
medio ambiente y desarrollo

Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza

Juan C. Gómez Sabaini

Maximiliano Geffner



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, noviembre de 2006

Este documento fue elaborado por los consultores Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner, en el marco del proyecto Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe, desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322990-9

LC/L.2632-P

Nº de venta: S.06.II.G.158

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El proceso de descentralización en Honduras	11
A. Consideraciones iniciales.....	11
B. El papel de la ERP en Honduras	13
C. La asignación de funciones y responsabilidades municipales	15
II. La situación financiera del sector público	17
A. Evolución reciente de la situación fiscal	17
1. Nivel y estructura de los ingresos tributarios.....	20
B. Análisis del gasto público	22
1. Evolución del nivel del gasto total y del gasto social	22
2. Estructura de gastos del gobierno central.....	23
3. La pobreza y el gasto público focalizado	24
4. El nivel y la estructura del gasto de la administración descentralizada	26
5. Inversión pública: estructura sectorial y geográfica y fuentes de financiamiento.....	27
III. Análisis de las finanzas municipales	31
A. El marco constitucional y legal.....	31
B. Los ingresos municipales.....	32
1. Análisis cuantitativo de las finanzas municipales.....	32
2. Análisis cuantitativo de los ingresos tributarios municipales.....	34
3. Características técnicas de los ingresos tributarios.....	36

C. Las transferencias intergubernamentales.....	42
D. Los fondos de inversión y asistencia social.....	46
E. El endeudamiento municipal.....	51
F. Reglas de ejecución presupuestal y transparencia de la información.....	53
G. La estructura de los gastos municipales	54
1. Aspectos legales e institucionales.....	54
2. Estructura de las erogaciones municipales	58
IV. Conclusiones y recomendaciones	59
Bibliografía	63
Anexos	65
Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados.....	83

Índice de cuadros

Cuadro 1	Municipios y densidad poblacional según rango de población. Año 2001	8
Cuadro 2	Estructura de los municipios por categoría municipal. Año 2001	14
Cuadro 3	Resumen de competencias municipales	15
Cuadro 4	Cuenta financiera del sector público no financiero (SPNF)	19
Cuadro 5	Cuenta financiera del gobierno central.....	19
Cuadro 6	Evolución de los ingresos tributarios nominales del gobierno central	20
Cuadro 7	Indicadores de focalización del gasto del gobierno central	22
Cuadro 8	Distribución del presupuesto aprobado del gobierno central.....	23
Cuadro 9	IDH, IPH y gasto social por departamento.....	25
Cuadro 10	Expansión de programas de bonos para familias de extrema pobreza	26
Cuadro 11	Gasto de las empresas públicas no financieras: 1997–2001	27
Cuadro 12	Asignación territorial de la inversión pública del gobierno. Honduras 2001–2003	29
Cuadro 13	Estructura de los ingresos y egresos municipales según categoría municipal. Año 2002	33
Cuadro 14	Estructura de los ingresos municipales según categoría municipal en 2002.....	34
Cuadro 15	Estructura de las tasas marginales y medias del impuesto a la industria, el comercio y los servicios	37
Cuadro 16	Tasas del impuesto sobre bienes inmuebles para un caso hipotético	38
Cuadro 17	Estructura de las tasas marginales y medias del impuesto personal único.....	40
Cuadro 18	Transferencias a municipalidades por categoría en el año 2003	43
Cuadro 19	Transferencias a municipios puertos	44
Cuadro 20	Trasferencias a los gobiernos locales	44
Cuadro 21	Fondos de inversión y asistencia social que apoyan en desarrollo local	47
Cuadro 22	Relación entre servicios de deuda e ingresos corrientes en 2002	52
Cuadro 23	Saldos deuda interna y externa de gobiernos locales.....	53
Cuadro 24	Estructura de los egresos tributarios según categoría municipal en 2002	58
Cuadro 25	Características principales de las finanzas municipales.....	60

Índice de gráficos

Gráfico 1	Educación básica y pobreza: 2001.....	24
Gráfico 2	Composición sectorial de la inversión pública: 2002	28
Gráfico 3	El 75% de los recursos que financian la inversión del sector social son externos.....	28
Gráfico 4	Comparación ente inversión pública y pobreza	30
Gráfico 5	Estructura de los ingresos tributarios municipales en 2002.....	34
Gráfico 6	Correlación entre transferencia per cápita e IDH de los gobiernos locales en 2002	46

Resumen

En el marco del Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” se realizó el presente trabajo sobre el sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Honduras. El objetivo principal de la investigación fue identificar las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal de Honduras, para desarrollar y colaborar en acciones y programas para superar la pobreza. Honduras es uno de los países con menor ingreso per cápita de América Latina (700 dólares anuales). El crecimiento promedio de la economía hondureña en el período 1991–2000 fue 3,2% por año, pero el crecimiento promedio anual de la población fue de 3,3% en el mismo período, por lo que el PIB per cápita permaneció estancado. En primer lugar la Ley de Municipalidades no asigna casi ninguna función relevante a los mismos, y en los hechos su existencia no resulta significativa en términos del combate a la pobreza, salvo algunas pocas excepciones puntuales en el caso de educación y salud. En segundo lugar, la Constitución establece la autonomía municipal, y el gobierno a través de Corporaciones elegidas por los habitantes de cada uno de los municipios, y si bien impide la sanción independiente de “impuestos”, los que requieren ser aprobados por el Gobierno Nacional, otorga a los municipios facultades bastantes amplias para la aplicación de tasas retributivas de servicios, así como para el cobro de las contribuciones de mejoras. En tercer lugar, si bien la Corporación Municipal es el órgano que analiza y emite regulaciones municipales y constituye la máxima autoridad en los municipios, bajo la administración del

Alcalde y de los Regidores, el grado de independencia política respecto del Gobierno Central resulta ser tan débil que produce una inestabilidad laboral que afecta a todos los niveles y constituye un gran limitante para mejorar el grado de eficiencia de la acción de las municipalidades. En cuarto lugar, el proceso de descentralización fiscal en Honduras no puede ser analizado de manera independiente de la marcha de las finanzas del Gobierno Central. En ese sentido resulta evidente que todo proceso de descentralización implica un riesgo potencial de desvío en cuanto al nivel de las erogaciones y recursos nacionales que sólo puede ser asumido bajo circunstancias de un estricto control fiscal. En quinto lugar, el porcentaje de las transferencias del Gobierno Central a los municipios establecido en la Ley de Municipalidades, no se ha venido cumpliendo, incorporando así un elemento de incertidumbre y discrecionalidad en el manejo de las finanzas municipales. Por otra parte, si bien los criterios de distribución secundaria establecidos resultan ser de sencilla aplicación, los mismos no brindan ningún estímulo a los municipios para que estos incrementen sus recursos propios. En sexto lugar, los municipios tienen un ámbito limitado de competencias propias en el cual desarrollarse, estando las mismas focalizadas en brindar bienes y servicios semipúblicos a sus habitantes, si bien en los últimos años se han desarrollado algunas experiencias en materia educativa que sería conveniente que sean impulsadas con mayor fuerza. Este conjunto de elementos –cantidad y tamaño desigual, ausencia de información estadística muchas veces no consistente, influencia del entorno político y debilidad macrofiscal–, constituyen un punto de referencia inicial que debe ser tomado en consideración por las autoridades gubernamentales a la hora de adoptar decisiones tendientes al fortalecimiento y descentralización municipal con el objetivo de combatir los altos niveles de pobreza existentes. El proceso de transformación municipal en el país, sustentado sobre la base de una mayor descentralización y fortalecimiento de los municipios, enfrenta una serie de obstáculos y desafíos que requieren ser conocidos de manera previa para poder formular las recomendaciones del caso.

Introducción

Honduras es uno de los países con menor ingreso per cápita de América Latina (US\$ 700 anuales). El crecimiento promedio de la economía hondureña en el período 1991–2000 fue 3,2% por año, pero el crecimiento promedio anual de la población fue de 3,3% en el mismo período, por lo que el PIB per cápita permaneció estancado. La tasa de desempleo abierto alcanzó 3,4% en 1999, sin considerar el subempleo invisible, principalmente en el área rural, que ascendió a 33% en ese mismo año. Asimismo, la distribución del ingreso es muy desigual (en 1999 el coeficiente de Gini era de 0,58). El escenario empeora cuando se analiza los indicadores de pobreza ya que de acuerdo a la metodología de Líneas de Pobreza, ésta afectaba al 66% de la población a fines de la década pasada (75% en 1991).

La población del país es de 6.535.344 habitantes¹ distribuidos a lo largo de un territorio que ocupa 112.492 kilómetros cuadrados, y si bien desde el punto de vista de su Constitución política es un país unitario y centralmente organizado, está dividido en 18 departamentos y 298 municipios cuyas facultades en materia de competencias y recursos propios están establecidas en la Ley de Municipios, dictada inicialmente a partir de 1990, con varias modificaciones posteriores, aunque las últimas reformas aún no han sido reglamentadas.

El proceso de transformación municipal en el país, sustentado sobre la base de una mayor descentralización y fortalecimiento de los Municipios, enfrenta una serie de desafíos y obstáculos que requieren ser conocidos de manera previa para poder formular las recomendaciones más acordes con el caso.

¹ Datos del Censo de Población 2001.

En primer lugar, si bien el país está integrado, como se ha indicado, por 18 departamentos o estamentos intermedios, la Ley de Municipalidades no asigna casi ninguna función relevante a los mismos, y en los hechos su existencia no resulta significativa. En ese sentido, el desigual tamaño de los municipios plantea un serio desafío a la hora de estructurar políticas para el fortalecimiento de los mismos pues mientras cerca de 20 municipios (6,7% del total) concentran el 49,6% de la población, los 278 restantes aglutinan la otra mitad, es decir, 50,4%, comprendiendo el 75,9% de la extensión total del país. La diferencia de densidad poblacional entre los municipios con más de 100.000 habitantes y el resto es abismal, por lo que no puede ser dejada de lado en toda política de descentralización que intente ser exitosa (ver cuadro 1).

Es interesante señalar que actualmente sólo 41 municipios cumplen con las condiciones impuestas en el artículo 15 de la Ley de Municipalidades, para la creación de nuevos municipios, para los que se exige un mínimo de 30.000 habitantes y de 40 km², condición esta última que no es cumplida por sólo 9 municipios.

Cuadro 1

MUNICIPIOS Y DENSIDAD POBLACIONAL SEGÚN RANGO DE POBLACIÓN. AÑO 2001

Rango de población		Nº de municipios		Población		Extensión		Densidad	
Desde	Hasta	(Cantidad)		(Cantidad)		(Km ²)		(Hab/mun.)	(Hab/km ²)
1	5 000	60	20,1%	206 586,0	3,2%	7 553,1	6,7%	3 443,1	27,4
5 001	10 000	99	33,2%	720 523,0	11,0%	18 837,7	16,7%	7 278,0	38,2
10 001	20 000	73	24,5%	1 029 491,0	15,8%	27 461,0	24,4%	14 102,6	37,5
20 001	50 000	46	15,4%	1 338 771,0	20,5%	31 519,6	28,0%	29 103,7	42,5
50 001	100 000	12	4,0%	908 714,0	13,9%	19 086,9	17,0%	75 726,2	47,6
100 001	200 000	6	2,0%	857 417,0	13,1%	5 620,2	5,0%	142 902,8	152,6
200 001		2	0,7%	1 473 842,0	22,6%	2 413,3	2,1%	736 921,0	610,7
Total		298	100,0%	6 535 344,0	100,0%	112 491,7	100,0%	21 930,7	58,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001, Instituto Nacional de Estadística, Tegucigalpa.

Debido al gran número de instituciones municipales existentes, su dispar tamaño poblacional, su distinta capacidad administrativa y el interés económico emergente de cada uno de ellos, se observa un obstáculo para adoptar decisiones de política y medidas de acción que sean comunes a todos ellos.

En segundo lugar, la Constitución establece la autonomía municipal, y el gobierno a través de Corporaciones elegidas por los habitantes de cada uno de los municipios, si bien impide la sanción independiente de “impuestos”, los que requieren ser aprobados por un estado soberano tal como es el Gobierno Nacional.

Es por ello que los impuestos existentes se encuentran específica y puntualmente establecidos en la Ley de Municipalidades aprobada por el Congreso Nacional, si bien la ley concede a los municipios la libertad para fijar sus propias tasas retributivas de los servicios prestados, así como el cobro de las contribuciones de mejoras por las obras realizadas.

En tercer lugar, si bien la Corporación Municipal es el órgano que analiza y emite regulaciones municipales y constituye la máxima autoridad en los municipios, bajo la administración del Alcalde y de los Regidores, el grado de independencia política respecto del Gobierno Central resulta ser muy débil en la mayoría de los casos. Este estrecho margen de independencia política impacta en las estructuras municipales a grado tal que produce una

inestabilidad laboral de los funcionarios municipales cada vez que se produce alternancia partidaria a nivel del gobierno central. Esta inestabilidad laboral de los funcionarios encargados de la administración municipal afecta a todos los niveles –no sólo en el ámbito ejecutivo o directivo– y constituye un gran limitante para mejorar el grado de eficiencia de la acción de las municipalidades por la alta rotación de los funcionarios municipales, lo cual castiga especialmente a los municipios medianos y pequeños que no cuentan con muchos recursos humanos.

En cuarto lugar, el proceso de descentralización fiscal en Honduras no puede ser analizado de manera independiente de la marcha de las finanzas del Gobierno Central. En ese sentido resulta evidente que todo proceso de descentralización implica un riesgo potencial de desvío en cuanto al nivel de las erogaciones y recursos que sólo puede ser asumido bajo circunstancias de un estricto control fiscal.

En ese sentido se señala que el comportamiento del Sector Público No Financiero (SPNF) arrojó un déficit global neto de 1,6% del PIB para el año 2002 y del 3,3% para el 2003, todo lo cual está mostrando que no existe mucho margen de maniobra para absorber nuevos quebrantos. Más comprometida resulta ser la situación financiera del Gobierno Central cuyos niveles de déficit para dichos años han sido del 4,8% y 5,4%.² Si bien el peso relativo de los resultados financieros globales de los gobiernos locales es una porción reducida del SPNF, sus potenciales cambios deben ser analizados en términos marginales sobre los niveles de desequilibrios ya existentes.

En quinto lugar, el porcentaje de las transferencias del Gobierno Central a los Municipios establecida en la Ley de Municipalidades nunca se ha cumplido, incorporando un elemento de incertidumbre y discrecionalidad en el manejo de las finanzas municipales. Por otra parte, si bien el régimen establecido resulta ser de sencilla aplicación, el mismo no brinda ningún estímulo a los municipios para que estos incrementen sus recursos propios.

En sexto lugar, los municipios tienen un ámbito limitado de competencias propias en el cual desarrollarse, estando las mismas focalizadas en brindar bienes y servicios semipúblicos a sus habitantes, si bien en los últimos años se han desarrollado algunas experiencias en materia educativa que se analizan más adelante por constituir un nuevo enfoque que sería conveniente que sea impulsado.

Este conjunto de elementos –cantidad y tamaño desigual, ausencia de información estadística muchas veces no consistente, influencia del entorno político y debilidad macrofiscal, así como los problemas indicados en el sistema de transferencias y las limitadas competencias municipales– constituyen un punto de referencia inicial que debe ser tomado en consideración por las autoridades gubernamentales a la hora de adoptar decisiones tendientes al fortalecimiento y descentralización municipal con el objetivo de combatir los altos niveles de pobreza existentes.

² Según datos de la *Memoria 2003* de la Secretaría de Finanzas.

I. El proceso de descentralización en Honduras

A. Consideraciones iniciales

La descentralización municipal se promueve en Honduras desde principios de los años 90 con la sanción de un marco legal que incluyó, por un lado, la Ley de Modernización del Estado y, por el otro, la Ley de Municipalidades. Esta última entró en vigencia en 1991 y dotó a los gobiernos locales de autonomía para el ejercicio de sus funciones, abriéndose espacios para la participación ciudadana en las decisiones públicas locales, por medio de los cabildos abiertos, plebiscitos y consejos departamentales y municipales de desarrollo comunitario, así como mediante mecanismos de auditoría social.

En los primeros años de vigencia de la Ley de Municipalidades hubo avances en el proceso, sin embargo la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales ha sido lenta e insuficiente como para tener un decidido impacto sobre el desarrollo local, específicamente sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población hondureña.

El 5% del monto del presupuesto de ingresos tributarios del Gobierno Central que está obligado a transferir a los gobiernos locales, según lo establece el artículo 91 de la Ley de Municipalidades, no ha sido cumplido en ningún año por diversas razones y se estima que en el promedio de los últimos años el monto de lo efectivamente transferido a los municipios ha sido sólo del 1,9%.

Si bien a través de partidas incluidas en los presupuestos sectoriales y en programas especiales del Gobierno Central, este porcentaje ha sido mayor la diferencia radica en que el manejo de los mismos se ha llevado a cabo de manera centralizada.

La transferencia de recursos del Gobierno Central a los municipios constituye una fuente de ingresos muy importante para los mismos. Como se ve en el cuadro 30 del Apéndice Estadístico, para los municipios de la categoría B,³ la transferencia del Gobierno Central constituye el 72% de sus ingresos tributarios. En el caso de los municipios más pobres, categorías C y D, la transferencia del Gobierno Central significa el 182% y el 334% de sus ingresos, respectivamente. Estas cifras demuestran la debilidad financiera de los municipios y la necesidad de fortalecer la fiscalidad local.

La insuficiencia en el monto de los recursos transferidos a las municipalidades respecto a lo que establece la Ley de Municipios se ha justificado principalmente por las limitaciones de orden presupuestario del Gobierno Central. Asimismo se ha aducido falta de capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera de las municipalidades. Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia las municipalidades tienen experiencias exitosas en el manejo de su administración tributaria y en la prestación de servicios básicos. A estos éxitos han contribuido los programas de fortalecimiento de las capacidades locales que se han ejecutado en la última década y al redescubrimiento que las municipalidades están haciendo de la autonomía fiscal.

No obstante lo anterior, las municipalidades hubiesen podido avanzar más rápido de haberse superado las principales dificultades para acelerar el proceso de descentralización, como es el caso de la inestabilidad laboral y la escasa formación y experiencia de su personal técnico y administrativo, lo cual ha frustrado en gran medida el éxito de los programas para fortalecer sus capacidades.

De allí que el Gobierno haya decidido ejecutar el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) poniendo en práctica una estrategia que enfatiza el desarrollo de las capacidades a nivel local, la asistencia técnica priorizada por los propios gobiernos locales, el fortalecimiento de la coordinación de acciones a nivel central y local, y el apoyo a iniciativas de los municipios o de las mancomunidades municipales.

La Secretaría de Gobernación y Justicia (SGyJ) es el ente estatal encargado de conducir el proceso de descentralización y de coordinar con las distintas instituciones que participan en la ejecución del PRODDEL, el que ha sido concertado con las otras Secretarías de Estado e instituciones descentralizadas, tanto a nivel técnico como político. A nivel técnico las tareas se están llevando a cabo a través de la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) de la SGyJ; y a nivel político, por medio de la Comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE) que integran los Secretarios de Estado, Presidentes o Directores de instituciones descentralizadas y el Presidente de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), en representación de los gobiernos locales.

El programa constituye el marco conceptual y contiene las acciones a ser ejecutadas por las entidades del Gobierno Central, mancomunidades municipales, municipios, comunidades y organizaciones no gubernamentales, con el propósito de estimular el desarrollo local de manera descentralizada, sostenible y con participación ciudadana.

El principal desafío de Honduras es la reducción de los altos niveles de pobreza que imperan en el país, tanto en el ámbito rural como en el ámbito urbano. Un mayor desarrollo local contribuirá a acelerar el crecimiento económico, expandir las oportunidades de empleo, aumentar los niveles de ingreso de la población, mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos, particularmente los sociales, todo lo cual tendrá por efecto reducir la pobreza, generar riqueza mediante el

³ Ver el Anexo A sobre los Criterios de Categorización Municipal para Requerimientos de Fortalecimiento Institucional.

desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población y mejorar así la calidad de vida de los hondureños.

La voluntad del presente Gobierno de avanzar en la descentralización y el desarrollo local se nutre de cuatro antecedentes importantes:

- El artículo 299 de la Constitución de la República que establece que el desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo nacional;
- El Plan de Gobierno 2002–2006 que establece la descentralización como un eje transversal de las acciones del Gobierno;
- Los Acuerdos de Estocolmo, en el marco del Proceso de Transformación Nacional; y
- La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) que actualmente ejecuta el país dentro de la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) para la reducción de los servicios de la deuda externa y cuyos recursos serán asignados a programas de desarrollo social.

B. El papel de la ERP en Honduras

La Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) propone metas específicas para ser alcanzadas en el 2015 a través de la implementación de políticas, programas y proyectos, de acuerdo a cinco lineamientos estratégicos que ayudan a definir las prioridades.

Los lineamientos estratégicos son: a) priorizar acciones que reduzcan la pobreza de una forma sostenida; b) priorizar acciones que favorezcan a los grupos más pobres y las áreas menos desarrolladas del país; c) fortalecer la participación de la Sociedad Civil y la descentralización; d) fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa dentro del marco del programa; y e) reducir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza.

Asimismo, las políticas, programas y proyectos están articulados en torno a “áreas programáticas”, tales como: i) acelerar el crecimiento económico; ii) reducir la pobreza en las áreas rurales, así como en las áreas urbanas; iii) invertir en capital humano; iv) fortalecer la red de protección social para grupos específicos; y v) asegurar la sostenibilidad en el tiempo de la estrategia.

De manera específica las metas de la ERP incluyen: reducir la pobreza en 24 puntos porcentuales al 42% y la extrema pobreza al 25%; duplicar la matrícula neta en el nivel pre-escolar para los niños(as) de 5 años de edad; alcanzar el 95% de cobertura neta en los dos primeros ciclos de la primaria y el 70% en el tercer ciclo de la primaria; asegurar que el 50% de la fuerza laboral concluya la educación secundaria; reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil (de 44 a 22 por mil) para los menores de 5 años, la tasa de desnutrición (de 40% a 20%) y la tasa de mortalidad materna (de 147 a 73 por cien mil); y aumentar el acceso al agua potable de la población del 81% al 95%.

Para alcanzar estas metas, se plantea que el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno tendría que subir del 44% al 50% y el PIB debería crecer a una tasa promedio anual del 5,5%.

El cuadro 2 muestra el Índice de Desarrollo Humano⁴ (IDH) calculado en 2002 para cada municipio y agregado por categoría. De estos datos se desprende la gran diferencia en el nivel de desarrollo que existe entre los 24 municipios de la primera categoría y los 274 restantes, los cuales poseen un IDH promedio inferior a 0,6. Esto señala el esfuerzo que deberá llevar a cabo la ERP para combatir los bajos niveles de IDH que condensan información de los distintos indicadores de pobreza.

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LOS MUNICIPIOS POR CATEGORÍA MUNICIPAL. AÑO 2001

Categoría	No municipios		Población		IDH 2002
	(Cantidad)	(Porcentaje)	(Cantidad)	(Porcentaje)	
A	24	8,1	3 199 483,0	49,0	0,710
B	62	20,8	1 364 155,0	20,9	0,587
C	123	41,3	1 414 344,0	21,6	0,573
D	89	29,9	557 362,0	8,5	0,513
Total	298	100,0	6 535 344,0	100,0	0,638

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2003, Editorama, S.A., San José, Costa Rica.

Con el fin de poner en marcha el Plan de Acción que ha sido desarrollado por el PRODEL para dar cumplimiento a los lineamientos estratégicos de la ERP, el mismo se estructuró en cinco componentes.

Con el Componente I, Fortalecimiento para el Desarrollo Local, se ordenará y dará prioridad a la demanda de las comunidades más pobres a través de la elaboración y validación de Planes Estratégicos de Desarrollo en 298 municipios del país, y se proveerá también de capacitación a las municipalidades más pobres y sus mancomunidades, incluyendo el fortalecimiento de los Comités de Desarrollo Local, Municipal y Departamental de modo que puedan contribuir activamente para la elaboración e implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo. Este componente también incluye el diseño de un servicio de información para el desarrollo local (INFODDEL), uno de los elementos claves para el fortalecimiento de las comunidades más pobres. Finalmente, se considera la reestructuración del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para que éste apoye el desarrollo y financiamiento de los Planes Estratégicos de Desarrollo.

El Componente II, Descentralización Fiscal y Gestión Financiera Municipal del plan de acción, contiene cuatro proyectos que persiguen dos objetivos principales: a) aumentar la capacidad de las municipalidades para movilizar los recursos locales y así contribuir al financiamiento de sus Planes Estratégicos de Desarrollo y, b) desarrollar los mecanismos de coordinación principalmente entre el nivel central y local para asegurar que todas las entidades involucradas se guíen por los mismos objetivos e instrumentos.

Con el Componente III, Descentralización de los Servicios Públicos, se pretende apoyar directamente la consecución de las metas de reducción de pobreza y aumento de la cobertura y calidad de la educación, salud y agua y saneamiento, a través del fortalecimiento de la autogestión de las escuelas con participación de los padres, la extensión del paquete básico de salud a todas las comunidades pobres y la mejoría de otros servicios básicos con participación comunitaria. Asimismo, este componente incluye un proyecto que apoya la descentralización de los sectores

⁴ El IDH se calcula ponderando tres dimensiones del desarrollo humano: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente. En el caso del IDH municipal de Honduras realizado por el PNUD para el año 2002 se consideraron los siguientes indicadores: tasa de desnutrición (longevidad), tasa de alfabetización de adultos y tasa de matrícula combinada de educación primaria y secundaria (conocimiento), y nivel de ingresos promedio de los jefes de hogar ajustados con PPA (nivel de vida decente).

forestales y ambientales lo que deberá contribuir a reducir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza.

El Componente IV, Fortalecimiento Institucional, Gobernabilidad y Transparencia, se enfoca en fortalecer a la SGyJ y a otras entidades para asegurar que el plan de acción del PRODEL sea implementado de forma expedita, eficiente y efectiva, y que se disponga de las herramientas de evaluación y seguimiento del mismo. Para facilitar la participación de la Sociedad Civil en el proceso, lo que es un requerimiento de la ERP, se incluye en este componente un proyecto para simplificar el otorgamiento de personería jurídica a Organizaciones Civiles.

Por último, el Componente V, Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, incluye el desarrollo de planes pilotos de ordenamiento territorial, instrumentos que deben contribuir también a reducir la vulnerabilidad ambiental y promover un desarrollo regional sostenido.

C. La asignación de funciones y responsabilidades municipales

Las competencias asignadas por la Ley de Municipios se detallan en los 18 incisos de que consta el artículo 13 de la misma y se resumen en el cuadro 3. Como puede verse allí, estrictamente (es decir, con apego a la letra de la ley) las atribuciones de los municipios se pueden dividir entre funciones de ejecución directa; funciones de regulación y control; y funciones de promoción. Asimismo, compete a las Municipalidades la celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos con entidades públicas y privadas.

Como puede observarse de la lectura del cuadro, la ley establece de manera muy general las mismas, motivo por el cual el principio de competencias claramente definidas no se estaría cumpliendo. Esto implica que en algunos casos existiría superposición de funciones o competencias entre el gobierno central y las municipalidades.

Una línea de trabajo futuro es poder identificar de manera específica las competencias del gobierno central y de las municipalidades, estableciendo las competencias que son exclusivas a cada nivel de gobierno y las competencias que son compartidas, en cuyo caso debería hacerse explícito a qué nivel de gobierno le corresponden las actividades de planificación, normatividad y operación.

Cuadro 3

RESUMEN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES⁵

De ejecución directa	De regulación y control	De promoción
Construcción, mantenimiento de vías públicas	Control y regulación del desarrollo urbano	Protección de la ecología, del medio ambiente y protección de la reforestación
Coordinación e implantación de medidas y acciones higiénicas que tiendan a preservar la salud y bienestar de la población	Regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros	Fomento de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros
Ornato, aseo e higiene municipal	Control y regulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública	Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte
Mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas	Ordenamiento, ocupación y señalamiento vial, terminales de transporte urbano e interurbano	
Construcción, mantenimiento y administración de redes de distribución de agua potable y alcantarillado	Elaborar el plan regulador de las ciudades	

(continúa)

⁵ Luis A. Arias M., "El Sistema Tributario Municipal de Honduras". Tegucigalpa, Diciembre de 2002.

Cuadro 3 (conclusión)

De ejecución directa	De regulación y control	De promoción
Construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos Prestación de los servicios públicos locales Gestión, construcción y mantenimiento de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica		

Fuente: Elaboración propia.

