



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



FOPRIDEH
Federación de Organizaciones
No Gubernamentales para
el Desarrollo de Honduras

CONSULTORÍA SOBRE EL INFORME FINAL: MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS

Consultor
David Carías Dávila

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
☎ 2239-8455, 2239-8339, 2239-8433

✉ foprیده@foprیده.org

🌐 www.foprیده.org

INFORME FINAL: MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	DIAGNÓSTICO DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS	5
III.	RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL	11
1.	<i>Sobre el Sistema Jurídico Municipal</i>	11
2.	Disposiciones Legales para el Régimen Municipal	13
3.	<i>Desafíos Jurídicos ante la Descentralización Fiscal</i>	22
IV.	PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA	30
V.	MANUAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	35
1.	<i>Sobre el Manual</i>	35
2.	Indicadores sobre la Descentralización Fiscal en las Mancomunidades del Proyecto	38
2.1	Grado de Urbanización (GU) por Mancomunidad	38
2.2	Coeficiente de Autonomía Financiera (AF) por Mancomunidad	39
2.3	Ingreso Per-cápita por Mancomunidad.....	40
2.4	Ahorro o Déficit en Cuenta Corriente por Mancomunidad	40
2.5	Esfuerzo de Inversión por Mancomunidad	41
VIII.	ANEXOS	43
ANEXO A:	Diagnóstico Descentralización Fiscal en Honduras.....	43
ANEXO B:	Régimen Jurídico Municipal.....	43
ANEXO C:	Plan de Acción Del Programa.....	43
ANEXO D:	Manual sobre Descentralización Fiscal.....	43
ANEXO F:	Indicadores Financieros sobre la Descentralización Fiscal en las Mancomunidades del Proyecto	43
ANEXO G:	Directorio Institucional	43

I. INTRODUCCIÓN

La Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), está desarrollando el Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización, financiado con recursos de la USAID. Uno de los resultados principales del Proyecto es **Fortalecido el Marco Jurídico para la Autonomía Fiscal Municipal**, con el cual se pretende fomentar, apoyar e incidir en el marco regulatorio fiscal, aprovechando y generando espacios de diálogo y concertación sobre iniciativas que propicien una descentralización fiscal y acompañamiento formativo y educativo que produzca la apropiación e identificación del tema por parte de la ciudadanía, los gobiernos locales y el gobierno central.

Entre otros aspectos, existe un especial interés en los temas de recaudación de los ingresos y desarrollo de capacidades locales, mediante: 1) la adopción e implementación de reformas legales, fiscales y administrativas, 2) un exigible equilibrio financiero entre recursos transferidos y recursos propios, y 3) la capacidad de financiar costos operativos y de inversión con fondos propios.

Los resultados de la Consultoría EL MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS, se han producido una serie de insumos que a juicio del proyecto, constituyen la base de dialogo de política para promover la armonización de estrategias conducentes a un marco regulatorio unificado sobre la descentralización fiscal y que promueva la autonomía financiera de las municipalidades.

En consecuencia, el presente estudio provee una serie de fundamentos que permitirán ser utilizados, por la sociedad hondureña, para reflexionar conjuntamente con actores involucrados en el tema de descentralización fiscal, sobre puntos clave que permitirían mejorar la situación financiera de las municipalidades, siempre que existan procesos de fortalecimiento a las finanzas públicas centrales y locales, propiciadas por reformas y el diseño de sistemas de mejoramiento y ampliación de su quehacer fiscal.

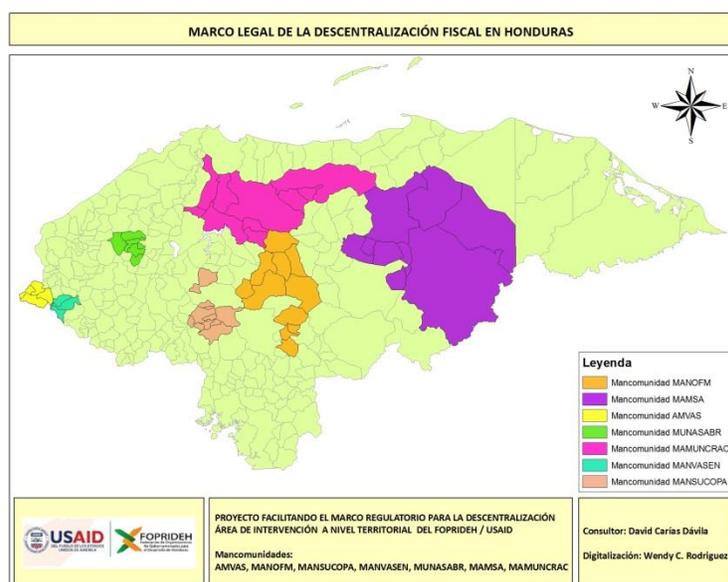
Como primer insumo se presenta un diagnóstico sistemático del proceso de descentralización fiscal, con base en el marco normativo y los aportes realizados por estudio recientes en materia de descentralización política, administrativa y fiscal; en donde además se incluye una evaluación de los avances del proceso de descentralización fiscal en el país, que incluye algunos indicadores de impacto, efecto y cumplimiento que facilitan el análisis y medición en términos del progreso alcanzado en el marco de la descentralización fiscal en Honduras y los aspectos del contexto político del mismo.

Seguidamente, se presenta un análisis sobre el Régimen Municipal Hondureño, el cual incorpora una exhaustiva recopilación y comparación de propuestas en donde se destacan, entre otros, apartados legales sobre aspectos relacionados a la

descentralización fiscal del Estado, sistemas de transferencias, los recursos del crédito y fiscalización del gasto, la participación ciudadana y sistemas de rendición de cuentas; dentro de este apartado se esbozan los principales desafíos que se deben sortear desde una perspectiva de reforma jurídica integral.

Para la tercera sección del estudio se propone, por medio de un plan de acción, las acciones que desde el Proyecto pueden impulsarse, para un mayor y más científico conocimiento e involucramiento de los actores clave de la descentralización, mediante un ordenamiento sistemático de temas que implican el desarrollo de un proceso que va desde el aprendizaje sobre la temática de descentralización fiscal para algunos actores, el análisis crítico de la problemática, obstáculos y propuestas de solución para otros, y la incidencia de en los tomadores de decisiones en quienes tienen iniciativa de Ley y en los legisladores.

La sección cuarta incluye un Manual Descentralización Fiscal. Honduras: “Municipios Ricos, Alcaldías Pobres”, el cual pretende ser un insumo de capacitación que aborda el tema de descentralización fiscal en Honduras e incorpora un apéndice de indicadores financieros de las alcaldías que conforman las siete mancomunidades del Programa.^{1/}



Finalmente se entrega un directorio institucional y de funcionarios claves en el proceso de descentralización en instituciones públicas y no gubernamentales.

^{1/} Las Beneficiarias del Programa son: 1. La Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (AMVAS), 2. La Mancomunidad de Municipios del Norte y Occidente de Francisco Morazán (MANOFM), 3. La Mancomunidad de Municipios del Suroeste del Valle de Comayagua y la Paz (MANSUCOPA), 4. La Mancomunidad de Municipios del Valle de Sensenti (MANVASEN), 5. La Mancomunidad de Municipios de la Región Sur Oeste de Santa Bárbara (MUNASABR), 6. La Mancomunidad de Municipios Mártires de la Sierra de Agalta (MAMSA) y 7. La Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Aguán y Cuyamapa (MAMUNCRAC)

II. DIAGNÓSTICO DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS

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

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

Tabla 1: Indicadores de Descentralización Fiscal y Autonomía Municipal

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

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

En lo que respecta a la autonomía municipal, entendida como la capacidad propia de las municipalidades de financiarse a si mismas, la correspondencia fiscal media o sea la relación de recursos propios municipales con los gastos totales, se ubicó en promedio en un 50%, pasando de un 56% en el año 2002, a un 23% en el 2010, esto indica que los municipios no alcanzan a cubrir los compromisos municipales con recursos propios y requieren de fuentes externas para ello, tendencia que se a crecenta en el periodo analizado. Si a este indicador le agregamos las transferencias del gobierno central, en el margen la situación mejora, ya que este indicador paso a tener un promedio de 71% en el mismo período, sin embargo el mismo no logra financiar todo el gasto municipal.

Un grado de autonomía municipal extrema, independientemente del cumplimiento o no a los límites al gasto de funcionamiento establecidos en la Ley de Municipalidades, sería la relación de recursos propios versus los gastos corrientes, el cual indicaría si las municipalidades, al menos, podrían cubrir su propia operatividad; esta relación alcanzó en promedio, durante el 2002 al 2010, de 103%, con lo cual se evidencia que las alcaldías generan recursos suficientes para cubrir sus gastos operativos, pero no generan recursos suficientes para financiar la inversión y la provisión de bienes públicos.

En consecuencia, las alcaldías no han superado el umbral de la verdadera autonomía local como resultado de su dependencia financiera de fuentes externas para asumir las responsabilidades del desarrollo.

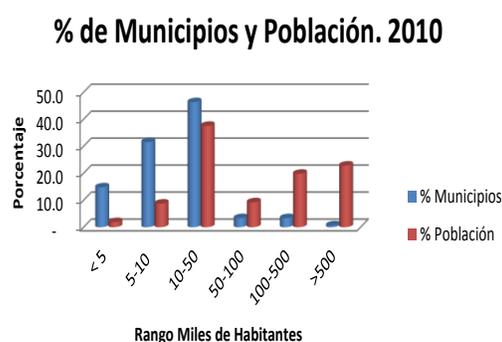
Por su parte, las transferencias del gobierno central alcanzarían a cubrir, en promedio, el 41% de los gastos de capital y un 34% sería cubierto vía endeudamiento, en ambos casos y no obstante a que ambos son fuentes externas al municipio, se toman en cuenta porque manejándolos eficientemente se puede promover una efectiva descentralización fiscal. Lo importante en este grupo de recursos es garantizar la regularidad de las transferencias e impulsar un mecanismo regulado de acceso al crédito municipal por medio de una ventanilla al financiamiento local.

