proceso de gobierno municipal. Estas medidas ponen a Nicaragua a la vanguardia de metodos y sistemas normados para asegurar la participación del pueblo en los asuntos del municipio y por lo tanto tener gobiernos locales mas 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 practico parecen existir problemas de corrupción, en algunos casos sancionados en la ley, puesto que hasta muy recientemente no existia un regimen de incompatibilidad de cargos. Por ejemplo, hasta hace poco los concejales también podian 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 periodo 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).

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

Otras medidas para combatir la corrupcion a nivel municipal incluyen las siguientes proveer a los empleados municipales con salario y lugares de trabajo adecuados, introducir y aplicar sanciones por practicas deshonestas sin que estas sanciones sean tan punitivas que nunca lleguen a aplicarse, tomar medidas para reducir la oportunidad de corrupcion en la determinacion y pago de impuestos, por ejemplo usando agentes distintos para cada tarea o bancos privados y exigir el uso de subastas o contratos publicos para la adjudicacion de obras o la provision de servicios

El pasado gobierno tenia planes para la reforma del Servicio Civil La idea era crear un servicio civil al mismo tiempo que se fortalecia la capacitacion y se mejoraba el sistema de incentivos La cuestion a nivel municipal es como 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 interaccion con el gobierno central

Instituciones actuales La dos organizaciones mas importantes en materia de descentralizacion en Nicaragua son INIFOM y AMUNIC INIFOM (Instituto de Fomento Municipal) es una agencia autonoma 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 representacion mayoritaria de autoridades municipales

AMUNIC es la asociacion de municipalidades de Nicaragua Esta asociacion 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 relacion directa con los municipios Todas estas relaciones son a traves de INIFOM Algunos ministerios de linea, en particular el MAS (Ministerio de Accion Social) trabajan tambien directamente con los municipios En el caso del MAS la mayoria de estos contactos ocurren a traves del FISE

El FISE es un organismo autonomo que depende de la Presidencia de la Republica y fue creado por decreto en noviembre de 1990 Este ente autonomo recibe financiamiento del gobierno central y de donaciones bilaterales de gobiernos extranjeros y prestamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial ¹⁴ La mayoria de la actividad en materia de inversiones en infraestructura a nivel municipal ha estado a cargo del FISE en areas como

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

infraestructura en agua potable, alcantarillado, escuelas y centros de salud La prioridad es para la rehabilitación de infraestructura en vez de nuevas construcciones

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 Nicaraguense 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 que escuelas necesitan rehabilitación ¹⁵ A pesar que el programa del FISE haya quizás tenido

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

problemas de patronaje político, en conjunto ha sido un programa exitoso. La cuestión en el momento presente es como 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

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 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 más 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.

central tambien es atipica Los proyectos de inversion propuestos por los municipios se discuten en la Comision Economica de la Asamblea Estos proyectos tienden a ser de menor cuantia y no hav un nivel minimo para controlar el numero de proyectos a discutir Los alcaldes se desplazan fisicamente a la asamblea para apoyar sus proyectos El proceso de decision contiene una dosis alta de patronaje politico y de compromiso y se le ha descrito como poco racional y transparente Ademas este programa ha sido una causa continua de confusion en la ejecucion del presupuesto ¹⁹

Recomendaciones INIFOM es una agencia bien concebida que ha prestado un buen servicio al objetivo de la descentralizacion en Nicaragua La reforma de INIFOM es acertada y deberia ser apoyada por el nuevo Gobierno Sera muy importante el preservar el rol de INIFOM de facilitar y asesorar a los municipios mas que de supervisar y vigilar a estos

El unico problema en el programa de reforma de INIFOM se refiere al rol de esta institucion en la distribucion de las transferencias del gobierno central a las municipalidades Seria deseable el disminuir o incluso eliminar el rol discrecional de INIFOM y sustituirlo cuando sea posible con programas y formulas especificadas en la ley La obligacion de INIFOM en esta area estaria reducida a implementar las provisiones de la ley y al computo de las formulas De hecho esta parece ser la metodologia adoptada en la reforma a la Ley de Municipios

Para que INIFOM pueda efectivamente ejercer apoyo tecnico a los municipios sera importante que sus dotaciones presupuestarias sean mas altas Existe por ejemplo una gran labor a realizar en la capacitacion de contables y tecnicos municipales y esta labor no podra 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 tendran que ser todavia 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 discrecion) de los municipios para establecer impuestos y tasas municipales y en el que es el Concejo Municipal el que aprueba y sanciona esta medidas en el presupuesto municipal anual La intervencion de las autoridades centrales se reserva solamente a cambiar el marco legal (por la Asamblea) y a monitorear su aplicacion (por INIFOM y quizas el Ministerio de Finanzas) y auditar su ejecucion (la Contraloria General de la Republica)

El FISE ha cumplido una labor meritoria en el periodo de transicion Sin embargo este ente necesita ser reformado en un instrumento que trabaje mas con y para los municipios en apoyo a la politica de descentralizacion del gobierno Una posibilidad es convertir al FISE en un

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 este es un problema de percepcion y de caja porque los fondos tienen que pasar por INIFOM antes de ser transferidos a los municipios

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 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 discontinuar 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 regula 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

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

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 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 deben estar balanceados en términos de ingresos y gastos. Sin embargo, esta Ley permite el endeudamiento para obras de infraestructura y la mejora de los servicios municipales (véase más 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, estos 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 aun 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.

Auditoria interna y externa del presupuesto municipal En la práctica la auditoria interna por parte del municipio mismo no existe o no está extendida. La Contraloría General de la República es la encargada de realizar las auditorias externas y ex-post de los municipios. La

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.

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 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 mas importantes

Sobre el marco legal Aunque en muchos aspectos satisfactorias, las reglas presupuestarias de INIFOM son incompletas, están dispersas y a veces faltan 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 cuestion mas dificil es si debe existir un monitoreo contemporaneo de cumplimiento por los municipios con la ley y reglamentos vigentes y quien debe ejercer este monitoreo. Una posibilidad es que esta labor sea ejercida por INIFOM, a quien los municipios tendran la obligacion de informar de sus presupuestos planeados y ejecutados. Notese que la obligacion de los municipios es de reportar a INIFOM, pero este organismo no tendra poderes de aprobacion. Sin embargo, si INIFOM detectase algun tipo de incumplimiento con la ley, seria INIFOM quien iniciaria el proceso administrativo de correccion de la falta. La otra posibilidad es que el monitoreo contemporaneo sea ejercido por la Contraloria General de la Republica. Esta medida seria atipica con la practica en la mayoria de otros paises en donde el ente del estado a cargo de la auditoria externa solamente ejerce esta funcion ex-post. Esta practica internacional tiene la ventaja de no comprometer a esta institucion en materia de decisiones politicas y asi preservar su autonomia 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 supervision contemporanea, quizas deberia ser el MIFIN quien estuviese a cargo de esta funcion.

Sobre la estructura del presupuesto No existe ninguna razon 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 esten normados en la Ley de Municipios (o en el Código Tributario) el unico documento necesario seria el presupuesto municipal. Puesto que el código tributario debe conceder cierta discrecion a los municipios en el tipo de impuestos a usar y en las tasas de algunos de estos impuestos, la decision del municipio a este respecto seria incluida en el presupuesto municipal.

Pero ademas el presupuesto municipal deberia ser un documento mas descriptivo y completo. Los presupuestos deben reflejar de forma discreta y observable los objetivos del gasto municipal, que servicios se van a proveer y por quien y para quien. Los presupuestos municipales tambien deben proveer los instrumentos necesarios para que el Concejo Municipal y los residentes en el municipio puedan hacer responsables al alcalde y la administracion municipal de su buena o mala actuacion.

