

LAS FINANZAS PUBLICAS DE NICARAGUA EN LOS 90's

Por: Alejandro E Martínez Cuenca Ph.D

Las finanzas públicas en el período 1990-1994

Las finanzas públicas de Nicaragua desde 1989 se vieron afectadas por programas de ajustes económicos severos, con resultados diversos.

Aun cuando en 1988 se instrumentó un programa económico orientado a la reducción de los grandes desequilibrios financieros, abandonando el manejo macroeconómico planificado para dar paso a políticas que respondieran a las señales del mercado como instrumento para la asignación de los recursos, la insuficiencia de recursos externos, el proceso hiperinflacionario que venía acumulándose en los años anteriores y el proceso electoral que se avecindaba, dieron como resultado una nueva contracción de la economía y un agudizamiento de los desequilibrios financieros.

El déficit fiscal ascendió al 26% del PIB en 1988, reduciéndose al 6,7% en 1989, incrementándose nuevamente al 20% del PIB en 1990.

Aunque a partir de los años 90, el déficit fiscal mantuvo un comportamiento relativamente más estable, siguió mostrando algunos saltos no deseables en el marco de los programas económicos tutorados por el FMI como se verá más adelante. Los gastos en este período experimentaron crecimientos superiores a los esperados, aunque en un contexto de crecimiento gradual de los ingresos fiscales.

Ello, permitió que el déficit fiscal en 1991 se ubicara en 7,9% del PIB, incrementándose al 8,4% y 8,7% en 1992 y 1993 respectivamente y 12,4% en 1994.

En 1991, Nicaragua firmó un acuerdo de Stand By con el FMI, acuerdo que se suspendió en 1992 debido al incumplimiento de las metas de déficit establecidas (...%).

En 1994 se retomaron las negociaciones con dicho organismo para iniciar el ESAF I. Debido al incumplimiento de las metas, las mismas fueron suspendidas o manteniéndose lo que se conoció como el Plan Sombra, que establecía un monitoreo del comportamiento macroeconómico para los años 94 al 97 del cual dependería la firma de un nuevo ESAF, el que se concretó en abril de 1998 con una duración hasta el año 2000. La meta de déficit del acuerdo fue establecido en 4% del PIB.

Las dificultades fiscales de Nicaragua en ese período fueron resultado de los importantes desequilibrios financieros y distorsiones económicas existentes en los dos primeros años de los 90. Si bien en 1991 se adoptó un plan económico de ajuste estricto, esas distorsiones, el estancamiento económico, el deterioro de las exportaciones y la presión por el pago de la deuda externa, en un contexto de rezagos salariales y de una elevada inestabilidad política en el ámbito interno, impidieron encontrar la estabilidad financiera.

A partir de 1994, la economía nicaraguense inició un proceso de crecimiento que se tradujo también en una relativa mejoría de los indicadores fiscales.

En efecto en ese año comenzó la recuperación productiva, reflejándose en el crecimiento del PIB en 4% promedio anual entre 1994 y 1998, como se comentó en el capítulo anterior. Sin embargo, el alto peso de la deuda siguió siendo un factor de inestabilidad financiera que condujo a la Administración de la Sra Chamorro a hacer una gestión muy intensa para la consecución de reducciones en el stock de deuda externa.

Panorama fiscal en el período 1995 – 1998

Los problemas estructurales de la economía nicaraguense, se vieron afectados en 1995 y 1996 por un importante crecimiento de la inversión pública y por la proximidad de un nuevo proceso electoral. Con relación a las inversiones, hay que señalar que durante los primeros años de los 90, las restricciones presupuestarias impidieron realizar un programa de recuperación de la infraestructura del país, la que era insuficiente y de mala calidad, agravada por el cambio en la corriente de los flujos comerciales en esos años que debieron trasladarse del bloque de los países de Europa Oriental hacia el mercado norteamericano principalmente.