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

Tabla 2 Dinámica Demográfica

POBLACIÓN Y MUNICIPIOS POR RANGO. 2010				
RANGO POBLACIONAL HABITANTES	Número de Municipios	% Municipio	Población 2010*	% Población
MENOS DE 5,000	44	14.8	151,651	1.9
5,001 - 10,000	94	31.5	702,425	8.7
10,001 - 50,000	138	46.3	3,021,128	37.5
50,001 - 100,000	10	3.4	741,730	9.2
100,001 - 500,000	10	3.4	1,592,455	19.8
MÁS DE 500,000	2	0.7	1,836,602	22.8
TOTAL	298	100.0	8,045,991	100.0

* Datos estimados en base al Censo del 2001

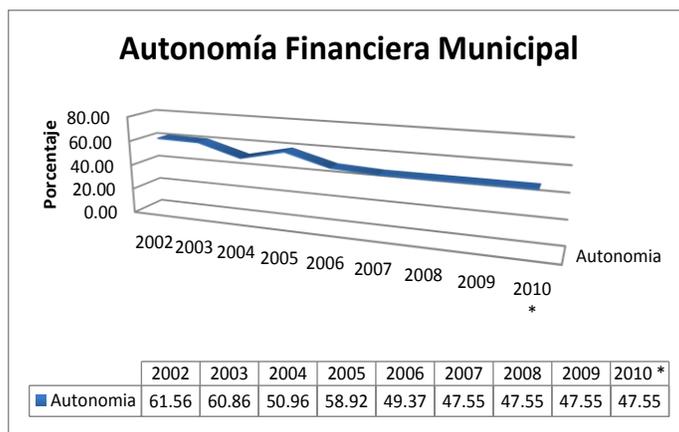


Este grado de urbanización conlleva necesidades considerables y urgentes en materia de infraestructuras y servicios públicos locales que todavía no han sido cubiertas en forma estratégicamente satisfactoria, no solo en los grandes conglomerados, sino en los municipios expulsores de población.

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

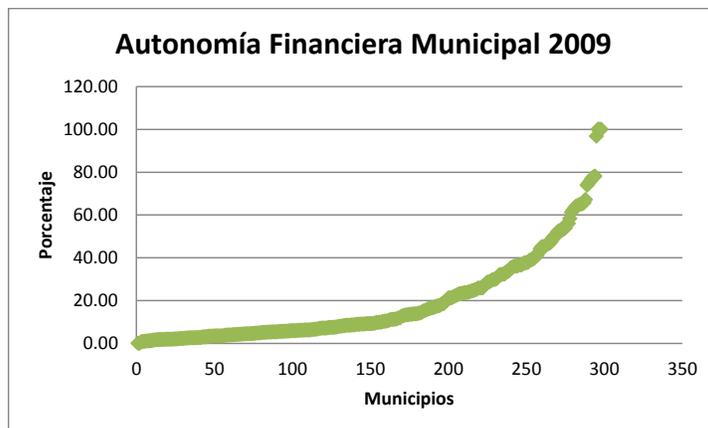
En otro orden de consideraciones, se entiende que las diferencias en el desarrollo municipal producen dos tipos de problemas desde el punto de vista de la descentralización fiscal. El primero, denominado “desequilibrio fiscal vertical”, que se produce porque los recursos propios (impuestos y tasas) asignados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

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



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

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



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINEMUN.

El segundo, denominado “desequilibrio horizontal”, se origina en las disparidades en ingresos per cápita entre municipios y, en consecuencia, en la capacidad fiscal, impidiendo proporcionar canastas similares de bienes y servicios públicos a sus comunidades. Así mismo, para acercar a niveles de igualdad a municipios que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto (desequilibrio horizontal), se requiere de transferencias compensadoras que garanticen la equidad mediante un estándar mínimo de servicios en todos los municipios.

Con el afán de esbozar los desequilibrios horizontales se analizó la Tabla 3 que muestran, para el período 2002 al 2009, la dispersión en los ingresos corrientes per cápita de las municipalidades en Honduras. Acá se observa que la gran mayoría de municipios (alrededor de 250) no alcanzan a superar los 1 mil Lempiras por habitante de ingresos propios, mientras que solo unos pocos superan los 5 mil Lempiras por habitante. No obstante, durante el período analizado, se observa que en promedio los municipios están ejerciendo una mayor presión tributaria, a nivel per cápita.

Tabla 3: Desequilibrio Horizontal entre Municipalidades
Ingreso Per cápita en Lempiras
2002 - 2009

Ingreso Percapita	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Promedio	77.14	93.78	98.16	203.26	168.70	228.15	592.30	220.34
Máximo	1,842.03	1,519.69	1,818.26	8,512.19	4,562.74	14,128.77	15,338.53	2,730.69
Mínimo	0.34	1.49	3.90	1.25	1.15	2.32	2.39	9.04

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



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

Sustentado en el comportamiento de los Ingresos corrientes y la población estimada para el 2010, en la tabla 4 se muestra las desigualdades en la capacidad de generar recursos propios en forma per cápita, por categorías de municipios para el año 2010.

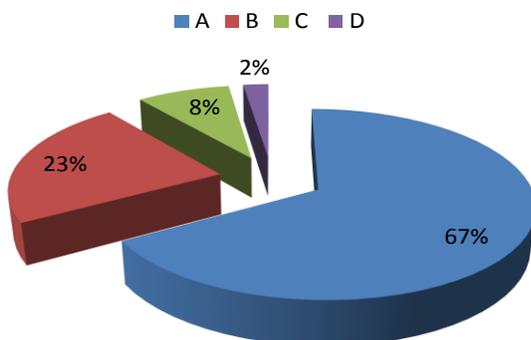
Tabla 4: Desigualdad En La Capacidad Fiscal Propia Por Categorías de Municipios 2010*/

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

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

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

Ingresos Propios Percapita 2010* por Categoría Municipal



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

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

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

III. RÉGIMEN JURÍDICO MUNICIPAL

1. Sobre el Sistema Jurídico Municipal

El marco legal que rige a los Gobiernos Municipales en Honduras es el conjunto de normas jurídicas establecidas en la legislación nacional que se encuentran vigentes en un momento determinado. En el caso del régimen municipal hondureño, el ordenamiento jurídico está formado, en primera instancia, por la Constitución de la República, que se erige como la norma primaria; un segundo nivel sería regido por la Ley de Municipalidades y sus reformas emanadas del Poder Legislativo, así como de otras leyes relacionadas en forma conexa a los Gobiernos Municipales y que determinan competencias jurisdiccionales; en tercera posición se identifican las manifestaciones de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, tales como los reglamentos, códigos, normas, disposiciones generales y otras regulaciones como los convenios y contratos a nivel



ministerial y finalmente, en cuarta instancia, en los instrumentos jurídicos municipales, como son las ordenanzas, reglamentos, regulaciones internas, manuales y el propio plan de arbitrios municipal, entre otros que tienen aplicación únicamente en el término municipal. Sin duda, los tratados internacionales también forman parte del marco jurídico municipal, pero al ser suscritos por el Estado Nacional y, autorizado

por el Congreso de la República, pasan a ser considerados como una normativa nacional.

El comprender la dinámica de esta organización jurídica resulta indispensable para entender la forma en que el régimen municipal ha experimentado modificaciones a lo largo de casi dos siglos; sin minimizar la génesis del orden institucional que la caracterizó durante el período colonial y que tiene sus orígenes en la organización del Estado Español.^{2/}

Por otra parte, desde una perspectiva dinámica en el sistema jurídico municipal, entenderíamos que entre más superior es la jerarquía de una Ley, la misma determina los principios que regirán el sistema mismo y en consecuencia no requieren modificaciones, salvo que se definan un cambio de orientación jurídica. En contraposición, diríamos que

^{2/} Señala Carmen Fiallos en “Los Municipios de Honduras”, que el municipio o ayuntamiento hondureño de la época colonial era réplica exacta del municipio hispano, y tal semejanza se entiende si se advierte que los conquistadores reprodujeron sus instituciones en los territorios invadidos.

entre mas local es una norma la misma regula actividades operativas que pueden ser modificadas recurrentemente por la autoridad local, en este caso la Corporación Municipal.

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

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

Históricamente la Ley de Municipalidades ha regido sobre el concepto del municipio y la división del territorio nacional; sobre los departamentos y los municipios; sobre el territorio, población y organización de la alcaldía y de la comunidad; así como en lo concerniente a la hacienda municipal y sobre el personal municipal. Por otra parte, la Ley de Municipalidades define y delimita las atribuciones inherentes al municipio, lo cual es de importancia significativa en vista que, en él, se establecen las competencias municipales y, en consecuencia, orienta las relaciones de coordinación y delimitación de funciones con otras leyes nacionales y/o instituciones públicas sectoriales. Dicho de otra forma, la Ley de Municipalidades está íntimamente relacionada con otras leyes nacionales bajo una relación de complementariedad jurisdiccional y no jerárquica, la cual es necesaria delimitar y regular. ^{3/} Esta tarea es competencia exclusiva del Congreso Nacional por medio de iniciativas de ley, presentada por los Parlamentarios o el Poder Ejecutivo.

^{3/} Ver Estudio de Conflictos de Competencias Municipales Constitucionales en el Marco Legal Vigente. Ramón F. Izaguirre y Asociados. AMHON. Dic. 2009

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

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

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

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

2. Disposiciones Legales para el Régimen Municipal

A continuación se presenta, de manera resumida, las principales disposiciones normativas relevantes en cuanto a los preceptos municipales vinculados a la descentralización fiscal en la Ley de Municipalidades y que se resumen así:

- a) La definición y los alcances de la Autonomía Municipal
- b) Define el patrimonio local por medio de La Hacienda Municipal

- c) Establece las potestades tributarias municipales, por medio de la creación de un régimen tributario uniforme para todos los gobiernos locales.
- d) La creación de un sistema de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales.
- e) Delimita las potestades en el endeudamiento municipal
- f) Regula el Presupuesto Municipal
- g) Establece las funciones y competencias locales.

