



# INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

NICARAGUA





**INCIDENCIA DE LA  
POLÍTICA FISCAL  
EN LA DESIGUALDAD  
Y LA POBREZA**

**NICARAGUA**

CENTROAMÉRICA, FEBRERO 2016

# CRÉDITOS

## **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

## **Coordinación**

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

## **Investigación y redacción**

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Hilcías Estuardo Morán – Consultor

Maynor V. Cabrera – Consultor

## **Asesora metodológica**

Nora Lustig, Directora, Instituto Compromiso con la Equidad, Universidad de Tulane

## **Análisis y validación de datos**

Samantha Jill Greenspun, Universidad de Tulane

## **Producción editorial**

Gabriela Torres, Asistente de comunicación, Icefi

## **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

## **Diseño de portada y diagramación**

Duare Pinto [www.luduproject.com](http://www.luduproject.com)

## **Fotografías:**

Portada: ©IFAD/Savis Sadeghian Interiores: ©IFAD/Louis Dematteis

## **Administración**

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

12 avenida 14-41, zona 10,  
colonia Oakland, Guatemala Centroamérica  
PBX: (502) 2505-6363  
[www.redrural.org](http://www.redrural.org)

**ISBN 978-9929-674-22-6**

«Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen, de parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las denominaciones “economías en desarrollo” y “economías desarrolladas” se utilizan para efectos estadísticos y no expresan necesariamente un juicio acerca de la fase alcanzada por un determinado país o zona en el proceso de desarrollo.»

Esta publicación o cualquier parte de la misma podrá reproducirse sin autorización previa del FIDA, siempre que el texto que se reproduzca sea atribuido al FIDA, con indicación del título del documento, y que se envíe al FIDA un ejemplar de la publicación en que aparezca».



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en el marco del Proyecto «Política fiscal y desarrollo rural», financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

## RESUMEN

La pobreza y la desigualdad son problemáticas que afectan a la población centroamericana, especialmente la que reside en el área rural. La política fiscal es la herramienta principal con la que cuentan los Estados para reducir la desigualdad. La reducción de la desigualdad incide, a su vez, en la disminución de los niveles de pobreza. Para determinar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica se utilizó la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés). En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) aumentan la pobreza en la región centroamericana, en cuyos países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos, lo cual obedece a la naturaleza regresiva de este tipo de tributos. En Nicaragua, la política fiscal tiene una leve incidencia en la reducción de la desigualdad a través del gasto público, no mediante los impuestos. Las erogaciones en educación y salud, así como las transferencias, constituyen los elementos que más inciden en la reducción de la desigualdad. La política fiscal nicaragüense aumenta la pobreza.

*Palabras clave: Nicaragua, política fiscal, desarrollo rural, pobreza, desigualdad, CEQ*

## ABSTRACT

Poverty and inequality are two of the main problems that affect Central American people, especially who live in rural areas. Fiscal policy is the primary tool that States have to reduce inequality. Reducing inequality in turn affects the decrease in poverty levels. To analyze the impact of fiscal policy on inequality and poverty in Central American countries was used the methodology «Commitment to Equity» (CEQ). In general, fiscal interventions (taxes and direct transfers) increase poverty in the region. The increase in poverty in Central America occurs when the disposable income turns into post-fiscal income; that is, after the payment of indirect taxes; this is because such taxes are regressive. In Nicaragua, fiscal policy has a slight impact on the reduction of inequality through public spending and not by taxes. Expenditures on education and health are the tools that have the greatest impact in reducing inequality. Nicaraguan fiscal policy increases poverty.

*Key words: Nicaragua, fiscal policy, rural development, poverty, inequality, CEQ*

# CONTENIDO

Introducción	7
<b>1</b> La reducción de la pobreza y la desigualdad: el doble reto de la política fiscal	<b>8</b>
<b>1.1</b> Pobreza y desigualdad: consideraciones iniciales	<b>9</b>
<b>1.2</b> El papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad	<b>10</b>
<b>1.3</b> La pobreza y desigualdad en Centroamérica antes de la intervención de la política fiscal	<b>11</b>
<b>1.3.1</b> La pobreza rural antes de la intervención de la política fiscal	<b>11</b>
<b>1.3.2</b> Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal	<b>13</b>
<b>1.4</b> De una política fiscal de supervivencia a una como instrumento para alcanzar el desarrollo	<b>14</b>
<b>2</b> Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en la zona urbana y rural de Centroamérica	<b>16</b>
<b>2.1</b> Incidencia en la pobreza	<b>17</b>
<b>2.2</b> Incidencia en la desigualdad	<b>18</b>
<b>2.3</b> Incidencia de los impuestos en el ingreso	<b>19</b>
<b>2.4</b> Gasto en educación y salud	<b>20</b>
<b>3</b> Incidencia de la política fiscal en Nicaragua	<b>22</b>
<b>3.1</b> Perfil de la pobreza nicaragüense antes de la intervención de la política fiscal	<b>23</b>
<b>3.1.1</b> Determinantes de la pobreza rural nicaragüense	<b>23</b>
<b>3.2</b> La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en Nicaragua	<b>25</b>
<b>3.3</b> Nicaragua: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural	<b>25</b>
<b>3.3.1</b> Incidencia global en la pobreza	<b>26</b>
<b>3.3.2</b> Incidencia global en la desigualdad	<b>27</b>
<b>3.4</b> Aproximaciones a la incidencia de la política fiscal y cobertura de programas analizados según variantes metodológicas	<b>28</b>
<b>3.4.1</b> Proporción de beneficios recibidos por cada grupo de ingreso y fugas de los programas de transferencias directas	<b>29</b>
<b>3.4.2</b> Programas de gasto: ¿Progresividad y sesgo hacia las personas con menos ingresos?	<b>31</b>
<b>3.4.3</b> Incidencia de la política fiscal (ingresos y gastos) por deciles de ingreso	<b>32</b>
Reflexiones finales	<b>36</b>
Recomendaciones	<b>37</b>
Referencias bibliográficas	<b>38</b>
Anexos	<b>40</b>

## TABLAS

<b>Tabla 1.</b>	Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica	<b>12</b>
<b>Tabla 2.</b>	Nicaragua: Estructura impositiva e impuestos incluidos en el análisis (2009)	<b>20</b>
<b>Tabla 3.</b>	Nicaragua: Gasto público y gasto público incluido en el análisis de incidencia fiscal (2009)	<b>30</b>
<b>Tabla 4.</b>	Nicaragua: Estructura impositiva e impuestos incluidos en el análisis (2009)	<b>43</b>
<b>Tabla 5.</b>	Nicaragua: Gasto público y gasto incluido en el análisis de incidencia fiscal (2009)	<b>44</b>

## GRÁFICAS

<b>Gráfica 1.</b>	Pobreza en América Latina (porcentajes, alrededor de 2010)	<b>12</b>
<b>Gráfica 2.</b>	Centroamérica: Distribución del ingreso a nivel nacional, urbano y rural	<b>13</b>
<b>Gráfica 3.</b>	Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza extrema, por área geográfica	<b>17</b>
<b>Gráfica 4.</b>	Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza total, por área geográfica	<b>18</b>
<b>Gráfica 5.</b>	Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica	<b>19</b>
<b>Gráfica 6.</b>	Centroamérica: Porcentaje de gasto en educación por estratos de pobreza, por área de residencia	<b>21</b>
<b>Gráfica 7.</b>	Centroamérica: Porcentaje de gasto en salud por estratos de pobreza, por área de residencia	<b>21</b>
<b>Gráfica 8.</b>	Nicaragua: Evolución de la pobreza por área geográfica (1993-2009)	<b>23</b>
<b>Gráfica 9.</b>	Nicaragua: Determinantes de pobreza extrema rural	<b>24</b>
<b>Gráfica 10.</b>	Nicaragua: Evolución de la desigualdad en el nivel nacional, en las áreas urbana y rural (1993-2009)	<b>25</b>
<b>Gráfica 11.</b>	Nicaragua: Incidencia de la política fiscal en la pobreza de ingreso, por área geográfica (2009)	<b>26</b>
<b>Gráfica 12.</b>	Nicaragua: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica	<b>27</b>
<b>Gráfica 13.</b>	Nicaragua: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por cambio en el tipo de ingreso y área geográfica (2009)	<b>28</b>
<b>Gráfica 14.</b>	Nicaragua: Coeficientes de concentración por programa de gasto, por área geográfica (2009)	<b>31</b>
<b>Gráfica 15.</b>	Nicaragua: Curvas de incidencia de los impuestos directos y la contribución a la salud, por área geográfica	<b>32</b>
<b>Gráfica 16.</b>	Nicaragua: Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica	<b>33</b>
<b>Gráfica 17.</b>	Nicaragua: Curvas de incidencia de los subsidios e impuestos indirectos, por área geográfica	<b>34</b>
<b>Gráfica 18.</b>	Nicaragua: Curvas de incidencia del gasto en educación y salud, por área geográfica	<b>35</b>

# SIGLARIO

<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CEQ (siglas en inglés)</b>	Compromiso por la Equidad
<b>EMNV</b>	<i>Encuesta nacional sobre mediciones del nivel de vida</i>
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
<b>GPDR</b>	Gasto público en desarrollo rural
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>INSS</b>	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
<b>ISR</b>	Impuesto sobre la renta
<b>ISV</b>	Impuesto sobre ventas
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>Sedlac</b>	Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe

# INTRODUCCIÓN

El 45% de la población centroamericana habita en espacios rurales. Por ello, el desarrollo rural se convierte en una prioridad que los países de la región no pueden dejar de lado como parte de su proceso de desarrollo nacional y consolidación democrática.

El papel del Estado es fundamental para la consecución del desarrollo rural, especialmente si se consideran los retos en materia de pobreza y desigualdad rural que enfrenta la región centroamericana: Nicaragua no es la excepción.

La política fiscal constituye una de las herramientas con la que los Estados cuentan para incidir en el desarrollo rural. En Centroamérica, las inversiones en desarrollo rural representan, en promedio, entre el 4.9 y el 8.5% del producto interno bruto (PIB), lo que en términos per cápita se traduce en asignaciones anuales que van de los USD216.6 a los USD517. En el contexto fiscal, las inversiones en desarrollo rural representan entre el 16 y el 26.4% del presupuesto total de los Estados centroamericanos.

En el caso particular de Nicaragua, entre 2007 y 2012, el gasto público en desarrollo rural (GPDR) fue, en promedio, de USD542 millones, con una leve alza, ya que durante esos años el monto pasó de USD463.1 millones a USD619.1

millones. En promedio, Nicaragua invirtió en este período apenas USD0.66 por cada persona que habitaba en la zona rural, lo cual refleja la inversión más baja de la región centroamericana.

En este contexto, el presente documento busca analizar la incidencia del gasto público y del sistema impositivo en la reducción de la pobreza y desigualdad en las zonas rurales, mediante el uso de la metodología «Compromiso con la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés).<sup>1</sup> La metodología del CEQ consiste en un análisis estándar de incidencia realizado a partir de los datos que proporcionan las encuestas de hogares de propósitos múltiples y las cuentas nacionales. El ejercicio, además de evaluar la incidencia, genera una serie de indicadores que permiten medir la progresividad de la política fiscal en Nicaragua.

La aplicación de la metodología revela que, en el caso nicaragüense, la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza. Ello permite destacar que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas urbanas que en las rurales, lo que reduce la desigualdad; no obstante, es incapaz de lograr la reducción de la pobreza.

<sup>1</sup> Este estudio se llevó a cabo con base en la metodología de incidencia fiscal desarrollada por el Instituto Compromiso por la Equidad de la Universidad de Tulane.



1

CAPÍTULO



**LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA  
Y LA DESIGUALDAD:  
EL DOBLE RETO  
DE LA POLÍTICA FISCAL**

La pobreza y la desigualdad son dos problemáticas complejas y diferentes, pero íntimamente relacionadas entre sí. La desigualdad se ve reflejada en diferentes fenómenos políticos, económicos y culturales como la distribución del consumo, la propiedad de la tierra, el acceso a la salud y educación, y la representatividad política. En este sentido, la desigualdad limita las posibilidades de la población para superar la condición de pobreza. Ninguna política que busque reducir la pobreza puede estar desvinculada de la lucha por disminuir la desigualdad: lo que debe buscarse es la creación de un ciclo virtuoso. Una distribución del ingreso más equitativa ayuda a mejorar el entorno social y la convivencia del país, a la vez que la disminución del porcentaje de personas viviendo en situaciones de precariedad facilita su integración al ámbito productivo; esto favorece, paralelamente, el crecimiento económico, el que por su parte apoya la creación de empleo y, en el marco de un sistema tributario eficiente y equitativo, contribuye al financiamiento de las políticas sociales (Rimisp, 2012).

## 1.1 Pobreza y desigualdad: Consideraciones iniciales

La generación de los ingresos de las personas proviene, principalmente, de mercados de factores de producción imperfectos e ineficientes, cuyo resultado es una enorme brecha en la distribución de ingresos y riqueza entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y aquellos que, en el mejor de los casos, tienen la posibilidad de contar con un trabajo que les permita subsistir.

Esto se refleja en los altos niveles de pobreza y desigualdad persistentes en la región centroamericana, lo cual viene a recordar con crudeza que la liberalización y la globalización económicas no han creado un ambiente conducente al desarrollo sustentable ni socialmente equitativo. Incluso en la actualidad,

cuando la reducción de la pobreza es relativamente importante en la agenda política internacional y los Gobiernos llevan a cabo iniciativas directas con relación a la pobreza a través de distintos programas, la pobreza y la desigualdad se muestran como enemigos complejos (UNRISD, 2011).

Ante esa realidad, los Estados están obligados a actuar. En el caso de la pobreza — medida desde la perspectiva del ingreso y el consumo—, su combate se puede dar a partir de dos estrategias: el aumento del volumen de recursos (crecimiento económico) y la reducción de la desigualdad, o combinaciones de ambas. El combate de la pobreza implica un aumento del ingreso de las personas pobres, el cual puede ocurrir solamente cuando todos los ingresos crecen, o cuando existe un proceso de redistribución (Paes de Barro, De Carvalho, Franco, Ganuza, & Mendoça, 2005).

Aquellos países que utilizan como estrategia el crecimiento económico para reducir la pobreza tienen como punto de partida la teoría del rebalse, según la cual existiría un crecimiento tal que permitiría que incluso las personas con menos recursos incrementaran sus ingresos y, de esta forma, superarían su situación de pobreza. Lo peligroso de esta estrategia es que los esfuerzos por reducir la pobreza se concentren únicamente en la búsqueda del crecimiento económico sin importar cómo, es decir, a través de reducción de salarios u otorgamiento de privilegios, lo cual puede provocar que, incluso ante elevados niveles de crecimiento económico, la tasa de pobreza aumente. Además, si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aún en condiciones de crecimiento sostenido, pues el crecimiento económico no garantiza un mayor bienestar para todo el mundo (Lustig, 1998). Para evitar que esto suceda y que en el largo plazo el crecimiento económico logre mejorar las condiciones de vida de la población, en materia

económica, se debe buscar un desarrollo productivo inclusivo. Esto lleva a plantear que la reducción de la pobreza no puede alcanzarse sin una dicotomía de las políticas económicas y sociales (Machinea & Cruces, 2006).

## 1.2 El papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad

La política fiscal es la herramienta principal para que los Gobiernos incidan en la distribución del ingreso (FMI, 2014). La política fiscal puede influir sobre la equidad dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno y quiénes contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos.

La forma más evidente en la que la política fiscal contribuye a reducir la desigualdad es a través del gasto público. Mediante un gasto público eficiente y transparente en educación, salud, vivienda o justicia, el Estado puede influir directamente en las personas y contribuir a mejorar sus opciones de vida; es decir, el gasto público incide directamente en la igualdad de oportunidades de la población.

La capacidad redistributiva del gasto público es diversa; por ejemplo, el gasto social tiene una mayor capacidad de favorecer la equidad, lo cual se debe a que sirve para proveer servicios que son recibidos directamente por las personas, como la educación, salud, vivienda y protección social, entre otros.