II. La situación financiera del sector público

A. Evolución reciente de la situación fiscal

En primer lugar, la política tributaria ha acompañado la evolución del PIB debido a que la estructura impositiva tiene una importante participación de los impuestos indirectos –imposición al consumo y arancelaria– (76% del total en 2003), por lo que está atada a los cambios en el producto reflejando las alzas y bajas en el nivel de actividad económica. El PIB ha estado sujeto a un ciclo de cuatro años que presenta caídas en 1982, 1986, 1990, 1994 y 1999, años en los que perdió el incremento en el nivel de ingreso per cápita logrado durante las fases de expansión.

En segundo lugar, al analizar la relación entre el déficit del balance comercial y el PIB se observa un desequilibrio creciente a lo largo de la última década. Sólo en el último quinquenio dicho déficit pasó de 12% a más de 16% del PIB, a pesar del fuerte impulso que Honduras ha dado a la industria de la maquila. El hecho de que la balanza en cuenta corriente no refleje esta situación se debe al flujo creciente de transferencias externas, especialmente al sector privado, provenientes de los hondureños radicados en el exterior (remesas de trabajadores).

En tercer lugar, el Sector Público No Financiero (SPNF) ha mostrado un gran esfuerzo por mantener altos niveles de ahorro en cuenta corriente, pero no ha tenido éxito en alcanzar un equilibrio financiero ya que ha venido mostrando déficit en los últimos años superando el 3% en 2003, como se ve en el cuadro 4.

Cuadro 4

CUENTA FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)

(En millones de Lempiras y en porcentaje del PIB)

Descripción	2002		2003 ^(a)	
	(Mill. L\$)	(Porcentaje)	(Mill. L\$)	(Porcentaje)
Ingresos corrientes	33 231,8	30,7	38 237,1	31,8
Gastos corrientes	28 735,1	26,6	33 809,4	28,1
Sueldos y salarios	15 393,0	14,2	16 605,1	13,8
Compra de bienes y servicios	8 352,8	7,7	10 064,2	8,4
Comisiones pagadas	170,7	0,2	245,6	0,2
Intereses pagados	1 175,7	1,1	1 316,3	1,1
Transferencias corrientes	3 642,9	3,4	5 578,1	4,6
Ahorro propio en cuenta corriente	4 496,7	4,2	4 427,7	3,7
Ingresos por donaciones	1 360,1	1,3	1 358,5	1,1
Ingresos de capital	250,5	0,2	193,7	0,2
Gastos de capital y concesión neta de préstamos	7 805,4	7,3	9 996,6	8,3
Inversión real	5 915,1	5,5	7 309,4	6,1
Transferencias de capital pagadas	926,3	0,9	1 577,6	1,3
Concesión neta de préstamos ^(b)	964,0	0,9	1 109,6	0,9
Balance global neto (déficit)	-1 698,1	-1,6	-4 016,6	-3,3

Fuente: UPEG en base a datos de la DGID, DGP, DGCP, e instituciones públicas, siguiendo la metodología del Manual de Finanzas Públicas de 1986 del FMI.

^(a) Preliminar.

^(b) Comprende la concesión de préstamos del SPNG en títulos de crédito que se efectúa con fines de política menos las recuperaciones obtenidas. A esos efectos debe distinguirse de las operaciones de crédito efectuadas para el financiamiento del déficit.

En cuarto lugar, el déficit del gobierno central, con excepción de un período de disminución entre 1996 y 1998 (cuando pasa de 3,5% a 1,3% del PIB), sigue mostrando niveles elevados (5,4% del PIB en 2003). Sin embargo, los ingresos corrientes del gobierno central han crecido en forma sostenida y la carga tributaria en Honduras (16,3% del PIB) es superior al promedio de la región centroamericana (11,5% del PIB) y también mayor que el promedio de América Latina (13,4% del PIB), pero esto se explicaría por la supuesta subestimación del PIB (ver cuadro 5).

Cuadro 5

CUENTA FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL

(En porcentaje del PIB)

Descripción	2000	2001	2002	2003 ^(a)
Ingresos corrientes	17,7	18,0	18,3	18,4
Gastos corrientes	16,4	17,6	18,1	19,0
Gasto de consumo	11,6	12,8	13,2	12,8
Comisiones deuda	0,3	0,1	0,2	0,2
Intereses deuda	1,3	1,1	1,0	1,0
Transferencias	3,2	3,6	3,8	4,9
Ahorro propio en cuenta corriente	1,2	0,5	0,2	-0,5
Ingresos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos por donaciones	1,0	1,7	1,2	1,1
Otros ingresos ^(b)	0,1	0,2	0,1	0,0
Gastos de capital y concesión neta de préstamos	7,3	7,6	6,2	6,0
Inversión	2,7	2,9	2,3	2,3
Transferencias	3,2	4,0	2,8	3,2
Concesión neta de préstamos ^(c)	1,4	0,8	1,2	0,6
Balance global neto (déficit o superávit)	-4,9	-5,3	-4,8	-5,4

Fuente: UPEG de la SEFIN, en base a datos de la DGP y la DGCP, siguiendo la metodología del Manual de Finanzas Públicas de 1986 del FMI.

^(a) Preliminar. ^(b) Incluye intereses recibidos. ^(c) Idem nota b del cuadro 4.

Además, durante los años noventa se registran cambios sustanciales en la estructura del gasto del gobierno central ya que el gasto social se incrementó de 27% del gasto total en 1990 a 37% en 2000, nivel cercano al 40% recomendado por el PNUD para que Honduras logre un nivel de desarrollo humano aceptable a nivel latinoamericano.

Se observa, asimismo, que durante los primeros cinco años de la década pasada alrededor de 45% del total de los impuestos recaudados se destinaba al pago de sueldos y salarios de los funcionarios públicos, mientras que en 2002 esta cifra se elevó a más de 62%, lo que limita la capacidad del Estado para destinar recursos a los programas de reducción de la pobreza y a obras de infraestructura, ya que, mientras que en 1998 los tributos llegaron a cubrir casi el 88% del total de gastos, esta proporción se redujo a 61% en 2002, evidenciando la necesidad de adoptar medidas que reviertan esta tendencia.

En este contexto, el gobierno ha debido recurrir a montos crecientes de capitales externos (endeudamiento, préstamos concesionales y donaciones) para cubrir la brecha fiscal. Pero mientras ese déficit presiona sobre los precios internos, el endeudamiento externo produce una apreciación del tipo de cambio real que obliga al Banco Central a mantener una política monetaria restrictiva que se refleja en altas tasas de encaje legal e inversiones obligatorias de los bancos. Por lo tanto, la principal variable de ajuste es la tasa de interés que es muy elevada, lo cual junto a la apreciación real afectan la competitividad de la economía y el déficit externo. Como resultado, el PIB ha estado sujeto a bruscas oscilaciones durante toda la década y el PIB per cápita sigue siendo el mismo que en 1990.

En síntesis, durante los años noventa la economía hondureña padeció una serie de problemas estructurales que las sucesivas reformas tributarias introducidas a partir de 1990 no han logrado solucionar. Al examinar las estimaciones de mediano plazo de las finanzas públicas y la dependencia de la ayuda externa del país, queda claro que es necesario fortalecer las cuentas fiscales por lo que el gobierno deberá tomar medidas tanto por el lado del gasto como de los ingresos tributarios.

Esto permite concluir la necesidad de mejorar la situación financiera en el mediano plazo, tanto para cubrir el déficit actualmente existente, como para financiar las mayores erogaciones futuras en tres áreas prioritarias:

- Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP);
- Programa de racionalización del empleo público;
- Transferencias a las municipalidades y descentralización fiscal.

Respecto al primer aspecto, es claro que las autoridades tendrán que incorporar nuevos programas y proyectos para atender las prioridades del gobierno en salud, educación y seguridad ciudadana para cumplir con las metas y objetivos de la ERP. Un reajuste a otros gastos del gobierno no parece factible y un recorte a la inversión pública conduciría a una caída abrupta del crecimiento económico y deterioraría más el nivel de empleo.

En segundo lugar, el gobierno deberá diseñar políticas para mejorar la gestión de los recursos humanos a mediano plazo implementando un programa de reforma tributaria que genere los recursos para ejecutar el programa de racionalización del empleo.

Por último, en cuanto al tema de la descentralización fiscal, estas transferencias son muy significativas y representan un compromiso ineludible que junto con el servicio de la deuda y al pago de salarios genera gran rigidez en el gasto público. Adicionalmente, para fortalecer la institucionalidad democrática el gobierno central deberá iniciar el proceso de descentralización financiera, lo que ocasionará una merma de sus recursos.

Todos los problemas mencionados sumados a los compromisos potenciales que en un futuro cercano el fisco tendrá que enfrentar, llevan a la necesidad de efectuar un análisis de la política tributaria con el fin de detectar las posibilidades de elevar el nivel de ingresos públicos respetando la equidad y neutralidad, y aquellos aspectos de la estructura tributaria que pudieran estar distorsionando los objetivos de mejorar la competitividad y el crecimiento.

1. Nivel y estructura de los ingresos tributarios

Se observa que la presión tributaria en el período 1990–2003 experimentó un crecimiento de 9%, habiendo alcanzado 16,3% del PIB en 2003. Con relación al año inicial, la recaudación se incrementó en 1,3 puntos porcentuales del PIB, lo que si bien resulta satisfactorio, no ha sido suficiente para cubrir las mayores erogaciones del Estado. En el cuadro 6 se presenta la evolución de los ingresos tributarios en el período 1990–2003.

Cuadro 6
(a)

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS NOMINALES DEL GOBIERNO CENTRAL

Concepto	1990	1995	2000	2001	2002	2003 ^(e)
<i>(En millones de lempiras corrientes)</i>						
Ingresos tributarios	1 884,5	6 475,7	14 620,3	16 083,1	17 229,0	19 632,5
Renta	430,4	1 848,5	2 907,1	3 536,6	3 777,1	4 216,9
Aporte solidario temporal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	192,0
Propiedad	15,4	54,1	188,5	176,4	210,6	230,5
Impuesto al activo neto	0,0	39,3	77,9	46,3	0,0	0,0
Impuesto gral de ventas ^(b)	342,7	1 330,9	5 146,1	5 341,0	5 912,6	7 191,3
Selectivos y serv. y activ. específicas ^(c, d)	343,3	1 221,4	4 210,5	4 532,1	5 159,8	6 151,0
Comercio exterior ^(d)	707,2	1 607,2	2 088,2	2 448,1	2 162,1	1 641,1
Varios ^(c)	45,5	374,3	2,0	2,6	6,8	9,7
<i>(En porcentaje del PIB)</i>						
Ingresos tributarios	15,0	17,3	16,4	16,2	15,9	16,3
Renta	3,4	4,9	3,3	3,6	3,5	3,5
Aporte solidario temporal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6
Propiedad	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Impuesto al activo neto	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Impuesto gral de ventas ^(b)	2,7	3,5	5,8	5,4	5,5	6,0
Selectivos y serv. y activ. específicas ^(c, d)	2,7	3,3	4,7	4,6	4,8	5,1
Comercio exterior ^(d)	5,6	4,3	2,3	2,5	2,0	1,4
Varios ^(c)	0,4	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>(Estructura porcentual)</i>						
Ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renta	22,8	28,5	19,9	22,0	21,9	21,5
Aporte solidario temporal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Propiedad	0,8	0,8	1,3	1,1	1,2	1,2
Impuesto al activo neto	0,0	0,6	0,5	0,3	0,0	0,0
Impuesto gral de ventas ^(b)	18,2	20,6	35,2	33,23	34,3	36,6
Selectivos y serv. y activ. específicas ^(c, d)	18,2	18,9	28,8	28,2	29,9	31,3
Comercio exterior ^(d)	37,5	24,8	14,3	15,2	12,5	8,4
Varios ^(c)	2,4	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0
PIB (millones de lempiras)	12 537,0	37 507,0	89 401,0	99 032,0	108 124,0	120 322,0

Fuentes: Ingresos gubernamentales: años 1985/1997, Memorias Secretaría de Hacienda y Crédito Público y años 1998/2003, Secretaría de Finanzas; PIB, Banco Central de Honduras.

(a) El diferencial de petróleo se ha reclasificado como un ingreso tributario.

(b) A partir de junio de 1998, las tasas del impuesto sobre ventas fueron aumentadas de 7% y 10% a 12% y 15%, respectivamente, según Decreto 131-98.

(c) Hasta junio de 1998 el diferencial de petróleo se incluía en varios y luego de esa fecha en servicios y actividades específicas.

(d) En el año 2004 los derechos de importación de petróleo se encuentran clasificados en servicios y actividades específicas por no contar con la información desagregada.

(e) Datos preliminares.

En marzo de 1990 el gobierno promulgó el Decreto 18-90 que introdujo significativas modificaciones al sistema impositivo. Esta reforma constituye un hito a partir del cual se han ido introduciendo cambios al sistema tributario. Se observa un incremento inicial de la recaudación de casi 2,5 puntos porcentuales del PIB entre 1989 y 1991 como consecuencia de la reforma mencionada, el que posteriormente se reduce. Este escenario se reitera en los años 1994, 1996 y 1998 cuando nuevamente se aplican reformas tributarias que afectan temporalmente a la recaudación, pero que no logran sostener los nuevos niveles en el mediano plazo. Esto evidencia que la presión tributaria se comporta de una manera muy inestable, ya que después de cada fase expansiva de la recaudación se sucede una etapa de reducción relativa que lleva a la necesidad de un nuevo programa de reformas.

Honduras tiene un sistema tributario basado en cuatro impuestos principales: impuesto sobre la renta, impuesto sobre ventas, impuestos selectivos a la producción y al consumo, e impuestos al comercio exterior. Esta estructura ha sufrido significativas modificaciones en sus aspectos cualitativos, tanto en las tasas de los impuestos como en su materia imponible. En el cuadro 26 del Apéndice Estadístico se presenta la evolución de la estructura tributaria en el período 1990-2002.

La recaudación del impuesto a la renta sobre personas físicas y sociedades, (incluyendo el producido del impuesto a las ganancias de capital) desde 1991 ha tenido variaciones poco significativas. En 1995, debido a la aplicación de la retención de 10% a las exportaciones de café como pago a cuenta de este gravamen y de otras retenciones en la fuente, la recaudación de este impuesto creció significativamente, pero en 1996 retornó prácticamente a sus niveles anteriores, lo que muestra la conveniencia de estas medidas.

En lo que respecta a la imposición sobre los activos netos, su importancia en el total de ingresos tributarios durante su corta vigencia (1994-2001) ha sido significativamente baja debido a las generosas normas de exclusión del impuesto. La recaudación alcanzada (0,1% - 0,2% del PIB) resulta sustancialmente inferior a la obtenida en otros países que utilizaron el mismo tipo de tributo con un nivel de alícuota semejante (1%).

En cuanto al impuesto general a las ventas, las autoridades han recurrido en distintas oportunidades a aumentos en la alícuota y modificaciones en la base a fin de generar recursos rápidamente. Así, en marzo de 1990 la tasa general se elevó de 5% a 7% y en mayo de 1998 se incrementó a 12%, tasa que rige actualmente. Existe una tasa especial que se aplica sólo a los cigarrillos, cervezas y licores que se incrementó de 10% a 15% en 1998.

Respecto a la imposición selectiva al consumo, su participación creció a principios de los noventa hasta alcanzar un máximo en 1994-1995 para caer posteriormente a los niveles originales de alrededor de 2% del PIB. Esta evolución se vio afectada por la importancia de la imposición sobre los derivados del petróleo, ya que si se excluye a estos productos se observa una caída sustancial en la recaudación del resto que pasaron de representar 11% del total de ingresos en 1990 a sólo 8% en 2002. De hecho, sólo el impuesto sobre las gaseosas ha mantenido constante su participación en la recaudación ya que todos los demás bienes gravados con la imposición selectiva han perdido peso relativo.

Por último, con motivo del programa de reducción arancelaria y de la eliminación de los impuestos a la exportación -que sólo tuvieron vigencia durante la aplicación del programa económico de 1990-, la importancia de los impuestos al comercio exterior ha disminuido sostenidamente.

En síntesis se observa que desde el punto de vista de la composición del sistema tributario, el impuesto general a las ventas ha cobrado enorme importancia pasando de 18% del total recaudado en 1990 a 37% en 2003, constituyéndose así en el impuesto de mayor recaudación, lugar que ocupaban en 1990 los impuestos al comercio exterior (38% de la recaudación), que hoy están relegados al cuarto puesto con 8% de los ingresos. El impuesto a la renta se ha mantenido en el segundo lugar, aunque ha perdido participación, pasando de 23% de la recaudación a comienzos de la década pasada a 22% en

2003. El tercer lugar lo ocupan los impuestos al petróleo y sus derivados que aportan 20% de los ingresos tributarios mientras que 10 años antes este porcentaje sólo llegaba a 8% y los ubicaba en cuarto lugar. Estos cuatro impuestos aportaban el 87% del total recaudado en 1990 y siguen aportando lo mismo en 2003, por lo que el resto de impuestos no merece mayores consideraciones debido a su poca importancia en la recaudación tributaria.

En consecuencia, los mayores esfuerzos en el financiamiento del gasto público han estado puestos en la imposición indirecta a las ventas y a la producción, ya que los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio han contribuido en menor medida a la recaudación.

Un rasgo distintivo de la estructura impositiva de Honduras es la alta dependencia de los impuestos que gravan a los bienes importados. En ese sentido, casi la mitad de la recaudación del impuesto a las ventas (47%) grava a bienes importados y el 67% de la recaudación de los impuestos selectivos que gravan la producción y/o el consumo se origina en ese tipo de bienes, lo que induce a pensar en el uso discriminatorio de los mismos. Esto explica que más del 64% de los tributos indirectos recaudados en 2001 se hayan originado en bienes importados, lo que deja casi la mitad del total de ingresos tributarios en manos de las aduanas.

B. Análisis del gasto público

En este apartado se analizan el nivel y la composición del gasto público empezando con la participación global del gasto público en la economía y continuando con la estructura presupuestal del gobierno central, con énfasis en los gastos en servicios sociales, y en las transferencias que el gobierno central asigna a las municipalidades, a los principales organismos desconcentrados y a las empresas descentralizadas que son relevantes para nuestro diagnóstico de la descentralización.

1. Evolución del nivel del gasto total y del gasto social

La economía hondureña ha seguido una política de apertura gradual hacia el exterior; y por el otro, el gobierno ha desincorporado a más de 50 empresas públicas mediante la privatización, quedando bajo la responsabilidad del estado únicamente la distribución de la energía eléctrica y parte de la administración del agua y de los puertos.

El cuadro 7 ilustra los indicadores de focalización del gasto público para el período 1998–2003. Previamente a ese período, el indicador siguió una tendencia decreciente entre 1994 y 1997, la cual se revirtió a partir de 1998, para llegar a un máximo del 25,2% en el año 2001, disminuir al 24,3% en el año 2002, y volver a subir al 25% en 2003, nivel que corresponde al recomendado por el PNUD.

Cuadro 7
INDICADORES DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje)

Año	Gasto total / PIB ^(a)	Gasto social / gasto total	Prioridad social / gasto social	Prioridad social / PIB
1998	20,0	31,0	50,9	3,5
1999	23,6	36,0	56,0	4,8
2000	23,7	40,0	46,4	4,4
2001	25,2	42,9	50,7	5,5
2002	24,3	41,6	45,4	4,6
2003 ^(b)	25,0	41,6	45,2	4,7
PNUD ^(c)	25,0	40,0	50,0	5,0

Fuente: UPEG, SEFIN.

^(a) No incluye amortización de la deuda.

^(b) Cifras preliminares.

^(c) Índices recomendados por el PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1991.

El incremento en la relación Gasto/PIB a partir de 1998, se explica por la ayuda recibida del exterior para la reconstrucción de Honduras después de los destrozos ocasionados por el huracán Mitch y por el crecimiento de la relación con el PIB de los gastos de consumo público. Esto último debido a los incrementos salariales que paga el Gobierno Central en los sectores de educación y salud, los cuales están indexados al salario mínimo desde 1998. Lo anterior ha limitado el margen de maniobra de las finanzas públicas, en particular en lo referente a las asignaciones del Gobierno Central a proyectos municipales.

Sin embargo, el gasto social ha venido aumentando como proporción del gasto total, de 31% en 1998 a casi 43% en 2001, para ubicarse en 41,6% en 2003, superando nuevamente el mínimo recomendado por el PNUD. No ocurre lo mismo con el indicador de Prioridad Social que indica el porcentaje del gasto social destinado a áreas prioritarias de desarrollo humano (educación primaria, atención médica primaria, abastecimiento de agua potable y servicios sanitarios, y otros gastos de prioridad social), pues el PNUD recomienda que el mismo no sea menor al 50%, y en Honduras se ha reducido del 56% en 1999 a casi el 45% en 2003.

Como resultado, el indicador del Gasto en Proyectos de Desarrollo Humano (PS/PIB), que es el porcentaje del PIB asignado a preocupaciones de prioridad social calculado como el producto de las tres razones anteriores, se encuentra levemente por debajo del nivel de 5% recomendado por el PNUD.

2. Estructura de gastos del gobierno central

El cuadro 8 presenta información de los presupuestos aprobados por el Congreso para los ejercicios fiscales de los años 2002 y 2003.

Las entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Administración Central del Gobierno, comprenden a las adscritas a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y a los Organismos Desconcentrados, PRAF y FHIS.

Se observa que el Congreso aprobó un presupuesto de 27.310 millones de Lempiras para el primer año, y de 32.944 millones de Lempiras para el segundo, lo cual equivale a un incremento del 20,6 por ciento. Por destino, el gasto se orienta principalmente hacia los servicios sociales, los cuales representan el 46,5% y, dentro de estos, hacia la educación y la salud que en conjunto significaron el 84,1% y el 84,9% del total de las erogaciones en 2002 y 2003, respectivamente.

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de Lempiras y estructura porcentual)

Finalidad	2002	Porcentaje	2003	Porcentaje
Administración	5 472	20,0%	4 538	13,8%
Seguridad	1 634	6,0%	2 051	6,2%
Servicios económicos	3 769	13,8%	4 151	12,6%
Deuda pública	3 757	13,8%	5 621	17,0%
Servicios sociales	12 687	46,5%	16 582	50,3%
Total	27 310	100,0%	32 994	100,0%
Servicios sociales	12 687	100,0%	16 582	100,0%
Secretaría de Educación	6 598	52,0%	8 783	53,0%
Secretaría de Salud	4 077	32,1%	5 288	31,9%
FIHS	1 387	10,9%	1 062	6,4%
PRAF	315	2,5%	372	2,2%
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	190	1,5%	235	1,4%
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	104	0,8%	109	0,7%
Secretaría de Obras Públicas, Transporte	15	0,1%	79	0,5%

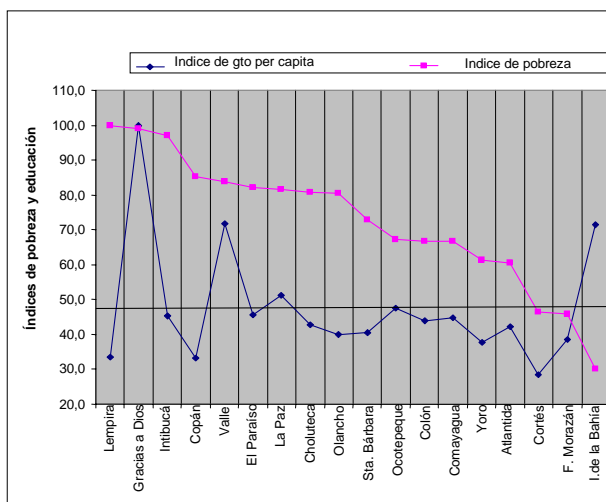
Fuente: La Gaceta, diciembre de 2001 y 2002.

El gasto en educación

El sector educación se encuentra desconcentrado en los 10 departamentos y con un presupuesto para el período 2001–2002, de 1.440 millones de Lempiras. Se aprecia que la partida ejercida para impartir la educación básica fue la más importante, concentrando el 39,8% del presupuesto.

El gráfico 1, ilustra la relación entre gasto público en educación básica y pobreza, referido a 10 departamentos. De ella se desprende que no existe un criterio de redistribución territorial definido en la asignación del gasto que tome en consideración los indicadores de pobreza, es decir que no se observa que resulten más favorecidos aquellos departamentos que muestran un índice de pobreza más alto.

Gráfico 1
EDUCACIÓN BÁSICA Y POBREZA, 2001



Fuente: Rizzo, S. (2003).

El gasto en salud

En lo que concierne al Sector Salud, la información disponible para los años 2000, 2001 y 2002, permite identificar que la mayor parte del gasto se aplica a los programas de atención médica hospitalaria (44%) y de atención ambulatoria y control epidemiológico de enfermedades (27,1%). En este rubro está comprendida la atención que se da a través del Centro de Salud Rural (CESAR) y del Centro de Salud Médico Odontológico (CESAMO).

Al Programa de Atención Médica Hospitalaria se canalizaron recursos por cerca de 1.444 millones de Lempiras, de los cuales prácticamente la totalidad se aplicó a la red hospitalaria que se encuentra desconcentrada por regiones y de esta suma, el 70% se destinó al pago de servicios personales.

Dentro de los servicios ambulatorios, el presupuesto asignado en el año 2002 ascendió a alrededor de 500 millones de Lempiras de los cuales el monto asignado a cada región significó el 63%, incluyendo los gastos de CESAR y CESAMOS y Centros Materno Infantiles (CMI).

3. La pobreza y el gasto público focalizado

El bajo nivel de desarrollo de la sociedad hondureña presenta una gran concentración regional dentro de la misma. Medido en términos del PIB per cápita sobresalen dos departamentos, Francisco Morazán (donde se encuentra la ciudad de Tegucigalpa) y Cortés (con la ciudad de

Puerto Cortés), que con el 37% de la población producen el 44% del PIB del país (ver cuadro 28 del Apéndice Estadístico).

Esta concentración de la riqueza se manifiesta también en los niveles de desarrollo calculados a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) ya que, después de Islas de la Bahía, el departamento más pequeño del país pero que tiene el tercer lugar en PIB per cápita y el primero en cuanto a IDH, encontramos nuevamente a los departamentos mencionados arriba –Francisco Morazán y Cortés– que son además los dos departamentos con menor Índice de Pobreza Humana (IPH), tal como se ve en el cuadro 9.

Cuadro 9

IDH, IPH Y GASTO SOCIAL POR DEPARTAMENTO ^(a)

	Departamentos	IDH	IPH	Gasto Social del GC	
				(Mill. Lps.)	(Lps. p/cáp.)
01	Atlántida	0,69	19,18	459,90	1 336,52
02	Colón	0,65	24,23	365,87	1 483,02
03	Comayagua	0,60	22,24	421,32	1 193,94
04	Copán	0,52	30,53	307,84	1 066,05
05	Cortés	0,70	18,88	1 124,12	934,81
06	Choluteca	0,62	24,81	430,30	1 101,07
07	El Paraíso	0,59	28,23	424,73	1 213,34
08	Francisco Morazán	0,74	15,08	10 583,81	8 964,20
09	Gracias a Dios	0,68	s/d	167,75	2 489,52
10	Intibucá	0,49	32,10	265,00	1 473,37
11	Islas de la Bahía	0,79	s/d	88,54	2 325,44
12	La Paz	0,55	26,33	243,80	1 557,26
13	Lempira	0,45	36,62	269,42	1 077,38
14	Ocotepeque	0,55	32,05	169,77	1 571,52
15	Olancho	0,61	26,39	553,88	1 320,15
16	Santa Bárbara	0,52	38,34	378,29	1 105,94
17	Valle	0,63	27,87	256,41	1 688,68
18	Yoro	0,64	21,50	529,58	1 137,87
19	Regional	n/a	n/a	3 800,21	n/a
Total nacional		0,64	23,07	20 840,55	3 188,90

Fuente: Elaboración propia con base en INE. Censo de Población y Vivienda, 2001; INE. Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples (EPHPAM), Mayo 2001; PRAF. Censo Nacional de Peso y Talla, 2001.

^(a) Los datos de IDH e IPH son del 2002, los de población del 2001 y los de gasto social corresponden al presupuesto 2005.

(s/d): Sin datos. (n/a): No aplicable.

Las causas de estas disparidades regionales deben buscarse en la concentración de las actividades industriales y de servicios en los departamentos mencionados, mientras que los restantes suelen caracterizarse por economías principalmente rurales y de baja productividad.