Tabla 5: Disposiciones Legales para el Régimen Municipal

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
a) Autonomía Local	Constitución de la República de Honduras (Decreto No. 131 de 11 enero de 1982); Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 de 1990 y sus reformas), Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto No. 44-2002)	<p>Se establece la Autonomía Local, entendida esta como la potestad de los Gobiernos Municipales para dotarse a sí mismos de normas propias y de gestionar sus respectivos intereses. Sustentados en la legislación hondureña⁴/ existe autonomía municipal para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La libre elección de autoridades mediante sufragio directo y secreto, de conformidad con el Artículo 102 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y durarán en sus funciones 4 años. - La libre administración y las decisiones propias dentro de la ley, los intereses generales de la nación y sus programas de desarrollo. - La facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del municipio, con atención especial a la conservación, reforestación y preservación del medio ambiente. - La elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto. - La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales. - La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y las necesidades municipales. <p>Artículos relevantes de la Ley de Municipalidades:</p> <p>No. 2 La municipalidad es la estructura básica territorial del Estado.</p> <p>No. 3 Los municipios autónomos son administrados por corporaciones electas directamente por el pueblo.</p> <p>No. 12 Describe los postulados de la autonomía municipal</p> <p>No. 13 Define las atribuciones de las municipalidades</p> <p>No. 14 Se reconoce a la municipalidad como el órgano de gobierno y administrador del municipio.</p> <p>No. 15 Establece que la creación o fusión de un municipio corresponde a la Asamblea Legislativa.</p> <p>No. 16A El gobierno central transferirá a todo municipio de recién creación recursos financieros para su gestión.</p> <p>No. 16B Facultad de los municipios a mancomunarse con otros aledaños por obligación o necesidad para su existencia.</p> <p>No. 18 Las municipalidades están obligadas a elaborar el Plan Regulador de ciudades.</p>

⁴/ Ley de Municipalidades: artículo 12-A y Constitución Política : artículos 294 y 298

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
b) Autonomía Local	Constitución de la República de Honduras (Decreto No. 131 de 11 enero de 1982); Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 de 1990 y sus reformas), Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto No. 44-2002)	<p>No. 19 En casos especiales los municipios tienen la potestad de fusionarse.</p> <p>No. 20 Facultad de los municipios para asociarse bajo cualquier forma para el mejor cumplimiento de sus funciones o atribuciones.</p> <p>No. 25 Se define a la corporación municipal como el órgano deliberativo y máxima autoridad de la municipalidad. Las autoridades de la corporación serán electas por el pueblo.</p> <p>No. 31 (Incisos A y B), 64 y 100 Las corporaciones municipales y el alcalde tienen la potestad para nombrar libremente a los empleados de su dependencia.</p> <p>Art. 33 inciso B Facultad del alcalde para convocar a cabildo abierto, previa autorización de la corporación.</p> <p>No. 43 Se reconoce al alcalde como el representante legal de la municipalidad y facultado para su administración general.</p> <p>No. 63 y 99 Facultad del alcalde para nombrar titulares de otros órganos de administración, y potestad de la corporación de crear empresas o cualquier ente municipal desconcentrado.</p>

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
<p>c) La Hacienda Municipal</p>	<p>Ley de Municipalidad es. Artículos 68, 69 y 73</p>	<p>La Hacienda municipal se integra por: a) las tierras urbanas y rurales, así como los demás bienes inmuebles cuyo dominio o posesión corresponda a la municipalidad, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales; b) las tierras urbanas registradas a favor del Estado y cuyo dominio le sea transferido por el Poder Ejecutivo a cualquier título; c) las tierras nacionales o ejidales que en concepto de áreas para crecimiento poblacional sean concedidas por el Estado (se prevé que las tierras rurales de vocación agrícola ganadera quedan sujetas a lo prescrito en la Ley de Reforma Agraria); d) las aportaciones que el Poder Ejecutivo haga a favor de las municipalidades o los recursos que les transfiera; e) los valores que adquiera la municipalidad en concepto de préstamos, con entidades nacionales y extranjeras; f) los recursos que la municipalidad obtenga en concepto de herencia, legados o donaciones; g) los demás bienes, derechos, ingresos o activos de cualquier clase que perciba o le correspondan a la municipalidad.</p> <p>La Hacienda municipal se administra por la Corporación Municipal por sí o por delegación en el alcalde, dentro de cada año fiscal, que comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año.</p> <p>En la Ley de Municipalidades se prevé que los ingresos de la municipalidad se dividen en tributarios y no tributarios. Los primeros son aquellos que provienen de impuestos, tasas por servicios y contribuciones. Los ingresos no tributarios son los que ingresan a la municipalidad en concepto de ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones, multas, recargos, intereses y créditos.</p>

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
<p>c) Potestades Tributarias</p>	<p>Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 año 1990: Artículos 75 al 84 y las reformas del Decreto 127-2000 y Decreto 143-2009)</p>	<p>Las municipalidades quedan facultadas^{5/} para cobrar los impuestos sobre Bienes inmuebles; el Personal; el de Industria, Comercio y Servicios; el de Extracción y explotación de recursos y el Pecuario. Asimismo establecer la aplicabilidad de las tasas a la prestación de servicios municipales directos e indirectos; a la utilización de bienes inmuebles o ejidales y los servicios administrativos que afecten o benefician al habitante del término municipal.</p> <p>No obstante, la autonomía tributaria se ve limitada por el hecho de que el Congreso de la República se reserva la aprobación, modificación o derogatoria de los impuestos. Las alcaldías no tienen facultad para exonerar o condonar impuestos, pero si a establecer planes de pago. Así las municipalidades sólo tienen potestad de proponer modificaciones a los impuestos. Por otro lado las municipalidades si tienen la capacidad legal de crear tasas por servicios y contribuciones, por medio del Plan de Arbitrios, el cual es un instrumento de indudable importancia en los ingresos de los Municipios, y que se sanciona una vez por año.</p> <p>Cada Plan de Arbitrios establece las tasas con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y que ésta únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio. En lo que respecta a los impuestos, los Planes de Arbitrios prácticamente reiteran el contenido de los artículos del Reglamento General, con el propósito de poner en conocimiento de sus habitantes dichos criterios, dado que estos deben ser publicados por cada Municipalidad.</p> <p>Artículos relevantes de la Ley de Municipalidades:</p> <p>No. 70 y 71 Las municipalidades están facultadas para titular a favor de terceros los terrenos de su propiedad pudiendo adquirir recursos financieros a cambio. Los ingresos se destinarán exclusivamente para proyectos de beneficio a la comunidad.</p> <p>No. 74, 84, 85 y 86 Competencia de las municipalidades el crear las tasas por servicio y monto por contribución, a excepción de crear o modificar impuestos.</p> <p>No. 121 Las municipalidades no están facultadas para condonar tributos, moras o cualquier recargo; pero si, para establecer planes de pago.</p> <p>No. 122 Las municipalidades gozan de la exención de impuestos.</p> <p>No. 122A Es obligación de las instituciones descentralizadas y de los cultivos no tradicionales de pagar los impuestos municipales correspondientes.</p>

^{5/} Ley de Municipalidades: artículos 75 al 84

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
<p>d) Régimen de Transferencias Intergubernamental^{6/}</p>	<p>Reforma a la Ley de Municipalidades (Decreto 143 del año 2009), Artículo 91. Transferencias a las Municipalidades Puerto) (Decreto No.72-86 de mayo de 1986)</p>	<p>Según el Artículo 91 del Decreto 143-2009 contentivo de una reforma a la Ley de Municipalidades, se indica que el estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y directamente de la Secretaría de Estado en el despacho de Finanzas (SEFIN) a las cuentas de las municipalidades registradas en el sistema bancario nacional el 7% en el año 2010, el 8% en el año 2011, el 9% en el año 2012, 10% en el año 2013 y 11% del año 2014 en adelante.</p> <p>Este porcentaje será distribuido así:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Un 50% de la transferencia se distribuirá en partes iguales a las municipalidades; b) Un 50% será distribuido conforme a los criterios siguientes: <ul style="list-style-type: none"> i) 20% conforme a población proyectada con base al último Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ii) 30%, por pobreza, de acuerdo a la población pobre de cada municipio, en base a necesidades básicas insatisfechas según el último Censo de Población y Vivienda. <p>Las transferencias efectuadas por la Empresa Nacional Portuaria a las municipalidades puerto, implican el 4% de los ingresos derivados del movimiento portuario- aduanero en cada uno de esos municipios, excepto el municipio de Amapala que recibe el 8% (Decreto No. 72-86 de mayo de 1986).</p> <p>Durante muchos años, estas municipalidades puerto, han recibido mejores beneficios, que aquellas acogidas al régimen de transferencia del 5% de los ingresos tributarios del gobierno central, dado el generalizado incumplimiento de otorgamiento de dicho porcentaje estipulado en la Ley de Municipalidades.</p> <p>A medida que haya mayor grado de cumplimiento gubernamental en la asignación de recursos para hacer frente al compromiso con las municipalidades y en función de la elevación del porcentaje a ser aplicado a partir del 2010, es bastante factible el traslado de algunas de estas municipalidades puerto hacia este régimen.</p>

^{6/} Ley de Municipalidades, artículo 91

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
<p>e) Potestades de Endeudamiento Local</p>	<p>Constitución de la República (Decreto No. 131 de 1982, numeral 19 del Artículo 105); Ley de Municipalidad es (Decreto No. 134 del año 1990, Artículo 87, 90); Reglamento General de la Ley de Municipalidad es (Acuerdo 018 del año 1993, Artículos 186 al 194) y la Ley Orgánica del Presupuesto.</p>	<p>Según la Ley de Municipalidades y su Reglamento, al igual que la Ley de Crédito Público^{7/}, las municipalidades pueden contratar empréstitos y realizar otras operaciones financieras con cualquier institución nacional, de preferencia estatal. Cuando los empréstitos se realicen con entidades extranjeras, se seguirán los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público. También, 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 de Honduras.</p> <p>No. 87 Potestad de las municipalidades para contratar empréstitos y donaciones y realizar otras operaciones financieras, regulado por leyes específicas</p> <p>No. 88 Las municipalidades podrán emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, con autorización de la Secretaría de Finanzas, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central de Honduras.</p> <p>Según la Ley de Municipalidades (Artículo 90) 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.</p> <p>A este respecto, el artículo 191 del Acuerdo No 018-93 reglamentario de la Ley de Municipalidades modifica esta condición ya que en el caso que la municipalidad contrate empréstitos o emita bonos para financiar obras cuya inversión no es recuperable, ésta no podrá destinar más del 20% de sus ingresos ordinarios anuales para amortizar el pago de esas deudas. Al tomar la amortización y no el servicio de deuda, en relación con los ingresos ordinarios, la reglamentación amplió el espacio para el endeudamiento municipal.</p> <p>Por otra parte se hace manifiesto la obligación de las municipalidades de solicitar la aprobación previa del Congreso de la República, cuando exista resolución de contratar un préstamo cuyo servicio de deuda será asumido en parte o en su totalidad por la siguiente administración.</p>

^{7/} Ley de Municipalidades Artículo 87. Reglamento general de la Ley de Municipalidades, artículos 186 al 194, Ley Orgánica del Presupuesto.