Como se mostrará más adelante, el gasto en educación es más progresivo que el gasto en salud y, al cuantificar la distribución de sus beneficios, se observa que tiene efectos de mejora en la equidad. La mayor capacidad redistributiva del gasto público en educación con respecto al de salud se debe a que usualmente el primero absorbe una proporción importante de recursos destinados al ámbito social dentro

«Se corre el peligro de incurrir en terribles desigualdades si quienes han escapado de la indigencia utilizan su riqueza para impedir el paso a los que aún están presos de la miseria. Contar con un buen sistema educativo, una asistencia sanitaria accesible y eficaz, y unos medios de saneamiento eficientes beneficia a todo el mundo, y las nuevas clases medias deberían estar encantadas de pagar impuestos que ayuden a otros a compartir su buena suerte. Adam Smith dijo que “para cualquier persona, un impuesto es un emblema, no de esclavitud sino de libertad”. Si los impuestos se gastan con sensatez, la libertad podrá difundirse ampliamente».

Angus Deaton, Nobel de Economía  
*El País, 25 de octubre de 2015*

de los presupuestos. Lo anterior se fundamenta en el argumento de que la educación es uno de los pilares para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Icefi, 2012). Tomando en cuenta su impacto potencial en la reducción de la desigualdad, este tipo de gasto debería estar protegido de recortes presupuestarios (Lustig, 2000).

Si bien el gasto social tiene una influencia más directa en la equidad, la influencia de la inversión pública en la reducción de la desigualdad no se debe menospreciar. La dotación de infraestructura básica (camino rurales, agua potable, electricidad, saneamiento y telefonía) y la implementación de actividades que incentiven el empleo, si se ejecutan de manera adecuada, pueden ampliar las posibilidades de desarrollo.

En adición a los aspectos ya mencionados, si los Estados son capaces de crear mecanismos para la discusión de las prioridades de desarrollo de los países, el gasto público se convierte en una herramienta para la construcción de ciudadanía, consolidación de la democracia

y fortalecimiento de la legitimidad del Estado (Icefi, 2012).

Por el lado de los ingresos públicos, la política fiscal puede incidir en la reducción de la desigualdad mediante el sistema tributario. El sistema tributario, en el largo plazo, puede contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad por medio de un sistema de imposición progresivo que reduzca el ritmo de acumulación de capital (Alvaredo & Piketty, 2010); sin embargo, su mayor contribución a la equidad se da a través del financiamiento del gasto público. Por ello, la capacidad redistributiva del sistema tributario depende de dos aspectos: la progresividad de los impuestos y un nivel significativo de recaudación.

Los países de América Latina se encuentran atrapados en un círculo vicioso en el que una alta inequidad en la distribución del ingreso impide aumentar los ingresos fiscales, lo que a su vez limita las posibilidades del Estado de mejorar las perspectivas económicas de las personas más pobres, lo cual, en el largo plazo, intensifica las inequidades (Breceda, Rigolini, & Saavedra, 2009).

Por si fuera poco, como bien lo plantea Aaron Schneider (2014:10), «[...] los impuestos expresan en términos fiscales las maneras en que se organizan los grupos y cómo avanzan en un proyecto para sus Estados; y es a través de los impuestos que podemos identificar si se está desarrollando una construcción del Estado, y de qué manera».

En este sentido, se puede afirmar que, en el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad (Icefi, 2012).

### 1.3 La pobreza y la desigualdad en Centroamérica antes de la intervención de la política fiscal

La pobreza es identificada como una dimensión crítica del contexto sociodemográfico de Centroamérica; sus altos niveles persisten en la región, especialmente en los países conocidos como CA4.<sup>2</sup> Las proyecciones de cambio son pocos halagüeñas debido a la falta de abordaje específico de los problemas estructurales que ocasionan la pobreza, así como a la apuesta de la región por patrones de crecimiento económico excluyente. Ligada a este flagelo se encuentra la desigualdad, la cual muestra altos niveles de concentración de riqueza y exclusión social en toda la región centroamericana.

#### 1.3.1 La pobreza rural antes de la intervención de la política fiscal

A pesar de que en Latinoamérica la pobreza ha disminuido de manera gradual y significativa en los últimos 20 años (Cedlas y Worldbank, 2015), esta se encuentra en el CA4 por encima de la tasa promedio no ponderada de una muestra de 19 países latinoamericanos. En efecto, la pobreza extrema en Guatemala alcanzó un 40.7%; en Honduras, un 37.4%; en Nicaragua, una tasa del 29.3% y, en El Salvador, un 16.6%, mientras que el promedio en América Latina fue del 15% (gráfica 1). Esto denota que la región centroamericana es una de las más pobres de América Latina.

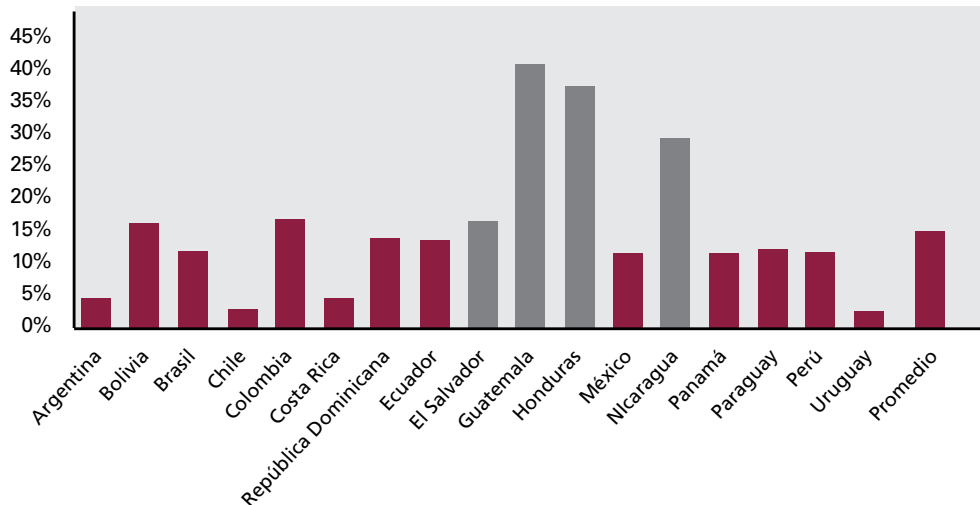
Más del 45% de la población de Centroamérica habita en las zonas rurales. En comparación con los habitantes de las áreas urbanas, las poblaciones rurales tienen menor acceso a los bienes y servicios básicos que el Estado debe facilitar para el bienestar de los ciudadanos

<sup>2</sup> El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

(IcEFI, 2015). Al adentrarse y ver las diferencias de la pobreza por zona geográfica de cada uno de los países, se aprecia que es en las zonas rurales donde se encuentran los mayores focos. Guatemala es el país que presenta los peores resultados, pues casi la mitad de la población de las zonas rurales vive en pobreza extrema (con

menos de USD2.5 PPP). Con similares valores se encuentra Nicaragua (45.7%), y luego le siguen El Salvador y Honduras. Además, se evidencia cómo en las zonas urbanas el porcentaje de pobreza extrema es muy inferior, incluso para El Salvador solo representa un 9.79%.

**Gráfica 1. Pobreza en América Latina (en porcentajes, alrededor de 2010)**



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en datos de Cedlas y Worldbank (2015)

**Tabla 1. Población total y población en pobreza extrema (2011)**

Indicador	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Población total (%)	62.6	37.4	48.5	51.5	45.5	54.5	57.3	42.7
Pobreza extrema (%) <sup>a</sup>	9.8	34.8	19	46.7	13.9	32.05	16.9	45.7
Pobreza total (%) <sup>b</sup>	26.8	60.0	40.5	75.5	24.3	49.7	36.8	67.9

a. Para el ingreso de mercado (prefiscal), la pobreza extrema se mide usando la línea de pobreza internacional de USD2.50 diarios, ajustados por paridad de poder de compra.

b. La pobreza total se mide, para el ingreso de mercado (prefiscal), mediante el uso de la línea de pobreza internacional de USD4 diarios, ajustados por paridad de poder de compra.

Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada uno de los países

### 1.3.2 Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal

En los países de América Latina, la distribución de los ingresos es una de las más desiguales, lo que se ve reflejado en que el índice de Gini promedio para la región supere el promedio de diferentes regiones del mundo, con excepción del África subsahariana (Cepal, 2012). Las naciones del CA4 siguen el comportamiento de la región: su índice de Gini promedio, de 0.4996, es apenas superior al promedio latinoamericano de 0.4960. Desde la perspectiva individual, El Salvador y Nicaragua son los países centroamericanos con niveles de desigualdad inferiores al promedio de América Latina, mientras que Guatemala y Honduras presentan niveles mayores.

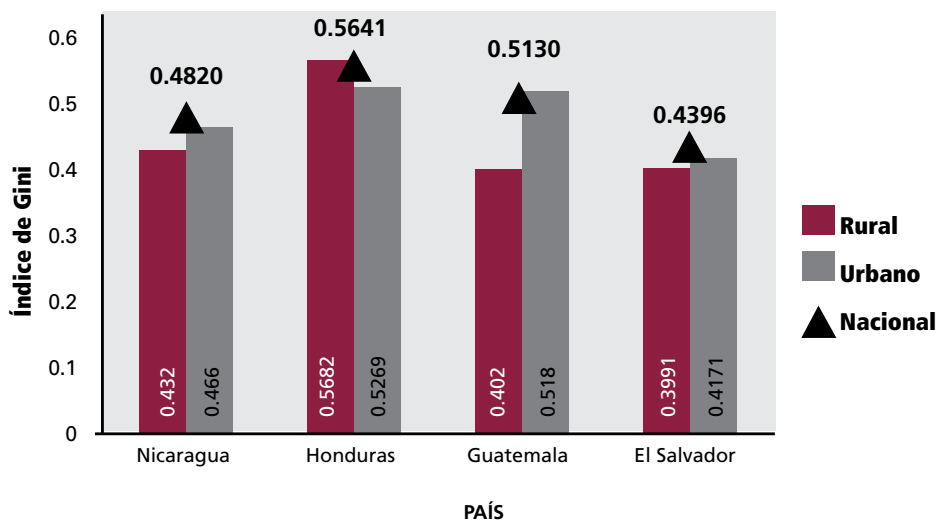
Las diferencias en la distribución del ingreso se presentan en el interior de cada país, con

excepción de Honduras. Los países del CA4 muestran mayores desigualdades en el ámbito urbano, a pesar de que la pobreza es mayor en la zona rural. Esto denota que en el área rural no hay grandes diferencias de ingreso entre las personas pobres y las no pobres; en cambio, en las zonas urbanas se evidencian las desigualdades en el acceso y calidad del empleo, así como la concentración de personas con mayores ingresos.

Guatemala es el país con mayores disparidades al comparar la distribución de ingresos en lo rural versus lo urbano; en la zona urbana, la desigualdad es un 28.9% superior a la observada en el área rural. El Salvador, por su parte, es el país que menor diferencia evidencia: la desigualdad en las áreas urbanas solo es un 4.5% mayor que la presente en las zonas rurales. En el caso de Nicaragua, esta diferencia es del 7.9%.

**Gráfica 2. Centroamérica:  
Distribución del ingreso a nivel nacional, áreas urbana y rural**

(Índice de Gini con respecto al ingreso de mercado, 2011)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en encuestas de hogares de los países

## 1.4 De una política fiscal de supervivencia a una que sea instrumento para alcanzar el desarrollo

En los últimos años —especialmente con posterioridad a la gran crisis financiera internacional de 2008 y 2009—, la política fiscal en Centroamérica se ha enfocado en la búsqueda de soluciones de corto plazo para resolver las deficiencias coyunturales que presentan los presupuestos de los países; también, se ha destinado a crear condiciones que traten de preservar la sostenibilidad fiscal, sobre todo en la administración de la deuda pública. En forma paralela a la difícil situación fiscal, varios países de la región han experimentado tasas de crecimiento económico muy limitado, lo que condiciona el aumento de los ingresos tributarios y, en muchos casos, las posibilidades de ejecución de políticas públicas, debido a que se reducen los recursos estatales disponibles para combatir la pobreza y dar respuesta a los problemas sociales, en particular los de la zonas rurales (Icefi, 2014).

Por el lado del gasto, se observa en toda la región una contracción de la inversión pública, así como niveles insuficientes de recursos para atender las ingentes necesidades sociales; incluso los tamaños del Estado tienden a estancarse y, en ocasiones, a disminuir. Se dificulta justipreciar la brecha de gasto según las necesidades a enfrentar debido a la carencia de indicadores de eficacia y efectividad, sumada a las altas rigideces presupuestarias. Esto es acompañado por una limitada planificación institucional, el raquitismo de los servicios civiles y de gestión pública, y leyes de compras y contrataciones engorrosas y desactualizadas. A este panorama ya de por sí difícil cabe sumar los casos de corrupción, los cuales han sido una constante en el ejercicio del poder público.

Por su parte, los ingresos siguen siendo insuficientes para hacer frente a todos los desafíos de la región. Por si fuera poco, la tendencia de las cargas tributarias es a la baja. Quizá el caso más dramático sea el de Guatemala, que puede cerrar el año 2015 con una carga de alrededor del 10% del producto interno bruto (PIB). El impuesto general al consumo (o impuesto al valor agregado, IVA) constituye el principal pilar de la recaudación tributaria de todos los países pero, como se podrá constatar más adelante, se trata de un impuesto regresivo. Y en cuanto al impuesto sobre la renta (ISR), en casi todos los países se aplica el principio de renta de fuente nacional en vez del de renta mundial, lo que abre amplios espacios para la elusión fiscal; además, la estructura del impuesto sigue siendo cédular, ya que en la mayoría de esquemas se grava por separado los distintos tipos de ingreso que percibe un mismo contribuyente, lo que hace prácticamente imposible la equidad horizontal del sistema tributario, o sea, que contribuyentes con ingresos similares paguen un monto parecido de impuestos (Icefi, 2012).

Aunado a lo anterior se encuentra el otorgamiento de excesivos privilegios fiscales, lo cual ha profundizado la precarización de las finanzas públicas. También se asiste a una alarmante debilidad de las administraciones tributarias, lo cual se ve reflejado en los altos niveles de evasión de impuestos y la incapacidad de las contralorías de fiscalizar adecuadamente el uso de los recursos públicos.

En síntesis, la actual política fiscal de la región es de supervivencia. A pesar de este desalentador panorama, una Centroamérica diferente, más próspera y con mayor bienestar es posible. Pero para ello se necesita hacer cambios profundos en la política fiscal, lo que requiere acuerdos que permitan finanzas públicas sostenibles y suficientes. Los imprescindibles de esta agenda pueden delimitarse en cuatro esferas.

Primero, sobre el ingreso, la necesidad de fortalecer las administraciones tributarias en la búsqueda de una mayor productividad de los impuestos existentes: mayor independencia política, mejores planes para el control y la fiscalización, así como una gestión más sencilla para el contribuyente. El otro elemento que jugará un rol importante es la construcción de sistemas tributarios más progresivos, a lo que puede contribuir tanto la reducción de los privilegios fiscales —principalmente aquellos relacionados con impuestos directos— como el aumento de la base tributaria y la búsqueda de progresividad del ISR. La lucha contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión, entre otros) ayudará a elevar la moral fiscal de la sociedad centroamericana.

Segundo, por el lado del gasto público, se presenta como un significativo reto la evaluación del impacto de lo que se ejecuta por medio de las políticas públicas. Ello, como medida previa para calcular las brechas de gasto/ resultado por lograr, en ámbitos tales como las inversiones en niñez y adolescencia, juventud, mujeres, desarrollo rural y cambio climático. El otro elemento importante en la discusión sobre el gasto es la necesidad de mayor vinculación entre este y la planificación, así como la determinación de las rigideces actuales y su relación con objetivos de desarrollo. Las inversiones públicas —tanto económicas como sociales—, postergadas en los últimos años, deben estar en el centro de la discusión de un

pacto fiscal, como mecanismos que acrecientan el capital social y las posibilidades de crecimiento económico sustentable y sostenido.