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) deberia tambien 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 credito. La ley tambien debe imponer limites a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos municipales. Una posibilidad con este objeto seria 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.

Ademas del presupuesto de capital, los municipios, a mediano o largo plazo, deberian desarrollar un programa de inversion publica (PIP) municipal a tres años ²³ En este PIP se planearian los proyectos de inversion en infraestructura previa evaluacion (con ayuda tecnica de INIFOM) El PIP tambien estableceria los recursos necesarios para la operacion y mantenimiento de la nueva infraestructura, criterios de seleccion de proyectos, y las fuentes de financiamiento esperadas para cada uno de los proyectos seleccionados Esto ayudaria a remediar la falta de planeamiento a largo plazo que ahora existe en los gastos de capital de los municipios asi como la falta en el momento presente de la requerida evaluacion tecnica de proyectos Similarmente a mediano o largo plazo los municipios deberian desarrollar un horizonte presupuestario de tres años Como en el caso del PIP, los presupuestos serian indicativos para los años dos y tres

Plan operacional La efectividad y calidad del proceso presupuestario municipal dependera no tan solo de la normativa en la ley sino tambien de los procesos y mecanismos de operacion El gobierno central, en particular el MIFIN, esta implementando un programa de gerencia fiscal bajo el titulo de Sistema Integrado de Gestion Financiera y Administrativa (SIGFA) El objetivo es incrementar la capacidad institucional de la administracion central para planificar, ejecutar y evaluar el gasto publico Este programa abarca todas las fases del proceso presupuestario incluyendo no tan solo la preparacion del presupuesto sino tambien tesoreria, credito publico, contabilidad, proveeduria control y auditoria 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 formulacion de presupuestos, contabilidad y tesoreria en este proceso de reforma deberian ser extendidas a nivel municipal a traves de un plan comprensivo de capacitacion con el soporte tecnico de INIFOM

La asistencia tecnica internacional a nivel municipal puede servir de catalizador en esta importante labor En particular, el proyecto "Fomento de la Autonomia Municipal" (FAMU) ejecutado por la Cooperacion Tecnica Alemana (GTZ) esta trabajando en la elaboracion de un Sistema Financiero Automatizado para mejorar los procedimientos administrativos de los municipios del pais en conjunto con la Direccion de Informatica y la Direccion Economica Financiera de INIFOM

Sobre la ejecucion del presupuesto municipal Los gobiernos municipales mismos deben ser responsables de la supervision de la ejecucion del presupuesto La Ley de Municipios (o la Ley del Proceso Presupuestario Municipal si el gobierno decide introducir una ley separada) deberia crear una oficina de contraloria municipal encargada de supervisar la ejecucion del presupuesto y desempeñar las funciones de tesoreria, gerencia de caja y auditoria interna Esta

²³ El gobierno central tiene un PIP quinquenal que es elaborado por el Ministerio de Economia 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 excepcion de las inversiones en el municipio de Managua

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 auditoria 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 auditoria interna de todos los ingresos y gastos municipales. La capacidad de auditoria externa y ex-post de los municipios por la Contraloría General de la República necesita ser reforzada con más recursos (personal y medios) y con más capacitación de sus empleados. Las auditorias ex-post de la Contraloría podrían ser complementadas con auditorias 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 auditorias externas de las finanzas municipales y designar al auditor quien debería 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 ocurriría 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.

¿Cuanto ayudan los principios de finanzas publicas en la asignacion de responsabilidades de gasto? La provision eficaz de servicios publicos requiere que el sistema de gobierno satisfaga las preferencias y necesidades de los contribuyentes al minimo costo posible. Dado que los gobiernos municipales estan mas cerca y poseen mejor informacion acerca de las preferencias y necesidades del publico, en muchas ocasiones es posible incrementar la eficacia del gasto publico a traves de la asignacion 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 publicos que tienen beneficios de dimension local. El gobierno central debe tener responsabilidad por los servicios publicos que muestran externalidades significativas a traves de varios municipios o en todo el territorio nacional y para los servicios publicos que puedan ser producidos con la ventaja de grandes economias de escala.

Los principios tecnicos tambien indican que el gasto publico realizado con objetivos de redistribucion de los ingresos y con propositos de estabilizacion macroeconomica deben ser la responsabilidad del gobierno central. La habilidad de los gobiernos locales en estos objetivos esta limitada por la movilidad de los contribuyentes. Por ejemplo, una politica de gasto municipal que pretenda gravar a los mas pudientes para distribuir los fondos a los menos pudientes no seria sostenible. Los mas ricos emigrarian a otros municipios al mismo tiempo que el municipio atraeria a gentes pobres de otros municipios.

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

Una de las formas de diseñar la distribucion de competencias del gasto es en base a encuestas de la opinion publica 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 pregunto a residentes nicaraguenses si el gobierno local deberia tener mayor responsabilidad que el gobierno central. La respuesta en Nicaragua fue del 49% a favor o estadisticamente no diferente de la mitad de la poblacion. Sin embargo, esta metodologia esta expuesta a serios problemas²⁴

⁴ En comparacion la misma encuesta produjo respuestas afirmativas mas altas en otros paises de centroamerica, 67% en Guatemala, 57% en El Salvador, 57% en Honduras y 53% en Costa Rica. Sin embargo estas encuestas son dificiles de interpretar. Los resultados pueden reflejar un grado relativo de insatisfaccion con los distintos niveles de gobierno pero tambien pueden reflejar circunstancias politicas temporales. Ademas, el grado de satisfaccion con los gobiernos locales puede tambien reflejar sencillamente el grado existente de descentralizacion. Si los municipios en el momento presente tienen pocas responsabilidades o relativamente pocos recursos economicos, la opinion sobre ellos puede ser mas negativa.

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 deportes²⁵. Los tres primeros son la responsabilidad 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 construidos por el Ministerio de Construcción y Transportes. También los servicios de policía municipal son ejercidos por una agencia del gobierno central, la milicia nacional²⁶. 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 Artículo 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.

²⁵ La Ley de Municipios también prevé (Artículo 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.

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

Cuadro 1
Nicaragua Gastos Municipales por Categoría de Gasto, 1995
(en Cordobas 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 Cordobas 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 Comision	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 Cordobas 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 Cordobas 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
Prestamos a Corto Plazo	1 08	1 91	78 47
Prest 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

Estructura de los gastos corrientes y de capital de los municipios El perfil del presupuesto de gastos municipales ejecutados en 1995 esta resumido en el cuadro 1. Los aspectos mas fundamentales de este perfil son el bajo gasto por habitante a nivel municipal (C\$ 57), el modico gasto en terminos relativos en personal que represento 37.7% de los gastos totales y la importancia de gasto de inversion en los presupuestos municipales, casi el 30% del total de gastos. El pormenor y detalle de la composicion de estos gastos esta 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 categoria.

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 ultima cifra es posiblemente engañosa puesto que la clasificacion presupuestaria mezcla la clasificacion economica con la clasificacion por funciones. De todas formas, es esta categoria de "servicios municipales" (vease cuadro 3) la que revela los servicios mas importantes en los presupuestos municipales y su significancia relativa. Con ventaja el servicio mas importante es la recoleccion de basura y limpieza de calles (44% de este grupo de gastos). En contraste es aparente que los municipios en 1995 todavia no tenian responsabilidad practica del servicio de aguas (1.3 del total del grupo).