El déficit fiscal durante los años 1995 y 1996 siguió siendo elevado, con 11,2% y 14,2% del PIB. La tendencia descendente inició recién en 1997 con un déficit de 7% del PIB y en 1998 éste se redujo al 2.2% del PIB. El retraso en el logro de la meta establecida en el ESAF (4%) se explica principalmente a la lentitud en el proceso de privatización de las empresas públicas, que siguieron requiriendo transferencias dada la situación deficitaria en su funcionamiento corriente y al comportamiento un tanto errático de algunos rubros de gastos como se explica más adelante.

El déficit presupuestario durante el período analizado promedió C\$ 1.012.07 millones, equivalentes a US\$ 112,47 millones anuales. Registrando como se dijo anteriormente, importantes descensos en los últimos dos años, una disminución del 12,5% en 1997 con relación al año anterior, y del 31% en 1998 con relación a 1997. Explicado por un aumento promedio anual de ingresos fiscales (26%), frente a un incremento promedio anual de gastos totales de 18% promedio anual.

La estructura del financiamiento durante este período no varió significativamente. Las donaciones externas cubrieron poco más de las tres cuartas partes del déficit fiscal, complementadas con financiamiento externo, lo que en los años 1996 y 1998 permitió acumular reservas. El financiamiento interno neto en esos años fue negativo en C\$ 33 millones y C\$ 168.4 millones respectivamente (equivalentes a US\$ 3,9 millones y US\$ 15.9 millones respectivamente). (cuadro Indicadores Fiscales, estructural porcentual).

Comportamiento de los gastos fiscales confrontado con lo presupuestado

La característica de todo el período de estudio, ha sido una ejecución presupuestaria mayor a lo programado a inicios de cada año. Las explicaciones de dicho comportamiento obedecen a distintos factores.

- En 1995 se explica a mayores pagos por intereses de deuda externa y a transferencias corrientes derivadas del Plan de Movilidad Laboral.
- En 1996, se explica a los gastos extraordinarios para las elecciones, el pago de los certificados de beneficio tributario (CBT) y el Plan de Movilización Laboral. En este último año, una mayor ejecución de gastos corrientes en compras de bienes y servicios, se logró cubrir reduciendo el gasto previsto para inversiones.
- En 1997, año de transición del gobierno de la Sra. Chamorro al de la Administración Alemán, se produce un impasse en la Asamblea Nacional con relación a la aprobación del Presupuesto General de la República. En enero, cuando asume la nueva administración, existía una situación legal presupuestaria de excepción. Pues durante el período enero-mayo de 1997 el presupuesto que operó fue el establecido por la gestión anterior (por aplicación del artículo 41 de la Ley del Régimen Presupuestario). En marzo de 1997, la AN aprobó la Ley Anual del Presupuesto General de la República, Ley que fue vetada por el Presidente de la Rca. y aprobado el veto en junio del mismo año. En ese contexto, el monto aprobado fue C\$ 5.551.3 millones (US\$ 587,5 millones). Posteriormente, en el mes de octubre de 1997, el presupuesto del año volvió a sufrir un nuevo incremento para establecerse en C\$ 6,688,2 millones (US\$ 707,9 millones), superior en 20% a lo originalmente presupuestado (Ley 267 se aprobó la Modificación a la Ley Anual de Presupuesto de 1997). Dicho incremento se explica a la mayor cantidad de recursos que demandaban las elecciones de la Costa Atlántica, la reforma a la Ley de Salario Mínimo y una mayor disponibilidad de recursos externos para financiar el programa de inversión pública (PIP).
- El presupuesto de 1998 sufrió dos modificaciones (ampliación), la primera en agosto del mismo año a solicitud del Presidente de la Rca. con el objeto de reasignar recursos de acuerdo a las nuevas competencias de los ministerios y organismos fijados por la Ley # 290 (Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo). Dicha Ley se concretó legalmente recién en el mes de enero de 1999. Con dicha Ley, se incorpora un nuevo monto de gasto derivado de los desembolsos ejecutados por los ministerios durante el mes de noviembre y diciembre de 1998 para cubrir la emergencia que produjo el paso del huracán Mitch. Vale aclarar que esta situación de hecho, se enmarcó dentro de la potestad que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público derivadas del Arto. 2 del Decreto Presidencial # 72-98, declarando la situación de Desastre Natural en las áreas del país afectadas por el mismo fenómeno. El monto total del presupuesto modificado de 1998 fue de C\$ 7.217.4 millones (US\$ 682,1 millones), reflejando un incremento del 9,6% del presupuesto original.