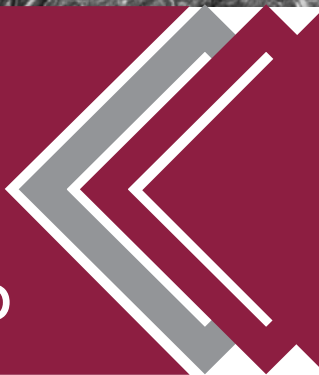
La tercera esfera se refiere a la sostenibilidad y suficiencia fiscal. En este ámbito, será imprescindible reconocer que los desajustes estructurales de la política fiscal obligan, necesariamente, a estudiar la deuda pública y la manera de reducir su peso sobre los presupuestos, tanto en su figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Uno de los temas estratégicos para la sostenibilidad, en algunos países, será el estudio de la seguridad social y la forma de asumir sus costos. Por su parte, la suficiencia fiscal exigirá reconocer el monto necesario de recursos con los que debe contar el Estado para poder cumplir con el mandato considerado por la sociedad en el mediano plazo. Esto significará un plan fiscal multianual que pase de ser un mero referente a ser un instrumento de política económica y social.

Y, finalmente, la cuarta esfera, relativa a la transparencia, la rendición de cuentas y la educación fiscal ciudadana. Este parece ser uno de los mayores desafíos para los Estados en la actualidad. Es urgente publicar más información fiscal y de una manera más comprensible para la ciudadanía en general. En este ámbito también es de cardinal relevancia el fortalecimiento de las contralorías, de manera que puedan desempeñar con más eficacia su rol fiscalizador.



# 2

CAPÍTULO



**INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL  
EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD  
EN LA ZONA URBANA Y  
RURAL DE CENTROAMÉRICA**

A continuación se presentan los resultados de la aplicación de la metodología del CEQ<sup>3</sup> para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países que conforman la denominada subregión del CA4.

## 2.1 Incidencia en la pobreza

En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) que afectan de manera contundente el ingreso de las familias en Centroamérica aumentan la pobreza en la región. Al analizar la pobreza utilizando las líneas internacionales —USD2.5 PPP (paridad del poder adquisitivo, por sus siglas en inglés) para la pobreza extrema y USD4 PPP para la pobreza total— se puede apreciar cómo este fenómeno se suscita tanto en el área urbana como en la rural.

Honduras quizá sea el caso más dramático, pues allí la pobreza extrema se incrementa casi un 17% en la zona urbana, y un 11% en la rural. Guatemala muestra una tendencia similar, ya que en lo urbano la pobreza se dispara en un 13%, y un 3% en lo rural. Por su parte, Nicaragua y El Salvador muestran resultados ambivalentes, pues mientras en el primero de estos países la pobreza extrema en la zona rural se reduce en un punto, se extiende

en 15 puntos en la zona urbana; en tanto en El Salvador, en la zona rural, aumenta un 0.3%, mientras que en lo urbano disminuye un 3.2%.

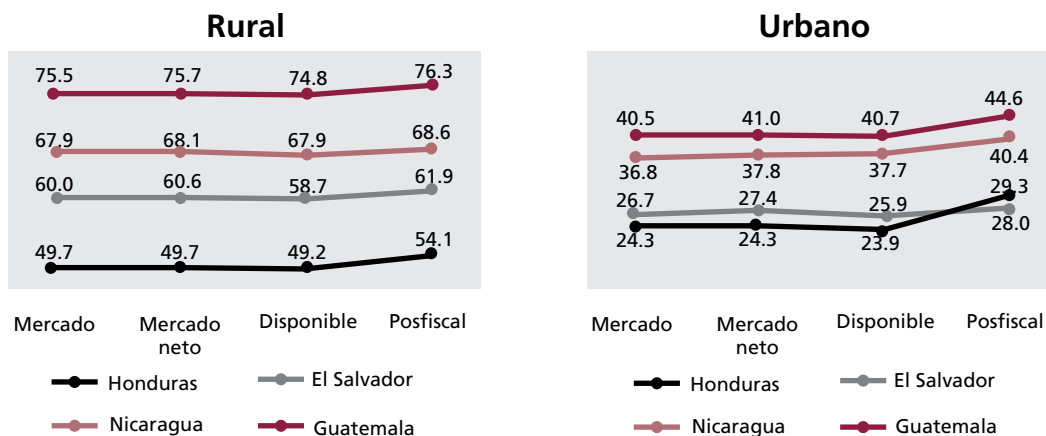
En todos los países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos. Esto se debe a que este tipo de impuestos, además de ser regresivo, es pagado por todas las personas, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

Lo anterior se agrava cuando se analiza el porcentaje de pobreza total, pues en todos los países y en todas las zonas esta enfermedad social se agudiza. En Honduras, por ejemplo, el porcentaje de pobreza total se acrecienta 21 y 9% en la zona urbana y rural, respectivamente. En Guatemala, luego de la intervención de la política fiscal, llega a representar un 76.3% en la zona rural y casi un 45% en la urbana. Por su parte, en El Salvador y Nicaragua en lo urbano se aumenta alrededor de un 10%.

Esto muestra que el efecto de todos los impuestos, los subsidios y las transferencias directas sobre la pobreza es negativo, independientemente de la zona de residencia. A pesar de que las transferencias directas contribuyen positivamente a la reducción de la

**Gráfica 3. Centroamérica:**  
**Incidencia de la política fiscal en la pobreza extrema, por área geográfica, 2011**

(Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de USD 2.5 PPP, según los distintos tipos de ingreso)

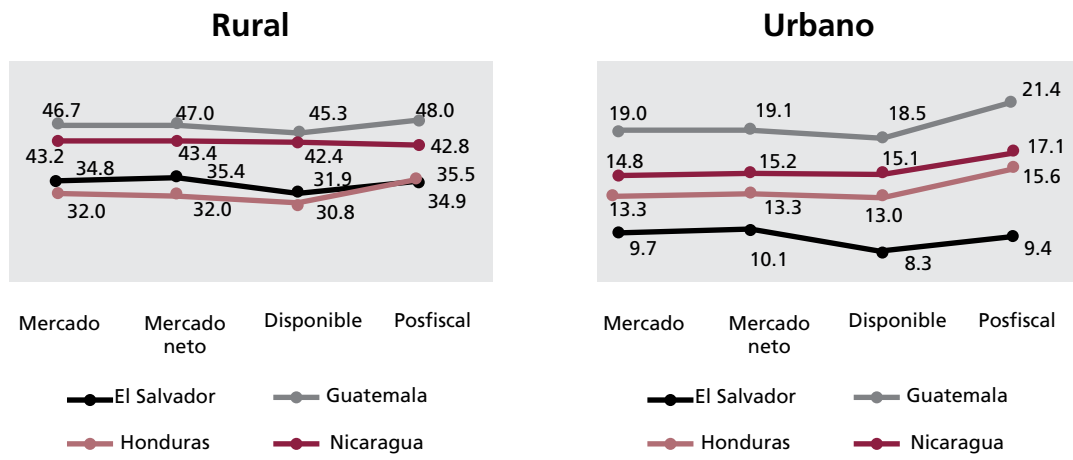


Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEQ

<sup>3</sup> Para una revisión más profunda de la metodología CEQ, véase el anexo 1.

### Gráfica 4. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza total, por área geográfica, 2011

(Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de USD 4 PPP, según los distintos tipos de ingreso)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO

pobreza, su efecto es superado por el impacto de los impuestos indirectos. Este resultado está asociado, principalmente, con la cobertura de esta clase de programas y el tamaño relativamente pequeño de los beneficios monetarios otorgados a los beneficiarios de ellos, lo cual contrasta con la amplia cobertura que tienen los impuestos indirectos.

## 2.2 Incidencia en la desigualdad

A continuación se dará respuesta a la interrogante sobre si la actual política fiscal reduce la desigualdad en Centroamérica. Para ello se verá el efecto que tiene cada uno de sus componentes, por lo que se hará uso de los distintos tipos de ingreso planteados en la metodología CEQ.

El país donde la política fiscal tiene una mayor incidencia en la reducción de la desigualdad, en las zonas rurales, es El Salvador, donde la problemática se reduce un 13.5%; le siguen Honduras, con un 10.6%; Guatemala, con un 6.7% y Nicaragua, donde el impacto es menor, pues la desigualdad disminuye un 4.7%. En tanto, en la zona urbana, aunque el impacto es más reducido, tiene el mismo

comportamiento. En El Salvador disminuye un 9.5%; en Honduras, un 8.2%; en Guatemala, un 3.3%, y en Nicaragua, un 2.9%.

Para conocer los factores de esta reducción, es preciso analizar por separado cada uno de los elementos de la política fiscal. Primero, para evaluar el impacto de los impuestos directos sobre la desigualdad es necesario examinar qué pasa cuando se cambia del ingreso de mercado al ingreso neto de mercado. Como se puede apreciar en la gráfica 5, es muy bajo el impacto que estos impuestos tienen en toda la región centroamericana (aunque es mayor en la zona urbana, lo cual en buena medida se explica por el bajo peso que tienen dentro de las estructuras tributarias de la región y el elevado número de exoneraciones y exenciones).

Establecido lo anterior, es en Honduras, con un 1.2% en la zona rural y un 3% en la urbana, donde los impuestos directos tienen una mayor incidencia en la reducción de la inequidad. Estos porcentajes, para el caso de Guatemala, son del 0.7% en lo rural y de 1.5% en lo urbano.

Por su parte, las transferencias directas son más efectivas en la reducción de la desigualdad (los

indicadores disminuyen más al pasar del ingreso neto de mercado al disponible), especialmente en la zonas rurales. Es en El Salvador donde se evidencia un mayor efecto, pues en la zona rural la desigualdad cae un 4% y, en la urbana, un 1.8%; en Guatemala se reduce un 1.8% y, en Nicaragua, un 1.3% en las zonas rurales. Se debe notar que en la zona urbana de Honduras las transferencias no tienen ningún efecto.

A diferencia de lo anterior, el efecto de los subsidios indirectos y, especialmente, de los impuestos indirectos (del ingreso disponible al posfiscal), muestra cómo en muchos países la desigualdad aumenta, sobre todo en las zonas urbanas. Por ejemplo, en estas zonas, en Guatemala, la desigualdad se incrementa un 1.4%; en Honduras y Nicaragua, lo hace en un 0.4%. El Salvador es la excepción, pues en este país se tiene un efecto inverso, ya que para la misma zona la desigualdad se reduce un 1.9%, lo cual obedece, en particular, a la cantidad de subsidios que existen.

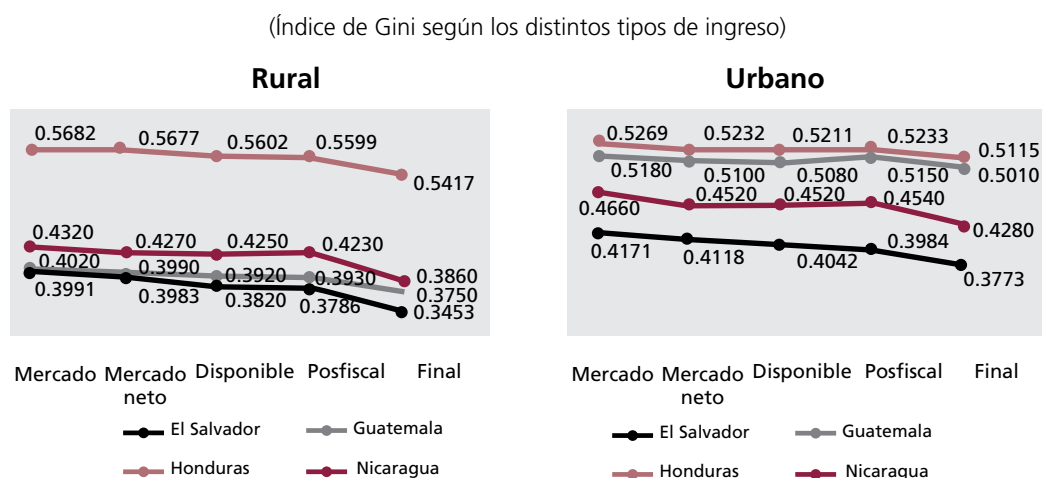
Finalmente, es el gasto en educación y salud el que logra un mayor efecto en la reducción de la desigualdad en comparación con todos los componentes del ingreso antes mencionados. Esto puede observarse en la disminución de los indicadores al trasladarse del ingreso posfiscal al

final. En la zona rural tiene un mayor impacto, de manera que en El Salvador y Honduras se logra una reducción de casi 9 puntos porcentuales; en Guatemala, de 4.6% y, en Nicaragua, de 3.3%. En cuanto a la zona urbana, aunque es menor la incidencia, es muy importante, pues en Honduras se reduce un 5.7 y un 5.3% en El Salvador, mientras que en Guatemala, un 2.7% y, en Nicaragua, un 2.3%.

## 2.3 Incidencia de los impuestos en el ingreso

El pago de impuestos tiene una mayor incidencia en los quintiles más bajos, es decir, en aquellos con menos ingresos, independientemente de las zonas de residencia. En el área rural, el pago de impuestos directos tiene poca incidencia, aun cuando se destaca su carácter progresivo, pues los tributos se concentran en los estratos con mayores ingresos. Los impuestos indirectos, por su parte, denotan un carácter regresivo al tener un mayor impacto en las personas con menores ingresos; por ejemplo, en El Salvador, mientras al 10% más pobre, de la zona rural, se le reduce su ingreso un 13.9%, al decil diez (es decir, el más rico) solo se le reduce un 11.5%. En Guatemala al primer decil, en la zona rural, se le reduce un 86.7% más el ingreso, en comparación al 10% más rico; en la zona urbana, esta cifra alcanza

**Gráfica 5. Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica, 2011**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO

un 79%. Honduras muestra igual tendencia, pues el decil con menos ingresos se le reduce en 9.8 y 21.3%, en la zona urbana y rural, respectivamente, con respecto al último quintil. Nicaragua es la excepción, pues presenta una mayor disminución en los estratos superiores en el área rural; no obstante en la urbana es mayor la incidencia en los estratos con menores recursos.

Lo anterior denota que la reducción de la desigualdad, luego de la intervención de la política fiscal, viene por el lado del gasto, no por el lado de los ingresos.

## 2.4 Gasto en educación y salud

Tal y como se ha referido, el gasto en educación y salud es el que más efecto tiene en la reducción

de la desigualdad. A pesar de ello, la evaluación demuestra que estos gastos tienen un sesgo más hacia personas pobres en las zonas rurales, aunque en las urbanas el sesgo se inclina en dirección a las personas que están por encima de la línea de pobreza.