Vale la pena notar que los departamentos donde el gobierno central realiza mayores gastos sociales coinciden en gran parte con aquéllos que presentan un menor IPH, es decir, los que presentan más necesidades reciben menos que los demás. Por otra parte si se considera el gasto social per cápita no hay una relación concluyente ya que algunos se benefician y otros salen perjudicados. El único caso digno de mención es el del departamento de Francisco Morazán que, por lejos, es el que más gasto social del gobierno central recibe, debido en gran parte a la cantidad de instituciones públicas radicadas en el distrito central.

En forma complementaria a esta problemática regional, la sociedad hondureña necesita promover políticas de protección a grupos específicos para mejorar el bienestar de grupos de

población que vive en situaciones de extrema vulnerabilidad y extrema pobreza. Para ello, la ERP se propone desarrollar un Plan Nacional de Atención Comunitaria a Grupos de Extrema Vulnerabilidad, concentrándose especialmente en niños, adolescentes, mujeres que sufren violencia, personas discapacitadas, ancianos, y personas viviendo con SIDA y grupos indígenas o étnicos.

Un eje central de la estrategia para atender a los grupos más vulnerables, es la ampliación de las transferencias de bonos vinculados con la asistencia de los beneficiarios a programas de salud, educación o capacitación (ver cuadro 10). En el 2004 se planeó aumentar en 41% el número de beneficiarios hasta llegar a 302.000, con una inversión de L. 192 millones, 35% más que en 2003. Los bonos son un necesario refuerzo para el presupuesto de los hondureños más marginados y proveen incentivos para la asistencia de menores y sus madres a centros escolares y de salud, respectivamente. Cabe destacar la creación de un bono para apoyar a las mujeres que dan a luz en centros de salud u hospitales y, así, reducir la mortalidad materna e infantil.

Cuadro 10

EXPANSIÓN DE PROGRAMAS DE BONOS PARA FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA

Programa de bono	Financiamiento	Beneficiarios (Promedio anual)		Valor del bono por año		Inversión total (en Lempiras)	
		2003	2004	2003	2004	2003	2004
Escolar	Nacional	57 583	51 236	500	500	28 791 500	25 618 000
Familiar	HIPC	13 448	26 000	1 000	500	13 448 000	13 000 000
Juvenil	HIPC	4 022	6 000	2 500	1 250	10 055 000	7 500 000
Materno Infantil	Nacional	39 522	36 199	600	600	23 713 200	21 719 400
Educación	BID	28 312	62 200	800	800	22 649 600	49 760 000
Nutrición y Salud	BID	30 659	63 000	660	660	20 234 940	41 580 000
Contraparte BID	Nacional	12 083	29 746	550	550	6 645 375	16 360 300
Tercera Edad	Nacional	27 956	23 333	600	600	16 773 600	13 999 800
Parto Institucional	Nacional		4 000		700		2 800 000
Total		213 585	301 714			142 311 215	192 337 500
Aumento 2003–2004			41%				35%

Fuente: Gobierno de Honduras (2004). Informe de avance 2003 y plan de implementación de la estrategia de reducción de pobreza 2004–2006.

4. El nivel y la estructura del gasto de la administración descentralizada

La segunda rama de la administración pública la constituye la administración descentralizada en la que están incluidos los institutos públicos y las empresas descentralizadas. Según información de SEFIN, la inversión real programada para 2001 de todo el sector descentralizado (excluyendo municipalidades), se estimó en 2.231 millones de Lempiras, de los cuales el 70% corresponde a empresas públicas no financieras, el 27% a Institutos Públicos y el resto a empresas públicas financieras. Dentro de las empresas destacan ENEE con Lempiras 995,5 millones, SANAA con Lp 350 millones, y ENP con Lp 180,3 millones.

El presupuesto de los Institutos Públicos ascendió a 5.520,9 millones de lempiras en el año 2001. Los institutos que registran un mayor presupuesto son el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP) que registró un presupuesto de 1.306 millones de lempiras (23,6%), la Universidad Autónoma de Honduras (UAH) tuvo un presupuesto de 878 millones (16,0%), y el Instituto Hondureño de Seguridad Social 853 millones (15,5%). Con menor participación destacan el Instituto Hondureño de Formación Profesional (INFOP) con 342 millones (6,0%), la Universidad Pedagógica Nacional Francisco

Morazán con 225 millones (4,0%), el Instituto Hondureño de Turismo (IHT) con 167 millones (3,0%), y el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) con 122 millones (2,0%).

En lo que respecta a las empresas públicas no financieras registran un presupuesto total superior a los 12.000 millones de lempiras en 2001, que se compara con un presupuesto del gobierno central de 26.732 millones de lempiras (ver cuadro 11).

Cuadro 11
GASTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS: 1997-2001
(Millones de Lempiras)

Empresas públicas no financieras		1997	1998	1999	2000	2001	
Empresa Nacional de Energía Eléctrica	ENEE	3 810,60	4 619,1	5 268,3	6 118,4	6 118,4	49,4%
Administración Forestal del Estado / Corp. Hondureña de Desarrollo Forestal	AFE/COHDEFOR	306,40	398	323,8	342,9	342,9	2,8%
Empresa Nacional Portuaria	ENP	693,70	684,9	740,4	937,8	941	7,6%
Emp. Hondureña de Telecomunicaciones	HONDUTEL	2 430,00	3 268,7	2 881,9	4 110,5	4 110,5	33,2%
Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados	SANAA	276,30	360,2	855,6	507,1	660,4	5,3%
Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola	IHMA	7,20	110	88,7	28,6	46,2	0,4%
Suplidora Nacional de Productos Básicos	BANASUPRO	57,20	59,5	73,4	73,4	80,2	0,6%
Ferrocarril Nacional de Honduras	FNH	11,50	11,5	49,6	26,9	32,6	0,3%
Empresa de Correos de Honduras	HONDUCOR	50,50	53	52,8	58	60,2	0,5%
Gasto total empresas		7 643,00	9 565	10 335	12 204	12 392	100,0%
Gasto total del Gob. central		13 718,00	16 424	19 940	22 756	26 732	
Porcentaje de empresas / Gob. central		55,70	58,20	51,80	53,60	46,40	

Fuente: Honduras. SEFIN. Memoria 2001.

La mayor parte del presupuesto lo ejecuta, en primer lugar, la empresa de energía eléctrica cuyo gasto representa el 49,4% del total de gasto de las empresas, seguida en orden de importancia por las siguientes: Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (33,2%), Empresa Nacional Portuaria (7,6%), y SANAA (5,3%). De 1997 a 2001, el gasto de las empresas públicas no financieras ha representado alrededor del 50 por ciento del presupuesto del Gobierno Central, aunque debe aclararse que el presupuesto de las empresas que se manejan por separado del gobierno central incluyen en su presupuesto solamente las transferencias enviadas a aquéllas, y en el presupuesto de ingresos incorporan las transferencias que de sus excedentes hacen las empresas al gobierno central.

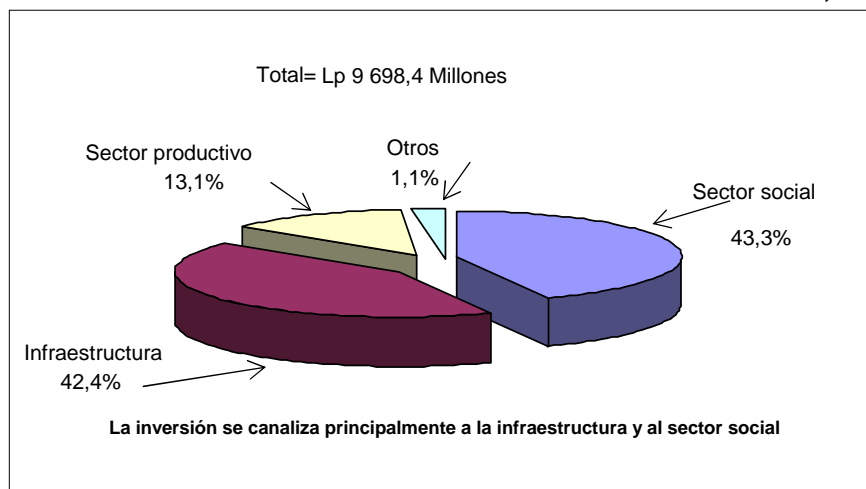
5. Inversión pública: estructura sectorial y geográfica y fuentes de financiamiento

Durante el 2002, la inversión total del sector público consolidado no financiero, incluyendo administración central, institutos y empresas públicas no financieras, ascendió a 9.698,4 millones de lempiras.⁶ La inversión en el sector social representó el 43% que incluye, en primer lugar, la que realiza FHIS con un valor de 1.377 millones de lempiras, seguida por las inversiones directas en infraestructura de salud, educación, vivienda y cultura. La mayor parte de la inversión de FHIS se canaliza hacia infraestructura de educación, agua, caminos e infraestructura en proyectos municipales.

⁶ Durante el 2002 el presupuesto aprobado para la administración central fue de 27.310 millones de lempiras, el cual incluye los gastos totales del Gobierno Central y las transferencias a la administración descentralizada.

El segundo rubro en importancia por su inversión pública lo constituye la inversión en la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que representó el 42,6% del total y ascendió a 4.131 millones de lempiras. Dentro de las inversiones más importantes se cuentan la construcción y mantenimiento de carreteras. En el gráfico 2 se muestra la importancia relativa de la inversión social y en infraestructura.

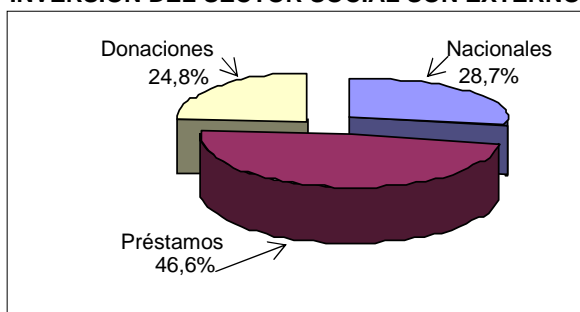
Gráfico 2
COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2002



Fuente: Rizzo, Sócrates (2003), Estudio para proponer una estrategia de descentralización fiscal, informe elaborado para la SGyJ, julio.

En cuanto al financiamiento de la inversión pública destaca que más de la mitad de los fondos provienen del exterior (53,3%), y de los fondos del exterior el 75% proviene de préstamos y el 25% de donaciones. En particular, en cuanto al sector social, el 71,4% de la inversión es financiada por fuentes externas proveniente de organismos internacionales, en particular del BID y de la ADI, así como de Japón, España e Italia y sólo el 28,7% proviene de fuentes nacionales (ver gráfico 3).

Gráfico 3
EL 75 % DE LOS RECURSOS QUE FINANCIAN LA INVERSIÓN DEL SECTOR SOCIAL SON EXTERNOS



Fuente: Rizzo, Sócrates (2003), Estudio para proponer una estrategia de descentralización fiscal, informe elaborado para la SGyJ, julio.

Respecto a la asignación geográfica de la inversión pública, no existe información desglosada completa por municipio. La Dirección de Inversiones de SEFIN informa de inversiones que benefician directamente a algunos municipios en particular y en otros casos de inversiones que inciden en un conjunto de ellos, razón por la que no pueden desglosarse a nivel individual. Un

análisis de la distribución geográfica de la inversión por departamentos, sin considerar aquella de impacto nacional que no puede asignarse a nivel departamental, arroja los siguientes resultados.⁷

En el cuadro 12 se describe la distribución del promedio de la inversión per cápita para el período comprendido entre 2001 y 2003 e incluye sólo aquella inversión que beneficia a cada uno de los departamentos. En promedio, la inversión per cápita del sector público no financiero ascendió a 832 lempiras por persona y su rango va desde 354 lempiras en el departamento de Colón, hasta 2.602 lempiras en Islas de la Bahía. En este último departamento la cifra tan elevada se explica por su escasa población.

Cuadro 12

ASIGNACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO. HONDURAS 2001-2003

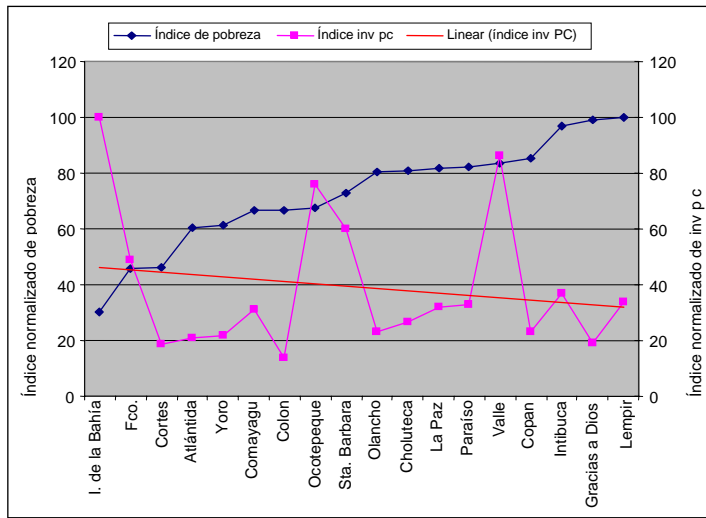
Departamentos	Población	Inversión pública del Gob. General			Promedio anual	Inv. per cápita (Lempiras)
		(En miles de Lp.)				
		2001	2002	2003		
1. Atlántida	344 099	167 332	97 895	300 397	188 541	548
2. Colón	296 708	113 683	88 097	112 921	104 900	354
3. Comayagua	352 881	344 427	254 653	255 690	284 923	807
4. Copán	288 766	165 392	143 189	208 923	172 501	597
5. Cortes	1 202 510	772 864	468 192	492 554	577 870	481
6. Choluteca	390 805	240 333	213 279	359 561	271 058	694
7. Paraíso	350 054	216 833	191 602	488 279	298 905	854
8. Fco. Morazan	1 180 676	1 462 033	1 689 809	1 354 149	1 501 997	1 272
9. Gracias a dios	67 384	36 005	26 873	37 767	33 548	498
10. Ítíbuca	179 862	175 519	139 726	205 266	173 504	965
11. Islas de la bahía	38 073	166 703	111 315	19 217	99 078	2 602
12. La paz	156 560	150 696	123 191	116 568	130 152	831
13. Lempira	250 067	241 879	197 290	218 175	219 115	876
14. Ocotepeque	53 968	89 337	92 365	138 080	106 594	1 975
15. Olancho	419 561	325 909	218 392	207 856	250 719	598
16. Sta. Barbara	177 239	293 715	243 311	294 405	277 144	1 564
17. Valle	151 841	331 690	282 156	406 967	340 271	2 241
18. Yoro	465 414	197 941	282 276	308 896	263 038	565
Total por depto	6 366 468	5 492 291	4 863 611	5 525 671	5 293 858	832
Nivel nacional	6 366 468	2 789 794	2 272 685	4 178 947	3 080 475	484
Maq y equipo		138 172			46 057	
Varios deptos			2 546 138	1 680	849 273	
Total país		8 420 257	9 682 434	9 706 298	9 269 663	

Fuente: Censo Nacional de Población 2001 y SEFIN, Dirección General de Inversión Pública.

Por último, el gráfico 4 presenta una comparación entre el índice de pobreza y el respectivo de inversión per cápita. En términos generales se observa que a mayores niveles de pobreza es menor el índice de inversión per cápita, lo cual se opone al resultado esperado de cumplirse con el objetivo redistributivo del gasto público, el cual supone una correlación positiva, es decir a mayor nivel de pobreza, mayor gasto de inversión pública.

⁷ En un estudio más especializado en este tema, podría suponerse que las inversiones de tipo nacional o regional benefician por igual, en términos per cápita, a los municipios, y a esta cifra habría que sumarle aquellas inversiones cuyo impacto está circunscrito al territorio municipal. Este ejercicio podría ser útil para identificar aquellos servicios o inversiones que podrían descentralizarse por carecer de externalidades o *spillover effects*.

Gráfico 4
COMPARACIÓN ENTRE INVERSIÓN PÚBLICA Y POBREZA



Fuente: Rizzo, Sócrates (2003), Estudio para proponer una estrategia de descentralización fiscal, informe elaborado para la SGyJ, julio.

III. Análisis de las finanzas municipales

A. El marco constitucional y legal

El marco que regula las relaciones entre el gobierno central y los Municipios, así como las disposiciones a las que quedan sujetos estos últimos está dado por la Constitución de la República (Decreto 131 del 11 de enero de 1982), la Ley de Municipalidades (según Decreto 48 de 1991 y sus sucesivas modificaciones hasta el 6 de octubre de 2000), el Decreto Reglamentario de esta última dictado según el Acuerdo 018 de 1993 y que hasta la fecha no ha sido actualizado (razón por la cual existe una falta de compatibilidad entre algunas disposiciones de la ley y del decreto reglamentario), la Ley General de la Administración Pública (Decreto 146 de 1986), la Ley de Procedimiento Administrativo (Decreto 152 de 1987), el Presupuesto de Ingresos y Gastos Anuales que aprueba cada Corporación Municipal, el Plan de Arbitrios que aprueba cada municipio, y los acuerdos, ordenanzas y resoluciones aprobados por la Corporación.

Como se ha indicado, la Constitución Nacional establece que el territorio se dividirá en Departamentos (18), y los mismos en municipios autónomos (298) administrados por corporaciones, las que deberán responder ante los Tribunales de Justicia. Señala asimismo que deberán ingresar al Tesoro Municipal todos los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones que se realicen en el respectivo ámbito municipal, así como las participaciones que le corresponde al mismo por la explotación o industrialización de sus recursos naturales.

Ciertamente que el cuerpo orgánico más importante en materia de ingresos municipales está dado por las disposiciones de la Ley de Municipalidades, así como por su Decreto Reglamentario, los que se complementan en el ámbito de los Municipios con el Plan de Arbitrios que dicta anualmente cada uno de ellos.

En lo que respecta al régimen rentístico de los mismos, las disposiciones se encuentran contenidas en dos secciones:

- a. En el Capítulo IV de la Ley (artículos 73 a 86) se establecen las competencias municipales en materia de ingresos tributarios propios, los que están referidos a los impuestos, tasas y contribuciones de mejoras. En materia tributaria la Constitución establece en su artículo 205, numeral 35, que los mismos “no podrán crear o modificar impuestos”, facultad que se considera de carácter indelegable del Congreso Nacional.
- b. En el Capítulo V (artículos 87 a 91) se señalan tanto las facultades de los municipios para contratar empréstitos y realizar otras operaciones financieras, como también el porcentaje de las transferencias que los mismos recibirán por parte del Gobierno Central (distribución primaria), así como los criterios para su asignación a cada municipio (distribución secundaria). Asimismo establece que las autorizaciones de endeudamiento externo e interno del Gobierno Central, organismos descentralizados y gobiernos municipales que incluyan garantías y avales del Estado, serán regulados por la Ley (artículo 357).

Completando las normas referidas al régimen rentístico el capítulo de la ley referido a disposiciones generales establece una serie de normas en materia de los procedimientos de cobro en sus distintas instancias, que complementan las señaladas con anterioridad.

Dos aspectos adicionales son relevantes mencionar. En primer lugar, está prevista la posibilidad de fusiones permanentes entre Municipios o la constitución de mancomunidades (asociaciones intermunicipales) para determinados fines específicos, o bien cuando medien determinadas circunstancias, que podríamos señalar como una apertura hacia una mayor integración horizontal. En segundo aspecto esta dado por la posibilidad de establecer procesos y/o convenios de intercambio de información entre las administraciones municipales y la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) para el cobro de los ingresos tributarios municipales. Al respecto el artículo 122 indica que la DEI está obligada a “proporcionar por escrito toda la información relativa a los ingresos tributarios y su comportamiento trimestral, lo mismo que las demás informaciones que requieran (los municipios) sobre el patrimonio o ingresos de las personas naturales o jurídicas de su territorio para efectos del tributo, debiendo respetarse en todo el caso el derecho a la intimidad”.

Por último, el Reglamento General de la Ley que se dicta por medio de un Acuerdo Presidencial, regula todos los aspectos concernientes a los ingresos de los Municipios en todos sus detalles dedicando a esta tarea casi 100 artículos del mismo, razón por la que los grados de libertad de los Municipios quedan estrechamente circunscriptos.

B. Los ingresos municipales

1. Análisis cuantitativo de las finanzas municipales

Teniendo en cuenta el conjunto de disposiciones señaladas se observa que los ingresos totales de los municipios en Honduras provienen de las siguientes fuentes:

- Los ingresos corrientes compuestos por:
 - Los ingresos tributarios: impuestos, tasas y contribuciones especiales o de mejoras,
 - Los ingresos no tributarios: multas, recargos, recuperaciones y otros.

- Los ingresos de capital compuestos por:
 - Las transferencias del Gobierno Central,
 - Otros ingresos de capital, excluyendo los créditos.

Cuando se analizan los recursos totales de que disponen los municipios se observa que los mismos representaron el 2,13% del PIB en el año 2002, de los cuales los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) han participado con el 1,48% del PIB y los recursos de capital (transferencias del Gobierno Central y otros) representaron el 0,65% del PIB.

Respecto a estos últimos, los mismos están compuestos básicamente, por el monto de las transferencias efectuadas por el Gobierno Central establecida en la Ley de Municipalidades y por otro lado algunas partidas menores de ingresos clasificadas como Resto de Ingresos de Capital.

Del cuadro 13 se desprende que la mayor parte de los ingresos corrientes se concentra en la categoría A, mostrando los ingresos tributarios y no tributarios estructuras parecidas entre categorías. Esto no ocurre en los ingresos de capital ya que se encuentran más dispersos entre categorías debido principalmente al efecto de las transferencias.

En lo que respecta a la estructura de los gastos se observa –al contrario de lo que ocurre con la estructura de los ingresos– una composición más homogénea según la categoría municipal destinándose casi en partes iguales a erogaciones corrientes (gastos de funcionamiento) y gastos de capital y deuda pública.

Cuadro 13

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS^{(a), (b)} Y EGRESOS MUNICIPALES SEGÚN CATEGORÍA MUNICIPAL
AÑO 2002

Categoría	En	En porcentaje de cada concepto					En porcentaje del total de ingresos y egresos				
	porcentaje del PIB	A	B	C	D	Total	A	B	C	D	Total
Ingresos totales	2,13	69,9	8,8	17,8	3,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos corrientes	1,48	80,4	9,1	9,0	1,5	100,0	62,0	55,9	27,1	22,7	53,9
Ingresos tributarios	1,26	82,2	8,3	8,1	1,5	100,0	53,7	42,8	20,7	20,0	45,7
Ingresos no tributarios	0,23	70,8	14,1	13,9	1,1	100,0	8,3	13,1	6,4	2,7	8,2
Ingresos de capital	0,65	38,9	14,8	35,2	11,1	100,0	13,1	39,4	46,4	75,1	23,5
Egresos totales	2,70	70,9	8,5	17,6	3,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos de funcionamiento	1,30	75,4	9,7	12,2	2,7	100,0	51,3	54,7	33,4	43,9	48,3
Gastos de capital y deuda pública	1,40	66,6	7,5	22,6	3,3	100,0	48,7	45,3	66,6	56,1	51,7
Superávit o déficit	-0,56	82,4	-0,2	20,1	-2,2	100,0	-24,3	0,6	-23,9	15,1	-20,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

^(a) Datos correspondientes a los ingresos liquidados por 289 municipios, excepto Santa Rosa de Aguán, San Sebastián (departamento de Comayagua), San Francisco de Becerra, Concepción del Norte, San José (departamento de Comayagua), La Libertad (departamento de Francisco Morazán), Villeda Morales, San Antonio (departamento de Intibucá) y Valladolid, quienes no presentaron información.

^(b) Los ingresos no incluyen la información correspondiente a los préstamos recibidos por los municipios que en la base de la SGyJ se presentan como ingresos de capital.

El balance financiero de los municipios (excluyendo de los ingresos totales a los préstamos recibidos) arroja un déficit promedio de 0,56% del PIB en 2002, lo que equivale al 21% de los egresos totales, pero con una gran heterogeneidad entre las distintas categorías pues oscila entre un 24% de déficit en la categoría A y 15% de superávit en la D.

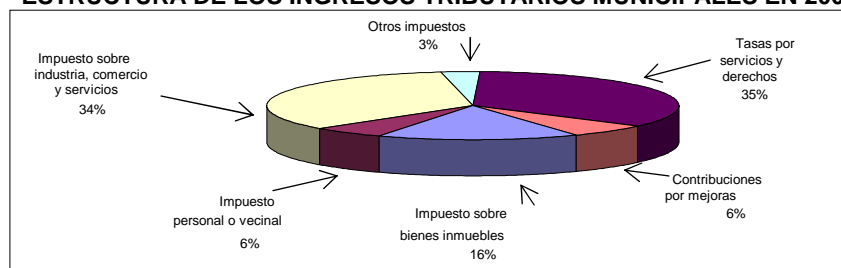
Lo preocupante de esta situación es que el financiamiento genuino de estos déficit está bastante limitado ya que los ingresos tributarios del total de municipios no llegan al 46% del total de ingresos y, sólo en el caso de la categoría A supera la mitad de los mismos pues alcanza el 54%. De ahí la importancia de analizar las potencialidades y limitaciones de los municipios para aumentar sus ingresos tributarios.

2. Análisis cuantitativo de los ingresos tributarios municipales

Analizando la estructura de ingresos tributarios de los municipios de Honduras en 2002, se observa en el gráfico 5 que los mismos se componen de un 59% de impuestos, un 35% de tasas y derechos, y el restante 6% proveniente de las contribuciones por mejoras.

Gráfico 5

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES EN 2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

En el ámbito de los impuestos, el ingreso de mayor recaudación proviene del gravamen a la industria, comercio y servicios con el 58,1% del total de impuestos, siguiendo en orden de importancia el correspondiente a los bienes inmuebles con el 26,7%, el impuesto personal con el 10,0%, y otros impuestos con el 5,2%.

En lo que respecta a las tasas y derechos retributivos de servicios, el ingreso proveniente de los mismos se encuadra dentro de los postulados teóricos sustentados en la recuperación de costos. Por último, en cuanto a los recursos provenientes de las contribuciones por mejoras, se señala que el peso relativo de las mismas es exiguo en razón de los problemas existentes con los avalúos catastrales.

Tal como se ha señalado en la introducción, existe en Honduras un alto grado de concentración municipal por el cual 24 municipios que se clasifican como categoría A aportan el 82% del total de los ingresos tributarios, es decir el 1,26% del PIB, mientras que el resto (274 municipios) sólo ingresa en concepto de tributos el 18% del total. Especialmente llamativa resulta ser la baja participación de los municipios de la categoría C y D, que si bien suman más de 200 casos sólo ingresan recursos tributarios por cerca 0,1% del PIB.

La estructura por categorías es bastante similar para los principales impuestos, pero en los restantes (de base primaria) se nota una menor concentración, lo que muestra el claro sesgo primario de los municipios menos desarrollados, tal como se puede observar en el cuadro 14 siguiente.

Cuadro 14

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS^(a) MUNICIPALES SEGÚN CATEGORÍA MUNICIPAL EN 2002

Categoría	Porcentaje del PIB		Porcentaje de cada concepto					Porcentaje del total de ingresos tributarios				
	Total	A	B	C	D	Total	A	B	C	D	Total	
Total ingresos tributarios	1,26	82,2	8,3	8,1	1,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Impuestos	0,74	81,7	8,0	8,6	1,8	100,0	58,5	56,9	62,4	70,0	58,8	
Impuesto sobre bienes inmuebles	0,20	77,8	9,6	10,8	1,7	100,0	14,9	18,3	21,1	17,9	15,7	
Impuesto personal o vecinal	0,07	88,0	4,6	6,2	1,2	100,0	6,3	3,3	4,5	4,6	5,9	
Impuesto sobre industria, comercio y serv.	0,43	87,1	6,0	6,1	0,8	100,0	36,3	25,0	25,7	17,6	34,2	
Otros impuestos	0,04	28,0	27,9	29,2	14,9	100,0	1,0	10,3	11,1	29,8	3,1	
Tasas por servicios y derechos	0,44	80,1	10,0	8,6	1,3	100,0	33,8	42,2	37,0	30,0	34,7	
Contribuciones por mejoras	0,08	98,0	1,2	0,7	0,0	100,0	7,7	1,0	0,6	0,0	6,4	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

^(a) Datos correspondientes a los ingresos liquidados por 289 municipios, excepto Santa Rosa de Aguán, San Sebastián (departamento de Comayagua), San Francisco de Berra, Concepción del Norte, San José (departamento de Comayagua), La Libertad.

Como se expuso más arriba, la conformación de la estructura del financiamiento municipal está sustentada en recursos de distintos orígenes. Así, mientras que los municipios de la categoría A se han financiado en el año 2002 en un 54% con recursos tributarios y un 25% en recursos provenientes de préstamos, tanto de los organismos internacionales como en algunos casos de la banca comercial, en el extremo opuesto los municipios categoría D se han financiado en un 75% con las transferencias del 5% más otros recursos de capital y un 20% con ingresos tributarios, lo cual configura patrones de autonomía financiera totalmente opuestos y conduce a la necesidad de analizar el proceso de descentralización de funciones de manera desagregada.