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

Otro aspecto importante de la composicion del gasto municipal son las grandes disparidades que parecen existir entre las regiones (cuadro 5). En terminos de egresos por habitante, si las cifras son correctas, la region mas rica gastaria 50 veces de lo que gasta la region mas pobre. Las disparidades serian mas grandes en los gastos por habitante en personal y en inversiones de capital.²⁷

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

Cuadro 5
Nicaragua Estadísticas Descriptivas de Gastos por Habitante por Region, 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Media	Coefficiente de variacion	Minimo	Maximo
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

Problemas con la asignacion 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 salud²⁸ Naturalmente, ello implica que los municipios en su conjunto se 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

Confusion en la asignacion 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 salud²⁹ 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 electricidad³⁰ 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

⁸ 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

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

Coordinacion de politicas sectoriales y la descentralizacion. Un problema ya mencionado es que los Ministerios de Educacion y Salud estan llevando a cabo politicas de descentralizacion sin mucha discusion o consenso con las partes mas interesadas en este proceso, los gobiernos municipales y su asociacion, AMUNIC³² El peligro no es tan solo marcos legales discordantes o 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 area de educacion son enormes. En la actualidad el Ministerio de Educacion (MED) coordina, financia y administra el sistema de educacion general que incluye la educacion primaria y pre-primaria y secundaria. Los dos problemas fundamentales en el area de educacion son la limitada capacidad institucional para administrar servicios educativos y la falta de recursos financieros y priorizacion del gasto. Esto se ha traducido en una baja calidad de servicios educativos y una falta de acceso a servicios elementales en areas mas remotas. Hay en el pais un gran numero de escuelas incompletas o deterioradas. El FISE se ha concentrado en la rehabilitacion de escuelas primarias, pero la tarea es todavia enorme.

La respuesta del gobierno a este desafio ha sido la Ley de Descentralizacion Educativa en la que se traspasa recursos financieros y capacidad de gestion a los Consejos Educativos Municipales en capacidad de co-gestion con el MED. Al mismo tiempo se crean una serie de organismos de participacion y co-gestion con la comunidad, incluyendo los padres de familia y estudiantes³³. Sin embargo, el modelo de descentralizacion empleado esta basado en las escuelas y no directamente en los gobiernos municipales. A estos ultimos se le concede un rol, pero este rol es similar al de otros grupos representativos de la comunidad³⁴.

Los problemas en el area de salud son similares a los del area de educacion. Existen carencia de capacidad institucional y gerencial y de recursos financieros y de su buena priorizacion (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 situacion ha sido la descentralizacion de los servicios que en el pasado habian estado concentrados en el Ministerio de Salud (MINSA). La pieza fundamental de esta estrategia son los SILAIS (Sistemas Locales de Atencion Integral en Salud).

³² Para un estudio reciente del marco legal de la desconcentracion y la descentralizacion en materia de educacion, salud y servicio de aguas vease Josefina Ramos Mendoza y Gustavo A. Vega Vargas, *Aspectos Juridicos de la Descentralizacion, la Desconcentracion y la Participacion en Nicaragua (en Educacion, Salud y Agua)*, Serie Descentralizacion y Desarrollo Municipal, No. 6, Fundacion Friedrich Ebert, Managua 1992.

³³ También se crean las direcciones departamentales de educacion 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.

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 gestion de los servicios de salud pero tambien estimular la participacion 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 definicion.

Los SILAIS estan 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 organizacion de programas de salud especificos en el area. El director del SILAIS es nombrado por la Junta Directiva de una terna propuesta por el MINSA. La Junta Directiva esta 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 decision de los SILAIS esta 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 gestion" para cada SILAIS.

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

El gobierno tambien esta persiguiendo una estrategia de descentralizacion en el area de servicios de agua y alcantarillado. La estrategia consiste en dismantelar el INAA como ente monopolico para la provision de estos servicios y convertirlo en un agente normador, regulador y supervisor. Al mismo tiempo la prestacion de los servicios de agua y alcantarillado se asignaria a los municipios o a empresas privadas. Por ejemplo, la Delegacion Regional de Managua del INAA se convertiria en la Empresa Publica de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del Area Metropolitana. Las otras delegaciones regionales de INAA se convertirian en Empresas Publicas Territoriales. La participacion de los municipios en este proceso esta por definirse, pero en contraste a lo que ha venido sucediendo en las areas de educacion y salud, los

³⁵ Los hospitales de Managua tienen un regimen descentralizado identico a los SILAIS.

³⁶ Sobre este problema vease Isabel Aviles "La Armonizacion Fiscal y el Financiamiento Municipal" en *Modelo de Financiamiento y Tributacion Municipal en Nicaragua*, Y Baldizon Ibarra (compilador) Serie Descentralizacion y Desarrollo Municipal, No. 14, Fundacion Friedrich Ebert Managua 1995).

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 de Municipios va un paso más 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 exige 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 discutir las) 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

³⁷ De hecho las 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.

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.

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 beneficiarían 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 Artículo 51 además establece que los 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 14.4% 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 más 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 más 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

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

cuentas especiales secuestradas en donde se depositarian directamente los ingresos de ciertas actividades tales como una parte de las tasas recaudadas por uso de agua potable para pagar interes y principal de los creditos que los municipios pueden obtener de los bancos u otros acreedores para la construccion de esta infraestructura Otra modalidad es introducir legislacion que permita la incautacion de transferencias del gobierno al municipio para asegurar el pago del prestamo

Recomendaciones para la reforma de la asignacion de competencias

Clarificar la asignacion de las competencias de gasto La reforma de la Ley de Municipios debe contener un listado explicito mas completo en materia de asignacion de las competencias de gasto de los municipios y de su co-participacion 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 deberia ser completado Por ejemplo, el gobierno deberia reconsiderar el objetivo de AMUNIC de crear un cuerpo de Policia Municipal bajo la tutela de la Policia Nacional Este seria un objetivo a largo plazo ⁴⁰ El servicio de bomberos, ahora una responsabilidad central tambien deberia pasar a ser una responsabilidad local ⁴¹

Necesidad de coordinacion de la politica de descentralizacion con politicas sectoriales Un problema importante con el dictamen de Ley de Reforma de la Ley (40) de Municipios radica en su tratamiento todavia incompleto de la asignacion de responsabilidades de gasto El problema es la omision de las areas de educacion y salud cuando al mismo tiempo existen politicas sectoriales bien definidas en estas areas en las que se descentralizan responsabilidades en materia de educacion y salud En particular, el gobierno tiene planes concretos de descentralizacion de programas primarios de salud asi como de la ensenanza pre-escolar y primaria La cuestion a decidir en el futuro inmediato es el rol que los municipios deben tener en las areas de educacion 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 tambien porque los recursos financieros de los municipios tendran que adecuarse a estas nuevas responsabilidades

El rol de los municipios en las areas de educacion, salud, agua y alcantarillado La politica de descentralizacion en educacion y salud se describe a menudo en Nicaragua como una descentralizacion de procedimientos administrativos solamente ⁴² Sin embargo parece haber mucho mas en estas iniciativas que meros cambios en los procedimientos administrativos El

⁴⁰ En la nueva Ley de Policia se establece que los gobiernos locales pagaran por los servicios de la policia nacional En este sentido los alcaldes tendran un poco de influencia con el comandante de policia local

⁴¹ Sin embargo esta medida seguramente sera rechazada por el sindicato de bomberos quien cree que la compensacion sera mejor bajo la situacion actual

⁴² Por ejemplo, los fondos que antes iban para el Ministerio de Educacion ahora van directamente a los institutos de ensenanza media

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 más 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 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 requeriría 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 teoricos sobre la asignacion de ingresos

Una vez establecida la asignacion de responsabilidades o competencias de gasto, el paso siguiente en el diseño de un sistema descentralizado de gobierno es la asignacion 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 politicas. Al nivel a que se van a satisfacer los servicios publicos municipales vis-a-vis los servicios publicos del gobierno central y el consumo privado. La razon principal para esta indefinicion basica es que no existen estandares unicos para la provision de servicios y que estos estandares inevitablemente varian en espacio y tiempo. La sociedad a traves de sus representantes democraticos es la que tiene que decidir cuanto se va a gastar en la provision de servicios nacionales y municipales y cuanto se va a destinar al consumo privado.