En Guatemala, al sumar el porcentaje del gasto que se destina a las personas en extrema pobreza (menos de USD2.5 PPP al día) y pobreza relativa (entre USD2.5 y USD4 PPP al día), se puede apreciar que el 80% de las erogaciones en educación se destina a personas en situación de pobreza en el área rural; en Nicaragua, la cifra asciende al 70%; en El Salvador, a 65% y, en Honduras, a 53%. Sin embargo, cuando se hace esta comparación en la zona urbana sucede todo lo contrario: en Guatemala, la población que subsiste en la pobreza solo recibe

**Tabla 2. Incidencia de los impuestos en el ingreso, por decil y área geográfica, 2011**

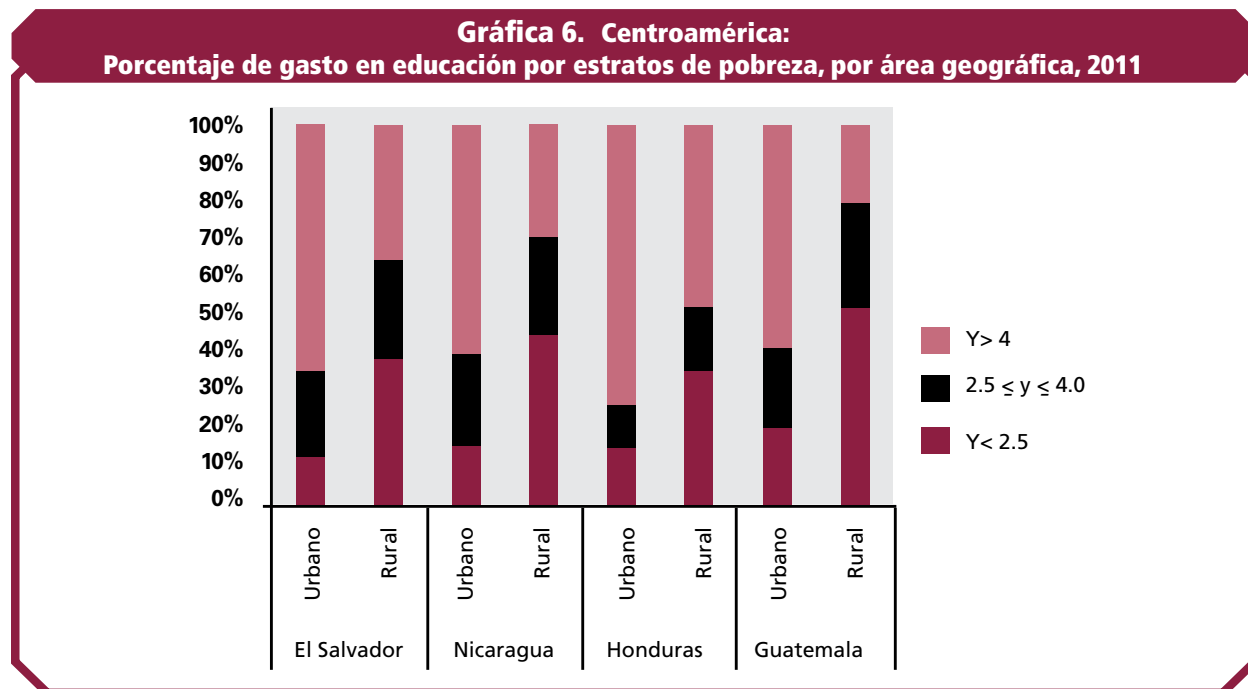
Rural								
	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0%	-13.9%	0.0%	-4.3%	0.0%	-13.4%	0.0%	-0.5%
Decil 2	0.0%	-12.8%	0.0%	-4.2%	0.0%	-12.7%	0.0%	-0.7%
Decil 3	0.0%	-12.4%	0.0%	-4.1%	0.0%	-12.8%	-0.2%	-1.0%
Decil 4	0.0%	-12.3%	0.0%	-3.9%	0.0%	-12.6%	-0.1%	-0.9%
Decil 5	0.0%	-12.0%	0.0%	-3.9%	0.0%	-12.4%	0.0%	-0.8%
Decil 6	-0.1%	-11.9%	-0.1%	-3.7%	0.0%	-12.2%	0.0%	-1.1%
Decil 7	-0.1%	-11.8%	-0.1%	-3.9%	-0.1%	-12.4%	-0.2%	-1.4%
Decil 8	-0.2%	-11.7%	-0.1%	-3.7%	0.0%	-12.1%	-0.7%	-1.7%
Decil 9	-0.4%	-11.6%	-0.2%	-3.7%	0.0%	-12.5%	-1.8%	-1.4%
Decil 10	-0.7%	-11.5%	-2.0%	-2.3%	-0.2%	-12.2%	-4.4%	-2.0%
Urbano								
	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0%	-12.5%	0.0%	-8.8%	0.0%	-13.5%	0.0%	-4.3%
Decil 2	-0.1%	-12.0%	-0.1%	-8.3%	0.0%	-12.7%	0.0%	-4.3%
Decil 3	-0.1%	-11.8%	-0.1%	-8.5%	0.0%	-12.6%	0.0%	-5.1%
Decil 4	-0.3%	-11.7%	-0.1%	-8.5%	-0.1%	-12.5%	0.0%	-4.1%
Decil 5	-0.4%	-11.6%	-0.1%	-8.3%	0.0%	-12.5%	-0.2%	-5.1%
Decil 6	-0.5%	-11.6%	-0.2%	-8.4%	0.0%	-12.3%	-0.3%	-6.1%
Decil 7	-0.7%	-11.5%	-0.2%	-8.2%	0.0%	-12.3%	-1.1%	-5.5%
Decil 8	-1.2%	-11.4%	-0.2%	-8.1%	-0.2%	-12.2%	-1.9%	-5.4%
Decil 9	-1.8%	-11.3%	-0.3%	-7.5%	-0.5%	-11.7%	-4.6%	-5.7%
Decil 10	-3.2%	-11.1%	-3.1%	-5.0%	-1.4%	-11.2%	-8.2%	-4.1%

Fuente: Icefi/FIDA con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde a la metodología del CEO

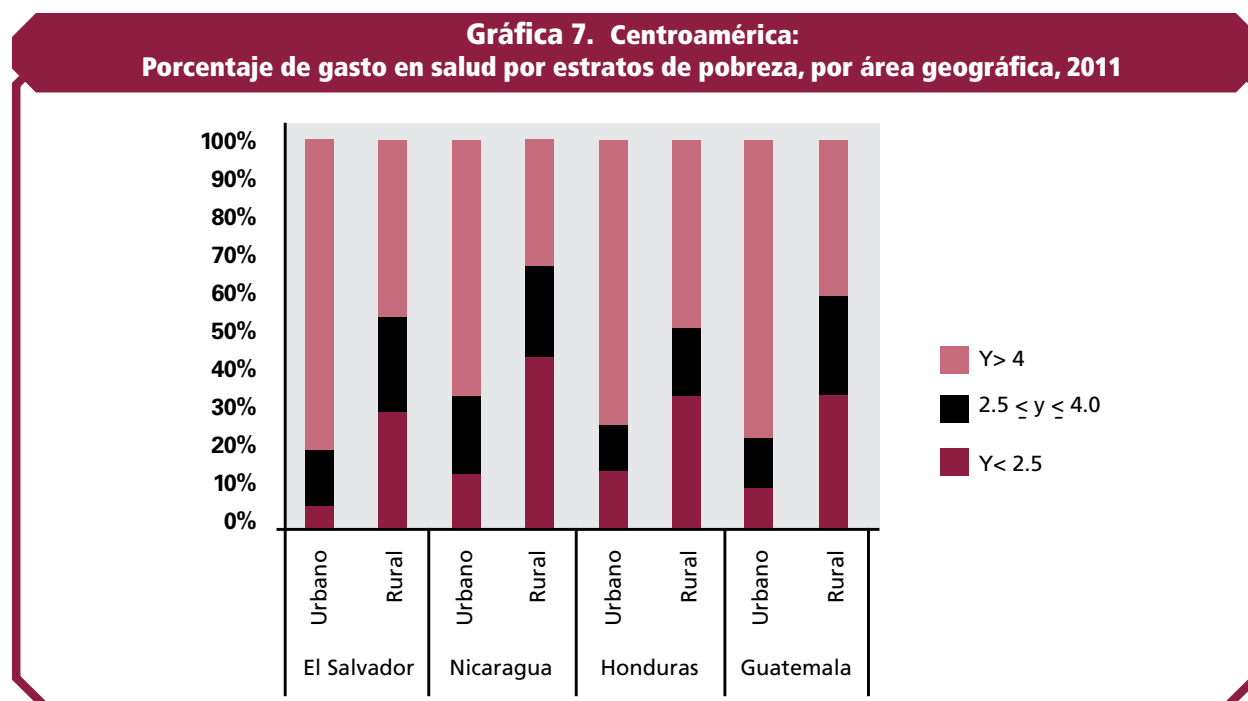
el 41%; en Nicaragua, el 40%; en El Salvador, el 35% y, en Honduras, apenas el 26%.

En cuanto a los gastos en salud, se puede apreciar una misma tendencia. En las áreas rurales se evidencia un sesgo a favor de los pobres, ya que en Nicaragua se les destina un

68%. Para el caso de Guatemala, la cifra llega al 61%, mientras que en El Salvador al 55% y, en Honduras, al 52%. En la zona urbana sucede todo lo contrario: en Nicaragua, solo se les destina el 35%; en Honduras, el 27%; en Guatemala, el 24% y, en El Salvador, el 21%.



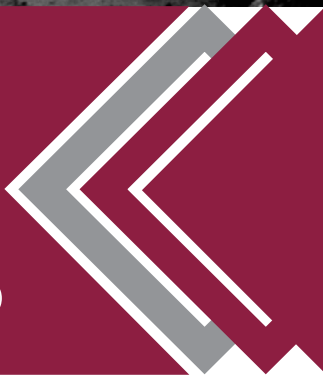
Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



**3**  
CAPÍTULO



**INCIDENCIA  
DE LA POLÍTICA FISCAL  
EN NICARAGUA**

### 3.1 Perfil de la pobreza nicaragüense antes de la intervención de la política fiscal

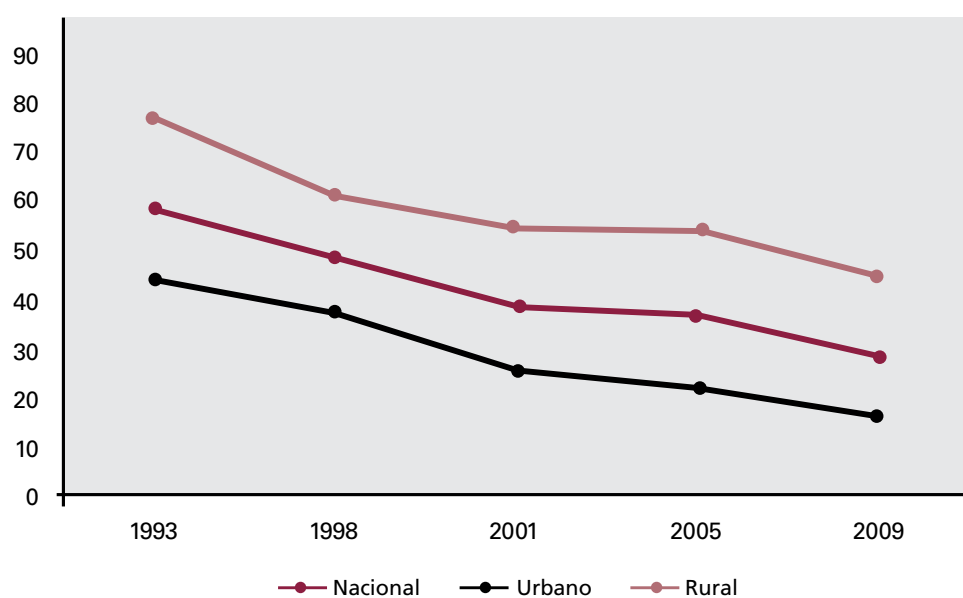
La economía nicaragüense se clasifica como una economía de ingreso bajo; es una de las economías más pequeñas de América Latina. A pesar de que la pobreza ha disminuido de forma gradual y significativa en los últimos 20 años (Cedlas y Worldbank, 2015); en Nicaragua, este flagelo se encuentra por encima de la tasa promedio de América Latina y muestra los niveles más altos de Centroamérica. La gráfica 8 presenta la evolución de la pobreza, medida también por la línea internacional de pobreza de USD2.50 dólares PPP a nivel nacional y por área geográfica (urbano y rural). La pobreza, entre 1993 y 2009, se redujo de forma sostenida. La disminución en términos absolutos en ese período fue cercana a los 30 puntos porcentuales tanto en el área urbana

como en la rural. Sin embargo, en términos relativos, la disminución de la pobreza fue mayor en la zona urbana que en la rural, pues en ese lapso la pobreza en la primera declinó un 62.7%, mientras que en el área rural lo hizo únicamente en un 40.8%.

#### 3.1.1 Determinantes de la pobreza rural nicaragüense

El problema de la pobreza es complejo y hay muchos factores que influyen en la probabilidad de que una persona o un hogar sean pobres. Para conocer los determinantes de la pobreza rural nicaragüense, en primer lugar, se estimó la probabilidad de ser extremadamente pobre antes de las transferencias gubernamentales. Ello se llevó a cabo mediante la estimación de una regresión donde la variable dependiente es una variable dicotómica igual a uno si el o la jefe del hogar es extremadamente pobre

**Gráfica 8. Nicaragua:  
Evolución de la pobreza por área geográfica (1993-2009)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas de Cedlas y Worldbank (2015)

utilizando el ingreso de mercado, y es igual a cero en caso contrario. La probabilidad de que uno de los hogares se encuentre en pobreza extrema, o no, se determinó en función de ciertas características de la persona jefa del hogar, así como a partir de variables de educación, características sociodemográficas, variables del mercado laboral (trabajo formal, trabajo calificado y trabajo técnico) y remesas familiares. La especificación empírica de las regresiones estimadas es la siguiente:

$$Plir = \alpha r + \beta Xir + \epsilon ir$$

En este caso, *Plir* es el indicador de pobreza para el jefe del hogar *i* que vive en el área *r* (*r* = rural). Esta variable toma el valor de 1 si el individuo es pobre; *Xir* es un vector de variables independientes, que incluye todas las características de los hogares mencionadas anteriormente, y  $\epsilon ir$  es un error aleatorio con media cero y varianza constante.

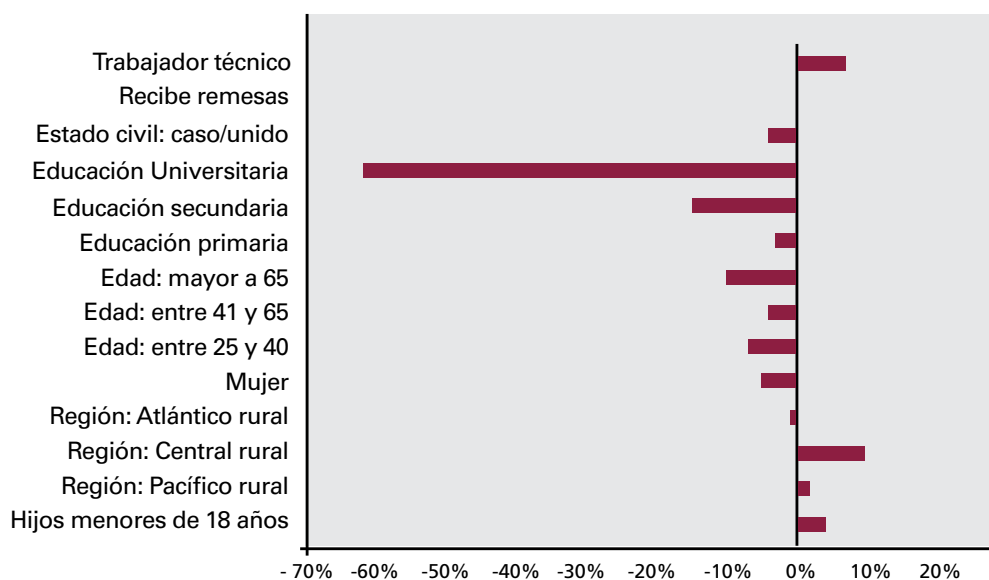
Los resultados indican que los hogares con hijos menores de 18 años tienen 4% más

probabilidades de ser pobres. Es un 6% más probable que los hogares que habitan en la región Central rural sean pobres, en comparación con los hogares que residen en la región de Managua. Para todos los niveles de educación se observa que una persona más educada tiene una menor probabilidad de ser pobre que una con un nivel de educación más bajo. Comparada con una persona que nunca asistió a la escuela, una persona que vive en el área rural y que alcanzó el nivel de educación primaria es menos probable de ser pobre en un 3%.

En la medida en que se incrementa el nivel de educación, como se esperaba, la probabilidad de ser pobre se reduce aún más. Por ejemplo — siempre relativo a una persona con ningún nivel de educación—, una persona con educación universitaria en el área rural es menos probable de ser pobre un 62%, mientras que en el área urbana su probabilidad es del 7% menos.

Una persona que recibe remesas, comparada con

**Gráfica 9. Nicaragua:  
Determinantes de pobreza extrema rural**



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en datos de la Encuesta nacional sobre mediciones del nivel de vida 2009 (EMNV 2009)

una persona que no las recibe, y una persona que trabaja como profesional, comparada con una no profesional, tienen menos probabilidades de ser pobres. Finalmente, un hogar o persona que reside en el área urbana es 6% menos probable de ser pobre que un hogar o persona del área rural.