Evolución de los gastos fiscales en el período 1995 – 1998

Los gastos totales en 1998 experimentaron un crecimiento del 58,6% con relación a 1995, un 75,3% los gastos corrientes y 36,5% los gastos de capital. El gasto por amortización de deuda se incrementó en el período en un 41%. Cuadro # ...Indicadores fiscales 1995-1998.

Dentro de los gastos corrientes, destaca el mayor crecimiento de los gastos de consumo, que pasan de una relación del 28% en 1995 al 34,7% en 1998, debido al comportamiento de las remuneraciones y bienes y servicios.

Una posible explicación al incremento de la partida de remuneraciones en 1998 podría ser la puesta en marcha de la reforma del Poder Ejecutivo que además de la asignación y delimitación de atribuciones específicas, implicó la adecuación salarial a las nuevas responsabilidades y a la incorporación de toda la nómina salarial que anteriormente se manejaba una parte por el Ministerio de Finanzas y otra porción de los salarios eran cubiertos por proyectos con fondos de la cooperación externa.

Las transferencias corrientes del Gobierno Central, desde 1995 han experimentado reducciones para ubicarse en 1998 en el 13,6% del gasto total vs. 15,5% en 1995. Ese comportamiento es reflejo de la eliminación de gastos por pago de indemnización al personal que se retira del Estado (Plan de Movilidad Laboral) y a la suspensión de los CBT con la introducción de la Reforma Fiscal en 1997.

El pago de los intereses de la deuda pública incrementó su participación del 11,9% en 1995 al 12,97% en 1998, correspondiendo el mayor porcentaje al pago de la deuda externa. Los mayores pagos de dicha deuda se dieron en los años 1995 y 1997. En el primer año, los desembolsos más importantes correspondieron a intereses de la deuda con organismos multilaterales C\$ 359,7 millones, 66% del total: BCIE (C\$ 89,7 millones), Club de París (C\$ 59,2 millones), BID (C\$ 100,8 millones), BIRF (C\$ 77,8 millones), OPEP (C\$ 32,2 millones), y un monto de C\$ 186,7 millones entre los acreedores bilaterales, siendo los más importantes España, Japón, Alemania, Francia y otros.

Los gastos por pago de intereses de deuda externa de 1997 fueron orientados en un 44% (C\$ 301,7 millones) hacia los organismos internacionales (BCIE, BID, BIRF, OPEP) y el resto (C\$ 383,2 millones) hacia fuentes bilaterales, siendo las más importantes (Rusia, USA, España, Alemania, Venezuela, entre otros).

Sin embargo, las negociaciones llevadas a cabo con el BCIE facilitaron la reducción de desembolsos para el pago del servicio de deuda externa en 1997 y 1998 conforme los compromisos contraídos con ese organismo.

Los gastos de capital, que entre los años 1995 y 1996 representaron casi una tercera parte del gasto total, se redujeron al 28,9% en 1997 y 26,8% en 1998. Sin embargo, las inversiones directas experimentaron descensos durante los años 1996 y 1997, incrementándose en más del 23% en 1998, influido por las inversiones que debieron realizarse en los primeros dos meses posteriores al paso del huracán Mitch. De manera específica, dichos gastos se orientaron a la reparación de la red vial ejecutados por el MTI y a la apertura de caminos rurales a cargo del IDR. Sin embargo, en el último año debido a

una reducción en la entrada de donaciones externas atadas a proyectos, impidió que el plan de inversiones originalmente presupuestado se ejecutara en un 16%.