Sin embargo, no todas las asignaciones de fuentes de ingresos son igualmente deseables, aun cuando resulten en la misma cantidad de ingresos para los municipios. Varios principios teoricos han surgido de la teoria de las finanzas publicas y de la experiencia de paises con sistemas descentralizados de gobierno que ayudan en la seleccion de las mejores fuentes de ingreso para los municipios. El sentido de "mejores" debe ser interpretado en funcion de los objetivos de economia politica de eficiencia, equidad y estabilidad economica. Entre estos principios destacan los siguientes:

- Los gobiernos locales deben usar primordialmente impuestos y tasas con bases que sean inamovibles geograficamente o que sean dificiles de trasladar en un sentido economico. 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 discrecion sobre las tasas de algunos impuestos para darle un margen de autonomia en decisiones de gasto y para crear un lazo de union entre los servicios prestados al publico 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 recaudacion de ingresos crezca con la demanda de servicios publicos a traves del tiempo.
- Impuestos con bases que esten 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 negaria cualquier esfuerzo local de redistribucion 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 tienen 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 radica 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 Baldizon 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 proxima seccion

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

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

1 *Impuesto Municipal Sobre las Ventas (ISV)* El elemento mas 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 efectua la venta o prestacion de servicio. La base del impuesto son las ventas brutas pero los municipios pueden introducir a su discrecion un monto del impuesto fijo para los negocios pequeños que no lleven libros de contabilidad. El ISV tiene varios regimenes 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 publicos y espectaculos pagan el ISV a una tasa especial del 5%. El pago del impuesto es mensual, quince dias despues del cierre del mes.

2 *Impuesto de Matricula Municipal* Este impuesto es una licencia municipal al que estan obligados a pagar todas las empresas y personas particulares que se dediquen a la venta de bienes o a la prestacion 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 ultimo trimestre del año anterior.

3 *Impuesto Sobre los Bienes Inmuebles* Este impuesto tambien es conocido como impuesto predial. En 1992 el Decreto 17-92 asigno la administracion de este impuesto a los municipios. La tasa del impuesto es del 1% del valor mas 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 valoracion actualizada de las propiedades y el hecho de que las propiedades por valor de menos de C\$ 15,000 (C\$ 40,000 en Managua) estan exentas del impuesto, la recaudacion por este impuesto ha sido baja.

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

⁴⁶ Hasta ese año el impuesto de rodamiento fue un impuesto del gobierno central. Hasta 1986 habia 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 v la recaudacion por habitante por region oscila de un minimo de C\$2 53 a C\$ 95 14 (cuadro 8) ⁴⁹

Problemas mas importantes en la asignacion 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 como se debe reformar. La variedad de los problemas en contencion son el centro de discusion de esta seccion del estudio. Sorprendentemente, no existe mucha oposicion a la peculiar practica de requerir la aprobacion de los planes de arbitrios municipales por la Asamblea Nacional de la Republica. Como ya se noto mas arriba este requerimiento deberia ser eliminado.

Bajo rendimiento de los impuestos El rendimiento de los impuestos a nivel local ha sido y continua siendo deficiente en la mayoria de los casos. Las causas son multiples y han sido analizadas en una variedad de estudios anteriores. En primer lugar existe una baja capacidad de administracion debido a la falta de recursos humanos con experiencia en la administracion de impuestos. El rendimiento de los impuestos tambien ha sufrido naturalmente por la baja en el tamaño de las bases impositivas, las cuales reflejan el nivel de la actividad economica. Otro problema ha sido la evasion 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 mas las multas e intereses. AMUNIC por ejemplo ha propuesto dar asidero legal a los municipios para que estos puedan usar el cierre de intervencion de empresas morosas con el mismo procedimiento usado por la Direccion 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.

Ademas de mejorar la administracion de los impuestos y dar mas poderes a los municipios para coercer a los contribuyentes remisos y evasores, los municipios pueden mejorar el cumplimiento fiscal a traves 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.

Discusion del ISV El ISV no es un impuesto comun a nivel municipal sobre todo en paises donde existe un IVA a nivel nacional. Canada es un pais que tiene un impuesto local sobre las ventas que se mantiene con el IVA, aunque la interaccion entre los dos ha causado problemas. El impuesto sobre las ventas es tambien bastante comun a nivel local y estatal en los Estados Unidos, pero este pais no tiene un IVA.

Aun cuando el ISV representa mas del 50% de los ingresos municipales, su rendimiento se ha visto reducido por el numero de exenciones que el gobierno central ha concedido a traves

⁴⁹ Las disparidades geograficas son discutidas en mas detalle en la proxima seccion

Cuadro 6
Nicaragua Ingresos Municipales por Grupo, 1995
(en Cordobas 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 Cordobas 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 Publico 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>Arbutrios 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 Region 1995
(en Cordobas donde aplicable)

Ingresos por habitantes	Media	Coefficiente de variacion	Minimo	Maximo
Ingresos Tributarios (A+B+C)	42 77	0 73	5 88	114 52
<i>A Impuestos Municipales</i>	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 publicos 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
<i>B Impuestos Transferidos</i>	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
<i>C Tasas</i>	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
- <i>Contribuciones Especiales</i>	<i>0 22</i>	<i>1 41</i>	<i>0 00</i>	<i>1 00</i>
<i>Arbitrios con fines no fiscales</i>	<i>0 00</i>	<i>1 64</i>	<i>0 00</i>	<i>0 01</i>
<i>Multas Fiscales</i>	<i>0 15</i>	<i>1 23</i>	<i>0 01</i>	<i>0 62</i>

Nota Los porcentajes pueden no sumar exactamente

Fuente INIFOM

de la incorporacion de nuevos productos en los "impuestos conglobados" (incluyendo las bebidas alcoholicas, gaseosas, cigarrillos, petroleo y sus derivados y cemento) Estas medidas han supuesto, de acuerdo a estimados no oficiales, una perdida 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 mas importante de ingresos a nivel local, es una fuente estable de ingresos y ademas es una fuente elastica Esta ultima propiedad le permite a los municipios el disponer de mas recursos financieros a medida que el nivel de actividad economica y la demanda por servicios publicos crecen a traves del tiempo en los municipios

Entre los defectos mas importantes del ISV es su efecto de cascada en los precios e incidencia del impuesto Este efecto de cascada es una caracteristica 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 interpretacion correcta de cuando se genera la obligacion al pago del impuesto, en particular si esta obligacion se genera en el lugar de produccion 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 transito de la mercancia Todo ello quiere decir que la carga tributaria final por efecto del ISV es arbitraria y puede representar muchas veces un tasa efectiva bastante mas alta que la tasa nominal del 2% ⁵⁰