### 3.2 La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en Nicaragua

En el nivel nacional, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del índice de Gini, experimentó una tendencia a la baja en los últimos años; ello se explica, en gran medida, por el crecimiento económico, así como por un avance en la distribución de los ingresos generados por ese crecimiento. Entre

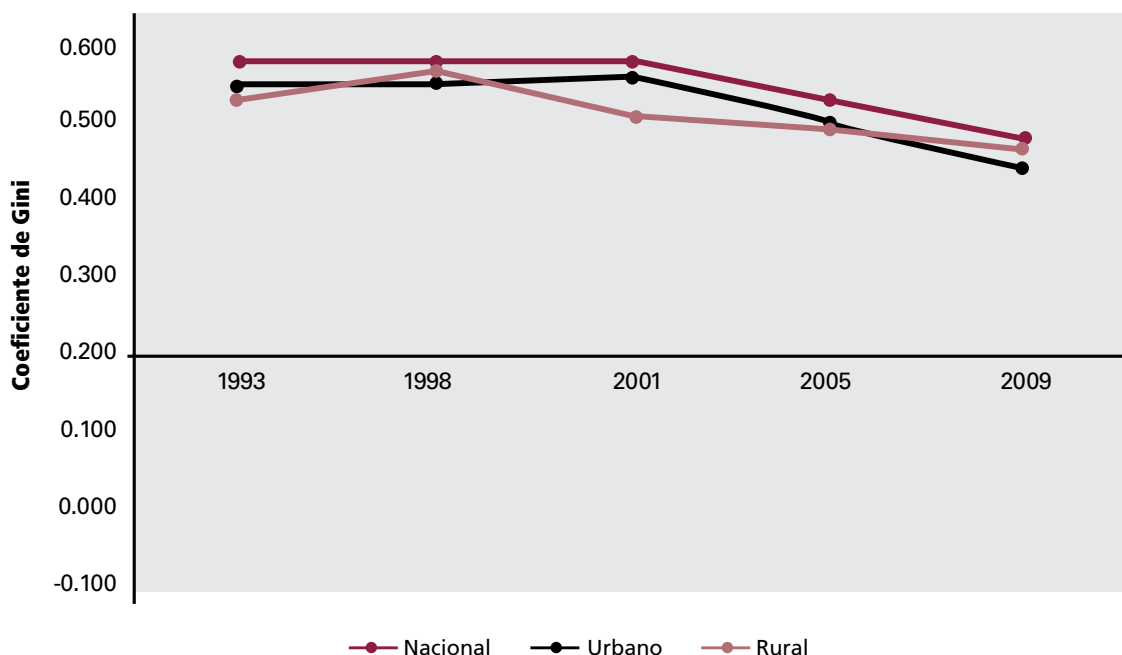
1993 y 2009, la desigualdad se redujo en un 18%, reflejado en la disminución del índice de Gini, que pasó de 0.582 a 0.478.

En comparación con el sector urbano nicaragüense, el rural presenta menores avances en la reducción de la desigualdad: entre 1993 y 2009, esta problemática pudo disminuirse solo en un 14%, mientras que en las zonas urbanas se obtuvo un 19% de logro.

### 3.3 Nicaragua: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural

El resultado de la aplicación de la metodología del CEQ muestra que la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre

**Gráfica 10. Nicaragua: Evolución de la desigualdad en el nivel nacional, en las áreas urbana y rural (1993-2009)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)

la pobreza. Ello permite destacar que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas urbanas que en las rurales, lo que disminuye la desigualdad; no obstante, es incapaz de lograr la reducción de la pobreza.

### 3.3.1 Incidencia global en la pobreza

En términos globales, la política fiscal nicaragüense aumenta la pobreza en el país. A nivel nacional, la acción del Estado no es capaz de reducir ni la pobreza total, ni la extrema. Para determinar esto se tomó como referencia la línea de la pobreza internacional, que sitúa a la pobreza extrema por debajo de los USD2.5 PPP y, a la total, por debajo de los USD4 PPP.

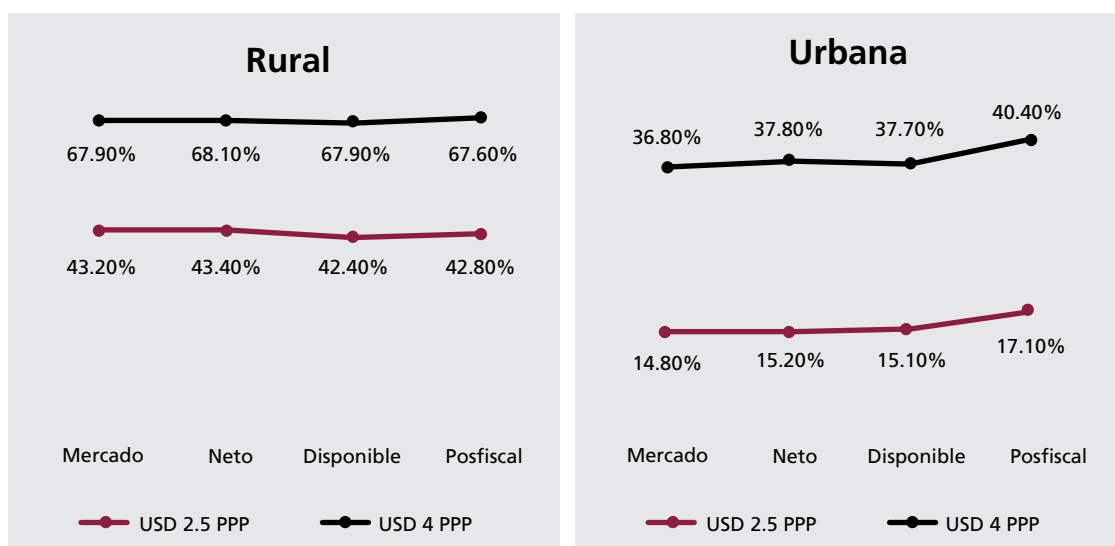
Sin embargo, para el sector rural la política fiscal es capaz de disminuir levemente la pobreza extrema, al pasar de un 43.2 a un 42.8%, pero incrementa la pobreza total al aumentar de 67.9 a 68.6%. Es decir, en la medida en que el ingreso es bajo, la acción fiscal del Estado para reducir la pobreza es mayor. En contraste, en la medida en que el ingreso aumenta, la acción fiscal del Estado se debilita y, en lugar

de presentar un efecto reductivo, la pobreza aumenta. En cualquier caso, los niveles de pobreza son alarmantes.

Lo anterior denota que, para sobrepasar el umbral de la línea de pobreza, la acción de las transferencias directas aumenta el ingreso disponible y, con ello, se produce un efecto de reducción de la pobreza; sin embargo, dicho efecto no es suficiente para compensar la disminución del ingreso posfiscal una vez pagados los impuestos y recibidos los subsidios indirectos. En otras palabras, la amplitud y magnitud del gasto público, entre el grupo de personas en pobreza, no es mayor al efecto de disminución del ingreso debido al pago de los impuestos. Ello implica que, en términos netos, la pobreza resulta siendo más alta.

Similar situación sucede en la zona urbana, aun cuando las tasas de pobreza son inferiores que en la zona rural. Tanto con la línea de pobreza extrema como con la total, luego de la intervención del Estado, los niveles aumentan. Esto implica que, luego de la incidencia de la política fiscal, en Nicaragua hay más personas

**Gráfica 11. Nicaragua:**  
**Incidencia de la política fiscal en la pobreza de ingreso, por área geográfica (2009)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ

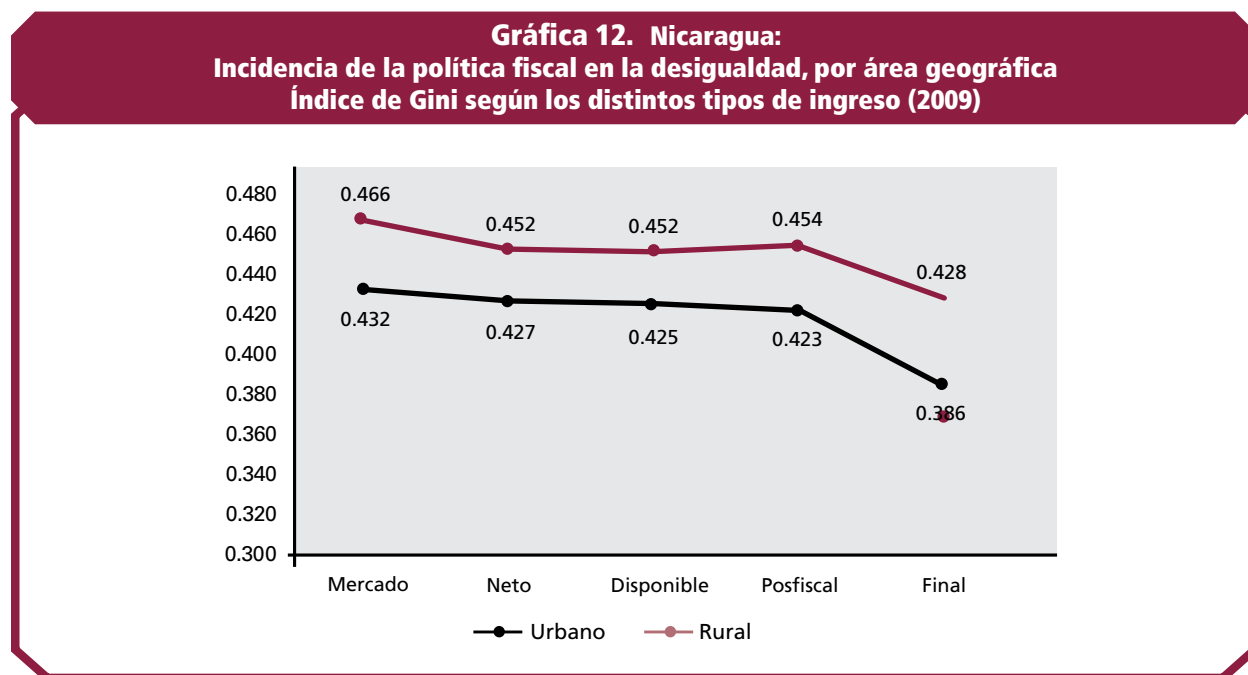
Pobres de las que había antes de que esta actuara. En buena medida, esto se explica por el peso que tienen los impuestos indirectos.

### 3.3.2 Incidencia global en la desigualdad

Las estimaciones muestran que, antes de la participación de la política fiscal, la desigualdad a nivel nacional, medida por el coeficiente de Gini para el ingreso de mercado, era de 0.482. Después de tomar en cuenta todas las intervenciones fiscales, es decir, después de impuestos (directos e indirectos netos de subsidios), transferencias directas y gastos en educación y salud pública, el coeficiente de Gini disminuyó a 0.427, equivalente a una disminución del 10%. Esto se aprecia al observar el coeficiente de Gini para el ingreso final, el cual, por definición, toma en cuenta todas las intervenciones fiscales. En general, estos

resultados indican que la educación y la salud son las acciones que contribuyen de manera más significativa a la reducción de la desigualdad en Nicaragua. La segunda intervención más importante es la política de impuestos directos, mientras que los impuestos indirectos y las transferencias son aproximadamente neutrales en términos de distribución del ingreso.

A nivel de área geográfica, la distribución del ingreso es más equitativa en el área rural que en la urbana; en efecto, los coeficiente de Gini para las áreas urbanas y rurales son 0.466 y 0.432, respectivamente.<sup>4</sup> Después de todas las intervenciones fiscales, el coeficiente de Gini disminuyó a 0.428 en el área urbana y a 0.386 en la rural, lo cual equivale a una reducción del 11 y el 8%, respectivamente. El mayor impacto en ambas áreas también proviene de la educación y la salud.



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ

<sup>4</sup> La mayor dispersión del ingreso se observa en el área urbana, lo cual es consistente con la mayor concentración de hogares pobres en el área rural. Al comparar estos números con el coeficiente de Gini a nivel nacional, se infiere que las mayores diferencias en la distribución del ingreso provienen sobre todo de las diferencias entre áreas geográficas, en comparación con las diferencias internas de estas, ya que el coeficiente de Gini a nivel nacional es más alto que el observado en ambas áreas. Este patrón es consistentemente observado en países en desarrollo (similares resultados se obtuvieron en las estimaciones para Guatemala).

Al comparar ambas zonas para determinar qué intervenciones tienen mayor incidencia, resalta que la reducción de la desigualdad debida a los servicios de educación y salud es mayor en el área rural que en la urbana. En segundo lugar, en cuanto a reducción de la desigualdad, para las áreas rurales la acción fiscal se ubica en la transición del ingreso de mercado al ingreso neto, es decir, por los efectos vinculados con impuestos directos. Sin embargo, en este aspecto es mayor la disminución en el área urbana.

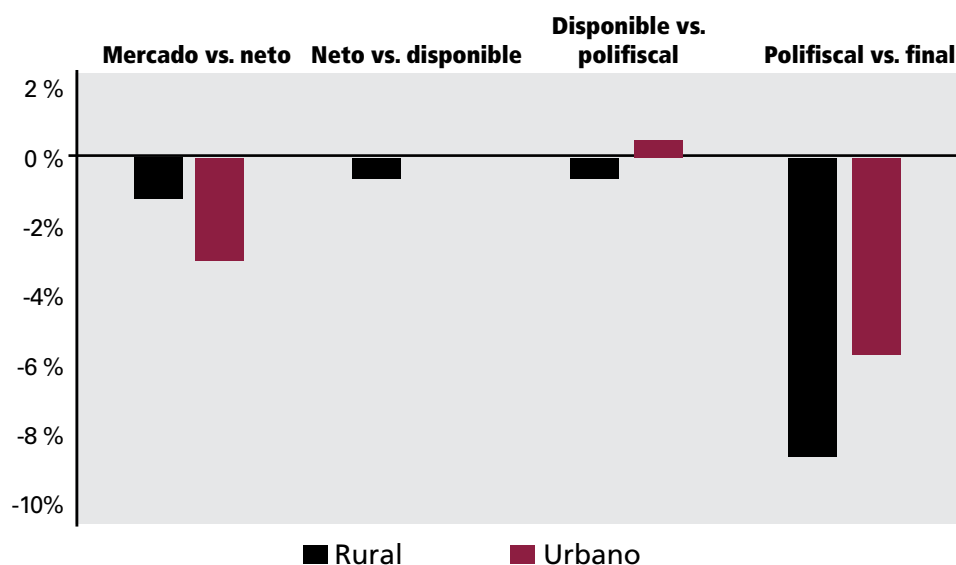
Cabe señalar que el pago de impuestos indirectos y recursos recibidos mediante subsidios indirectos presenta, de manera combinada, una mínima incidencia en reducción de la desigualdad en el sector rural; en la zona urbana la desigualdad, incluso, se incrementa.

Ello obedece a una mayor regresividad de los impuestos indirectos.

### 3.4 Aproximaciones a la incidencia de la política fiscal y cobertura de programas analizados según variantes metodológicas

En esta sección se presentan estimaciones que responden a las siguientes preguntas: ¿Qué proporción de los beneficios de los distintos programas de gasto público recibe la población en pobreza extrema (ingreso menor a USD2.50 PPP), en pobreza moderada (ingreso menor a USD4.00 PPP) y los no pobres (ingreso mayor o igual a USD4.00 PPP)? ¿Cuánto de los beneficios de los programas cuyo objetivo es reducir la pobreza se orienta a población no pobre (fugas del programa)? Y, ¿cuál es cobertura de cada uno de los programas?

**Gráfica 13. Nicaragua: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por cambio en el tipo de ingreso y área geográfica (2009)**



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ.

### 3.4.1 Proporción de beneficios recibidos por cada grupo de ingreso y fugas de los programas de transferencias directas

La tabla 3 muestra la distribución de los beneficios para los distintos programas de gasto público, así como las distintas líneas de pobreza a partir del ingreso de mercado (ingreso por día):  $IM < USD1.25$ ;  $IM < USD2.5$  (línea internacional de pobreza extrema);  $IM < USD4.0$  (línea internacional de pobreza moderada), e  $IM > USD4$  (no pobres). Los porcentajes representan la proporción del beneficio del programa de gasto que recibe la población en ese grupo de ingreso, mientras que en la línea inferior de la tabla se observa el porcentaje de la población total que corresponde al grupo de ingreso. Por ejemplo, la columna de  $IM < USD4.0$  y la línea del programa «Hambre Cero», del panel a nivel nacional, indican que un 65.1% de los beneficios los recibe la población en pobreza, lo cual a su vez señala que alrededor del 35% de los beneficios de este programa son entregados a familias que no son pobres.<sup>5</sup> De esta manera, las fugas del programa son de aproximadamente un 35% (esto, si se considera como población meta a aquella que vive en condición de pobreza, como el objetivo del programa lo indica). Las fugas en las áreas urbana y rural serían del 55.3 y el 32.8%, respectivamente.