Evolución de los ingresos fiscales 1995 - 1998

Los ingresos totales del Gobierno Central con un promedio anual en el período de C\$ 4,356,01 millones (US\$ 484,06 millones), se incrementaron en un 95,5% en 1998 con relación a 1995, explicado principalmente al comportamiento observado en los ingresos ordinarios que representaron en el período el 98% de los ingresos totales y un 92% derivados de los ingresos tributarios.

Nicaragua tiene la carga tributaria más alta en la región centroamericana con el 30% del PIB en 1998 y una estructura impositiva regresiva por cuanto el 79% de los ingresos tributarios durante el período 1995 – 1998 correspondieron a ingresos indirectos y sólo el 13,5% corresponde a impuestos directos. Esta situación en la práctica se traduce en que anula los esfuerzos que el Gobierno ha hecho por incrementar la proporción del gasto público orientado a la cobertura de servicios sociales que están orientados al sector poblacional más necesitado (ver distribución funcional del gasto).

Los ingresos tributarios a partir de 1995 han experimentado aumentos porcentuales crecientes año con año hasta 1998, correspondiendo a 1997 el mayor crecimiento anual con 27%. Los impuestos directos registraron en 1995 y 1997 los mayores saltos en la recaudación anual.

En 1995, los ingresos tributarios experimentaron un crecimiento del 19% con relación al año anterior y un sobrecumplimiento de lo programado para el año en 12%. Estos resultados obedecieron a distintos factores: mayores impuestos por importaciones crecientes, incrementos en la recaudación de impuestos a la renta (los impuestos directos experimentaron un crecimiento del 46% con relación al año anterior), mayores ingresos de la industria fiscal. También el Gobierno explica ese comportamiento en los ingresos a los esfuerzos operativos legales y administrativos desarrollados a lo largo de todo el año.

Con un retraso de tres meses, en el mes de junio de 1997 se aprobó la Ley de Justicia Tributaria y Comercial, cuyo objetivo es establecer un sistema tributario equitativo como base social para impulsar un crecimiento económico sostenible (MHCP, 1998). Su puesta en práctica durante ese año, permitió una mayor recaudación impositiva por la mejor gestión tributaria, el crecimiento de la actividad económica (PIB 5.1%), programas de fiscalización para aumentar la base de contribuyentes y reducir el contrabando y la defraudación fiscal. En este año, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se incrementaron en 10.367 los contribuyentes, en ello, además de censos en centros comerciales y visitas a profesionales independientes realizados por la DGI, influyó una campaña intensa de divulgación y concientización.

Por su parte, los impuestos indirectos crecieron de manera notoria en 1997 y un poco menos en 1998. Ese comportamiento se explica a los efectos de la aplicación de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial, así como aumentos en la recaudación de Impuestos

Específicos al Consumo, aplicados a los derivados del petróleo, cuando a partir de junio de ese año se modificó la estructura de precios. Contrariamente, los impuestos de la industria fiscal no lograron sus metas por los retrasos en la aprobación de la Ley de Justicia Tributaria y a la desconglobación que implicó dicha ley.

Distribución funcional del gasto

De acuerdo a la distribución funcional del gasto total del Gobierno Central de Nicaragua durante el período 1995 a 1998, algo más de una tercera parte (35%) se orientó a servicios sociales, un 13,6% a gobernabilidad, un 13% a defensa y seguridad, un 10,6% a infraestructura y a producción y medio ambiente en porcentajes iguales, un 10,4% a servicio de la deuda y un 6,7% a amortización.