La razon de mas peso esgrimida en favor de la eliminacion del ISV es la necesidad de eliminar los efectos de cascada Estas propuestas son valoradas mas abajo Sin embargo, es conveniente el remarcar aqui que una avenida de reforma alternativa es el procurar controlar estos efectos de cascada a traves de una definicion mas precisa del hecho generador del impuesto y de su mejor administracion La forma mas efectiva de eliminar los efectos de cascada seria 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 produccion de bienes y servicios finales Naturalmente, esta opcion solo seria factible con una mejora significativa de la capacidad administrativa de los municipios

Sobre la eliminacion del impuesto municipal sobre las ventas La cuestion mas importante a decidir en el futuro inmediato en materia de asignacion de fuentes de ingreso es la

⁵⁰ Baldizon Ibarra (1995) señala que la recaudacion 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 multiples razones posibles para explicar este fenomeno Por ejemplo, las exenciones pueden ser mas generosas con el IGV o la efectividad de la recaudacion puede ser mas efectiva a nivel municipal Baldizon Ibarra de hecho enfatiza el mejor acceso de los municipios para la recaudacion en todo el pais, con muchas mas ventanillas de cobro que la Direccion General de Ingresos Sin embargo, otra razon poderosa para este fenomeno es el hecho de que el impuesto municipal sobre las ventas trabaja en cascada

posible eliminacion 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 eliminacion del ISV. El anteproyecto de Ley de Reforma Tributaria (en Noviembre de 1996) propone la abolicion del ISV y su substitucion con una transferencia del gobierno central equivalente al 5% de los ingresos tributarios. La segunda propuesta de eliminacion 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 participacion 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 substitucion del ISV con transferencias del gobierno central fijadas como una proporcion fija de los ingresos tributarios no crearia problemas de ingresos para los municipios. Sin embargo, parecen existir varios problemas serios con esta opcion. En primer lugar, existen dos problemas potenciales relacionados a los ingresos. El primero es que el gobierno central no siempre ha cumplido con su obligacion en la transferencia de recursos a los municipios. Historicamente 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 dinamico. Si bien las transferencias del gobierno central pueden compensar hasta el ultimo cordoba a los municipios por la substitucion del ISV en 1997, el tamaño de esta transferencia es muy posible que crezca en el futuro a un paso mas lento de lo que hubiesen crecido los ingresos por cuenta del ISV, dada la elasticidad en las recaudaciones del ISV.

Pero quizas mas importante que los problemas relacionados a los ingresos, la substitucion del ISV con una transferencia es inferior porque privaria a los municipios de su autonomia financiera. Como hemos visto en la descripcion de los principios deseables para la asignacion de ingresos en un sistema descentralizado de finanzas publicas, la autonomia en el financiamiento del gasto publico es un elemento crucial.

Para ahondar en este importante asunto, la razon de mas peso en favor de la descentralizacion es la mayor eficiencia de los gobiernos locales en la provision de servicios de naturaleza local. Pero el argumento de mayor eficiencia a nivel local descansa en gran medida en la existencia de un vinculo 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 vinculo se rompe y la razon de ser de la descentralizacion queda disminuida. Una de las ventajas mas 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 sustitución 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. Baldizon (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 sustitución 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 económica⁵³

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

a l

Posibilidades para la sustitución del ISV Si a largo plazo es deseable la eliminación del ISV la pregunta oportuna es cuáles son los candidatos más 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

formulas se usan en un numero de paises pero son engorrosas y controversiales. Un candidato mucho menos idoneo para el diseño de un sobrecargado municipal es el IVA. La razon estriba en la dificultad de aporcionar los ingresos netos de este impuesto entre los municipios, dada la distribucion desigual y cambiante de creditos y debitos del IVA. Paises que han usado el IVA a nivel subnacional, por ejemplo Brasil, han encontrado enormes dificultades. Nicaragua nunca deberia probar esta alternativa.

Entre otras posibilidades de sustitutos del ISV estan las contribuciones por mejoras en la infraestructura urbana y los impuestos especificos sobre ciertos productos. Las contribuciones por mejoras pueden tomar distintas formas, desde un carga fija y unica en relacion al area 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 pais como Nicaragua, especialmente en Managua y otras ciudades grandes. Las contribuciones por mejoras han sido usadas en un numero de paises Latinoamericanos con varios grados de exito. 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 especificos al consumo son en general impuestos usados a nivel nacional, pero en ciertos casos pueden ser usados a nivel local, sobre todo cuando es facil 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 alcoholicos y tabaco cuando existe una red de distribucion organizada. Existe la posibilidad de gravar otros bienes con impuestos especificos, como en el caso del azucar. Este tipo de impuesto estaba propuesto en el dictamen de Ley de Reforma Tributaria y se discute separadamente mas abajo. Sin embargo, la razon para discriminar en contra de otros productos, incluidos el azucar, no tiene la misma justificacion como en el caso de los bienes tradicionalmente gravados con impuestos especificos (productos petrolificos, alcohol y tabaco). La justificacion en el caso de estos ultimos son las externalidades negativas que su consumo causa a la sociedad.

La ultima materia a tratar en esta dificil cuestion de la substitution del ISV es el dejar bien aclarado que el impuesto sobre la propiedad inmueble no debe ser considerado como un sustituto. La razon es que a pesar de ser un impuesto deseable y adecuado, su potencial de ingreso seguira siendo limitado a mediano plazo. Este impuesto es discutido en detalle mas abajo.

La reforma propuesta a la recaudacion del Impuesto Unico al Consumo del Azucar. El dictamen de Ley de Reforma Tributaria contempla en su Articulo 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 seria pagado mensualmente en el municipio donde esten situados los ingenios azucareros. Toda la recaudacion seria transferida a INIFOM. Este ente distribuiria la recaudacion 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 aporcionamiento 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 porque no gravar otros bienes⁵⁴. 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 como 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 tienen 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 impuesto⁵⁸

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 impuesto⁵⁹ 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 más 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 necesaria⁶⁰ 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

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 ultimamente 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

de reportar una valoración por debajo del mínimo exento no tiene contrapeso alguno en el 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 más 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 tambien acarrear problemas serios que deben ser sopesados antes de aprobar estas medidas como ley El problema mas grande es que estas medidas complicarian significativamente la administracion del impuesto Dadas las dificultades de mantener informacion al dia sobre el valor de los inmuebles o de su uso final, estas medidas dan una oportunidad a los contribuyentes de pagar una tasa mas 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, seria necesario establecer una tasa unica (en vez de las tasas progresivas) y de no excluir ninguna propiedad del impuesto

El objetivo de equidad estaria mejor perseguido a traves 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 obligacion 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 publicos en todo el pais a nivel del gobierno central y municipal Por lo tanto puede ser mas acertado el perseguir este objetivo con otros impuestos tales como el impuesto sobre la renta o con medidas de proteccion social en vez de introducir una tarifa progresiva para el impuesto sobre la propiedad

La medida de establecer valores mas altos de vivienda inmueble en Managua, tambien ignora el hecho de que los salarios tienden a ser mas altos en Managua que en el resto del pais, reflejando el mas alto nivel de precios

En resumen, la recomendacion para la reforma del impuesto sobre la propiedad es de establecer una tasa del impuesto comun (quizas del 0.5 %) sin valores minimos 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 relacion entre el pago del impuesto y los usuarios de los servicios de calle, alumbrado, señales de trafico y otros servicios a los propietarios de vehiculos Como todos los otros impuestos o quizas mas en este caso, la distribucion territorial de este impuesto es desigual Pero la solucion 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 atencion del gobierno El mas serio es que las tasas especificas del impuesto estan anticuadas y no distinguen entre la edad o modelo del vehiculo Sin embargo en el momento presente no existen registros de vehiculos a nivel municipal