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES														
f) El Presupuesto Municipal	Ley de Municipalidad es (Decreto No. 134 del año 1990 y sus reformas)	<p>Según el artículo 92, de la Ley de Municipalidades el presupuesto es el plan financiero por programas de obligatorio cumplimiento del gobierno municipal, que responde a las necesidades de su desarrollo, y que establece las normas para la recaudación de los ingresos y la ejecución del gasto y la inversión.</p> <p>Los artículos 93 y 94 de la Ley de Municipalidades se ocupan de los requisitos exigidos para el presupuesto de egreso y de ingresos, mientras que en el artículo 98 se señalan los principios básicos a que debe sujetarse la formulación y ejecución del presupuesto, a saber: a) los egresos en ningún caso podrán exceder a los ingresos; b) los gastos fijos ordinarios solamente podrán financiarse con los ingresos ordinarios de la municipalidad; c) sólo podrá disponerse de los ingresos extraordinarios a través de ampliaciones presupuestarias; d) los ingresos extraordinarios únicamente podrán destinarse a inversiones de capital; e) no podrá contraerse ningún compromiso ni efectuarse pagos fuera de las asignaciones contenidas en el presupuesto, o en contravención a las disposiciones presupuestarias del mismo; f) los bienes y fondos provenientes de donaciones y transferencias para fines específicos no podrán ser utilizados para finalidad diferente, y g) no podrán hacerse nombramientos ni adquirir compromisos económicos cuando la asignación esté agotada o resulte insuficiente, sin perjuicio de la anulación de la acción y la deducción de las responsabilidades correspondientes,</p> <p>Asimismo, se establece una tipología de los municipios, acorde con la disposición de que los gastos de funcionamiento no podrán exceder de los siguientes límites:</p> <table border="1" data-bbox="764 1171 1268 1503"> <thead> <tr> <th data-bbox="764 1171 1089 1251"><i>Ingresos anuales corrientes</i></th> <th data-bbox="1089 1171 1268 1251"><i>Límite del presupuesto</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="764 1251 1089 1293">Hasta 3,000,000</td> <td data-bbox="1089 1251 1268 1293">Hasta 65%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1293 1089 1335">De 3,000,000.01 hasta</td> <td data-bbox="1089 1293 1268 1335">Hasta 60%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1335 1089 1377">De 10,000,000.01 hasta</td> <td data-bbox="1089 1335 1268 1377">Hasta 55%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1377 1089 1419">De 20,000,000.01 hasta</td> <td data-bbox="1089 1377 1268 1419">Hasta 50%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1419 1089 1461">De 32,000,000.01 hasta</td> <td data-bbox="1089 1419 1268 1461">Hasta 45%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="764 1461 1089 1503">De 50,000,000.01 en</td> <td data-bbox="1089 1461 1268 1503">Hasta 40%</td> </tr> </tbody> </table> <p>El objetivo de esta disposición es promover la disciplina fiscal y buscar mayores niveles de eficiencia en el gasto municipal.</p> <p>Por otra parte, y en relación con la materia presupuestal, se adicionó la disposición de que las municipalidades sólo podrían contratar obras o servicios necesarios para el desarrollo del municipio con las personas naturales o jurídicas que tengan capacidad legal para ello.</p>	<i>Ingresos anuales corrientes</i>	<i>Límite del presupuesto</i>	Hasta 3,000,000	Hasta 65%	De 3,000,000.01 hasta	Hasta 60%	De 10,000,000.01 hasta	Hasta 55%	De 20,000,000.01 hasta	Hasta 50%	De 32,000,000.01 hasta	Hasta 45%	De 50,000,000.01 en	Hasta 40%
<i>Ingresos anuales corrientes</i>	<i>Límite del presupuesto</i>															
Hasta 3,000,000	Hasta 65%															
De 3,000,000.01 hasta	Hasta 60%															
De 10,000,000.01 hasta	Hasta 55%															
De 20,000,000.01 hasta	Hasta 50%															
De 32,000,000.01 hasta	Hasta 45%															
De 50,000,000.01 en	Hasta 40%															

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
g) Asignación de Funciones	Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 del año 1990 y sus reformas)	<p>En cuanto a las responsabilidades de los municipios, se identifican las siguientes: provisión de agua potable, de los cementerios, de la recolección de los residuos sólidos y de las aguas servidas en la salud y en el ambiente; de los mercados en el consumo y la producción; de las regulaciones básicas del ordenamiento territorial como en la construcción y el tránsito, entre otras actividades a su cargo.</p> <p>No. 92, 93, 94 y 95 Facultad de las corporaciones municipales para elaborar y aprobar el presupuesto.</p> <p>Artículos relevantes de la Ley de Municipalidades:</p> <p>No. 99A Se faculta a las municipalidades para contratar obras o servicios necesarios para el desarrollo del municipio.</p> <p>No. 105 Según reforma por Decreto 48-91, la ley establece la creación del Instituto de Desarrollo Municipal para promover el desarrollo integral de los municipios.</p> <p>No. 119 La Corporación Municipal podrá acudir a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, en apelación de resoluciones, acuerdos, disposiciones, actos u órdenes de la Gobernación Departamental u otra autoridad cuando lesionen el interés municipal.</p> <p>No. 120 Para la ejecución de obras públicas se debe hacer las consultas previas a la municipalidad.</p>

Fuente: Elaboración Propia en base a la Constitución y Ley de Municipalidades de Honduras y sus reformas

3. Desafíos Jurídicos ante la Descentralización Fiscal

Partiendo del precepto que el sistema jurídico municipal en Honduras es un conjunto ordenado de normas que se encuentran interrelacionadas y que interactúan entre sí, respetando la jerarquía establecida; se reconoce que después de dos décadas de vigencia de la Ley de Municipalidades, el sistema jurídico municipal amerita una reforma integral y complementaria que refleje los cambios económicos, sociales, institucionales y legales que afectan el régimen municipal, estableciendo un Estado realmente descentralizado, participativo y que garantice la autonomía fiscal municipal con la cual poder financiar la gestión del municipio.

- a) En primera instancia, resulta indispensable armonizar el sistema legal municipal hondureño, definiendo con claridad las potencialidades y limitaciones en cada nivel de los marcos legales que afectan el régimen municipal; en este sentido, los principios jurídicos que deben permanecer inalterables se pueden incluir en los estamentos legales mas sólidos, por ejemplo el definir si el Estado de Honduras será administrado por un Gobierno Descentralizado es una declaración de principios que debe formar parte de la Constitución de la República. Por otro lado, el definir la organización institucional, las competencias, las fuentes de financiamiento, entre otras, debe sustentarse en una normativa nacional con estatus de Ley.

Los aspectos reglamentarios inherentes a la operatividad misma de la organización municipal, que regula la coordinación con el sector público y que amerita una revisión en cada periodo fiscal, pueden estar establecidas en acuerdos ministeriales y por último, potencializar los instrumentos jurídicos municipales, puede generar una gran eficacia en el sistema jurídico municipal hondureño, ya que son normas de aplicación general en el término municipal y son emanados por la Corporación Municipal.

- b) Un segundo aspecto que se debe estructurar, con el fin de consolidar un sistema jurídico municipal, consistente con la realidad Nacional esta vinculado a la “Relación Principal – Agente”, que identifica las motivaciones sociales e institucionales que dan legitimidad a la aplicación de la Ley; sustentado en que las leyes, son el reflejo de las relaciones sociales que garantizan la gobernabilidad y seguridad jurídica. El Régimen Municipal, no esta exento de esta relación, en particular si lo relacionamos con el proceso de descentralización, sea esta la administrativa, la fiscal o la política.

En cuanto a la Descentralización Administrativa, resulta indispensable armonizar las competencias institucionales y las relaciones de coordinación que existirán entre ellas. En este sentido, para que un Sistema Jurídico Municipal sea eficiente, debe especificar claramente las responsabilidades en la prestación de servicios públicos que recaen el cada nivel de Gobierno, estableciendo la “Relación Principal – Agente” que existirán entre las diversas instituciones públicas centralizadas y los gobiernos municipales. La máxima expectativa en cuanto a descentralización administrativa, es la concerniente a que las Secretarías de Estado serían las responsables de establecer la política y normar sobre la

prestación de servicios públicos sectoriales y los Gobiernos Locales serán responsable de ejecutar estos servicios aplicando la referida política y normativa sectorial.^{8/}

Por su parte, la Descentralización Fiscal armoniza la capacidad financiera requerida en cada nivel de gobierno para atender las responsabilidades en la prestación de servicios públicos. La aplicación del Sistema Jurídico Municipal garantiza la autonomía financiera de los gobiernos municipales así: a- Otorgándoles potestades tributarias exclusivas, b- Permitiendo la aplicación de tasas y tarifas por la prestación de servicios municipales en concordancia con los costos, c- Regulando y facilitando la obtención de empréstitos y donaciones para el desarrollo local y d- Promoviendo la coordinación financiera con el Gobierno Central por medio de un eficiente sistema de transferencias gubernamentales.

La “Relación Principal – Agente” en la descentralización fiscal, están vinculadas en cada uno de los esquemas de financiamiento municipal, sea esta la relación del Municipio con los Contribuyentes en la parte tributaria; la relación del Municipio con los receptores de los servicios municipales, en cuanto a la aplicación de tasas y tarifas; la relación institucional entre las fuentes financieras de créditos o donaciones con el municipio y a su vez con los vecinos beneficiarios de las inversiones en desarrollo y la relación entre el Gobierno Central y los Municipios para el cumplimiento de los objetivos de equidad territorial horizontal y vertical por medio de las transferencias intergubernamentales.

Ya en la Descentralización Política, el Sistema Jurídico Municipal garantiza la legitimidad institucional, promovida por procesos democráticos, estableciendo una genuina representación de la voluntad popular en los cargos de elección. En este sentido, la “Relación Principal – Agente” esta vinculada al compromiso directo de las autoridades electas ante sus electores y no ante una cúpula política. Es reconocido que, en la medida en que las autoridades municipales son electas por el voto separado, de preferencia en momentos distintos y en forma individual para regidores, la toma de decisiones municipales esta directamente relacionada con el mejoramiento de la calidad de vida del colectivo y no por intereses particulares de grupos de poder.

Vinculado a lo anterior, se reconoce que un Sistema Jurídico Municipal consolida la gobernabilidad democrática entre los gobernantes y gobernados, por medio del establecimiento de los sistemas de participación ciudadana, de contraloría y auditorías sociales y los esquemas de transparencia.

c) Una tercera instancia lo constituyen reconocer los desafíos operativos en cuanto a la aplicación del sistema jurídico municipal. En definitiva, el financiamiento del desarrollo

^{8/} Un cuento que viene a cuento es, por ejemplo, lo que sucede en el Sector Salud cuando una alcaldía orienta parte de su presupuesto para comprar medicinas o brindar mantenimiento al Centro de Salud, sin que estas, según la ley, sean responsabilidades municipales; la Corporación Municipal usurpa funciones del Ministerio de Salud, atentando contra las funciones propias, sustentados en que, como dice el Alcalde, “los vecinos vienen a la puerta de la alcaldía buscando soluciones inmediatas a sus problemas y nosotros debemos de atenderla”.

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

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

En consecuencia la autonomía financiera municipal es hablar de descentralización de las competencias administrativas, de descentralización de su financiamiento y de descentralización política; de priorización de proyectos; de participación ciudadana y de la búsqueda del mayor consenso posible; de apuesta colectiva en la movilización del ahorro local; de creencia en la posibilidad de un territorio y de sus recursos humanos; de racionalidad y de originalidad; de equilibrio entre lo público y lo privado; de proximidad y de cercanía, de conocimiento real y personal de las potencialidades de cada municipio.

La posibilidad de desarrollo de un municipio concreto depende cada vez más de la apuesta colectiva, que los habitantes de este territorio lleven a cabo con las autoridades locales. No es un tema de recursos, es un tema de ideas y de voluntad política para hacerlas realidad. En la tabla 6 se proponen algunos de los principales desafíos que se deben sortear. A saber:

Tabla 6: Principales Desafíos En La Descentralización Fiscal

Área Temática	Recomendaciones
Contexto Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> i. En un proceso de aproximaciones sucesivas promover una revisión del régimen jurídico municipal que abarque integralmente, desde los vacíos y necesidades constitucionales, pasando por una legislación municipal nacional, dándole importancia al marco reglamentario y consolidando el uso de los instrumentos jurídicos municipales. ii. Impulsar un código tributario municipal que permita regular una administración tributaria eficiente.
Área Temática	Recomendaciones
Base Democrática	<ul style="list-style-type: none"> i. Promover reformas a la Ley Electoral que acerquen más la toma de decisiones a las instancias locales. (ej. Separar las elecciones entre nacionales y locales, elección de regidores) ii. Promover un código de ética y responsabilidad de las autoridades locales, haciendo referencia en la sanidad financiera de las alcaldías, desde la campaña política.

Área Temática	Recomendaciones
Competencias Locales	<ul style="list-style-type: none"> i. Sobre la base de la política de descentralización, se requiere, para cada nivel de gobierno, se definan sus propias competencias exclusivas y los esquemas de coordinación institucional en la prestación de servicios públicos. ii. Establecer, dentro del Proceso de Planificación, el papel que tienen los Gobiernos Locales en Los Consejos Regionales de Desarrollo, respetando su legitimidad democrática, la autonomía municipal y el uso de los recursos propios.
Área Temática	Recomendaciones
Ingresos Propios	<p>a) Sobre la Administración Tributaria</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Revisar el hecho que lo municipios no tienen facultades de crear o modificar impuestos locales, lo cual obstruye la autonomía municipal. Además, las diversas modificaciones a la Ley de Municipalidades no ha sido objeto de sus respectivas reformas al marco reglamentario. ii. Ampliar el concepto a coparticipación de impuestos, entre el Gobierno Central y los Municipios, que están directamente vinculados a una base tributaria local. (ej. Impuesto de Tradición de Inmuebles). iii. Mejorar la recaudación de impuestos y tasas locales, por medio de una mejor eficacia en la administración tributaria y buscar alternativas de gestión como son la Mancomunidad Tributaria o la implementación de Sistemas de Administración Tributaria Territorial. iv. Impulsar la creación y vigencia del Código Tributario Municipal y promover una normativa técnica para la conformación de un Plan de Arbitrios que establezca parámetros para su aprobación por parte de cada Corporación Municipal. v. Dotar de la capacidad, por medio de programas de capacitación y asistencia técnica, de generar una proporción significativa de recursos propios, identificando mecanismos de incentivos a la eficiencia fiscal. vi. Los impuestos municipales deben partir de la armonización de las bases tributarias entre niveles de gobierno basados, en criterios de movilidad, eficiencia, equidad y costos de recaudo. Los acuerdos para compartir ingresos provenientes de bases tributarias centralmente administradas, pueden ser un mecanismo alternativo viable. vii. Recuperar a la base de impuestos municipales el impuesto de Tradición de Inmuebles, sustentados en que el mismo tiene una base exclusivamente local. Se sugiere una coparticipación de este impuesto con el gobierno central, condicionando su uso al financiamiento de proyectos de inversión

b) Sobre Impuestos

1) Industria, Comercio y Servicios: Es el principal tributo municipal, que grava las distintas fases del proceso de producción y distribución de bienes y servicios. No obstante, dado que es un impuesto que grava la actividad económica se considera regresivo al desarrollo municipal.

i. Es importante revisar la estructura de la alícuota brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales y efectuar un ajuste al período de cobro entre el hecho económico y el hecho de pago, es decir considerar la posibilidad de efectuar pagos periódicos en un período fiscal.

ii. Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se propone analizar el implementar un mecanismo de coordinación de fuentes en donde, por medio de la DEI, se cobre este impuesto, al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre ventas ya que mantienen la misma base impositiva.

2) Bienes Inmuebles: Es el impuesto municipal por excelencia, no solo porque tiene una base local, sino porque refleja la contribución de los vecinos al desarrollo municipal sobre la base de su riqueza y en consecuencia no es regresivo a la actividad económica.

i. Es necesario revisar la estructura de la alícuota unificándola y estandarizándola a todos los municipios, brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales.

ii. Establecer un programa de fortalecimiento de los catastros municipales por medio del instituto de la propiedad, que actualice los valores de las propiedades sobre bases estandarizadas a nivel nacional.

iii. El Procedimiento de Concertación de Valores de los BI con los diferentes sectores económicos y sociales en la práctica no responde a la dinámica del tributo. Se puede seguir un esquema de Tribunal Arbitral, con representación de los vecinos, es decir, la individualización de la situación jurídica.

3) Personal: Este tributo grava a las personas naturales en función del monto de ingresos anuales generados en cada municipio, siendo calificado progresivo, desde el punto de vista económico, ya que grava más a los que más ingresos perciben, no obstante este impuesto carece de importancia relativa en el financiamiento municipal.

i. Con el propósito de simplificar el tributo, se debe transformar la escala progresiva en una tasa proporcional, en lugar de los nueve tramos actuales y agregar un monto mínimo de ingresos; además, es prudente eliminar exenciones y otorgar facultades al municipio en cuanto al momento de cobro del tributo.

Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se debe analizar el implementar un mecanismo de coordinación de fuentes, en donde, por medio de la DEI, se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre la renta ya que mantienen la misma base impositiva.

4) Pecuario y Explotación de Recursos: Estos impuestos no tienen una razón tributaria de recaudación, sino un mecanismo de control municipal en la explotación de recursos y matanza de animales para consumo humano.

i. Se propone una transformación de estos impuestos a tasas municipales y con ellos tener un mejor control y autonomía sobre las actividades económicas.

ii. Se requiere de un programa de capacitación y asistencia técnica para impulsar los mecanismos regulatorios que promueven estos impuestos.

c) Sobre Tasa y Tarifas: Los Planes de Arbitrios, que cada Corporación Municipal aprueba anualmente, establecen las tasas, las cuales deberían aprobarse con base en los costos reales en que incurra la Municipalidad y únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio.

i. Analizar el efecto de estandarizar un marco general de plan de arbitrios y establecer las normas técnicas para su aplicación general.

ii. Definir claramente el concepto “tasa” en cuanto es la prestación y la relación que debe existir para efectos de su cobro.

iii. Aclarar el hecho imponible a fin de encausar la tasa a su verdadera naturaleza que es la de prestar un servicio.

iv. Simplificar el tratamiento de las tasas, para que haya consistencia y lógica en su aplicación.

v. Establecer rangos en los valores correspondientes a las tasas para contribuir a una estructura más transparente y dar simplicidad al sistema en general, evitando guerras tributarias.

vi. Identificar las tasas más importantes o representativas y normar su aplicación de forma que no pueda tergiversarse su naturaleza.

vii. Establecer criterios legales para la aplicación de las tasas más importantes.

viii. Acotar o simplificar aquellos aspectos, en los planes de arbitrios, más complejos o controversiales, de forma tal que sean tomados como referencia por el resto de alcaldías.

d) Sobre Contribución por mejoras

i. Definir claramente el periodo de cobro ya que el mismo siempre ha sido realizado “ex post”, sin embargo, es más efectivo utilizarlo como un cobro que permita el financiamiento de la obra.

ii. Normar que la contribución por concepto de mejoras pueda ser cobrada para financiamiento de la obra y no la recuperación de inversiones, utilizando los mecanismos de las asociaciones públicos privados. (APP).

	<p>iii. Preparar un modelo de reglamento especial de distribución y cobro de inversiones para ser utilizado por las municipales como base para su aprobación respectiva.</p> <p>iv. Deberá guardarse la debida consistencia entre la Ley de Contribución por Mejoras (Decreto 178-87) y la normativa municipal (Decreto 130-95).</p> <p>v. Se requiere de un programa de fortalecimiento en su aplicación y en particular para promover los mecanismos de contraparte financiera de proyectos.</p>
Área Temática	Recomendaciones
Transferencias	<p>i. Validar el impacto de las reformas a la distribución de las transferencias e cuanto al cumplimiento de reducir los desequilibrios horizontales y verticales de las alcaldías hondureñas.</p> <p>ii. Ampliar el estímulo de las alcaldías incorporando nuevamente criterios de eficiencia fiscal, pero orientados hacia una mayor inversión per cápita o esfuerzo fiscal per cápita.</p> <p>iii. Reglamentar un esquema de transferencias condicionadas al uso en forma sectorial y no bajo el concepto de devolución de base imponible nacional. Esto incluye el manejo transparente del financiamiento de los gastos de funcionamiento con estos recursos.</p> <p>iv. Reducir la discrecionalidad en el momento de entrega de las transferencias, programando desembolsos fijos periódicos y de ajuste a la última transferencia en concordancia con los ingresos corrientes nacionales efectivamente recaudados.</p> <p>v. Implementar mecanismos de apalancamiento financiero de las transferencias presupuestadas, de forma tal que las municipalidades pueden programar las inversiones financiadas con ellas.</p>
Área Temática	Recomendaciones
Endeudamiento	<p>i. Establecer un marco regulatorio que elimine las deficiencias técnicas en el límite al endeudamiento municipal.</p> <p>ii. Sobre la Base de la experiencia del BANMA, se necesite promover la creación de un mecanismo financiero (ventana de financiamiento) para que los gobiernos locales puedan acceder efectivamente a los créditos y subvenciones, y así poder ejecutar las infraestructuras necesarias y mejorar la prestación de servicios</p> <p>iii. Proponer nuevas políticas, buscar y promover mecanismos innovadores de financiación (reflexionar sobre el Banco de Fomento Local o el Fondo de Inversión Municipal) para disminuir el riesgo institucional de las alcaldías y establecer el financiamiento vía endeudamiento en Base a Garantías y/o a fuentes de repagos de proyectos.</p> <p>iv. Normar sobre el gasto de funcionamiento y la generación de excedente en cuenta corriente de la alcaldía.</p>

	<p>v. Reglamentar que los Gobiernos Locales puedan programar su plan de inversiones en base a las vidas económicas de las obras y no sobre el período de gobierno.</p> <p>vi. Impulsar el marco legislativo que permita a los Gobiernos Locales cofinanciar proyectos de desarrollo mediante Asociaciones Publico Privados (APP).</p>
Área Temática	Recomendaciones
Fortalecimiento Municipal	<p>i. Mejorar la capacidad de fiscalización social y control en el Tribunal Superior de Cuentas sobre la gestión municipal.</p> <p>ii. Diseñar un Programa continuo, por categoría municipal, que apoye el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de la mancomunidad.</p> <p>iii. Fijar un nivel mínimo de eficiencia y transparencia en las actividades municipales, en contrapartida a los medios adicionales que se les concedan, en concepto de donaciones, subvenciones y transferencias.</p> <p>iv. Identificar y promover las buenas prácticas en capacidades técnicas e implicarse activamente en el intercambio de experiencias con otros gobiernos locales</p> <p>v. Impulsar la Ley del Instituto de Desarrollo Municipal y vincularla con la Ley del BANMA y las competencias de las Direcciones de Fortalecimiento Municipal y de Participación Ciudadana de la Secretaría del Interior.</p> <p>vi. Implementar un sistema de Información Municipal amigable, en todas las alcaldías, de preferencia enlazada a una central de información municipal, el SINEMUN y el SAMI son herramientas que hay que armonizar y consolidar.</p> <p>vii. Asegurar que los informes rentísticos de la gestión local sean reportados en forma oportuna y en tiempo y bajo una normativa contable homogénea que facilite el registro de la gestión municipal.</p> <p>viii. La puesta en marcha de una Central de Información y Riesgos, que proponga indicadores sobre el desempeño de la gestión municipal, para orientar las necesidades de capacitación y de asistencia técnica.</p> <p>ix. Promover auditorías administrativas municipales, orientadas a prevenir e implementar controles internos en la gestión local.</p>
Área Temática	Recomendaciones
Otros Temas Relevantes	<p>i. Se necesita buscar la normalidad en los recursos de la ERP hacia los municipios, que garanticen que los gobiernos locales se benefician de los fondos disponibles para el alivio de la deuda a título de la iniciativa del Fondo de la ERP. La regularidad de este mecanismo le provee capacidad financiera a las alcaldías de financiar las contrapartes municipales en los proyectos de desarrollo.</p> <p>ii. Impulsar un mecanismo de información financiera municipal, que permita tomar decisiones sobre la base del riesgo institucional.</p>

IV. PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA

Las estrategias constituyen la forma de actuación que el Proyecto debe seguir para lograr que los actores involucrados en el tema de Descentralización Fiscal, y tomen decisiones de diferente orden en el tema a nivel de políticas, reformas legales, y acciones municipales.

1. Definir las acciones que según el marco de sus competencias institucionales, deben ventilarse con cada actor o grupo de actores sobre el tema de descentralización fiscal.
2. Socializar la temática de descentralización fiscal con la AMHON en representación de los municipios del país y definir la agenda de concertación conjunta con sociedad civil, para incidir en otros actores
3. Socializar los resultados del Estudio Marco Legal para la Descentralización con énfasis en responsabilidades y competencias por grupo de instituciones: sociedad civil, municipios, nivel central, legislativo.
4. Validar e impulsar agendas de trabajo con cada grupo o actores específicos según interés y competencias, para las descentralización fiscal
5. Proponer un trabajo compartido de estudios, análisis, investigaciones, diagnósticos, foros, debates, sobre temas específicos de la descentralización fiscal que no cuentan con datos, fundamentos suficientes, a efectos de propiciar al discusión y toma de decisiones al respecto (aspectos financieros, legales, etc.).
6. Propiciar espacios de diálogo o participar en espacios ya existentes: mesa de descentralización, comité de incidencia de sociedad civil, foro tripartito, mesa de transparencia, asambleas, otros; sobre las reformas legales pertinentes de descentralización fiscal con base a una propuesta concreta presentada por el proyecto.
7. Proponer a quienes tienen iniciativa de Ley, la presentación de reformas legales para el legislativo, ya sea en un instrumento legal específico para aspecto tributario y/ó en reformas o nuevas leyes en este caso la propuesta de Ley de Municipio.

Los elementos mínimos que deben tomarse en cuenta para la descentralización fiscal son:

- a) El enfoque económico de la descentralización fiscal

La co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. La estructura de ingreso más apropiada para los niveles municipales y plantean que si éstos ejercen importantes

funciones de gasto también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso (Nickson, 1998). Es decir, se supone que los gobiernos municipales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados (Bird, 1999). Otro aspecto a considerar, es el acceso al financiamiento adicional para la inversión pública local. Se trata de un sistema financiero regulado, créditos accesibles, recuperables vía tasas y modernización de la gestión municipal.

Subyace detrás de este enfoque, el desarrollo económico local y su relación con la descentralización fiscal. De igual manera, habar que revisar las relaciones con el entorno regional recientemente estructurado en una Ley, como una ventaja territorial que aúna esfuerzos entre los gobiernos locales para un desarrollo endógeno de la economía, con la inclusión de la inversión pública central y la dinámica de alianzas con el sector privado.

También hay que considerar, el endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito u otras fuentes como el sector financiero privado, tanto para enfrentar déficits presupuestarios coyunturales como el financiamiento de inversiones productivas, entre otras. La distribución de estos recursos, debe representar un beneficio palpable en las inversiones en los municipios y regiones. Es necesario adicional una ventanilla de fondos concursables para los municipios o llámese Banco de Fomento Municipal.

b) El enfoque político y sociológico

La descentralización se concibe como un proceso político que busca una nueva forma de gobernar, reordenando la relación del Estado con la ciudadanía y el territorio, incluyendo a los a ciudadanos en las decisiones públicas como una profundización de la democracia y buscando modelos más eficiente para la gestión pública municipal.

Las medidas descentralizadoras se basan casi siempre en presiones políticas y no necesariamente por razones económicas, lo que genera en algunos casos, generan grandes ineficiencias y desequilibrios fiscales; para el caso las transferencias fiscales que en algunos países han generado grandes problemas, como una gran inestabilidad macroeconómica, dificultades crediticias en los Estados y un gasto ineficiente en el nivel municipal. Es obligado revisar históricamente y en perspectiva, el mejoramiento y desarrollo óptimo del desempeño en el manejo de los recursos fiscales descentralizados al nivel municipal.

Como lección aprendida, en los países que históricamente son altamente descentralizados en materia fiscal, y donde los gobiernos locales financian gran parte de su gasto con contribuciones propias, se observa una mayor estabilidad económica: tal es el caso de Suiza o Estados Unidos (Perry, 1999).

La tarea es que el acuerdo político sobre la descentralización fiscal, no sea solo legal (Poder Legislativo) sino que incorpore el compromiso y los mecanismos de mejoramiento del manejo fiscal de las partes: ejecutivo y municipalidades.

- c) Las competencias institucionales en la generación de tributos y su utilización para financiar el desarrollo

La descentralización fiscal, obligaría a una revisión del marco institucional actual. Transferir una competencia tributaria implica transferir responsabilidades en el financiamiento de la inversión pública y en la configuración de los sistemas de manejo de recaudos, rendición de cuentas, inversiones y otros factores.

Quienes se den a la tarea de proponer reformas legales para viabilizar la descentralización fiscal, están obligado entonces a prever los cambios institucionales que deben operarse para que a nivel nacional y local, exista claridad de funciones, competencias e inversiones derivadas de estas propuestas.

- d) Le eficiencia fiscal y el mejoramiento de la gestión pública municipal

Es importante prever que para impulsar la descentralización fiscal con la responsabilidad del caso, se requerirá de una instancia que se encargue del desarrollo de capacidades, sistemas de gestión fiscal, transparencia y rendición de cuentas como elemento clave de la gobernabilidad e inversión en el desarrollo local. La certificación es fundamental, para no retroceder en los beneficios esperados de la descentralización fiscal, pues existen experiencias en el país de traspaso de competencias y atribuciones en esta materia que han sido reversibles, por la incapacidad de los municipios de recibir y administrar los servicios y tributos transferidos (agua en San Lorenzo).

- e) El aseguramiento del flujo de transferencias y su impacto en la inversión pública local, complementada con la gestión de recursos propios para el financiamiento del desarrollo local

Las transferencias son determinantes en la planificación y eficiencia de la gestión de inversiones en los municipios, no obstante la regularidad y pertinencia de los desembolsos genera grandes problemas en los flujos de recursos locales. Es fundamental garantizar la puntualidad de las transferencias para sumar recursos fiscales que de igual manera aseguren los flujos de inversión local.

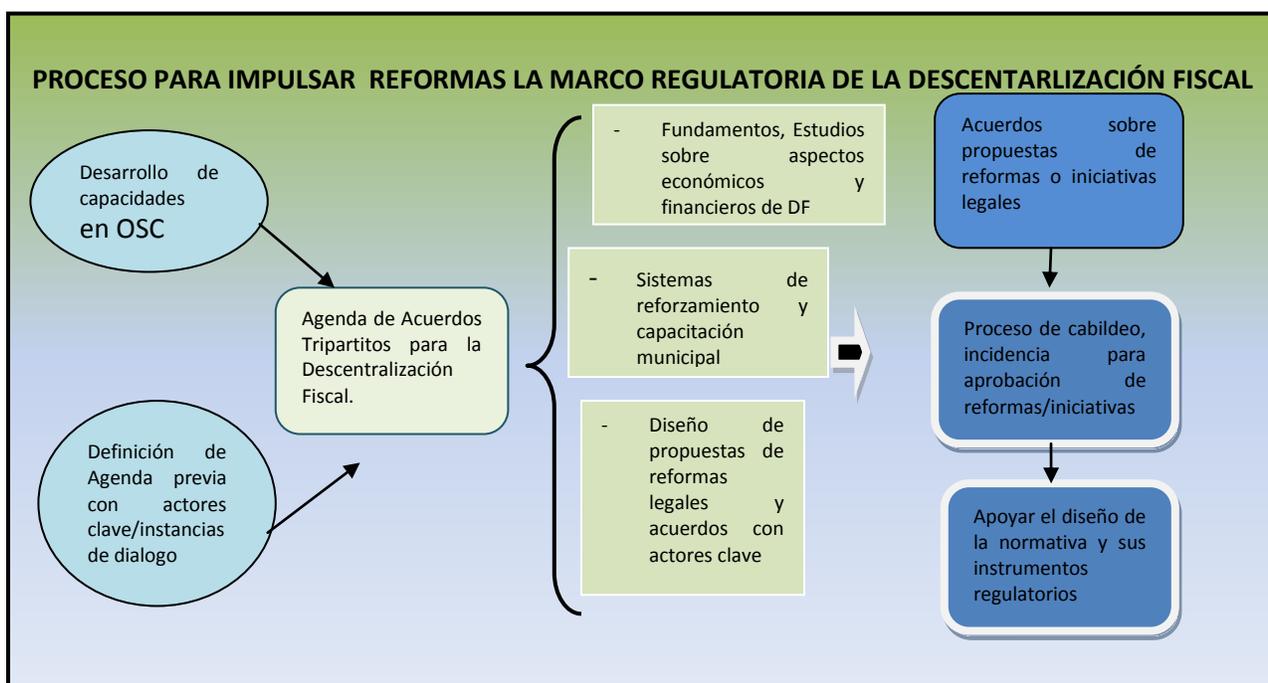
- f) El marco regulatorio como parámetro de la gobernabilidad, el fundamento esencial de la modernización de la gestión pública, el equilibrio fiscal, los incentivos y las sanciones pertinentes.

El marco regulatoria para la descentralización fiscal, más que un punto de partida, es el resultado de la investigación, análisis, diálogos y acuerdos entre las partes.

En general el espíritu del FORPIDEH en el marco del Proyecto, propone el acompañamiento de la sociedad civil organizada en la creación y desarrollo de estrategias de incidencia para la toma de decisiones que impulsen la descentralización en el país. No obstante, el compromiso de generar un ambiente propicio para la descentralización fiscal y lograr reformas legales implica más los compromisos entre los dos niveles de gobierno central y local y del poder legislativo en los acuerdos administrativos.

Este proceso implica varias fases para el logro de acuerdos con los actores clave de la descentralización fiscal, entre los que se cuentan los mismos municipios mismos, la cooperación internacional, el poder Ejecutivo y el poder Judicial y por su puesto las municipalidades.

Se propone un proceso de apoyo del Proyecto en el siguiente orden:



El diagrama muestra el camino que FOPRIDEH debería impulsar para llevar a feliz término su contribución para las reformas en materia de descentralización fiscal. No obstante, este proceso presupone que el ambiente favorable para su desarrollo, involucra actores que por su propia cuenta deberán tener una postura clara de sus competencias y su papel en el impulso de tales reformas. El tema va mas allá de lograr una propuesta conjunta en un articulado borrador para una reforma, pues los pilares de la descentralización fiscal en el país, deben estudiarse cada uno en su propia dimensión.

Se describen las fases del proceso de acompañamiento técnico e incidencia para impulsar el proceso de reformas para la descentralización fiscal.

I FASE: Investigación Y Socialización De Resultados Con Actores Clave Para La Descentralización Fiscal.



II FASE: Acuerdos Tripartitos Para La Descentralización Fiscal (incidencia Política)



III FASE: Contribución Al Marco Regulatorio De La Descentralización Fiscal

V. MANUAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

1. Sobre el Manual

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

La tarea no es fácil, en principio debemos comprender que el financiamiento al desarrollo local, no es en sí mismo un objetivo de política pública, sino el instrumento a través del cual se viabilizan, desde la perspectiva fiscal, las políticas públicas que requieren recursos financieros para su formulación y ejecución. Por esta razón, la gestión fiscal debe responder a las necesidades de financiamiento para el cumplimiento de las funciones y competencias municipales, así como para lograr las metas que se propongan en los presupuestos municipales.

En la tabla 7, sobre las fuentes de recursos y destino mínimo, se presentan las principales fuentes de financiación local, en este sentido debe comprenderse que la participación de los gobiernos municipales, en la generación de ingresos públicos, determina en gran medida su autonomía financiera, bajo el principio que la gestión se financia en mayor medida por medio de recursos propios.

Por otra parte la misma Tabla muestra los usos, establecidos en la Ley, sobre el destino de los recursos municipales, en la medida que la gestión municipal, se mantenga al interior de estos parámetros se lograrán mejores resultados en la prestación de servicios públicos.

Tabla 7: Fuentes de Recursos y Destino Mínimo

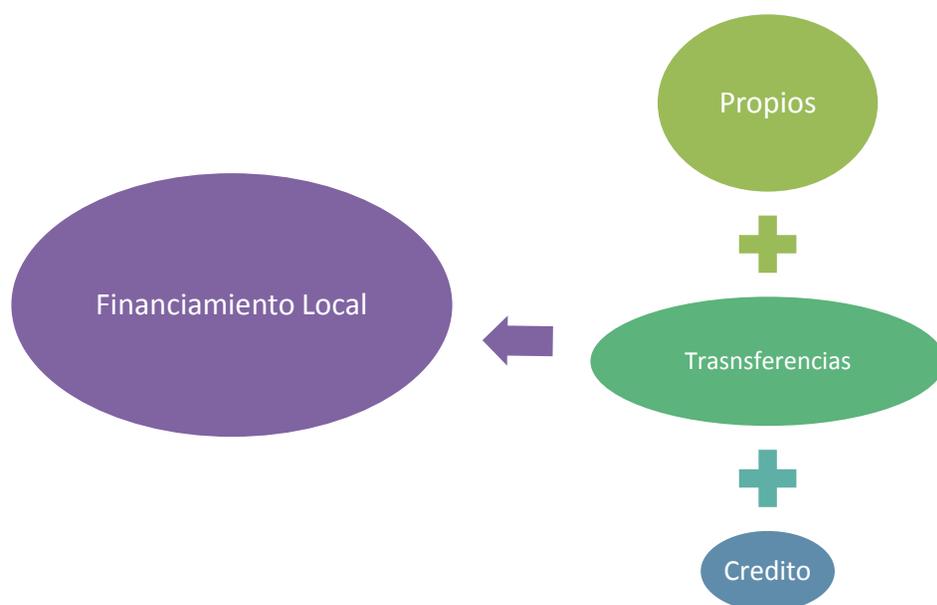
FUENTES		USOS
IMPUESTOS	Bienes Inmuebles	Operación, Funcionamiento e Inversión
	Personal	
	Industria, Comercio y Servicios	
	Extracción o explotación de recursos	
	Pecuario	

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

Fuente: Elaboración Propia sobre la Base de la Ley de Municipalidades

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

La participación de cada uno de estos rubros en el total de ingresos municipales, dependerá de cuán robusta es la base económica que posee cada municipalidad; en este sentido, resulta oportuno aclarar que si bien la autonomía financiera es conveniente, la misma es una situación ideal, no se puede desconocer que en algunos territorios, dada la ausencia de base económica, es imposible generar ingresos autónomos sostenibles, por ello, se convierten en lugares en donde es más importante un esquema de redistribución de ingresos nacionales, vía transferencias, capaz de facilitar la convergencia regional.



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

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

2. Indicadores sobre la Descentralización Fiscal en las Mancomunidades del Proyecto

Como parte de los aspectos a ser analizados en el Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización, con fines de verificar el comportamiento de la gestión fiscal en el período del 2010 y por consiguiente la sostenibilidad financiera de cada una de las municipalidades vinculadas a las 7 mancomunidades objeto de estudio sobre el marco legal de la descentralización fiscal en Honduras, se cuantificaron indicadores relacionados con el Grado de Urbanización (GU); el Coeficiente de Autonomía Financiera (AF); La Presión Tributaria o Ingreso Per-cápita (IP); el Esfuerzo de Ahorro en Cuenta Corriente (EA) y el Esfuerzo de Inversión (EI).

A continuación se analiza el comportamiento de cada indicador a nivel de agregado por mancomunidad, haciendo manifiesto los tamaños poblacionales y el grado de urbanización promedio en cada mancomunidad. En la Tabla 8, se presentan los indicadores resultantes:

Tabla 8: Indicadores de Descentralización Fiscal en Mancomunidades

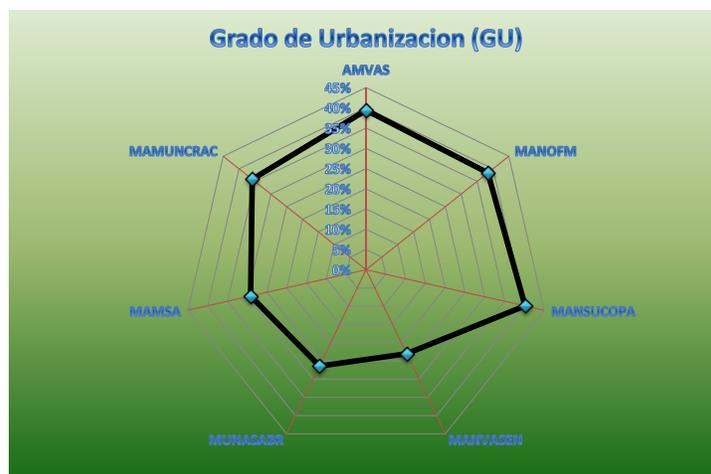
No.	MANCOMUNIDAD	POBLACION AJUSTADA 2010	Grado de urbanizacion	AUTONOMIA FINANCIERA	Ingreso per capita	Esfuerzo de Ahorro	Logro en Inversion	75% que se debe invertir de las transferencias	Indice de Municipalidad
1	AMVAS	37,276	39%	42%	724.43	1.52	1.68	16633,471.52	5.61
2	MANOFM	132,953	38%	51%	558.20	1.01	1.02	42341,220.68	4.36
3	MANSUCOPA	126,553	40%	32%	286.42	0.63	0.79	45695,492.49	2.72
4	MANVASEN	36,707	23%	33%	390.47	0.71	1.39	14826,565.29	3.60
5	MUNASABR	56,936	26%	20%	203.60	0.74	1.10	26036,407.07	2.63
6	MAMSA	249,523	29%	55%	357.94	1.55	0.85	45203,424.05	4.35
7	MAMUNCRAC	305280.37	36%	64%	442.34	1.27	1.10	47316,954.64	4.73

Fuente: Cálculos propios en base a información del SINIMUN de la Secretaría del Interior y Población del 2010 y Proyecciones del INE

2.1 Grado de Urbanización (GU) por Mancomunidad

El Grado de Urbanización está medido por el porcentaje de población urbana que tiene cada municipio que conforma la mancomunidad, su contrapartida es el grado de durabilidad o mas dispersa está la población tiene menos acceso a la prestación de servicios públicos, la información proviene de las proyecciones del Censo de Población y Vivienda de 2001.

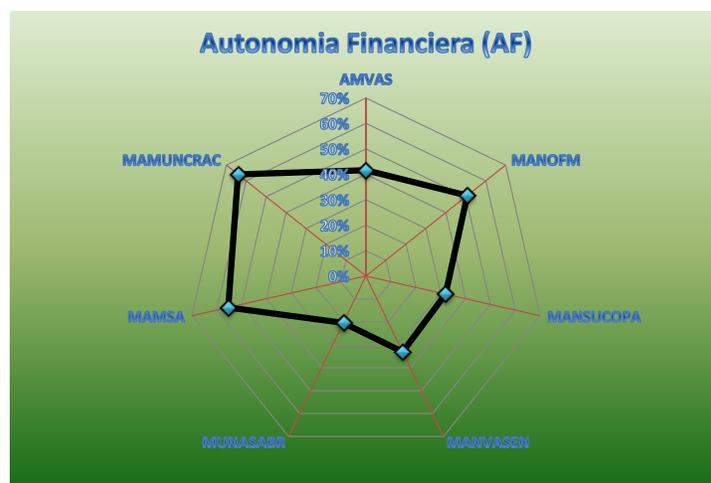
En este sentido se observa que las mancomunidades que conforman el programa son de características rurales en vista que en ninguna se presenta un Grado de Urbanización mayor a 50%, de hecho la Mancomunidad con mayor GU es la MANSURCOPA con apenas un 40% y la de menor grado es la MANVARSEN con 23%. Lo anterior nos indica el gran esfuerzo que deben efectuar las autoridades locales en gestionar recursos financieros a fin de igualar la cantidad y calidad de los servicios municipales que reciben las comunidades, en contraposición de la debilidad económica que caracteriza a las zonas rurales.



Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIMUN del 2010 y Proyecciones del INE

2.2 Coeficiente de Autonomía Financiera (AF) por Mancomunidad

El Coeficiente de AF resulta de relacionar el esfuerzo de desarrollado en la consecución de recursos financieros por parte de las autoridades municipales a través de la ejecución de su Plan de Arbitrios, de manera específica vía la aplicación de tributos y tasas por servicios, así como por la venta de activos en poder del municipio, con la totalidad de ingresos recaudados por las municipalidades, en un período de tiempo determinado, en este caso del 2010.



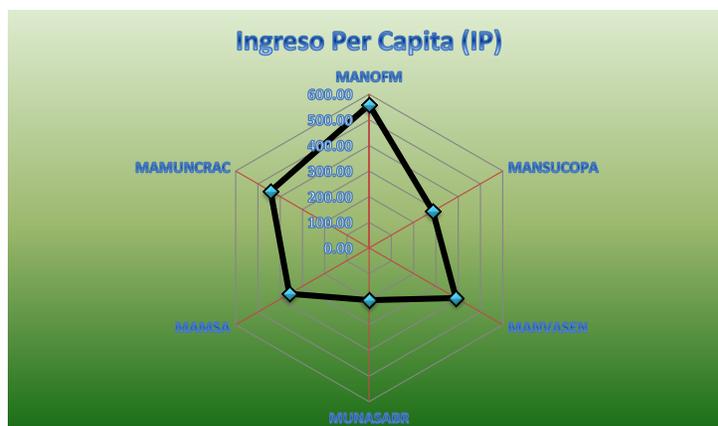
Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIMUN del 2010 y Proyecciones del INE

En el caso de las Mancomunidades del Programa, se observa que, en promedio, los municipios que la conforman presentan una relativa debilidad en cuanto a la autonomía financiera, no obstante a que la mayoría están por encima del promedio nacional del 23.38%. En este sentido, las municipalidades mas solventes están concentradas en la mancomunidad de MAMUNCRAC, en vista que, en promedio, esta indicador es del 64%. Por otro lado, es la MUNASABR la que esta conformada por los municipios que son menos

autónomos desde el punto de vista financiero, presentando un indicador de apenas un 20% entre los recursos propios y los ingresos recaudados por las municipalidades.

2.3 Ingreso Per-cápita por Mancomunidad

El Ingreso per cápita o presión tributaria, es un coeficiente formado por los ingresos municipales propios divididos por la población, dicho en otras palabras, mide la contribución que cada habitante, de un área geográfica municipio o mancomunidad, aporta al financiamiento de la gestión municipal.



Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIMUN del 2010 y Proyecciones del INE

Para las Mancomunidades del Programa en el año 2010, se identifica que la presión tributaria fue de Lps. 423.34 por habitante, la cual supera el promedio nacional de Lps. 238.60 de ingresos per cápita de las municipalidades, con lo cual se demuestra que en estas comunidades existe un relativo compromiso de los contribuyentes ante la gestión pública; el caso más relevante se cuantificó en la mancomunidad de la AMVAS en vista que en esta asociación de municipios este indicador es de Lps. 724.43.

2.4 Ahorro o Déficit en Cuenta Corriente por Mancomunidad

El indicador relacionado con el Esfuerzo de Ahorro (EA) resulta de relacionar los ingresos corrientes captados por la municipalidad con los gastos corrientes, mismos que incluyen las partidas de gasto para funcionamiento y de transferencias cedidas para diferentes grupos de actores presentes en el territorio. Lo que este coeficiente nos indica, entonces es si los gobiernos locales son capaces de financiar con recursos corrientes los gastos corrientes de un período fiscal y en consecuencia, si existe un remanente para financiar las inversiones del municipio.

En este sentido, si el indicador es Mayor que 1, la institución genera ahorro corriente de forma tal que puede financiar, al menos en parte, los gastos de capital; en contraposición si el indicador es menor que 1, se demuestra que la municipalidad no cubre, con los

ingresos corrientes, a financiar los gastos corrientes de la alcaldía y requiere de ingresos de capital para financiar dichos gastos.

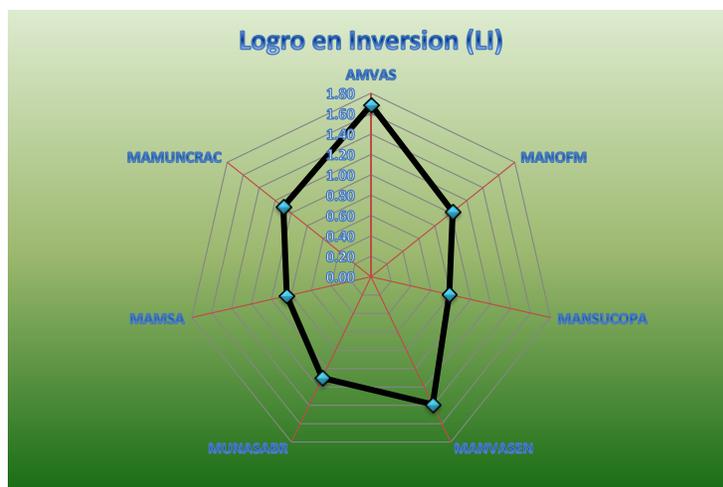


Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIMUN del 2010 y Proyecciones del INE

Para las Mancomunidades del Programa, son cuatro las que, en promedio, están conformadas por alcaldías que realizan esfuerzos en generar ahorro en cuenta corriente, a saber: MAMSA (1.55), AMVAS (1.52), MAMUNCRAC (1.27) y MANOFM (1.01). Por otra parte, las mancomunidades de MANSUCOPA, MANVASEN y MUNASABR presentan municipalidades, en promedio, con indicadores menores que 1.

2.5 Esfuerzo de Inversión por Mancomunidad

El indicador del Logro en Inversión (LI) muestra el grado de responsabilidad que han tenido las municipalidades vinculadas a las mancomunidades objeto de estudio, de destinar del monto total de las transferencias gubernamentales un porcentaje de 75% para el financiamiento de sus proyectos de inversión. Dicho de otra forma, si el indicador es Mayor que 1, la alcaldía a dirigido mayores recursos hacia inversión a los provistos por la transferencia gubernamental; en contraposición si el indicador el menor que 1, se demuestra que la municipalidad no destina a la inversión, ni siquiera los montos que el Gobierno Central le ha otorgado para ese fin.



Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIMUN del 2010 y Proyecciones del INE

Este indicador en las Mancomunidades del programa son cinco las que, en promedio, están conformadas por alcaldías que realizan logros en su inversión, a saber: AMVAS con un indicador de 1.68, MANVASEN con 1.39, la MUNASABR y la MAMUNCRAC con un indicador de 1.10 y MANOFM con 1.02. Por otra parte, las mancomunidades en donde las municipalidades, en promedio, no realizan el esfuerzo en inversión son las de MANSUCOPA con un indicador de 0.79 y la MAMSA con 0.85.

VIII. ANEXOS

ANEXO A: Diagnóstico Descentralización Fiscal en Honduras

ANEXO B: Régimen Jurídico Municipal

ANEXO C: Plan de Acción Del Programa

ANEXO D: Manual sobre Descentralización Fiscal

ANEXO F: Indicadores Financieros sobre la Descentralización Fiscal en las Mancomunidades del Proyecto

ANEXO G: Directorio Institucional