Otro programa que también presenta fugas considerables es el denominado «Usura Cero», el cual inició en 2007 y se orienta a población urbana pobre. Esta iniciativa proporciona créditos a pequeños negocios cuyos propietarios son, principalmente, mujeres. De acuerdo con las estimaciones presentadas en la tabla 3, las proporciones de beneficios otorgados a individuos o familias no pobres (con ingresos mayores a los USD4 PPP por día) mediante «Usura Cero» son aún mayores. En

efecto, las fugas de este programa son de 71.0, 73.3 y 47.8%, a nivel nacional, área urbana y área rural respectivamente. Por consiguiente, ambos programas presentan graves problemas de focalización debido a que buena parte de los escasos recursos que tienen asignados se entregan a familias que no viven en condición de pobreza, una característica poco deseable de este tipo de programas, pues se desvirtúa así su objetivo, convirtiéndose en instrumentos ineficaces para reducir la pobreza y la desigualdad. Una lección de política que surge de estos resultados es que sería deseable llevar a cabo una revisión completa de los mecanismos de focalización de ambos programas y evaluar la posibilidad de incrementar su monto solo después de mejorar su eficacia en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El gasto total en educación a nivel nacional beneficia en un 39% a quienes padecen pobreza; los contrastes entre el área urbana y la rural resultan interesantes. El porcentaje de beneficios recibidos por los pobres en el área rural es del 70.4%, mientras que en la urbana reciben únicamente un 39.3%. Esto podría asociarse con una menor demanda (y menor oferta de educación privada en el área rural debido a los bajos ingresos de la población), lo cual genera una mayor matriculación relativa de estudiantes en las escuelas públicas del área rural, en comparación con lo que sucede en zonas urbanas, donde las familias tienen un mayor ingreso disponible y, por consiguiente, su conjunto de opciones educativas se amplía. Otro factor que también incide en estos resultados es una mayor concentración de pobres en el área rural (67.8%), comparada con la población pobre en el área urbana (36.8%). En general, la educación (excepto la universitaria) beneficia en mayor medida a los pobres (65.3%) a nivel nacional y por área geográfica. Cabe notar que existe una relación inversa entre el nivel de educación y la proporción de beneficios recibidos por los pobres: a mayor nivel de educación, menor

<sup>5</sup> El programa «Hambre Cero» inició en 2007 y se encuentra orientado a familias en condición de pobreza con hijos e hijas menores de 18 años de edad y mujeres en estado de gestación; su población objetivo también incluye a familias en pobreza extrema, independientemente de si el hogar tiene hijos menores de 18 años o no.

**Tabla 3. Nicaragua:  
Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica**

Honduras	Porcentaje de individuos en hogares beneficiados a nivel nacional				Porcentaje de individuos en hogares beneficiados en el sector rural				Porcentaje de individuos en hogares beneficiados en el sector urbano			
	IM < 1.25	IM < 2.5	IM < 4	IM > 4	IM < 1.25	IM < 2.5	IM < 4	IM > 4	IM < 1.25	IM < 2.5	IM < 4	IM > 4
Hambre Cero	2.8%	48.9%	65.1%	34.9%	0.0%	6.1%	44.7%	55.3%	3.1%	53.3%	67.2%	32.8%
Usura Cero	1.5%	11.2%	29.0%	71.0%	1.7%	11.0%	26.7%	73.3%	0.0%	12.6%	52.2%	47.8%
Educación preescolar	24.9%	46.2%	85.6%	14.4%	26.2%	71.0%	88.7%	11.3%	24.0%	29.9%	83.6%	16.4%
Educación primaria	9.5%	39.0%	66.7%	33.3%	6.1%	25.4%	57.7%	42.3%	12.4%	50.6%	74.4%	25.6%
Educación secundaria	4.8%	25.4%	50.8%	49.2%	1.7%	19.2%	44.6%	55.4%	9.6%	34.9%	60.4%	39.6%
Educación (excepto terciaria)	9.3%	37.6%	65.3%	34.7%	5.9%	25.3%	56.3%	43.7%	12.5%	48.7%	73.5%	26.5%
Educación terciaria	1.8%	6.0%	21.9%	78.1%	1.2%	4.7%	19.0%	81.0%	6.3%	15.2%	42.2%	57.8%
Total gasto en educación	7.0%	27.7%	51.8%	48.2%	3.7%	15.9%	39.3%	60.7%	11.9%	45.4%	70.4%	29.6%
Salud	5.6%	26.1%	47.4%	52.6%	2.8%	14.3%	34.5%	65.5%	9.9%	44.7%	67.8%	32.2%
Subsidio a la electricidad	2.9%	14.1%	33.0%	67.0%	2.5%	11.0%	29.9%	70.1%	5.2%	30.3%	49.8%	50.2%
Exenciones de impuestos	0.9%	7.0%	19.3%	80.7%	0.6%	4.4%	15.2%	84.8%	2.5%	19.9%	39.9%	60.1%
Pensiones contributivas	0.1%	2.2%	9.0%	91.0%	0.1%	2.0%	8.1%	91.9%	0.0%	4.7%	20.2%	79.8%

Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ

la proporción de beneficios recibidos por los pobres. Por ejemplo, la proporción de beneficios del gasto en educación preescolar recibida por quienes están en condición de pobreza es del 85.6, 88.7 y 83.6% a nivel nacional, urbano y rural, respectivamente; en contraste, los beneficios del gasto en educación terciaria recibidos a nivel nacional, urbano y rural son del 21.9, 19.0 y 42.2%, respectivamente.

Las personas más pobres se benefician en mayor proporción de los programas de salud en el área rural que en la urbana. Mientras que en la zona rural la proporción de beneficios recibidos por los pobres es del 67.8%, en la urbana alcanza únicamente un 34.5%. Esto es consistente con la mayor concentración de pobres en el área rural; de esta manera, el gasto público en salud presenta una mayor orientación hacia el área rural.

El subsidio a la electricidad beneficia en la misma proporción a pobres y no pobres en el área rural; sin embargo, en el área urbana la mayor parte de los beneficios son recibidos por los no pobres (70.1%).

Por su parte, las exenciones de impuestos benefician en mayor proporción a los no pobres. Estas exenciones alcanzan un 85% en el área urbana, lo que claramente evidencia que existen privilegios fiscales orientados hacia quienes tienen más recursos. Las pensiones no contributivas son recibidas en su mayor parte por la población no pobre, lo cual constituye un resultado esperado por la correlación inversa entre trabajo formal y pobreza.

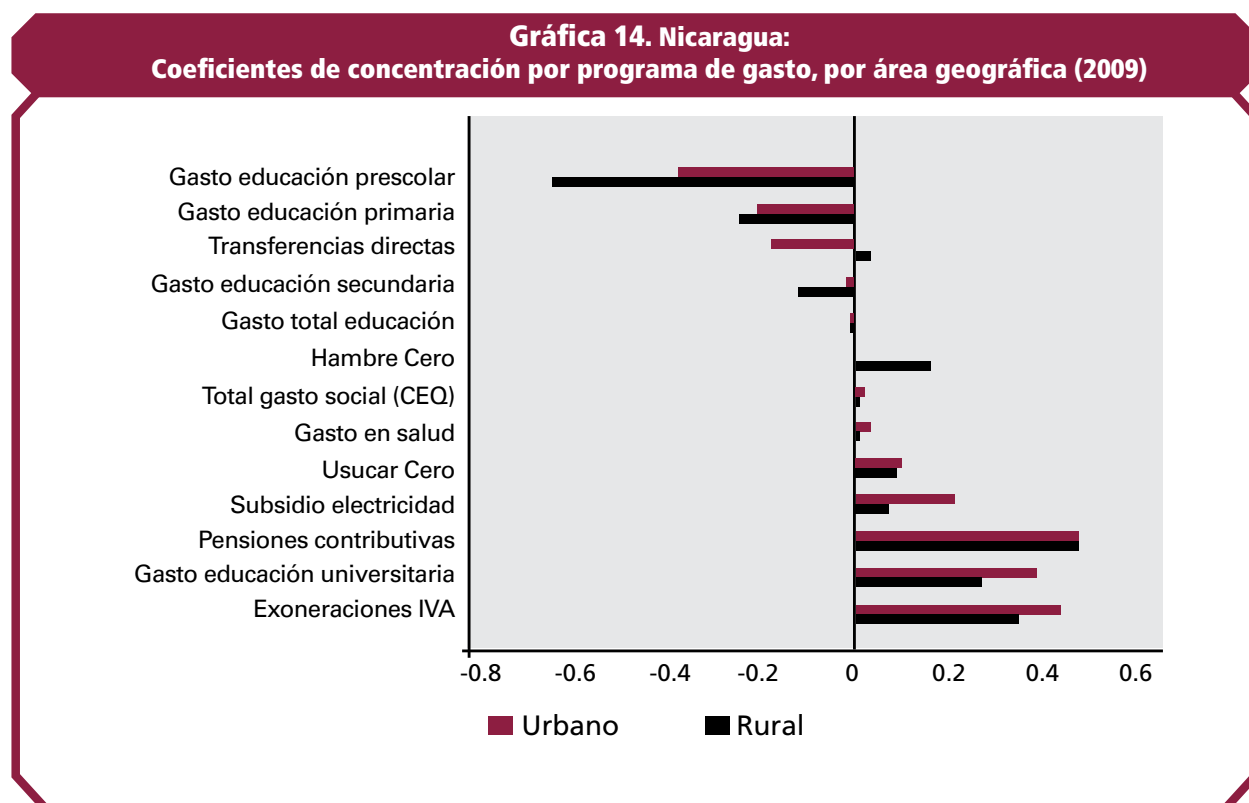
En resumen, el gasto total en educación no es propobre, pero los programas específicos de educación preescolar y educación primaria claramente benefician en mayor proporción a quienes se encuentran en dicha condición. La educación primaria es más propobre en el área rural que en la urbana. El gasto en salud tampoco beneficia en mayor medida a las personas en situación de pobreza, aunque en el área rural sí. Los subsidios, las exenciones de impuestos y las pensiones contributivas benefician en mayor medida a los no pobres, lo cual es más significativo en el área urbana.

### 3.4.2 Programas de gasto: ¿Progresividad y sesgo hacia las personas con menos ingresos?

Como se describe en Lustig y Higgins (2013), a mayor concentración de recursos del gasto social en la población de menores ingresos, mayor reducción de la desigualdad. Por ello, si el coeficiente de concentración es negativo, se dice que el programa es propobre. Índices negativos de concentración denotan que esta es más elevada en el 50% de la población de menores ingresos, mientras que índices positivos evidencian una concentración mayor, pero en el 50% de la población de más ingresos; asimismo, menor índice revela mayor concentración o focalización en los segmentos o deciles de menores ingresos, y mayor índice, lo contrario.

La gráfica 7 muestra los coeficientes de concentración para los diferentes programas de gasto público en Nicaragua. Las categorías

de gasto más progresivas y propobres son, en su orden, las siguientes: el gasto en educación prescolar, la educación primaria y las transferencias directas (este último es progresivo únicamente en términos relativos en el área rural). Un resultado que llama la atención es que el programa «Hambre Cero» evidencia ser un programa no propobre y progresivo solo en términos relativos, lo cual podría estar indicando graves problemas de focalización. El gasto en educación secundaria, por su parte, es más progresivo y propobre en el área rural, mientras que en la urbana es neutral. El gasto en salud, el programa de transferencias directas «Usura Cero» y los subsidios a la electricidad se encuentran concentrados en los estratos más altos del ingreso; lo mismo sucede con el gasto en educación universitaria. Por otro lado, las estimaciones indican que las exoneraciones del impuesto al valor agregado (IVA) son regresivas. Las pensiones contributivas resultan ser regresivas, tanto para el área urbana, como para la rural.



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV2009, acorde con la metodología del CEQ

### 3.4.3 Incidencia de la política fiscal (ingresos y gastos) por deciles de ingreso

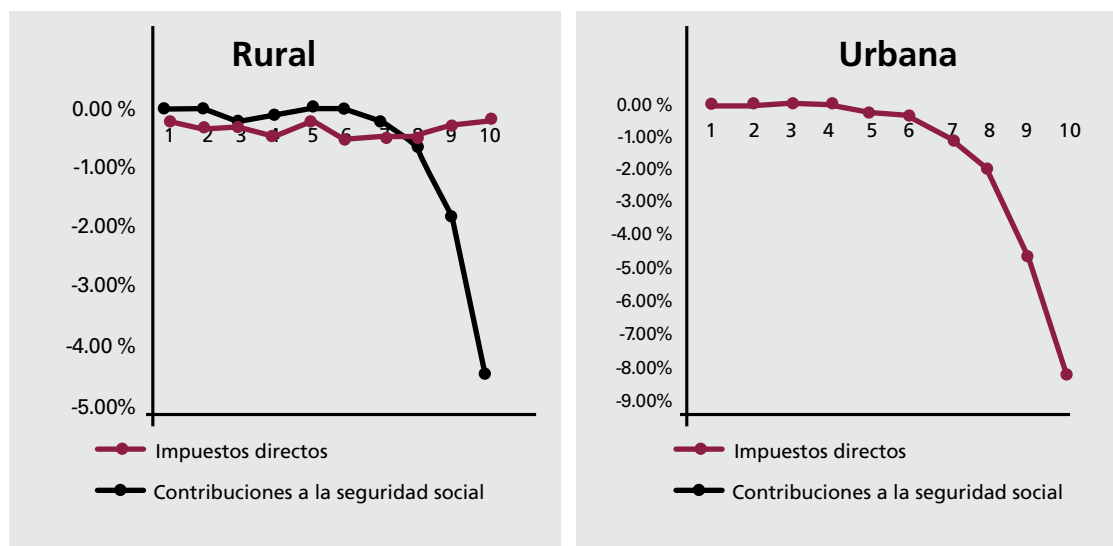
En la gráfica 15 se presentan la incidencia de los impuestos directos y la contribución de la seguridad social. Los impuestos directos disminuyen el ingreso de mercado un 4.9 y un 1.2% a nivel urbano y rural, respectivamente. En general, se observa que los primeros deciles de ingreso no son pagadores de impuestos directos, y que la carga principal de estos impuestos recae sobre los deciles nueve y diez (lo cual es particularmente cierto en el caso del área urbana). Además, se observa una relación positiva entre el pago de impuestos directos y decil de ingreso, es decir, a mayores ingresos, mayor la proporción de ellos que se dedica al pago de impuestos. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social reflejan una especie de «U» invertida, donde los que más contribuyen son los deciles seis, siete y ocho. De esta manera, después de impuestos directos

y contribuciones a la seguridad social, el ingreso de mercado disminuye un 5.6 y un 1.5% a nivel urbano y rural, respectivamente.

El programa de transferencias directas «Hambre Cero» contribuye positivamente a mejorar el ingreso, pero su aporte es poco significativo y focalizado principalmente en el área rural; los grupos de bajo ingreso que se benefician de él son los primeros tres deciles de ingreso del área rural. En general, como consecuencia de este programa el ingreso de mercado se incrementa en 0.2 y 0.5% a nivel nacional y en el área rural, respectivamente. Este programa no parece reflejar acciones focalizadas en reducir la pobreza, pues atiende a beneficiarios en los diferentes deciles de ingreso del área rural.