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

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

Un problema mas serio es la practica de algunos municipios de ignorar las tarifas establecidas por INIFOM y ofrecer a los contribuyentes tarifas mas bajas aparentemente con el objetivo de atraer el registro de vehiculos 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 esta en las tasas por servicios de recoleccion de basura y limpieza de calles Para otros servicios la experiencia es mejor⁶²

La administracion de los impuestos municipales La capacidad de administracion fiscal a nivel municipal es limitada El grado de efectividad y preparacion de las administraciones municipales de impuestos muestra una gran variacion En los municipios de menor poblacion se da el caso que se desconocen incluso algunos de los impuestos que los municipios pueden recaudar

Las limitaciones de la administracion 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 accion 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 mas voluntario de lo que es normal Auditorias 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 envio automatico por correo de la obligacion tributaria En el caso del impuesto sobre la propiedad inmueble la practica del auto-avaluo no es verificada o auditada por la administracion municipal

La labor de seguimiento y auditoria de los impuestos municipales esta 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 obligacion fiscal y tasar de oficio a los no cumplidores Sin embargo, los municipios no tienen un mecanismo efectivo para coercer a los contribuyentes del pago de estos impuestos

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

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

Recomendaciones de reforma en la asignacion de fuentes de ingresos⁶³

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 unCodigo Tributario Municipal) o como parte de la reforma de la Ley de Municipios. Esta nueva ley modernizaria la normativa concerniente a los impuestos y tasas existentes e incorporaria un conjunto de nuevas medidas en politica impositiva y administracion de acuerdo al resto de las recomendaciones en este estudio. Mas en particular, esta Ley deberia especificar la lista de impuestos, cargas y tasas que los municipios pueden cobrar. Ademas la Ley deberia especificar la estructura de cada uno de los impuestos (exenciones, deducciones etc.) asi como tambien el grado de discrecion que los municipios podran ejercer en terminos de las posibles modificaciones a las bases de los impuestos y las bandas para las tasas de los impuestos que son permitidas. En principio seria suficiente el indicar las tasas maximas. Sin embargo, en muchos paises tambien se indican tasas minimas para evitar la tentacion con fines politicos o de competencia economica 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 provision adecuada de servicios municipales.

Tambien como ya se ha comentado en otras partes de este estudio, el proceso de aprobacion del plan de arbitrios por la Asamblea esta siendo reformado. Esta intromision en la autonomia de los municipios no existe en ningun otro pais de Centroamerica o en paises con sistemas descentralizados de gobierno. La mejor opcion seria desarrollar una Ley de Ingresos Municipales (o Codigo 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 eliminacion del ISV El gobierno no deberia 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 sustitucion del ISV. Ninguna de estas dos propuestas ofrece alternativas adecuadas. El gobierno deberia a corto plazo legislar cambios en el ISV que reduzcan sus efectos de cascada y largo plazo estudiar la introduccion de sustitutos mas adecuados tal como un impuesto municipal sobre la renta "a caballo" del impuesto nacional sobre la renta. Otras posibilidades de sustitucion deberian ser discutidas y valoradas. Un objetivo principal de la reforma finalmente adoptada debe ser preservar un alto grado de autofinanciamiento de los municipios, que es ahora una de las caracteristicas mas positivas del

⁶³ Hay muchos ejemplos concretos de propuesta de reforma para la asignacion de recursos financieros a los municipios. Uno de los mas completos y recientes es Yader Baldizon Ibarra, *Modelo de Financiamiento y Tributacion Municipal en Nicaragua*, Serie Descentralizacion y Desarrollo Municipal No. 14, Fundacion Friedrich Ebert, Managua 1995.

sistema descentralizado de gobierno en Nicaragua

Sobre la matricula municipal El gobierno deberia tratar de armonizar todos los tipos distintos de licencias y matriculas que los negocios deben pagar sin perjuicio de los ingresos municipales. El gobierno deberia reglamentar de una manera clara que la exencion del ISV no se puede extender al impuesto de la matricula 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 estan claras y tendran que ser implementadas a mediano o largo plazo. Estas medidas incluyen la creacion de catastros municipales, la introduccion de planes de puesta al dia de los catastros, la capacitacion de personal administrativo, la introduccion de programas de auditoria y de cobro de morosos, la concesion a las autoridades locales de formas de coacer a los contribuyentes al pago del impuesto, la clarificacion de los titulos de propiedad y la clarificacion 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 informacion actualizada sobre los propietarios del inmueble y el estimado del valor de mercado. Los auto-avaluos por parte de los contribuyentes deben ser abandonados tan pronto como estos catastros minimos sean operacionales. Un catastro local con capacidad de emitir facturas se podria mantener para la mayoria de los municipios en un ordenador con una inversion por debajo de dos mil dolares.

La Oficina de Catastro Municipal de INIFOM es la encargada de la asesoria tecnica a los municipios en la implementacion de este impuesto. Esta Oficina en la actualidad esta desarrollando un metodo simplificado de catastro para la recaudacion 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 pais. Este programa merece pleno apoyo del gobierno.

La reciente propuesta de reformar las tasas del impuesto a una escala progresiva no conseguiran el objetivo de progresividad pero si daran fundamento a mas evasion del impuesto. La tasa apropiada para el impuesto sobre la propiedad inmueble es una tasa proporcional fija y sin exenciones. El objetivo de equidad sera mejor perseguido a traves de la exencion 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 mas importante a resolver con este impuesto es modernizar las tarifas de tal forma que esten prorrateadas al modelo y edad de los vehiculos. La reforma de este impuesto tambien 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

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

La Direccion General de Ingresos se supone deberia impartir capacitacion a los empleados municipales encargados de la administracion de ciertos impuestos municipales. Este esfuerzo ha sido tan solo esporadico en el pasado. El nuevo gobierno deberia recomendar a la Direccion General de Ingresos continuar con sus programas de capacitacion 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 tambien dependera de los programas de servicio y educacion a los contribuyentes y la introduccion y aplicacion de multas con medidas para los evasores y contribuyentes remisos. La utilizacion de amnistias 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 metodos conllevan a largo plazo mas riesgos que beneficios y por lo tanto deben ser evitados. En definitiva, la experiencia de otros paises con amnistias fiscales es que a largo plazo no producen mejoras duraderas en el cumplimiento fiscal, los contribuyentes deshonestos esperan por otra amnistia 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 paises los gobiernos locales entre si) 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 mas en areas de prioridad nacional o con externalidades fuera de sus limites y para compensar a los municipios por servicios prestados a la administracion central en la implementacion de los programas de esta ultima.

Ademas de las características de asegurar la eficiencia y equidad en la provision de los servicios municipales, el sistema de transferencias debe ser transparente, simple y facil de entender y estable. La metodologia de distribucion de las transferencias entre los municipios puede adoptar varias formas. Los objetivos concretos de las transferencias determinan el mejor metodo 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 categoria de gasto, las cuales exigen que los municipios gasten los fondos solamente en categorias de gasto designadas, por ejemplo cierto tipo de infraestructura. Las

transferencias tambien pueden ser "aparejadas" o "no aparejadas" dependiendo de si exigen o no una contraprestacion 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 mas efectivas en inducir a los municipios a cierta clase de gastos ya que en efecto no solo incrementan el presupuesto del municipio sino que tambien abaratan el precio relativo de la categoria del gasto a la que se aplica.

Las transferencias tambien pueden ser de fondos abiertos o cerrados dependiendo de si el gobierno central permite a los municipios la peticion continua de fondos o dedica una cantidad fija para este proposito. Finalmente, las transferencias se pueden distribuir de una forma *ad hoc* o a traves de la aplicacion de una formula con criterios objetivos que describen la capacidad o necesidad de los municipios.