Los incrementos de la participación del pago de servicio de la deuda externa y de amortización en los años 1997 y 1998, implicaron reducciones en la proporción de los gastos orientados al sector social y gobernabilidad (apoyo a los organismos de justicia, poder electoral y fortalecimiento institucional de otras instituciones no clasificadas en los otros rubros) principalmente.

El gasto social como proporción del gasto total del Gobierno Central ha experimentado una tendencia creciente durante los años 90 comparado con los niveles de la década precedente. En efecto, entre los años 1985 y 1989, con una participación creciente, representaban cerca de una cuarta parte del total de gastos. A partir de 1990, la participación de los gastos sociales se incrementó alcanzando su nivel más alto en 1994 con el 42% del gasto total. Entre 1995 y 1998 el gasto en servicios sociales promedió C\$ 1.864.39 millones (equivalentes a US\$ 207,2 millones) correspondiendo el 35% anual de los gastos totales con una tendencia descendente. Como lo refleja el cuadro #..

No obstante, a pesar de la mayor participación de los gastos sociales en el total de gastos, la reducción del monto absoluto de éstos en la primera parte de la presente década y el crecimiento anual de población, el gasto social per cápita muestra una tendencia descendente en el período. Pasando de US\$ 50 en 1990 a US\$ 43 en 1997 y 1998. Habiendo alcanzado su punto más alto en 1994 con US\$ 60, casi un 40% menos que lo observado en la primera parte de la década de los 80. (Arana, 1999, pg.25).

Por su parte, la relación de los gastos públicos orientados al sector social con relación al PIB de cada año, se contrajo del 11% en 1995 al 9.87% en 1998.

Dentro del sector social, los desembolsos hacia el sector salud han decrecido en términos constantes, así como los orientados al Ministerio de Acción Social (hoy SAS). Por el contrario, los desembolsos orientados al Ministerio de Educación sufrieron incrementos en términos nominales y reales. El salto más brusco se registró en 1997 (33% con relación al año anterior), lo que se explica a un fuerte programa de inversión en el sector. En 1998, los desembolsos para la educación experimentaron una nueva contracción para volver su peso en el total de gastos a los niveles de años anteriores, 10,8%.

Dentro del grupo de infraestructura se incluye al Ministerio de Construcción y Transporte y el INIFOM, con un gasto promedio anual de C\$ 575,5 millones (US\$ 53,9 millones). El primero encargado de la Infraestructura vial principalmente y el segundo referido a las inversiones municipales.

Los recursos orientados al desarrollo municipal (en promedio anual, C\$ 74,1 millones o US\$ 3,2 millones) reflejan una tendencia decreciente en su participación en el total de gastos, estabilizándose en 1997 y 1998 en aproximadamente el 1%.

Defensa y gobernación, con un promedio anual de C\$ 550,1 millones (US\$ 51,1 millones) marca una tendencia descendente en el período analizado, aunque con comportamientos diferenciales entre ambas instituciones. Mientras el Ministerio de Defensa reduce su participación en el total de gastos desde 1995, el Ministerio de Gobernación aumenta en 1996, para reducirse en 1997 y elevarse muy suavemente en 1998.

El gasto público en servicios sociales básicos

Por considerarse que los servicios sociales básicos son la parte del gasto social que cumple una función redistributiva, a continuación se presentan algunos comentarios al respecto.

De acuerdo a lo que reflejan los presupuestos de las instituciones del sector social, desde 1991 se observa una tendencia creciente de gastos para la educación básica y la salud. Sin embargo, ello está muy condicionado por la demanda de la población nicaraguense. Su estructura etárea influye en una fuerte demanda de educación primaria y los perfiles epidemiológicos y la pobreza prevalente en el país determinan la demanda de salud y otros servicios sociales básicos.

Mientras el gasto en salud y educación han crecido desde inicios de la década, los servicios de agua en el sector rural y la nutrición han experimentado crecimientos más modestos.