Un caso más dramático es el programa de transferencias «Usura Cero», pues su efecto es casi nulo en el área urbana y completamente nulo en la rural. En Nicaragua, el efecto de los programas de transferencias directas sobre la distribución del ingreso y la pobreza es poco

**Gráfica 15. Nicaragua:**  
**Curvas de incidencia de los impuestos directos y la contribución a la salud, por área geográfica**  
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)

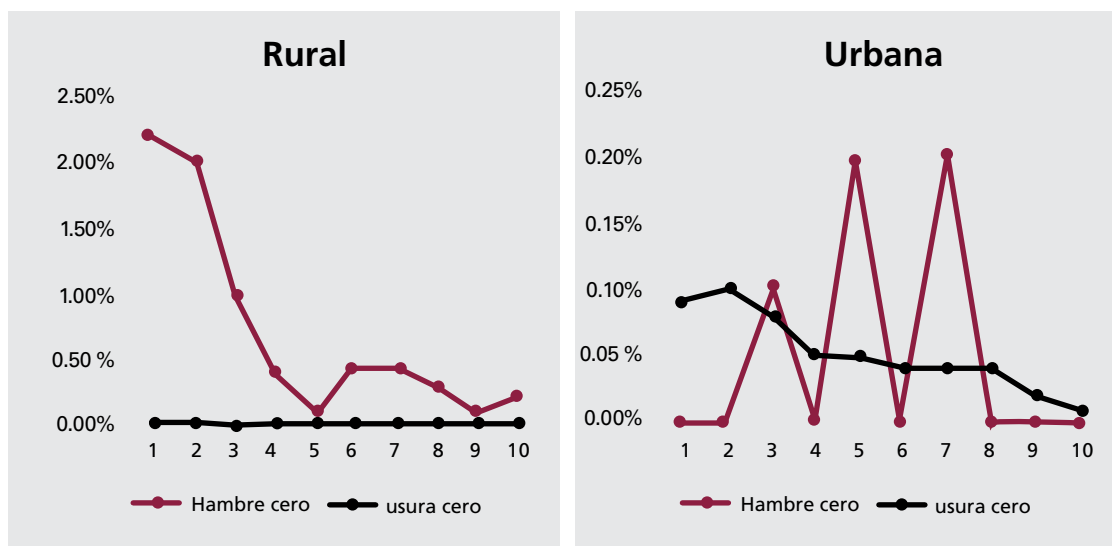


Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ

significativo, lo cual obedece claramente a que el monto de gasto público asignado a las iniciativas de asistencia social directa es relativamente bajo: representa, en conjunto, únicamente un 0.1% del producto interno bruto (PIB). En resumen, por el efecto positivo de las transferencias directas sobre el ingreso de mercado, y al examinar el ingreso disponible, se observa que después de impuestos directos y transferencias directas los primeros tres deciles del área rural resultan ser beneficiarios netos, mientras que en el área urbana no existen beneficiarios netos, pues el ingreso disponible para todos los grupos disminuye. En el nivel nacional, los primeros tres deciles son beneficiarios netos, mientras que el resto está conformado por pagadores netos. Además, la incidencia de los impuestos directos, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias directas, en conjunto, es decreciente, hasta volverse negativa y más negativa en la medida en que se escala en la distribución del ingreso.

Con relación a los subsidios, las estimaciones reflejan un impacto positivo en todos los niveles de ingreso; su efecto es mayor sobre el ingreso de mercado del primer decil. Los subsidios incluyen principalmente aquellos que se otorgan al transporte y a la electricidad, y su incidencia es mayor en el área urbana. Por el efecto de los subsidios, el ingreso de mercado aumenta 0.4 y 0.2% en los niveles urbano y rural, respectivamente. Por su parte, los impuestos indirectos también afectan a todos los grupos de ingreso, pero su impacto negativo sobre el ingreso es significativamente mayor en el área urbana que en la rural, lo cual constituye un resultado esperado debido a la concentración de consumo en las áreas urbanas. De esta manera, después de impuestos directos, transferencias directas e impuestos indirectos netos de subsidios se observa que todos los hogares en la distribución de ingreso son pagadores netos al fisco en las áreas urbana y rural. El resultado positivo de las transferencias directas

**Gráfica 16. Nicaragua:**  
**Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica**  
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)

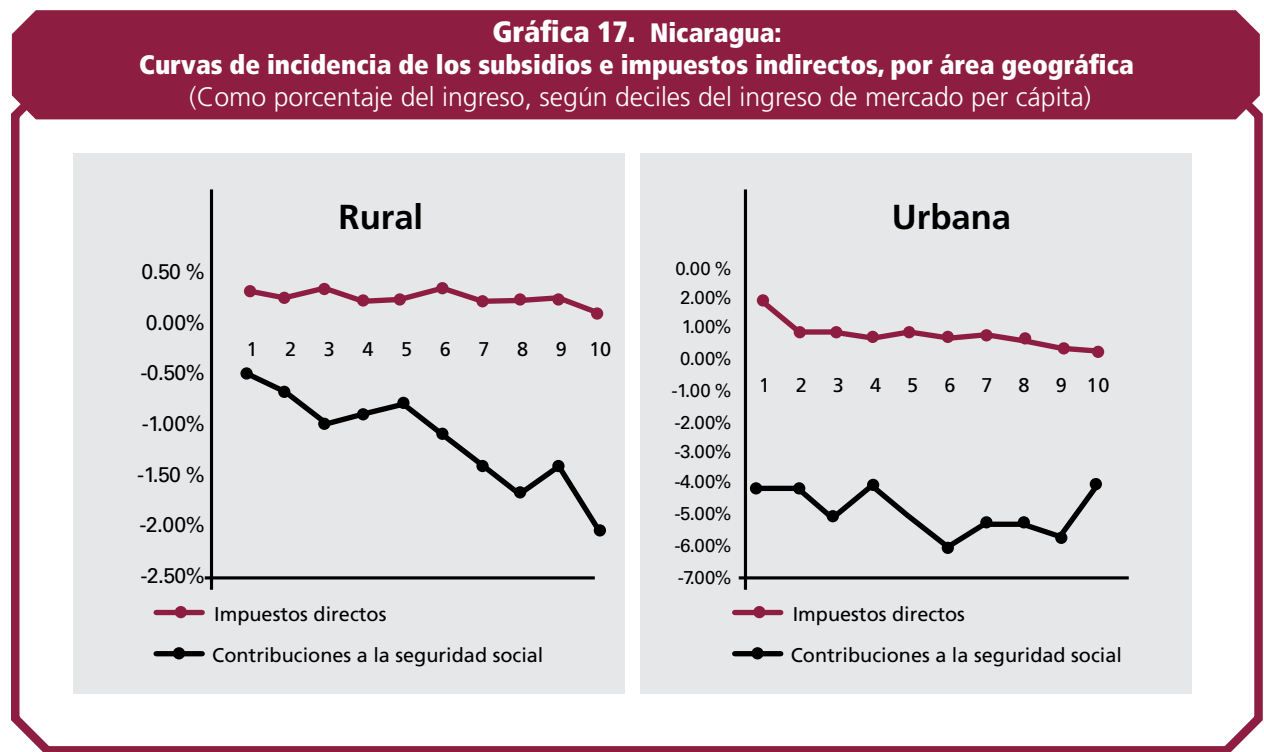


Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ.

y los subsidios se ve más que compensado por el efecto negativo de los impuestos indirectos. Para la población total se observa que después de todos los impuestos y las transferencias directas el ingreso de mercado disminuye 10.7 y 2.8% a nivel urbano y rural, respectivamente. Nótese que la disminución del ingreso después de impuestos y transferencias en el área rural es menor que la disminución observada en la urbana, lo cual refleja un leve sesgo positivo de la política fiscal hacia la población rural, que es la que enfrenta condiciones socioeconómicas más desfavorables.

Por último, se evalúa la incidencia del valor monetizado de las transferencias en educación y salud, y cómo estas inciden en la distribución del ingreso final. Tanto el gasto social en educación como en salud afecta de manera más significativa a los primeros deciles de ingreso,

lo cual refleja cierto grado de progresividad. En general, el impacto de este gasto es mayor en el área rural que en la urbana. El gasto público en educación y salud aumenta en 5.1 y 5.5%, respectivamente, el ingreso de mercado de la población rural; mientras que la población del área urbana, por esos mismos programas, experimenta un incremento de 3.0 y 3.4%, respectivamente. Si se resume el efecto general de todos los impuestos y las transferencias —reflejado en cambios del ingreso de mercado en el ingreso final—, los resultados de este estudio muestran que para el área rural solo el último decil es pagador neto al fisco, mientras que en la urbana son pagadores netos quienes se ubican a partir del octavo decil. En el nivel nacional, los primeros ocho deciles son beneficiarios netos, mientras que los demás deciles son pagadores netos al fisco.

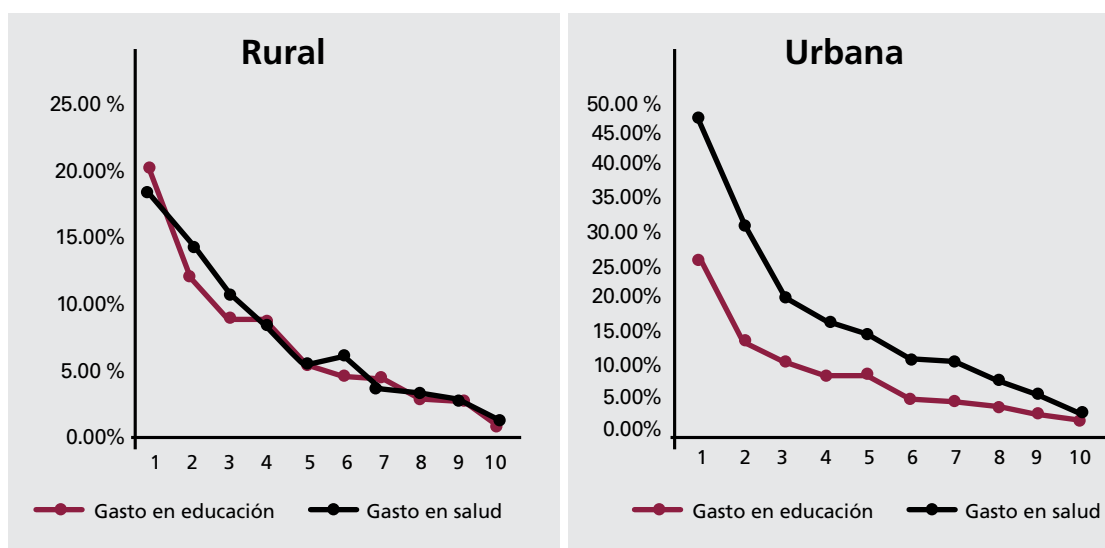


Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ

En conclusión, la política fiscal afecta de manera distinta a los hogares en los diferentes estratos de ingreso. Primero, la mayor proporción de impuestos directos proviene de los deciles de renta más altos, lo cual es más significativo en el área urbana que en la rural. Segundo, el impacto sobre la distribución del ingreso de los programas de transferencias directas es poco significativo, lo cual se encuentra directamente asociado con el monto de gasto que se les ha asignado. Tercero, los subsidios e impuestos directos impactan de forma más significativa a la población del área urbana; los subsidios benefician en mayor medida a la población de más bajos ingresos, pero igual presentan problemas de focalización. Los impuestos indirectos, por su parte, afectan de la

misma manera a todos los grupos de ingreso y recaen principalmente en la población urbana. Finalmente, los beneficios relativos del gasto en educación y salud son decrecientes con el nivel de ingreso, lo cual indica progresividad de los programas, una característica deseable para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza en el largo plazo. Las transferencias directas (neto de impuestos directos) reducen la pobreza levemente. Sin embargo, los impuestos indirectos netos revierten por completo la reducción de la pobreza alcanzada mediante las transferencias directas netas; es decir, las tasas de pobreza de ingreso posfiscal son incluso más altas que las tasas de pobreza de ingresos de mercado.

**Gráfica 18. Nicaragua:**  
**Curvas de incidencia del gasto en educación y salud, por área geográfica**  
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EMNV 2009, acorde con la metodología del CEQ.

## REFLEXIONES FINALES

La incidencia de pobreza y pobreza extrema en el área rural es tres veces más alta que la del área urbana. Recientemente, la economía nicaragüense ha mostrado tasas de crecimiento económico por encima del promedio de la región centroamericana. Aunque el país ha logrado reducir de manera importante la pobreza, es preciso seguir avanzado en una política social y económica que favorezca a la población pobre, incluyendo especialmente a la población rural.

En Nicaragua, la política fiscal afecta de manera diferente a los hogares ubicados en los distintos estratos de ingreso. Primero, la mayor proporción de impuestos directos proviene de los deciles de renta más altos, lo cual es más significativo en el área urbana que en la rural. Segundo, el impacto de los programas de transferencias directas sobre la distribución del ingreso es poco significativo, lo cual se encuentra directamente asociado con el pequeño monto de gasto que se les ha asignado. Tercero, los subsidios e impuestos directos impactan de forma más significativa a la población del área urbana. Los subsidios benefician en mayor medida a la población de más bajos ingresos, pero

igual presentan problemas de focalización; los impuestos indirectos, por su parte, afectan de la misma manera a todos los grupos de ingreso y recaen principalmente en la población urbana.

Finalmente, los beneficios relativos del gasto en educación y salud son decrecientes con el nivel de ingreso, lo cual indica progresividad de los programas que impulsan dichos beneficios, una característica deseable para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza en el largo plazo. Las transferencias directas (neto de impuestos directos) reducen la pobreza levemente. Sin embargo, los impuestos indirectos netos revierten por completo la reducción de la pobreza alcanzada mediante las transferencias directas netas; es decir, las tasas de pobreza de ingreso posfiscal son incluso más altas que las tasas de pobreza de ingresos de mercado.

Si bien la política fiscal logra reducir la desigualdad levemente, la incidencia de esta problemática es la menor en toda la región centroamericana. Además, dicha reducción viene por el lado del gasto, especialmente de los programas en educación y salud, y no por el lado de los impuestos.

# RECOMENDACIONES

**Pasar de una estructura tributaria regresiva a una progresiva.** Para avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad, Nicaragua, al igual que el resto de países de la región, debe plantearse cambios en la manera de financiar su presupuesto. Como quedó evidenciado, el sistema tributario nicaragüense es regresivo, es decir, afecta más a quienes tienen menos ingresos. Por consiguiente, es fundamental buscar una estructura tributaria progresiva, la cual puede obtenerse mediante la supresión de privilegios fiscales injustificados, y la mejora de la administración tributaria (destacan, en este sentido, el combate a la evasión y el fortalecimiento de la fiscalidad internacional).

**Optimizar la distribución del gasto público para obtener un mayor resultado en la disminución de la pobreza y la desigualdad.** Se constató que, aunque las transferencias directas se caracterizan por su progresividad y su mayor focalización en los segmentos de menores ingresos, en mayor medida en el sector rural, muestran problemas de focalización. Por ello, se recomienda que se optimice la distribución del gasto con el fin de que los beneficiarios sean realmente aquellos para quienes se diseñaron los programas.

**Universalizar el acceso a la educación y la salud.** Entre los servicios sociales en especie —tanto en el área urbana como en la rural— destaca la educación básica como el principal elemento del gasto público que reduce la desigualdad. Lo mismo sucede con los servicios orientados a la salud, tanto por la cantidad de recursos como por su concentración. Estos servicios favorecen la disminución de la desigualdad y la pobreza. En este sentido, para aumentar el efecto

que tiene la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza destacan, como mecanismos, la mejora de la asistencia a las escuelas y el acceso a la salud. Estas estrategias constituyen un medio ágil de colocar recursos del Estado a disposición de la población. Por consiguiente, se requiere aumentar los niveles de matriculación y de cobertura en salud.

**Impulsar la empleabilidad formal en el área rural.** La limitada formalidad conduce a que los servicios de salud vinculados con el mercado laboral formal y suministrados por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) presenten poca relevancia en el sector rural. En este sentido, aumentar la formalización del trabajo ampliaría los recursos y servicios que el Estado debe brindar a la población rural, cuya gran mayoría ha carecido históricamente de ellos. La incorporación de la fuerza laboral rural al sector formal conduciría a una ampliación de los recursos recibidos y gestionados por el Estado, a través de la recaudación directa, que actualmente es baja. Con ello podría destinarse más recursos a los programas de mayor impacto identificados, como educación, salud y programas sociales.

**La búsqueda de un acuerdo fiscal integral.** La actual política fiscal limita las posibilidades de desarrollo del país, especialmente de quienes habitan en las zonas rurales. Por ello, se debe promover un acuerdo fiscal integral que permita contar con una política fiscal justa, sostenible y suficiente para lograr cohesión social.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvaredo, F., & Piketty, T. (2010). «The Dynamics of Income Concentration in Developed and Developing Countries: A View from the Top». En F. López-Calva, & N. Lustig, *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (págs. 72-99). Washington D.C.: The Brookings Institution.

Breceda, K., Rigolini, J., & Saavedra, J. (2009). «Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation». En *Population and Development Review*, 35(4), 721-748.

Cedlas/World Bank (mayo de 2015). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

Cepal (2009). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cepal (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

FMI (23 de enero de 2014). «Fiscal policy and income inequality». En FMI (editores), *IMF Policy Paper*.

Icefi (2012). *La política fiscal en tiempo de crisis*. Guatemala: Icefi.

Icefi (agosto de 2014). Centroamérica: *La política fiscal actual, una visión cortoplacista frente al desafío de lograr la sostenibilidad fiscal*. *Observatorio Fiscal Centroamericano*, Época II (18).

Icefi (2014). *Desarrollo rural en cifras: Nicaragua*. Guatemala: Icefi/FIDA.

Lustig, N. (octubre de 1998). «Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura». En *Revista de la Cepal* (número extraordinario), 297-313.

Lustig, N. (2000). La crisis y la incidencia de la pobreza: *Macroeconomía socialmente responsable*. Washington D.C.: BID.

Lustig, N. & Higgins, S. (2013). *Commitment to Equity Assessment (CEQ). A Diagnostic Framework to Assess Governments' Fiscal Policies Handbook*. Inter-American Dialogue, Center for Inter-American Policy & Research, Tulane University.

Lustig, N. (2013). *Commitment to Equity: Diagnostic Questionnaire*. CEQ Working Paper No. 2, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

Machinea, J., & Cruces, G. (2006). Instituciones de la política social: *Objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile: Cepal.

Nicaragua, Ministerio de Hacienda (2010). *Liquidación presupuestaria. Nicaragua*: Ministerio de Hacienda.

Nicaragua, Instituto Nacional de Información de Desarrollo (2009). *Encuesta nacional sobre mediciones del nivel de vida* (EMNV). Nicaragua.

Paes de Barro, R., De Carvalho, M., Franco, S., Ganuza, E., & Mendonça, R. (2005). *Crecimiento con equidad. El combate contra la pobreza en Centroamérica*. Nueva York: PNUD.

Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades: Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Rimisp (2012). *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: Rimisp.

UNRISD (2011). *Combatir la pobreza y la desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas*. Ginebra, Suiza: UNRISD.

# ANEXOS

## ANEXO 1:

Para el análisis de la incidencia de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad, con énfasis en el área rural centroamericana, se utiliza el marco de diagnóstico denominado «Compromiso con la Equidad» (CEQ); se toman los datos de las encuestas de hogares, las cuentas nacionales, así como la información de las secretarías o ministerios de hacienda o finanzas.

Es importante resaltar que se presentan los resultados correspondientes al año 2011, con el objeto de hacer comparaciones con el resto de países de Centroamérica. El marco de diagnóstico CEQ evalúa los esfuerzos de las intervenciones fiscales, sobre la base de si: a) los Gobiernos recolectan y asignan suficientes recursos para contribuir a estándares de vida mínimos para toda la población; b) recaudan y distribuyen los recursos de forma equitativa; c) aseguran que el gasto público es sostenible, a la vez que los programas son de buena calidad y promueven incentivos adecuados; y d) colectan y publican información relevante, así como evaluaciones independientes. El CEQ se basa en análisis de incidencia estándar de tipo contable y la metodología se encuentra disponible en Lustig y Higgins (2013).

Para obtener una medición cuantificable del efecto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza, esta metodología se enfoca en la comparación de los cambios que se generan

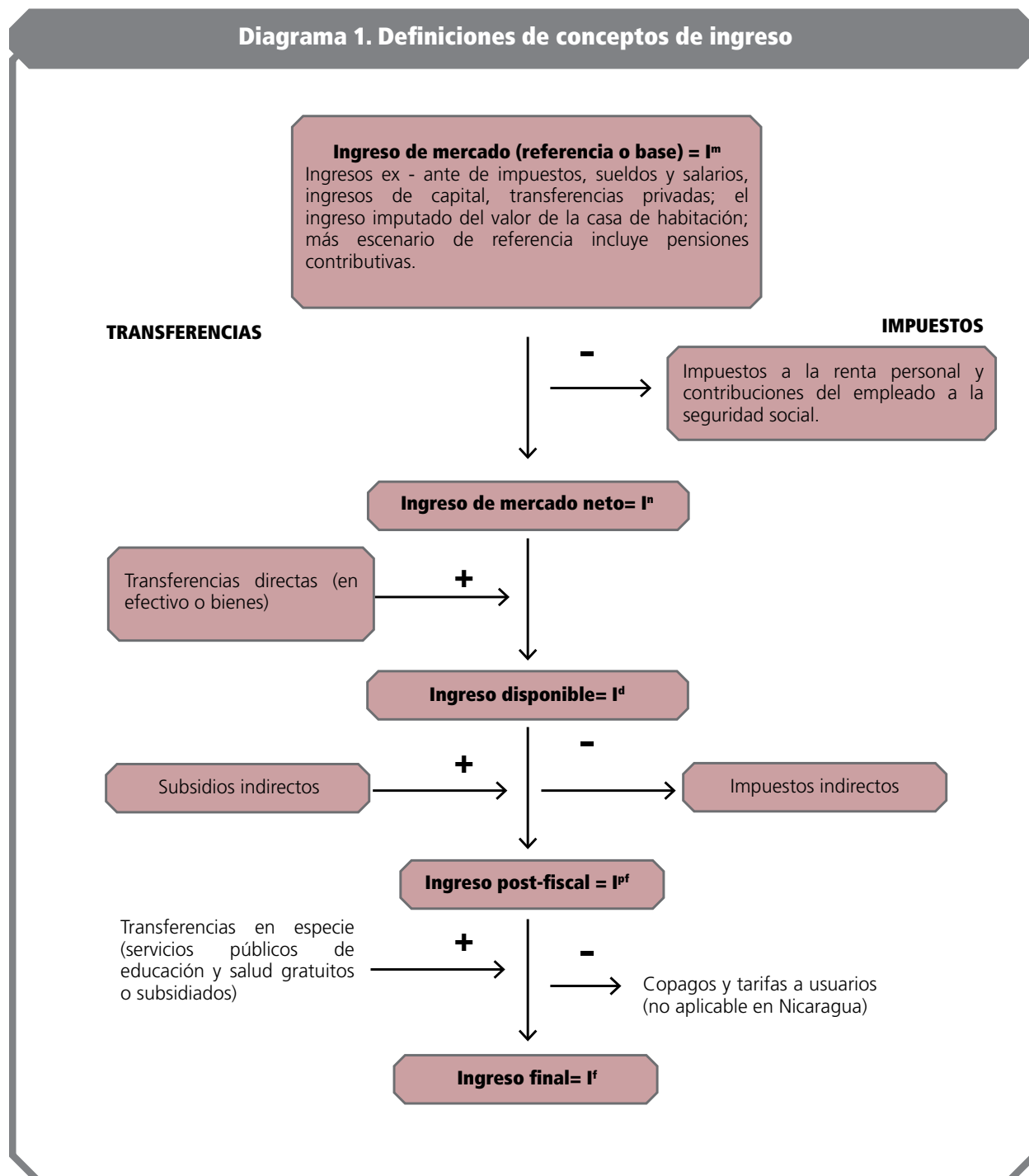
entre el ingreso de mercado ex ante y ex post de la política fiscal, distinguiendo cinco etapas a las que se atribuye un concepto de ingreso. El esquema de definiciones del CEQ se resume en el diagrama 1, donde se visualizan los cinco conceptos de ingreso fundamentales: de mercado, neto, disponible, posfiscal y final:<sup>7</sup>

- **Ingreso de mercado:** Ingreso corriente, antes de la intervención de la política fiscal; es decir, corresponde al ingreso antes de los impuestos y de la recepción de transferencias del Estado. Se obtiene al sumar los sueldos y salarios brutos; los ingresos provenientes del patrimonio (dividendos, intereses, utilidades, rentas, etc.); la renta imputada por la vivienda ocupada por el propietario; las transferencias privadas (remesas y otras transferencias privadas como pensión de alimentos); y las pensiones recibidas por la jubilación. A este tipo de ingreso se le atribuye la categoría de ingreso de referencia o base.
- **Ingreso neto:** Es igual al ingreso de mercado menos los impuestos directos y las contribuciones a seguridad social, exceptuando las contribuciones vinculadas con el ahorro previsional.
- **Ingreso disponible:** Es igual a la suma del ingreso neto más las transferencias directas del Gobierno (principalmente, transferencias monetarias, aunque se incluyen transferencias alimentarias o en bienes; son susceptibles a ser intercambiadas por ingreso, como se indicó anteriormente).

<sup>7</sup> Para mayor detalle sobre conceptos y definiciones, véase Lustig y Higgins (2013).

- **El ingreso posfiscal:** Ingreso disponible, más los subsidios indirectos, menos los impuestos indirectos (por ejemplo, impuesto al valor agregado y sobre la gasolina, entre otros).
- **Ingreso final:** Ingreso posfiscal, más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios gratuitos; es decir, el valor monetizado de la educación y la salud, menos los copagos o tarifas a los usuarios —si los hubiere—.

**Diagrama 1. Definiciones de conceptos de ingreso**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en Lustig y Higgins (2013)

## ANEXO 2:

Con respecto a los hogares, toda la información básica y relevante para construir los agregados de ingreso se obtuvo de la *Encuesta nacional sobre mediciones del nivel de vida (EMNV)* del año 2009. A partir de la *EMNV* se construyó el agregado de ingreso de mercado, el cual también reporta el autoconsumo y la renta de vivienda imputada, además del ingreso laboral y no laboral de los hogares. Los impuestos directos fueron imputados utilizando la legislación vigente para el año de la encuesta, y lo mismo se aplicó para estimar las contribuciones a la seguridad social. Información sobre las transferencias en efectivo que incluyen los programas «Hambre Cero» y «Usura Cero» se obtuvo directamente de la *EMNV 2009*.

Los impuestos indirectos (IVA y selectivos al consumo) y los subsidios fueron imputados utilizando la información sobre los patrones de consumo de los hogares, así como la legislación impositiva y de subsidios vigente en el año de la encuesta. Por ejemplo, para el cálculo del subsidio a la electricidad se utilizó el gasto reportado en la *EMNV 2009* por cada hogar; también, para estimar la cantidad en KWH correspondiente al monto reportado en la encuesta y, a partir de allí, inferir el precio por KWH y la cantidad de subsidio recibida. El subsidio se imputó para los tramos de consumo menores que 150 KWH por mes y para los hogares que probablemente se encontraban en el tramo de consumo entre 150 y 300 KWH. Para el cálculo de las transferencias en especie por servicios de educación pública, se consideró el gasto promedio reportado por las cuentas gubernamentales en educación para los

diferentes niveles de educación (preprimaria, primaria, secundaria y universitaria) y, a partir de allí, se asignó dicha cantidad a las familias que, de acuerdo con la *EMNV 2009*, reportaron tener niños o niñas inscritos en establecimientos públicos de educación.

### **Estructura impositiva nicaragüense**

En la tabla 4 se muestra la estructura de impuestos como porcentaje de los ingresos totales (incluyendo contribuciones a la seguridad social) y como porcentaje del PIB. Para ilustrar el alcance del análisis de incidencia de los impuestos sobre la pobreza y la desigualdad, también se presenta en la tabla 4 la información sobre los impuestos considerados en el análisis. El total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB representa un 14%. De esta manera, la carga tributaria de Nicaragua se ubica por debajo del promedio de América Latina (cerca del 25%). Los impuestos al ingreso representan un 23.9%, porcentaje del cual se incluyen en el análisis de incidencia solo los impuestos al ingreso personal. El IVA representa un 30% de los ingresos tributarios y se incorpora completamente en el análisis de incidencia. Los impuestos específicos al consumo representan el 16% de los ingresos totales, de los cuales se estiman en el análisis de incidencia los impuestos a los derivados del petróleo, al tabaco, a las bebidas alcohólicas y a las sodas. Los impuestos a las importaciones representan una pequeña proporción de los ingresos fiscales y no se toman en cuenta en el análisis fiscal. El análisis de incidencia de los impuestos, para el caso de Nicaragua, considera un 85.4% del total de los ingresos tributarios.

**Tabla 4. Nicaragua:  
Estructura impositiva e impuestos incluidos en el análisis (2009)**

Impuestos	Incluido en el análisis	Porcentaje del total	Porcentaje del PIB	En el análisis	Porcentaje del PIB
Total		77.0	14.2	45.8	8.5
<i>Gobierno central</i>		72.6	13.4	45.8	8.5
Impuestos al ingreso	Parcial	23.7	4.4	5.8	1.1
Impuesto al ingreso personal	Si	5.8	1.1	5.8	1.1
Impuesto al ingreso corporativo	No	17.9	3.3	-	-
Impuesto a la propiedad	No	0.4	0.1	-	-
Impuesto al valor agregado (IVA)	Si	29.4	5.4	29.4	5.4
Impuestos específicos	Si	15.7	2.9	10.6	2.0
Derivados del petróleo	Si	7.7	1.4	7.7	1.4
Cervezas y bebidas alcohólicas	Si	2.4	0.4	2.4	0.4
Tabaco	Si	0.1	0.0	0.1	0.0
Sodas	Si	0.4	0.1	0.4	0.1
Otros	No	0.7	0.1	-	-
Selectivo de consumo importado	No	4.4	0.8	-	-
Impuesto a las importaciones	No	3.4	0.6	-	-
Otros impuestos	No	0.1	0.0	-	-
<i>Local</i>		-	-	-	-
Impuestos gobiernos locales	No	4.4	0.8	-	-
Contribuciones a la seguridad social	Si	23.0	4.2	23.0	4.2
Total	Parcial	100.0	18.5	68.8	12.7

Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos del Ministerio de Hacienda (2010)

### Gasto público en Nicaragua

La tabla 5 muestra el gasto público total y su distribución entre los distintos programas tomados en cuenta en el análisis de incidencia fiscal. El gasto social (sin pensiones contributivas) representa un 8.1% del PIB, del cual únicamente el 0.1% corresponde a transferencias en efectivo (la asignación más baja de una muestra de 17 países analizados utilizando la metodología CEQ) y el 8%

corresponde al gasto público en educación y salud. A diferencia de países como Guatemala, en Nicaragua el gasto en salud es del 4.2%, mientras que el gasto en educación es del 3.8% del PIB. El gasto en salud contributiva (gasto en salud del INSS) es solo del 0.3% del PIB. En el análisis de incidencia se incluye casi en su totalidad el gasto social, y se toman en cuenta, en su totalidad, las pensiones contributivas y el subsidio a la electricidad.

**Tabla 5. Nicaragua:  
Gasto público y gasto público incluido en el análisis de incidencia fiscal (2009)**

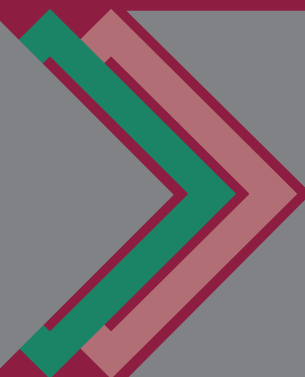
Concepto	Total (porcentaje del PIB)
<b>Gasto de gobierno central total</b>	<b>27.1</b>
Gasto primario	23.7
Gasto social sin pensiones contributivas	8.1
Transferencias en efectivo	0.1
Transferencias en efectivo	0.1
Pensiones no contributivas	0.0
Transferencias en especie	8.0
Educación	3.8
Educación terciaria	1.1
<b>Salud</b>	<b>4.2</b>
Contributiva	1.4
No contributiva	2.7
Otros gastos sociales	0.0
<b>Pensiones contributivas</b>	<b>1.9</b>
Otros gastos (no social)	13.7
Subsidios indirectos	0.4
Electricidad	0.4
Otros gastos	13.4
Servicio de deuda	3.4

Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos del Ministerio de Hacienda (2010)





Invertir en la población rural



ISBN: 978-9929-674-22-6



9 789929 674226