



Febrero 2012

Manual Descentralización Fiscal

HONDURAS: “Municipios Ricos, Alcaldías Pobres”

David Carías.

FOPRIDEH – USAID
Manual de Descentralización Fiscal

Manual Descentralización Fiscal

HONDURAS: “Municipios Ricos, Alcaldías Pobres”

Presentación

El impulso, desde el inicio de los 90's, del proceso de descentralización, con diversos grados de intensidad, supone el convencimiento de que los gobiernos locales, son los llamados a proveer los principales servicios públicos con incidencia local y orientar políticas promocionales para el desarrollo municipal. Este marco de responsabilidades locales amerita una sólida capacidad fiscal de los municipios, no solo en la captación de recursos tributarios, sino en el manejo responsable de recursos de financiamiento, sean estos provenientes del esquema de transferencias gubernamentales, de donaciones o del crédito para el desarrollo.

No obstante, es de apuntar que una cultura política e institucional tradicional, aunado a una estructura centralista de organización del Estado, aparece como un obstáculo para el desarrollo pleno del proceso de descentralización y se manifiesta en la concentración de competencias y recursos por parte del Gobierno Central. En este sentido, si valoramos el grado de descentralización fiscal alcanzado en los últimos tiempos, tendríamos que reconocer que si bien existen avances, el mismo no es significativo; de hecho, los indicadores ratifican que el peso relativo de recursos y de gastos de las municipalidades es, en promedio del 2002 al 2010, del 7% y 13% respectivamente con respecto a los reportados por el Gobierno Central.

Consecuentemente, el país tiene que afrontar el reto de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos, así como mejorar el entorno territorial para incentivar las actividades productivas y fortalecer el desarrollo y la competitividad local. Para lograrlo, es necesario vencer un buen número de obstáculos, teniendo como premisa que, de no tomar a tiempo las medidas necesarias, posiblemente tengan que hacerse de una manera acelerada después, cuando el deterioro mayor de las condiciones económicas de los municipios y sus condiciones de pobreza los obligue a ello.

Dentro de este contexto, el presente Manual de Descentralización Fiscal busca proveer los lineamientos básicos que consoliden los esfuerzos para proveer de mayores recursos a los Gobiernos Locales que los conviertan en las promotoras y facilitadoras del desarrollo, con autonomía financiera.

Contenido

Presentación	ii
I. CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	1
II. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	9
III. MARCO LEGAL MUNICIPAL	14
IV. PRINCIPALES ACTORES	17
V. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	19
VI. PRINCIPALES RETOS	30
VII. BIBLIOGRAFIA	35

Manual Descentralización Fiscal: “La Elaboración de este manual ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad de FOPRIDEH y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos”.

I. CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Modernamente se propone que los gobiernos locales asuman su nuevo papel, más dinámico y eficiente, para optimizar su presencia como organismo de transformación y desarrollo de las comunidades donde ejercen jurisdicción y competencia, promoviendo el desarrollo económico y social y fortaleciendo el proceso democrático.

Sé esta retomando al nivel municipal como parte integrante de la estructura nacional, y que, a su vez, se constituya en el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, que esté en mejor posición para involucrarlos en el proceso de toma de decisiones para el logro de un desarrollo local sostenible.

El contexto jurídico de este cambio de orientación se plasma en la Ley de Municipalidades, significando un cambio sustantivo en las relaciones institucionales y de los propios gobiernos locales con sus ciudadanos. Esta Ley y su reglamento identifican plenamente las obligaciones, responsabilidades y deberes de las municipalidades y las concernientes a los deberes y derechos de los ciudadanos como parte integrante del municipio.

Es indudable que para lograr este dinamismo municipal, es indispensable un cambio de mentalidad de Políticos, Alcaldes, Regidores, servidores municipales y, por supuesto, de los líderes comunitarios y vecinos; estos están en la obligación de impulsar la importancia de las municipalidades en

su jurisdicción, para que ésta sea la instancia donde se ejercite la democracia participativa y la que maximice la provisión de bienes públicos municipales de acuerdo con las necesidades y prioridades de la comunidad y la disponibilidad de recursos.

Los cambios, entonces, parecen ser posibles ya que se ha modernizado la legislación municipal, se ha iniciado paulatinamente una reasignación de funciones hacia las entidades locales; se ha instituido la elección separada de Alcaldes y se abren espacios a la participación de la comunidad en la administración del municipio y se ha modificado sustancialmente el carácter discrecional de las transferencias de recursos nacionales al municipio.

En este contexto, entendemos a un Estado es Centralista cuando el órgano superior del Poder Ejecutivo mantiene sin limitación, ni disminución la competencia o facultad de dirección y control sobre todas las instituciones y dependencias que forman la administración pública, aduciendo que desde una dirección central se pueden orientar mejor las acciones de desarrollo de una forma estratégica.

Por su parte, la Descentralización constituye un proceso político en donde se transfiere, hacia los municipios, responsabilidades

Descentralización: La descentralización debe entenderse como un conjunto de medidas que buscan replantear el esquema de manejo de las relaciones políticas, administrativas y fiscales entre los diferentes niveles de gobierno en aras de fortalecer aquellas instancias más cercanas a los ciudadanos.

administrativas políticas y financieras. En consecuencia, la descentralización es un traslado de poder de decisión a órganos autónomos, que tienen autoridades electas directamente por los ciudadanos, capacidad de recaudar sus propios recursos y con un marco de competencias definidas. Con esto, entenderíamos que un Estado descentralizado es más democrático, porque el poder está más distribuido y las decisiones se toman más cerca de los ciudadanos.

Desde una perspectiva descentralizada, se entiende que para que el Estado de Honduras pueda llevar a cabo su tarea de conducir procesos de desarrollo equitativos y sostenibles, es necesario contar con un aparato institucional legítimo, eficiente, efectivo, transparente, cercano a los ciudadanos, cuyo fin último sea el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Pero, al ser una política de Estado, la descentralización no se limita al desarrollo municipal, sino va más allá de la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, así su efectiva aplicación se traduce en una política de transformación total del quehacer público. En primer lugar, el proceso culminó con la definición de Regiones de Desarrollo por medio de la vigencia de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País 2010-2038 (Decreto No. 186 – Febrero 2010), vinculadas con las

características físicas y poblacionales del territorio por medio de las cuencas hidrográficas y con ello impulsar estrategias de planificación concertadas.

Además, Honduras cuenta con dos niveles de Gobierno: El Nacional o Central y El Municipal o Local. Los cuales se consideran como tal porque cumplen las siguientes tres condiciones básicas para cualquier nivel de gobierno.

- a. Legitimidad Democrática: Se requiere que las autoridades de cualquier nivel de gobierno sean elegidas por voto popular. (Presidente, Diputado al Congreso, Alcaldes y Regidores)
- b. Fuentes Tributarias Propias: Se requiere que cada nivel de gobierno, institucionalmente tengan potestades para cobrar sus propios recursos ya sea de Ingresos por Impuestos propios e ingresos por tasas por servicios.
- c. Competencias Definidas: Se requiere para cada nivel de gobierno se definan sus propias competencias exclusivas y los esquemas de coordinación institucional en la prestación de servicios públicos.

Tabla 1: Estructura de Gobierno

Nivel de Gobierno	Número de Jurisdicciones	Consideraciones Institucionales
Nacional o Central	1	País Unitario
Municipios o Local	298	Ley de Municipalidades Decreto 134-90 y sus reformas establecidas en los Decretos números 48-91 y 149-2009
Otros		
Departamentos	18	Funciones de Representación Política
Regiones	6	Funciones de Representación Territorial

Fuente: Constitución política y Ley de Municipalidades de Honduras

Seguidamente, en segundo lugar la descentralización permite efectuar y darle seguimiento a las evaluaciones sobre las condiciones sociales y económicas de las comunidades para orientar las áreas de trabajo más sensibles a las administraciones municipales y determinar esquemas de desarrollo adecuados para cada territorio. En este sentido se han categorizado las alcaldías en tipo “A”, “B”, “C” y “D” catalogándolas como municipios Desarrollados, En Desarrollo, Desarrollo Lento y Estancados, respectivamente.

Una tercera consecuencia de la descentralización, es que con ella se impulsan elementos de recomposición administrativa de los gobiernos locales para construir capital humano, redefinir procedimientos de gestión pública y dotar así a las administraciones municipales con capacidad gerencial sobre los asuntos de su competencia y en la conformación de unidades territoriales en mancomunidades y/o asociaciones de municipios para atender asuntos comunes. Esta situación se refleja, En este sentido sobresalen la modernización del marco legislativo

durante las dos últimas décadas, en el crecimiento de alcaldías calificadas con categorías tipo “A”, “B” y “C” y la disminución de alcaldías con categorías “D”.



Finalmente, en cuarto lugar el proceso de descentralización exige el rediseño continuo de la institucionalidad pública, definiendo el marco de competencias institucionales, con el fin de asegurar el buen uso de los recursos, abrir canales para la toma de decisiones colectivas y establecer mecanismos de control social y político en procura de afianzar la credibilidad en la estructura de Gobierno.

con incidencia municipal en todos los sectores, a saber: Ley del Ambiente,

Ley de Convivencia Ciudadana, Ley Forestal, Ley Fundamental de Educación, por mencionar algunas.

También hay una forma de distribuir funciones entre diferentes órganos, sin entregar el poder de decisión, que es la Desconcentración. Esta acción pública significa el traslado de competencias o de funciones administrativas a un órgano inferior o subordinado del gobierno central. Por ejemplo, cuando se faculta para el nombramiento y pago de maestros a una Dirección Departamental de Educación, hay una desconcentración de funciones, porque el director es un subalterno del ministro.

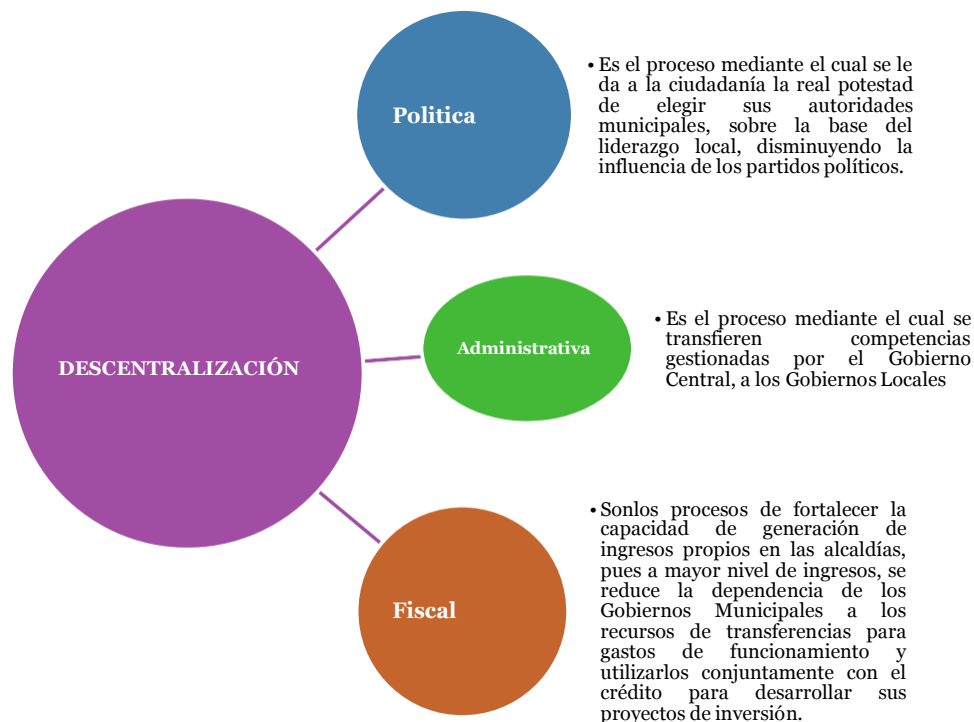
Desconcentración: Se trata de la transferencia de funciones a unidades que dependen directamente de una unidad superior, pues son una extensión de la misma. Es una relación de dependencia en todo el sentido de la palabra. Esto significa que la responsabilidad no se traslada a otro nivel de gobierno.