Con el fin de poner de manifiesto la afirmación anterior, el cuadro 30 del Apéndice Estadístico presenta la apertura por categoría de los ingresos tributarios, las transferencias del 5% y los gastos totales, tanto en porcentaje del total como en lempiras per cápita, desagregando a su vez los principales municipios de cada una de las categorías. Surge de dicho cuadro la sustancial brecha existente en cada uno de los conceptos, no sólo entre las categorías sino también dentro de cada una de ellas.

Por un lado, se observa que los dos municipios más importantes del país (Distrito Central –DC– y San Pedro Sula –SPS–) aportan entre ambos el 60% del total de los ingresos tributarios (0,76 del PIB), mientras que el resto de los municipios contribuye con sólo el 40% restante. Además, DC y SPS aportan el 75% de los ingresos tributarios de su categoría, mientras que los principales municipios de las categorías B, C y D aportan 24%, 44% y 50%, respectivamente. Este nivel de concentración de los ingresos extra e intra categoría no puede ser dejado de lado y sustenta la idea de diseñar una política que pudiera llevar a la conformación de mancomunidades para mejorar el nivel de eficiencia en la captación de los recursos y para mejorar la efectividad de las prestaciones públicas. Esta idea se refuerza al ver que el ingreso tributario per cápita del promedio de la categoría A es 10 veces el promedio de la categoría D, y los más de 200 municipios agrupados en las dos últimas categorías no llegan a cubrir, en promedio, el 25% de los egresos totales con sus ingresos tributarios.

Realizando el mismo análisis para las transferencias (el principal recurso no propio de los municipios sin considerar el endeudamiento) se ve una mayor dispersión con una mayor concentración en la categoría C, producto de la transferencia que recibe Puerto Cortés por el 4% de sus ingresos portuarios, lo cual se ve reflejado en el excepcionalmente elevado nivel de transferencias per cápita. Por su parte, las mismas aumentan al pasar de la categoría A, a la categoría D. Esto conlleva un alto nivel de dependencia para estos municipios ya que, mientras que para aquellos de la categoría A las mismas representan menos del 12% de sus ingresos tributarios, para las restantes categorías se eleva al 72%, 182% y 334%, respectivamente.

En base a la misma muestra se ha confeccionado el cuadro 31 del Apéndice Estadístico para poder tener una visión más clara de la importancia de los distintos ingresos tributarios por categoría. En cuanto su importancia respecto al PIB, se ve claramente que DC y SPS se llevan el 74% del total de recursos de la categoría A, la cual se lleva en conjunto el 82% del total de los municipios. Esta concentración intra categoría se repite en las restantes aunque en menor proporción, pero de cualquier manera no deja de ser preocupante a la hora de pensar medidas para reforzar la tributación municipal. Los impuestos y las tasas son las principales fuentes de recursos ya que las contribuciones por mejoras sólo tienen cierta importancia en SPS. Haciendo esta salvedad, se ve una estructura tributaria bastante similar entre las distintas categorías, aunque con una tendencia a concentrarse en los impuestos a medida que se pasa de la categoría A a la D, lo que muestra la menor capacidad administrativa de los municipios menos desarrollados para hacer uso de tributos con mayor complejidad técnica, recayendo en los impuestos de más fácil implementación.

3. Características técnicas de los ingresos tributarios

Seguidamente se efectuará un análisis de las principales características técnicas de los ingresos tributarios municipales, es decir, de los impuestos, las tasas retributivas por servicios y las contribuciones de mejoras.

Cinco son los impuestos administrados por los municipios: “bienes inmuebles”, “personal o vecinal”, “industria, comercio y servicios”, “extracción y explotación de recursos naturales” y “pecuario”. De los mismos sólo los tres primeros tienen algún grado de generalidad en su aplicación municipal y por eso son analizados con mayor detalle más adelante, mientras que los dos siguientes, por razones obvias, impactan exclusivamente en determinadas jurisdicciones.

Respecto a las tasas retributivas de servicios, las municipalidades quedan facultadas para establecer las mismas por la prestación de servicios municipales directos e indirectos, por la utilización de bienes municipales ejidales y por los servicios administrativos que afecten o beneficien al habitante del municipio. Cada Plan de Arbitrios establece supuestamente el nivel de las tasas con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y únicamente se podría cobrar a quien reciba el servicio.

En materia de contribuciones por mejoras las mismas se aplicarán hasta que el municipio recupere total o “parcialmente” la inversión, y estará a cargo de los “propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios”, cuando como consecuencia de la obra realizada se produjera un beneficio para el bien o “la persona”.

Impuesto a la industria, comercio y servicios (ICS)

El ICS es un tributo de tipo plurifásico –en el sentido de que grava las distintas fases del proceso de producción y distribución– y acumulativo –dado que no reconoce créditos por los impuestos pagados en las fases anteriores a la gravada– al que queda sujeto cualquier persona –física o jurídica– que realiza en el ámbito del país, de manera habitual, una actividad lucrativa, de producción o distribución de bienes y servicios.

Respecto a los bienes de producción nacional, el carácter acumulativo, también conocido como “efecto cascada”, introduce una distorsión adicional en la estructura de formación de precios debido al incentivo que el mismo brinda al sujeto de integrar procesos productivos de manera vertical con el fin de evitar la reiteración de tributos sobre el mismo bien final, y de esa manera poder llegar al consumidor final con una menor carga impositiva.

En relación con las exportaciones, el tributo sigue un principio jurisdiccional mixto, ya que por una parte no se computan para el cálculo del impuesto el valor de las exportaciones de productos clasificados como no tradicionales, mientras que por la otra quedan alcanzadas por el tributo las exportaciones de bienes tradicionales.

Por ello la distorsión dada por el carácter acumulativo del tributo también se pone de manifiesto en el acto de exportación, debido a que sí bien las mercaderías están exentas de su pago cuando son definidas como no tradicionales, resulta imposible devolver el monto de impuestos que se han ido acumulando a lo largo de la cadena de producción y que se encuentran contenidos en los valores de exportación, hecho que afecta la competitividad externa del país.

En lo que respecta a las importaciones de bienes la ley no hace mención del tratamiento que se otorgará a las mismas, como tampoco el Decreto Reglamentario, por lo que debe concluirse que éstas han quedado fuera del hecho imponible definido por el tributo.

Resulta de interés analizar los problemas que causa el impuesto en relación con las compras o ventas entre jurisdicciones municipales, problema que el Reglamento trata de solucionar. Al respecto se señala que cuando un establecimiento o empresa tiene la casa matriz en un municipio y

una o varias sucursales en distintos municipios, deberá declarar y pagar el impuesto en cada municipalidad, de acuerdo con el monto de actividad realizada en cada uno de ellos.

En cuanto a la estructura de la alícuota del tributo, la misma está definida en la propia Ley de Municipales y es homogénea para todos los Municipios, los cuales no tienen ninguna facultad para modificarla. La estructura de la tasa está compuesta por cinco tramos determinados en función del volumen de producción, ingresos o ventas anuales, tal como se ve en el cuadro 15.

Cuadro 15
ESTRUCTURA DE LAS TASAS MARGINALES Y MEDIAS DEL IMPUESTO A LA INDUSTRIA, EL COMERCIO Y LOS SERVICIOS

Valor de producción, ingresos o ventas sujeto a		Pagará			Impuesto pagado por el extremo superior en L\$	Tasa media del extremo superior L\$ por millar
Más de L\$	a L\$	L\$	más L\$ por millar (tasa marginal)	sobre el exceso de L\$		
0	500 000		0,300	0	150	0,300
500 001	10 000 000	150	0,400	500 000	3 950	0,395
10 000 001	20 000 000	3 950	0,300	10 000 000	6 950	0,348
20 000 001	30 000 000	6 950	0,200	20 000 000	8 950	0,298
30 000 001		8 950	0,150	30 000 000		
Ejemplos para:	50 000 000	8 950	0,150	30 000 000	11 950	0,239
	100 000 000	8 950	0,150	30 000 000	19 450	0,195
	500 000 000	8 950	0,150	30 000 000	79 450	0,159

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Municipalidades.

Se observa una falta de flexibilidad de las normas a punto tal que se limita totalmente la capacidad de las administraciones municipales para adaptarse a circunstancias propias, y una gran rigidez normativa al establecer criterios administrativos que deberían ser dejados a la decisión de cada municipalidad.

El reglamento profundiza este criterio restrictivo y señala además los procedimientos para el caso de la apertura, cierre, o traspaso de negocios, cambio o modificación de la actividad y el régimen sancionatorio indicado en el propio reglamento. De esta manera se convierte a los Municipios en meros entes administrativos de captación de recursos impositivos sin ninguna posibilidad de adoptar acciones que redunden en una mayor eficiencia.

Si bien podría admitirse la rigidez señalada para los Municipios pequeños que tienen escasa capacidad administrativa y necesitan del apoyo de normas dictadas a nivel del gobierno central para lograr su cumplimiento, distinto es el caso de las jurisdicciones grandes y medianas que cuentan con recursos propios suficientes como para poder arbitrar sobre los procedimientos más adecuados en cada caso.

Impuesto sobre bienes inmuebles

El impuesto sobre la tenencia de bienes inmuebles, también llamado impuesto predial o impuesto inmobiliario, debería constituir, por sus características, la fuente central de recaudación municipal.

El tributo puede ser considerado como analítico en el sentido de que grava una manifestación parcial de la tenencia patrimonial –los inmuebles– de un contribuyente y como tal constituye un gravamen de tipo real, ya que el mismo se determina sobre la base de la realidad objetiva de la existencia del bien y de su valor, y que es representativa de la capacidad contributiva, sin considerar las cualidades o factores personales del titular del bien.

El impuesto de bienes inmuebles grava el valor patrimonial inmobiliario ubicado en cada ejido municipal sin considerar el domicilio del propietario o del tenedor que podrían estar ubicados

en otra jurisdicción. La legislación refuerza el carácter real del tributo al acentuar el hecho de que el impuesto incide sobre el bien en sí mismo.

Debido a que la Ley de Municipios ha sido reformada en distintas oportunidades en lo que respecta al impuesto sobre bienes inmuebles, el Reglamento aún no ha incorporado dichas modificaciones por no haberse actualizado el mismo de manera paralela a dichos cambios, hecho que produce una falta de concordancia entre ambas normas legales.

Al respecto la ley ha sufrido modificaciones importantes, como por ejemplo en lo que respecta al régimen de exoneraciones, ya que mientras antes se encontraban exentos los primeros 20.000 lempiras del valor catastral registrado o declarado de los inmuebles destinados a habitación de su propietario, actualmente el nivel del monto exento es creciente y directamente relacionado con el tamaño poblacional del municipio, lo que se ilustra en el cuadro 16.

Cuadro 16

**TASAS DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES PARA UN CASO HIPOTÉTICO
PROPIEDAD VALUADA EN 850.000 LEMPIRAS (US\$ 50.000 SEGÚN TIPO DE CAMBIO DE 2003)**

	Población		Pagará sobre el exceso de L\$	Tasa marginal máxima		Tasa media máxima	
	desde	hasta		Urbanos (L\$ por millar)	Rurales (L\$ por millar)	Urbanos (L\$ por millar)	Rurales (L\$ por millar)
Art. 76 - Inc. 1	300 001	en adelante	100 000	3,5	2,5	3,1	2,2
Art. 76 - Inc. 2	75 001	300 000	60 000	3,5	2,5	3,3	2,3
Art. 76 - Inc. 3	1	75 000	20 000	3,5	2,5	3,4	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Municipalidades.

De esta manera la reforma ha introducido un claro beneficio para los bienes ubicados en los Municipios medianos y grandes, con el consiguiente detrimento en la recaudación de los mismos, que han visto afectado el producido del tributo. Por otra parte tratándose de un impuesto de tipo real no resulta claro el sentido de esta modificación ya que resulta una clara violación a las condiciones de equidad horizontal interjurisdiccional, ya que el gravamen debería gravar a los bienes inmuebles según el valor de los mismos, con prescindencia del tamaño de población de cada municipio.

Un aspecto de relevancia constituye el criterio para la determinación de las valuaciones de los bienes, ya que según el Reglamento el impuesto recae sobre el valor de la propiedad o del patrimonio inmobiliario, registrado en la Oficina de Catastro Municipal al 31 de mayo de cada año, o en su defecto en función de la declaración jurada presentada, la que podrá quedar sujeta a un avalúo posterior, en caso de que los bienes no hubiesen sido catastrados. Por otra parte, la reforma de 1995 introduce en esta materia un antecedente muy especial, al indicar que la determinación de los valores correspondientes al año 1995 deberán “concertarse previamente con los diferentes sectores sociales y económicos de sus respectivas jurisdicciones”, procedimiento que deberá reiterarse en los años subsiguientes dentro del plazo de noventa días de la fecha de aprobación del presupuesto de cada municipalidad.

En lo que respecta a las tasas o tarifas aplicadas sobre la valuación de los bienes, el decreto 124 también introduce modificaciones a la Ley de Municipios que aún no han sido recogidas por el Decreto Reglamentario. Al respecto la norma vigente señala que la misma será de “hasta” 3,5 lempiras por mil en el caso de bienes inmuebles urbanos, y de “hasta” 2,5 lempiras por mil para los inmuebles rurales. La reforma de 1995 implicó una reducción de la imposición exclusivamente para los bienes urbanos, ya que pasó de un máximo de “hasta” 5,0 lempiras por mil al nivel actual del 3,5 por mil.

Nuevamente se observa en esta materia la adopción de disposiciones que impactaron negativamente en el potencial recaudatorio del gravamen, debido al aumento del valor de las

exoneraciones, la adopción del criterio de concertación de las bases imponibles con los propios vecinos y la modificación de los niveles de las alícuotas de los bienes urbanos.

Por último, se observa que existe una clara limitación en las facultades conferidas a las Municipalidades en aspectos puntuales, tales como la fijación de las fechas y forma de pago de los distintos impuestos. En ese sentido la ley señala que el impuesto se cancelará en el mes de agosto de cada año sobre la base de los valores registrados al 31 de mayo del mismo período, debiendo aplicarse esta norma en todos los Municipios por igual, y sin considerar la posibilidad de alterar la fecha de pago.

Impuesto personal

Este tributo, también conocido por su anterior denominación de “impuesto vecinal”, grava a las personas naturales en función del monto bruto de ingresos anuales generados en cada municipio.⁸

El hecho imponible es la obtención de ingresos señalando a esos efectos que se consideran como tales a toda clase de sueldos, jornales, honorarios, dividendos, rentas, intereses, productos, provechos, participaciones, rendimientos, y en general cualquier percepción en efectivo, en valores o en especie.

En lo que respecta al principio jurisdiccional aplicado, la ley indica que éste se radicará en el lugar donde se ubica la fuente generadora de la renta, es decir, en el Municipio donde ésta se obtuvo. La pregunta que cabe formularse al respecto es de si resulta factible administrativamente para los Municipios gravar el ingreso obtenido por los sujetos que no son residentes en el mismo, hecho que sólo se presenta en la realidad en el caso en que el sujeto se encuentre trabajando en relación de dependencia, en razón de que el impuesto es retenido en la fuente pagadora e ingresado directamente al municipio por la empresa retenedora, mientras que respecto a cualquier otro tipo de ingreso resulta imposible la aplicación de este principio.

En materia de exenciones se señalan a las siguientes:

- Las que estén constitucionalmente consideradas, tales como el ingreso de los docentes en servicio en las escuelas hasta el nivel primario;⁹
- Los ingresos de las personas mayores de 65 años y cuyos ingresos brutos anuales no excedan del mínimo no imponible para el impuesto a la renta;
- Los ingresos de las personas naturales pero que ya hayan tributado según las normas del impuesto de industria, comercio y servicios.

Sobre el monto de ingresos brutos la Ley establece una tarifa progresiva constituida por nueve distintos niveles de renta, sin considerar ningún mínimo exento, que comienza en la tasa del 1,50 por mil hasta llegar a una tasa marginal máxima del 5,25 por mil, tal como se ve en el cuadro 17.

⁸ Si bien este tributo tiene muchas de las características del impuesto a la renta que aplica el Gobierno Central el hecho de que el mismo grava los ingresos brutos, y no netos, de los perceptores de renta lo constituye como un gravamen al ejercicio de la actividad al no tomar en consideración la deducción de los gastos requeridos para la obtención de los mismos.

⁹ El Decreto 22-2000 ha interpretado al artículo 164 del Decreto 131 de enero de 1982 en el sentido de que gozan de la exención de toda clase de obligaciones tributarias en el ámbito nacional y municipal, todos aquellos profesionales que administran, organizan, dirigen, imparten o supervisan la labor educativa en los distintos niveles del sistema educativo nacional, siempre y cuando sustenten la profesión del magisterio.

Cuadro 17

ESTRUCTURA DE LAS TASAS MARGINALES Y MEDIAS DEL IMPUESTO PERSONAL ÚNICO						
Ingresos anuales de la persona natural		Pagará			Impuesto pagado por el extremo superior	Tasa media del extremo superior
Más de L\$	a L\$	L\$	más L\$ por millar (tasa marginal)	sobre el exceso de L\$	en L\$	L\$ por millar
1	5 000		1,50	0	8	1,50
5 001	10 000	8	2,00	5 000	18	1,75
10 001	20 000	18	2,50	10 000	43	2,13
20 001	30 000	43	3,00	20 000	73	2,42
30 001	50 000	73	3,50	30 000	143	2,85
50 001	75 000	143	3,75	50 000	236	3,15
75 001	100 000	236	4,00	75 000	336	3,36
100 001	150 000	336	5,00	100 000	586	3,91
150 001	o más	586	5,25	150 000		
Ejemplos:	200 000	586	5,25	150 000	849	4,24
	500 000	586	5,25	150 000	2 424	4,85

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Municipalidades.

Debido a los problemas indicados, el impuesto a las personas se ha convertido en los hechos en un impuesto al ingreso salarial bruto obtenido en relación de dependencia, ya que los ingresos obtenidos por autónomos, profesionales, rentas financieras y dividendos raramente pueden llegar a ser controlados por los Municipios, a excepción de que se generalice el principio de retención en la fuente pagadora para todo tipo de ingreso.

Impuesto de extracción o explotación de recursos e impuesto pecuario

Ambos tributos podrían ser considerados como formando parte de la familia de la imposición selectiva a la producción en el sentido de que reconocen como hecho imponible la extracción o explotación de recursos naturales en el primer caso y la faena o el destace de ganado en el segundo, si bien en materia del impuesto a la explotación de recursos podría ser también considerado como un canon de explotación.

En cuanto al ámbito o amplitud de los hechos imponibles alcanzados por el tributo, tanto la Ley como el Reglamento definen como tal a la extracción o explotación de canteras, minerales, hidrocarburos, y bosques, así como también a la caza, pesca, o extracción de especies acuáticas, todo ello independientemente de su centro de transformación, almacenamiento, proceso, acopio o cualquier otra disposición que acuerde el Estado. Debe mencionarse que, si bien no de una manera explícita, se ha entendido que la explotación o aprovechamiento de los recursos del agua no están contemplados dentro de los hechos imponibles alcanzados por el tributo, aspecto que resulta conveniente aclarar dado que en esta materia se han presentado varias situaciones conflictivas con las interpretaciones dadas por algunos Municipios que han querido hacer extensiva a dichos recursos naturales la aplicación del tributo.

En materia pecuaria constituye el hecho imponible del tributo el acto de faenamiento, matanza o sacrificio dentro de un predio municipal, ya sea para consumo privado o comercial, y en ese contexto podría eventualmente ser considerado como una tasa por la prestación del servicio del predio y de sus instalaciones, planteándose entonces una dificultad de definir la delgada línea que muchas veces separa a los impuestos de las tasas retributivas de servicios.

En cuanto a la tarifa aplicada se señala que, en general la misma es de tipo *ad-valorem* en el 1,0% del valor comercial de los recursos naturales explotados o extraídos, mientras que en lo que respecta a los minerales metálicos ésta es del tipo específico y se fija en 50 centavos de dólar estadounidense (US\$ 0,50) por tonelada de material o broza procesable.

En lo que respecta al impuesto pecuario el monto del tributo se establece de manera diferente según la calidad del ganado faenado o sacrificado, dividiéndose en dos categorías –ganado mayor y menor– y quedando sujeta a una alícuota de un salario mínimo por cabeza sacrificada en el primer caso y de medio salario en el segundo caso, siguiendo para ello la escala establecida en el Decreto Ejecutivo.

Las tasas municipales

Respecto a las tasas por servicios municipales, las escasas consideraciones que la Ley de Municipalidades dedica a la aplicación de las mismas contrastan con la excesiva preocupación puesta en definir con precisión el ámbito de los impuestos como si ambos fuesen parte de fenómenos económicos totalmente independientes, ya que en varias oportunidades se han observado casos empíricos de aplicación de tasas excesivas cuyo efecto va mucho más allá de la recuperación de los costos por los servicios brindados, constituyéndose en los hechos en un verdadero impuesto.

Los Planes de Arbitrios establecen las tasas con base en los costos reales en que incurra la Municipalidad y únicamente se puede cobrar a quien recibe el servicio, sin embargo –y sólo para citar algún ejemplo– se ha pretendido cobrar una tasa por la utilización del recurso de agua para el cual los Municipios no tienen competencia, o montos para el uso de terrenos ejidales graduados en función de los resultados operativos de la explotación del locatario, o permisos de construcción establecidos respecto a los valores efectivos de las construcciones realizadas.

En este contexto se observa, sin embargo, que el Plan de Arbitrios del Distrito Central señala que el cobro de la tasa por servicios se origina en la prestación directa o indirecta, “efectiva o potencial” de cualquier servicio público por parte de la Municipalidad, diferencia de sustancial importancia que posiblemente requeriría un análisis en particular de su alcance.

La ley de municipios establece que las mismas están facultadas para establecer tasas por:

- La prestación de servicios municipales por parte de la Municipalidad o por particulares debidamente autorizados por la Municipalidad.
- La utilización de bienes municipales o ejidales.
- Los servicios administrativos que afecten o beneficien al habitante.

Los servicios públicos que las municipalidades proporcionan a la comunidad, pueden ser: a) regulares; b) permanentes; y c) eventuales.

- Servicios regulares: la recolección de basura; el servicio de bomberos; el alumbrado público; el suministro de energía eléctrica residencial, comercial, industrial, etc.; el agua potable; el alcantarillado pluvial y sanitario; teléfonos.
- Servicios permanentes: locales y facilidades en mercados públicos y centros comerciales; utilización de cementerios públicos; estacionamiento de vehículos en lugares acondicionados y uso de parquímetros; utilización de locales para el o destace de ganado.
- Servicios eventuales: autorización de libros contables y otros; permisos de operación de negocios y sus renovaciones, construcción de edificios, loteos y otros; extensión de permisos para espectáculos públicos, exhibiciones, exposiciones, etc.; tramitación y celebración de matrimonios civiles; matrícula de vehículos, armas de fuego, etc.; licencia de agricultores, ganaderos, destazadores y otros; elaboración de levantamientos topográficos y loteos para áreas marginales y colonias intervenidas y recuperadas por la Municipalidad; elaboración de planos y diseños de elementos constructivos; inspección de construcciones, extensión de certificaciones, constancias y transcripciones de los actos propios de la Alcaldía; limpieza de solares baldíos; ocupación, apertura y reparación de aceras y vías públicas; colocación de rótulos y vallas publicitarias;

extensión de permisos de buhoneros, casetas de venta; licencia para la explotación de productos naturales; autorización de cartas de venta de ganado; registros de marcas de ganado; y guías de traslado de ganado entre departamentos o municipios.

Las contribuciones por mejoras

En lo que respecta a la contribución por mejoras, se define el concepto de este instituto 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 señalado una serie de parámetros que deberán ser considerados tanto para el caso de la contribución de mejoras, 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 Decreto Reglamentario establece que los Municipios deberán dictar un Reglamento Especial 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 recupero 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.

C. Las transferencias intergubernamentales

Las transferencias tienden a resolver problemas de correspondencia fiscal vía la compensación de desequilibrios fiscales verticales entre distintos niveles de gobierno, así como desbalances horizontales entre las distintas jurisdicciones. Las distintas modalidades que éstas pueden tener en orden a generar un impacto e incentivo en el cumplimiento de los objetivos nacionales son la parte fundamental del sistema de financiamiento regional y local. Por ello, las transferencias deben estar diseñadas para resolver problemas de equidad y externalidades.

Dentro de las finanzas municipales de Honduras, las transferencias del gobierno son registradas como ingresos de capital; y en ese sentido se pueden definir como aquellos recursos financieros que el gobierno traslada a las municipalidades para apoyarlas en la ejecución de actividades primordialmente relacionadas con la inversión física y social del municipio.

La principal transferencia que reciben las municipalidades se deriva del compromiso legalmente establecido en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades y reformado por el decreto 127-2000, en el cual se señala que el Gobierno Central deberá transferir anualmente a las municipalidades el 5% de sus ingresos corrientes presupuestados.

Hay que destacar que el criterio de distribución primaria de la transferencia del 5% de acuerdo al artículo 91, se establece según el criterio siguiente:

- 40% se distribuirá en partes iguales entre todas las municipalidades;
- 60% se asignará en proporción al número de habitantes, conforme al último Censo Nacional de Población proyectado anualmente.

Para tener una idea de la distribución de las transferencias entre las distintas categorías municipales se construyó el Cuadro 18 que muestra el total de transferencias presupuestadas para el año 2003 discriminando la parte que corresponde al porcentaje fijo de la que corresponde al porcentaje proporcional de donde se puede concluir que en el caso de los municipios de la categoría A las transferencias fijas representan un 9,7% de las proporcionales, y en el caso de la categoría D, ese porcentaje se eleva al 230%.

Cuadro 18

TRANSFERENCIAS A MUNICIPALIDADES POR CATEGORÍA EN EL AÑO 2003 ^(a)

Categoría	Municipios		Población		Transferencias					
					40% fijo		60% prop		Total	
	Nº		(Millones)		(Millones de L\$)		(Millones de L\$)		(Millones de L\$)	
Total A	21	7,1%	3,14	49,2%	12,86	7,1%	132,94	49,2%	145,80	32,4%
Total B	62	21,1%	1,36	21,4%	37,96	21,1%	57,84	21,4%	95,80	21,3%
Total C	122	41,5%	1,31	20,6%	74,69	41,5%	55,56	20,6%	130,26	28,9%
Total D	89	30,3%	0,56	8,8%	54,49	30,3%	23,66	8,8%	78,15	17,4%
Total	294	100,0%	6,37	100,0%	180,00	100,0%	270,00	100,0%	450,00	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

^(a) No incluye municipios puertos: Roatán, Amapala, San Lorenzo y Puerto Cortés.

El criterio utilizado, si bien tiene la ventaja de ser sencillo y no discrecional, genera un sesgo a favor de los municipios de mayor capacidad económica e institucional en los que se concentra la mayor parte de la población del país, ya que como se puede observar en el cuadro 18, mientras que en el año 2003 el 53,7% del total del monto transferido correspondiente a los municipios de categoría A y B han sido destinados a sólo 83 municipios (28% del total), el 46,3% restante es distribuido entre los 211 municipios de menor nivel de desarrollo.

Por otra parte, si bien la distribución por partes iguales constituye un criterio redistribuidor al asignar fondos a los municipios más pequeños, existe el peligro de estimular la creación de nuevos municipios con el sólo efecto de beneficiarse de las transferencias del Gobierno Central. Por el contrario se observa la ausencia de un criterio que promueva o incentive el mayor esfuerzo local en el financiamiento autónomo de sus erogaciones. Por ello sería recomendable establecer una distribución más equitativa:

- Favoreciendo a los municipios con mayores necesidades insatisfechas, utilizando, por ejemplo el “Índice de Desarrollo Humano”;
- Favoreciendo a los municipios que muestren incrementos o mejoras en la recaudación de Ingresos Propios; lo que permitiría crear incentivos para mejorar la recaudación de los impuestos y tasas en cada Municipio.