La estructura del sistema de transferencias intergubernamentales en Nicaragua ⁶⁵

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 pequeno tamaño. Las transferencias de capital son implementadas bajo el programa "Juntos Podemos" y tienen un pre-requisito de con-financiamiento ⁶⁶.

Ademas de las transferencias realizadas a traves de INIFOM, la Asamblea Nacional de la Republica 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 traves 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 Inversion Social de Emergencia) bajo la autoridad del Ministerio de Accion Social. Pero como ya se discutió mas arriba, los fondos del FISE se dedican directamente a proyectos de rehabilitacion bajo la decision y tutela de los ministerios del gobierno central sin pasar por los presupuestos de los municipios. Ha habido problemas de coordinacion de estos programas ⁶⁷. Tambien ha habido problemas con la implementacion de los programas. El gobierno central en ocasiones ha

⁶⁵ El sistema de transferencias en la actualidad y un programa completo de reforma estan discutidos en Hernando Garzon, "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 ultima contribucion puede ser en dinero o en materiales y trabajo.

⁶⁷ En el pasado ha habido falta de coordinacion 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. Vease H. Garzon (1995) citado anteriormente.

Cuadro 9
Nicaragua Ingresos Municipales por Transferencias y "Otros Ingresos"
en Porcentaje de los Ingresos Municipales Totales y
en Porcentaje de Cada Grupo, 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Por habitante	Porcentaje del total	Porcentaje 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
Prestamos a Corto Plazo	0 19	0 33	23 08
Prest 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

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".

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 88,6% 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, 138,8% 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 las 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

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

	Media	Coefficiente de variacion	Minimo	Maximo
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
Prestamos a Corto Plazo	0 16	0 79	0 00	0 37
Prest 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 Cordobas donde aplicable)

	Media	Coefficiente de variacion	Minimo	Maximo
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

general las transferencias y donaciones tienen un efecto nivelador ⁶⁸ Mientras que el coeficiente 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

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

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"

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 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.

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 importancia del autofinanciamiento (por ingresos propios) para un sistema eficiente de gobierno municipal fue discutida en la seccion anterior y no sera repetida aqui. Tambien se podria argumentar que la asignacion del 5% de los ingresos presupuestarios limita la discrecion del gobierno central indebidamente, en particular cuando se toman en cuenta los otros porcentajes del presupuesto de ingresos asignados en la Constitucion a distintos sectores de la sociedad nicaraguense (universidades, corte de justicia etc)

La asignacion fija de recursos presupuestarios a distintos tipos de gasto no es una buena practica presupuestaria. Una buena formulacion del presupuesto requiere que todos los tipos de gasto compitan entre si a la hora de decidir cuales son las prioridades de la nacion. Estas prioridades pueden reflejar una mayor o menor asignacion a cada categoria de gasto incluido el soporte financiero para servicios municipales. La asignacion en la ley o la Constitucion de partidas fijas de gasto es un sintoma de desconfianza en la habilidad del gobierno central y la Asamblea de elegir bien estas prioridades nacionales o de implementarlas o un sintoma, por otro lado, del poder politico de ciertos grupos de interes que se protegen de la competencia por recursos publicos con otros grupos de la sociedad.

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

Otro problema que no esta 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 llego 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, seria muy poco deseable eliminar INIFOM. Mas importante, debe notarse que si la intencion 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 saldrian perjudicados.

Pasemos ahora a la discusion de la formula usada en el dictamen de Ley. La formula utilizada en el dictamen de Ley no es facil de entender ya que no esta definida en suficiente detalle. Ello viola el objetivo de transparencia deseado en el diseño de un sistema de transferencias. Sin embargo, esta claro que la intencion ha sido introducir elementos de igualdad de recursos basados en indices 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 sera distribuido con arreglo a los siguientes criterios y ponderaciones:

● poblacion rural

20%

● poblacion urbana	5%
● igualitario	20%
● razon inversa a ingresos per capita	20%
● eficiencia en la recaudacion	10%
● deficit en la prestacion de servicios	20%
● pobreza municipal	5%

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

La composicion de la formula podria simplificarse y los objetivos podrian definirse mejor. No parece existir una buena razon para incluir ambos los criterios de poblacion rural y poblacion urbana. Si la poblacion rural se considera mas "meritoria" (como parece ser el caso dadas las ponderaciones relativas) que la urbana seria suficiente incluir tan solo la poblacion rural como criterio. Pero como todos los elementos de una formula, esto es discutible. En realidad la necesidad de servicios por razones de concentracion de la poblacion y congestion y los costos de la provision de servicios son mas altos en zonas urbanas. La razon para dar mas ponderacion a la poblacion rural es sin duda la mayor pobreza relativa de estas zonas. Pero este objetivo de equidad o redistribucion esta mejor cubierto en la formula por los criterios de ingresos per capita y pobreza municipal.⁷³

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

Por ultimo, el criterio de eficiencia en la recaudacion no esta tampoco definido en el dictamen de Ley. Este pareciera 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 recaudacion relativa de ingresos por habitante en distintos municipios. La recaudacion en cada municipio es a su vez funcion 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 discrecion sobre las tasas de los impuestos, las diferencias en "esfuerzo fiscal" son debidas

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

⁴ Una manera de tomar en cuenta las diferencias en poblacion las cuales naturalmente implican necesidades muy distintas de los municipios es de normalizar los criterios por habitante o de implementar las transferencias por habitante.

a las diferencias en las bases y en la eficiencia en la administracion Si se controla adecuadamente por las diferencias en las bases, existen formas de medir el grado relativo de eficiencia en la administracion Este criterio de eficiencia relativa puede ser justificado si se percibe como problema nacional la falta de motivacion en el uso de los impuestos asignados a los municipios Sin embargo, el esfuerzo fiscal, incluyendo la eficiencia en la administracion no pertenece a largo plazo a una formula de distribucion de transferencias La razon es que no existe motivo de peso alguno para premiar a los municipios que quieren gastar mas en el sector publico vis-a-vis los municipios donde los residentes deciden retener mas ingresos para su uso privado

El dictamen de Ley tambien contiene otras dos medidas importantes con respectos a las transferencias Primero, se prevee que el Ministerio de Finanzas y la asociacion de municipios mas representativa de Nicaragua (se supone AMUNIC) revisaran cada cuatro años la aplicacion de los criterios y su ponderacion para solicitar su reforma, si el caso lo requiere Segundo, las transferencias tendran la condicion de que al menos un 75% seran dedicadas a gastos de inversion

La medida de un mecanismo de revision de la formula es acertada Un numero de paises con sistemas descentralizados de gobierno han creado una comision nacional para implementar el sistema de transferencias Seria oportuno que el gobierno considerase la posibilidad de modificar la composicion de la "comision" en Nicaragua para hacerla mas objetiva y neutral y ampliar sus poderes, incluyendo la consideracion 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 inversion esta 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 problematica Existe el peligro de que los municipios no tengan los recursos necesarios para mantenimiento y operacion de la infraestructura, por ejemplo, si la mayoria de las transferencias tienen que ser dedicadas a gastos de inversion Recuerdese que en el dictamen de Ley el fondo de transferencias del 5% se emplea como el sustituto del ISV, que el ISV representa mas de la mitad de los ingresos municipales y que el uso de estos ingresos no esta en el momento presente restringido de ninguna manera