Una forma de traslado de competencias es la Delegación, en donde una autoridad superior o un órgano central traslada a otra autoridad o entidad una competencia o función, pero en forma discrecional. Es decir que todo depende de la voluntad del que traslada, quien actúa con base a sus facultades legales y puede dejar sin efecto la delegación o cambiar las normas que la regulan.

Delegación: Se trata de la transferencia de funciones de un nivel de gobierno a otro. La autoridad que recibe las funciones asume la responsabilidad de prestarlas de la mejor manera. Sin embargo, ésta debe rendir cuentas al nivel que las transfirió.

Otro concepto, muy importante, es el de Participación Ciudadana, que significa la posibilidad que tienen los vecinos para influir en las decisiones públicas, que afectan su vida o sus intereses, ya sea particulares o de grupo. La participación se logra a través de organizaciones comunales como los Patronatos, Junta de Aguas, Asociación de Padres de Familia, entre otras; por medio de los agentes establecidos en la legislación vigente como son el Comisionado Municipal, los Alcaldes Auxiliares, La Comisión de Transparencia, etc. y las instancias de participación que representen adecuadamente los intereses de sus miembros por medio de los Cabildos Abiertos, los presupuestos participativos, de plebiscitos, entre otros.

El conjunto es, sin duda, un importante esfuerzo descentralizador, que implica una nueva estructura de profundas reformas fiscales, de funciones y gastos al interior de las municipalidades; que ha impulsado la descentralización tributaria y de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. No obstante lo anterior, todavía existen muchos aspectos de controversia en su base política, administrativa y fiscal; en este sentido, es necesario caracterizar esos procesos en sus distintas modalidades, e identificar sus fortalezas y debilidades como punto de partida para el análisis de su implementación y fortalecimiento.



1.1. Descentralización Política

Es indispensable comprender que el sistema electoral que anteriormente se ejercía en Honduras (boleta de arrastre) no le permitía al electorado expresar sus preferencias locales al elegir sus autoridades, por otro lado, y dado que los candidatos no surgían del deseo popular, sino más bien, de las decisiones de las cúpulas políticas, las autoridades municipales electas, en algunos casos, no buscaban satisfacer la función de bienestar local, tomando en consideración las demandas de bienes públicos hechas por los ciudadanos, sino considerando los intereses y preferencias de las autoridades políticas de los partidos que los llevaban al poder.

La Descentralización Política es el proceso mediante el cual se le da a la ciudadanía la real potestad de elegir sus autoridades municipales, sobre la base del liderazgo local, disminuyendo la influencia de los partidos políticos

De hecho ésta modalidad provocó que el Alcalde y la Corporación Municipal electa, no se interesaran por conocer previamente la situación financiera, administrativa y técnica de la municipalidad, sino a partir de la toma de posesión; por otro lado esta situación se profundizaba al no existir un plan de acción o de que este, de existir, no estuviese en concordancia con la realidad municipal.

Todo esto trajo como resultado una gestión municipal débil, dominada por el empirismo, sin un objetivo definido, esperando el beneplácito político del caudillo de la zona o la asignación discrecional del gobierno, para realizar alguna obra de importancia, propiciando con ello que la Corporación Municipal no se sintiera comprometida con la comunidad sino con el partido político que la llevó al poder y que a su vez la comunidad no

se sintiera representada a través de la Corporación Municipal sino que la misma fuera el organismo que “cobraba impuestos”.

En este sentido, el proceso de descentralización tiene gran legitimidad y aceptación social y ha generado un ambiente político de expectativas y vigilancia hacia el desempeño, en los Alcaldes y funcionarios que ellos designan, hacia el cumplimiento de sus deberes y compromisos con la comunidad, así como una mayor conciencia de que sus responsabilidades ya no pueden ser trasladadas hacia las esferas centrales de la administración. Por último cabe señalar que la Ley de Municipalidades y su reglamento identifican plenamente las obligaciones, responsabilidades y deberes de las autoridades ejidales, representadas por el Alcalde y por los Regidores, adicionalmente la legislación vigente establece diversos actores que hace efectiva la contraloría social.

1.2. Descentralización Administrativa

Uno de los puntos centrales que motivan la descentralización de funciones del poder central es que las municipalidades, constituyen la última frontera en las posibilidades de desarrollo nacional, en vista que las mismas son el nivel de gobierno que se encuentra mas cerca de los ciudadanos y, por lo tanto, el que esta en mejor posición para involucrarlos en el proceso de desarrollo compartido y legítimo.

Lo anterior implica, de hecho, la transferencia de responsabilidades y asignaciones a las Alcaldías en cuanto a la provisión de servicios públicos que tienen injerencia local, sin embargo, hasta recién se esta impulsando una política de descentralización territorial de funciones por parte del Gobierno Central y las Empresas Públicas hacia las municipalidades.

La Descentralización Administrativa es el proceso mediante el cual se transfieren competencias, gestionadas por el Gobierno Central, a los Gobiernos Locales

Por otra parte, vistos desde la perspectiva de los municipios, el traspaso real de competencias tiene que confrontarse con el hecho de que la mayoría de los Gobiernos Locales no están preparados para asumir las nuevas responsabilidades. Esta situación ha dado lugar al reconocimiento de que es necesario un esfuerzo de capacitación y asistencia técnica, a autoridades, instituciones y comunidad, y al desarrollo institucional municipal y de las mancomunidades. Por lo tanto, el avance de la descentralización administrativa debe apoyarse en el fortalecimiento operativo del municipio y el establecimiento de estrategias gubernamentales que fortalezcan a las Alcaldías en cuanto a su relación con otros niveles institucionales.

También es importante destacar que, no obstante se han implementado, por varias instituciones, acciones dirigidas a rescatar al municipio de su situación de atraso y deterioro, los diagnósticos han reconocido que actualmente todavía subsiste la situación de rezago

y deterioro del municipio, lo que implica una actitud agresiva con respecto a política de capacitación y fortalecimiento municipal, lo que conlleva a la consolidación de una instancia de capacitación y asistencia técnica.

1.3. Descentralización Fiscal

Este tipo de descentralización, exige que la provisión de bienes públicos esté determinada, en gran medida, por las demandas efectuadas por los residentes del área geográfica de la municipalidad y es aquí dónde adquiere importancia el establecer un marco financiero óptimo que tienda a mejorar los niveles de bienestar de la

sociedad por medio de una adecuada y eficiente cantidad de bienes públicos ofrecidos por el municipio con autonomía financiera.

Sin lugar a dudas, la prestación de estos bienes públicos implica un nivel de erogaciones inherente a la producción del bien o servicio en sí, lo cual requiere de un esfuerzo presupuestario por parte de los gobiernos locales que implica la búsqueda de recursos genuinos. En este sentido, la Ley de Municipalidades normalizó el marco tributario municipal; eliminó el carácter discrecional en la distribución de las transferencias nacionales y planteo un marco al endeudamiento municipal.

La Descentralización Fiscal está directamente relacionada con los procesos de fortalecer la capacidad de generación de ingresos propios en las alcaldías, pues a mayor nivel de ingresos, se reduce la dependencia de los Gobiernos Municipales a los recursos de transferencias para gastos de funcionamiento y utilizarlos conjuntamente con el crédito para desarrollar sus proyectos de inversión.

II. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Con regularidad escuchamos sobre el proceso de descentralización en el país y el impulso que la Ley de Municipalidades le ha brindado al proceso; se enarbolan los beneficios que se obtienen en la eficiencia del Estado y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, justamente porque la toma de decisiones, en cuanto a los servicios públicos y el camino al tan ansiado desarrollo, esta mas cerca de ellos.

No obstante los grandes avances, la realidad histórica habla de Honduras como un Estado altamente centralizado, en donde el nivel

municipal tan solo recauda, como ingresos propios, un promedio del 7% (2002 al 2010) del agregado del sector público y, por el lado del gasto, ejecutan el 13% del total gastado por el Gobierno Central en el mismo período. Por su parte, la importancia relativa de los recursos propios municipales en referencia con el PIB, indicaron que representan apenas un 2%, en promedio durante el 2002 al 2010, mientras que el indicador de los gastos municipales sobre el PIB representa un 4% en el mismo período, con lo que se deduce que el proceso de descentralización no ha superado el periodo de discurso político.

Tabla 2: Indicadores de Descentralización Fiscal y Autonomía Municipal

Aspectos	Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Promedio
Autonomía local	Recursos propios / gasto total	56%	53%	42%	78%	71%	32%	79%	13%	23%	50%
	Recursos propios más transferencias / gasto total	70%	68%	57%	82%	108%	50%	125%	28%	47%	71%
	Recursos propios/gasto corriente	107%	113%	101%	159%	121%	71%	176%	30%	51%	103%
	Trasferencias del Gobierno Central / Gasto de Capital	31%	28%	26%	8%	91%	33%	84%	26%	45%	41%
	Endeudamiento / Gasto de Capital	49%	43%	39%	33%	100%	16%	15%	6%	10%	34%
Descentralización Fiscal	Recursos municipales propios/recursos del Gobierno Central	6.83%	8.01%	6.30%	6.71%	7.14%	6.25%	14.71%	2.45%	4.18%	7%
	Gasto municipal / Gasto del Gobierno Central	9.65%	11.66%	11.66%	7.12%	8.97%	17.46%	15.38%	15.76%	18.59%	13%
	Recursos propios / PIB	1.27%	1.59%	1.39%	1.62%	1.87%	1.85%	4.87%	0.54%	1.01%	2%
	Gasto local / PIB	2.28%	3.01%	3.33%	2.07%	2.63%	5.79%	6.16%	4.04%	4.42%	4%
	Recursos propios / Percapita	215.54	275.77	249.33	301.74	361.59	370.60	998.16	190.06	365.43	369.80
	Gasto local / Percapita	387.87	521.44	597.62	385.55	508.44	1162.90	1262.36	1420.42	1597.50	871.57

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH. */Proyecciones según comportamiento histórico

En lo que respecta a la autonomía municipal, entendida como la capacidad propia de las municipalidades de financiarse a si mismas, la correspondencia fiscal media o sea la relación de recursos

propios municipales con los gastos totales, se ubicó en promedio en un 50%, pasando de un 56% en el año 2002, a un 23% en el 2010, esto indica que los municipios no alcanzan a cubrir los compromisos municipales

con recursos propios y requieren de fuentes externas para ello, tendencia que se acrecenta en el periodo analizado. Si a este indicador le agregamos las transferencias del gobierno central, en el margen la situación mejora, ya que este indicador paso a tener un promedio de 71% en el mismo período, sin embargo el mismo no logra financiar todo el gasto municipal.

Un grado de autonomía municipal extrema, independientemente del cumplimiento o no a los límites al gasto de funcionamiento establecidos en la Ley de Municipalidades, sería la relación de recursos propios versus los gastos corrientes, el cual indicaría si las municipalidades, al menos, podrían cubrir su propia operatividad; esta relación alcanzo en promedio, durante el 2002 al 2010, de 103%, con lo cual se evidencia que las alcaldías generan recursos suficientes para cubrir sus gastos operativos, pero no generan recursos suficientes para financiar la inversión y la provisión de bienes públicos. En consecuencia, las alcaldías no han superado el umbral de la verdadera autonomía local como resultado de su dependencia financiera de fuentes externas para asumir las responsabilidades del desarrollo.