La referida transferencia del 5% no se aplica para los municipios con actividad portuaria, los cuales están enmarcados dentro del Decreto 72-86 que establece que estas municipalidades recibirán el 4% de los ingresos generados por la actividad portuaria y aduanera que se desarrolla en ese municipio (excepto Amapala que recibirá el 8%). En ese sentido, el puerto de Roatán que tiene poca actividad comercial es el único que percibe una transferencia menor (en un 70%) de lo que recibiría de acuerdo con el régimen general de transferencias, mientras que por el contrario la municipalidad de Puerto Cortés, que constituye el principal puerto que posee el país, tanto comercial como en el ámbito turístico, recibe un monto diez veces mayor. Los restantes municipios, Amapala y San Lorenzo, también se ven beneficiados pero en menor proporción pues reciben 4,4

veces más transferencias. El cuadro 19 muestra la evolución en los últimos años de las transferencias a estos municipios con actividad portuaria que representan entre un 13% y un 21% de las transferencias del régimen general y que se concentran básicamente en Puerto Cortés (77%) y San Lorenzo (14%).

Cuadro 19
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS PUERTOS
(En millones de L\$ y porcentaje)

	Porcentaje de ingresos portuarios	2000			2001			2002			2003		
		(Mill. L\$)	Total	Tr. 5%	(Mill. L\$)	Total	Tr. 5%	(Mill. L\$)	Total	Tr. 5%	(Mill. L\$)	Total	Tr. 5%
Roatán	4%	0,5	0,8%	0,2%	0,4	0,6%	0,1%	0,7	0,9%	0,2%	1,2	2,1%	0,3%
Puerto Cortés	4%	45,0	77,4%	15,0%	55,8	77,1%	15,9%	54,6	77,6%	13,7%	44,5	77,0%	9,9%
San Lorenzo	4%	7,9	13,6%	2,6%	10,5	14,5%	3,0%	9,5	13,5%	2,4%	8,0	13,8%	1,8%
Amapala	8%	4,8	8,3%	1,6%	5,7	7,9%	1,6%	5,6	8,0%	1,4%	4,1	7,1%	0,9%
Total		58,2	100,0%	19,4%	72,4	100,0%	20,7%	70,4	100,0%	17,6%	57,8	100,0%	12,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

Nota: Los datos de 2002 difieren de lo informado por los municipios en la base de liquidaciones de SGyJ.

Si se efectuase un cálculo estimativo del monto correspondiente al 5% de los ingresos tributarios del Gobierno Central en el año 2003 el mismo debiera haber transferido 1.017,0 millones de lempiras, en lugar de los 450,0 millones efectivamente transferidos. Esta divergencia hubiera sido aún mayor si el cálculo se hubiese efectuado respecto al monto de los ingresos corrientes presupuestados tal como lo establece el artículo 91 de la Ley de Municipios.

A esos efectos el cuadro 20 analiza los montos efectivamente distribuidos a los municipios de cada uno de los cuatro niveles entre los años 1995 y 2003 del cual surge que el promedio de las transferencias efectuadas durante ese período sólo ha representado el 1,9% del total de los ingresos tributarios, aunque ha venido creciendo en los últimos años.

Es importante mencionar que el gobierno central le adeuda desde 1991 hasta el año 2000 alrededor de US\$ 100 millones a las municipalidades, situación que ha obligado a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) a tener que interponer una demanda contra el Estado de Honduras reclamando el pago de estas obligaciones.

Cuadro 20
TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES^(a)

Categoría	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	
										1995-2003	1999-2003
(En millones de lempiras)											
A	28,4	34,1	40,8	50,4	74,3	106,1	104,6	119,5	145,8	703,9	550,3
B	18,8	22,3	27,6	33,7	47,3	66,8	76,2	86,9	94,7	474,2	371,9
C	21,9	27,5	34,4	41,3	57,3	81,8	106,5	121,7	131,3	623,6	498,5
D	12,0	14,6	20,2	21,3	27,8	45,1	62,8	71,7	78,2	353,8	285,6
Total = (1)	81,1	98,5	122,9	146,6	206,8	299,8	350,0	399,8	450,0	2 155,6	1 706,4
Ing. Tributarios = (2)	6 100,5	7 002,6	8 652,1	11 973,1	12 830,8	14 713,1	16 367,8	17 689,7	20 331,8	115 661,5	81 933,2
(3) = (1) / (2) (en porcentaje)	1,3	1,4	1,4	1,2	1,6	2,0	2,1	2,3	2,2	1,9	2,1
Transf. 5% = (4)	305,0	350,1	432,6	598,7	641,5	735,7	818,4	884,5	1 016,6	5 783,1	4 096,7
(5) = (4) - (1)	223,9	251,6	309,7	452,0	434,8	435,9	468,4	484,7	566,6	3 627,5	2 390,3

(continúa)

Cuadro 20 (conclusión)

Categoría	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	
										1995-2003	1999-2003
<i>(En millones de lempiras)</i>											
(6) = (1) / (4) (Porcentaje)	26,6	28,1	28,4	24,5	32,2	40,8	42,8	45,2	44,3	37,3	41,7
<i>(En porcentaje del total)</i>											
A	35,0	34,6	33,2	34,4	35,9	35,4	29,9	29,9	32,4	32,7	32,2
B	23,1	22,6	22,4	23,0	22,9	22,3	21,8	21,7	21,0	22,0	21,8
C	27,0	27,9	28,0	28,1	27,7	27,3	30,4	30,4	29,2	28,9	29,2
D	14,8	14,8	16,4	14,5	13,5	15,0	17,9	17,9	17,4	16,4	16,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ y SEFIN.

^(a) (No incluye municipios puertos: Roatán, Amapala, San Lorenzo y Puerto Cortés).

Por otro lado, la Secretaría de Gobernación y Justicia está estudiando alternativas para revisar la asignación de fondos vía transferencia como parte de la estrategia de descentralización fiscal en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza.¹⁰

En cuanto al destino que deberán tener las transferencias recibidas el mismo artículo de la Ley indica que las municipalidades deberán distribuir y hacer uso de las mismas de la siguiente forma:

- 85% se destinará a inversión;
- 10% a gastos de administración propia;
- 5% a operaciones y mantenimiento de infraestructura social.

Adicionalmente, aquellas municipalidades cuyos presupuestos anuales no excedan de 500.000 lempiras podrán destinar para gastos de administración y mantenimiento hasta el doble del porcentaje indicado anteriormente, es decir hasta el 30% del total recibido.

De igual forma, las municipalidades pequeñas utilizan estas transferencias para sufragar la gran parte de sus gastos de operación por ser municipalidades que no tienen capacidad de gestión de sus propios recursos. Algunos municipios que están en un nivel intermedio, es decir, que han comenzado a fortalecerse institucionalmente, utilizan la transferencia para desarrollar algunos proyectos de inversión social además de cubrir gastos operacionales, sin embargo, no se han preocupado por fortalecer y desarrollar sus sistemas tributarios.

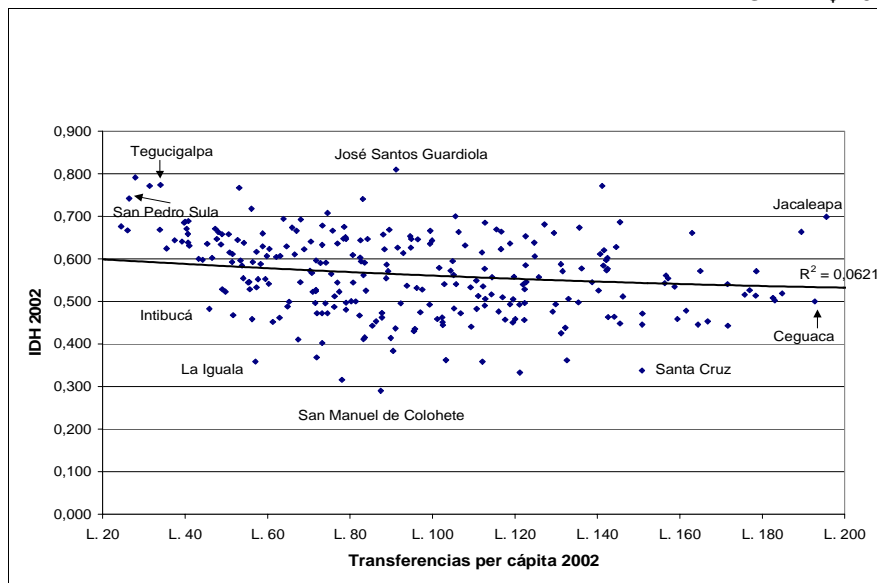
En síntesis, el sistema de transferencias, no sólo tiene falencias estructurales sino que ni siquiera es respetado en su diseño actual ya que el gobierno no cumple con el monto anual que está obligado a distribuir y éste es el primer elemento a tener en cuenta ya que, dada la dependencia que tienen los municipios de estos recursos, el gobierno está obstaculizando el proceso de fortalecimiento municipal al impedir que éstos tengan certeza sobre la disponibilidad de sus recursos. Además, se ve que los municipios con actividad portuaria se ven muy beneficiados con el trato preferencial que reciben y, en ese sentido, habría que analizar la posibilidad de iniciar una transición de los mismos hacia el régimen general en la medida en que éste se vaya cumpliendo. Finalmente, el gráfico 6 muestra claramente que el sistema de transferencias no beneficia más a

¹⁰ Como bien lo anota Espitia (2001) página 61, "El hecho de repartir o recibir más dinero no significa que la brecha socioeconómica y de financiamiento entre los municipios grandes y pequeños se acorte si esta distribución no se hace sobre la base de criterios de equidad y eficiencia que, entre otros, fije metas mínimas para alcanzar con indicadores reales la medición en el tiempo, estándares de igualación por habitante y comportamientos fiscales potenciales".

aquellos municipios más necesitados pues no existe una correlación negativa importante entre las transferencias per cápita de cada municipio y su Índice de Desarrollo Humano.

Gráfico 6

CORRELACIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS PER CÁPITA E IDH DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN 2002. MUNICIPIOS CON INGRESO PER CÁPITA MENOR A L\$ 200



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

D. Los fondos de inversión y asistencia social¹¹

Adicionalmente a los ingresos tanto propios como transferidos por el Gobierno Central, los municipios reciben financiamiento de manera indirecta a través de las erogaciones efectuadas por intermedio de una serie de Fondos de Inversión y de Asistencia Social, los que han demostrado tener un impacto significativo en las acciones llevadas a cabo por los municipios.

Los fondos de inversión social promovidos en varios países han mostrado su eficacia en canalizar recursos de inversión hacia la población que más lo necesita, mediante una focalización que considera de manera precisa el objetivo de reducción de la pobreza. Tal ha sido el caso de Honduras en donde operan varios fondos y programas con estas características, pero que lo hacen todavía de una manera centralizada.

Estos fondos de inversión y de asistencia social se han constituido también en intermediarios financieros del desarrollo local, al crear infraestructura cuyo beneficio tiene una cobertura dentro de la jurisdicción municipal; ya que dichos fondos mantienen una relación muy estrecha con la comunidad y la municipalidad.

Para un análisis más ordenado de estos fondos, que además sirva para definir los lineamientos que son necesarios para su coordinación, los hemos clasificado en cuatro grandes apartados, tal como se ve en el cuadro 21:

- Por su impacto en la creación de infraestructura social;
- Por su orientación al sector productivo;
- Para la construcción de infraestructura vial;

¹¹ El análisis incluido en esta sección está basado en el informe elaborado por Sócrates Rizzo (2003).

- Los que comprenden a los paquetes básicos de la salud en la educación rural comunitaria y en la asistencia social y familiar.

A continuación se hace una breve reseña de cada uno de ellos, con énfasis en sus recursos presupuestarios.

Cuadro 21

FONDOS DE INVERSIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL QUE APOYAN EN DESARROLLO LOCAL

Sector	Programas y fondos	Actividades principales	Ubicación administrativa	Presupuesto 2002 (En millones de Lp)	Participación (Porcentaje)
I. Inversión en infraestructura social	1. FHIS	Infraestructura escolar, de salud, agua y drenaje sanitario	Desconcentrada de la Presidencia y con nivel de Ministerio	1 377,6	46,9%
II. Sector productivo e infraestructura vial	2. PRONADERS	Proyectos agropecuarios y asistencia técnica	Desconcentrado de SAG	367,3	12,5%
	3. Fondo Vial	Mantenimiento de la red oficial	Desconcentrado de SOPTRAVI	496	16,9%
III. Paquetes básicos de salud y educación rural comunitaria	4. PROHECO	Educación rural operada por padres de familia	Inicialmente programa del WB y ahora parte de la SEP	158,7	5,4%
	5. ACCESO	Paquete básico de salud operado por sociedad civil	Progr. de Cooperación de Suecia pero opera como parte de la Secretaría de Salud	20	0,7%
	6. PRIESS	Paquete básico de salud operado por ONG	Act. del Programa 11 "Atención Ambulatoria..." de la Secretaría de Salud	62,6	2,1%
IV. Asistencia social y familiar	7. IHNFA	Comedores, niños de la calle, tercera edad, reeducación jóvenes infractores	Instituto Público Descentralizado	140,3	4,8%
	8. PRAF	Bonos escolares, de nutrición, de la tercera edad	Organismo Desconcentrado	314,6	10,7%
Total				2 937,1	100,0%
SANAA				865,9	29,5%
Total incluyendo SANAA				3 803,0	

Fuente: Elaborado con base en información de cada Programa y Fondo y de SEFIN.

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), es una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, con duración limitada, creada en 1990 para un período de tres años, que en decretos subsiguientes se ha venido ampliando para extenderse hasta el 31 de diciembre de 2012.

A través de este fondo, se canaliza la inversión central. En su primer período (FHIS I: 1990–1993) invirtió 99,3 millones de dólares en 4.967 proyectos; en su segundo período (FHIS II: 1994–1997), invirtió 127 millones de dólares en 4.862 proyectos, y en su tercer período (FHIS III: 1998–2001) ejerció un presupuesto de 281,9 millones de dólares para el financiamiento de 10.686 proyectos.

La construcción de infraestructura en educación y en agua potable y alcantarillado son los sectores que mayor importancia han tenido en la inversión del FHIS, seguida de los proyectos municipales y la construcción de caminos. Durante el período entre 2000 y 2002 el 35,5% de la

inversión del FHIS fue canalizada a la infraestructura en educación, el 22,7% a grandes y pequeños proyectos de infraestructura en agua y alcantarillado, y el 13,6% a caminos.

El FHIS construye aulas y escuelas con sus propios fondos y también por encargo y presupuesto de la Secretaría de Educación. Otro proyecto del gobierno central, que se ejecuta por el FHIS, es el de “escuelas saludables” mediante el cual la sociedad de padres de familia administra la reconstrucción de letrinas, depósitos y agua potable. Las escuelas del Programa Hondureño de Escuelas Comunitarias (PROHECO) también son construidas por el FHIS de acuerdo a la solicitud de la Secretaría de Educación. El diseño de construcción es determinado por la Secretaría y es el mismo para todos los municipios.

Además de las inversiones en infraestructura el FHIS tiene dos áreas adicionales dirigidas a la atención de los indígenas y a la asistencia social, el primero es el programa “Nuestras Raíces” que consiste en la promoción de empresas productivas en la zonas en que predomina la población de origen indígena y de raza negra; el otro programa es el Fondo Innovador De Asistencia Social (FIDAS) con el que desarrollan programas de apoyo a los niños de la calle y a los adultos mayores.

El FHIS tiene un plan de Inversión Social Municipal que fue elaborado originalmente en 1998 mediante consulta de asambleas comunales, que durante tres meses se realizaron en los 298 municipios del país. Las asambleas elaboraban perfiles para cada proyecto y estimaban costos aproximados para cada zona; por su parte, el FHIS asignaba un tope presupuestal a cada municipio dentro del cual la comunidad ordenaba los proyectos por orden de prioridad.

Hasta ahora el FHIS ha realizado todo el ciclo de proyectos de manera central, encargándose del diseño, la presupuestación, la evaluación, las licitaciones, la asignación, la supervisión y la entrega al municipio o a la comunidad. En estas tareas el FHIS ha desarrollado una gran capacidad técnica y recientemente ha realizado convenios de descentralización hacia grupos específicos de municipalidades.

Hasta la fecha el FHIS cubre la mayoría de los gastos de inversión pero en el futuro está contemplada la existencia de una contraparte local cuya proporción estaría en función de la capacidad económica de cada municipio y sujeta a la presentación del Plan Municipal.

Aunque en general, en el pasado el FHIS ha cubierto todos los gastos, existen ejemplos de aportaciones de la comunidad mediante mano de obra y financiamiento del FHIS directamente al patronato. La comunidad construyó brechas para transportar los materiales de construcción, y aportó mano de obra, grava y arena.

La asignación de los recursos entre municipios se realiza con un claro criterio de focalización, mediante el cual se calcula la “Inversión ideal por municipio” cuya proporción del total de inversión depende del índice de pobreza municipal y la población municipal. Dicha inversión ideal se ajusta por variaciones en el costo de los proyectos debido a su localización y se establece un mínimo de 0,1% de la inversión que sería lo requerido para financiar un pequeño proyecto.¹²

El índice de pobreza que se utiliza en el programa FHIS–III se calcula mediante la suma ponderada de los siguientes indicadores:

- El 40% se asigna al indicador de falta de acceso de agua.
- El 20% al índice de desnutrición entre escolares.
- El 20% al índice de falta de acceso a saneamiento básico.

¹² El coeficiente de participación municipal en la inversión total del FHIS se calcula con un numerador igual a la multiplicación de la población municipal por el índice de pobreza del municipio y el denominador se computa como una sumatoria del producto de las poblaciones municipales con sus respectivos índices de pobreza. Este coeficiente se multiplica con el total de inversión para tener la inversión ideal por municipio.

- El 20% se asigna al índice de analfabetismo.

Los funcionarios del FHIS consideran que el impacto más importante de la institución es el provocar un cambio de mentalidad de la sociedad y el cambio democrático y consideran que la descentralización es un proceso y no un proyecto y que el FHIS se puede convertir en la punta de lanza de la descentralización.

El FHIS contempla tres tipos de relaciones institucionales en el proceso de descentralización.

- Con la municipalidad, con los cuales se han llevado ya convenios de descentralización.
- Con la sociedad civil, ONGs, asociaciones comunitarias y patronatos legalmente reconocidos.
- Directamente con la comunidad en donde se cuida no violentar el orden jerárquico de la municipalidad. Con esta relación se busca que la comunidad sea el actor principal y esto ocurre cuando la administración municipal es muy pobre y no pueden participar por lo que dejan que el FHIS lo haga directamente con la comunidad.

Entre los funcionarios del FHIS prevalece una actitud positiva en el proceso de descentralización del ciclo de proyectos; y muchos de ellos tienen la idea de que en el largo plazo la institución se conformará como un banco de segundo piso y que la experiencia acumulada de los técnicos de FHIS estará al servicio de las municipalidades.

El **Programa de Desarrollo Rural Sostenible** es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Ganadería que opera mediante dos direcciones generales: la Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS) y el Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS). Para el año 2003, su presupuesto asignado se situó en 638 millones de lempiras.

El PRONADERS nace en el 2000, después del huracán MITCH, con el enfoque de la nueva ruralidad. Los principales programas y proyectos son: el proyecto de reactivación de la economía rural, el programa de manejo de recursos naturales en cuentas prioritarias y el desarrollo rural en la región sur occidental.

Considerando que más del 50% de la población hondureña es rural, PRONADERS tiene un papel muy importante toda vez que su presupuesto representa más del 60% del asignado al sector agrícola. Aproximadamente una cuarta parte de su presupuesto proviene de fuentes nacionales y el resto de fuentes externas, los recursos son ejercidos a través de 16 proyectos, cinco de los cuales son financiados por el exterior (FIDA y BID) y 11 con fondos no reembolsables provenientes de Alemania, Finlandia y de la Unión Europea.

PRONADERS promueve de manera activa la participación de la comunidad y el mejoramiento de la gestión local. La comunidad y las municipalidades aportan recursos y manos de obra al PRONADERS que se sitúan en el 35% en los proyectos productivos y en el 10% en el caso de los servicios públicos.

PRONADERS se dirige a grupos vulnerables del área rural como aquéllos que viven en laderas y a los que poseen menos de diez hectáreas y desarrollan proyectos de pequeña irrigación, manejo de recursos naturales o reactivación de la economía rural. La institución realiza una evaluación con indicadores de desempeño elaborados por FIDA. En el seguimiento trimestral participan los organismos financieros.

El **Fondo Vial** es un organismo descentralizado de la **Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)**, al que en 2002 se le asignó un presupuesto de 500 millones

de lempiras, que representan el 32,5% del Presupuesto de Inversión de SOPTRAVI y el 5,3% de la inversión total del sector público no financiero.¹³

El Fondo Vial da mantenimiento solamente a la red oficial de caminos (aproximadamente 13.500 kilómetros) y el resto de los caminos, secundarios y rurales, son atendidos por las municipalidades y la comunidad organizada. Actualmente el Fondo Vial da mantenimiento a 3 mil kilómetros por año.

Antes de la entrada en operación del Fondo Vial, la Secretaría se encargaba directamente del mantenimiento de la red vial, operando con su propio personal. Este sistema que funcionó durante varios años resultó ineficiente y costoso. Con la creación del Fondo Vial, el equipo y maquinaria que utilizaba, así como el personal técnico, se fue integrando en microempresas constructoras. El Fondo Vial opera con poco personal y subcontrata todos los servicios de mantenimiento a las microempresas asociativas y otras organizaciones no gubernamentales.

El Programa Hondureño de Escuelas Comunitarias (PROHECO) empezó como un programa del Banco Mundial pero hoy está integrado al gobierno central, y cuenta con 1.705 escuelas. Las escuelas PROHECO brindan servicio a las zonas rurales marginadas en donde existen instalaciones o en donde los estudiantes tienen que recorrer varios kilómetros para llegar a la escuela. La mayoría de ellas son escuela uni-docentes o bi-docentes.

En las escuelas PROHECO se atienden alrededor de 57.000 alumnos que significa una cobertura mayor al 12%. En las escuelas trabajan poco más de 2.500 “docentes” y 27% de ellos no son maestros recibidos. Su presupuesto aparece dentro del programa 16 de la Secretaría de Educación (SE), denominado Estrategia para la Reducción de la Pobreza, (ERP), que incluye apoyos a la educación y está ubicado en el sub-programa 04 del programa 16 de la SE. El presupuesto del año 2001, asignó 111 millones de lempiras destinados a este programa y 159 millones en el 2002.

Las Asociaciones de Escuelas Comunitarias (AECO), que agrupan a varias escuelas PROHECO, son registradas y reciben formalmente su personalidad jurídica por parte de la SGyJ.

En PROHECO todavía prevalece el centralismo en los trámites de pago de los salarios pues sus empleados tienen que recoger directamente sus cheques en Tegucigalpa¹⁴ lo cual le da poca agilidad a su operación.

En el 2002 operaban 1.081 escuelas y a mediados del 2003 se encuentran operando 1.705. La construcción de las mismas se ha realizado principalmente a través del FHIS,¹⁵ algunas organizaciones internacionales y la cooperación de Japón. No obstante, sus instalaciones son aún rudimentarias. El PROHECO tiene presencia en el 76% de los municipios.

El PROHECO es un esquema en el que se centraliza la normatividad y el financiamiento de la educación básica y preescolar en las áreas rurales, en tanto que las gestiones de contratación de personal y supervisión administrativa del mismo se descentralizan hacia la asociación de padres de familia, a quienes se les otorga personería jurídica.

La Secretaría de Educación transfiere los recursos para pagos salariales a una cuenta de banco de las Asociaciones de Escuelas Comunitarias (AECO) y éstas contratan directamente a los maestros mediante un contrato anual, cuya renovación está sujeta a la decisión de la Asociación de

¹³ La inversión aprobada para el sector público no financiero ascendió a 9.698,4 millones de lempiras incluyendo la inversión del gobierno central y de los institutos y empresas públicas descentralizadas y no incluye la realizada por las municipalidades. El fondo vial recibió 14 millones de lempiras para su operación por la vía de una transferencia contenida en el programa 99 de SOPTRAVI.

¹⁴ De acuerdo a información de empleados de PROHECO normalmente transcurren 144 días entre la contratación de una persona y la recepción de su primer cheque y cada uno de los 166 promotores de PROHECO acuden directamente a recoger su cheque a Tegucigalpa, lo que ha llevado a la propuesta de desconcentración de PROHECO de manera semejante al FHIS o PRAF.

¹⁵ La construcción de escuelas se ajusta al diseño que da la secretaria y la inversión la hace el FHIS directamente. Las escuelas construidas con el apoyo japonés resultaron más baratas que las construidas por FHIS.

Padres de Familia. Los salarios negociados pueden ser diferentes a los del resto de los maestros debido a que los maestros AECO no están sujetos al estatuto del docente en cuanto a la indexación del sueldo, aunque sí al capítulo 7 de las prestaciones. Los maestros pagan su cuota al instituto de pensiones del magisterio y PROHECO hace lo correspondiente a su cuota patronal.

Uno de los logros más importantes del PROHECO, además de involucrar a los padres de familia, es reducir significativamente el ausentismo de los maestros pues la mayoría de los maestros PROHECO actualmente son docentes que viven en la comunidad, por lo que su asistencia está estrechamente supervisada por las AECO.

El **Programa de Reorganización Institucional de Extensión de los Servicios Básicos del Sector Salud (PRIESS)** funciona desde 1998 mediante un equipo itinerante subcontratado a ONGs y presta servicios de promoción y educación a la salud, atención básica, acciones preventivas, vacunación y detección oportuna de enfermedades.

El **Programa Acceso al Servicio de Salud con Equidad y Administración Descentralizada (ACCESO)**, se orienta también al paquete básico de salud pero a diferencia del anterior, opera a través de la participación ciudadana y de grupos de voluntarios organizados en comités vecinales. Los alcaldes aportan recursos monetarios, acondicionan el lugar y apoyan mediante algún fondo la adquisición de medicamentos. ACCESO llega a las comunidades muy pobres que no han recibido el servicio de la Secretaría de Salud y tiende a convertirse en un programa regular de la Secretaría encargado de llevar el paquete básico mediante la capacitación de la comunidad. La Secretaría de Salud también tiene un paquete básico pero con un contenido diferente. El proyecto ACCESO arrancó en 1995 y actualmente va en su tercera etapa.

El presupuesto de PRIESS está incorporado dentro del programa 11 de la Secretaría de Salud: "Atención Ambulatoria y Control Epidemiológico de las Enfermedades", y ascendió a 32 millones de lempiras en el 2000, 45 millones en el 2001 y 53 millones en el 2002 y más de 75% es financiado con crédito externo. Por otro lado, ACCESO tuvo un presupuesto de alrededor de 20 millones de lempiras en el 2002.¹⁶

El PRIESS, además del paquete básico de salud, lleva a cabo estudios de proyectos de modernización en materia de salud en cinco hospitales regionales, seis de área y un proyecto piloto en el hospital de Puerto Cortés, impulsando un modelo de descentralización de la operación de los servicios hospitalarios hacia organizaciones no gubernamentales que operen los servicios y con fundaciones para su administración y supervisión de la operación en donde participe la sociedad civil incluyendo los alcaldes.

En este modelo se enfatiza la autonomía del director de los hospitales y la realización de convenios de gestión. En el caso del hospital de Puerto Cortés la municipalidad correspondiente ha mostrado gran interés en la descentralización municipal del mismo.

E. El endeudamiento municipal¹⁷

Otro aspecto de relevancia para una descentralización fiscal ordenada es el referido a las facultades y restricciones de las municipalidades para poder endeudarse. Dado que no es el objetivo de este estudio analizar en profundidad estas facultades y restricciones, simplemente se enuncia de manera general lo que señalan las leyes hondureñas en esta materia.

De acuerdo con las mismas, las municipalidades pueden contratar empréstitos y realizar otras operaciones financieras con cualquier institución nacional, de preferencia estatal. La contratación

¹⁶ El gasto de ACCESO no aparece en el presupuesto oficial de salud debido a que es financiado por donativos aunque la ejecución de su programa depende directamente de la secretaría.

¹⁷ Artículos 87-90 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades.

de empréstitos con entidades extranjeras deben seguir los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público.

Las Municipalidades pueden emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central.

No se puede dedicar al pago de empréstitos o emisión de bonos un porcentaje superior al 20% de los ingresos ordinarios anuales de la Municipalidad, cuando se trate de financiar obras cuya inversión no es recuperable.

Para tener una idea del grado de cumplimiento en materia de endeudamiento (aunque no se puede discriminar qué porcentaje financia inversiones recuperables) se calculó la relación entre los servicios de deuda y los ingresos corrientes de cada municipio y se los agrupó en rangos en el cuadro 22. En el mismo se ve claramente que 195 municipios (65% del total) no están endeudados (la mayoría de ellos por no poder acceder a créditos y no por tener las finanzas ordenadas), y en el otro extremo hay 39 (13% del total) que utilizan más del 20% de sus recursos corrientes para pagar intereses de la deuda (entre ellos se encuentran 5 de los 6 municipios más importantes que se detallan en el Cuadro 29 del Apéndice Estadístico: San Pedro Sula, La Ceiba, Choloma, Villanueva y El Progreso).