Se estima que el gasto en servicios sociales básicos pasó del 1,9% del PIB o el 5,6% del Gasto público Central de 1991, al 4.1% o el 12,5% del PIB y Gasto público Central respectivamente de 1997. Incrementándose el gasto per cápita de US\$ 9,04 a US\$ 19,15 en 1991 y 1997 respectivamente. (Arana, 1999 pg.30)¹.

A pesar de lo anterior, un análisis del acceso a estos servicios básicos de acuerdo a la distribución de los hogares por quintiles de ingreso, muestra que el impacto de esas políticas no lo están recibiendo los hogares más necesitados, lo que estaría indicando cierta ineffectividad en la focalización de las políticas y programas. El estudio realizado en Nicaragua para analizar el cumplimiento de la Iniciativa 20/20 (Arana, 1999), muestra que tanto la educación básica pública como la incidencia del gasto en salud en puestos y centros de salud, no están incidiendo en la población de más bajos recursos, sino en los estratos de ingresos medios y altos en ambos casos.

¹ (US\$ 96)

Es opinión de esta consultoría que lo anterior se explica en parte por la tendencia que ha llevado el proceso de descentralización de los servicios públicos que desde 1993 se viene profundizando en el país.

En la educación, por ejemplo, la descentralización se ha planteado como una nueva distribución de funciones entre las instancias del sistema educativo, así como la distribución de recursos entre los departamentos del país y el peso creciente que el aporte familiar va asumiendo en el financiamiento de la educación. Ello ha comenzado a tener efectos sobre la eficiencia y sobre todo en la equidad del sistema educativo en la medida que el sistema de descentralización adoptado, esté atado al financiamiento privado de la educación.

En Nicaragua, más del 80% de los hogares viven en situación de pobreza, por tanto, el nuevo sistema de financiamiento de la educación primaria, particularmente en las zonas urbanas, está provocando cambios en los indicadores educativos, particularmente en la tasa de cobertura. (Castillo, Melba, 1997). El MECD estima que en 1997 el 44% de los niños y niñas entre 7 y 14 años no entraron a la escuela, representando a más de 850 mil. Esa misma fuente, indica que de los niños y niñas que ingresan a la escuela primaria sólo el 26% llega al 5 to. Grado.

En el ámbito de la salud, Espinoza, 1998, señala que la proporción de servicios públicos de salud que se habían descentralizado en 1997 hacia los departamentos equivalía al 19% del presupuesto del MINSA, correspondiendo al rubro de bienes y servicios. Sin embargo, los rubros que pueden dar cuenta del impacto del programa de descentralización está vinculado a los insumos médicos y, recursos humanos. Por su parte, durante el período 1994 a 1996, la partida de bienes y servicios del MINSA se redujo en 27%.

La política de cobro introducida en la prestación de servicios de salud por parte del MINSA compensa en cierta forma el déficit presupuestario. Las rigideces producidas por las demandas de recursos corrientes y la concentración de recursos de inversión en centros de alta tecnología en los últimos años, no ha permitido una mayor equidad por parte del sistema de salud. (Espinoza Jaime, febrero 1997. CEPAL).

Bibliografía

Arana Mario, Chamorro, Juan Sebastián, De Franco Silvio, River Raúl y Rodríguez Manuel. Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos: Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto. El Caso de Nicaragua. Mimeo, Nicaragua, Abril 1999.

Ministerio de Finanzas. Dirección General del Presupuesto. República de Nicaragua. Informes Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Nicaragua, 1995, 1996, 1997 y 1998.

Castillo Melba. La Descentralización de los Serivicios de Educación en Nicaragua. Seminario Regional Descentralización de los Servicios de Educación y Salud, Puebla 24 al 26 de marzo de 1997.

Espinosa jaime. Nicaragua: Descentralización de los servicios de salud. CEPAL. Mimeo,. Managua, febrero 1997.