Por su parte, las transferencias del gobierno central alcanzarían a cubrir, en promedio, el 41% de los gastos de capital y un 34% sería cubierto vía endeudamiento, en ambos casos y no obstante a que ambos son fuentes externas al municipio, se toman en cuenta porque manejándolos eficientemente se puede promover una efectiva descentralización fiscal. Lo

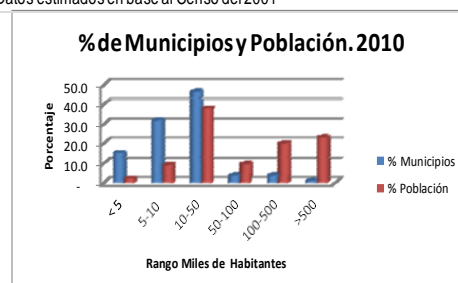
importante en este grupo de recursos es garantizar la regularidad de las transferencias e impulsar un mecanismo regulado de acceso al crédito municipal por medio de una ventanilla al financiamiento local.

Ya desde una perspectiva territorial, las municipalidades se caracterizan por ser dispersas, con una baja densidad poblacional y, en su mayoría (81.5%), calificadas con categorías de estancadas (136) o con bajo desarrollo (107); por otra parte, se identifica una marcada transición demográfica hacia 23 municipios, en este sentido, se estima que para el 2010, al menos, el 51% de la población hondureña ya habita en centros urbanos, demandando mas servicios locales.

Tabla 3. Dinámica Demográfica

POBLACIÓN Y MUNICIPIOS POR RANGO. 2010				
RANGO POBLACIONAL HABITANTES	Número de Municipios	% Municipio	Población 2010*	% Población
MENOS DE 5,000	44	14.8	151,651	1.9
5,001 - 10,000	94	31.5	702,425	8.7
10,001 - 50,000	138	46.3	3021,128	37.5
50,001 - 100,000	10	3.4	741,730	9.2
100,001 - 500,000	10	3.4	1592,455	19.8
MAS DE 500,000	2	0.7	1836,602	22.8
TOTAL	298	100.0	8045,991	100.0

* Datos estimados en base al Censo del 2001

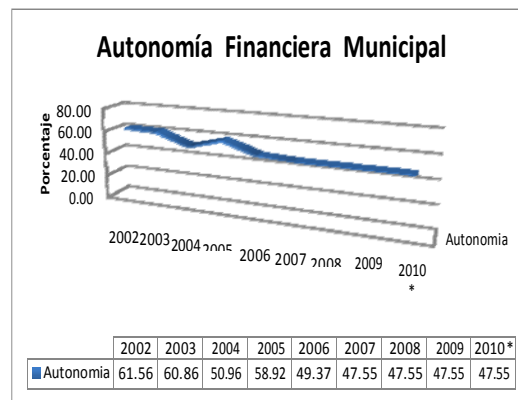


Este grado de urbanización conlleva necesidades considerables y urgentes en materia de infraestructuras y servicios públicos locales que todavía no han sido cubiertas en forma estratégicamente satisfactoria, no solo en los grandes conglomerados, sino en

los municipios expulsores de población. Esta carencia de presencia pública local está teniendo repercusiones aun más negativas en la vida cotidiana de los ciudadanos hondureños, colocándonos como uno de los países con mayores niveles de pobreza en toda América con un indicador de necesidades básicas insatisfechas del 66.8% y en consecuencia, los gobiernos locales no pueden permitirse el no asumir su responsabilidad histórica de iniciar un proceso de inversión en infraestructuras públicas y mejorar los servicios locales, financiados con recursos propios.

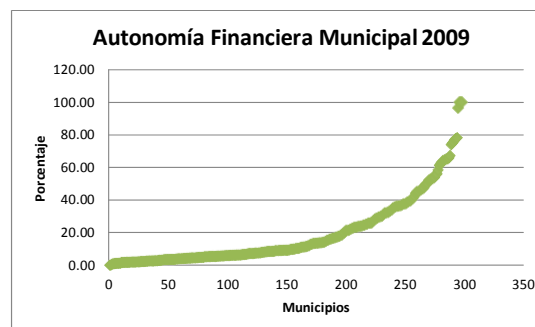
En otro orden de consideraciones, se entiende que las diferencias en el desarrollo municipal producen dos tipos de problemas desde el punto de vista de la descentralización fiscal. El primero, denominado “desequilibrio fiscal vertical”, que se produce porque los recursos propios (impuestos y tasas) asignados a los gobiernos municipales no alcanzan a cubrir las responsabilidades de gasto.

El desequilibrio vertical abre una brecha fiscal deficitaria en los municipios, por lo que se hace indispensable e ineludible establecer transferencias compensadoras desde el nivel nacional. En el caso de Honduras se determinó la autonomía financiera como la razón entre los ingresos propios con respecto a los ingresos efectivamente recaudados de los 298 municipios en promedio, para el año 2002, en 61.56%, la cual bajo en la actualidad al 47.55%.



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.*/Proyecciones según comportamiento histórico

Si bien esto indica que, en promedio, los municipios Hondureños financian casi el 50% de sus gastos con recursos propios, la situación vista en términos de la varianza municipal, se denota diferente. Por ejemplo para el año 2009, 217 municipios financian menos del 25% de su presupuesto con recursos propios y apenas 32 municipios superan la media de ese año.



Fuente: Datos en base del SINEMUN.

El segundo, denominado “desequilibrio horizontal”, se origina en las disparidades en ingresos per cápita entre municipios y, en consecuencia, en la capacidad fiscal, impidiendo proporcionar canastas similares de bienes y servicios públicos a sus comunidades. Así mismo, para acercar a niveles de igualdad a

municipios que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto (desequilibrio horizontal), se requiere de transferencias compensadoras que garanticen la equidad mediante un estándar mínimo de servicios en todos los municipios.

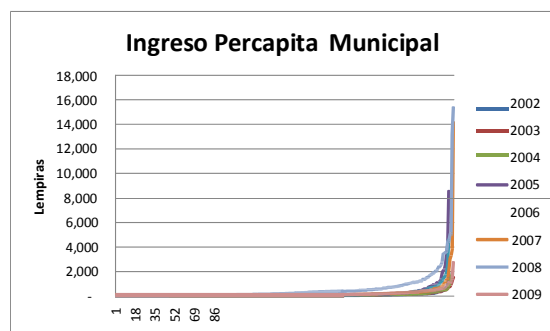
Con el afán de esbozar los desequilibrios horizontales se analizó la Tabla 4 que muestran, para el período 2002 al 2009, la dispersión en los ingresos corrientes per cápita de las municipalidades en Honduras. Acá se observa que la gran mayoría de municipios (alrededor de 250) no alcanzan a superar los 1 mil Lempiras por habitante de ingresos propios, mientras que solo unos pocos superan los 5 mil Lempiras por habitante. No obstante, durante el período analizado, se observa que en promedio los municipios están ejerciendo una mayor presión tributaria, a nivel per cápita.

Tabla 4: Desequilibrio Horizontal entre Municipalidades

Ingreso Per cápita en Lempiras 2002 - 2009

Ingreso Per cápita	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Promedio	77.14	93.78	98.16	203.26	168.70	228.15	592.30	220.34
Máximo	1,842.03	1,519.63	1,816.26	8,512.19	4,562.74	14,128.77	15,338.53	2,730.69
Mínimo	0.34	1.49	3.90	1.25	1.15	2.32	2.39	9.04

Fuente: Datos en Lempiras, en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

Sustentado en el comportamiento de los Ingresos corrientes y la población estimada para el 2010, en la tabla 5 se muestra las desigualdades en la capacidad de generar recursos propios en forma per cápita, por categorías de municipios para el año 2010.

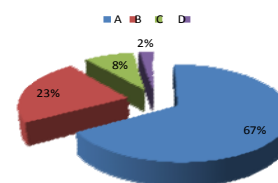
Tabla 5: Desigualdad En La Capacidad Fiscal Propia Por Categorías de Municipios 2010* /

CATEGORIA	INGRESOS CORRIENTES	POBLACION*	INGRESO PROPIO PERCAPITA 2010*
A	2413422,639	3168,650	761.66
B	301649,820	1156,678	260.79
C	174971,539	1809,538	96.69
D	49956,002	1911,124	26.14
TOTAL	2940000,000	8045,990	365.40

Proyecciones realizadas en base a datos del año 2009 proporcionados por SEIP

Sobre esta estimación se deduce que los municipios de categoría A, recaudan en promedio Lps. 761.66 por habitante en el 2010, mientras que los municipios de categoría D, los de menor grado de desarrollo, tan solo llegaron a recaudar Lps. 26.14 por habitante, lo que corresponde al 1.7% del recaudo per cápita de los municipios. Las diferencias también son enormes con los municipios de otras categorías. Los ingresos corrientes municipales per cápita de la categoría C solo representan el 8%, mientras que la B equivale a 23%.

Ingresos Propios Per cápita 2010* por Categoría Municipal



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.*/Proyecciones según comportamiento histórico

Bajo estas condiciones de desigualdad, no sería posible ofrecer a un ciudadano, que vive en cualquier municipio de las categorías C y D, una canasta similar de bienes y servicios públicos a la que puede acceder un habitante de un municipio de categoría A o incluso B, generándose grandes inequidades sociales, un aumento de la pobreza, mayores desequilibrios en el desarrollo de los territorios y justificando el grado de urbanización que caracteriza al país.

Las disparidades en ingresos per cápita entre entidades territoriales y, en consecuencia, en capacidad fiscal, les impiden proporcionar canastas similares de bienes y servicios públicos a sus comunidades. En estas circunstancias, el sistema de financiamiento municipal eficiente buscaría reducir estas diferencias, es decir, lograr "equidad fiscal horizontal", sin descuidar la búsqueda de esfuerzos tributarios similares.

III. MARCO LEGAL MUNICIPAL

El marco legal que rige a los Gobiernos Municipales en Honduras es el conjunto de normas jurídicas establecidas en la legislación nacional que se encuentran vigentes en un momento determinado. En el caso del régimen municipal hondureño, el ordenamiento jurídico está formado, en primera instancia, por la Constitución de la República, que se erige como la norma primaria; un segundo nivel sería regido por la Ley de Municipalidades y sus reformas emanadas del Poder Legislativo, así como de otras leyes relacionadas en forma conexas a los Gobiernos Municipales y que determinan competencias jurisdiccionales; en tercera posición se identifican las manifestaciones de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, tales como los reglamentos, códigos, normas, disposiciones generales y otras regulaciones como los convenios y contratos a nivel ministerial y finalmente, en cuarta instancia, en los instrumentos jurídicos municipales, como son las ordenanzas, reglamentos, regulaciones internas, manuales y el propio plan de arbitrios municipal, entre otros que tienen aplicación únicamente en el término municipal. Sin duda, los tratados internacionales también forman parte del marco jurídico municipal, pero al ser suscritos por el Estado Nacional y, autorizado por el Congreso de la República, pasan a ser considerados como una normativa nacional.

El comprender la dinámica de esta organización jurídica resulta indispensable para entender la forma en que el régimen municipal ha experimentado modificaciones a lo largo de casi dos siglos; sin minimizar la génesis del orden institucional que la caracterizó durante el período colonial que tiene sus orígenes en la organización del Estado Español.^{1/}



Por otra parte, desde una perspectiva dinámica en el sistema jurídico municipal, entenderíamos que entre mas superior es la jerarquía de una Ley, la misma determina los principios que regirán el sistema mismo y en consecuencia no requieren modificaciones, salvo que se definan un cambio de orientación jurídica. En contraposición, diríamos que entre mas local es una norma la misma regula actividades operativas que pueden ser modificadas recurrentemente por la autoridad local, en este caso la Corporación Municipal.

Siguiendo la tesis anterior calificaríamos el Sistema Jurídico Municipal en Honduras bajo las siguientes características, a saber:

^{1/} Señala Carmen Fiallos en “Los Municipios de Honduras”, que el municipio o ayuntamiento hondureño de la época colonial era réplica exacta del municipio hispano, y tal semejanza se entiende si se advierte que los conquistadores reprodujeron sus instituciones en los territorios invadidos.

1. Se reconoce a la Constitución de la República como la norma que delimita las funciones de los diferentes poderes del Estado; define el orden territorial de la Nación y da origen al régimen municipal esbozando sus principios, autonomía y organización; en este sentido, el estamento constitucional solamente puede ser modificado por una Asamblea Constituyente o siguiendo los pasos a una reforma constitucional, establecidos en él mismo.
2. En lo que respecta a la Ley de Municipalidades, esta representa la norma jurídica aprobada (dictada) por el Poder Legislativo, es decir, es el precepto establecido por la autoridad competente, en que se manda y prohíbe lo concerniente al régimen municipal y su incumplimiento trae aparejada una sanción. Como cualquier norma jurídica, la Ley de Municipalidades comprende a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase; además, tiene carácter imperativo, es decir, que por una parte establece obligaciones o deberes jurídicos y por la otra otorga derechos. Se reconoce también que tiene carácter indefinido, permanente y sólo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores decretadas por el Soberano Congreso Nacional; por último la Ley de Municipalidades es abstracta e impersonal, o sea que no se emite para regular o resolver casos

individuales, ni para personas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad del municipio en el país.

Históricamente la Ley de Municipalidades ha regido sobre el concepto del municipio y la división del territorio nacional; sobre los departamentos y los municipios; sobre el territorio, población y organización de la alcaldía y de la comunidad; así como en lo concerniente a la hacienda municipal y sobre el personal municipal. Por otra parte, la Ley de Municipalidades define y delimita las atribuciones inherentes al municipio, lo cual es de importancia significativa en vista que, en él, se establecen las competencias municipales y, en consecuencia, orienta las relaciones de coordinación y delimitación de funciones con otras leyes nacionales y/o instituciones públicas sectoriales. Dicho de otra forma, la Ley de Municipalidades está íntimamente relacionada con otras leyes nacionales bajo una relación de complementariedad jurisdiccional y no jerárquica, la cual es necesaria delimitar y regular.^{2/} Esta tarea es competencia exclusiva del Congreso Nacional por medio de iniciativas de ley, presentada por los Parlamentarios o el Poder Ejecutivo.

3. Pasaríamos ahora a plantear la normativa jurídica aplicable a los municipios, generada por el Poder Ejecutivo, que es de carácter general

^{2/} Ver Estudio de Conflictos de Competencias Municipales Constitucionales en el Marco Legal Vigente. Ramón F. Izaguirre y Asociados. AMHON. Dic. 2009

dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley. En este sentido, los Reglamentos, Códigos, Normas, Disposiciones Generales y Acuerdos Ministeriales son la consecuencia de las competencias propias, que el ordenamiento jurídico le concede a la administración pública, mientras que las disposiciones del poder ejecutivo con fuerza de Ley tiene un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del poder legislativo ordinario. Su aprobación corresponde tradicionalmente al Poder Ejecutivo, aunque los ordenamientos jurídicos actuales reconocen potestad reglamentaria a otros órganos del Estado, por ejemplo la municipalidad, siempre y cuando lo autorice la ley.

La naturaleza de este tipo de instrumentos jurídicos, estriba en la determinación de que se trata de normativas que orientan y clarifican los procedimientos operativos y administrativos de la gestión municipal e institucional en un sentido estricto, y como todo acto de la Administración Pública regulado por el Derecho Administrativo. En lo que respecta al Reglamento General de la Ley de Municipalidades, aprobado según Acuerdo Ejecutivo del Ministerio de Gobernación y Justicia en enero del año 1993, este “NO” ha sido reformado, no obstante a las diversas reformas que, a su vez, ha tenido la Ley de Municipalidades, lo cual nos permite inducir que no se ha utilizado la figura del Reglamento como un ágil

instrumento jurídico, que orienta la gestión municipal y sus relaciones con los demás entes del sector público y privado hondureño y, en contraposición, se ha construido una Ley de Municipalidades muy reglamentada.

4. Por último, los instrumentos jurídicos municipales constituyen todas las disposiciones emitidas y requeridas por la Corporación Municipal, para ser aplicada en el término municipal y que se caracterizan por estar subordinada a la ley. Lo rescatable con estos instrumentos es que son resoluciones que se emiten a nivel local y pueden ser fácilmente normadas con acuerdos municipales, sobresaliendo el Plan de Arbitrios, en donde cada año fiscal se determinan las tasas y tarifas aplicables en el municipio.

Podemos concluir entonces que el sistema jurídico municipal hondureño reúne las estructuras y las modalidades de funcionamiento de las instancias encargadas de la aplicación de reglas de derecho, así como los servicios que emanan de ellas; no obstante, su aplicación no denota un marco sistémico propiamente tal, en donde las normas no están situadas en el justo nivel que le corresponden o no son utilizadas en su justa medida de aplicación, lo cual repercute en la eficaz gestión del municipio Hondureño.

IV. PRINCIPALES ACTORES

En la actualidad, es imposible impulsar un proceso de descentralización y de gestión de gobierno local, sin que los mecanismos de participación ciudadana estén claramente establecidos. Los mecanismos de participación ciudadana en el municipio, están sustentados en los principios constitucionales y en la propia Ley de Municipalidades, en principio se sustentan en la democracia participativa por medio de los cargos de elección popular seguidamente por las instancias promovidas por la legislación.

Democracia: Es una forma de gobierno en la cual el pueblo es el responsable de tomar las decisiones de carácter público, bien sea de manera directa o representativa. Aunque hace referencia a la voluntad de la mayoría, también implica, según Jorge Salcedo (2005) pluralidad; mecanismos, recursos y garantías para el libre ejercicio del disenso, donde la multiplicidad de grupos sociales cuenta con las instituciones e instrumentos necesarios para hacer respetar sus derechos y expresar libremente la diferencia y la oposición

Entre las más importantes se destacan las siguientes:

a. Corporación Municipal

La Ley de Municipalidades manifiesta que la Corporación Municipal es el órgano deliberativo de la municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal. Es responsable de elaborar y proponer para su sanción el marco general de acuerdos, ordenanzas, resoluciones y presupuesto municipal.

La Corporación Municipal tiene la facultad de nombrar al Tesorero, al Secretario y al Auditor como

funcionarios municipales. Así mismo está facultada para nombrar el Comisionado Municipal, a la Comisión de Transparencia y a los Alcaldes Auxiliares, entre otras instancias de participación ciudadana. Cada Municipalidad tiene un Consejo de Desarrollo Municipal con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de Regidores que tenga la Municipalidad, nombrados por la Corporación Municipal entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad.

La Corporación Municipal está integrada por un Alcalde, un Vicealcalde y por un número de Regidores, en la forma siguiente: 1) Municipios con menos de 5,000 habitantes, 4 regidores; 2) Municipios de 5,001 a 10,000 habitantes, 6 regidores; 3) Municipios de 10,001 a 80,000 habitantes, 8 regidores y 4) Municipios con más de 80,000 habitantes, 10 regidores. Adicionalmente la Corporación Municipal es la facultada para convocar a las instancias de participación ciudadana como son: Cabildos Abiertos, Plebiscitos, Asambleas, etc.

b. Alcalde

Las facultades de administración general y representación legal de la municipalidad corresponden al Alcalde Municipal. Asimismo, en la Ley de Municipalidades, indica que este presidirá todas las sesiones, reuniones y demás actos que realice la Corporación Municipal.

El Alcalde es la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal y sancionará los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la Corporación Municipal, convirtiéndolas en normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades.

c. Consejo de Desarrollo Municipal.

La Ley de Municipalidades en su artículo 48 reformado según decreto 143-2009, indica que las municipalidades tendrán un Consejo de desarrollo Municipal con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de regidores que tenga la municipalidad. Los miembros de este Consejo fungirán ad-honorem y serán nombrados entre los representantes de las fuerzas vivas del municipio. El Consejo será presidido por el Alcalde. Los miembros del Consejo podrán asistir a las sesiones de la Corporación cuando sean invitados, con derecho a voz pero sin voto.

d. Plebiscito.

El Artículo 25 de la Ley de Municipalidades y el Artículo 16 de su reglamento establecen que la Corporación Municipal, por resolución de las dos terceras partes de sus miembros, podrá convocar a plebiscito a todos los ciudadanos del término municipal, para tomar decisiones de asuntos de suma importancia, a juicio de la Corporación. El resultado del plebiscito será de cumplimiento obligatorio.

También podrán realizarse cabildos abiertos para resolver todo tipo de situaciones que afecten a la comunidad.

e. Patronatos.

El Artículo 62 de la Ley de Municipalidades específica que los vecinos tendrán derecho a organizarse democráticamente en Patronatos para procurar el mejoramiento de sus comunidades. Su organización y reconocimiento legal estará sujeta al visto bueno de la Corporación, actuarán durante un año y se elegirán por planilla en voto secreto en la comunidad.

f. Comisiones Ciudadanas de Transparencia.

En las reformas a la Ley de Municipalidades amparadas en el decreto 143-2009 se le da formal existencia a las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, con propósitos de desarrollar auditorías sociales en el término municipal, entendiéndose ésta como el proceso de participación ciudadana tanto de hombres como de mujeres, orientado a vigilar los procesos de gestión pública, que aseguren la transparente ejecución de programas y proyectos, así como la prestación de servicios públicos de manera eficaz y eficiente. En el desarrollo de sus actividades esta Comisión podrá auxiliarse de auditores sociales comunitarios que serán nombrados por cada comunidad.

g. Comisionado Municipal.

Esta figura es electa, por la Corporación Municipal, en cabildo abierto, de un listado de cuatro personas propuestas por las organizaciones civiles con actividades en el Municipio. Dentro de sus atribuciones están: a- velar porque se cumpla la Ley de Municipalidades, sus reglamentos y las ordenanzas municipales; b- presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales y derecho a obtener pronta respuesta; c- velar por el respeto a los derechos humanos, a la comunidad viviente, a la diversidad cultural, la biodiversidad y el ambiente; d- velar por los intereses de la comunidad y el bien común; e- coadyuvar en la prestación de servicios de procuración y asistencia social a las personas y sectores vulnerables, tales como menores, expósitos, ancianos, madres solteras, etnias, minusválidos y demás que se encuentren en situaciones similares y f- supervisar la ejecución de los subsidios que se otorguen a los patronatos y organizaciones de la sociedad civil organizada.

h. Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT).

Órgano deliberativo, consultivo y de asesoría, no jerarquizado, con las responsabilidades de proponer,

concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes, en igual sentido, emitir opiniones, hacer propuestas e impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones del ordenamiento territorial. Dentro de las atribuciones están : 1) Identificar y proponer para su implementación, las políticas concertadas y las bases o directrices estratégicas del Ordenamiento Territorial que sea consistente con una visión de país; 2) Establecer en el ámbito nacional los mecanismos para la identificación, promoción, concertación y aprobación de iniciativas, políticas, líneas de acción y expectativas de la sociedad, que habrán de considerarse para su inclusión en los planes e instrumentos del Ordenamiento Territorial; 3) Proponer los lineamientos para los instrumentos de planificación del Ordenamiento Territorial; 4) Promover y fortalecer en todo el país la organización y constitución de unidades técnicas y operativa, así como de instancias de participación ciudadana que con su accionar fortalezcan los procesos de ordenamiento territorial; 5) Actuar de facilitador, de gestor o de garante de compromisos entre distintos protagonistas del ordenamiento territorial y 6) Actuar de agente de concertación, de arbitraje, de prevención y solución de conflictos en la instancia que le corresponda.

V. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En definitiva, el financiamiento del desarrollo local pasa por poner a disposición de los municipios, recursos económicos para poder financiar la gestión municipal; en este sentido, se deben superar una serie de desafíos que están relacionadas con el proceso de Descentralización; con afrontar el contexto demográfico; la definición de Competencias por nivel de Gobierno; así como la relacionada con la necesidad de información oportuna y fidedigna de la gestión municipal; lograr una eficiente administración tributaria municipal y relaciones con otros niveles de gobierno; consolidar el sistema de distribución de las transferencias gubernamentales y con ello reducir los desequilibrios horizontales y verticales; concretar los fondos de ayuda pública al desarrollo y el Acceso al Crédito municipal y la permanente búsqueda de lograr la Eficiencia en el Gasto Corriente y de Capital; así como impulsar un Programa de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal y la activa y comprometida Participación Ciudadana.

La tarea no es fácil, en principio debemos comprender que el financiamiento al desarrollo local, no

es en sí mismo un objetivo de política pública, sino el instrumento a través del cual se viabilizan, desde la perspectiva fiscal, las políticas públicas que requieren recursos financieros para su formulación y ejecución. Por esta razón, la gestión fiscal debe responder a las necesidades de financiamiento para el cumplimiento de las funciones y competencias municipales, así como para lograr las metas que se propongan en los presupuestos municipales.

En la tabla 6, sobre las fuentes de recursos y destino mínimo, se presentan las principales fuentes de financiación local, en este sentido debe comprenderse que la participación de los gobiernos municipales, en la generación de ingresos públicos, determina en gran medida su autonomía financiera, bajo el principio que la gestión se financia en mayor medida por medio de recursos propios. Por otra parte la misma Tabla muestra los usos, establecidos en la Ley, sobre el destino de los recursos municipales, en la medida que la gestión municipal, se mantenga al interior de estos parámetros se lograrán mejores resultados en la prestación de servicios públicos.

Tabla 6: Fuentes de Recursos y Destino Mínimo

FUENTES		USOS	
<i>IMPUESTOS</i>	Bienes Inmuebles	Operación, Funcionamiento e Inversión	
	Personal		
	Industria, Comercio y Servicios		
	Extracción o explotación de recursos		
	Pecuario		
<i>TASAS TARIFAS Y MULTAS</i>	Servicios Públicos entre otros	Agua Potable	Recuperar costos de la prestación de los servicios
		Alcantarillado	
		Desechos Sólidos	
	Utilización de Bienes Municipales entre otros	Mercados	
		Cementerios	
		Rastro	
	Servicios Administrativos entre otros	Certificados	
Permisos de operación			
Servicios Ambientales			
<i>CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS</i>	Inversión de la obra es financiada con fondos propios	Inversión en Desarrollo	
	Obra financiada con fondos nacionales o externos provenientes de empréstitos contratados por la	Construcción de vías urbanas, pavimentación, instalaciones de redes eléctricas, de teléfonos, sistemas de abastecimiento de agua, alcantarillado, Saneamiento ambiental. En General cualquier obra realizada en beneficio de la comunidad	
	Cuando una institución descentralizada no pudiera recuperar la inversión y convirtiera a la municipalidad para que la recupere		
	Cuando una dependencia centralizada o institución descentralizada realice una obra dentro de un término municipal y se la traspasase y autorizare a la respectiva municipalidad para su recuperación		
<i>TRANSFERENCIA NACIONAL</i>	50% Se distribuirá en partes iguales a las municipalidades	Los usos de las transferencias son multifinalitarios, existen asignaciones específicas, asignaciones destinadas al cofinanciamiento a otras instancias nacionales y en parte al financiamiento del gasto corriente de las alcaldías, pero en su mayoría deben ser destinadas a la inversión al desarrollo local.	
	50% Se distribuirá por población proyectada y según NBI municipal, las proporciones son 20% y 30% respectivamente		
<i>ENDEUDAMIENTO</i>	Contratación de empréstitos y / o emisión de bonos	Proyectos de Inversión	

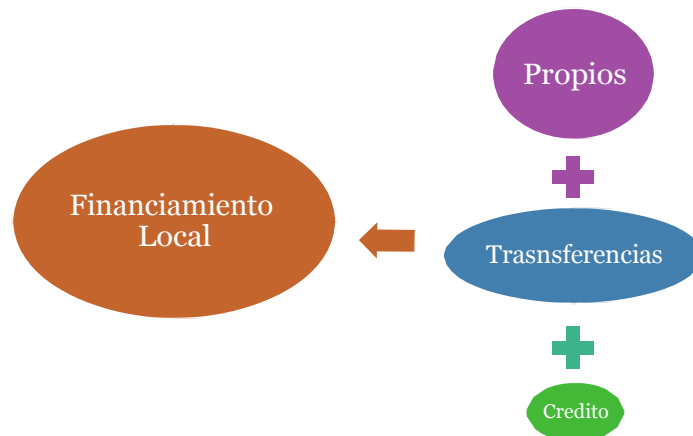
Fuente: Elaboración Propia

En consecuencia se plantea que el financiamiento local debe cubrir la totalidad de sus gastos de inversión, operación y funcionamiento con recursos provenientes de las fuentes propias como son los Impuestos, las Tasas, las Tarifas y las Multas; la Transferencia Nacional y el Financiamiento vía Crédito.

La participación de cada uno de estos rubros en el total de ingresos municipales, dependerá de cuán robusta es la base económica que posee cada municipalidad; en este sentido, resulta oportuno aclarar que si bien la autonomía financiera es conveniente, la misma es una situación ideal, no se

puede desconocer que en algunos territorios, dada la ausencia de base económica, es imposible generar ingresos autónomos sostenibles, por ello, se convierten en lugares en donde es más importante un esquema de redistribución de ingresos nacionales, vía transferencias, capaz de facilitar la convergencia regional.

La Pereza Fiscal es la disminución en los niveles de recaudo de ingresos propios de los Gobiernos Municipales en respuesta a la expectativa de percibir ingresos provenientes de fuentes de recursos con bajos costos políticos frente a los contribuyentes. Ej. Las Transferencias.



Como principio se puede afirmar que el nivel de ingresos municipales que debe generar una economía local debe permitir cubrir como mínimo los gastos fijos que con lleva la infraestructura administrativa local. Por otro lado, tanto para las jurisdicciones con capacidad económica, como para aquellos en donde es necesario generarla a través de la inversión pública, el diseño de las transferencias nacionales, debe contar con estímulos hacia la eficiencia fiscal que consolide los recursos propios y

con mecanismos que impidan o castiguen la posible “pereza fiscal”.

Así mismo, la posibilidad de adquirir crédito debe encontrarse limitada a la capacidad real de generar recursos para cubrir, no sólo el endeudamiento en términos de capital, sino también los costos en que se incurre cuando se emplea este mecanismo de financiación.

7.1. Los Recursos Propios

Todos los esfuerzos en consolidar la capacidad fiscal de las municipalidades deben propiciar que estas consoliden la generación de ingresos provenientes de los impuestos, de las taras y tarifas y de recuperación de obras por medio de la contribución por mejoras, de forma tal, que puedan asumir el financiamiento de sus propias competencias.

El nivel de generación de ingresos propios determina en buena medida el grado de autonomía financiera de los Gobiernos Municipales y la responsabilidad de los ciudadanos en el financiamiento de sus respectivos bienes y servicios locales.

Para que las Municipalidades puedan aprovechar y consolidar su capacidad de generación de ingresos propios, se requiere que la descentralización fiscal avance en dos aspectos:

- a. La autonomía municipal de establecer el marco tributario, conjuntamente con las contribuciones por mejoras y las tasas y tarifas. Esta situación está establecida en la Ley de Municipalidades en cuanto a la administración y no en la creación de tributos; en la potestad de las alcaldías de autorizar el plan de arbitrios anualmente y en la posibilidad de acordar el cobro de contribución por mejoras.
- b. La Capacidad de una efectiva administración tributaria que establezca los mecanismos de gestión que faciliten el recaudo de los ingresos municipales. Para consolidar el sistema de

administración tributaria se requiere en avanzar en la capacitación y asistencia técnica o e impulsar mecanismos de administración tributaria, que limite el clientelismo político, por medio de mancomunidades tributarias, entre otras.

Sobre la base de la responsabilidad tributaria, se entiende que el recaudo de recursos propios municipales debería ser suficiente para financiar los gastos corrientes y en lo posible, debería generar un ahorro suficiente, en cuenta corriente, para el financiamiento de la inversión al desarrollo. Uno de los requisitos para que esta situación sea posible, es que el margen de capacidad tributaria guarde relación con las competencias, bienes y servicios que debe autogestionar.

La capacidad tributaria implica la determinación, liquidación y cobro de los tributos, es decir, el control completo sobre la base tributaria y el hecho generador, sin depender en aquellos aspectos de facultades, autorizaciones o trámites ante otros niveles de gobierno.

Otra importante consideración en relación con el manejo de los ingresos propios se refiere a que los gobiernos municipales deben facilitar que los ciudadanos y las diferentes instancias creadas para tal fin, puedan efectuar actividades de control y vigilancia sobre la administración financiera del gobierno local. Es decir, se requieren instrumentos de rendición de cuentas en la gestión fiscal.

Los Artículos del 73 al 91 de la Ley de Municipalidades establecen que los ingresos de los municipios se clasificarán entre:

- a. Los Tributarios: que corresponden a los ingresos provenientes de: a. Los Impuestos Municipales (Bienes Inmuebles, Personal o Vecinal, Industria Comercio y Servicios y Extracción y explotación de recursos naturales y pecuarios); b. Las Tasas y Tarifas y c. las Contribuciones por Mejoras.
- b. Los No Tributarios a los que ingresen en concepto de: Ventas, Transferencias, Subsidios, Herencias, Legados, Donaciones, Multas, Recargos, Intereses y Créditos.

Además, un instrumento de indudable importancia en el análisis de los ingresos de los Municipios es el que se refiere al contenido del Plan de Arbitrios que cada municipio debe

sancionar una vez por año. Señala asimismo que cada Plan de Arbitrios establecerá las tasas con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y que únicamente ésta se podrá cobrar a quien reciba el servicio.

En lo que respecta a los impuestos los Planes de Arbitrios prácticamente reiteran el contenido de los artículos de la legislación vigente, con el propósito de poner en conocimiento de sus habitantes dichos criterios, dado que estos deben ser publicados por cada Municipalidad.

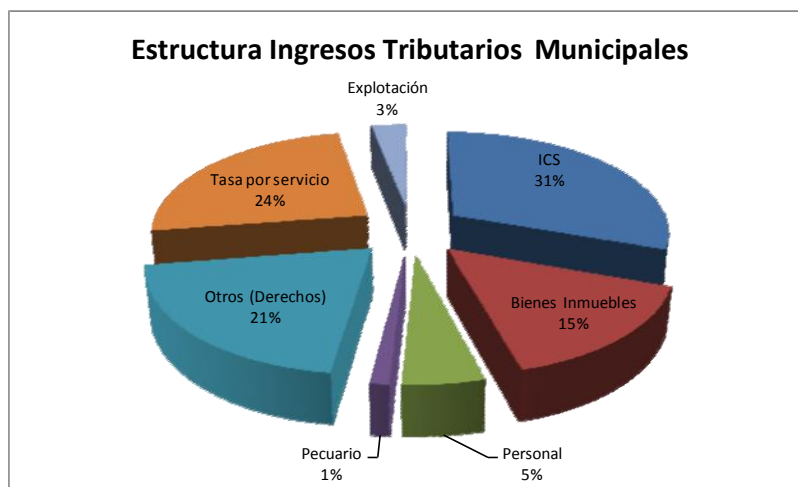
En cuanto a la estructura de los ingresos tributarios municipales, tasas y otros, resulta relevante el comportamiento de los impuestos más importantes, el mismo se ilustra en la tabla 7, de la serie histórica 2002 al 2010, del cual se extraen las siguientes conclusiones:

Tabla 7: Estructura de los Ingresos Tributarios Municipales, Tasas y Otros

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	promedio
Ing Tributarios										
ICS	34.7%	18.8%	10.7%	39.2%	30.3%	44.5%	39.1%	28.5%	28.5%	30.5%
Bienes Inmuebles	16.9%	16.2%	18.0%	14.1%	12.7%	11.9%	16.4%	16.0%	16.0%	15.4%
Personal o Vecinal	6.3%	5.8%	6.7%	6.9%	5.2%	4.3%	3.4%	3.3%	3.3%	5.0%
Impuesto Pecuario	1.0%	0.8%	1.1%	0.8%	0.6%	0.6%	1.9%	1.9%	1.9%	1.2%
Explotación	2.4%	2.2%	3.0%	6.2%	2.9%	2.7%	1.4%	3.4%	3.4%	3.1%
Tasa por servicio	24.9%	33.3%	40.6%	14.5%	28.1%	18.7%	18.5%	20.5%	20.5%	24.4%
Otros (Derechos)	13.8%	22.9%	19.8%	18.4%	20.2%	17.3%	19.3%	26.4%	26.4%	20.5%

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

En las Municipalidades Hondureñas, el impuesto más importante es el de Industria, Comercio y Servicios ya que en ha representado, en promedio, un 31% de los ingresos tributarios municipales. La importancia de este impuesto ha mantenido una tendencia creciente en el periodo en análisis, aumentando su participación de 35 por ciento en el año 2002 a cerca del 40% en el año 2008, sin embargo en el año 2009 esta participación disminuyó al 28.9%.

- i. El segundo impuesto en importancia es el de Bienes Inmuebles, aunque la participación del mismo, en promedio, es sólo del 15.4%. La recaudación de este impuesto se encuentra prácticamente estancada en todo el período de análisis.
- ii. Lo mismo ocurre con el Impuesto Personal, cuya participación apenas alcanza al 5% de los ingresos impositivos desde 2002 al 2010.
- iii. En cuanto a la tasa por servicios municipales, estas financian, en promedio, el 24.4% de los gastos municipales y se reporta en el rubro

de otros recursos que durante el 2002 al 2010 representan el 20.5%.

En lo que respecta a la Contribución por Mejoras, se define el concepto de este mecanismo, señalando que “es la que pagarán a las Municipalidades, hasta que se recupere total o parcialmente la inversión, los propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios de obras municipales, cuando por efecto de las mismas se produjera un beneficio para la propiedad o persona”. De manera complementaria se faculta a las Municipalidades para decidir respecto al porcentaje del costo de la obra o servicios a recuperar, considerando para ello además del costo de la obra, las condiciones económicas y sociales de la comunidad beneficiada.

El Poder Ejecutivo a través del Decreto Reglamentario ha puesto de manifiesto una serie de parámetros que deberán ser considerados tanto para el caso de la contribución de mejoras como para las tasas, buscando de esta manera orientar y armonizar los criterios que deberían seguir las Municipalidades en

esta materia, si bien las normas específicas en cada jurisdicción quedan establecidas con la aprobación del Plan de Arbitrios.

El Reglamento de la Ley de Municipalidades (Atr. 141) establece que los Municipios deberán emitir un Reglamento Especial u Ordenanza Municipal a los efectos de la recuperación del monto de las inversiones realizadas en el que deberán consignarse el procedimiento para fijar el monto a recuperar según la naturaleza de la obra, el porcentaje de beneficios directos recibidos por los inmuebles beneficiados por la obra, y las condiciones económicas y sociales de los habitantes del Municipio, así como los intereses cargados, el plazo de recuperación, los recargos en caso de mora y demás elementos que se requieran en el desarrollo de la obra.

Por lo que puede observarse de las normas contenidas en el Plan de Arbitrios de algunas Municipalidades importantes del país, en general el proceso de recuperación de los fondos invertidos es efectuado una vez concluida las obras respectivas, excepto en el caso de que, con un acuerdo dado por mayoría de los vecinos y mediando circunstancias de emergencia, se autorice al municipio al cobro de la contribución aunque la obra no esté iniciada o terminada.

No obstante a lo establecido en la legislación sobre este tema, se observa que aún no tiene la claridad necesaria para la efectiva aplicación de esta forma de recaudación de recursos.

7.2. Las Transferencias

Constituyen recursos traspasados desde el nivel central hacia los gobiernos locales a fin de alcanzar objetivos de política pública. Los principales argumentos para justificar la transferencia de recursos son:

- i. Disminuir desigualdades en la capacidad fiscal entre las entidades territoriales (equidad horizontal)
- ii. Proveer una canasta similar de bienes y servicios en todas las municipalidades
- iii. La disponibilidad de bases tributarias más amplias en el nivel nacional (equidad vertical).
- iv. Orientar los recursos a determinados bienes que producen altas externalidades interjurisdiccionales.

Según sus objetivos, las transferencias se dividen en tres tipos.

- i. Las de propósito general o de libre destinación por la entidad receptora;
- ii. Las específicas destinadas a propósitos predeterminados, normalmente en bienes que producen altas externalidades como la educación y la salud; y
- iii. Las mixtas que son una combinación de las dos anteriores.

Así mismo, las transferencias pueden ser con y sin contrapartida presupuestaria municipal.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede concluir que un sistema óptimo de transferencias intergubernamentales debe consistir

en transferencias con contrapartida para programas de interés de los gobiernos nacionales y para programas que generan externalidades sobre otras entidades territoriales, y en transferencias de propósito general que se distribuyan mediante fórmula que proporcione mayores recursos per cápita a las entidades territoriales con desventaja fiscal.

La Tabla 8 describe la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales efectuada vía presupuesto gubernamental, en aplicación a la legislación vigente de la Ley de Municipalidades y reformas y por medio del Decreto 72-86 hacia las municipalidades puerto.

Tabla 8: Transferencia de recursos a los gobiernos locales

Rubro	Descripción	Distribución
Presupuesto Nacional	Hasta el 2009 el Gobierno Central tuvo la obligación de trasladar de sus ingresos tributarios anuales un 5% en partidas trimestrales hacia los gobiernos municipales. A partir de la reforma aprobada en el 2010 a la Ley de Municipalidades, el porcentaje de la transferencia cambia: 7% en 2010, 8% en 2011, 9% en 2012, 10%, en 2013 y 11% a partir del 2014.	<p>En lo que respecta al uso de las transferencias la ley estipula que las mismas deben ser utilizadas según criterios preestablecidos, lo cual limita su autonomía financiera. De acuerdo a las reformas de la Ley cada municipalidad está obligada a distribuir la transferencia de la forma siguiente: el 1% para la ejecución y mantenimiento de programas y proyectos en beneficio de la niñez y la adolescencia, un 2% para los programas y proyectos para el desarrollo económico, social y el combate a la violencia en contra de las mujeres y un 13% para la operación y mantenimiento de la infraestructura social. También podrán usar hasta un 15% para gastos de administración propia; las municipalidades cuyos ingresos propios anuales, excluidas las transferencias, no excedan de Lps. 500 mil podrán destinar para dichos fines hasta el doble de este porcentaje. Información de la SEIP para el 2010 reportó un total de 95 municipalidades con ingresos propios inferiores a L.500,000.00.</p> <p>El resto de los recursos de las transferencias se destina a inversión, a cubrir la contraparte exigida por los organismos que financien los proyectos; al pago de las aportaciones a la AMHON, al pago de las aportaciones que los municipios hacen a las mancomunidades o asociaciones y para transferencias en bienes o servicios a las comunidades para inversión.</p> <p>De acuerdo a las reformas a la Ley de Municipalidades plasmadas en el decreto número 143 del año 2009, se</p>

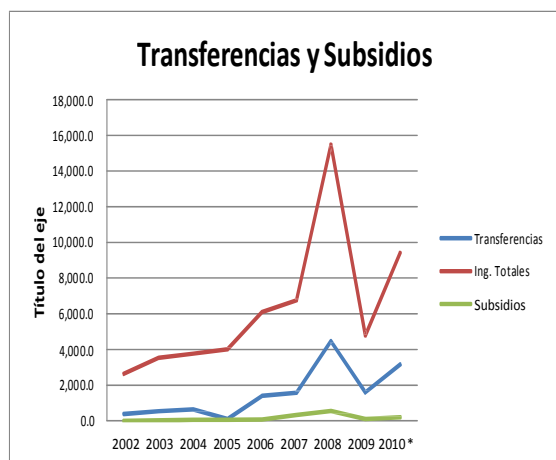
Rubro	Descripción	Distribución
Presupuesto Nacional	Hasta el 2009 el Gobierno Central tuvo la obligación de trasladar de sus ingresos tributarios anuales un 5% en partidas trimestrales hacia los gobiernos municipales. A partir de la reforma aprobada en el 2010 a la Ley de Municipalidades, el porcentaje de la transferencia cambia: 7% en 2010, 8% en 2011, 9% en 2012, 10%, en 2013 y 11% a partir del 2014.	<p>- El gobierno destinará de los ingresos tributarios del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República de cada año los porcentajes siguientes: 7% en el 2010; 8% en el 2011; 9% en el 2012, 10% en el año 2013 y 11% a partir del año 2014.</p> <p>- La distribución se hará de la siguiente manera: un 50% se distribuirá en partes iguales entre los municipios amparados por esta reforma.</p> <p>Del restante 50%, un 20% se distribuirá en función del tamaño poblacional municipal y un 30% en función de los niveles de pobreza calculados con base a necesidades básicas insatisfechas, según el último Censo nacional de Población y Vivienda.</p> <p>Respecto a los Municipios Puerto, La Empresa Nacional Portuaria (ENP) destina anualmente el 4% de los recursos derivados de la actividad portuaria ejecutada en cada uno de ellos, excepto el Municipio de Amapala que recibe el 8%.</p>
Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza. Decreto No. 70-2002 ³ /	Transferencia de recursos de condonación de deuda externa para financiamiento de programas y proyectos que conforman el Plan Anual de Inversión Municipal de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de cada municipio.	De los recursos de la condonación de la deuda externa a Honduras aprobados en forma oficial a mediados del 2005, el Gobierno Central ha venido destinando los municipios a partir del 2006, una suma anual equivalente a 37 millones de dólares.

Fuente: Ley de Municipalidades y sus reformas; Decreto 72-86, Secretaría de la Presidencia.

³/http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20del%20Fondo%20para%20la%20Reducci%C3%B3n%20de%20la%20Pobreza%20(actualizada-07).pdf

Las Transferencia gubernamentales como fuente de recursos es fundamental en el propósito de conseguir un modelo de financiamiento óptimo para el desarrollo municipal. De su adecuado diseño, se pueden esperar impactos importantes en la estructura fiscal de los municipios y en el desarrollo local. Tres aspectos son los fundamentales en este análisis i) el efecto redistributivo, ii) el esfuerzo fiscal y iii) los usos.

El comportamiento de las Transferencias del Gobierno Central reportados por las alcaldías durante el período 2002 al 2010, comprueba que esta fuente de ingresos municipales, en promedio, representó el 21.3% de los ingresos totales municipales, como se observó en la Tabla 14, presentando una tendencia, cada vez más importante en el financiamiento de la gestión municipal; en este sentido, se determinó que dentro de la estructura de los ingresos totales en el 2002 las transferencias representaron el 14.4%, mientras que este mismo indicador subió al 33.5% en el 2010.



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.*/Proyecciones según comportamiento histórico

Se observa una tendencia de las transferencias y de los subsidios entregados a las municipalidades; los cuales, en el caso de las transferencias, guardan una relación proporcional al comportamiento de los ingresos totales en el mismo período; esta situación no es coincidente en el caso de las subvenciones en vista que aún no se ha eliminado el carácter discrecional de las mismas, no obstante a su relativa importancia en el financiamiento de programas y proyectos municipales.

7.1.El Endeudamiento

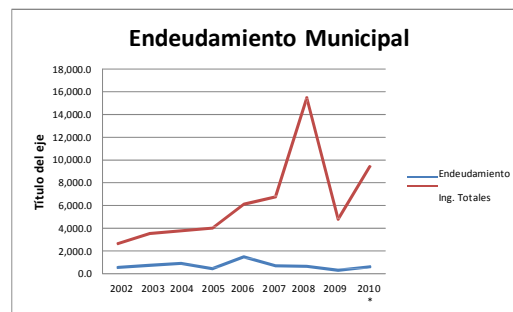
El endeudamiento es una fuente necesaria dentro del esquema de financiamiento municipal, porque permite anticipar en el tiempo la realización de obras prioritarias para el desarrollo jurisdiccional, que superan la capacidad de financiamiento autónoma. Si bien el endeudamiento es necesario en el ordenamiento financiero para contribuir al desarrollo institucional de las alcaldías, también es cierto que debe ser controlado para hacerlo sostenible evitando con ello situaciones indeseables de insolvencia municipal.

El comportamiento de los créditos reportados por las alcaldías durante el período 2002 al 2010, comprueba que esta fuente de ingresos municipales, en promedio, representó el 14.2% de los ingresos totales municipales, presentando una tendencia totalmente decreciente en el financiamiento de la gestión municipal; en este sentido, se determinó que dentro de la estructura de los ingresos totales en el 2002 el endeudamiento municipal

representaron el 20.5%, mientras que este mismo indicador bajó al 6.3% en el 2010.

Esta situación puede ser mal interpretada, en el sentido de orientar a concluir que las alcaldías cada vez utilizan menos el crédito para financiar la gestión municipal; sin embargo, se debe introducir, en esta reflexión, el comportamiento que han tenido los “Otros Ingresos de Capital” que en estricto sentido son endeudamiento, los cuales, en promedio del período analizado representan el 18% de los ingresos totales municipales, con una tendencia creciente, ya que para el año 2002 su participación fue del 9.2%

pasando al 27.8% en el 2010. En este sentido y tomando en consideración el comportamiento de ambos registros municipales (Crédito y Otros ingresos de capital) se define que el comportamiento es, en el margen, con una tendencia creciente.



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

En la tabla 9 se muestra la dinámica del crédito municipal en el período 2002-2010*

Tabla 9: Dinámica del Crédito

Municipal. 2002 – 2010*
En miles de Lempira

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
# Municipalidades	69	87	81	179	134	105	120	110	115
Servicio de Deuda	L. 370,719	L. 387,518	L. 747,813	L. 562,279	L. 847,776	L. 1,851,157	L. 1,954,561	L. 1,87,650	L. 1,96,753
Volumen de Prestamos	L. 543,519	L. 738,560	L. 900,257	L. 434,281	L. 1,469,157	L. 479,523	L. 679,987	L. 534,578	L. 654,876

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN, CNBS y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Es indudable que el crédito se ha dinamizado, en la medida en que un número importante de municipalidades acceden a esta fuente de recursos. Incluso, el monto de préstamos contratados en el 2004 es equivalente a 1.4 veces la transferencia del Gobierno Central, es decir, se apalanca una cantidad importante de recursos, o sea que el monto de recursos obtenido por las municipalidades, como transferencia nacional, es lo que ha permitido a las mismas un mayor acceso a recursos procedentes de la banca comercial.

VI. PRINCIPALES RETOS

El financiamiento del desarrollo local pasa por poner a disposición de los municipios los recursos económicos necesarios para poder financiar la gestión municipal y los proyectos acordados en un Plan Estratégico Municipal; por otra parte y desde una perspectiva de la Alcaldía, la apuesta por la autonomía financiera municipal es la clave para impulsar un modelo de desarrollo local. Sin embargo, la descentralización fiscal, vista como la provisión efectiva de nuevos recursos al municipio y consolidar los existentes, no va al mismo ritmo que la asunción de competencias y de servicios por parte de los Gobiernos Locales.

Claro, en la lógica del proceso de descentralización fiscal, está el financiamiento del desarrollo local, para poner a disposición de Gobiernos Municipales los recursos necesarios para que puedan ser protagonistas, actores, de su propio desarrollo.

En consecuencia la autonomía financiera municipal, es hablar de descentralización de las competencias administrativas, de descentralización de su financiamiento y de descentralización política; de priorización de proyectos; de participación ciudadana y de la

búsqueda del mayor consenso posible; de la apuesta colectiva en la movilización del ahorro local; de creencia en la posibilidad de un territorio y de sus recursos humanos; de racionalidad y de originalidad; de equilibrio entre lo público y lo privado; de proximidad y de cercanía, de conocimiento real y personal de las potencialidades de cada municipio. El reto es convertir, de forma sostenible y autóctona, a las alcaldías pobres en instituciones sólidas financieramente, promoviendo el desarrollo de sus municipios.

La posibilidad de desarrollo de un

**(CONVERTIRSE EN
ALCALDÍAS RICAS, EN
MUNICIPIOS RICOS)**

municipio concreto depende cada vez más de la apuesta colectiva, que los habitantes de este territorio lleven a cabo con las autoridades locales. No es un tema de recursos, es un tema de ideas, de responsabilidad social y de voluntad política para hacerlas realidad.

A continuación en la tabla 10 se proponen algunos de los principales desafíos que se deben sortear. A saber:

Tabla 10: Desafíos De La Descentralización Fiscal

Área Temática	Recomendaciones
Contexto Jurídico	i. En un proceso de aproximaciones sucesivas promover una revisión del régimen jurídico municipal que abarque integralmente, desde los vacíos y necesidades constitucionales, pasando por una legislación municipal nacional, dándole importancia al marco reglamentario y consolidando el uso de los instrumentos jurídicos municipales. ii. Impulsar un código tributario municipal que permita regular una administración tributaria eficiente.

Área Temática	Recomendaciones
Base Democrática	<ul style="list-style-type: none"> i. Promover reformas a la Ley Electoral que acerquen más la toma de decisiones a las instancias locales. (ej. Separar las elecciones entre nacionales y locales, elección de regidores) ii. Promover un código de ética y responsabilidad de las autoridades locales, haciendo referencia en la sanidad financiera de las alcaldías, desde la campaña política.
Competencias Locales	<ul style="list-style-type: none"> i. Sobre la base de la política de descentralización, se requiere, para cada nivel de gobierno, se definan sus propias competencias exclusivas y los esquemas de coordinación institucional en la prestación de servicios públicos. ii. Establecer, dentro del Proceso de Planificación, el papel que tienen los Gobiernos Locales en Los Consejos Regionales de Desarrollo, respetando su legitimidad democrática, la autonomía municipal y el uso de los recursos propios.
Ingresos Propios	<p>a) Sobre la Administración Tributaria</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Revisar el hecho que lo municipios no tienen facultades de crear o modificar impuestos locales, lo cual obstruye la autonomía municipal. Además, las diversas modificaciones a la Ley de Municipalidades no ha sido objeto de sus respectivas reformas al marco reglamentario. ii. Ampliar el concepto a coparticipación de impuestos, entre el Gobierno Central y los Municipios, que están directamente vinculados a una base tributaria local. (ej. Impuesto de Tradición de Inmuebles). iii. Mejorar la recaudación de impuestos y tasas locales, por medio de una mejor eficacia en la administración tributaria y buscar alternativas de gestión como son la Mancomunidad Tributaria o la implementación de Sistemas de Administración Tributaria Territorial. iv. Impulsar la creación y vigencia del Código Tributario Municipal y promover una normativa técnica para la conformación de un Plan de Arbitrios que establezca parámetros para su aprobación por parte de cada Corporación Municipal. v. Dotar de la capacidad, por medio de programas de capacitación y asistencia técnica, de generar una proporción significativa de recursos propios, identificando mecanismos de incentivos a la eficiencia fiscal. vi. Los impuestos municipales deben partir de la armonización de las bases tributarias entre niveles de gobierno basados, en criterios de movilidad, eficiencia, equidad y costos de recaudo. Los acuerdos para compartir ingresos provenientes de bases tributarias centralmente administradas, pueden ser un mecanismo alternativo viable. vii. Recuperar a la base de impuestos municipales el impuesto de Tradición de Inmuebles, sustentados en que el mismo tiene una base exclusivamente local. Se sugiere una coparticipación de este impuesto con el gobierno central, condicionando su uso al financiamiento de proyectos de inversión
	<p>b) Sobre Impuestos</p> <p>1) Industria, Comercio y Servicios: Es el principal tributo municipal, que grava las distintas fases del proceso de producción y distribución de bienes y servicios. No obstante, dado que es un impuesto que grava la actividad económica se considera regresivo al desarrollo municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Es importante revisar la estructura de la alícuota brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales y efectuar un ajuste al período de cobro entre el hecho económico y el hecho de pago, es decir considerar la posibilidad de efectuar pagos periódicos en un período fiscal. ii. Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se propone analizar el implementar un mecanismo de coordinación de fuentes en donde, por medio de la DEL, se cobre este impuesto, al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre ventas ya que mantienen la misma base impositiva.

Área Temática	Recomendaciones
	<p>2) Bienes Inmuebles: Es el impuesto municipal por excelencia, no solo porque tiene una base local, sino porque refleja la contribución de los vecinos al desarrollo municipal sobre la base de su riqueza y en consecuencia no es regresivo a la actividad económica.</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Es necesario revisar la estructura de la alícuota unificándola y estandarizándola a todos los municipios, brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales. ii. Establecer un programa de fortalecimiento de los catastros municipales por medio del instituto de la propiedad, que actualice los valores de las propiedades sobre bases estandarizadas a nivel nacional. iii. El Procedimiento de Concertación de Valores de los BI con los diferentes sectores económicos y sociales en la práctica no responde a la dinámica del tributo. Se puede seguir un esquema de Tribunal Arbitral, con representación de los vecinos, es decir, la individualización de la situación jurídica. <p>3) Personal: Este tributo grava a las personas naturales en función del monto de ingresos anuales generados en cada municipio, siendo calificado progresivo, desde el punto de vista económico, ya que grava más a los que más ingresos perciben, no obstante este impuesto carece de importancia relativa en el financiamiento municipal.</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Con el propósito de simplificar el tributo, se debe transformar la escala progresiva en una tasa proporcional, en lugar de los nueve tramos actuales y agregar un monto mínimo de ingresos; además, es prudente eliminar exenciones y otorgar facultades al municipio en cuanto al momento de cobro del tributo. Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se debe analizar el implementar un mecanismo de coordinación de fuentes, en donde, por medio de la DEI, se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre la renta ya que mantienen la misma base impositiva. <p>4) Pecuario y Explotación de Recursos: Estos impuestos no tienen una razón tributaria de recaudación, sino un mecanismo de control municipal en la explotación de recursos y matanza de animales para consumo humano.</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Se propone una transformación de estos impuestos a tasas municipales y con ellos tener un mejor control y autonomía sobre las actividades económicas. ii. Se requiere de un programa de capacitación y asistencia técnica para impulsar los mecanismos regulatorios que promueven estos impuestos. <p>c) Sobre Tasa y Tarifas: Los Planes de Arbitrios, que cada Corporación Municipal aprueba anualmente, establecen las tasas, las cuales deberían aprobarse con base en los costos reales en que incurra la Municipalidad y únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio.</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Analizar el efecto de estandarizar un marco general de plan de arbitrios y establecer las normas técnicas para su aplicación general. ii. Definir claramente el concepto “tasa” en cuanto es la prestación y la relación que debe existir para efectos de su cobro. iii. Aclarar el hecho imponible a fin de encausar la tasa a su verdadera naturaleza que es la de prestar un servicio. iv. Simplificar el tratamiento de las tasas, para que haya consistencia y lógica en su aplicación. v. Establecer rangos en los valores correspondientes a las tasas para contribuir a una estructura más transparente y dar simplicidad al sistema en general, evitando guerras tributarias. vi. Identificar las tasas más importantes o representativas y normar su aplicación de forma que no pueda tergiversarse su naturaleza. vii. Establecer criterios legales para la aplicación de las tasas más importantes.

Área Temática	Recomendaciones
	<p>iii. Acotar o simplificar aquellos aspectos, en los planes de arbitrios, más complejos o controversiales, de forma tal que sean tomados como referencia por el resto de alcaldías.</p> <p>d) Sobre Contribución por mejoras</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Definir claramente el periodo de cobro ya que el mismo siempre ha sido realizado “ex post”, sin embargo, es más efectivo utilizarlo como un cobro que permita el financiamiento de la obra. ii. Normar que la contribución por concepto de mejoras pueda ser cobrada para financiamiento de la obra y no la recuperación de inversiones, utilizando los mecanismos de las asociaciones públicos privados. (APP). iii. Preparar un modelo de reglamento especial de distribución y cobro de inversiones para ser utilizado por las municipales como base para su aprobación respectiva. iv. Deberá guardarse la debida consistencia entre la Ley de Contribución por Mejoras (Decreto 178-87) y la normativa municipal (Decreto 130-95). v. Se requiere de un programa de fortalecimiento en su aplicación y en particular para promover los mecanismos de contraparte financiera de proyectos.
Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> i. Validar el impacto de las reformas a la distribución de las transferencias e cuanto al cumplimiento de reducir los desequilibrios horizontales y verticales de las alcaldías hondureñas. ii. Ampliar el estímulo de las alcaldías incorporando nuevamente criterios de eficiencia fiscal, pero orientados hacia una mayor inversión per cápita o esfuerzo fiscal per cápita. iii. Reglamentar un esquema de transferencias condicionadas al uso en forma sectorial y no bajo el concepto de devolución de base imponible nacional. Esto incluye el manejo transparente del financiamiento de los gastos de funcionamiento con estos recursos. iv. Reducir la discrecionalidad en el momento de entrega de las transferencias, programando desembolsos fijos periódicos y de ajuste a la última transferencia en concordancia con los ingresos corrientes nacionales efectivamente recaudados. v. Implementar mecanismos de apalancamiento financiero de las transferencias presupuestadas, de forma tal que las municipalidades pueden programar las inversiones financiadas con ellas.
Endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> i. Establecer un marco regulatorio que elimine las deficiencias técnicas en el límite al endeudamiento municipal. ii. Sobre la Base de la experiencia del BANMA, se necesite promover la creación de un mecanismo financiero (ventana de financiamiento) para que los gobiernos locales puedan acceder efectivamente a los créditos y subvenciones, y así poder ejecutar las infraestructuras necesarias y mejorar la prestación de servicios iii. Proponer nuevas políticas, buscar y promover mecanismos innovadores de financiación (reflexionar sobre el Banco de Fomento Local o el Fondo de Inversión Municipal) para disminuir el riesgo institucional de las alcaldías y establecer el financiamiento vía endeudamiento en Base a Garantías y/o a fuentes de repagos de proyectos. iv. Normar sobre el gasto de funcionamiento y la generación de excedente en cuenta corriente de la alcaldía. v. Reglamentar que los Gobiernos Locales puedan programar su plan de inversiones en base a las vidas económicas de las obras y no sobre el período de gobierno. vi. Impulsar el marco legislativo que permita a los Gobiernos Locales cofinanciar proyectos de desarrollo mediante Asociaciones Publico Privados (APP).

Área Temática	Recomendaciones
Endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> i. Se necesita buscar la normalidad en los recursos de la ERP hacia los municipios, que garanticen que los gobiernos locales se benefician de los fondos disponibles para el alivio de la deuda a título de la iniciativa del Fondo de la ERP. La regularidad de este mecanismo le provee capacidad financiera a las alcaldías de financiar las contrapartes municipales en los proyectos de desarrollo. ii. Impulsar un mecanismo de información financiera municipal, que permita tomar decisiones sobre la base del riesgo institucional.
Fortalecimiento Municipal	<ul style="list-style-type: none"> i. Mejorar la capacidad de fiscalización social y control en el Tribunal Superior de Cuentas sobre la gestión municipal. ii. Diseñar un Programa continuo, por categoría municipal, que apoye el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de la mancomunidad. iii. Fijar un nivel mínimo de eficiencia y transparencia en las actividades municipales, en contrapartida a los medios adicionales que se les concedan, en concepto de donaciones, subvenciones y transferencias. iv. Identificar y promover las buenas prácticas en capacidades técnicas e implicarse activamente en el intercambio de experiencias con otros gobiernos locales v. Impulsar la Ley del Instituto de Desarrollo Municipal y vincularla con la Ley del BANMA y las competencias de las Direcciones de Fortalecimiento Municipal y de Participación Ciudadana de la Secretaría del Interior. vi. Implementar un sistema de Información Municipal amigable, en todas las alcaldías, de preferencia enlazada a una central de información municipal, el SINEMUN y el SAMI son herramientas que hay que armonizar y consolidar. vii. Asegurar que los informes rentísticos de la gestión local sean reportados en forma oportuna y en tiempo y bajo una normativa contable homogénea que facilite el registro de la gestión municipal. viii. La puesta en marcha de una Central de Información y Riesgos, que proponga indicadores sobre el desempeño de la gestión municipal, para orientar las necesidades de capacitación y de asistencia técnica. ix. Promover auditorías administrativas municipales, orientadas a prevenir e implementar controles internos en la gestión local.

VII. BIBLIOGRAFIA

1. BUSTAMANTE, LILIANA. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. “Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal”. PNUD
2. DEMUCA. “Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y Republica Dominicana”. (2008).
3. DEMUCA. “Actualización del Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y Republica Dominicana. Datos 2007 - 2008”.(2010).
4. ESPITIA AVILEZ, GONZALO. “Descentralización Fiscal en Centroamérica”. CONFEDELCA, GTZ y DIPUTACIÓN de BARCELONA. (Octubre 2004)
5. Gasto Municipal en Centro América. www.iadb.org/publications
6. GODICHET OLIVIER, DEL CID RAFAEL, TRPUTER. Descentralización y Gobierno Municipal en Honduras.
7. GÓMEZ SABAINI, JUAN C. “Honduras: Hacia El Fortalecimiento Y Transformación De Los Recursos Tributarios De Los Municipios” Tegucigalpa, Honduras (Agosto, 2003)
8. Gonzales Juan Alberto. El desafío de la Descentralización en Centro América.
9. HUASCAR EGUINO Y FABRICE HENRY “Modernización De Las Finanzas Municipales, Un Paso Esencial Para La Consolidación Institucional” Antigua Guatemala, (1998)
10. Instituto Nacional de Estadísticas. Proyecciones de Población por Municipios y área de residencia 2001-2015. www.ine-hn.org
11. JIMÉNEZ, LUIS COSENZA; BODDEN JOYA, WALTER; M. DE PEREIRA, ANA CRISTINA “Mercado De Crédito Municipal En Honduras” (Octubre, 2008)
12. Legislación Honduras (Lexadin). Constitución de Honduras 1982 y sus reformas; Ley de Municipalidades 1990 y sus reformas; Ley de Administración Pública Decreto No 146-86; Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 (www.seplan.gob.hn); Ley de Crédito Público, Decreto 111-90. www.sefin.gob.hn
13. MALLER LUIS. Proceso de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en Honduras.
14. MENA B, ISAUL ANTONIO “Consultoría Sobre Revisión De La Normativa Para La Regulación Del Endeudamiento Municipal En Honduras” Tegucigalpa, Honduras (Diciembre, 2005)
15. MENJIVAR VALLADARES, JUAN ANTONIO “Análisis De Los Avances En La Implementación De La Estrategia De Descentralización Y Desarrollo Municipal A Nivel Nacional: Descentralización Fiscal, Financiamiento Municipal Y Gobernabilidad” (Enero, 2008)
16. PHELPS, PRISCILLA M; KEHEW, ROBERT B “Evaluación Del Sistema De Financiamiento Municipal En Honduras Y Su Propuesto Plan De Acción” Padgo, Inc. (Junio, 1998)
17. PINEDA, JOSÉ ARNOLDO “Estudio Del Sistema Tributario

- Municipal De Honduras” (Noviembre, 2007)
18. Programa Naciones Unidas. Índice de Desarrollo Humano 2004 y 2009. www.undp.un.hn
19. RAMÓN F. IZAGUIRRE Y ASOCIADOS. “Conflictos de Competencias Municipales Constitucionales en el Marco Legal.” AMHON. Dic. 2009
20. SABAINI JUAN C. Honduras: El papel de las Municipalidades en el Combate a la Pobreza.
21. SABILLÓN, SERGIO “Propuesta Para Modificaciones De Los Criterios Y Ponderaciones Definidas En El Artículo 91 (Distribución De Las Transferencias Fiscales Del 5%) Y Artículo 98 De La Ley De Municipalidades (Límites Al Gasto De Funciona-Miento Municipal), En Función De La Mayor Equidad, Eficiencia Y Racionalidad En La Asignación Y Uso De Los Recursos Públicos” Tegucigalpa, Honduras (Octubre, 2009)
22. Secretaría de Finanzas. Memorias Anuales 2002 y 2010. www.sefin.gob.hn
23. Secretaría del Interior y Población, Sistema Nacional de Información Municipal SINIMUN 2002 y 2010. www.gobernacion.gob.hn
24. CIENFUEGOS SALGADO DAVID Y GUZMÁN HERNÁNDEZ ESPERANZA. “Honduras Régimen Municipal”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2008
25. VARGAS CESAR “Análisis sobre la reciente reforma modificatoria a los criterios de distribución de la transferencia nacional a los municipios, en el marco de los principios de equidad y eficiencia de un sistema de transferencias intergubernamentales” Agosto 2010
26. VARGAS VERA, CÉSAR “Consultoría Para Estructurar Los Esquemas De Financiamiento Municipal En Honduras (Donaciones Y Préstamos) Y Proponer Una Política De Condiciones Financieras Para Las Inversiones Municipales” (Enero 2008)
27. VARGAS VERA, CÉSAR “Descentralización en Honduras. De un Enfoque de Reparto a un Enfoque de Desarrollo”. SEIP, GFA Consulting Group, UE. (Octubre, 2011)
28. VARGAS VERA, CESAR “Estudio Sobre Normativa Para La Regulación Del Endeudamiento Municipal En Honduras” (Junio, 2005)
29. WISESNER, EDUARDO. “Fiscal Federalism in Latin America. From Etitlements to Markets. IDB. (2003)