A pesar de que son pocos los municipios con alto nivel de endeudamiento, su importancia relativa hace que más de un cuarto de los recursos municipales sean destinados al pago de servicios de la deuda lo cual es un dato preocupante.

Cuadro 22

RELACION ENTRE SERVICIOS DE DEUDA E INGRESOS CORRIENTES EN 2002

Rango	Cantidad de municipios	Servicios de deuda (En millones de Lp)	Ingresos corrientes (En millones de Lp)	Serv. Deuda / Ing. ctes.
0%	195	-	161,6	0,0%
0,01%-10%	30	32,4	584,9	5,5%
10,01%-20%	25	18,9	125,2	15,1%
20,01%-50%	24	51,8	203,8	25,4%
+50%	15	286,1	441,7	64,8%
s/d	9	s/d	s/d	s/d
Total	298	389,2	1 517,3	25,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.
(s/d): Sin datos.

Estos resultados se comprenden mejor al ver los saldos de la deuda de los gobiernos municipales del cuadro 23, que muestra la evolución de 1996 a 2003 de la deuda interna y externa de los municipios. La deuda total casi se cuadruplicó en 7 años y ese crecimiento se basó en la contratación de deuda externa básicamente para el Distrito de San Pedro Sula que pasó de L\$ 183 millones en 1996 a L\$ 1.232 millones en 2003. El saldo total de la deuda de este municipio llegó a L\$ 1.523 millones (70,8% del total) en el último año y el resto de la deuda se concentra en Distrito Central con L\$ 416 millones (19,3%) y otros municipios (entre ellos Puerto Cortés) con L\$ 213 millones (9,9%).

Cuadro 23
SALDOS DEUDA INTERNA Y EXTERNA DE GOBIERNOS LOCALES
(En millones de lempiras)

	1996	2000	2003 ^(a)
Deuda interna y externa	587,1	1 718,4	2 152,0
Deuda interna	278,8	340,5	345,2
Con banco central	91,6	39,3	31,3
Con gobierno central	0,0	38,0	0,0
Con organismos descentralizados	22,0	6,3	0,0
Con bancos comerciales	15,2	136,1	257,5
Con bancos de desarrollo	94,5	108,7	52,8
Con sector privado	55,5	12,1	3,6
Deuda externa	308,3	1 377,9	1 806,8
Deuda contratada por el gobierno central ^(b)	299,5	1 301,1	1 589,3
Deuda directa	8,8	76,8	217,5

Fuente: Subgerencia de Estudios Económicos del BCH.

^(a) Datos preliminares (información a mayo de 2003).

^(b) Se refiere a préstamos que son contratados por el Gobierno Central con los distintos acreedores y que se trasladan a los Gobiernos Locales.

F. Reglas de ejecución presupuestal y transparencia de la información¹⁸

Así como existen criterios de distribución y uso de las transferencias a las municipalidades, existen reglas para la utilización del total de los recursos municipales. Estas reglas se listan a continuación:

- Los egresos no pueden exceder a los ingresos. Desde el punto de vista presupuestal los ingresos incluyen el endeudamiento (sin embargo, en 2002, 46 municipios gastaron más de lo que recaudaron por todo concepto).
- Los gastos fijos ordinarios sólo pueden financiarse con ingresos ordinarios de la Municipalidad (esta regla fue incumplida por más de la mitad de los municipios en 2002).
- Los ingresos extraordinarios sólo pueden destinarse a inversiones de capital.
- Los gastos de funcionamiento no pueden exceder de los siguientes límites porcentuales de los ingresos corrientes anuales:

Ingresos anuales corrientes	Gastos de funcionamiento
Hasta L. 3 000 000	Hasta 65%
De L. 3 000 001 hasta L. 10 000 000	Hasta 60%
De L. 10 000 001 hasta L. 20 000 000	Hasta 55%
De L. 20 000 001 hasta L. 32 000 000	Hasta 50%
De L. 32 000 001 hasta L. 50 000 000	Hasta 45%
De L. 50 000 000 en adelante	Hasta 40%

Las tres primeras reglas son usuales y permiten asegurar un balance entre los ingresos y gastos, evitando déficit presupuestarios. La cuarta regla tiene como objetivo limitar los gastos de naturaleza improductiva, otorgando una mayor libertad a los Municipios con menores ingresos, pero casi no es cumplida por ningún municipio.

¹⁸ Artículo 98 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades, reformado por el Decreto 48-91 y por el Decreto 127-2000.

Estas reglas de ejecución presupuestal establecen una relación inversa entre el tamaño del Municipio, desde el punto de vista de su capacidad financiera, y el porcentaje de gastos que pueden ser destinados a gastos de funcionamiento. Es decir, a mayor nivel de ingresos municipales, el porcentaje de gastos de funcionamiento debe ser menor.

Esta regla, en opinión de AMHON, contribuye a que las Municipalidades tengan cierta resistencia a entregar información tanto de ingresos como de egresos. Esto se refuerza por el hecho de que las Municipalidades deben aportar a la AMHON el 1% de sus ingresos.

Actualmente las Municipalidades entregan esta información a diversas entidades públicas y privadas, y en otros casos son las instituciones las que recolectan la información para diversos fines. La lista de estas entidades es la siguiente:

- Secretaría de Gobernación y Justicia (SGyJ);
- Banco Central de Honduras (BCH);
- Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON);
- Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN).

Por otro lado, si bien, resulta positiva la existencia de reglas de ejecución presupuestal, las mismas resultan insuficientes para cumplir con el principio de responsabilidad fiscal en la medida en que no existen límites estrictos al endeudamiento y al crecimiento anual del gasto.

G. La estructura de los gastos municipales

1. Aspectos legales e institucionales

El sector público global (“administración pública”) de la República de Honduras, se compone de dos grandes ramas: la administración central y la administración descentralizada.¹⁹

La Administración Pública Centralizada está constituida por los órganos del Poder Ejecutivo, que incluyen la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y las Secretarías de Estado. Dentro de estos últimos están considerados los organismos desconcentrados (funcional o territorialmente), cuyos presupuestos se integran plenamente al aprobado por el Congreso. En el Poder Ejecutivo están incluidos los gobernadores designados por el Presidente de la República.

De acuerdo a la Ley General de la Administración Pública, los organismos desconcentrados funcional²⁰ o geográficamente²¹ gozan de autonomía relativa para sus operaciones, pero sus titulares responderán por su gestión ante los órganos de la administración centralizada de la cual dependen.

Entre los organismos desconcentrados territorialmente, se encuentran el sector salud y el de educación. El primero está organizado por regiones geográficas y el segundo a través de direcciones departamentales. De acuerdo a la información de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), actualmente existen más de 16 organismos desconcentrados cuya relación con SEFIN se canaliza a través de la dirección general de presupuestos.

¹⁹ Ver: Honduras. Ley General de la Administración Pública.

²⁰ De acuerdo al Artículo 43 de la Ley General de la Administración Pública, “La desconcentración funcional se lleva a cabo mediante la constitución de órganos o entidades que no obstante depender jerárquicamente de un órgano central, ostentan una competencia determinada; y en virtud de la misma, podrán gozar de una relativa independencia administrativa”.

²¹ De acuerdo al Artículo 44 de la Ley General de la Administración Pública, “La desconcentración geográfica se realizará mediante la creación de órganos que, dependiendo jerárquicamente de un órgano central, posean una jurisdicción propia en partes determinadas del territorio nacional”.

La administración pública descentralizada se conforma por las instituciones descentralizadas y por las municipalidades. Las primeras se dividen en institutos descentralizados y empresas públicas. A su vez, las empresas públicas se dividen en las financieras: Banco Central de Honduras y Banco Nacional de Desarrollo Agrícola; y no financieras, como el PRONADERS, FHIS, PRIESS, ACCESO y PROHECO.

Los Institutos Públicos tienen como objeto el cumplimiento de funciones administrativas y la prestación de servicios públicos de orden social como la educación y la seguridad social. Su patrimonio se constituye con fondos del Estado.

Dentro de los Institutos Públicos destacan: el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto Nacional de Prevención del Magisterio (INPREMA), el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP).

Las empresas públicas se orientan al desarrollo de actividades económicas diversas pero no adoptan la forma de sociedad mercantil. Éstas, a su vez, se dividen en no financieras, que son unidades de propiedad del gobierno o controladas por él, que venden sus servicios al público; y en financieras, que se dedican principalmente a emitir pasivos y adquirir activos financieros en el mercado, aceptando depósitos a la vista a plazos, o a cumplir funciones de actividad monetaria. “Las instituciones autónomas gozan de independencia funcional y administrativa y a este efecto podrán emitir los reglamentos que sean necesarios”.²² Entre las empresas públicas no financieras sobresalen las siguientes: Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), Empresa Nacional Portuaria (ENP), Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL). Finalmente, las empresas públicas financieras están conformadas por el Banco Nacional de Honduras (BCH) y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA).

Las entidades de la administración pública hondureña descentralizadas “estarán dotadas de personalidad jurídica, patrimonio propio y ejercerán las potestades públicas que el estado les otorgue en el ámbito de su competencia”.²³ El Gobierno Central, a través de la Dirección General de Instituciones Descentralizadas,²⁴ dependiente de la Secretaría de Finanzas, realiza la superintendencia financiera de las instituciones autónomas descentralizadas, mientras que las auditorías y controles sobre las municipalidades las realiza un auditor nombrado por la Corporación (Ley de Municipalidades, art. 52).

Las Corporaciones Municipales se integran por el alcalde y los regidores, y constituyen una entidad independiente de los Poderes del Estado, en tanto no contraríen las leyes. Sólo en caso de abusos cometidos en lo individual o colectivamente, deberán responder ante los tribunales de justicia (Constitución Política de Honduras, art. 294 y 298). Las Corporaciones Municipales conforman el órgano deliberativo de la Municipalidad. Las municipalidades son elegidas por el pueblo y son máxima autoridad dentro del territorio. Debido a las características propias de una república con un sistema unitario, las municipalidades, aunque tienen autonomía administrativa, forman parte del gobierno en su modalidad de instituciones descentralizadas. A partir de 1982, sus alcaldes y regidores empezaron a ser electos.

En un principio los candidatos a alcaldes aparecían o eran postulados en una boleta electoral única encabezada por el candidato a la presidencia de la república. A partir de 1997, los postulan en

²² Art. 64 de la Ley General de la Administración Pública, Diario Oficial de la República de Honduras.

²³ Art. 48 de la Ley General de la Administración Pública, Diario Oficial de la República de Honduras.

²⁴ Esta Dirección diseña, coordina y aplica los sistemas de formulación presupuestaria, de evaluación y control de gestión y presta asistencia técnica para el desarrollo de sistemas de administración financiera. Adicionalmente prepara informes analíticos y recomendaciones y evalúa de forma periódica el grado de eficiencia en la ejecución de los programas.

boletas separadas lo que aumenta el grado de descentralización política de las corporaciones municipales.

Los municipios, con el voto de dos tercios de los miembros de la Corporación Municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma, entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para el mejor desempeño de sus objetivos y atribuciones. Cada asociación emitirá un reglamento y normas para su funcionamiento municipal, convirtiéndolas en normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades (Ley de Municipalidades, Art. 43 y 44).

Las facultades de la administración general y representación legal de la Municipalidad corresponden al Alcalde Municipal, máxima autoridad ejecutiva en el territorio, quien debe sancionar los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la Corporación. Cada Municipalidad tendrá un Consejo de Desarrollo Municipal, con funciones de asesoría integrado por un número de miembros igual al número de regidores que tenga la Municipalidad. Por su parte, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en patronatos, a constituir federaciones y confederaciones (Constitución de la República de Honduras, art. 298 y 302).

En el estudio de las relaciones intergubernamentales y de la asignación de funciones de gasto, es importante considerar a las mancomunidades, que son asociaciones de municipalidades agrupadas con propósitos comunes, tales como la limpieza de la cuenca fluvial que da servicio a todos ellos, la construcción de un camino intermunicipal, o la construcción de un hospital que brinde servicios a todos los mancomunados.

La formación de asociaciones intermunicipales se viene presentando en Honduras a partir de la década de los 90, y coincide con la nueva Ley de Municipalidades de 1990. La Zona Metropolitana del Valle de Sula, fue creada en 1993 y es la asociación más antigua del país.

En la Ley de Municipalidades queda claramente establecido, en su art. 20 “que los municipios con el voto afirmativo de los dos tercios de los miembros de la corporación municipal, podrán asociarse bajo cualquier forma entre sí... Para el mejor cumplimiento de sus objetivos y atribuciones, cada asociación emitirá su reglamento y normas para su funcionamiento”. La misma ley establece además, en las reformas hechas a través del decreto 127-2000 que “todo convenio de mancomunidad deberá inscribirse en un libro especial que llevará la gobernación departamental, cuyo registro será público”. En dicho documento se harán constar las modalidades de organización, coordinación, planificación y cooperación recíproca y la forma de compartir costos.

En la República de Honduras se observan varios tipos de asociaciones intermunicipales: a) las de tipo territorial, que comparten fronteras geográficas, como el caso de una cuenca hidrológica o un parque natural; b) las de tipo sectorial, cuya asociación responde a un propósito económico o productivo, tales como la producción de café, proyectos turísticos y promoción del turismo; c) para la prestación de servicios de salud, agua potable, y mantenimiento vial. Por otro lado se observan varias modalidades en la manera de asociarse. Entre ellas encontramos la más común, un simple convenio de asociación.

De acuerdo a un estudio con datos hasta diciembre del 2001, realizado a solicitud de la Asociación Municipal de Honduras (AMHON), por parte del equipo del programa de fortalecimiento municipal y desarrollo local (PRODEMHN), los objetivos que han tenido las asociaciones municipales son:²⁵

- Desarrollo regional (29%), se refiere a la promoción económica y capacidad de gestión municipal.

²⁵ AMHON-PRODEMHN (2002), *El Asociacionismo Intermunicipal en Honduras*, Editorial Alin Editora S.A., Honduras.

- Gestión ambiental (29%), se refiere la gestión de recursos naturales del territorio, tales como el manejo de cuencas fluviales y reservas naturales, la protección de un lago, de un área marítima o de un parque nacional.
- Fortalecimiento municipal (14%), con el propósito de mejorar la capacidad de gestión de las municipalidades y de su hacienda pública.
- Defensa de los intereses comunes (10%), se refiere a la defensa de la autonomía municipal y a las negociaciones con el gobierno central y la descentralización de recursos y competencias.
- Infraestructura pública (5%), cuyo objetivo es la construcción de obras de interés común tales como carreteras y hospitales.
- Prestación de Servicios (5%), para la gestión asociada de servicios municipales.
- Coordinación institucional (4%), se refiere a las relaciones con las secretarías de estado y los organismos autónomos, así como con empresas y ONG.

Entre estas asociaciones, destacan las realizadas para coordinar el cuidado de las cuencas, como las integradas por los municipios de Puerto Cortés, Choloma y Omoa; y la integrada por once municipios del occidente del país para el cuidado de la Cuenca del Río Higuito.

Para el fortalecimiento municipal se formó una mancomunidad de los municipios localizados al sur de Yoro, en el que participan las municipalidades de Yorito, Victoria, Sulaco, Arenal y Jocón. Dicha mancomunidad estructuró los catastros de los bienes inmuebles.

Con el propósito de recaudación de tributos se asociaron los municipios de Juticalpa en Olanchos y Danlí en El Paraíso para facilitar que una parte de la población realizara sus trámites de pago en un municipio más cercano; y de esta forma facilitar a los contribuyentes sus pagos. Al final, las municipalidades hacían las compensaciones correspondientes.

Los municipios de La Esperanza e Intimucá se asociaron para aprovechar economías en un sistema de recolección y tratamiento de la basura, construyendo un sólo relleno sanitario que daba servicios a ambos municipios.

Los municipios de Garífunas, Santa Fe, Santa Rosa de Aguáh, Iriona y Limón, en el departamento de Colón, y el municipio Juan Francisco Bulnes, del departamento Gracias a Dios, se asociaron para construir escuelas financiadas con una donación del BID y fueron capacitados por FUNDEMUN y otras instituciones no gubernamentales.

En cuanto al tamaño de la población y territorio de las mancomunidades, el mismo estudio señala que el 69% de las mancomunidades están constituidas por menos de cinco municipios. Por otro lado se reporta que más de la mitad de las mancomunidades tienen una extensión menor a los 2.000 kilómetros cuadrados (Honduras tiene una superficie total de 112.492 kilómetros cuadrados).

De acuerdo a información más reciente proporcionada por la Secretaría de Gobernación y Justicia, a mediados del 2003 había un registro de 55 asociaciones y mancomunidades en las cuales participan 282 municipios, con una población de cerca de 5 millones de habitantes que equivalen a poco más del 75 por ciento de la población del país.²⁶ Con excepción de Islas de la Bahía, en los restantes 17 departamentos, algunas municipalidades participan hasta en cuatro mancomunidades diferentes. A nivel Departamento, Copán e Intimucá son los que tienen más mancomunidades (cinco).

²⁶ Sólo 16 municipalidades no participan en ninguna asociación, entre las que destacan el municipio del Distrito Central, cinco del municipio de Colón, dos de Choluteca, cuatro de Islas de la Bahía, uno de Atlántida y otro de Lempira.

2. Estructura de las erogaciones municipales

Tal como se ha señalado con anterioridad, existe una gran concentración del gasto municipal en los 24 municipios que integran la categoría A, ya que estos realizan más del 70% de las erogaciones totales municipales, como se observa en el cuadro 24.

Cuando se analiza la participación de los mismos según los distintos rubros de la clasificación económica, la participación antes mencionada se mantiene en niveles similares, ya que tanto en materia de gastos de funcionamiento como de capital resulta claramente marcada la importancia de los grandes municipios en estos rubros, siendo especialmente significativa en lo que respecta a los “servicios de la deuda” al ser los mismos la contrapartida de los préstamos obtenidos por dichos municipios.

En cuanto al tipo de erogaciones realizadas se observa que la estructura de los gastos por categoría municipal resulta ser más homogénea que la estructura de los ingresos antes analizados. En ese sentido se señala que, con prescindencia de la categoría a la que se puede hacer referencia el total de los municipios destina poco más de 48% del total erogado a los gastos de funcionamiento, con una participación en promedio del 26% del total al pago de los servicios personales, aunque un análisis más detallado nos estaría indicando que los municipios de las categorías C y D estarían asignando un porcentaje levemente mayor a los gastos de capital que los municipios A y B. La razón de esta diferencia puede encontrarse en que mientras que los municipios C y D tienen dentro de la estructura de sus recursos un mayor porcentaje de ingresos provenientes de transferencias del Gobierno Central, los mismos están obligados en función de la ley de Municipalidades a destinar el 85% de las mismas a gastos de inversión y el resto a gastos de funcionamiento, tal como ha sido analizado más arriba en la sección respectiva.

Cuadro 24

ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS TRIBUTARIOS SEGÚN CATEGORÍA MUNICIPAL EN 2002 ^(a)

Categoría	Total	A	B	C	D	Total	A	B	C	D	Total
	(Porcentaje del PIB)	(En porcentaje de cada concepto)					(En porcentaje del total de ingresos y egresos)				
Egresos totales	2,70	70,9	8,5	17,6	3,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos de funcionamiento	1,30	75,4	9,7	12,2	2,7	100,0	51,3	54,7	33,4	43,9	48,3
Servicios personales	0,70	71,9	11,0	14,2	2,8	100,0	26,3	33,4	21,0	24,4	25,9
Servicios no personales	0,33	83,3	5,8	8,7	2,2	100,0	14,5	8,4	6,1	9,1	12,4
Materiales y suministros	0,08	68,4	13,9	14,1	3,6	100,0	2,9	4,9	2,4	3,6	3,0
Maquinaria y equipo	0,02	46,1	23,2	24,0	6,8	100,0	0,5	2,0	1,0	1,6	0,7
Transferencias corrientes	0,17	81,2	8,0	8,3	2,5	100,0	7,2	5,9	2,9	5,2	6,2
Otros	0,00	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos de capital y deuda pública	1,40	66,6	7,5	22,6	3,3	100,0	48,7	45,3	66,6	56,1	51,7
Bienes capitalizables	0,97	60,3	8,5	27,1	4,2	100,0	30,6	35,7	55,5	49,9	36,0
Transferencias	0,04	26,3	14,9	56,2	2,6	100,0	0,5	2,3	4,2	1,1	1,3
Activos financieros	0,00	68,1	5,9	11,7	14,3	100,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
Servicios de deuda	0,36	92,4	4,3	2,8	0,5	100,0	17,4	6,8	2,1	2,1	13,3
Otros gastos	0,02	5,6	1,5	87,9	5,1	100,0	0,1	0,2	4,5	1,5	0,9
Asignaciones globales	0,00	11,4	23,3	33,2	32,2	100,0	0,0	0,3	0,2	1,3	0,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

^(a) Datos correspondientes a los ingresos liquidados por 289 municipios, excepto Santa Rosa de Aguán, San Sebastián (departamento de Comayagua), San Francisco de Becerra, Concepción del Norte, San José (departamento de Comayagua), La Libertad.

IV. Conclusiones y recomendaciones

La ausencia de estadísticas ordenadas sobre el comportamiento histórico de las finanzas municipales constituye una carencia notable para poder apreciar los cambios que se han venido suscitando en cuanto al papel de las mismas en el combate a la pobreza. Aunque por otra parte ha de destacarse como elemento positivo que durante los dos últimos años se han registrado avances notables en esta materia que han de servir como indicador de comportamientos futuros.

Al respecto se observa que si bien se dispone de datos parciales y fragmentados de la información referida a los ingresos y gastos de cada uno de los municipios, se nota la ausencia de informaciones referidas a las bases impositivas y de un mayor detalle sobre el impacto de los gastos públicos. Inclusive se observa que las distintas fuentes de información proveen datos que en muchos casos tienen claras inconsistencias entre ellos de manera tal que resultan de dudosa utilidad para analizar cómo se han ido comportando las distintas variables ante los cambios ocurridos en la evolución de la economía. Todo ello constituye una limitación fundamental para la realización de cuantificaciones en torno al análisis de la situación actual.

En forma sintética, puede elaborarse un conjunto de indicadores referidos al año 2002 que se detallan en el cuadro 25 y que brindan un panorama amplio, tanto sobre los ingresos y gastos del gobierno nacional como municipal, y que permiten elaborar algunas conclusiones al respecto.

En primer lugar, el nivel de la presión tributaria de Honduras cercana al 16% si bien resultaría estar en torno al promedio de la región, debe ser evaluada tomando en consideración la clara subestimación existente en el cálculo del PIB, por lo que una vez corregida esta variable la misma ha de encontrarse en un entorno del 10%. Este nivel de recursos resulta claramente.

insuficiente para atender tanto los compromisos financieros presentes del gobierno, como para brindar un marco de sostenibilidad financiera futura, responder a las demandas que implica la implementación de los programas de la ERP, y atender los costos de la incorporación del país al área de libre comercio con los EE.UU., entre otros. Una de las consecuencias evidentes de esta situación está dada por la brecha de incumplimiento en materia de los montos de recursos que deberían ser transferidos a los municipios de acuerdo con lo que establece la Ley de Municipalidades y que sólo han alcanzado a cumplirse en un 40% en los últimos años.

En segundo lugar, los ingresos tributarios propios no superan al 8% de los correspondientes al gobierno central, generando una presión tributaria de sólo el 1,3% del PIB –aún antes de efectuar el ajuste por subestimación del PIB– lo que está mostrando claramente la escasa dotación de recursos de la que disponen los gobiernos locales. Por otra parte y como se indica detalladamente en las secciones anteriores se observa que existe en Honduras una gran concentración en pocos municipios de las bases económicas. En ese sentido las municipalidades de mayor peso como el Distrito Central, San Pedro Sula y La Ceiba contribuyen con el 65% del total de esos recursos, dejando para los 295 municipios restantes una presión tributaria conjunta que no alcanza a ser más del 35%.

Cuadro 25
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS FINANZAS MUNICIPALES ^(a)
(En millones de Lempiras)

	2002
Ingresos totales del Gobierno Central (ITo-GC)	20 977,3
Ingresos tributarios del Gobierno Central (ITr-GC)	17 229,0
Gastos totales del Gobierno Central (GT-GC)	26 644,9
Ingresos totales de los Gobiernos Locales (ITo-GL)	2 304,9
Ingresos tributarios de los Gobiernos Locales (ITr-GL)	1 360,7
Transferencias a los Gobiernos Locales (Tr-GL) ^(b)	476,8
Gastos totales de los Gobiernos Locales (GTo-GL)	2 915,3
PIB Nominal	108 124,0
Presión fiscal	
ITr-GC (en porcentaje del PIB)	15,9
ITo-GL (en porcentaje del PIB)	2,1
ITr-GL (en porcentaje del PIB)	1,3
Indicadores de descentralización	
ITo-GL / ITo-GC (en porcentaje)	11,0
ITr-GL / ITr-GC (en porcentaje)	7,9
GTo-GL / GTo-GC (en porcentaje)	10,9
Indicadores de autonomía de ingresos	
I Propios-GL ^(c) / ITo-GL (en porcentaje)	79,3
Tr-GL / ITo-GL (en porcentaje)	20,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PIB, del Banco Central de Honduras; Ingresos y Gastos del Gobierno Central, UPEG de SEFIN y Ingresos y Gastos de los Gobiernos Locales, SGyJ.

^(a) Los datos pueden diferir con otras fuentes pues se ha incluido en ingresos tributarios a las contribuciones por mejoras.

^(b) Incluye transferencias a municipalidades puerto.

^(c) Ingresos propios = (ITo-GL) - (Tr-GL).

En tercer lugar, el promedio de gastos municipales financiado con recursos tributarios propios resulta ser del 47% para el total del país, pero este promedio se reduce a 45%, 21% y 24% para las tres categorías de municipios más pobres (B, C y D, respectivamente) y por el contrario es del 54% para los 24 municipios de la categoría A, lo cual está señalando claramente que la autonomía municipal resulta ser en un gran número de casos muy limitada (ver cuadro 30 del Apéndice Estadístico). En ese sentido apoyar los esfuerzos en materia de mancomunidades municipales que se están realizando, aunque de manera incipiente, brindaría una plataforma más sólida para realizar actividades conjuntas y generar algunas economías de escala tanto en materia de generación de recursos como de ejecución de gastos municipales.

En cuarto lugar, las normas legales existentes constituyen también una limitación significativa para ampliar el grado de autonomía de los municipios como resultado de establecer criterios muy rígidos en materia de captación de recursos impositivos, mientras que *a contrario sensu* son sumamente amplias en cuanto al cobro de tasas por la prestación de servicios, resultando en algunos casos en requerimientos desmedidos y no relacionados con los servicios brindados. Por otra parte, el impuesto a la propiedad ha sido materia de varias reformas legales en los últimos años que han contribuido, todas ellas, a debilitar la recaudación proveniente de esta fuente de ingresos. En ese sentido se considera necesario revertir las mismas y fortalecer las acciones municipales en el cobro del único gravamen que tiene algún contenido de equidad y donde los municipios tienen ventajas de información respecto del gobierno central.

En quinto lugar, el sistema de transferencias o coparticipación de recursos actualmente vigente, con todas las críticas que se pueden formular a su estructura, adolece adicionalmente del grave problema de incumplimiento por parte del Gobierno Central, ya que en los últimos nueve años nunca se transfirió más del 40% de lo establecido legalmente. Por ello, antes de analizar los cambios al sistema resultaría adecuado estudiar con detenimiento cuál es el monto de recursos que el gobierno central estará en el futuro en condiciones de transferir, ya que de otra manera la discusión se tornaría vacía de contenido. Por el contrario el cumplimiento de las normas pactadas le dará mayor certeza a la acción municipal que podrían realizar así sus previsiones de recursos y gastos futuros y mejorar su nivel de autonomía financiera.

En sexto lugar, los criterios de distribución secundaria aplicados son sencillos de implementar, y atribuyen más recursos per cápita a las jurisdicciones más pequeñas como consecuencia del peso del criterio de monto fijo por jurisdicciones lo que resulta positivo desde un punto de vista redistributivo. Sin embargo puede ser criticado desde la óptica de que el mismo no estimula el esfuerzo propio de los municipios en la captación de mayores recursos como así tampoco toma en consideración indicadores de pobreza o necesidades, como el IDH o el IPH, ya que como puede ser observado en el gráfico 6 no se observa una correlación suficientemente fuerte que avale este criterio. Por otra parte, el porcentaje de “suma fija” podría traer como resultado un estímulo a la subdivisión de municipios por lo cual resultaría necesario limitarlo.