Otras propuestas sobre el financiamiento de las transferencias en Nicaragua La legislacion marco que se esta discutiendo por el nuevo gobierno se refiere " a la preparacion por el Ejecutivo de un sistema de compensacion financiera entre los municipios " Esto puede ser interpretado como un "sistema fraternal" de financiamiento del fondo de transferencias de igualdad En 1992 tambien se hicieron propuestas de un fondo de compensacion y solidaridad entre los municipios que tenia caracteristicas de un "sistema fraternal "

Existen en general dos formas de financiamiento de un fondo de compensacion 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 mas frecuentemente usado y es tambien el que se usa en Nicaragua en el momento presente El segundo sistema funciona de diversas maneras pero el modelo mas 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 mas ricos contribuyen a un fondo con cierta participacion de sus recaudaciones del impuesto sobre la renta y los gobiernos mas pobres reciben transferencias de este fondo de acuerdo a cierta formula 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 tambien llevar a resentimientos y problemas politicos rapidamente, sobre todo si se atenta un alto grado de igualdad ⁷⁵

¿Es la con-participacion de ingresos una solucion de reforma para Nicaragua? Existe la posibilidad teorica de usar la con-participacion de los municipios en ciertos ingresos del gobierno central (ya sean recaudados por la Direccion General de Ingresos o por los municipios en concertacion de servicios con la Direccion General de Ingresos) como una fuente de financiamiento alternativa de los municipios La con-participacion de ingresos en definitiva no es mas que otra forma de transferencia pero con criterios de distribucion distintos Muchos países usan esta forma de financiamiento de los gobiernos locales Tipicamente el arreglo consiste en que el gobierno local recibe un porcentaje de la recaudacion de ciertos impuestos nacionales dentro de su jurisdiccion (a este sistema se le conoce como en "base a la derivacion del impuesto" o donde se recauda, se queda)

Sin embargo, no todos los impuestos son adecuados para la con-participacion Las razones son similares a las discutidas en la seccion anterior, para que tipo de impuesto pueden ser más adecuados en la creacion de un impuesto "a caballo" de un impuesto nacional Impuestos adecuados incluyen el impuesto sobre la renta de las personas naturales y ,quizas menos, la personas juridicas Este ultimo impuesto es mucho mas difícil de distribuir entre municipios si las empresas tienen actividad economica en distintas partes del territorio nacional Para realizar la distribucion de una forma adecuada es necesario utilizar formulas de la asignacion basadas en que reflejen la actividad economica de la empresa en cada uno de los municipios tales como activos, numero de empleados y ventas Los impuestos especificos al consumo son candidatos adecuados cuando existe informacion sobre las ventas en cada municipio Si no, estos impuestos no son buenos candidatos para arreglos de con-participacion puesto que la mayoria de la recaudacion ocurre ex-fabrica o en el punto de importacion Estos dos procesos estan mucho mas 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-participacion en Nicaragua La razon es

⁷⁵ La igualdad es naturalmente parcial en la mayoria de los casos y se define tipicamente como un porcentaje de la diferencia entre la media de la capacidad fiscal per capita para el impuesto sobre la renta para todos los municipios y la misma medida para un municipio en particular

que el sistema de creditos y debitos del impuesto afecta caprichosamente cuando se recauda en distintas zonas del pais

Recomendaciones

Sobre las reforma del sistema de transferencias El sistema corriente de transferencias necesita una reforma completa. Esta reforma necesitaria estar integrada con las reformas en la asignacion de fuentes de ingreso de los municipios y el resto de los elementos de una estrategia de descentralizacion discutidos en este estudio. La reforma deberia incluir, tal como se recomendo en otras secciones de este estudio, que la eliminacion de las transferencias incorporadas en el presupuesto general del estado y aprobadas individualmente por la Asamblea Nacional deberian ser abolidas. Este proceso que implica la peticion directa de las alcaldias y la intervencion de los diputados es un proceso atipico sujeto a todo tipo de influencia politica.

La direccion general para la reforma del sistema de transferencias debe estar inspirada por los objetivos fundamentales mencionados al comienzo de esta seccion: 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 mas en areas de prioridad nacional o con externalidades fuera de sus limites y compensar a los municipios por servicios prestados a la administracion central en la implementacion de los programas de esta ultima.

Un fondo de compensacion transferencias de igualacion. Hay un consenso amplio en Nicaragua sobre la importancia de crear un fondo de compensacion (o mas apropiado de igualacion) para ayudar a los municipios con menos capacidad fiscal (base de impuestos por habitante mas bajas) y/o mas necesidades de gasto (mayor incidencia de grupos de poblacion con necesidades mas altas o costos mayores por unidad de servicio). Dados estos objetivos, existen multiples formas de implementar la distribucion de los fondos. Una es la formula 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 direccion mas deseada para la creacion de un fondo de compensacion es usar formulas 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 requeriria

- primero, la medicion de la capacidad fiscal de los municipios lo cual es equivalente a la medicion de las bases de los impuesto, y

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

- 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 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 Lev 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 capita 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

podria afectar negativamente el delicado equilibrio de solidaridad nacional. La instauracion de este tipo de sistema seria ademas mucho menos posible si se reduce el grado de autofinanciamiento que ahora existe a traves de la eliminacion del ISV. Por otro lado, la introduccion 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 seccion anterior y se llegase a un acuerdo entre los municipios a traves de AMUNIC a este respecto.

Sobre la co-participacion de ingresos Este modelo no tiene mucho que ofrecer a la situacion y necesidades de descentralizacion en Nicaragua. En particular, un modelo de co-participacion posiblemente agravaria el problema de las disparidades fiscales y representaria un retroceso en la dimension del deseado autofinanciamiento de los municipios.

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

	Media	Coefficiente de variacion	Minimo	Maximo
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 Comision	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 Cordobas donde aplicable)

	Media	Coficiente de variacion	Minimo	Maximo
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 Cordobas donde aplicable)

	Media	Coefficiente de variacion	Minimo	Maximo
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
Prestamos a Corto Plazo	1 12	0 67	0 03	2 25
Prest 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 Region 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6	Region 7	Region 8	Region 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>	21 99	39 96	4 36	34 37	19 65	23 18	4 22	103 18	6 65
<i>Impuestos Transferidos</i>	6 00	6 97	0 66	7 49	6 81	5 76	0 61	4 21	1 99
<i>Tasas</i>	7 79	15 79	0 86	11 85	16 07	11 10	4 41	6 50	9 14
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 Region, 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6	Region 7	Region 8	Region 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 Region, 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6	Region 7	Region 8	Region 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
Prestamos a Corto Plazo	0 10	0 15	0 09	0 25	0 32	0 37	0 00	0 00	0 12
Prest 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 Region 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6	Region 7	Region 8	Region 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 Comision	0 99	2 02	0 00	1 60	0 95	0 74	0 09	0 07	0 71
- De Miembros del C M	0 84	1 79	0 00	1 30	0 79	0 70	0 08	0 07	0 70
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
- Defensa Civil	0 01	0 01	0 00	0 01	0 00	0 00	0 03	0 00	0 00
- Defensa	0 01	0 00	0 00	0 03	0 00	0 01	0 00	0 00	0 00

Nota Los porcentajes pueden no sumar exactamente

Fuente INIFOM

Cuadro A-8
Nicaragua Egresos en Servicios Municipales e Inversiones por Habitante por Region 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6	Region 7	Region 8	Region 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 Region 1995
(en Cordobas donde aplicable)

	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6	Region 7	Region 8	Region 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
Prestamos a Corto Plazo	1 10	1 61	0 03	1 18	1 27	2 25	0 05	2 08	0 54
Prest 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