En séptimo lugar, se observa el peso significativo que han tenido los Fondos en el desarrollo de acciones municipales. Tanto el FHIS, como los otros fondos que se analizan en la sección D del capítulo IV, han contribuido de manera sustancial con el financiamiento de los gastos de los mismos, aunque parece haber existido alguna duplicación y superposición de las acciones de los mismos que sería conveniente adecuar para evitar dispendios innecesarios. Asimismo se observa que las funciones propias que están asignadas a la acción municipal no resultan estar más allá de las normales para los municipios de cualquier otro país de la región. En cierta forma puede afirmarse que los criterios con que éstas se han asignado son previos al desarrollo de las estrategias de combate a la pobreza y por lo tanto no contienen acciones específicas que le den prioridad al logro de ese objetivo. Por el contrario las mismas ponen énfasis más en el porcentaje de gastos que deben ser asignados a infraestructura municipal, como una forma de evitar que los recursos

municipales se conviertan en una manera de financiamiento de erogaciones corrientes, aunque sin un objetivo claro en cuanto al impacto que estos gastos en infraestructura habrán de tener en el tema de combate a la pobreza. Sin embargo, es rescatable el esfuerzo que el gobierno y los municipios están llevando a cabo para elaborar los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal los cuales pretenden articular los objetivos nacionales de reducción de la pobreza con acciones específicas orientadas al desarrollo económico y social de cada municipio.

En octavo lugar, se observa también que la relación entre el monto de gastos municipales y el del gobierno central se encuentra en torno al 10%, lo que está señalando el escaso peso relativo que puede desarrollar la acción municipal en el combate a la pobreza, limitación que se suma a los aspectos indicados con anterioridad.

Finalmente, en cuanto al Gobierno Central es necesario destacar la débil situación financiera del mismo que no sólo ha venido generando déficit crecientes en los últimos años, sino que además enfrenta demandas potenciales para cubrir los desafíos de la integración regional, responder a la rigidez salarial para los sectores de educación y salud con ingresos rígidos en valores reales, y transferir mayores recursos a los gobiernos locales. Es decir, que enfrenta un futuro que puede definirse como de alta complejidad financiera. Por ello en un informe efectuado por el Banco Interamericano en el 2002 se pone de manifiesto la necesidad de encarar una profunda reforma impositiva que no sólo corrija la inequidad del actual sistema, sino que además incremente el nivel de presión tributaria entre 2 y 3 puntos porcentuales del PIB de manera de contar con los recursos necesarios para iniciar un serio combate al flagelo de la pobreza.

Bibliografía

- AMHON, Ley de Municipalidades y su Reglamentación, Tegucigalpa.
- Arias Minaya, Luis Alberto (2003), El sistema tributario municipal de Honduras, informe elaborado para el BID, Tegucigalpa, febrero.
- Banco Central de Honduras, años 2000, 2001, 2002 y 2003; Memoria anual, Tegucigalpa.
- _____ varios números, Boletín estadístico, Tegucigalpa.
- Espitia Avilez, Gonzalo (2001), Descentralización Fiscal en Honduras, Informe elaborado para el BID, Washington, DC, noviembre.
- Gobierno de Honduras (2003), Informe de avances y actualización estrategia de reducción de la pobreza, versión preliminar, Tegucigalpa, marzo.
- _____ (2004), Informe de avance 2003 y plan de implementación de la estrategia de reducción de pobreza 2004–2006, presentado ante el Grupo Consultivo, Tegucigalpa, junio.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos (2003), Honduras: Hacia el fortalecimiento y transformación de los recursos tributarios de los municipios, informe elaborado para la Secretaria de Gobernación y Justicia, agosto.
- _____ (2002), Honduras. Hacia un sistema tributario más transparente y diversificado, Informe elaborado para el BID, diciembre.
- Nufio de Figueroa, C. (1999), Mecanismos de categorización municipal para requerimientos de fortalecimiento institucional, informe preparado para el Seminario taller: Aspectos institucionales básicos del desarrollo municipal, Honduras, Tegucigalpa, septiembre.
- Pereira Gamez, Miguel (2002), Análisis de la Situación del Sistema Hacendístico Local en Honduras. Propuestas para la Mejora de la Financiación Municipal, Cooperación Española, septiembre.
- PNUD (2003), Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José, Costa Rica.
- Rizzo, Sócrates (2003), Estudio para proponer una estrategia de descentralización fiscal, informe elaborado para la SGyJ, julio.

- Rodríguez, Claudia (2002), La descentralización fiscal en Honduras, Tegucigalpa, julio.
- Secretaría de Gobernación y Justicia (2002), Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, informe preparado por el Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Duke, Tegucigalpa, julio.
- _____ (2002), Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), Tegucigalpa, abril.
- SEFIN (2004), Memoria 2003, Tegucigalpa, febrero.
- Silva, Jaime B. (2003), Análisis institucional de proceso de descentralización en Honduras, informe elaborado para la SGyJ, junio.
- Silverman, Jerry (2000), El papel y las responsabilidades de las municipalidades en la estrategia de reducción de la pobreza en Honduras, informe elaborado para el Proyecto de Políticas Económicas y Productividad (PEP), Tegucigalpa, septiembre.

Anexos

Anexo A Criterios de categorización municipal

Fuentes de información

La principal fuente de información la constituye el Censo Nacional de Población y Vivienda levantado en 1988. Se cuenta además con el informe sobre el Desarrollo Humano de Honduras, publicado a fines de 1998; con encuestas de Hogares y con Estadísticas Fiscales. También se pudo obtener información sobre Recursos Humanos, Infraestructura, Organización Administrativa y Servicios Públicos en algunas instituciones públicas y privadas que trabajan con el ámbito municipal.

El primer Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras publicado en noviembre de 1998, presenta el cálculo de un índice de desarrollo humano calculado *ad hoc* para Honduras. Este índice incorpora tres dimensiones: Salud, Educación e Ingresos. La dimensión sobre salud se mide por la esperanza de vida al nacer y la desnutrición infantil. Para la educación se incorpora la tasa de alfabetismo y los años de escolaridad, y los ingresos se miden por una estimación del PIB real per cápita. Los cálculos realizados permiten obtener el índice para 292 municipalidades, quedando fuera las que han sido creadas después del levantamiento del censo de población, cuya información no ha sido segregada.

Los presupuestos anuales, la liquidación presupuestaria y los informes mensuales y semestrales que elaboran las municipalidades, son instrumentos valiosos para obtención de información. De los mismos pueden obtenerse:

- Los ingresos fiscales municipales presentados uniformemente de acuerdo a los manuales que al afecto han sido elaborados por el Ministerio de Gobernación y por FUNDEMUN para las municipalidades grandes.
- Los gastos según la clasificación por objeto de gasto y según la clasificación económica (gastos corrientes, de capital y deuda).
- Información sobre los recursos humanos con que cuenta la municipalidad para el desempeño de su administración puede recopilarse de las planillas detalladas que se presentan en los presupuestos.
- La presentación de los servicios públicos por parte de las municipalidades es posible obtenerla de las cuentas de gastos por programas del presupuesto anual aprobado.
- La organización administrativa de las alcaldías, aún cuando no se encuentra explícita en los documentos de presupuestos, puede ser identificada en el presupuesto por programas, que en la estructura actual se asemeja más al de unidades ejecutoras.

Para efectos de realizar una categorización municipal es de vital importancia contar con información de la infraestructura económica y social con que cuenta el municipio.

- Información sobre la disponibilidad de energía eléctrica y de teléfono puede obtenerse en la ENEE y en HONDUTEL, respectivamente.
- Las vías de comunicación terrestre según la clase de caminos existentes pueden determinarse mediante la observación del mapa de carreteras.
- HONDUCOR puede proporcionar las oficinas de correos existentes.
- En el Ministerio de Educación existe información sobre el número de escuelas y número de aulas y el Ministerio de Salud Pública cuenta con la distribución de los centros de salud según su categoría en todo el país.

Anexo B Categorización actualmente utilizada por el Ministerio de Gobernación

Utilizando todas las fuentes de información disponibles y los antecedentes de las áreas posibles a ser fortalecidas, Nufio de Figueroa realizó en 1999 un trabajo para el Ministerio de Gobernación para identificar indicadores que permitan ubicar a las municipalidades en estratos según su grado de desarrollo. Esta clasificación es la que actualmente utiliza la Secretaría de Gobernación y Justicia para presentar las estadísticas municipales.

En primera instancia se consideró un indicador que refleje el grado de desarrollo del municipio y se optó por el Índice de Desarrollo Humano para 1996 contenido en el Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras, 1998. El cálculo de este indicador consideró la esperanza de vida, la tasa de desnutrición, la tasa de analfabetismo, los años de escolaridad, y la estimación del PIB per cápita.

El segundo indicador seleccionado fue el grado de ruralidad que permite determinar la dispersión de población en el territorio municipal lo que implica mayores requerimientos de recursos para el fortalecimiento institucional. La información corresponde al censo de población de 1988.

El ingreso municipal fue seleccionado en dos sentidos: El ingreso propio y el ingreso per cápita, calculado mediante la agregación de la transferencia del Gobierno Central. El ingreso propio fue obtenido expresamente para ese trabajo usando como fuente las liquidaciones presupuestarias de 1998 que las municipalidades envían al Ministerio de Gobernación y la información que el Ministerio de Finanzas recopila para la construcción de las cuentas financieras del sector público. La fuente de las transferencias es el Ministerio de Finanzas. El cálculo del ingreso per cápita fue realizado utilizando la población de 1996. Este indicador es el que refleja la capacidad financiera del municipio, aún cuando no necesariamente indica su potencialidad económica.

La existencia de infraestructura en energía eléctrica y comunicaciones vía teléfono se utiliza en esta clasificación para determinar el apoyo con que cuentan las municipalidades para ser fortalecidas institucionalmente. También se consideró la disponibilidad de computadoras en la municipalidad.

Con los indicadores seleccionados se integró un modelo, asignándole una ponderación a cada indicador considerando la importancia del mismo. Las asignaciones fueron las siguientes:

Al Índice de Desarrollo Humano (IDH), se le asignó un 25%, tomando en consideración que está construido sobre la base de variables que reflejan la situación de las condiciones de vida del municipio (esperanza de vida, tasa de desnutrición, tasa de alfabetismo, año de escolaridad y estimación del PIB municipal per cápita).

A los ingresos municipales anuales, constituidos por las recaudaciones fiscales de las fuentes propias del municipio (RPM), se les asignó mayor ponderación (30%) bajo la consideración de que es el indicador que muestra el esfuerzo propio: en la medida que se incrementen las recaudaciones fiscales, aumentará su capacidad de mejorar institucionalmente. Las escalas resultantes para esta ponderación son:

ESCALA ANUAL DE INGRESOS PROPIOS

Escala (Miles de Lempiras)	Porcentaje correspondiente
Menos de 250,00	5%
250,01 a 500,00	10%
500,01 a 1 000,00	20%
1 000,01 a 1 500,00	30%
1 500,01 en adelante	30%

El único riesgo de este indicador consiste en que la información de algunas municipalidades podría tener distorsiones, pues en algunos casos no presentan los resultados de su ejecución presupuestaria y las cifras utilizadas provienen del presupuesto.

El ingreso total per cápita se incluyó por dos consideraciones: las municipalidades reciben transferencias del Gobierno Central según la Ley de Municipalidades y los puertos tienen un tratamiento especial por un decreto específico. La disponibilidad total de recursos (RPM+T) está constituida por los ingresos propios (RPM) más las transferencias (T). Al dividir este total entre la población (Pob) se obtiene un indicador que expresa la disponibilidad de recursos municipales anuales por persona, para atender los requerimientos de los programas de las municipalidades. A este indicador se le asigna una ponderación de 15%.

PONDERACIÓN ASIGNADA A CADA ESTRATO DE INGRESO PER CÁPITA

Estrato de ingreso per cápita (En lempiras)	Porcentaje correspondiente
Menos de 100,99	5%
101,00 a 300,99	10%
201,00 a 300,99	15%
301,00 y más	15%

Los resultados muestran que las municipalidades puerto (Puerto Cortés, Amapala y San Lorenzo), tienen los índices más elevados de ingreso municipal per cápita.

El grado de urbanización se incluyó para considerar que los municipios que tienen su población dispersa tienen mayores desventajas que aquéllos que tienen su población más concentrada y por consiguiente el apoyo institucional requerido es mayor. A este indicador se le asignó una ponderación de 15%.

La disponibilidad de infraestructura en energía y comunicación vía teléfono se adicionó con una ponderación del 10% y el hecho de poseer computadora se tomó en cuenta bajo la consideración de que las municipalidades que la poseen, deben haber iniciado algún proceso de desarrollo administrativo. Esta disponibilidad se ponderó con 5%.

La fórmula para el cálculo del indicador que se ha denominado Índice de Requerimiento para Fortalecimiento Institucional (IRI) quedó integrado de la siguiente manera:

$$\text{IRI} = 0,25 \text{ IDH} + 0,30 \text{ RMP} + 0,15 (\text{RPM} + \text{T}) / \text{Pob} + 0,15 \text{ Ruralidad} + 0,10 \text{ Infraestructura} + 0,5 \text{ Computadoras}$$

Al aplicar el modelo resultó un indicador cuyo valor oscila desde 8,60 hasta 92,93 puntos. Dentro del recorrido resultante se han elaborado cuatro categorías y a continuación se presenta el cuadro que resume el resultado del número de municipalidades clasificadas en cada categoría y su respectivo porcentaje:

NÚMERO DE MUNICIPALIDADES EN CADA CATEGORÍA

Categorías	Puntaje	Nº de municipalidades	Porcentaje
Muy pobres: Requerimiento "Muy Alto"	Menos de 24,99	66	22%
Pobres: Requerimiento "Alto"	De 25,00 a 45,99	156	53%
Intermedias: Requerimiento "Medio"	De 46,00 a 65,99	50	17%
Mayor capacidad: Requerimiento "Bajo"	66,00 y más	25	8%
Total		297	100%

Las municipalidades “muy pobres” que requieren un “alto grado de fortalecimiento institucional” y no cuentan con recursos potenciales para enfrentar su propio desarrollo, deben ser consideradas en forma prioritaria mediante la identificación de programas que conduzcan a mejorar sus actuales indicadores. Las municipalidades “pobres”, pero que en alguna forma tienen un potencial económico deben ser encauzadas a mejorar su índice mediante el aprovechamiento de sus recursos. Las clasificadas en las dos categorías siguientes, “intermedias” y “con mayor capacidad”, tienen la posibilidad de absorber mayores responsabilidades en el proceso de descentralización y los programas de fortalecimiento deben ir encaminados en ese sentido.

Según informaciones de la SGyJ, esta clasificación nunca ha sido actualizada pero las estadísticas proporcionadas por la misma para el 2002 muestran leves diferencias en el número de municipios incluidos en cada categoría por lo que es de suponer que eso se debe a los cambios en los indicadores que incluyen la variable RPM.

A pesar de la conveniencia de esta clasificación, el problema más grave se halla en que no tiene ninguna implicancia sobre el mecanismo de transferencias que, como se ha mencionado, sólo incluye a la población como variable de necesidad de recursos.

A. Otras categorizaciones municipales

Categorizaciones utilizadas por el FHIS

Para la asignación de recursos por municipio, el FHIS utiliza una clasificación en cinco categorías que resulta de calcular un índice al cual se le denomina “Índice de Pobreza” y que se calcula tomando en consideración las siguientes indicadores: porcentaje de hogares sin acceso a servicios de agua, tasa de desnutrición infantil, porcentaje de hogares sin acceso a saneamiento básico y porcentaje de analfabetos. La información sobre el acceso de agua y analfabetismo proviene del censo de 1998; la tasa de desnutrición infantil proviene de la base de datos del censo de talla y peso de 1995 del Ministerio de Educación. El indicador que mide el saneamiento básico, se obtuvo de la Unidad de Indicadores Sociales (UNIS), que funcionó adscrita a la dirección de Estadística y Censos. Los indicadores utilizados se ponderan, dándole un peso de 40% a la dotación de agua y 20% a los demás. El índice resultante se ha denominado “Índice de Pobreza” (IP) y con esa información se constituye el mapa de pobreza. La asignación presupuestaria municipal se efectúa utilizando el IP y la Densidad de la Población. El FHIS no ha mantenido estático el cálculo del IP pues la construcción del primer índice se efectuó en 1990 y ha sido revisado, utilizando en la medida de las posibilidades, informaciones más recientes.

El FHIS, en su tercera etapa, ha diseñado políticas que buscan una mayor participación social y para realizar la clasificación para la descentralización y fortalecimiento municipal, el FHIS utilizó varios criterios: Ingresos Municipales, Capacidad Administrativa, Experiencia de Gestión Participativa Municipal, Índice de Desnutrición, Índice de Analfabetismo, Mecanismos de Exportación de los Recursos Municipales, Población e Importancia Política (Cabecera departamentales). El resultado de la aplicación de estos criterios permite identificar a las municipalidades según su capacidad de gestión.

Categorización de la Comisión de Modernización del Estado

Según su grado de complejidad administrativa las municipalidades fueron clasificadas en cuatro categorías utilizando como indicadores: el número de empleados, el número de oficinas, la estructura organizacional, la delegación de responsabilidades y la capacidad de brindar servicios al público. Se establecieron 4 categorías: administración simple; administración medianamente organizada; administración organizada y administración altamente especializada.

B. Logros y tareas pendientes relacionadas con la ERP²⁷

Avances en el año 2003

El Informe de Avance 2003 de la ERP registra mejoría en la implementación de la estrategia y en los indicadores de impacto, en comparación con la situación en 2002. Son particularmente importantes los avances registrados en el campo de la política macro-fiscal, sentándose las bases para lograr un nuevo Acuerdo PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual fue aprobado en febrero de 2004 por un período de tres años.

Sin duda, el principal reto de la política macroeconómica que enfrentó el Gobierno fue la necesidad de alinear el déficit fiscal con las posibilidades de financiamiento externo en términos concesionarios. En materia impositiva, fue necesario mantener una carga tributaria en el orden 17,5% del PIB para poder financiar los programas de combate a la pobreza en forma sostenible. Sin embargo, el programa de ajuste fiscal ha sido diseñado de tal manera que no perjudicará el esfuerzo de reducción de pobreza. Más bien, el gasto público para el combate de la pobreza aumentará, del 7,5% del PIB en 2003 hasta 8,1% en 2004, 8,7% en 2005 y 9,3% en 2006.

El fortalecimiento del proceso de descentralización y desconcentración fue un tema significativo en 2003. Las transferencias hacia los Gobiernos municipales se aumentaron desde 1,9% en 2002 hasta 3,2% del ingreso del Gobierno central en 2004, en línea con la meta de alcanzar el 5% especificado en la Ley de Municipalidades para 2006. Como parte del Programa de Desarrollo Local (PRODEL), el Gabinete Social aprobó un nuevo reglamento para la planificación participativa de los procesos de desarrollo municipal y se avanzó con la gestión mediante mancomunidades.

Asimismo se aprobó una nueva ley marco de agua y saneamiento que plantea la descentralización de la prestación del servicio hacia el nivel municipal y crea un ente de política y planificación encargado de programar el cumplimiento de las metas de cobertura de dichos servicios y un ente regulador para asegurar una calidad adecuada del servicio a precios justos para el consumidor.

En el sector de educación el número de Asociaciones para el Desarrollo de la Educación Local (ADEL), autorizadas por la Secretaría de Gobernación, llegó hasta 2.700. Dichos entes asumirán un papel cada vez más importante de apoyo a las escuelas rurales, involucrando a los padres y madres de familia en la implementación de planes de desarrollo educativo y supervisando y administrando fondos. Los ADELS y (en escuelas urbanas) las asociaciones de padres de familias estuvieron a cargo de la administración de una transferencia de L. 125 millones hacia las escuelas primarias en febrero 2004, en apoyo a la matrícula, para comprar materiales docentes y útiles escolares.

Muchas de las medidas antes mencionadas recién surtirán su efecto total en años posteriores; no obstante, los indicadores cuantitativos de impacto de la ERP mostraron algunas señales positivas en 2003.

Asimismo se cumplió con la meta anunciada de crecimiento del PIB (registrando 3,2% versus la meta de 3,0%) y del PIB por capita (0,8% versus la meta de 0,6%) y se logró cumplir tanto con la meta de gasto en pobreza en relación con el PIB (7,5%); como con la meta del Índice de Desarrollo Humano relacionado con género (0,65); y con las metas de fortalecimiento de la gestión de áreas protegidas (15 planes de manejo implementados, cubriendo 60% del superficie de las Áreas Protegidas de Honduras).

²⁷ Esta sección recoge los puntos más relevantes a los fines de este informe del material contenido en el *Informe de avance 2003 y plan de implementación de la estrategia de reducción de pobreza 2004-2006* presentado por el Gobierno de Honduras ante el Grupo Consultivo, Tegucigalpa, junio 2004.

En materia de acceso a servicios básicos, se elevó la cobertura de energía eléctrica hasta 66% de los hogares (versus 64,2% en 2002) y la densidad de telefonía fija alcanzó 5,8 por 100 habitantes (versus 4,4 en 1999).

ESTATUS DE LOS INDICADORES Y METAS DE LA ERP PARA EL 2003

Meta	Indicador (año base) ^(a)	Dato base	2003		Meta cumplida en 2003?
			Meta ^(b)	Resultado	
Crecimiento económico	Crecimiento PIB real (2000) ¹	5,7	3,0	3,2	Sí
Crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento del PIB real per cápita (2000) ²	2,6	0,6	0,8	Sí
Gasto en pobreza	Porcentaje del PIB (2000) ³	7,0	7,5	7,5	Sí
Reducir pobreza en 24 puntos porcentuales	Tasa de pobreza (1999) ⁴	66,0	62,1	63,5	No
	Tasa de pobreza extrema (1999) ⁴	49,0	43,4	44,7	No
Duplicar cobertura neta en educación prebásica a 5 años	Tasa de cobertura prebásica (1999) ⁴	32,9	34,9	37,7	Sí
Cobertura neta del 95% en dos primeros ciclos de educ. básica	Matrícula neta 1° a 2° ciclo (2000) ⁴	89,8	90,7	88,1	No
Cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de educ. básica	Matrícula neta (exc. los sobre edad) en 3° ciclo de básica (1999) ⁴	24,2	32,9	31,2	No
50% de la población emergente complete la educ. secundaria	Matrícula neta (exc. los sobre edad) en el ciclo diversificado (10 a 12 grado) (1999) ⁴	12,4	19,0	18,9	Sí
Lograr un 80% de cobertura de servicio de energía eléctrica	Tasa de cobertura de energía eléctrica ⁸	64,2	66,0	66,0	Sí
Triplicar la cobertura telefónica del país y establecer acceso en todo centro poblacional con > 500 habitantes	Densidad en líneas fijas por cada 100 hab. ⁷	4,4	5,8	5,8	Sí
	Número de centros poblacionales con > 500 habitantes sin telecomunicaciones. (2003 es año base para esta meta)	3 000	n/a	3 000	n/a
Acceso de 95% a agua potable y saneamiento	Porcentaje de población con acceso a agua potable ³ (1999) ⁴	81,0	82,1	81,0	No
	Porcentaje de población con acceso a sistemas de eliminación de excretas (1999) ⁴	70,2	70,7	68,6	No
Elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer	IDH relativo al género (1999) ⁵	0,64	0,65	0,65	Sí
	Índice de potenciación de género (1999)	0,45	0,47	0,43	No
Reducir la vulnerabilidad ambiental del país	Numero de áreas protegidas prioritarias con planes de manejo	12	15	15	Sí
	Porcentaje del total de áreas protegidas prioritarias con planes de manejo ⁶	n.d.	60	60	Sí

Fuentes: 1. BCH. 2. Estimación en base a información del INE y BCH. 3. UPEG / SEFIN. 4. EHPM / INE. 5. Informe de Desarrollo Humano (PNUD). 6. Oficina de Planeamiento de AFE – COHDEFOR. 7. Honduras. Informe sobre política de infraestructura. 8. CNPV / INE.

^(a) Año base es 2000 o el año más cercano disponible.

^(b) Este cuadro sólo reporta las metas para las que se disponen de datos en 2003 –excluye nutrición y mortalidad materna e infantil y las metas sobre deforestación.

n/a No aplicable.

Tareas pendientes

Sin embargo, Honduras todavía enfrenta un reto importante para acelerar la implementación de la ERP y alcanzar las ambiciosas metas planteadas. Aún cuando el crecimiento del PIB real reporta una tendencia positiva, llegando hasta 3,2% en términos reales, no ha alcanzado niveles suficientes para facilitar la reducción de la tasa de pobreza pretendida por la ERP y por ello se hace necesario aumentar la tasa de crecimiento hasta un 4,5% y seguir reduciendo el crecimiento poblacional, para que el PIB per cápita crezca en 2,2% por año.

Por otra parte, en 2003 la reducción en la proporción de la población en pobreza y pobreza extrema fue decepcionante y muy inferior a la meta planteada. La pobreza bajó desde 63,9% en 2002 hasta 63,5% en 2003, comparado con la meta de 62,1%. La pobreza extrema bajó desde 45% hasta 44,7%, comparado con la meta de llegar a 43,4%. Es importante seguir trabajando para aumentar el crecimiento y fortalecer la “elasticidad” entre el crecimiento y la reducción de pobreza vía medidas orientadas a asegurar la inclusión de los más pobres en los beneficios del crecimiento.

De igual forma, se dejó de cumplir en 2003 con las metas de cobertura neta en educación primaria (grados 1 a 6) y en el tercer ciclo (grados 7 a 9). Tampoco se logró cumplir con las metas de cobertura de agua y saneamiento. No se cuenta todavía con datos para los indicadores de metas en el área de salud y nutrición para 2003. Sin duda, muchos de estos atrasos son atribuibles a la no disponibilidad del financiamiento proveniente de HIPC y los programas de apoyo presupuestario de los bancos multilaterales, debido a la falta de un acuerdo con el FMI en 2002–2003.

La conclusión exitosa de las negociaciones con el FMI y la puesta en marcha de un nuevo PRGF en el primer trimestre de 2004, han restablecido un marco macroeconómico coherente y permiten llegar al punto de culminación de HIPC en el primer trimestre de 2005. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional también ha posibilitado un nuevo arreglo con el Club de París, tendiente a aliviar la carga del servicio de deuda en 2004, y ha abierto la posibilidad de operaciones de apoyo presupuestario por parte de los bancos multilaterales, vinculados con la implementación de la ERP y con el fortalecimiento del sistema financiero del país. Estos factores ayudarán a acelerar el crecimiento y permitir mayor gasto en pobreza y cumplimiento de las metas cuantitativas de 2004 en adelante.

En materia de reducción de la pobreza rural dependerá del desarrollo de opciones de empleo productivo –tanto en la agricultura como en actividades no agrícolas– para generar ingresos mayores para la población rural del país. La exitosa conclusión a principios de 2004 de la negociación del Acuerdo CAFTA entre América Central y los EE.UU. plantea, con una nueva urgencia, la importancia de fortalecer los sectores competitivos de la economía rural y para ello Honduras debe iniciar inmediatamente un programa de transformación de la economía rural para trasladar sus recursos (tierra, capital y humanos) hacia cultivos más competitivos y aprovechar las oportunidades de mercado que se abrirán.

Respecto a la pobreza urbana, aún cuando las tasas urbanas de pobreza y pobreza extrema son considerablemente menores comparadas con la situación en áreas rurales, una proporción importante de los hondureños en extrema pobreza viven en los barrios marginales de las ciudades principales. El Gobierno continuará con sus programas para atender la pobreza urbana sobre todo mediante iniciativas orientadas a eliminar la marginalidad y fomentar un crecimiento urbano ordenado y social y ambientalmente sostenible. Los esfuerzos principales a ser emprendidos para combatir la pobreza urbana en el periodo 2004–2006 incluyen: la ampliación del exitoso programa Vivienda para la Gente; un apoyo intensificado al sector de pymes incluyendo la creación de un fondo de garantía para incentivar a la banca privada a entrar en este mercado; la titulación de propiedades en barrios marginales en el marco de la nueva Ley de la Propiedad; fortalecimiento de la seguridad vía la intensificación del programa Comunidades Más Seguras; apoyo a los jóvenes urbanos vía bonos y capacitación para evitar su incorporación en la cultura de maras; un programa de mejoramiento de calles utilizando mano de obra; un programa para establecer servicios de agua en barrios marginales; y la extensión del programa de merienda escolar a barrios marginales urbanos. Además, se apoyarán proyectos de infraestructura urbana, con base en las prioridades definidas por los municipios, quienes serán los responsables de su ejecución.

La sostenibilidad de la estrategia

Para fortalecer las capacidades locales, en el 2004 se prestará asistencia técnica a 54 municipios pequeños. Otras acciones por realizar incluyen: la promoción de mancomunidades entre municipalidades para prestar servicios administrativos; la simplificación del marco tributario municipal; la definición y diseño de un Sistema Administrativo Financiero Municipal; y la identificación y desarrollo de la normativa de diferentes prototipos de catastro para distintas categorías de municipios. En cuanto a la descentralización fiscal y financiera, se avanzará hacia la meta de lograr la transferencia del 5% de los ingresos fiscales nacionales a los gobiernos locales, concertando entre la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), los gobiernos locales y otros actores claves el Anteproyecto de Reformas para elevarlo a la aprobación del Congreso Nacional. En ese respecto se observa que las transferencias a los municipios han aumentado del 1,9% en el 2002 al 3,2% en 2004.

Otras metas incluyen el diseño e implementación de la coordinación de la inversión pública en el ámbito local, ordenando la oferta y demanda de proyectos para la ejecución descentralizada de la ERP; el diseño, concertación y aprobación de la normativa para el endeudamiento municipal; y el diseño de un modelo alternativo de administración tributaria basado en mancomunidades que permita superar problemas de recaudación en municipios pequeños. Para avanzar en el área de desarrollo regional y ordenamiento territorial, el Plan tiene como metas: instrumentar la Ley de Ordenamiento Territorial, ya aprobada; normar el funcionamiento de las Comisiones de Desarrollo Departamental; y fortalecer el papel, la organización y el funcionamiento de mancomunidades municipales.

Enfoque participativo de la ERP

Para reforzar el enfoque participativo de la ERP es necesario ampliar la representatividad del Consejo Consultivo de la ERP. Con esta finalidad la reforma de la Ley de la ERP ampliará la participación de la sociedad civil en el Consejo Consultivo. Debido a la complejidad de la estrategia no es factible que el Consejo Consultivo conozca todos los detalles relevantes. Por ello se han creado en el 2004 mesas sectoriales de consulta en educación, salud, agua y saneamiento y agricultura e industrias forestales, con el mandato de dar seguimiento al cumplimiento de las metas de la estrategia en sus respectivas áreas. Los resultados preliminares de sus deliberaciones fueron presentados ante la cooperación internacional en un seminario en marzo de 2004 y han sido incorporados en los planteamientos de los respectivos sectores del presente documento. Durante 2004–2006 las mesas continuarán como una instancia permanente de consulta y validación para el desarrollo de la estrategia. Cabe mencionar que la responsabilidad de cada mesa incluye vigilar por la atención de su sector hacia los seis temas transversales de la ERP: género, ambiente, transparencia, derechos humanos, descentralización y macroeconomía.

Estrategias regionales de la ERP

Se continuará, con el apoyo de las organizaciones no–gubernamentales, con el desarrollo de estructuras regionales de consulta y seguimiento y con el desarrollo de estrategias regionales de combate a la pobreza. El proceso de elaboración de estrategias regionales inicia en el 2001, con el propósito de: facilitar al gobierno central la ejecución de los proyectos, especialmente en las regiones más pobres; lograr una mayor coordinación de los recursos locales, nacionales e internacionales, así como un uso transparente y eficiente de los mismos; lograr un mayor crecimiento económico equitativo en las regiones; ser un mecanismo facilitador de diálogo, propuesta y concertación; y gestionar propuestas técnicas y políticas, financieramente viables, en el contexto de la ERP.

Seguimiento del gasto en pobreza

En el marco del PRGF, el Gobierno se ha comprometido en aumentar anualmente, entre 2004–2006, el gasto para el combate a la pobreza en 0,6% del PIB, llegando a 9,3% del PIB en este último año. Para dar seguimiento a este compromiso, todos los programas relacionados con la reducción de pobreza serán identificados por el SIAFI creando un “fondo virtual” que permita registrar el gasto total en la lucha contra la pobreza y asegurar que los recursos recibidos de HIPC resulten en un aumento en el gasto total en el combate de la pobreza. Con esta finalidad se remitirá al Congreso Nacional en mayo del 2004 un proyecto de ley para reformar la Ley del FRP y ampliar la definición del gasto en el combate de la pobreza para incorporar todos los programas relevantes, incluyendo los financiados con fondos nacionales. Se identificarán las fuentes de financiamiento y el tipo de gasto (corriente o capital) de cada componente de gasto de la ERP. Para finales del 2004 se contará con informes trimestrales de la ejecución del gasto de la ERP.

Sistema de indicadores de la ERP

En el primer trimestre del 2004, se ha puesto en funcionamiento el Sistema de Indicadores de la ERP (www.sierp.hn), cuyo diseño fue aprobado en el 2003 por el Consejo Consultivo de la ERP y el Gabinete Social. Este sistema provee la información más actualizada sobre el gasto en la ERP y sobre las metas y los indicadores de impacto. Pone en línea muchos documentos relacionados con la Estrategia y provee enlaces a sitios relacionados. Durante el 2004, UNAT trabajará con Secretaría de Finanzas (SEFIN) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) y con las Secretarías de línea, para asegurar la calidad de los datos y mejorar el funcionamiento del sitio y ampliar los indicadores para proveer datos desglosados en el ámbito regional y local, tanto para el gasto como para los indicadores de impacto.

Anexo C Apéndice estadístico

Cuadro 26
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^(a)
Ingresos tributarios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Renta	26,2	22,8	24,0	28,6	27,1	24,2	28,5	25,8	23,6	24,6	20,9	19,9	22,0	21,9
Personas naturales	3,7	2,8	7,4	3,7	2,5	2,0	1,9	1,7	1,3	1,8	1,9	1,5	1,0	s/d
Personas jurídicas	6,3	5,2	4,1	10,7	8,6	8,2	7,8	6,8	5,6	8,0	4,8	3,9	4,6	s/d
Multas	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	s/d
Pagos a cuenta	10,2	9,0	5,9	8,4	9,2	7,6	9,1	9,7	8,8	7,1	6,4	6,2	6,3	s/d
Retención en la fuente	3,9	3,2	3,9	3,4	4,2	4,3	4,7	3,8	4,1	4,4	4,6	5,3	5,5	s/d
Retención arts. 5 y 25	1,9	2,2	2,1	2,1	2,2	1,5	1,6	1,5	1,2	1,2	1,7	1,3	2,4	s/d
Retención artículo 50		0,3	0,5	0,3	0,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4	0,5	0,2	s/d
Retención int. Art. 9						0,0	0,7	1,0	1,6	1,1	0,9	0,9	0,8	s/d
Régimen especial a la cañicultura							2,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	s/d
Ganancia de capital									0,3	0,4	0,2	0,3	0,6	s/d
Otros													0,6	s/d
Propiedad	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,2	1,1	1,3	1,1	1,2
Impuesto al activo neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,6	0,9	1,3	1,0	0,7	0,5	0,3	0,0
Impuesto gral. ventas ^(b)	13,8	18,2	18,2	18,2	19,7	20,2	20,6	22,3	23,9	27,5	34,4	35,2	33,2	34,3
Imp. gral. ventas 12%		16,5	16,7	16,5	17,8	18,3	18,9	20,9	22,6	26,0	32,5	33,2	31,8	s/d
Imp. gral. ventas 15%		1,7	1,5	1,7	1,9	1,9	1,7	1,4	1,3	1,5	1,9	1,9	1,4	s/d
Selectivos	14,2	13,4	14,0	15,9	15,1	17,2	15,1	15,7	13,6	11,9	11,8	11,2	12,0	11,9
Cerveza	4,7	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	3,4	3,1	2,8	2,6	2,5	2,6	2,3	2,1
Aguardiente y licor compuesto	2,2	1,7	1,4	0,9	0,9	0,8	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Derivados del petróleo	1,7	2,3	3,7	5,3	4,1	6,2	5,7	6,1	4,2	3,3	3,4	2,4	4,7	4,1
Gaseosas	1,4	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	1,6	1,6	1,7	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
Cigarrillos	2,8	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,4	2,4	2,4	2,2	2,4	2,5	1,5	2,4
Vehículos		0,3	0,3	0,4	0,6	0,4	0,4	1,0	1,0	1,1	0,7	0,8	0,6	s/d
Otros	1,4	1,3	1,0	1,2	1,4	1,6	1,1	1,2	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	1,4
Serv. y act. específicas	4,4	4,8	4,6	4,5	7,2	4,8	3,8	3,5	3,6	11,9	16,5	17,6	16,2	18,0
Aporte vial ^(c)										8,3	13,1	13,4	12,6	12,9
Otros	4,4	4,8	4,6	4,5	7,2	4,8	3,8	3,5	3,6	3,6	3,4	4,2	3,6	5,1
Comercio exterior	31,8	37,5	35,8	31,8	30,0	29,6	24,8	24,0	22,2	16,8	14,5	14,3	15,2	12,5
Importaciones	27,7	26,2	26,6	26,7	28,0	27,1	22,1	22,7	21,3	16,2	14,4	14,2	15,2	12,5
Petróleo		3,1	5,8	5,3	5,5	5,7	5,0	5,3	4,2	2,5	2,8	2,0	3,7	3,3
Otros		23,1	20,8	21,4	22,5	21,3	17,1	17,4	17,1	13,7	11,6	12,2	11,5	9,2
Exportaciones	4,1	11,4	9,2	5,0	2,0	2,5	2,7	1,3	0,9	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Banano	2,5	2,1	3,5	3,4	1,7	1,5	1,4	1,1	0,8	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0
Café	1,4	0,0	0,9	1,1	0,0	0,7	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imp. temporal gcia. extr	0,0	8,7	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,3	0,6	0,6	0,6	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Varios	8,6	2,4	2,7	0,1	0,0	2,3	5,8	6,9	10,8	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Diferencial del petróleo	8,5	2,4	2,7	0,1	0,0	2,2	5,8	6,8	10,8	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuentes: Ingresos Gubernamentales: años 1985/1997; Memorias Secretaría de Hacienda y Crédito Público y años 1998/2002, Secretaría de Finanzas; PIB, Banco Central de Honduras.

^(a) El total de ingresos tributarios difiere del Cuadro II.8 debido a que el diferencial de petróleo se ha reclasificado como un ingreso tributario.

^(b) A partir de junio de 1998, las tasas del Impuesto sobre ventas fueron aumentadas de 7 % y 10% a 12% y 15%, respectivamente, según Decreto 131-98.

^(c) Hasta junio de 1998 era el diferencial de petróleo.

^(d) Datos preliminares. (s/d): Sin datos.

Cuadro 27
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR DEPARTAMENTO PARA EL AÑO 2001 ^(a)
(En miles de Lempiras)

Concepto	Francisco Morazán	Cortés	Ocotepe	Valle	Atlántida	Paraiso	Choluteca	Comayagua	Copán	Islas de la bahía	Yoro	Colón	Olancho	Lempira	Santa Barbara	La Paz	Intibuca	Gracias a Dios	Total
Ingresos tributarios	5 815 955	8 102 025	725 558	688 752	130 627	160 376	114 468	42 792	101 655	44 374	39 725	17 414	25 562	8 827	15 487	3 804	2 815	1 329	16 041 5
Impuesto sobre la renta	1 571 723	1 707 301	2 687	3 322	35 804	11 187	29 044	16 808	67 568	7 608	17 267	5 544	8 753	7 008	6 524	2 410	1 588	678	3 502 8
Personas naturales	91 165	43 668	159	619 40	4 236	2 395	2 730	4 094	5 081	1 118	4 475	777	2 604	81	820	325	185	189	164 7
Personas jurídicas	271 858	426 989	40	79	6 702	1 867	5 980	1 321	15 292	2 294	2 241	164	1 121	11	734	102	39	144	736 9
Pagos a cuenta	388 478	606 916	1 066	883	6 244	2 986	3 422	3 167	35 180	512	6 421	695	841	69	1 412	60	806	310	1 059,4
Retención en la fuente	510 400	307 009	364	1 582	11 966	2 228	14 266	3 568	9 559	2 388	2 665	2 605	1 484	6 832	2 900	1 350	42	26	881 2
Retención art 5 y 25	129 419	256 833	188	249	1 106	543	53	1 528	1 397	91	690	430	438	123	38	406	2	0	393 5
Retención art. 50	22 557	12 664	0	2	150	0	67	274	20	63	80	57	194	0	161	0	17	0	36 3
Intereses art. 9	68 701	45 364	1 154	0	3 451	346	537	1 898	5 655	0	521	711	942	0	337	8	364	0	129 9
Ganancia de capital	67 282	31 003	0	10	167	282	192	18	1 069	54	159	0	5	0	88	5	250	7	100 5
Impuesto sobre la propiedad	120 770	81 620	280	481	6 713	1 580	3 698	2 143	1 542	1 622	2 140	744	1 114	41	744	175	127	131	225 6
Impto. s/ tradición de inmuebles	82 907	66 158	288	505	6 852	1 468	2 430	2 281	1 449	1 376	1 997	689	1 198	40	535	170	132	141	170 6
Impto. al activo neto	27 320	16 073	14	9	359	148	1 159	14	158	290	70	87	20	4	188	16	3	2	45 9
Gravamen trad. domi. de tierras	5 950	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	5,9

(continúa)

Cuadro 27

Concepto	Francisco Morazán	Cortés	Ocotepe	Valle	Atlántida	Paraiso	Choluteca	Comayagua	Copán	Islas de la bahía	Yoro	Colón	Olancho	Lempira	Santa Barbara	La Paz	Intibuca	Gracias a Dios	Total
Herencias, legados y donaciones	1 967	796	0	11	29	52	0	49	20	0	216	0	0	0	14	0	4	0	3,1
Impuestos s/ prod cons y vtas	2 255 242	3 805 007	552 416	332 206	48 572	130 801	66 449	14 296	19 376	27 992	11 486	3 772	8 783	1 730	5 155	508	542	490	7 284,8
Cerveza	1 996	369 890	638	286	0	1	0	0	0	0	3	106	0	0	0	0	0	0	372,9
Aguardiente	16 266	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16,2
Licor compuesto	20 191	5 660	8 109	0	40	103	862	0	102	0	0	0	0	0	508	0	1	0	35,5
Forestal	128	188	0	5	4	0	0	1	0	3	0	0	0	0	2	0	1	0	3
Derivados del petróleo	266 068	413 431	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	679,4
Gaseosas	20 662	234 350	1 812	1 113	0	162	139	0	284	19	151	0	2	0	2	0	0	0	258,6
Ventas 12%	1 846 993	2 242 768	492 166	309 886	44 218	131 154	65 437	14 514	17 603	27 194	11 522	3 739	8 967	1 766	4 265	507	552	502	5 223,7
Ventas 15%	21 410	164 168	6 518	1 447	1 307	357	559	70	561	278	29	3	15	4	224	10	1	0	196
Cigarrillos	817	246 873	7 460	16	189	37	0	1	333	1	0	2	0	0	0	0	0	0	255,7
Selectivos art. varios	44 213	53 049	37 327	5 237	2 972	1 899	610	0	184	605	10	0	2	0	223	0	0	0	146,3
Selectivos sobre vehiculos	11 287	50 640	13 650	20 508	874	180	351	25	676	489	21	0	0	0	56	1	0	0	98,7
Impuesto s/ serv. y act. específicas	1 509 146	1 146 207	912	1 640	15 082	3 858	7 153	9 454	8 578	1 111	8 583	3 025	6 969	0	2 176	709	557	2	2 725,1
Transp. aéreo	76 306	20 725	0	0	1 106	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	98,1
Espectáculos públicos	0	94	0	3	312	0	0	1	0	5	9	0	12	0	0	0	0	0	0
Casinos de juego, envite o azar	86	2 579	0	4	0	0	0	0	0	0	14	0	8	0	0	0	0	0	2,1

(continúa)

Cuadro 27 (conclusión)

Concepto	Francisco Morazán	Cortés	Ocotepe	Valle	Atlántida	Paraiso	Choluteca	Comayagua	Copán	Islas de la bahía	Yoro	Colón	Olancho	Lempira	Santa Barbara	La Paz	Intibuca	Gracias a Dios	Total	
Papel sellado	1 890	81	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,5
Timbres de contratación	174 048	3 483	0	20	124	9	0	0	0	0	16	0	0	0	0	0	0	0	2	177,7
Revaluación de activos	72	534	0	0	3	3	0	0	6	18	1	0	0	0	0	22	19	0	0	
Servicio de vías públicas	100 587	93 389	1 176	2 120	15 536	4 870	9 101	11 910	9 512	1 366	11 332	4 014	9 194	0	2 841	871	737	0	0	278,5
Traspaso de vehículos	8 477	6 582	0	70	380	285	518	732	885	40	226	77	266	0	93	51	0	0	0	18,6
Serv. turísticos	6 189	9 042	0	0	1 284	20	22	61	702	44	59	30	4	0	19	0	0	0	0	17,4
Aporte al patrimonio vial	1 113 738	1 005 708	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 119,4
Otros imptos y lic. diversas act.	4 194	4 754	67	0	224	0	0	3	0	0	27	4	0	0	1	0	0	0	0	9,2
Impuestos s/ import	377 336	1 353 554	163 571	346 577	23 742	11 684	7 316	74	4 328	5 625	219	4306	6	0	829	0	0	7	0	2 299,1
Import. petróleo	896	367 865	280	121 703	10 553	0	1	0	16	0	0	22	0	0	0	0	0	0	0	501,3
Import. terrestre	309 977	536 714	199 392	169 827	4 182	12 711	8 721	30	4 109	169	178	1 434	7	0	1 013	0	0	7	0	1.248
Import. marítima	52 688	365 204	36	30 053	5 313	1 147	167	46	423	4 967	0	2 881	0	0	0	0	0	2	0	462,9
Import. aérea y postal	57 228	19 079	0	8 822	240	42	0	1	429	121	65	0	0	0	0	0	0	0	0	86,0
Recargo import. concesionada	378	32	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuesto beneficios event	3 868	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,8
Premios de urna lotería nac.	3 868	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,8

Fuente: En base a datos de la Dirección General de Presupuesto, Banco Central de Honduras.

(a) Cifras preliminares.

Cuadro 28

PIB Y PIB PER CÁPITA SEGÚN DEPARTAMENTO, 2001

	Departamentos	Estimación del PIB real per cápita (PPA) 2001	Población 2001	Estimación del PIB real (PPA) 2001	PIB real (PPA) 2001 (Porcentaje)
01	- Atlántida	2 430,1	344 099	836 208 566	5,6
02	- Colón	2 047,3	246 708	505 074 554	3,4
03	- Comayagua	2 107,5	352 881	743 694 988	5,0
04	- Copán	1 844,0	288 766	532 474 587	3,6
05	- Cortés	2 578,7	1 202 510	3 100 946 310	20,8
06	- Choluteca	1 998,7	390 805	781 083 164	5,2
07	- El Paraíso	1 919,5	350 054	671 932 092	4,5
08	- Francisco Morazán	2 920,2	1 180 676	3 447 761 200	23,2
09	- Gracias a Dios	2 175,4	67 384	146 586 019	1,0
10	- Intibucá	1 860,0	179 862	334 544 883	2,2
11	- Islas de la Bahía	2 569,9	38 073	97 845 656	0,7
12	- La Paz	1 984,5	156 560	310 689 553	2,1
13	- Lempira	1 715,8	250 067	429 054 139	2,9
14	- Ocotepeque	1 850,8	108 029	199 938 119	1,3
15	- Olancho	1 951,1	419 561	818 607 276	5,5
16	- Santa Bárbara	1 921,6	342 054	657 281 748	4,4
17	- Valle	2 007,7	151 841	304 852 139	2,0
18	- Yoro	2 060,8	465 414	959 110 589	6,4
Total Nacional		2 278,3	6 535 344	14 889 784 529	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en INE. Censo de Población y Vivienda, 2001; INE. Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples (EPHPAM), Mayo 2001; Secretaría de Educación. Censo Escolar 2000; PRAF. Censo Nacional de Peso y Talla, 2001.

Cuadro 29

PRINCIPALES MUNICIPIOS SEGÚN INGRESOS TRIBUTARIOS AÑO 2002 ^(a) ^(b)

Municipio	Ingresos tributarios (Lempiras)	Estructura (Porcentaje)	Estructura acumulada (Porcentaje)
Tegucigalpa, D.C.	425 939 111,0	31,3	31,3
San Pedro Sula	395 778 752,4	29,1	60,4
La Ceiba	61 725 375,1	4,5	64,9
Choloma	37 050 387,1	2,7	67,6
Villanueva	30 495 861,4	2,2	69,9
El Progreso	23 647 175,6	1,7	71,6
Puerto Cortés	22 805 143,0	1,7	73,3
Comayagua	19 118 754,8	1,4	74,7
Choluteca	18 976 996,6	1,4	76,1
Roatán	18 865 398,1	1,4	77,5
Danli	18 063 140,8	1,3	78,8
Tela	14 596 546,7	1,1	79,9
Santa Rosa de Copán	13 919 350,4	1,0	80,9
Resto	259 746 148,3	19,1	100,0
Total muestra	1 360 728 141,3	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

^(a) Datos correspondientes a los ingresos liquidados por 289 municipios.

^(b) Las contribuciones por mejoras se reclasificaron como ingresos tributarios.

Cuadro 30
INGRESOS TRIBUTARIOS, TRANSFERENCIAS Y EGRESOS TOTALES POR CATEGORÍA PARA AÑO
2002 ^{(a) (b) (c)}

Municipios	Nº	Población	En porcentaje del total			Ing. trib / Egr. tot.	Transf 5% / Ing. trib	En lempiras per cápita		
			Ing. trib.	Transf 5%	Egr. tot.			Ing. trib.	Transf. 5%	Egr. tot.
Cat. A	24	3 141 793	82,2	26,8	70,9	54,1	11,4	355,8	40,7	657,6
Tegucigalpa, D.C.	1	928 990	31,3	6,6	20,5	71,4	7,4	458,5	34,0	642,3
San Pedro Sula	1	593 619	29,1	3,3	30,5	44,4	4,0	666,7	26,4	1 500,1
Resto	22	1 619 184	21,8	16,9	19,9	51,2	27,2	182,9	49,7	357,5
Cat. B	60	1 279 201	8,3	16,9	8,5	45,2	71,9	87,8	63,1	194,4
La Lima	1	60 450	0,9	0,7	0,8	53,8	25,8	205,9	53,1	382,6
Tocoa	1	67 837	0,6	0,5	0,5	57,5	31,1	120,7	37,5	209,8
Yoro	1	69 403	0,5	0,6	0,3	62,2	48,0	90,1	43,3	144,7
Resto	57	1 150 914	6,3	15,1	6,9	42,4	84,2	74,2	62,5	174,9
Cat. C	121	1 656 925	8,1	41,8	17,6	21,4	181,5	66,3	120,2	309,3
Puerto Cortés	1	102 618	1,7	15,4	8,5	9,2	321,6	222,2	714,6	2 409,9
Tela	1	84 751	1,1	0,9	1,1	43,7	29,3	172,2	50,5	394,4
Siguatopeque	1	66 406	0,8	0,5	1,0	36,9	24,9	158,0	39,3	427,7
Resto	119	1 469 556	4,5	25,0	7,0	30,4	192,3	42,1	81,0	138,4
Cat. D	84	616 838	1,5	14,5	3,0	23,6	333,5	33,6	112,1	142,6
San Ignacio	1	7 570	0,4	0,2	0,2	116,9	15,4	759,8	116,7	649,9
Sabá	1	24 381	0,3	0,3	0,2	68,8	37,7	148,9	56,1	216,3
Jesús de Otoro	1	22 331	0,1	0,3	0,1	42,5	120,0	47,7	57,3	112,3
Resto	81	584 887	0,8	13,8	2,6	13,7	638,0	17,6	112,2	128,7
Total	289	6 694 757	100,0	100,0	100,0	46,7	35,0	203,3	71,2	435,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

(a) Incluye la información de 289 municipios, excepto Santa Rosa de Aguán, San Sebastián (departamento de Comayagua), San Francisco de Becerra, Concepción del Norte, San José (departamento de Comayagua), La Libertad (departamento de Francisco Morazán), Villeda Morales, San Antonio (departamento de Intibucá) y Valladolid, quienes no presentaron información.

(b) Las contribuciones por mejoras se reclasificaron como ingresos tributarios.

(c) Las transferencias incluyen las realizadas a las municipalidades puerto.

Cuadro 31
INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES POR CATEGORÍA PARA EL AÑO 2002 ^{(a) (b)}

Municipios	Nº	En porcentaje del PIB ^(c)				Impuestos	En porcentaje del total		
		Impuestos	Tasas y derechos	Contrib. por mejoras	Total tributos		Tasas y derechos	Contrib. por mejoras	Total tributos
Cat. A	24	0,60	0,35	0,08	1,03	58,5	33,8	7,7	100,0
Tegucigalpa, D.C.	1	0,29	0,10	0,00	0,39	73,9	25,7	0,5	100,0
San Pedro Sula	1	0,16	0,14	0,06	0,37	44,2	38,5	17,2	100,0
Resto	22	0,15	0,11	0,01	0,27	55,4	39,3	5,3	100,0
Cat. B	60	0,06	0,04	0,00	0,10	56,9	42,2	1,0	100,0
La Lima	1	0,01	0,00	0,00	0,01	56,9	43,1	0,0	100,0
Tocoa	1	0,00	0,00	0,00	0,01	52,1	47,9	0,0	100,0
Yoro	1	0,00	0,00	0,00	0,01	55,5	44,5	0,0	100,0
Resto	57	0,05	0,03	0,00	0,08	57,4	41,3	1,3	100,0
Cat. C	121	0,06	0,04	0,00	0,10	62,4	37,0	0,6	100,0
Puerto Cortés	1	0,01	0,01	0,00	0,02	62,4	37,6	0,0	100,0
Tela	1	0,01	0,01	0,00	0,01	46,3	50,4	3,3	100,0
Siguatopeque	1	0,01	0,00	0,00	0,01	52,3	47,7	0,0	100,0
Resto	118	0,04	0,02	0,00	0,06	67,9	31,9	0,3	100,0
Cat. D	84	0,01	0,01	0,00	0,02	70,0	30,0	0,0	100,0
San Ignacio	1	0,00	0,00	0,00	0,01	92,0	8,0	0,0	100,0

(continúa)

Cuadro 31 (conclusión)

Municipios Descripción	Nº	En porcentaje del PIB ^(c)				Impuestos	En porcentaje del total		
		Impuestos	Tasas y derechos	Contrib. por mejoras	Total tributos		Tasas y derechos	Contrib. por mejoras	Total tributos
Sabá	1	0,00	0,00	0,00	0,00	63,7	36,3	0,0	100,0
Jesus de Otoro	1	0,00	0,00	0,00	0,00	79,5	20,5	0,0	100,0
Resto	81	0,01	0,00	0,00	0,01	58,9	41,1	0,0	100,0
Total	289	0,74	0,44	0,08	1,26	58,8	34,7	6,4	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SGyJ.

^(a) Incluye la información de 289 municipios, excepto Santa Rosa de Aguán, San Sebastián (departamento de Comayagua), San Francisco de Becerra, Concepción del Norte, San José (departamento de Comayagua), La Libertad (departamento de Francisco Morazán), Villeda Morales, San Antonio (departamento de Intibucá) y Valladolid, quienes no presentaron información.

^(b) Las contribuciones por mejoras se reclasificaron como ingresos tributarios.

^(c) El PIB de 2002 es de L\$ 108.124 millones según datos del BCH.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****medio ambiente y desarrollo****Números publicados**

102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org [www](#)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extra-pampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel-

- Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
119. Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
120. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
121. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman (LC/L.2465-P), N° de venta: S.05.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
122. Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. Olga Segovia, Ricardo Jordán (LC/L.2466-P), N° de venta: S.05.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
123. Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina. Javier Curcio. (LC/L.2467-P), N° de venta: S.05.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
124. Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Nora Clichevsky (LC/L.2472-P), N° de venta: S.05.II.G.218 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
125. Agriculturalization as a syndrome: a comparative study of agriculture in Argentina and Australia. Sarah Young (LC/L.2531-P), Sales N°: E.06.II.G.58 (US\$ 10.00), May, 2006. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
126. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. Nicolo Gligo V (LC/L.2533-P), N° de venta: S.06.II.G.60 (US\$ 10.00), mayo 2006. E-mail: joseluis.samaniego@cepal.org [www](#)
127. Previendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco Legal. Nora Clichevsky (LC/L.2592-P), N° de venta: S.06.II.G.121 (US\$ 10.00), agosto 2006. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
128. Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L. 2632-P), N° de venta: S.06.II.G.158 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: