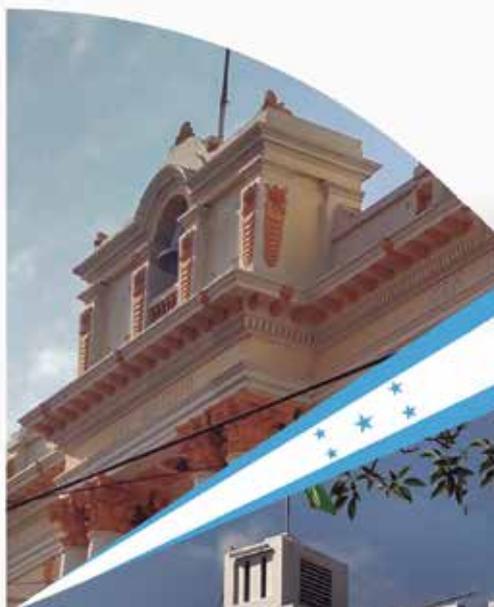


Segunda edición

Honduras: 20 años de transferencias municipales

En búsqueda de la equidad fiscal territorial



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



IIES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES



UNAH
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS

GUARA
ROJA

El libro *"Honduras: 20 años de transferencia municipales"*, segunda edición, es publicado por el Observatorio Universitario Económico y de Emprendimiento del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (IIES-UNAH), en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

El IIES-UNAH y KAS autorizan la reproducción total o parcial de las gráficas, tablas y demás cifras de esta publicación, siempre que se mencione debidamente la fuente. Sin embargo, el IIES-UNAH y KAS no se responsabilizan de manera alguna por la manipulación, interpretación y uso de esta información por parte de terceros.

Por UNAH:

David Carías Dávila

Autor, investigador invitado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

Ricardo A. Matamoros

Asesoría académica

Julio Rivera Barahona

Asistente de investigación invitado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)

Sergio Zepeda Maradiaga

Christian Ramos

Revisión académica

ISBN: 978-99979-922-0-8

Por KAS:

Stefan Jost

Director de la Fundación Konrad Adenauer para Honduras y Guatemala

Edición

David Araujo

Edición y coordinación académica

Óscar Rolando Urtecho Osorto

Edición y coordinación académica

Sergio Mauricio Canales

Diseño y diagramación

Luis Ignacio Román Morales

Investigador invitado

Esta publicación debe ser citada de la siguiente manera:

Universidad Nacional Autónoma de Honduras y Fundación Konrad Adenauer. (2024). *Honduras: 20 años de transferencias municipales (2da. ed.)*. Tegucigalpa: UNAH.

El contenido técnico y las opiniones vertidas en este documento de discusión son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente representan la opinión del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales y de la Fundación Konrad Adenauer.

Honduras: 20 años de transferencias municipales

En búsqueda de la equidad fiscal territorial



Contenido

Resumen ejecutivo	7
I. Introducción	9
II. Economía Social de Mercado y transferencias fiscales hacia los municipios	13
2.1. La pobreza fiscal del Estado	15
2.2. La importancia de las transferencias municipales	18
III. Las transferencias y las alcaldías	23
3.1. Buscando la igualdad fiscal territorial	23
3.2. Modelo descentralizado del Estado	25
3.3. Niveles de gobierno del Poder Ejecutivo	26
3.4. Marco jurídico de las transferencias	30
3.5. El sistema de transferencias	32
3.6. Tipos de transferencias	34
3.7. Criterios de distribución	38
3.8. Destino de las transferencias	40
IV. ¿De cuánto se está hablando?	45
4.1. Lo que reciben, lo que dicen que reciben y lo que debieron recibir	45
4.2. Comportamiento de las transferencias	49
4.3. Efecto igualatorio de las transferencias	50
4.4. Los desequilibrios territoriales	52
V. Efectos económicos de las transferencias	61
5.1. Efecto en los ingresos corrientes	62
5.2. Efecto en el gasto de funcionamiento	65
5.3. Efecto en los gastos capitalizables	67
5.4. Efecto <i>flypaper</i> de las transferencias	67
VI. Reflexiones finales	73
VII. Bibliografía	76
VIII. Anexos	77

Índice de diagramas

Diagrama 1: Niveles de gobierno en Honduras	27
Diagrama 2: Financiamiento público por nivel de gobierno	30
Diagrama 3 : Sistema de transferencias	36

Índice de figuras

Figura 1: Criterios de distribución de las transferencias (11% ingresos tributarios)	39
Figura 2: Destino de las transferencias municipales	42
Figura 3: Regresión efectos ingresos corrientes de las transferencias	62
Figura 4: Regresión gastos de funcionamiento de las transferencias	64
Figura 5: Regresión gastos capitalizables de las transferencias	66

Índice de gráficas

Gráfica 1: Ingresos totales municipales ante el PIB 2002-2022	26
Gráfica 2: Transferencias municipales según reporte 2006-2022	46
Gráfica 3: Distribución de las transferencias por municipio y per cápita 2022	48
Gráfica 4: Honduras, comportamiento de las transferencias por categoría, 2006-2022	50
Gráfica 5: Transferencias per cápita por fuente, 2006-2022	52
Gráfica 6: Índice de Desarrollo Municipal, 2007 y 2020	54
Gráfica 7: Transferencias distribuidas por categoría, 2006-2022	55
Gráfica 8: Transferencias distribuidas por categoría municipal, 2022	56
Gráfica 9: Transferencias distribuidas por población, 2022	56
Gráfica 10: Índice del Municipio, 2007 y 2020	58
Gráfica 11: Índice de la Municipalidad 2007 y 2020	59

Índice de tablas

Tabla 1: Transferencia per cápita según fuente	51
--	----

Resumen ejecutivo

Resulta gratificante observar el esfuerzo que el Estado de Honduras ha hecho para otorgar a los gobiernos locales recursos por medio de transferencias intergubernamentales para fortalecer sus territorios. Se sabe que, en la medida en que se utilicen correctamente, se garantiza la construcción de un país y, al menos en parte, financiar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Desde el año 2006 hasta el 2022, el Gobierno Central, por medio de la Secretaría de Finanzas (SE-FIN), ha transferido un total de L 67,154.67 millones, es decir que en 17 años cada autoridad local ha administrado, en promedio, un poco más de 225.2 millones de lempiras para utilizarlos en proyectos de inversión u obras de bienestar común para sus comunidades.

Pero hay aspectos que limitan el optimismo que se puede tener sobre los resultados obtenidos a partir de dichos recursos. En principio, este estudio parte de la postura de que el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y sus necesidades es la municipalidad, y que esta cercanía garantiza un mayor control en el buen uso de los recursos y para alcanzar mejores resultados. No obstante, en el período de 2002 a 2022, el Estado de Honduras siguió siendo altamente centralizado, los ingresos totales de las alcaldías en Honduras apenas representaron, en promedio, un 2.97% del PIB, muy distante a la meta pactada en el Plan de Nación y Visión de País para el 2022 en el Índice de Descentralización del 30% y no se logró una mejora significativa en términos de eficiencia y equidad en la atención de los problemas económicos y sociales que viven los hondureños en sus municipios, evidenciándose esto en una crisis institucional que afecta directamente los bienes y

servicios públicos que reciben los vecinos (salud, educación, vialidad y empleo, entre otros factores con incidencia local).

Con los recursos recibidos de las transferencias (2006-2022) debería ser notorio el mejoramiento de la eficiencia institucional, principalmente entre las alcaldías “C” y “D”, ya que alrededor del 67% de los recursos han sido destinados hacia estas alcaldías (L 23,729.4 millones a “C” y L 21,058.8 millones en “D”). Sin embargo, la brecha entre alcaldías ricas y pobres es cada vez mayor. Por otro lado, la base territorial de la economía está cada vez más concentrada en grandes conglomerados urbanos, como la Zona Metropolitana del Distrito Central (ZMDC), la Zona Metropolitana del Valle de Sula (ZMVS) y varias municipalidades con más de 100 mil habitantes, en deterioro de la zona rural del país. Consecuentemente, no se ha mejorado la brecha entre municipios ricos y municipios pobres.

Se debe comprender que no basta sólo con transferir recursos a las municipalidades, deben transferirse responsabilidades, competencias y autonomía administrativa que otorguen un mayor protagonismo a las autoridades locales para tomar decisiones propias. No se trata de financiar con las transferencias programas nacionales, deben financiarse proyectos estratégicos locales con una visión regional; tampoco de repartir recursos con fines clientelistas, las transferencias deben ser un incentivo a la buena gestión municipal, un premio al esfuerzo y a la eficiencia, validado por su propia ciudadanía.

Asimismo, resulta indispensable diseñar un sistema de transferencias óptimo que disminuya las brechas verticales y horizontales entre municipios, pero que ayude sobre todo a construir un Estado descentralizado, que vele por el bienestar de sus ciudadanos desde lo local, y que el Gobierno Central se responsabilice de las políticas macroeconómicas, las relaciones internacionales, la defensa y la justicia, entre otras cosas.

I Introducción

Es imprescindible considerar que, si no se quieren observar los mismos resultados, es necesario empezar a hacer diferente las cosas. Esto resultará cierto en la medida en que se apele al sentido común, a un espíritu innovador y de mejora continua que vaya en búsqueda de resultados distintos; lamentablemente, en muchos casos, se insiste en continuar con los mismos procedimientos y estrategias, aferrados a una falsa esperanza de mejorar el estado de origen. En este sentido, surgen como ejemplo las constantes negociaciones del salario mínimo que se llevan a cabo año tras año, sustentadas en la premisa de poder garantizar el acceso a una canasta básica de subsistencia; sin embargo, al concluir las arduas negociaciones entre los actores involucrados y lograr el anhelado acuerdo, las condiciones de mercado no permiten que los trabajadores mejoren su situación económica y en muchos casos terminan peor de lo que estaban antes de iniciar la negociación. Lo anterior conduce a cuestionarse por qué no se modifica la perspectiva de abordaje de la difícil situación del hondureño, para alcanzar la garantía constitucional de tener una vida digna en el país utilizando métodos alternos para garantizar el poder adquisitivo del lempira y cubrir las necesidades básicas en cuanto alimentación, educación, salud, vivienda, vestido y recreación del ciudadano y su familia.

Además, ejemplos como el vinculado a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Objetivos del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible u otros no han dado los resultados deseados porque, en más de 20 años, no han podido reducir de forma significativa la pobreza en Honduras; incluso la discusión bizantina sobre si el nivel de pobreza es de 67.4%, 63.7% o 65.9%, o sobre cuál es el método de análisis más

adecuado (si el del ingreso, el carácter multidimensional de la pobreza, el de necesidades básicas insatisfechas u otros no menos importantes) para abordar la problemática. Al final el problema es el mismo: la población hondureña, en un porcentaje inaceptable, sigue siendo pobre. El hecho es que desde el huracán Mitch, o quizá desde mucho antes, se han gastado miles de millones de lempiras en nombre de los pobres, sin resultados tangibles. Esto debería hacer pensar en la necesidad de una nueva forma de reducir la pobreza que sea más efectiva; es decir, debería llevar a cavilar políticas públicas para actuar y no a reflexionar sobre cómo medir. La oportunidad de enmendar los errores allí está, es el momento pospandemia de plasmar estrategias efectivas y sostenibles.

En el contexto descrito, este documento surge como un referente para poner de manifiesto la efectividad de las transferencias que el Gobierno Central pone a disposición de las 298 alcaldías del país, cumpliendo el artículo 91 de la Ley de Municipalidades y sus modificaciones. El reto de la política fiscal consiste en disminuir o minimizar la existencia de diferencias de carácter económico, político, institucional y hasta demográfico entre las distintas municipalidades y que, en consecuencia, los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de acceder a los bienes públicos básicos y con similar calidad entre municipios; pero que atiendan a las características territoriales y antropológicas de cada comunidad. Dicho de otra forma, por ejemplo, que los infantes de Guanaja, Marcala y el Distrito Central tengan, como hondureños, acceso a los mismos niveles de educación, con infraestructura adecuada, pero orientada a su entorno y necesidades de adquirir conocimientos para mejorar su productividad marginal como mano de obra calificada en el futuro mediano. De esta forma, se procura igual derecho al acceso al servicio de educación a los tres, infraestructura eficiente a cada cual en concordancia con su entorno y tomando en cuenta sus propias características antropológicas y étnicas que los cualifiquen adecuadamente para su futuro. Las transferencias municipales tienen el objetivo intrínseco de disminuir las desigualdades horizontales, es decir, disminuir la brecha entre municipios ricos y pobres, y los desequilibrios verticales entre alcaldías ricas y pobres.

La presente segunda edición del estudio busca ofrecer una perspectiva analítica de lo que acontece con las transferencias municipales en Honduras, con una orientación cuantitativa, abordando los datos disponibles, en la Secretaría de Finanzas (SEFIN), desde 2006 hasta 2022 y las liquidaciones municipales desde 2002. En primer lugar, se ha incorporado el aporte de Luis Ignacio, quien realiza una reflexión introductoria sobre las transferencias hacia los municipios desde la perspectiva del modelo de la Economía Social de Mercado. En la segunda sección se hace una inducción a la teoría normativa –lo que debería de ser– sobre las transferencias intergubernamentales, iniciando con los objetivos dogmáticos de las transferencias y la profundidad del proceso de descentralización en el país, así como la estructura de gobierno con base en niveles de ejecución y competencias. Por otro lado, se resume el marco legal en el que se sustentan las transferencias en Honduras y se induce teóricamente el sistema de transferencias como mecanismo de disminución de las desigualdades territoriales.

En la tercera sección se realiza una descripción cualitativa, desde una perspectiva positiva, estableciendo lo que realmente acontece con las transferencias hacia los municipios, haciendo una relación entre los recursos distribuidos desde el Gobierno Central y los que reportan las alcaldías como ingreso a sus arcas, así como su comportamiento histórico de 2006 a 2022. Se analiza el efecto igualitario per cápita de la transferencia para el período analizado y se abordan los desequilibrios territoriales desde la perspectiva de las categorías municipales y desde los índices de desarrollo municipal y del municipio.

La cuarta sección constituye un esfuerzo por medir los efectos económicos de las transferencias, no sólo del efecto ingreso y del gasto de estas, sino que también verificando lo relacionado con el *flypaper effect*. Todo esto concluye en la sección cinco, con las reflexiones finales. Finalmente, se ha incorporado a esta segunda edición un apéndice sobre la situación de las transferencias actualizada a diciembre a partir de los registros de la SEFIN y que permitirá entender mejor el comportamiento de estas en el marco del Presupuesto General de Ingresos y Gastos de 2024.



Palacio municipal de San Pedro Sula, departamento de Cortés.

II

Economía Social de Mercado y transferencias fiscales hacia los municipios

*Por Luis Ignacio Román Morales**

La Fundación Konrad Adenauer ha desarrollado múltiples programas, estudios y actividades diversas en apoyo a América Latina. Uno de ellos, en las primeras dos décadas de este siglo, fue SOPLA (por sus siglas en alemán), Programa de Política Social en América Latina. En él se trataron múltiples estudios sobre las principales problemáticas de la región, desde la perspectiva de la Economía Social de Mercado, en distintos países específicos. El segundo de estos estudios (2008) fue intitulado “La eficiencia del gasto público en América Latina”, justo después del estudio sobre “Crecimiento y desarrollo social”.

Los temas de crecimiento, desarrollo social y fiscalidad abrieron las publicaciones de aquel programa respondiendo a un imperativo pragmático: no es posible construir procesos de desarrollo, equidad o sostenibilidad ambiental si no contamos con recursos para emprenderlos. Todas las civilizaciones a lo largo de la historia han configurado Estados fuertes, con un poder real, para lo cual es imprescindible la captación de recursos de su población, empresas, territorios, mares y subsuelos. A su vez, el Estado debe responder ante la sociedad sobre el uso de tales recursos y devolverle a ella los beneficios de tal captación, ya no en términos de beneficios individuales, sino de bienes y servicios públicos, así como de capacidades de desarrollo y sostenibilidad. Valga la redundancia, los impuestos se imponen (etimológicamente, se ponen dentro)

*Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Diploma de Estudios a Profundidad (equivalente a maestría) y Doctorado en Estructuras Productivas y Sistema Mundial por las Universidades de París 10 y 7, respectivamente. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, profesor en el ITESO-Guadalajara desde 1997 y colaborador en muy diversas iniciativas y publicaciones de la Fundación Konrad Adenauer desde 2002.

en una caja común, en función del conjunto de la comunidad que contribuye con lo que se deposite en tal caja, como es el tesoro público.

En una sociedad democrática, el poder debe residir en el pueblo. Como tal, él debe decidir cuánto, cómo y cuándo debe depositar cada uno a la caja. Debe, por ejemplo, decidir cuál es el papel de las empresas y de las personas físicas en las contribuciones, cuánto corresponde a las empresas de diferentes tamaños, sectores u orígenes; cuánto se debe captar de los hogares dependiendo de su nivel de ingreso y de sus formas de consumo; cuánto se debe cobrar por el derecho que se les otorgue a personas y empresas (públicas y privadas) para explotar bienes públicos (de todo el pueblo); cuánto se debe pagar por multas o a qué precio se deben vender los bienes y servicios que presta el Estado, etc.

Los “poderes públicos” se constituyen por fuerzas políticas que deben representar al pueblo y, valga de nuevo la redundancia, no pueden ser “poder” si no tienen poder de imposición, de cobrar impuestos. Las pocas excepciones son “paraísos fiscales” que permiten inversiones (sobre todo extranjeras) con un nulo o ínfimo pago de impuestos y el secretismo gubernamental sobre el origen y destino de los fondos invertidos. Los gobiernos pueden entonces captar recursos a través de otros medios, como las ganancias de casinos (Mónaco), el aprovisionamiento y renta de infraestructura, la explotación directa de los recursos naturales (minas, petróleo) o el cobro de multas.

Desde los pensadores de la Revolución Francesa (en especial Montesquieu y Tocqueville) y la constitución de los sistemas democráticos en Europa y América, se consideró fundamental el evitar que el “poder público” se concentrara en una sólo persona, institución o fuerza política, puesto que equivaldría a una reproducción del absolutismo y la centralización, paradójicamente contrarios a la democracia que los hubiese elegido. De ahí la importancia de que no exista un único poder público, sino un sistema de pesos y contrapesos entre diferentes poderes: el legislador, que dictaría las normas a seguir; el ejecutivo, que las aplicaría; y el judicial, que vigilaría el cumplimiento de las normas

establecidas. Asimismo, sería crucial la existencia de distintos niveles de poder en función de las delimitaciones territoriales y demográficas de su competencia (nacional, provincial, regional, municipal, etc.). Por lo tanto, el ejercicio del poder público en su conjunto estaría acotado por los ámbitos de acción de cada una de sus partes constituyentes.

Cada uno de los poderes públicos requiere consiguientemente los recursos necesarios para ejercer su poder. De no contar con ellos, su poder es ficticio o meramente retórico. En términos contables, encontramos que el ejercicio del poder público debe advertirse desde las dos caras de la moneda: sus ingresos y sus gastos. El contar con recursos, particularmente financieros, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los representantes del pueblo puedan auténticamente actuar como tales. Históricamente han existido Estados que se derrumban ante la falta de recursos (crisis de deuda pública), así como otros que han obtenido y utilizado amplios recursos para reprimir a su propio pueblo y establecer gobiernos dictatoriales (como fue el caso de los golpes militares en América Latina en las décadas de los setenta y ochenta). Por eso, contar con recursos no basta para atender los reclamos sociales, pero sin esos recursos tal atención se vuelve imposible.

2.1. La pobreza fiscal del Estado

La literatura clásica, desde Adam Smith y David Ricardo, refiere que las principales fuentes de financiamiento de los Estados son los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (todos ellos denominados fiscales), destacando por su magnitud los primeros (generalmente denominados tributarios). A ello cabe agregar en la contabilidad actual el ingreso por otras vías, principalmente por ventas patrimoniales (ingresos extraordinarios) y, sobre todo, por el endeudamiento público.

En términos generales, los ingresos tributarios con relación al producto interno bruto (PIB) de cada país son sumamente dispares: el promedio mundial en 2020 fue de 14.4% y en Honduras ligeramente superior (14.8%). Sin embargo, en Dinamarca es del 35.5% y en los países petro-

leros del Medio Oriente apenas alcanza 0.5% y 1.3% en Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, respectivamente. Al interior del propio Triángulo Norte de Centroamérica, las diferencias son palpables: en Guatemala representan 11.6% y en El Salvador 19.4%. ¿Qué nos lleva a tales diferencias?

Por una parte, algunos Estados disponen de la capacidad de financiarse mediante mecanismos no tributarios (como los países petroleros del Medio Oriente) y en otros casos puede tratarse de espacios territoriales extremadamente pequeños (como los principados que subsisten en Europa o diversas islas y conjuntos de islas en el Caribe), en los que el Estado puede resguardarse alguna actividad o renta específica. Por otra parte, también se encuentran las extremadamente bajas o altas capacidades de captación y la diversidad de ópticas y enfoques macroeconómicos que delimitan en la práctica el ámbito de acción de los Estados.

Si la capacidad de captación tributaria es muy dispar, el peso del ingreso sobre la renta lo es mucho más. El peso de los impuestos en el total de impuestos pagados en Honduras (2021) es de 29.6%, en tanto que en Guatemala es de 36.7% y en El Salvador de 38.2%. En otros planos territoriales, en Brasil es el 54.8%, en los Estados Unidos 92.3%. Cabe mencionar que el impuesto sobre la renta es comúnmente referido como progresivo, pues se incrementa en porcentaje con respecto a los ingresos recibidos, lo que resulta fundamental como mecanismo correctivo de la concentración del ingreso y de la riqueza, especialmente en las naciones en que esta se encuentra altamente concentrada. Una proporción alta de impuesto sobre la renta ha sido básica en Alemania como parte del principio de solidaridad (en 2020 fue de 47.9%), y más aún en el principio de subsidiariedad, al trasladarse parte significativa a las regiones menos desarrolladas de aquel país, particularmente a las provincias (Länder) que fueron parte de la antigua República Democrática Alemana.

En contraste, en Honduras y Guatemala es especialmente elevada la parte de los ingresos tributarios procedente de impuestos al consumo (43.4 y 52.9%), cuando a nivel mundial el promedio es de 33.3% y en

Alemania de 20.4%. A diferencia de los impuestos sobre la renta, en los impuestos al consumo el pago del impuesto es indistinto de la condición económica de quien lo paga, por lo que el peso de los impuestos se torna más gravoso hacia la población con menores ingresos. Por ello es frecuentemente considerado como “regresivo”. Sin embargo, se le considera más eficiente por la facilidad de captación del pago en las cadenas de valor.

En cuanto al peso del gasto público nacional en el PIB, el promedio mundial es de 32.1%, pero en Honduras sólo alcanza 23.9%. De hecho, los países con menor participación del Estado en el PIB se caracterizan por ser extremadamente pobres (como en el caso de Somalia) o por contar con estructuras de alta renta alrededor de las cuales gira el conjunto de la economía (como los Emiratos Árabes Unidos). No obstante, en el Triángulo Norte, el peso del gasto público en Guatemala es mucho menor (13.3%), en tanto que el de El Salvador es mucho mayor (29.1%), lo que reproduce las diferencias internas observadas en cuanto al ingreso público.

Lo anterior refleja una dolorosa combinación: a mayores carencias de la población, mayores dificultades financieras de los Estados para enfrentar tales carencias, especialmente si ambos aspectos se combinan a su vez con una alta concentración del ingreso.

El promedio del PIB per cápita mundial en el año 2022 fue de 12,648 dólares anuales; en América Latina y el Caribe, de \$9,475; en los países de ingreso medio en el mundo, de \$6,388; en Honduras, de 3,040, ubicándose como un país de “ingreso medio bajo”, entre el 30% de naciones con menor PIB per cápita. Afortunadamente, los datos de los años 2021 y 2022 muestran una recuperación real y significativa del PIB después de la covid, puesto que en el año 2020 había alcanzado sólo \$2,354, situándose incluso abajo del promedio de los países de ingreso medio-bajo (\$2,542).

El índice de concentración del ingreso (Gini) de Honduras tiende, afortunadamente, a descender desde 2005 (con excepción del período

2009-2012). Aun así, fue de 0.482 en 2022, lo que ubica al país entre los de alta concentración.

El bajo PIB per cápita combinado con una alta concentración del ingreso arroja como resultado muy alta pobreza. El último dato disponible en la base del Banco Mundial registra en pobreza multidimensional el 64.1% de los hogares, con 51.5% en pobreza extrema en 2016. En 2019, a nivel de personas, se estima que estaría en pobreza extrema el 48% de la población.

El concepto de base sobre el que se asienta el planteamiento de la Economía Social de Mercado es el de la dignidad humana. En términos de Kant y posteriormente de Durkheim, esto significa reconocer el valor de algo o de alguien por sí mismo, no en función de ninguna variable. No se es digno por ser productivo, eficiente, capaz o rentable, sino simplemente por el hecho de ser humano. El que la mitad de la población de una nación carezca de lo necesario para sufragar sus necesidades más elementales es, en sí mismo, un ataque a la dignidad humana.

Ante ello surge la necesidad de abordar los mecanismos para que el Estado cuente con recursos suficientes para enfrentar exitosamente esta situación, reduciendo gradualmente la extensión e intensidad de la pobreza. Igualmente se requiere que el Estado cuente con los pesos y contrapesos necesarios para enfrentar una centralización extrema del poder y que pueda actuar eficazmente en función de las condiciones territoriales, económicas, históricas, culturales, ambientales y demográficas de cada territorio.

2.2. La importancia de las transferencias municipales

Una de las propuestas surgidas del Consenso de Washington en los años ochenta y del posconsenso de los años noventa fue la descentralización del Estado. En la lógica de liberalización de mercados, la descentralización podría favorecer una competencia (como la que ejercen los diferentes oferentes en cada mercado) por la atención en



Palacio municipal de Jacaleapa, departamento de El Paraiso.

el aprovisionamiento de bienes y servicios públicos entre las poblaciones, de tal modo que el más eficiente fuese favorecido con el apoyo de la población. Este mismo razonamiento podría extrapolarse de la competencia externa a los gobiernos, en la búsqueda por la obtención de fondos y la atención de necesidades, sin fines lucrativos, como sería el caso de las organizaciones de la sociedad civil: fundaciones y organizaciones no gubernamentales.

En todo caso, la división de poderes de los Estados democráticos originalmente requiere que cada uno de los poderes y órdenes de gobierno (nacional, departamental y municipal) cuente con los recursos necesarios para atender sus compromisos legales. En la lógica de la Economía Social de Mercado, el traslado de recursos de los órdenes superiores (entre los que jerárquicamente tiene mayor capacidad de acción el nacional) hacia los inferiores supone, en términos operativos,

la aplicación del principio de subsidiariedad. Por su parte, la cooperación entre todos los niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresariado y ciudadanía en general implicaría al principio de solidaridad. Igualmente, podría considerarse en ambos principios el traslado de recursos desde los municipios más ricos hacia los menos ricos.

Sin embargo, lo anterior no es absoluto. El traslado de recursos entre instituciones y entes de gobierno no garantiza la aplicación eficiente de los recursos bajo un criterio social y de atención de necesidades. Para que ello efectivamente ocurra es indispensable evitar la reproducción o consolidación de cacicazgos locales y corruptelas, así como promover la capacidad técnica y social para la aplicación de los recursos y la vigilancia ciudadana sobre cualquier tipo de poder que lo ejerza. En última instancia, lo verdaderamente fundamental no es quién ejerza el gasto, sino que, independientemente de quién sea, este se efectúe con honestidad, capacidad técnica y alejado de intereses fácticos, económicos, clientelares y/o electorales. Para ello, es fundamental que los gastos en los municipios, particularmente en los más pobres, se asocie con derechos sociales y no con “ayudas gubernamentales”. No se trata de que “el gobierno apoye a la población”, sino de que su responsabilidad esencial es garantizar los derechos sociales. Si no los cumple, no estaría cumpliendo su obligación primaria: no es que se le agradezca política o económicamente su intervención, es que el gobierno tiene la obligación de intervenir.

El que se cumpla lo anterior pasa por un supuesto difícilmente constatable: que los gobiernos de todos los niveles cuentan con los recursos para cumplir con sus responsabilidades, pero con una baja capacidad tributaria, nacional o municipal, tal supuesto queda en cuestión.

La precariedad económica de los poderes públicos se complica aún más ante los cuestionamientos políticos y técnicos referidos a la capacidad de los gobernantes para ejercerlos (en especial en las zonas de mayor marginación). Por ello, es fundamental que la solidaridad y la subsidiariedad no se ejerzan sólo en términos del traslado de fondos,

sino en la construcción de las capacidades institucionales para ejercerlos, transparentarlos y vigilarlos.

A partir de la insuficiencia de recursos presupuestales en el sector público, se torna más delicada la elección de prioridades en su uso: el promover el peso creciente del gasto de inversión en el gasto total supone la construcción de mejores condiciones para el desarrollo en el mediano y largo plazo, pero igualmente implica una reducción en el peso del gasto orientado a la atención inmediata de necesidades sociales en el gasto corriente. Además, la capacidad de gestión autónoma del gasto puede afectarse por las presiones internacionales sobre el pago del servicio de la deuda, así como del pago de multas o castigos derivados de acciones públicas que puedan afectar grandes intereses económicos de empresas multinacionales. ¿Cómo combinar el reto de invertir en el desarrollo de largo plazo, asumir los compromisos financieros internacionales y satisfacer legítimamente las necesidades del pueblo hondureño? Se trata de un galimatías difícil de resolver y que sólo puede ser resuelto de una forma auténticamente democrática y plural.

En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas, no se trata sólo de un asunto contable. La cuestión no es sólo saber en qué se gasta cada monto de dinero, sino también con qué criterio se decide hacer ese gasto en vez de otras opciones prioritarias, y cómo se decide que así sea. En términos de desarrollo territorial, específicamente municipal, resulta importante el establecimiento de la georreferenciación de todos los gastos que pueden ser clasificados en función de los territorios en que son empleados, de tal modo que pueda constatarse el principio de subsidiariedad en favor de las regiones con mayor deterioro, más allá de si el recurso es ejercido por las autoridades nacionales, departamentales o municipales.

Por otra parte, la captación de recursos nacionales y su traslado hacia los municipios no debe eximir a estos últimos de procurar sus propias fuentes de financiamiento, bajo un esquema progresivo y equitativo local. Si bien no parece correcto que el poder centralizado asigne re-

cursos a los poderes locales, igualmente resulta cuestionable el que estos últimos puedan, eventualmente, subestimar sus capacidades de financiamiento por vías distintas a las de las subvenciones nacionales.

Por último, ninguna institución, de ningún nivel ni lugar del planeta, está exenta de la posibilidad de incurrir en prácticas de corrupción.

La cuestión no es sólo cómo evitar la corrupción, sino también la impunidad que eventualmente resulte de la misma. El freno a la impunidad y la reducción de la corrupción pasa por la defensa directa de los intereses de la ciudadanía, por parte de ella misma. Por eso es fundamental la construcción de contrapoderes ciudadanos, auténticamente separados del poder político y económico. Esto sólo puede lograrse por medio de instancias plurales surgidas de organizaciones ciudadanas, académicas, de micro y de pequeños empresarios, de sindicatos democráticos, de organizaciones de base social, de comités de barrio y vecinales, de iglesias y de cualquier otra instancia que represente desde sus raíces los intereses populares. Para propiciar la confluencia de estas instancias resultaría clave la formación de consejos económicos y sociales a nivel local, departamental y nacional, con una lógica abierta, de la manera en que se configuran en espacios como Naciones Unidas, Unión Europea y Mercosur.

Las cuestiones fiscales pueden parecer inicialmente un asunto técnico-económico desligado de los problemas directos que ambiental y socialmente padecen las poblaciones. Sin embargo, se trata de lo fundamental en términos de las capacidades colectivas y de los poderes públicos para poder actuar en la resolución de tales problemas. Este libro sobre transferencias municipales pretende ser una puerta que contribuya a la apertura y desarrollo de la discusión pública y académica al respecto.

III Las transferencias y las alcaldías

3.1. Buscando la igualdad fiscal territorial

Se conoce que el municipio es, en Honduras, la división política territorial más cercana a los ciudadanos y la municipalidad es el órgano de gobierno y administración del municipio, dotada de personalidad jurídica de derecho público y cuya finalidad es lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes. El problema radica en definir y asignar competencias entre los niveles de gobierno, reconociendo la necesidad de consolidar las potestades tributarias para financiar el desarrollo local, teniendo como punto de partida el reconocer los desequilibrios territoriales y estructurar la forma de disminuirlos de una manera que optimice el uso de los escasos recursos. En consecuencia, las transferencias podrían constituirse en la herramienta para equiparar los ingresos de los municipios que tienen estructuras presupuestarias débiles (C y D) con los ingresos de los municipios fiscalmente más fuertes (A y B), de manera que todos puedan ofrecer a un ciudadano cualquiera, independientemente de donde esté domiciliado, una provisión relativamente homogénea de bienes y servicios públicos municipales.

Un primer aspecto que es necesario puntualizar antes de conocer si efectivamente las transferencias cumplen los objetivos de políticas públicas para los cuales fueron puestas en vigencia desde la Ley de Municipalidades, y que eliminó décadas de discrecionalidad de entrega de recursos bajo criterios clientelistas, es que son de hecho una devolución de impuestos generados al interior del país y recaudados centralmente por el Servicio de Administración de Rentas (SAR). Claro está que la redistribución de los recursos recaudados por la entidad central es una devolución que debería servir no sólo para disminuir las

desigualdades territoriales en materia social, económica, de servicios públicos e infraestructura, sino también como un instrumento para potencializar el desarrollo económico de cada municipalidad.

La literatura de las finanzas públicas¹ locales identifica, al menos, dos tipos de situaciones que se dan entre los gobiernos locales y que denotan desequilibrios territoriales que deben ser corregidos. Uno de ellos es conocido como el desequilibrio fiscal vertical, el cual implica que los recursos tributarios a los cuales tienen acceso los municipios, utilizando el marco jurídico disponible en la Ley de Municipalidades, no es suficiente para atender todas las competencias municipales, razón por la cual se requiere que la institucionalidad central transfiera recursos que compensen la provisión de bienes públicos entre municipalidades, de forma tal que los vecinos accedan a una canasta más o menos uniforme de bienes públicos municipales (alcaldías ricas y pobres). Entonces, el objetivo de las transferencias es garantizarle al ciudadano que, sin importar el municipio en el cual sea vecino, su acceso a servicios municipales es básicamente similar a otro municipio, por lo que no debe tener motivaciones de escasez para emigrar a otro territorio con mejores oportunidades.

El segundo es el denominado **desequilibrio fiscal horizontal**, el cual reconoce que los territorios no son homogéneos en cuanto a sus dinámicas territoriales; tienen diferentes necesidades y capacidades en cuanto al capital humano y social, al capital financiero, al capital de infraestructura y al capital natural disponible en cada territorio municipal o regional. De esta forma, las transferencias intergubernamentales se justifican, con base en las políticas públicas, a fin de promover el desarrollo en comunidades deprimidas o dinamizar las potencialidades de los territorios con inversiones estratégicas (municipios ricos y pobres). Es aquí donde las transferencias intergubernamentales fomentan el desarrollo territorial con base en planes de desarrollo, con estrategias de intervención definidas en concordancia con el entorno territorial.

¹ Trujillo Salazar Lucía Paola. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. Gestión y política pública vol.17 No.2, México enero de 2008.

3.2. Modelo descentralizado del Estado

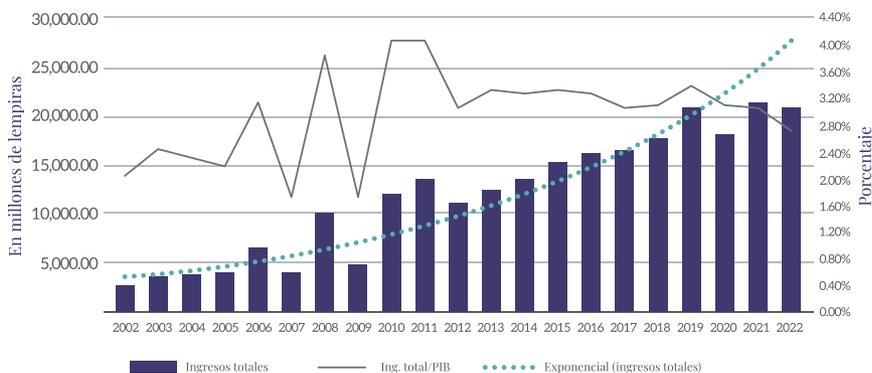
Con la Ley de Municipalidades, desde el inicio de los años 90, se pensó en impulsar un proceso de descentralización. Con diversos grados de intensidad, este marco legislativo supuso el convencimiento de que las municipalidades son las llamadas a promover y facilitar el desarrollo de sus territorios, proveer los principales servicios y bienes públicos con incidencia local y orientar políticas públicas para el municipio. Este marco de responsabilidades locales con competencias mejor definidas amerita una sólida capacidad fiscal de los municipios, no sólo en la captación de recursos tributarios propios, sino también en el manejo responsable de recursos provistos por el Gobierno Central, provenientes del esquema de transferencias gubernamentales, entre otros no menos importantes para el desarrollo territorial.

Es importante apuntar que una cultura política e institucional tradicional, aunada a una estructura centralista de organización del Estado, aparece como un obstáculo para el desarrollo pleno del proceso de descentralización, el cual se manifiesta en la concentración de competencias y recursos por parte del Gobierno Central. En este sentido, si se valora el grado de descentralización fiscal alcanzado en los últimos tiempos, se tendría que reconocer que si bien existen avances, el mismo no es significativo; de hecho, los indicadores ratifican que el peso relativo de los ingresos totales de las municipalidades, sean estos corrientes y de capital, con respecto al producto interno bruto (PIB), del 2002 al 2022 fue, en promedio, del 2.97% (20 años), siendo que en 2002 los ingresos totales municipales (L 2,649.25 millones) representaban el 2.05% del PIB nominal, y esta situación fue de 2.70% en 2022, con ingresos totales de L 20,931.50 millones.

Lo anterior implica que el país tiene que afrontar el reto de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos, así como mejorar el entorno territorial para incentivar las actividades productivas y fortalecer el desarrollo y la competitividad local.

Para lograrlo es necesario vencer un buen número de obstáculos, teniendo como premisa que, de no tomar a tiempo las medidas necesarias, posiblemente tengan que aplicarse de una manera acelerada después, cuando el deterioro mayor de las condiciones económicas de los municipios, los ciudadanos y su situación de pobreza obliguen a ello.

Gráfica 1: Ingresos totales municipales ante el PIB 2002-2022



Fuente: Elaboración propia con base en las liquidaciones anuales municipales y datos de BANTRAL.

3.3. Niveles de gobierno del Poder Ejecutivo

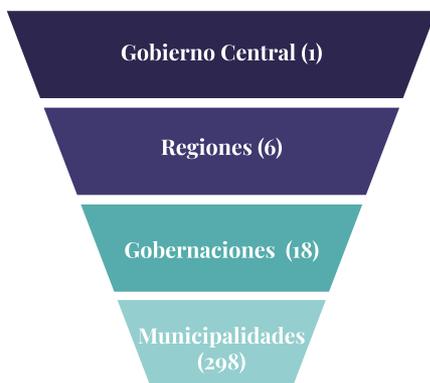
Desde una perspectiva jurisdiccional, se pueden identificar cuatro niveles de gobierno en el país, en los que de una forma u otra se influye, con actividades públicas, en la disminución de desequilibrios territoriales y la asignación de recursos en servicios públicos, a saber: a) un Gobierno Central, b) seis regiones y 16 subregiones ², c) 18 gobernaciones departamentales y d) 298 gobiernos municipales.

² Ver el resumen del contenido del decreto 286-2009 sobre la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras. Centro Nacional de Estudios Geopolíticos, 2010. En http://www.hondurasemb.org/boletines-de-prensa/9_septiembre_2010/RESUMEN_DEL_VISION_DE_PAIS_Y_PLAN_DE_NACION,_AGOSTO_2010.pdf.

Desde el punto de vista de la organización institucional, no sólo es indispensable una base jurídica que brinde la legitimidad a cada nivel de gobierno, se requiere que cada institución esté orientada a la prestación de servicios públicos con competencias definidas y delimitadas. En este sentido, en Honduras únicamente se identifican, de hecho, dos niveles de gobierno que se pueden categorizar como operativos: el nacional o central y el municipal o local. Estos se consideran como tal porque cumplen las siguientes tres condiciones básicas para cualquier nivel de gobierno:

- a. **Legitimidad democrática.** Se requiere que las autoridades, de cualquier nivel de gobierno, sean elegidas por voto popular (presidente, diputado al Congreso, alcaldes y regidores).
- b. **Fuentes tributarias propias.** Se requiere que cada nivel de gobierno, institucionalmente, tenga potestades para cobrar sus propios recursos, ya sea de ingresos por impuestos propios e ingresos por tasas de servicios.
- c. **Competencias definidas.** Se requiere que para cada nivel de gobierno se definan competencias exclusivas y los esquemas de coordinación institucional en la prestación de servicios públicos.

Diagrama 1: Niveles de gobierno en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en la legislación vigente.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el nivel de Gobierno Central mantiene el liderazgo del Poder Ejecutivo, asumiendo las competencias de asignación del gasto al sector público, sobre la base de los equilibrios macroeconómicos, y la recaudación y asignación de ingresos, por medio del Presupuesto General de la República y la distribución de las transferencias. De hecho, las finanzas públicas establecen que, con el propósito de corregir las fallas del mercado, el sector público debe afrontar al menos tres funciones principales, independientemente de cuál nivel de gobierno asuma estas responsabilidades con mayor eficiencia: estabilización, distribución y asignación³.

Por otro lado, con la aprobación de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País 2010- 2038 y la adopción de un Plan de Nación para Honduras 2010-2022 (12 años), se crearon seis regiones de desarrollo⁴, como instancias de administración pública; estas, a su vez, se dividen en 16 subregiones, atendiendo a las características socioeconómicas comunes, potencialidades, ventajas comparativas, factores geográficos y otros elementos de diferenciación territorial. En estas regiones de desarrollo, el presidente de la república nombra un comisionado regional que asume funciones de coordinación y enlace con las instituciones del sector público del nivel central. Sin embargo, a las regiones de desarrollo no se les reconoce como nivel de gobierno, ya que no tienen competencias definidas en cuanto a la prestación de servicios públicos ni potestades tributarias propias, y sus funcionarios son nombrados por el Poder Ejecutivo, a los cuales se les asigna un presupuesto operativo para su funcionamiento.

3 Para una amplia discusión acerca del nivel de gobierno que asegura un mayor éxito en la resolución de los problemas de asignación, distribución y estabilización, véase a Wallace Oates (1977) en su presentación de argumentos económicos a favor tanto de un gobierno centralizado como de uno descentralizado.

4 Las seis regiones y 16 subregiones establecidas en la ley son: **R1: Región del Valle de Sula** (Valle de Sula, Valle de Comayagua, Santa Bárbara y Valle de Otoro y Occidente); **R2: Región del Valle de Aguán o Caribe Hondureño** (Valle de Leán, Valle del Aguán y Cordillera Nombre de Dios); **R3: Región de la Biósfera** (Norte de Olancho, Valle de Olancho, Biósfera Río Plátano y La Mosquitia); **R4: Región Sur** (Distrito Central, Golfo de Fonseca y El Paraíso); **R5: Región Lempa** (Río Lempa); **R6: Región de Arrecife Mesoamericano** (Islas de la Bahía).

Además de lo anterior, para efectos administrativos, Honduras está dividida políticamente en 18 departamentos⁵, los cuales cuentan con una gobernación departamental. En cada uno de ellos hay un gobernador nombrado por el presidente de la república como representante del Poder Ejecutivo en la jurisdicción departamental. Igual que en el caso de las regiones de desarrollo, los departamentos no constituyen un nivel de gobierno propiamente porque no tienen competencias exclusivas ni potestades tributarias propias, y sus autoridades no son elegidas por voto popular, funcionando con base en un presupuesto operativo asignado desde el Gobierno Central.

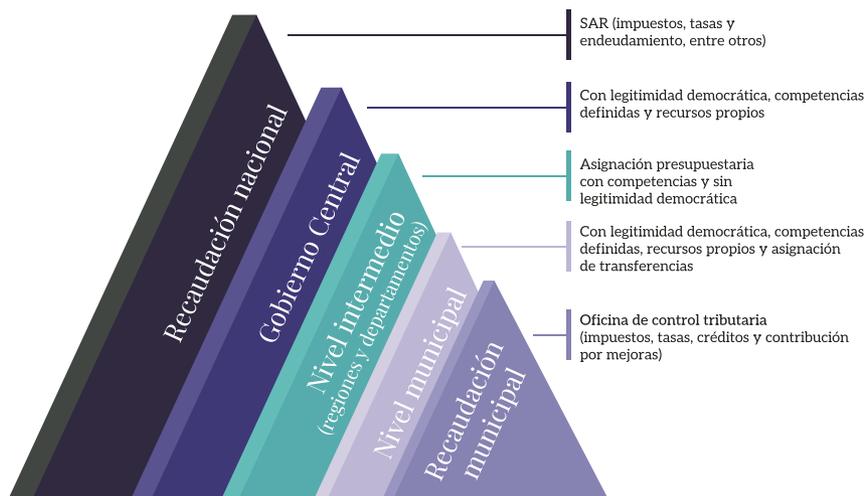
Por su parte, las municipalidades se reconocen bajo el régimen constitucional, la cual les otorga autonomía no sólo porque los gobiernos locales son elegidos mediante un proceso democrático (art. 294) sino también porque se establece que tanto la organización como el funcionamiento de las municipalidades son regulados por una ley específica (art. 296), que en este caso es la Ley de Municipalidades, sus reformas y reglamento.

Según la Constitución de la República, en su art. 297, las municipalidades tienen potestad para nombrar libremente a los empleados de su dependencia. Por otra parte, el art. 298 plantea que los gobiernos locales gozan de independencia de los poderes del Estado. No obstante, se especifica que el desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo nacional (art. 299). Además, la Constitución, en el art. 300, señala la posesión de todo municipio de tierras ejidales para su existencia y normal desarrollo, otorgándole la atribución de que se ingresen al tesoro municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones (art. 301); lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otros destinos.

5 Ver organización territorial de Honduras en https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Honduras.pdf.

Los gobiernos municipales tienen la facultad, previa autorización y regulación de la ley, de adquirir endeudamientos externos e internos (art. 357) y la potestad para realizar operaciones de crédito interno bajo su exclusiva responsabilidad, pero requerirán las autorizaciones señaladas por leyes especiales (art. 358).

Diagrama 2: Financiamiento público por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

3.4. Marco jurídico de las transferencias

El artículo 91 de la Ley de Municipalidades constituye el marco jurídico que le da vigencia al sistema de transferencias gubernamentales en Honduras. Hasta 2009, el Gobierno Central tuvo la obligación de trasladar un 5% de sus ingresos tributarios anuales, en partidas trimestrales, hacia los gobiernos municipales. Más recientemente, a partir de la reforma aprobada en 2010 a la Ley de Municipalidades, vía decreto 143 del año 2009, el porcentaje de la transferencia cambió a 7% en 2010, a 8% en 2011, a 9% en 2012, a 10% en 2013 y, finalmente, a 11% a partir de 2014.

Adicionalmente, la legislación nacional, por medio del decreto 72-86, establece las transferencias a municipios puerto, donde la Empresa Nacional Portuaria (ENP) destina anualmente el 4% de los recursos derivados de la actividad portuaria ejecutada en cada uno de ellos, excepto el municipio de Amapala, que recibe el 8%. En este sentido, los municipios puerto deben escoger el régimen de transferencia que les será aplicable en vista de que ambos son mutuamente excluyentes.

Por otra parte, la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza, decreto No. 70-2002⁶, especifica que se destinarán transferencias de recursos de condonación de deuda externa para financiamiento de programas y proyectos que conforman el Plan Anual de Inversión Municipal de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en cada municipio. En efecto, el Gobierno Central se obligó a transferir anualmente a las municipalidades un monto de L 700.0 millones, que en términos de recursos trasladados cubrió estrictamente el período 2006-2008, aunque en términos de ejecución una parte sirvió para financiar proyectos de inversión a través de las municipalidades hasta mediados de 2010.

También se emitió el decreto 368-2005, que en su artículo 10 establece que el Estado transferirá anualmente del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, a partir del 1 de febrero de 2006, un monto de 228 millones de lempiras a las municipalidades de Tegucigalpa y San Pedro Sula. De este monto, corresponden a la Municipalidad de Distrito Central 125.4 millones y a la de San Pedro Sula un 45%, equivalente a 102.6 millones. Cabe apuntar que esta asignación es independiente de las que corresponden según el art. 91.

Resulta oportuno apuntar que anualmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República se establecen las Disposiciones Generales de obligatorio cumplimiento para todo el sector público durante el período fiscal, incluyendo las instituciones descentralizadas.

⁶ Buscar en [http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20del%20Fondo%20para%20la%20Reduccion%20de%20la%20Pobreza%20\(actualizada-07\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20del%20Fondo%20para%20la%20Reduccion%20de%20la%20Pobreza%20(actualizada-07).pdf).

Es en estas disposiciones donde cada año se establece la relacionado con las transferencias hacia las alcaldías en cuanto a su distribución y las directrices para el destino de los recursos.

3.5. El sistema de transferencias

El diseño de criterios y la administración del sistema de transferencias son, en particular, un reto al que hay que darle la seriedad que merece como política pública nacional. De hecho, el diseño mismo implica la búsqueda de mecanismos orientados hacia la eficiencia del sistema de transferencias. Se debe procurar que la operatividad de las transferencias no sea contraproducente con las tres funciones principales del sector público: estabilización, redistribución y asignación, disminuyendo las distorsiones en la práctica distributiva generalizada de las transferencias. En este sentido, se entiende que los aportes gubernamentales por medio de las transferencias a las municipalidades deberían ser un mecanismo del Gobierno Central para alcanzar la eficiencia y la equidad entre las municipalidades, mediante la aplicación de ajustes y reasignaciones de los recursos financieros.

En consecuencia, estas asignaciones de transferencias diferirán según los objetivos perseguidos por cada Gobierno Central. Entre los principales criterios para asignar estos recursos a los gobiernos locales se mencionan: devolutivo, redistributivo, necesidad fiscal e inductivo o condicional.

- a. **Criterio devolutivo.** Explica que, si la función del Gobierno Central es únicamente de recaudación tributaria por medio del Servicio de Administración de Rentas (SAR), la SEFIN debe efectuar transferencias a las municipalidades con criterio estrictamente devolutivo, es decir que el aporte que reciba cada jurisdicción será igual a lo recaudado en la misma.
- b. **Criterio redistributivo.** Se basa en reconocer que existen diferencias en las bases tributarias de los gobiernos locales (catalogándolas como

ricas y pobres o por categorías municipales A, B, C y D). En esta situación se observa que, ante una misma presión tributaria, una comunidad rica tendrá acceso a un mayor nivel de bienes públicos que una municipalidad pobre, por lo cual el sistema de transferencias debería lograr la equidad horizontal, posibilitando a la comunidad pobre el logro de la misma cantidad de bienes públicos que la municipalidad rica, con la misma presión tributaria. Es decir, el modo de asignación de las transferencias sería que la provisión de bienes públicos debería efectuarse entonces con base en las necesidades municipales y el financiamiento sobre la capacidad fiscal de cada localidad.

- c. **Criterio de necesidad fiscal.** Este es otro argumento para la utilización de aportes intergubernamentales en transferencias, ya que, si existen diferentes dotaciones de recursos naturales o de infraestructura (densidad poblacional, km², área cultivada o número de industrias, entre otros.) o de costos entre las municipalidades, el Gobierno Central, por razones de equidad horizontal, debe diseñar un sistema de transferencias que contemple las diferentes necesidades fiscales entre alcaldías.
- d. **Criterio inductivo o condicional.** El sistema de transferencias también puede utilizarse para inducir a los gobiernos locales la provisión de un nivel mínimo de servicios públicos o inversiones orientadas, considerados de interés fundamental para la entidad central, de tal manera que se logre la equidad específica requerida. Otra forma es sobre el esfuerzo fiscal, la eficiencia fiscal o de indicadores de gestión institucional, que servirían de base para asignar o no los recursos nacionales en transferencias.

Para cada uno de estos criterios para la distribución de las transferencias, las alternativas pueden ser: a) una transferencia de suma fija que no modifique los precios relativos de los bienes, b) transferencias que permitan igualar la capacidad de financiamiento de los gobiernos locales y c) asignaciones municipales que posibiliten alcanzar el mismo nivel de gasto público o consumir la misma cantidad de bienes sin alterar el nivel de bienestar.

No obstante lo anterior, para el diseño del sistema de transferencias en el país se debe ser claro en cuanto a la forma e intensidad de los desequilibrios que se quieren corregir, sean estos por responder al muy bajo esfuerzo y desempeño fiscal de las municipalidades o por impulsar la capacidad económica y administrativa del territorio. De lo contrario, el no tener objetivos de política pública con las transferencias puede llevar a distribuir recursos de forma clientelista bajo esquemas populistas o dispersar a los municipios y, peor incluso, tener efectos adversos o contrarios a lo que se persigue, provocando pereza fiscal en las autoridades locales o mayores desequilibrios territoriales, concentrando la riqueza en pocos municipios y generando una gran cantidad de municipios deprimidos.

3.6. Tipos de transferencias

Siguiendo a Oates⁷ y Piffano⁸, se identifican dos grandes tipos de transferencias intergubernamentales hacia los municipios atendiendo a su uso: las transferencias condicionadas y las no condicionadas.

- a. **Transferencias condicionadas.** Estos son recursos con orientación específica, establecida por el Gobierno Central para financiar programas nacionales con aplicación en cada municipio (ejemplo: Programa de Caminos Productivos). Este tipo de aportes se realizan para garantizar el acceso a bienes y servicios prioritarios a vecinos con ciertas características o focalizados (ejemplo: comunidades productoras). Si lo que se busca es incrementar la disponibilidad de una categoría concreta de un bien público, como educación y salud, los aportes condicionados son más idóneos que los aportes generales o no específicos. En las transferencias condicionadas se registran también los aportes de contrapartida, que constituyen un incentivo a las municipalidades, bajo el principio de escasez de recursos, para maximizar el

7 Oates, Wallace. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Nuevo Urbanismo. 93.

8 Piffano, Horacio et al. (1998). *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*. Buenos Aires, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. 11.

rendimiento de los recursos disponibles. Con ellos se busca mejorar el esfuerzo fiscal de las alcaldías con recursos propios y se fortalece la rendición de cuentas locales, haciendo más transparente la gestión. Un efecto económico de este tipo de transferencias es que incentiva el ahorro en cuenta corriente y los esfuerzos en inversión pública, contribuyendo al desarrollo institucional y de gobernabilidad de las municipalidades.

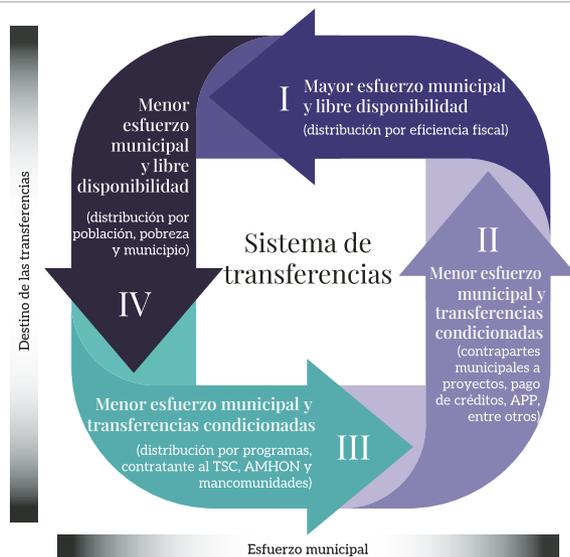
Resulta oportuno apuntar que este tipo de transferencias puede resultar contraproducente en términos de equidad municipal, ya que estimula a las municipalidades que tienen mayor capacidad para aumentar sus recaudaciones y así generar aportes extraordinarios en contrapartidas.

- b. **Transferencias no condicionadas.** Son recursos de aplicación general y de libre disponibilidad por parte de las autoridades municipales. Su justificación radica en la legitimidad del gobierno local y en su autonomía para tomar decisiones en nombre de su población, a fin de financiar los programas y proyectos que ya han sido priorizados dentro del término municipal. Este tipo de transferencias son consideradas de nivelación o igualación, dirigidas a las municipalidades con lento desarrollo o estancadas que presentan carencias en la provisión de bienes y servicios públicos municipales o bases tributarias muy débiles, con el propósito de cumplir con el objetivo de redistribución del ingreso en la sociedad.

Atendiendo a Finot⁹, que las transferencias territoriales sean de libre disponibilidad pero estén condicionadas al aporte local estimula la autonomía territorial, la eficiencia y la participación ciudadana. El principio sería entonces que, para ser más eficiente, el sistema de transferencias debería estar vinculado con los esfuerzos fiscales municipales.

9 Finot, Iván. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie de Gestión Pública. ILPES. 17.

Diagrama 3: Sistema de transferencias



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama de sistema de transferencias coloca en un cuadrante los tipos de transferencia en concordancia con su dependencia o no de los aportes municipales y que sean o no de libre disponibilidad. Con ello se pueden clasificar las transferencias en cuatro orientaciones:

- Mayor esfuerzo municipal y libre disponibilidad.** Estas son las transferencias vinculadas con el esfuerzo municipal y de libre disponibilidad. Este sistema generaría estímulos económicos a los municipios y a la eficiencia fiscal. Además, consolidaría la autonomía municipal dada la libre disponibilidad de tomar decisiones propias con base en el financiamiento de proyectos priorizados en un marco planificado. El criterio que eventualmente fue utilizado en Honduras fue el de esfuerzo fiscal, el cual buscó incentivar la generación de ingresos propios de las municipalidades asignando para ello el porcentaje de la transferencia. La forma de cálculo de este criterio fue la tasa de incremento de los ingresos tributarios per cápita de cada municipio, entre el penúltimo y antepenúltimo año.

- **Mayor esfuerzo municipal y complementarias.** Estas son las transferencias vinculadas con algún esfuerzo municipal y a su vez complementarias según su destino. Este sistema generaría estímulos económicos a los municipios y a la eficiencia fiscal; no obstante, con alguna afectación a la autonomía municipal, ya que se accede a fondos concursables, contrapartes, pago de créditos y participación en asociaciones público-privadas que pueden o no, en alguna medida, estar vinculadas con las necesidades municipales. Este sistema de transferencias se puede considerar inequitativo en vista de que son los municipios con mayor capacidad financiera y mejores condiciones territoriales los que aprovechan la utilización de recursos.
- **Menor esfuerzo municipal y condicionadas.** Estas no son vinculadas con algún tipo de esfuerzo fiscal local y a su vez estarían condicionadas según su destino. En este cuadrante se daría una situación mixta entre descentralización política del gasto y descentralización operativa de decisiones centrales, lo cual implicaría la recepción de recursos siempre y cuando se destinen a financiar programas nacionales. Aquí se reconocen las condiciones de destinar las transferencias a los programas de Fortalecimiento Social y Comunitario, el Programa Atención a la Mujer, el Programa Fortalecimiento Cultural y Convivencia Social, el Programa Fortalecimiento al Desarrollo Administrativo y el Programa Infraestructura Municipal para el Fondo de Transparencia Municipal (FTM), asignado al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) como contraparte municipal, a la AMHON y a las mancomunidades. Este sistema lacera la autonomía municipal porque el gobierno municipal se transforma en ejecutor del Gobierno Central, cumpliendo los objetivos de los programas y proyectos y no con base en las necesidades de las propias alcaldías.
- **Menor esfuerzo municipal y libre disponibilidad.** Estas no son vinculadas con algún tipo de esfuerzo fiscal local y, además, con transferencias de libre disponibilidad. Este es considerado el más benévolo sistema de transferencias desde el punto de vista de las autoridades locales, ya que estimula la autonomía municipal en el gasto local, sin vincularlo con aportes extraordinarios para financiarlo, más bien se

trata de orientar las inversiones a las prioridades definidas en el proceso de planificación del municipio. No obstante, esta situación puede estar aparejada con que el uso de las transferencias sea destinado a gastos corrientes de las alcaldías y no a financiar gastos de capital, lo cual debilita el cumplimiento de los objetivos de la función pública.

3.7. Criterios de distribución

En las Disposiciones Generales del Presupuesto para 2024 se establece que la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización debe transferir a las Municipalidades una asignación presupuestaria que será distribuida por dichas municipalidades de la siguiente manera:

- a. Un 50% de las transferencias se distribuirá en partes iguales a las municipalidades. El criterio igualitario es aplicado territorialmente, ya que las municipalidades tienen acceso a estos recursos por el solo hecho de ser reconocidas por el Estado de Honduras como un municipio, independientemente de sus características económicas, políticas, institucionales y demográficas, lo cual tendería a disminuir los desequilibrios verticales entre municipios. No obstante, este criterio genera concentración excesiva de recursos en municipios con pocos habitantes, afectando la posibilidad para reducir las “inequidades horizontales”. Por ejemplo, el municipio de Mercedes de Oriente, La Paz, en 2022, con una población proyectada de 1,208 personas, recibió en concepto de transferencias L 28,176,901.62, o sea, un aporte por habitante de L 23,325.25.
- b. Un 20% por población proyectada conforme al último Censo de Población y Vivienda realizado o proyectado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El criterio de población está claramente orientado hacia la necesidad fiscal de un municipio, en vista de que en la medida de que tiene mayor población se requieren más recursos para generar la provisión de bienes y servicios públicos que merece tal población. Desde esta perspectiva, este criterio tendería a disminuir los desequilibrios verticales entre municipios.

Figura 1: Criterios de distribución de las transferencias (11% ingresos tributarios)



Fuente: Elaboración propia con base en las Disposiciones Generales del Presupuesto.

No obstante, se considera a la población de un municipio como uno de sus más valiosos capitales para el desarrollo y crecimiento. Consecuentemente, los municipios con mayor recurso humano poseen una base económica más sólida que los municipios con menor densidad poblacional, por lo tanto, tienen mayor capacidad para generar recursos propios vía tributos y tasas municipales. Siguiendo este criterio se podrían limitar los objetivos de disminuir los desequilibrios verticales y, por el contrario, se ampliaría la desigualdad horizontal entre los municipios.

- c. Un 30% por pobreza de acuerdo con la proporción de población pobre de cada municipio, calculada con base en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y conforme al último Censo de Población y Vivienda realizado o proyectado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El criterio de pobreza busca objetivos redistributivos, así que en la medida en que los municipios reporten un mayor nivel de pobreza recibirán un mayor nivel de transferencias. Con esto se buscaría disminuir los desequilibrios horizontales entre municipios.

Cabe mencionar que se ha eliminado completamente de la legislación municipal el criterio de eficiencia o esfuerzo fiscal de las municipalidades.

Con esto las autoridades municipales no tienen incentivos a la mejora y el fortalecimiento institucional, reduciendo el interés del ciudadano por los resultados de la gestión de su propio municipio.

3.8. Destino de las transferencias

Las Disposiciones Generales del Presupuesto son el marco normativo donde se establece un sistema de transferencias condicionadas a los municipios, pero no se considera ningún esfuerzo fiscal y de mejoramiento a la gestión municipal. Las transferencias deben notificarse a la Dirección de Fortalecimiento Municipal (DFM) de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación, Justicia y Descentralización, a través de la Certificación del Punto de Acta, con el siguiente destino de los fondos:



Palacio municipal del Distrito Central, departamento de Francisco Morazán.

- a. El treinta y cinco por ciento (35%) bajo el Programa Fortalecimiento Social y Comunitario para inversiones que mejoren las condiciones de vida de la población mediante los programas y proyectos para la asistencia social a la niñez, con atención especial a las personas emigrantes retornadas, adolescencia y juventud, sector con discapacidad, lineamientos de inversión municipal en educación prebásica, básica, tercer ciclo, atención primaria familiar y comunitaria en salud, agua y saneamiento, electrificación y mejora de viviendas de las familias en situación de pobreza extrema. De lo asignado a este componente, las municipalidades podrán invertir desde un 5% hasta el 20% para atender emergencias y desastres.
- b. El 5% bajo el Programa Atención a la Mujer, para programas, proyectos o servicios municipales de acceso pleno a las mujeres y sus derechos humanos, en las diferentes etapas del ciclo y esferas de sus vidas, bajo el principio de no discriminación por edad, etnicidad, nivel socioeconómico, origen, opinión, credo, orientación sexual o cualquier otra condición que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad. Para la ejecución de este monto deben tenerse en consideración los ejes de la Política Nacional de la Mujer: Eje de Prevención de Violencia, Eje de Economía, Eje de Participación Social y Política, Eje de Salud, Eje de Educación y Eje de Ambiente.
- c. Un 20% bajo el Programa Fortalecimiento Cultural y Convivencia Social para fortalecer el tejido social con un enfoque de prevención, promoviendo una cultura de paz, justicia y convivencia en los territorios municipales, mediante la revitalización de espacios públicos para el fomento del deporte, actividades culturales, formación en valores y derechos humanos para la ciudadanía, vigilancia comunitaria y otras acciones que permitan atender las condiciones particulares de prevención de la violencia, a fin de que a corto y mediano plazo se den resultados de impacto y medibles en los municipios.

Figura 2: Destino de las transferencias municipales



Fuente: Elaboración propia con base en las Disposiciones Generales del Presupuesto.

- d. Un 10% bajo el Programa Fortalecimiento al Desarrollo Administrativo, para mejorar el clima de inversión municipal impulsando la competitividad territorial mediante obras de infraestructura productiva, fomentando el sector de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) rural y urbano, para la generación de fuentes de empleo, procesos de simplificación administrativa, homologación de planes de arbitrios, catastros municipales, fortalecimiento de las capacidades administrativas, presupuestarias y de tesorería, así como la ejecución de proyectos y formulación de agendas de desarrollo económico local que se integren con las iniciativas del Gobierno Central a través del programa PROHONDURAS, procurando la concertación público-privada, apoyando la infraestructura de corredores agrícolas, turísticos y centros de desarrollo empresarial, entre otros.
- e. El 1% bajo el Programa Infraestructura Municipal para el Fondo de Transparencia Municipal (FTM), asignado al Tribunal Superior de Cuentas (TSC), como contraparte municipal.

- f. Un 20% para el Programa de Gastos de Administración Propia.
- g. El 1% para el pago de las aportaciones a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), pago de las aportaciones que los municipios hacen a las mancomunidades o asociaciones previa decisión de las municipalidades.
- h. El resto de los recursos (8%) se destinará al Programa de Infraestructura Municipal y la cobertura de la contraparte exigida por los organismos que financien los proyectos, entre otros.

En consecuencia, se podría entender que un sistema óptimo de transferencias podría consistir en devolver recursos como contrapartida para programas nacionales o que generan externalidades sobre otras entidades territoriales y en transferencias de propósito general que se distribuyan mediante fórmula que proporcione mayores recursos per cápita a las entidades territoriales con desventaja fiscal. De hecho, la transferencia gubernamental es fundamental en el propósito de conseguir un modelo de financiamiento óptimo para el desarrollo municipal y de su adecuado diseño se pueden esperar impactos importantes en la estructura fiscal de los municipios y en el desarrollo local.



Palacio municipal de Gracias, departamento de Lempira.

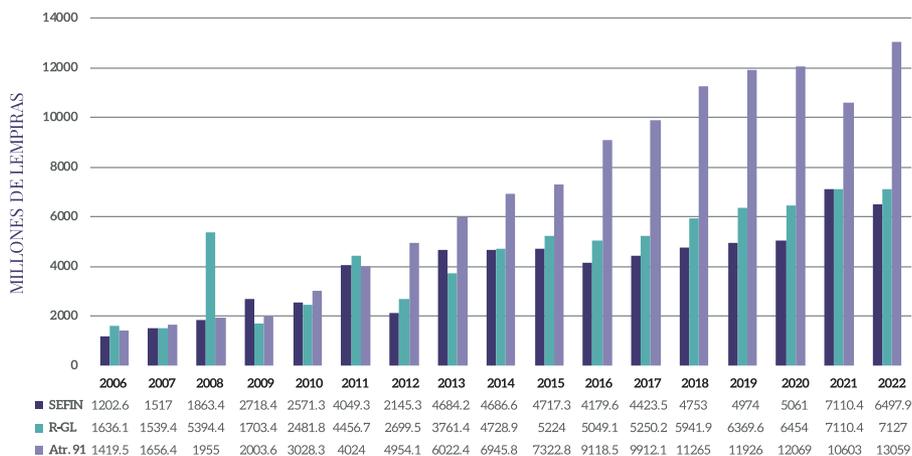
IV ¿De cuánto se está hablando?

4.1. Lo que reciben, lo que dicen que reciben y lo que debieron recibir

No obstante la existencia del marco normativo, que claramente cuantifica el monto de los recursos a transferir a los municipios, que al 2022 ascendió a L 13,059,375,364.42¹⁰ (trece mil cincuenta y nueve millones trescientos setenta y cinco mil trescientos setenta y cinco lempiras con cuarenta y dos centavos), lo cierto es que el flujo de recursos ha sido irregular hacia las alcaldías no sólo en la periodicidad de los desembolsos, sino en los montos efectivamente asignados por parte del Gobierno Central. Esto tiene repercusiones directas en la programación financiera de la gestión municipal y en el efectivo financiamiento de las inversiones establecidas en el plan de inversión de las municipalidades.

¹⁰ Equivale al 11% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República: L 118,721,594,222.00.

Gráfica 2: Transferencias municipales según reporte 2006–2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos ejecutados de SEFIN y reportes rentísticos del TSC.

Nota: El cálculo de las transferencias, con base en el art. 91, se realizó sobre los ingresos tributarios recaudados por el Gobierno Central. De 2006 al 2009 se calculó con base en el 5%, para 2010 con base en el 7%, para 2011 en el 8%, para 2012 en el 9%, para 2013 en el 10% y a partir de 2014 con base en el 11%.

Se estableció el monto de las transferencias que los gobiernos locales debieron recibir en concordancia con los ingresos tributarios, aplicando el art. 91 de la Ley de Municipalidades, durante el período de 2006 hasta 2022, pasando de L 1,419.47 millones a 13,059.36 millones. Adicionalmente, se registraron los recursos que en concepto de transferencias se asignaron por medio del Sistema Integrado de Administración Financiera Integral (SIAFI) en la ejecución del presupuesto durante el período de 2006 hasta 2022, pasando de L 1,202.57 millones a L 6,497.89 millones, y, finalmente, los reportes rentísticos provistos por las municipalidades en su rendición de cuentas del gobierno local, donde se registraron recursos en concepto de transferencias en la hacienda municipal durante el período de 2006 hasta 2022, pasando de L 1,636.12 millones a L 7,126.95 millones.

Como puede observarse, no se evidencia un patrón de comportamiento en cuanto a la asignación de recursos por transferencias por parte del

Gobierno Central. Por otra parte, sistemáticamente, a partir del año 2012, el Estado no ha cumplido con el mandato establecido en el art. 91 de la ley. De hecho, en la liquidación presupuestaria de 2022 la transferencia efectivamente desembolsada a los municipios representa apenas el 49.76% de lo establecido en la ley, lo que significa que el Gobierno Central dejó de transferir a los municipios L 6,591,487,658.45 sólo en 2022.

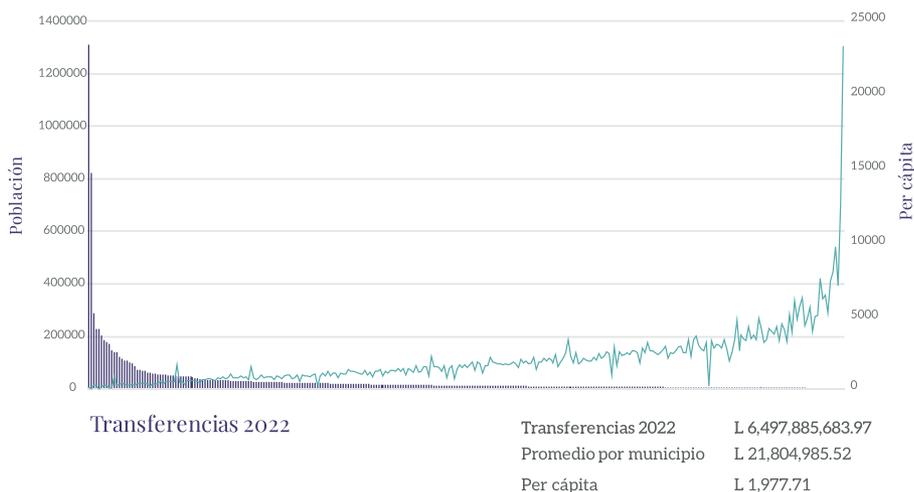
Resulta relevante hacer notar la diferencia de lo reportado por la Secretaría de Finanzas (SEFIN) en las liquidaciones (SIAFI) en concepto de transferencias a los municipios y las transferencias reportadas en los informes de rendición de cuentas del gobierno local que hacen anualmente las municipalidades al TSC y que ahora se registran por medio del Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI). En este sentido, por ejemplo, para el año 2022 la SEFIN reportó transferencias a las alcaldías por el orden de los L 6,497,887,705.97, mientras tanto los gobiernos municipales reportaron haber recibido, en el mismo concepto, L 7,126,953,995.08, o sea que ingresaron a las alcaldías L 629,066,289.11 adicionales de lo transferido por el SIAFI. Esta situación puede explicarse por las transferencias discrecionales que eventualmente reciben y registran las alcaldías en forma directa o por los momentos en los cuales son registradas las operaciones.

Sin duda alguna, la disparidad manifiesta en los registros institucionales es totalmente irregular y, en consecuencia, resulta indispensable consolidar un sistema de registro cruzado entre el Gobierno Central y las alcaldías, de preferencia homogenizado por medio de un manual contable.



Atardecer en el municipio de San Lorenzo, departamento de Valle.

Gráfica 3: Distribución de las transferencias por municipio y per cápita en 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos ejecutados de SEFIN.

Para el año 2022, la SEFIN, en su liquidación presupuestaria del SIAFI, reportó un monto en concepto de transferencias a las municipalidades por L 6,497,887,705.97. En tal sentido, es oportuno indicar que en promedio los municipios hondureños reciben un monto anual en transferencias de L 21,804,985.52 cada uno. Las alcaldías con mayores recursos percibidos son la del Distrito Central (L 171,641,837.07), Francisco Morazán; Puerto Cortés (L 128,100,895.01), Cortés; y San Lorenzo (L82,431,114.44), Valle. En contraposición, las municipalidades que menos recursos recibieron en 2022 fueron la de La Ceiba (L8,856,445.50), Atlántida; San Antonio de Flores (L 1,282,508.12), El Paraíso; y Langué (L 4,648,975.32), Valle.

Al analizar las transferencias a nivel per cápita, en promedio, cada alcaldía recibió una transferencia de L 1,977.71 por habitante. No obstante, el sistema de transferencias hondureño implica que los municipios con menor población reciben una mayor asignación por habitante, en una clara intención de atender los desequilibrios verticales entre

alcaldías. Para 2022, las alcaldías de La Ceiba, Atlántida; San Pedro Sula, Cortés; y Juticalpa, Olancho, recibieron una transferencia por habitante equivalente a L 1.73, L 26.26 y L 63.36, respectivamente. Por otro lado, los municipios de Mercedes de Oriente, La Paz; Yauyupe, El Paraíso; y San Miguelito, Intibucá, con poblaciones de 1,208, 1,474 y 2,054 personas, recibieron transferencias per cápita de L 23,325.25, L 12,649.51 y L 9,636.42 por habitante, respectivamente.

Si hace el mismo análisis para 2019, en promedio, cada alcaldía recibió una transferencia de L 543.11 por habitante. Las alcaldías de La Ceiba, Atlántida; el Distrito Central, Francisco Morazán; y de San Pedro Sula, Cortés, recibieron una transferencia por habitante equivalente a L 62.37, L 99.27 y L 105.42, respectivamente. Por otro lado, los municipios de Yauyupe, El Paraíso, y Mercedes de Oriente, La Paz, con poblaciones de 1,426 y 1,162 personas, recibieron transferencias per cápita de L 10,215.47 y L 10,177.66 por habitante, respectivamente.

4.2. Comportamiento de las transferencias

El comportamiento de las transferencias del Gobierno Central reportadas por el SIAFI durante el período 2006-2022 comprueba que esta fuente de ingresos, en promedio, representó el 29.35% de los ingresos totales municipales, presentando una tendencia cada vez más importante en el financiamiento de la gestión municipal. En este sentido, se determinó que dentro de la estructura de los ingresos totales de los municipios, en 2006 las transferencias representaron el 18.37%, mientras que este mismo indicador subió al 31.04% en 2022.

Por otro lado, se observó durante 2006 y 2022 una tendencia creciente de las transferencias entregadas a las municipalidades del 11.12%, pasando de reportar L 1,202.57 millones en 2006 a L 6,497.89 millones en 2022. De hecho, basados en los reportes de SEFIN, en este período las municipalidades han recibido un total de L 67,154,673,021.41 como transferencias intergubernamentales.

Gráfica 4: Honduras, comportamiento de las transferencias por categoría, 2006-2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos ejecutados de SEFIN.

Al analizar el comportamiento de las transferencias por categoría municipal se observa la orientación de la política pública, cuyo objetivo es reducir los desequilibrios verticales y horizontales entre las municipalidades, ya que a lo largo del período analizado el 18% de estos recursos se destinaron a los municipios categoría A, el 15% a los categoría B, el 35% a los categoría C y el 32% a los D.

4.3. Efecto igualatorio de las transferencias

El efecto redistributivo de una transferencia, que busca la equidad horizontal, consiste en proporcionar mayores recursos per cápita a las municipalidades con desventaja fiscal, por una exigua base económica que les provoca menores ingresos tributarios, para que puedan proveer a sus comunidades una canasta de bienes y servicios públicos similar a la que pueden ofrecer los municipios con mayor capacidad fiscal propia.

Según la relación de transferencia per cápita sustentada en la Ley de Municipalidades, para 2022 cada alcaldía debió recibir una asignación

en concepto de transferencias equivalente a L 1,360.67 por cada habitante de su municipio; sin embargo, recibió en promedio L 677.02, no obstante que los municipios, por medio de la liquidación R-GL, reportaron transferencias per cápita por L 742.57.

Tabla 1: Transferencia per cápita según fuente

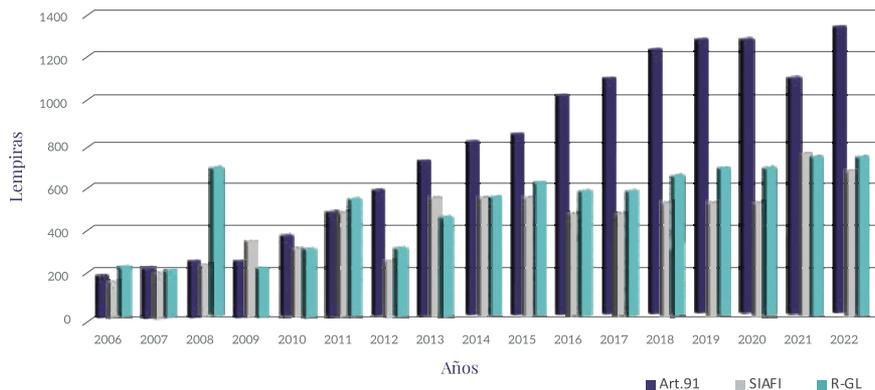
Año	Atr 91	Reporte SIAFI	R-GL	Población	Atr 91	SIAFI	R-GL
	Lempiras				Per cápita		
2006	1,419,466,455.00	1,202,568,218.79	1,636,118,691.53	7,367,021	192.68	163.24	222.09
2007	1,656,367,353.15	1,516,986,522.18	1,539,423,152.98	7,536,946	219.77	201.27	204.25
2008	1,955,041,538.90	1,863,364,836.76	5,394,356,044.97	7,706,907	253.67	241.78	699.94
2009	2,003,570,000.00	2,718,368,521.75	1,703,430,429.47	7,876,662	254.37	345.12	216.26
2010	3,028,340,000.00	2,571,251,547.67	2,481,813,949.33	8,045,990	376.38	319.57	308.45
2011	4,023,968,000.00	4,049,281,961.51	4,456,693,190.60	8,215,313	489.81	492.89	542.49
2012	4,954,140,000.00	2,145,338,209.28	2,699,459,255.22	8,385,072	590.83	255.85	321.94
2013	6,022,433,995.30	4,684,182,136.73	3,761,382,367.62	8,287,186	726.72	565.23	453.88
2014	6,495,796,440.00	4,686,619,851.04	4,728,947,079.20	8,432,134	823.73	555.80	506.82
2015	7,322,821,000.00	4,717,292,785.80	5,224,037,378.60	8,576,528	853.82	550.02	609.11
2016	9,118,489,739.92	4,179,567,267.81	5,049,057,661.58	8,721,013	1,045.58	479.25	578.95
2017	9,912,097,416.54	4,423,533,032.38	5,250,218,488.68	8,866,349	1,117.95	498.91	592.15
2018	11,265,486,474.77	4,752,963,860.48	5,941,916,428.17	9,012,179	1,250.03	527.39	659.32
2019	11,925,571,508.51	4,974,009,397.67	6,369,578,137.14	9,158,349	1,302.15	543.11	695.49
2020	12,069,398,000.00	5,061,037,815.73	6,454,010,300.11	9,304,370	1,297.18	543.94	693.65
2021	10,602,694,259.41	7,110,423,392.86	7,110,421,371.86	9,450,719	1,121.89	752.37	752.37
2022	13,059,375,364.42	6,497,887,705.97	7,126,953,995.08	9,597,743	1,360.67	677.02	742.57

Fuente: Elaboración propia con base en datos ejecutados de SEFIN, R-GL y proyecciones del INE.

Nota: El cálculo de las transferencias, con base en el art. 91, se realizó sobre los ingresos tributarios recaudados por el Gobierno Central. De 2006 a 2009 se calculó con base en el 5%, para 2010 con base en el 7%, para 2011 en el 8%, para 2012 en el 9%, para 2013 en el 10% y a partir de 2014 con base en el 11%.

Sustentados en la liquidación presupuestaria reportada por SEFIN, se observa que los recursos efectivamente recibidos por las alcaldías en el período 2006-2022, a nivel per cápita, son por lo general menores a lo establecido en la ley y que la tendencia, principalmente a partir de 2012, es que esta brecha se ensanche, deteriorando el desequilibrio horizontal entre municipios.

Gráfica 5: Transferencias per cápita por fuente, 2006–2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos ejecutados de SEFIN.

Como es de suponer, la relación ingresos por transferencia per cápita a nivel nacional varía con relación a la población a nivel municipal. Con esta situación, el sistema de transferencias buscaría que, en promedio, los municipios disminuyan sus desequilibrios al proveerles recursos a las alcaldías que tienen menor población, como se observa en la gráfica 5. Empeora esta situación cuando se observa que, para el período analizado, en promedio los municipios reciben cada vez una menor asignación per cápita que la establecida en la legislación.

4.4. Los desequilibrios territoriales

Una de las características más notorias de los países en desarrollo es la gran desigualdad económica y social entre los municipios. Sobresalen las enormes diferencias entre regiones ricas y pobres, es decir, entre aquellas que concentran la producción, la población, los ingresos y los mercados y aquellas cuyas economías son bastante deprimidas y hasta estancadas económicamente.

El problema de fondo con las desigualdades en el desarrollo de los territorios es que las diferencias en lugar de reducirse tienden a ampliarse, por efectos de las economías de aglomeración. Estas economías resultan determinantes para el inversionista al momento de tomar decisiones de localización, por la reducción en los costos de producción que puede lograrse al disponer, en el área de localización, de una adecuada infraestructura de transporte, logística, comunicación y servicios, mano de obra calificada y fácil acceso a los grandes mercados nacionales e internacionales.

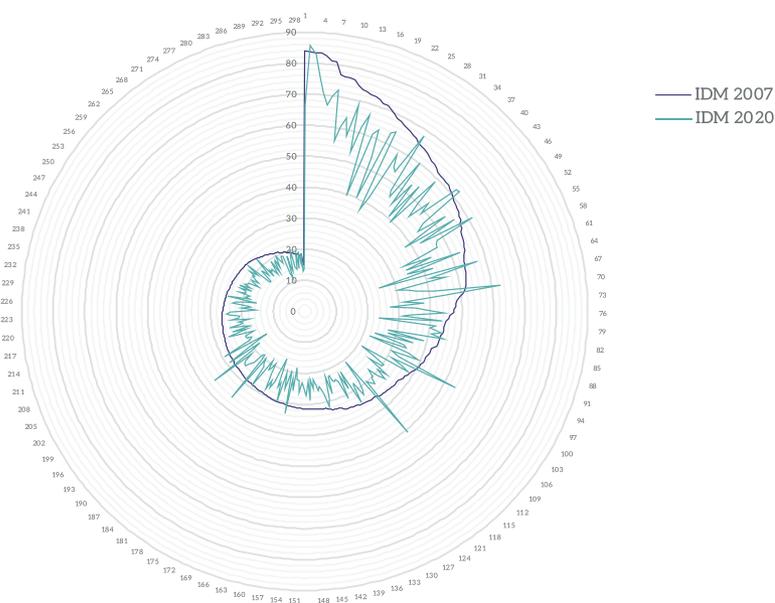
Normalmente, estas condiciones son ofrecidas por los grandes centros urbanos de manera que, en el largo plazo, no existen condiciones para lograr mayor convergencia en el desarrollo equitativo de los municipios en todo el territorio nacional. De esta manera, los municipios que pueden ofrecer mayores economías de aglomeración tienden a concentrar la inversión privada y, aunque ello puede generar importantes efectos multiplicadores a nivel nacional, el proceso de acumulación tiende a producir grandes inequidades en la distribución de la riqueza entre los territorios.

En este sentido, la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD) ha definido el Índice de Desarrollo Municipal¹¹ (IDM) como un indicador que tiende a medir las desigualdades municipales, sean estas territoriales o institucionales de la alcaldía. Por lo tanto, el IDM se diseñó como un indicador compuesto por dos dimensiones calculadas en subindicadores, a saber:

1. El Índice del Municipio
2. El Índice de la Municipalidad

11 Con el IDM, el Gobierno Central actualizó un escalafón de municipios y sistematizó, por medio de los referidos indicadores, la categorización municipal para los años 1991, 2007 y 2014. Sin embargo, esta clasificación municipal aún es estática y refleja la situación de los municipios en un momento determinado, y no es utilizada como un mecanismo para identificar y orientar las necesidades de capacitación y asistencia técnica del municipio. El IDM debe ser una herramienta dinámica para un ranking municipal.

Gráfica 6: Índice de Desarrollo Municipal, 2007 y 2020



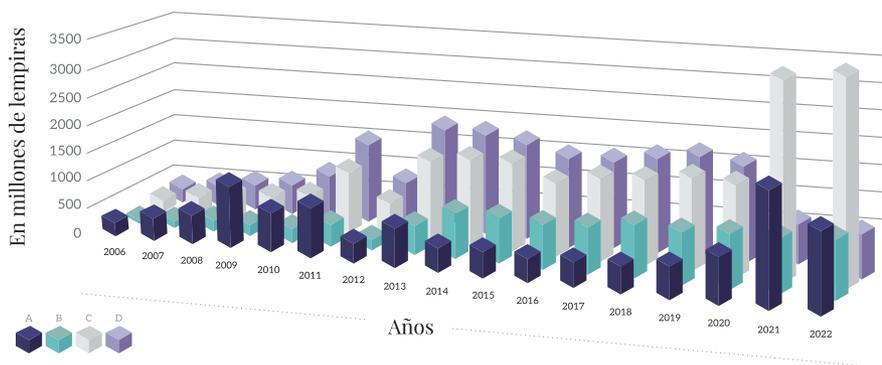
Por medio del IDM se logró determinar cuatro categorías municipales con las cuales se puede evaluar el comportamiento del desempeño territorial y financiero del municipio, a fin de estructurar y poner en marcha un programa de capacitación y asistencia técnica que mejore el desempeño y aprovechamiento de las potencialidades territoriales de los municipios.

4.4.1. Las transferencias según categoría municipal

En Honduras, los municipios de categoría “A” y en alguna medida los de categoría “B” ofrecen mayores economías de aglomeración. En particular, la región del valle de Sula ha permitido concentrar una alta proporción de la producción nacional¹², convirtiendo a San Pedro Sula en la “capital industrial” del país, juntamente con 18 municipios aledaños que conforman las Zona Metropolitana del Valle de Sula.

12 Se estima que esta región aporta alrededor del 63% al producto interno bruto, representando cerca del 50% de las exportaciones hondureñas.

Gráfica 7: Transferencias distribuidas por categoría, 2006-2022

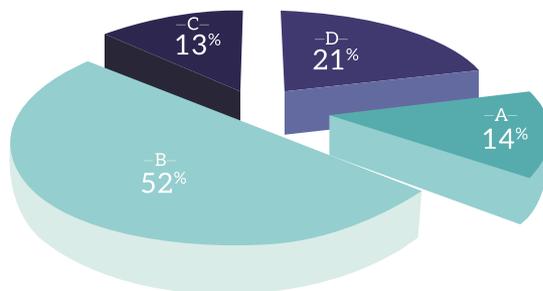


Fuente: Elaboración propia con base en datos ejecutados de SEFIN.

En consecuencia, el sistema de transferencias gubernamentales debe buscar potencializar las economías locales menos desarrolladas, utilizándolas como un medio para contrarrestar esos desequilibrios, al permitir compensar con mayores ingresos a los territorios con “tejido” económico más precario y un débil desarrollo social. En efecto, al distribuir las transferencias gubernamentales por categoría municipal, se determinó un comportamiento consecuente con la política pública de las transferencias. En este sentido, los recursos transferidos a los municipios con categoría “C” y “D” superan los recursos enviados a los municipios con categoría “A” y “B”.

Específicamente para el año 2022, la distribución de las transferencias gubernamentales por categoría municipal proporcionó al menos un 65% de estos recursos (L 4,231,464,150.70) a los municipios con categoría “C” y “D”, o sea, el equivalente a L 3,383,403,951.3 y L 848,060,199.4, respectivamente, y un 35% a los municipios con categoría “A” (L 1,363,616,899.8, 21%) y “B” (L 902,804,633.5, 14%).

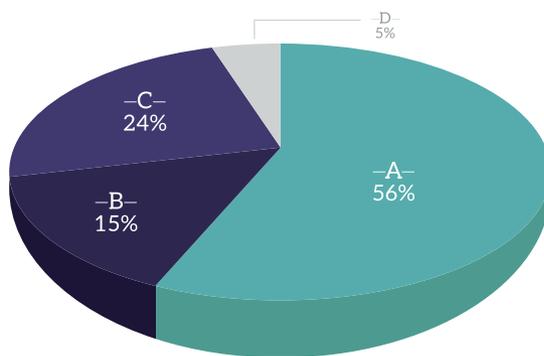
Gráfica 8: Transferencias distribuidas por categoría municipal, 2022



Fuente: Elaboración propia con base a datos ejecutados de SEFIN.

En contraposición a la distribución de las transferencias gubernamentales por categoría municipal, se observa que 29% de estos recursos están orientados a los municipios económicamente más deprimidos y con menor densidad poblacional del país (2,773,073 hondureños), los categoría “C” y “D”, y un 71% a los municipios con mayor densidad de población y economías más dinámicas en las categorías “A” y “B”, donde habitan al menos 6,824,670 hondureños.

Gráfica 9: Transferencias distribuidas por población, 2022



Fuente: Elaboración propia con base en proyecciones del INE.

4.4.2. Desequilibrio horizontal

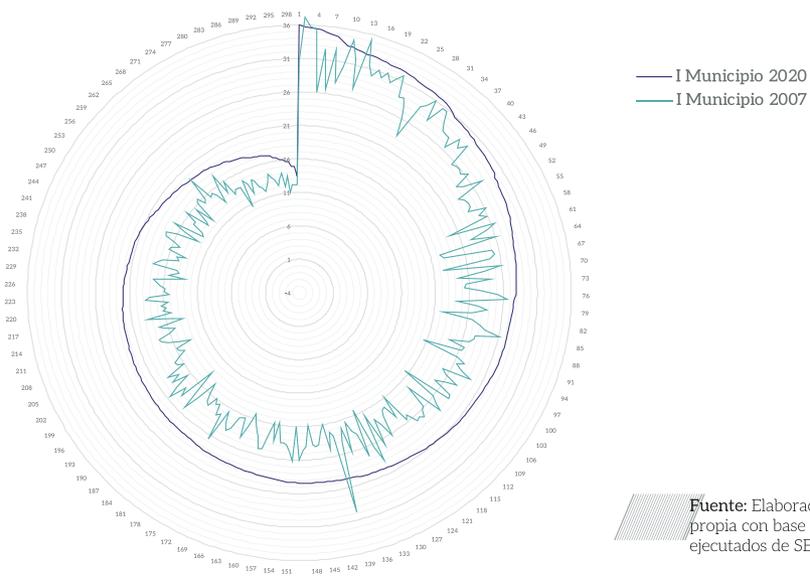
El Índice del Municipio podría proporcionarnos una idea de cómo se desarrollan los desequilibrios horizontales de las municipalidades, ya que fue construido bajo variables territoriales que incluyen el Índice de Desarrollo Humano, el grado de urbanización, el Índice de Energía, la disponibilidad de comunicación y la población con servicio de agua por tubería. La comparación del Índice del Municipio para 2007 y 2020 nos indica que 293 municipalidades presentaron, al menos en parte, un mejoramiento en sus condiciones territoriales, a excepción de los municipios de San Pedro Sula, Cortés; de La Esperanza, Intibucá; el Distrito Central, Francisco Morazán; Roatán, Islas de la Bahía; y Sabá, Colón, que mostraron índices menores en 2020 a los calculados en 2007.

Por otro lado, el municipio que presenta un mayor incremento en sus condiciones municipales es Santa Rosa de Aguán, Colón, ya que ha podido superar en 11.49 puntos porcentuales la situación presentada en 2007 en el Índice del Municipio, donde pasó de 15.6 a 27.09 en 2020. Lo que sucedió en este municipio con la asignación de transferencias dispuesta, desde 2006 hasta 2022, es que se le transfirieron por SIAFI L 181,830,585.49, con lo cual se realizaron algunas mejoras en la infraestructura productiva. A este municipio, en 2022 se le transfirió un monto de L 16,085,417.30 y, con una población de 47,574 habitantes, la transferencia per cápita fue de L 338.11 por habitante, inferior al promedio nacional, que fue de L 1,977.71 por habitante.



Municipio de San Pedro Sula, departamento de Cortés.

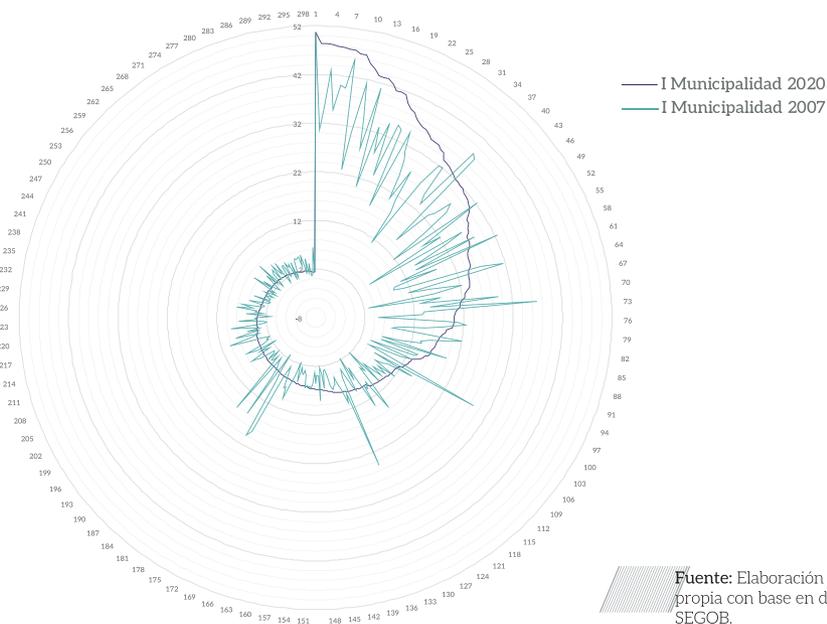
Gráfica 10: Índice del Municipio, 2007 y 2020



4.4.3. Desequilibrio vertical

Por su parte, el Índice de Desarrollo Municipal (IDM) está compuesto por el Índice del Municipio, el cual podría proporcionar una idea clara de cómo se desarrollan los desequilibrios verticales entre las municipalidades, ya que está construido con base en un conjunto de indicadores representativo del desempeño institucional de la alcaldía, entre los cuales se incluyen autonomía financiera, ingreso per cápita, esfuerzo de ahorro y el logro en inversión. La comparación del Índice del Municipio de 2007 y 2020 nos indica que las 298 municipalidades presentaron, al menos en parte, un mejoramiento en sus condiciones institucionales. El caso más emblemático lo constituye el municipio de La Unión, Copán, que mostró el comportamiento más dinámico de todas las alcaldías hondureñas en su situación institucional, al subir 24.18 puntos porcentuales, en vista de que en 2007 su índice fue de 22.88 y en 2020 alcanzó los 47.06.

Gráfica 11: Índice de la Municipalidad, 2007 y 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos SEGOB.

Por otro lado, se identificaron 100 municipios que han visto disminuida su capacidad institucional con base en el Índice de la Municipalidad de 2007, comparada con los resultados de 2020. Para el caso, el municipio de San Ignacio, Francisco Morazán, presentó una disminución de 16.36 puntos porcentuales al pasar de 6.98 en 2007 a apenas 2.9 en 2020. Esto amerita revisar lo que sucedió en este municipio con la asignación de transferencias dispuestas, pues desde 2006 hasta 2022 se han transferido por SIAFI al municipio L 184,678,394.84, esto se debió convertir en una mejora significativa en el fortalecimiento institucional de la alcaldía. A este municipio, en 2022, se le transfirió un monto de L 17,738,770.71 y, con una población de 9,553 habitantes, la transferencia per cápita fue de L 1,856.88 por habitante, ligeramente inferior al promedio nacional, que fue de L 1,977.71 por habitante.



Palacio municipal de Comayagua, departamento de Comayagua.

V Efectos económicos de las transferencias

Según Trujillo Salazar (2008), algunos estudios sobre los efectos económicos de las transferencias cuestionan los preceptos normativos que sugieren una centralización de las potestades tributarias, una descentralización en materia de gasto y la implementación de transferencias intergubernamentales para corregir las asimetrías que de ello se derivan, sean estas por los desequilibrios verticales u horizontales entre alcaldías. De hecho, esta corriente de pensamiento se sustenta en los efectos provocados por la separación de las decisiones de gasto y su respectivo financiamiento; esto debido a que se asume que la descentralización de las potestades fiscales promueve una mayor responsabilidad fiscal y de rendición de cuentas.

En concordancia con Trujillo, la visión económica de este supuesto reside en que la decisión de un individuo de obtener bienes y servicios en el mercado implica, de manera simultánea, la decisión personal de renunciar a parte del ingreso para financiar la producción de dichos bienes. Ahora bien, la separación entre este tipo de decisiones (ingreso-gasto) o la ausencia de su simultaneidad conlleva a coaliciones políticas para crear falsas expectativas sobre la relación impuesto-precio de los bienes públicos, impulsando la necesidad de recursos adicionales para solventar mayores gastos.

Así pues, cuando las decisiones de gasto público y tributación no recaen sobre el mismo nivel de gobierno, los gobiernos tratan de proceder de manera estratégica al buscar la posibilidad de que el costo de los bienes y servicios pueda ser solventado por “otros” que no sean los electores potenciales de su propia jurisdicción. Esta situación ha sido denominada “ilusión fiscal”, ya que es una figuración falsa que captura al votante medio y lo induce a decisiones ineficientes.

Por su parte, Piffano (1998) señala que la disminución en el impuesto-precio que es “percibida” localmente puede ocurrir indistintamente tanto en el caso de los aportes condicionados como en los no condicionados. Dicha percepción de un menor costo impositivo marginal del gasto público local provoca un nivel de gasto superior al óptimo. A este fenómeno se le ha denominado *flypaper effect*, el cual se atribuye a la separación entre el lugar de origen de la fuente de ingresos y el lugar donde se ejecuta el gasto.

5.1. Efecto en los ingresos corrientes

En cuanto al efecto en los ingresos propios de las alcaldías, podría esperarse que, en la medida en que aumentan las transferencias a las municipalidades, se active la pereza fiscal local. Esto porque los funcionarios preferirían no mejorar su administración tributaria por clientelismo político, es decir, existiría una relación inversa donde aumentos de la transferencia provocan disminuciones en los ingresos propios (ver anexo 1: *Resumen regresión efecto ingresos corrientes de las transferencias*).

Siendo los ingresos propios la variable dependiente y las transferencias la variable independiente, la ecuación resultante es la siguiente:

$$IC = C - aT$$

En donde:	IC = Ingresos corrientes de las alcaldías C = Constante a = Es la pendiente de la ecuación T = Transferencias municipales
-----------	--

Regresión 1: Ingresos corrientes de las transferencias

$$IC = 879.46 + 1.37 T \text{ con un } R^2 = 81.81\%$$

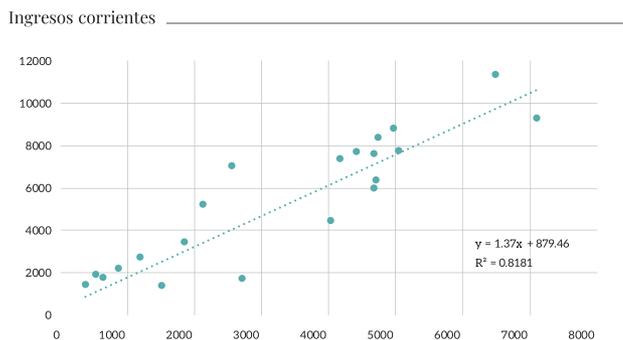
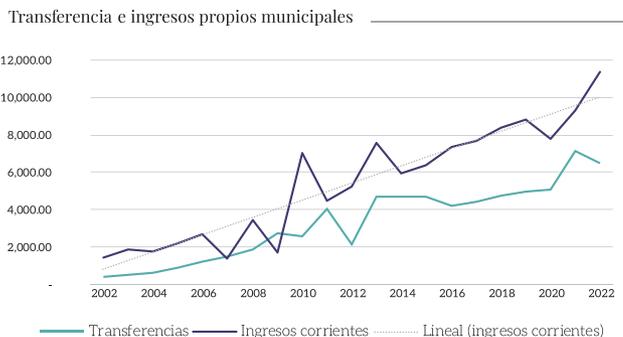
Con estos resultados se determinó que en Honduras el aumento de una unidad de lempira en transferencia implica un crecimiento de 1.37 unidades de lempiras en los ingresos corrientes. Dicho de otra forma, cada vez que el Gobierno Central incrementa una transferencia, las

municipalidades incrementan esa unidad más que proporcionalmente en sus ingresos corrientes.

Esta ecuación presentó un coeficiente de correlación (R2) del 81.81%, lo que indica la bondad de ajuste, ya que hay un grado de correlación alto entre la variable dependiente, que son los ingresos corrientes, y la independiente, que son las transferencias. No obstante, este resultado tiene que ser tomado con precaución, dado que a veces la bondad de ajuste, aunque sea alta, no da muchos detalles sobre la calidad de regresión.

Figura 3: Regresión efectos de los ingresos corrientes de las transferencias

Año	Transferencias	Ingresos corrientes
2002	382.15	1,443.2
2003	535.97	1,891.4
2004	644.40	1,752.4
2005	885.29	2,180.9
2006	1,202.57	2,711.7
2007	1,516.99	1,387.1
2008	1,863.36	3,437.3
2009	2,718.37	1,689.6
2010	2,571.25	7,041.3
2011	4,049.28	4,458.0
2012	2,145.34	5,217.5
2013	4,684.18	7,593.1
2014	4,686.62	5,966.7
2015	4,717.29	6,377.8
2016	4,179.57	7,359.5
2017	4,423.53	7,681.0
2018	4,752.96	8,373.6
2019	4,974.01	8,821.0
2020	5,061.04	7,765.3
2021	7,110.42	9,309.5
2022	6,497.89	11,362.9



Fuente: Elaboración propia con base en R-GL y SEFIN.

5.2. Efecto en el gasto de funcionamiento

En cuanto a los efectos en los gastos de funcionamiento de las alcaldías, se podría esperar que, en la medida en que aumentan las transferencias a las municipalidades, se active un mayor gasto local, como consecuencia de la mayor cantidad de recursos. Esto se debe a que los funcionarios disponen de más recursos para gastar, es decir que existe una relación directa en la que los aumentos de la transferencia provocan aumentos en los gastos de funcionamiento de las municipalidades (ver anexo 2: *Resumen regresión efectos gasto de funcionamiento de las transferencias*).

Siendo los gastos de funcionamiento la variable dependiente y las transferencias la variable independiente, la ecuación resultante fue la siguiente:

$$GF = C + a T$$

En donde:

GF = Gasto de funcionamiento de las alcaldías
 C = Constante
 a = Es la pendiente de la ecuación
 T = Transferencias municipales

Regresión 2: Gasto de funcionamiento de las transferencias

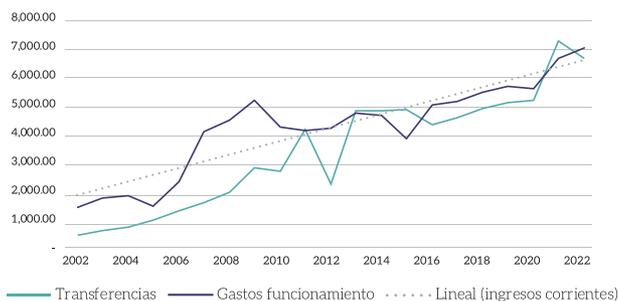
$$GF = 1772.2 + 0.7041 T \text{ con un } R^2 = 78.6\%$$

Con la ecuación anterior se determinó que en Honduras el aumento de una unidad de lempira en transferencia implicará un crecimiento de 0.7041 unidades de lempiras en los gastos funcionamiento. Dicho de otra forma, cada vez que el Gobierno Central incrementa una transferencia, las municipalidades incrementan esa unidad menos que proporcionalmente en sus gastos de funcionamiento. Esta ecuación presentó un coeficiente de correlación (R^2) del 78.6%, lo que indica una aceptable bondad de ajuste, ya que hay un grado de correlación medio entre la variable dependiente y la independiente.

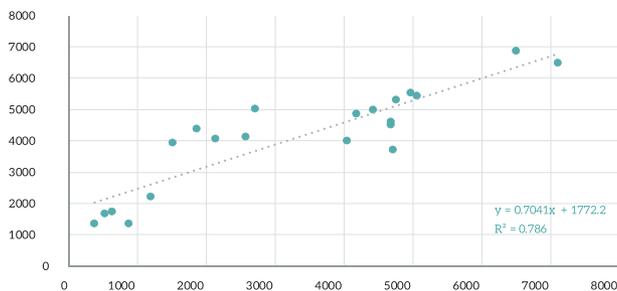
Figura 4: Regresión gastos de funcionamiento de las transferencias

Año	Transferencias	Gastos Funcionamiento
2002	382.15	1,349.25
2003	535.97	1,668.13
2004	644.40	1,743.46
2005	885.29	1,359.30
2006	1,202.57	2,210.56
2007	1,516.99	3,944.75
2008	1,863.36	4,378.67
2009	2,718.37	5,035.48
2010	2,571.25	4,116.57
2011	4,049.28	3,998.65
2012	2,145.34	4,058.92
2013	4,684.18	4,610.95
2014	4,686.62	4,512.88
2015	4,717.29	3,727.20
2016	4,179.57	4,863.25
2017	4,423.53	4,994.35
2018	4,752.96	5,306.87
2019	4,974.01	5,542.73
2020	5,061.04	5,441.00
2021	7,110.42	6,488.53
2022	6,497.89	6,869.12

Transferencia gastos de funcionamiento



Gastos funcionamiento



Fuente: Elaboración propia con base en R-GL y SEFIN.

5.3. Efecto en los gastos capitalizables

En cuanto a los efectos en los gastos capitalizables de las alcaldías, se podría esperar que, en la medida en que aumentan las transferencias a las municipalidades, se active un mayor gasto de inversión, como consecuencia de la mayor cantidad de recursos. Esto porque los funcionarios disponen de más recursos para invertir, es decir que existe una relación directa en la que los aumentos de la transferencia provocan aumentos en los gastos de funcionamiento de las municipalidades (ver anexo 3: *Resumen regresión efectos gastos capitalizables de las transferencias*).



Puente del municipio de Nacaome, departamento de Valle.

Siendo los gastos capitalizables la variable dependiente y las transferencias la variable independiente, la ecuación resultante fue la siguiente:

$$GK = C + a T$$

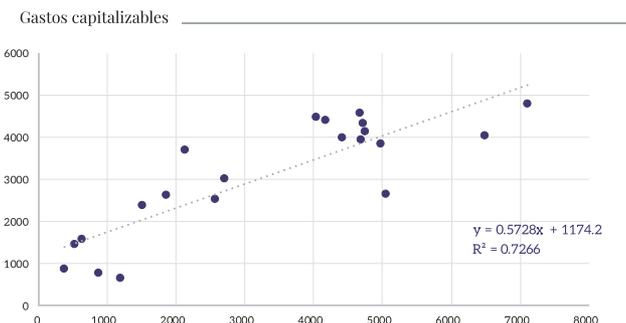
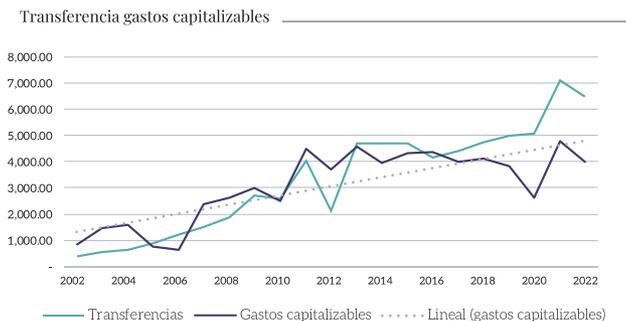
En donde:	Gk = Gastos capitalizables de las alcaldías C = Constante a = Es la pendiente de la ecuación T = Transferencias municipales
-----------	--

Regresión 3: Gastos capitalizables de las transferencias
 $GK = 1174.2 + 0.5728 T$ con un $R^2 = 72.66\%$

Con la ecuación anterior se determinó que en Honduras el aumento de una unidad de lempira en transferencia implicará un crecimiento de 0.5728 unidades de lempiras en gastos capitalizables. Dicho de otra forma, cada vez que el Gobierno Central incrementa una transferencia, las municipalidades incrementan esa unidad menos que proporcionalmente en sus gastos capitalizables. Esta ecuación presentó un coeficiente de correlación (R²) del 72.66%, lo que indica una aceptable bondad de ajuste, ya que hay un grado de correlación medio entre la variable dependiente y la independiente.

Figura 5: Regresión gastos capitalizables de las transferencias

Año	Transferencias	Gastos Funcionamiento
2002	382.15	851.57
2003	535.97	1454.78
2004	644.40	1576.25
2005	885.29	772.75
2006	1,202.57	641.59
2007	1,516.99	2356.89
2008	1,863.36	2616.15
2009	2,718.37	3008.57
2010	2,571.25	2521.19
2011	4,049.28	4471.24
2012	2,145.34	3683.62
2013	4,684.18	4568.30
2014	4,686.62	3935.85
2015	4,717.29	4306.50
2016	4,179.57	4386.67
2017	4,423.53	3986.29
2018	4,752.96	4129.27
2019	4,974.01	3835.92
2020	5,061.04	2640.13
2021	7,110.42	4770.09
2022	6,497.89	4013.35



Fuente: Elaboración propia con base en R-GL y SEFIN.

5.4. Efecto *flypaper* de las transferencias

Lo que se ha concluido en la literatura del federalismo fiscal es que toda vez que se perciben incrementos en las transferencias se genera una expansión del gasto público municipal en la misma magnitud, mayor que si se hubiese experimentado un aumento equivalente del ingreso “corriente” en la alcaldía. En este sentido, se desarrollaron ocho modelos de regresión lineal y cinco adicionales como corte transversal, que se proponen para identificar el efecto *flypaper* en las municipalidades hondureñas. La salvedad más importante que se debe hacer en términos de interpretación es que las regresiones están expresadas como semilogarítmicas, lo que quiere decir que la interpretación es aquella semejante a la de las elasticidades, a saber: habrá un aumento o dismi-

nución (dependiendo del signo de la variable independiente) en tantas unidades del gasto de las municipalidades dado un incremento del 1% de los ingresos corrientes y/o de ingresos por transferencias que reciben estas del Gobierno Central (ver anexo 4: *Resumen regresiones efecto flypaper de las transferencias*).

En las regresiones 4, 5, 6, 7 y 8 se proponen modelos donde los gastos totales, gastos corrientes y gastos del capital de cada una de las municipalidades estén explicados por los ingresos corrientes de las municipalidades, así como de las transferencias que reciben por parte del Gobierno Central; mientras que en las regresiones 4*, 5*, 6*, 7* y 8* se proponen modelos similares, sólo que se añade al conjunto de variables explicativas una variable nueva que se denominará como la diferencia entre las transferencias del año en observación y las transferencias del año anterior, que servirá para corroborar si existe el efecto *flypaper*. Hay que destacar que cada uno de los modelos propuestos cumple a priori con pruebas básicas hechas a cualquier regresión con robustez estadística.

Regresión 4: Ingresos corrientes, transferencias $ICTE = \beta_0 + \beta_1 TRANSF + \epsilon$	
En donde:	<p>IC = Ingresos corrientes de las alcaldías β_0 = Constante. β_1 = Es la pendiente de la ecuación, por tanto, es el coeficiente de cómo las transferencias afectan el performance de las alcaldías para agenciarse recursos corrientes. (Nota: Se cumpliría que $\beta_1 < 0$ para comprobar que las transferencias municipales tienen un efecto de pereza fiscal en las municipalidades para agenciarse de recursos propios) T = Transferencias municipales</p>
Resultados	<p>$ICTE = 1120, 21 + 1.39TRANSF$ p-valor β_1 es 0.00, con bondad de ajuste de 81.5%</p>

Esta regresión expresa que, con un aumento de una unidad de transferencias municipales, los ingresos corrientes aumentan en 1.39 unidades de lempiras 1. Lo relevante es que el signo positivo implica que las transferencias motivan a tener más ingresos propios. En términos estadísticos es importante decir que el coeficiente es estadísticamente significativo; la bondad de ajuste de 0.82 expresa que es un buen ajuste lineal.

Regresión 5: Gasto funcionamiento, transferencias $GTO = \beta_0 + \beta_1 TRANSF + \epsilon$	
En donde:	GF = Gasto de funcionamiento de las alcaldías. β_0 = Constante. Según el paper $\beta_1 = 0.67$. β_1 = Es la pendiente de la ecuación, por tanto, es el impulsor de GTO por cada unidad de transferencia aumentada. T = Transferencias municipales.
Resultados	$GTO = 1,818,000 + 718.5TRANSF$ p-valor β_1 es 0.00, con bondad de ajuste de 79.9%

La interpretación es similar: dado un aumento de una unidad en T, el gasto de funcionamiento aumenta en 785.5 millones, en promedio. En términos estadísticos es importante decir que el coeficiente es estadísticamente significativo; la bondad de ajuste de 0.799 expresa que es un buen ajuste lineal.

Luego se plantean:

$GT = \beta_0 + \beta_1 \ln ICTE + \beta_2 \ln T + \epsilon$ (6) $GTO = \beta_0 + \beta_1 \ln ICTE + \beta_2 \ln T + \epsilon$ (7) $GK = \beta_0 + \beta_1 \ln ICTE + \beta_2 \ln T + \epsilon$ (8)	
En donde:	GT = Gasto total. GF = Gasto de funcionamiento de las alcaldías. GK = Gasto capitalizable. β_0 = Constante. β_1 y β_2 = Es la pendiente de la ecuación, por tanto, es el impulsor de GK por cada unidad de transferencia aumentada. T = Transferencias municipales. ICTE = Ingresos corrientes de las alcaldías.
Resultados	Regresión 6: Gastos totales, ingresos corrientes, transferencias $GT = 1.83 + 0.21 \ln ICTE + 0.73 \ln T$ p-valor β_1 es 0.07 y β_2 es 0.00, con bondad de ajuste de 86.2%

En promedio, el aumento de 1% en los ingresos corrientes provoca un aumento de 0.21 millones de lempiras en los gastos totales, y un aumento del 1% de transferencias provoca un aumento de 0.73 millones de lempiras en gastos totales. Ambos coeficientes son estadísticamente significativos con 90% de confianza, el ajuste lineal es bueno.

Regresión 7: Gasto funcionamiento, ingresos corrientes, transferencias

$$GF = 0.10 + 0.70 \ln ICTE + 0.30 \ln T$$

p-valor β_1 es 0.36 y β_2 es 0.60, con bondad de ajuste de 31.7%

En promedio, un aumento de 1% en ingresos propios provoca un aumento de 0.70 millones de lempiras en gastos de funcionamiento, y un aumento del 1% de transferencias provoca un aumento de 0.30 millones de lempiras en gastos de funcionamiento. Este modelo no tiene un buen ajuste lineal y ninguno de los dos coeficientes es estadísticamente significativo. En conclusión, ni los ingresos corrientes ni las transferencias explican bien el gasto de funcionamiento.

Regresión 8: Gasto capitalizable, ingresos corrientes, transferencias

$$GK = -9176.64 + -71.16 \ln ICTE + 1785.43 \ln T$$

p-valor β_1 es 0.87 y β_2 es 0.00, con bondad de ajuste de 86.1%

En promedio, el aumento de 1% en ingresos propios provoca una caída de 71.16 millones de lempiras en gastos capitalizables, y un aumento del 1% de transferencias provoca un aumento de 0.73 millones de lempiras en gastos capitalizables. Existe un buen ajuste lineal, pero debemos concluir que el gasto capitalizable está explicado por las transferencias y no por los ingresos propios.

Por otro lado, los resultados en las corridas del modelo en base al corte transversal 2022 son los siguientes:

Regresión 4*: Ingresos corrientes, transferencias

$$IC = \beta_0 + \beta_1 T$$

$$IC = -177.72 + 9.91 T$$

p-valor β_1 es 0.00, con bondad de ajuste de 28.61 %

En promedio, el aumento de una unidad de lempiras en transferencias provoca un aumento de 9.91 millones de lempiras de ingresos corrientes.

Regresión 5*: Gasto funcionamiento, transferencias

$$GF = \beta_0 + \beta_1 T$$
$$GF = -77.88 + 4.63T$$

p-valor β_1 es 0.00, con bondad de ajuste de 27.89%

Regresión 6*: Gasto totales, ingresos corrientes, transferencias

$$\ln GT = \beta_0 + \beta_1 \ln IC + \beta_2 \ln T$$
$$GT = 1.96 + 0.38 \ln IC + 0.46 \ln T$$

p-valor β_1 es 0.00 y β_2 es 0.00, con bondad de ajuste de 78.1%

Palacio municipal de Santa Lucía, departamento de Francisco Morazán.



En promedio, el aumento de 1% en ingresos corrientes provoca un aumento de 0.38 millones de lempiras en gastos totales, y un aumento del 1% de transferencias provoca un aumento de 0.46 millones de lempiras en gastos totales. Ambos coeficientes son estadísticamente significativos. La bondad de ajuste implica que es un buen ajuste lineal.

Regresión 7*: Gasto funcionamiento, ingresos corrientes, transferencias

$$\begin{aligned} \ln GF &= \beta_0 + \beta_1 \ln IC + \beta_2 \ln T \\ GF &= 1.38 + 0.39 \ln IC + 0.47 \ln T \\ \text{p-valor } \beta_1 &\text{ es } 0.00 \text{ y } \beta_2 \text{ es } 0.00, \text{ con bondad de ajuste de } 77.5\% \end{aligned}$$

En promedio, el aumento de 1% en ingresos corrientes provoca un aumento de 0.39 millones de lempiras en gastos corrientes, y un aumento del 1% de transferencias provoca un aumento de 0.47 millones de lempiras en gastos corrientes. Ambos coeficientes son estadísticamente significativos. La bondad de ajuste implica que es un buen ajuste lineal.

Regresión 8*: Gasto capitalizable, ingresos corrientes, transferencias

$$\begin{aligned} \ln GK &= \beta_0 + \beta_1 \ln IC + \beta_2 \ln T \\ GK &= -122.61 + 31.01 \ln IC + 32.04 \ln T \\ \text{p-valor } \beta_1 &\text{ es } 0.00 \text{ y } \beta_2 \text{ es } 0.03, \text{ con bondad de ajuste de } 22.6\% \end{aligned}$$

En promedio, el aumento de 1% en ingresos corrientes provoca un aumento de 31 millones de lempiras en gastos capitalizables, y un aumento del 1% de transferencias provoca un aumento de 32 millones de lempiras en gastos capitalizables. Ambos coeficientes son estadísticamente significativos. La bondad de ajuste implica que no es un buen ajuste lineal.

Resulta oportuno apuntar, como corolario, que en términos estadísticos pareciera que los modelos de corte transversal presentan mejores resultados que los *approach* de series temporales. No obstante, esto tiene que ser analizado económicamente en el contexto del año en el que se hace el corte.

VI Reflexiones finales

- 6.1 Durante el período de análisis de las transferencias municipales en Honduras, desde 2006 hasta 2022, se determinó que el Gobierno Central puso a disposición de las alcaldías recursos por L 67,154,677,064.41, más de 2.7 mil millones de dólares, es decir, más de 225.2 millones de lempiras por alcaldía, en promedio. Estos recursos debieron generar un efecto multiplicador en el desarrollo de los municipios y disminuir la brecha de las desigualdades territoriales. Sin embargo, la participación de la base fiscal de los gobiernos locales en el PIB es apenas superior al 2.97%, lo que denota aún una fuerte centralización de los recursos. Por otro lado, el efecto en acercar las brechas territoriales entre alcaldías ricas y pobres o entre municipios ricos y pobres es marginal.
- 6.2 Es necesario impulsar ajustes al modelo de financiamiento municipal de una manera integral, los cuales deben enmarcarse en una reforma a las relaciones Gobierno Central-municipios, en la que se definan con mayor claridad las competencias de los gobiernos locales en las responsabilidades del Estado y la asignación de recursos para cumplir con las referidas competencias. A esto se le denomina proceso de descentralización fiscal como política pública.
- 6.3 Si se requieren municipios fuertes, capaces no sólo de estar más cerca de los ciudadanos sino que también de mejorar sus condiciones de vida, se necesita impulsar un proceso de asistencia técnica y fortalecimiento institucional, el cual debe estar apegado al principio de que el esfuerzo fiscal municipal fomenta el control social y la eficiencia en la gestión pública, como condiciones necesarias para el desarrollo autónomo. En consecuencia, las transferencias municipales deben estar vinculadas con la eficiencia de la gestión, premiando el buen desempeño institucional, orientadas hacia una mayor inversión per cápita, hacia un mejor rendimiento fiscal per cápita y de calidad del gasto para evaluar no sólo lo financiero sino también lo administrativo-gerencial y la gobernabilidad.

- 6.4 Con los resultados identificados en el presente estudio, queda claro que la actual distribución de las transferencias municipales, a pesar de una mayor asignación per cápita, no reduce las inequidades horizontales entre alcaldías y tiende a ahondar las desigualdades verticales, profundizando los niveles de pobreza, lo que repercute en que los habitantes voten incorrectamente por nuevas oportunidades. Esto implica que es necesario el diseño de un nuevo sistema de distribución de las transferencias con objetivos de política pública claramente definidos, cuantificables para su monitoreo.
- 6.5 Asimismo, resulta urgente consensuar un nuevo esquema en el destino de las transferencias, condicionadas o no, pero siempre orientadas al uso en forma sectorial municipal y no bajo el concepto de devolución de base imponible nacional para financiar programas nacionales. Esto incluye el manejo transparente del financiamiento de los gastos de funcionamiento con estos recursos y para lograr neutralidad fiscal. No son recursos al libre albedrío, son recursos para impulsar el desarrollo municipal. Lo anterior implica impulsar iniciativas de certificación de los planes de inversión municipal con base en el marco fiscal de mediano plazo y utilizando el presupuesto base cero como herramienta de planificación.
- 6.6 La dependencia fiscal de las transferencias tiene serias repercusiones en la programación financiera de ejecución del gasto en las municipalidades, y peor aún: no existe una cultura de programación de mediano plazo en las alcaldías. Esta situación debe regularizarse, reduciendo la discrecionalidad al momento de la entrega de las transferencias, programando desembolsos fijos periódicos y de ajuste a la última transferencia en concordancia con los ingresos corrientes nacionales efectivamente recaudados. Por otra parte, se debería estudiar la conveniencia de diseñar una estructura de transferencias automáticas que permita acceder a recursos con la banca privada o de desarrollo para el financiamiento de proyectos. En este sentido, condicionar las transferencias a gastos de capital municipal o regional y blindarlas de acciones judiciales no vinculadas a egresos de capital impulsaría la dinámica económica de los territorios.

- 6.7 De hecho, hay que diseñar la política pública del financiamiento al desarrollo municipal, con la puesta en marcha de un fondo municipal para el desarrollo, e implementar mecanismos de apalancamiento financiero de las transferencias presupuestadas, de forma tal que las municipalidades puedan programar las inversiones financiadas con ellas.
- 6.8 El efecto *flypaper* en las municipalidades de Honduras puede no ser realmente un efecto como el que se aborda en la literatura que estudia este fenómeno. Según la evidencia empírica, puede ser más bien el efecto corrector de un desequilibrio fiscal vertical porque, como se menciona en este documento, el gasto de las municipalidades aumenta en mayor proporción cuando incrementan las transferencias que cuando aumentan sus ingresos propios, pero al analizarlo en detalle se puede identificar que este incremento sucede particularmente en el gasto de capital y no en el gasto corriente. Decir que quizá este efecto sea más bien un efecto corrector del desequilibrio vertical más que al derroche de recursos (es decir, consumo más allá del óptimo) significa que las transferencias para las municipalidades en Honduras suponen la oportunidad de aumentar el gasto para mejorar la infraestructura (u otros gastos de capital), algo que con ingresos propios jamás podría cubrirse.

VII Bibliografía

- ATI-PROADES. (2009). *Propuesta de modificaciones a los criterios y ponderaciones definidas en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades para la distribución de la transferencia del 5% y al artículo 98 sobre límites al gasto de funcionamiento, en un marco de equidad, eficiencia y racionalidad en la asignación y uso de los recursos públicos.*
- Decreto 286-2009. *Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Centro Nacional de Estudios Geopolíticos.*
- Disposiciones Generales del Presupuesto. (2024).
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Serie de Gestión Pública.* ILPES. 17.
- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal.* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. Serie Colección Nuevo Urbanismo.
- Piffano, H. et al. (1998). *Las finanzas provinciales y el ciclo económico.* Buenos Aires, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. 11.
- Stiglitz J. (2004). *La economía del sector público.* 4ta edición.
- Trujillo Salazar, L. P. (2008). *Transferencias intergubernamentales y gasto local: repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. Gestión y política pública.* Vol.17, no.2, México.
- Vargas, C. (2011). *Transferencias del gobierno nacional a las municipalidades en Honduras: problemática y reformas necesarias.*

VIII Anexos

Anexo 1. Resumen regresión efecto ingresos corrientes de las transferencias.

Anexo 2. Resumen regresión efectos gastos de funcionamiento de las transferencias.

Anexo 3. Resumen regresión efectos gasto capitalizable de las transferencias.

Anexo 4. Resumen regresiones efecto *flypaper* de la transferencias.

Anexo 5: Situación de las transferencias municipales al 2023, presupuesto 2024.

Anexo 1. Resumen regresión efectos ingresos corrientes de las transferencias

Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0.90449173
Coefficiente de determinación R ²	0.818105289
R ² ajustado	0.808531884
Error típico	886.4587042
Observaciones	21

Análisis de la varianza

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	67152123.2	67152123.2	85.4560335	1.83757E-08
Residuos	19	14930371.65	785809.0343		
Total	20	82082494.85			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	77.6810573	400.0165843	0.194194592	0.848084743	-759.5632757	914.9253903	-759.5632757	914.9253903
Variable X 1	0.59717803	0.064599991	9.244243265	1.83757E-08	0.461968695	0.732387365	0.461968695	0.732387365

Análisis de los residuales

Observación	Pronóstico para Y	Residuos
1	939.5242295	-557.3754852
2	1207.199322	-671.2247979
3	1124.179942	-479.7769695
4	1380.070653	-494.778244
5	1697.020087	-494.4518685
6	905.9980657	610.9884565
7	2130.339403	-266.9745661
8	1086.653195	1631.715327
9	4282.575273	-1711.323725
10	2739.886804	1309.395157
11	3193.47183	-1048.133621
12	4612.129064	72.05307279
13	3640.870838	1045.749013
14	3886.340311	830.952475
15	4472.617648	-293.0503801
16	4664.589065	-241.0560331
17	5078.184897	-325.2210363
18	5345.405312	-371.3959148
19	4714.963526	346.0742897
20	5637.1284	1473.294993
21	6863.34785	-365.4601435

Resultados de datos de probabilidad

Percentil	Y
2.380952381	382.1487443
7.142857143	535.9745242
11.9047619	644.4029723
16.66666667	885.2924095
21.42857143	1202.568219
26.19047619	1516.986522
30.95238095	1863.364837
35.71428571	2145.338209
40.47619048	2571.251548
45.23809524	2718.368522
50	4049.281962
54.76190476	4179.567268
59.52380952	4423.533032
64.28571429	4684.182137
69.04761905	4686.619851
73.80952381	4717.292786
78.57142857	4752.96386
83.33333333	4974.009398
88.0952381	5061.037816
92.85714286	6497.887706
97.61904762	7110.423393

Variable X1 Curva de regresión ajustada

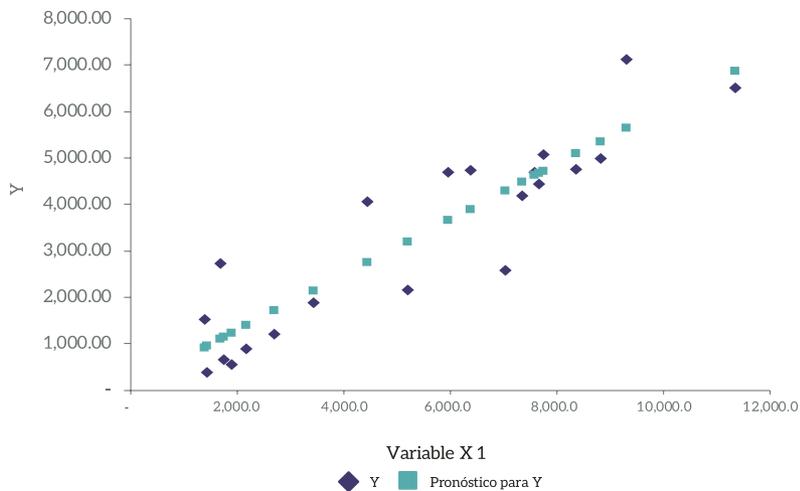
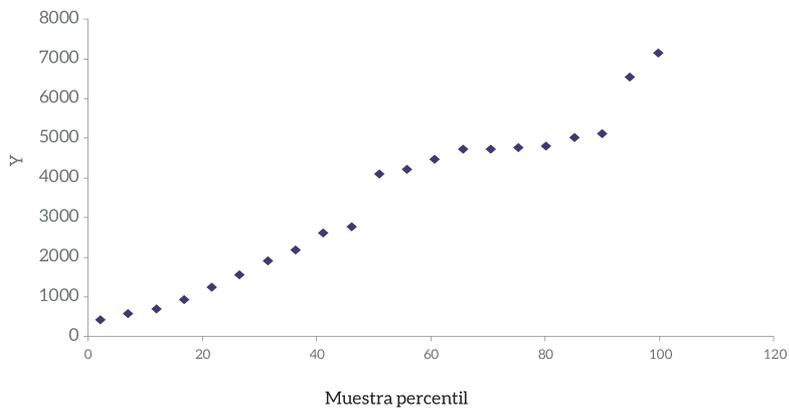


Gráfico de probabilidad normal



Anexo 2. Resumen regresión efectos gastos de funcionamiento de las transferencias

Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0.886576098
Coefficiente de determinación R ²	0.786017178
R ² ajustado	0.774754924
Error típico	961.4748514
Observaciones	21

Análisis de la Varianza

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	64518250.94	64518250.94	69.79217406	8.75509E-08
Residuos	19	17564243.91	924433.8898		
Total	20	82082494.85			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	-1269.23855	587.4131306	-2.160725534	0.043696917	-2498.708362	-39.76873801	-2498.708362	-39.76873801
Variable X 1	1.116397614	0.133633559	8.354171057	8.75509E-08	0.83669936	1.396095868	0.83669936	1.396095868

Análisis de los residuales

Observación	Pronóstico para Y	Residuos
1	237.065946	145.0827983
2	593.0575257	-57.08300152
3	677.1582518	-32.75527959
4	248.2852611	637.0071483
5	1198.622343	3.94587536
6	3134.673198	-1617.686676
7	3619.103491	-1755.738654
8	4352.354797	-1633.986275
9	3326.485093	-755.2335456
10	3194.84945	854.432511
11	3262.133195	-1116.794986
12	3878.410445	805.7716917
13	3768.933344	917.6865072
14	2891.797646	1825.49514
15	4160.087405	19.47986258
16	4306.436708	117.0963242
17	4655.334216	97.62964482
18	4918.651118	55.35827958
19	4805.077558	255.9602577
20	5974.544083	1135.879309
21	6399.434638	98.45306831

Resultados de datos de probabilidad

Percentil	Y
2.380952381	382.1487443
7.142857143	535.9745242
11.9047619	644.4029723
16.66666667	885.2924095
21.42857143	1202.568219
26.19047619	1516.986522
30.95238095	1863.364837
35.71428571	2145.338209
40.47619048	2571.251548
45.23809524	2718.368522
50	4049.281962
54.76190476	4179.567268
59.52380952	4423.533032
64.28571429	4684.182137
69.04761905	4686.619851
73.80952381	4717.292786
78.57142857	4752.96386
83.33333333	4974.009398
88.0952381	5061.037816
92.85714286	6497.887706
97.61904762	7110.423393

Variable X1 Curva de regresión ajustada

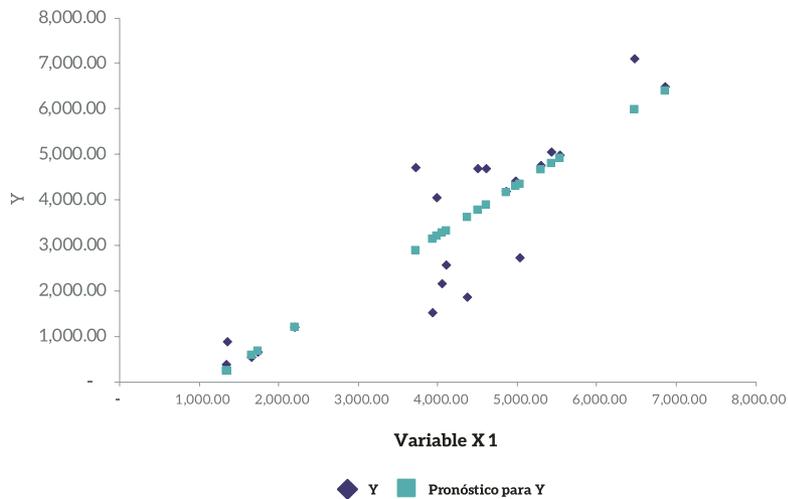
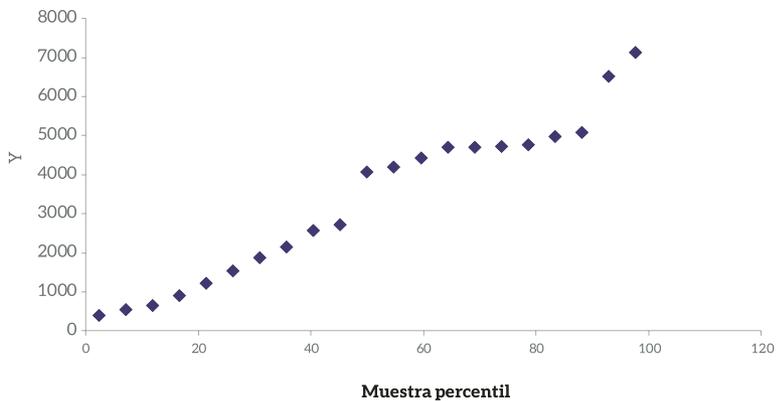


Gráfico de probabilidad normal



Anexo 3. Resumen regresión efectos gasto capitalizable de las transferencias

Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0.852421131
Coefficiente de determinación R ²	0.726621785
R ² ajustado	0.712233458
Error típico	1086.751944
Observaciones	21

Análisis de la varianza

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	59642928.89	59642928.89	50.50078291	9.28892E-07
Residuos	19	22439565.95	1181029.787		
Total	20	82082494.85			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95.0%	Superior 95.0%
Intercepción	-583.3476409	597.5582678	-0.976218843	0.341222583	-1834.051469	667.3561875	-1834.051469	667.3561875
Variable X 1	1.268505418	0.178502076	7.106390287	9.28892E-07	0.89489628	1.642114557	0.89489628	1.642114557

Análisis de los residuales

Observación	Pronóstico para Y	Residuos
1	496.8748907	-114.7261465
2	1262.043061	-726.0685364
3	1416.136627	-771.733655
4	396.8951403	488.3972691
5	230.5083905	972.0598283
6	2406.384753	-889.3982304
7	2735.255316	-871.8904791
8	3233.045759	-514.6772377
9	2614.797002	-43.54545474
10	5088.443538	-1039.161577
11	4089.342254	-1944.004045
12	5211.559795	-527.3776584
13	4409.293816	277.3260349
14	4879.464826	-162.1720404
15	4981.169795	-801.6025269
16	4473.281738	-49.74870522
17	4654.655367	98.30849369
18	4282.534668	691.4747299
19	2765.671657	2295.366158
20	5467.534464	1642.888929
21	4507.602857	1990.284849

Resultados de datos de probabilidad

Percentil	Y
2.380952381	382.1487443
7.142857143	535.9745242
11.9047619	644.4029723
16.66666667	885.2924095
21.42857143	1202.568219
26.19047619	1516.986522
30.95238095	1863.364837
35.71428571	2145.338209
40.47619048	2571.251548
45.23809524	2718.368522
50	4049.281962
54.76190476	4179.567268
59.52380952	4423.533032
64.28571429	4684.182137
69.04761905	4686.619851
73.80952381	4717.292786
78.57142857	4752.96386
83.33333333	4974.009398
88.0952381	5061.037816
92.85714286	6497.887706
97.61904762	7110.423393

Variable X1 Curva de regresión ajustada

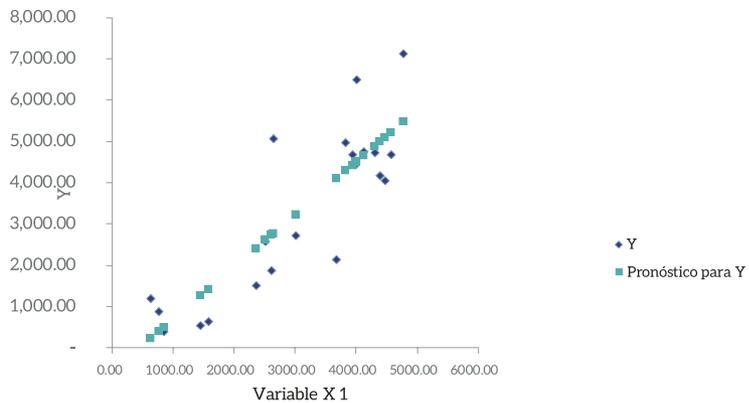
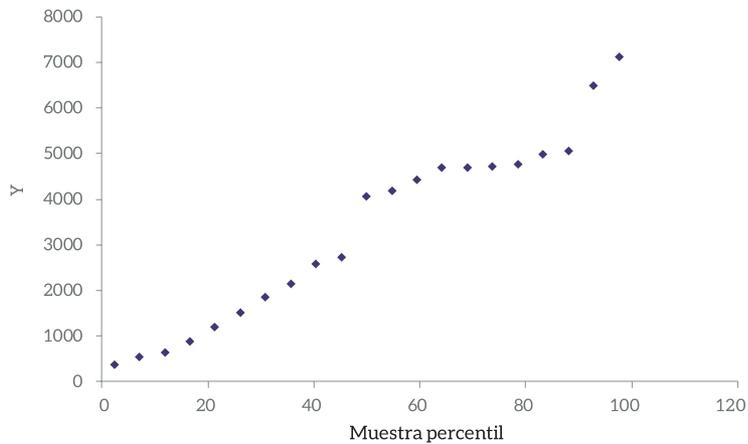


Gráfico de probabilidad normal



Anexo 4. Resumen regresiones efecto *flypaper* de la transferencias

Pruebas estadísticas de los modelos de series temporales (p-valores)					
	Regre- sión 4	Regre- sión 5	Regre- sión 6	Regre- sión 7	Regre- sión 8
Autocorrelación serial	0,95	0,01	0,07	0,43	0,01
Normalidad	0,61	0,05	0,00	0,00	0,20
Varianza constante	0,66	0,03	0,79	0,60	0,51

(Autocorrelación serial): Se usa el test Durbin-Watson, donde H_0 : Que los residuos son linealmente independientes (normalidad). Se usa el test Shapiro-Wilk H_0 : Que los residuos tienen una distribución normal.

(Varianza constante): Se usa el test Breusch-Pagan H_0 : Que los residuos tienen varianza constante.

Pruebas estadísticas de los modelos de corte transversal (p-valores)					
	Regre- sión 4	Regre- sión 5	Regre- sión 6	Regre- sión 7	Regre- sión 8
Autocorrelación serial	0,95	0,01	0,07	0,43	0,01
Normalidad	0,62	0,05	0,00	0,00	0,20
Varianza constante	0,66	0,03	0,79	0,59	0,51

(Autocorrelación serial): Se usa el test Durbin-Watson, donde H_0 : Que los residuos son linealmente independientes (normalidad). Se usa el test Shapiro-Wilk H_0 : Que los residuos tienen una distribución normal.

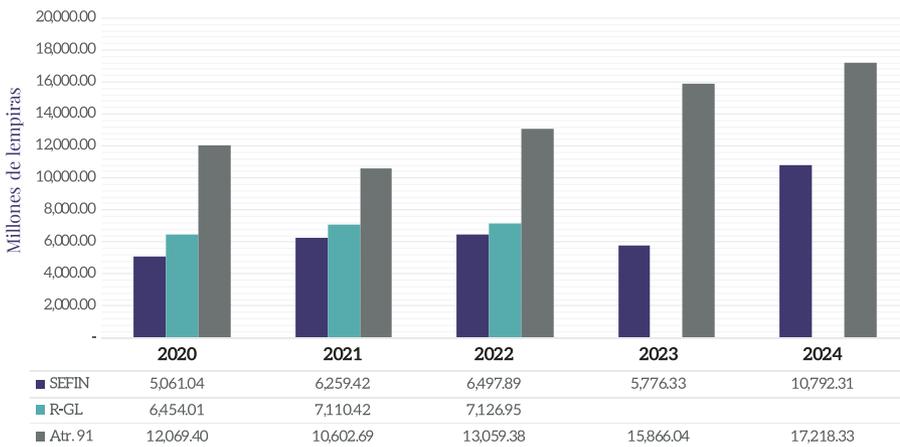
(Varianza constante): Se usa el test Breusch-Pagan H_0 : Que los residuos tienen varianza constante.

Anexo 5. Situación de las transferencias municipales al 2023, presupuesto 2024

Transferencias según reporte 2020 al 2023

Según los reportes del SIAFI en SEFIN durante este período 2020 al 2022 se han incrementado las transferencias municipales año a año, a excepción del año 2023 que se redujo en un 11.1% con respecto a lo ejecutado en el año anterior, y siempre por debajo de la obligación legal del Art. 91 en 41.93% en 2020, 59.04% en 2021, 49.76% en 2022 y 36.41% en 2023. Por otro lado, lo reportado en Rendición de Cuentas por las Municipalidades como recibido del Gobierno Central, en concepto de transferencias, siempre supera a las registradas por el SIAFI en 27.52% en 2020, 13.60% en 2021 y 9.68% en 2022, lo cual se explica por gestiones adicionales realizadas por autoridades. Adicionalmente se muestran las transferencias aplicando el artículo 91 de la Ley de Municipalidades. El 2023 se obtendrá de las liquidaciones municipales en abril del 2024.

Transferencia municipales según reporte 2020 al 2024



Nota SEFIN: 2020, 2021 y 2022 datos ejecutados según SIAFI. 2023 datos reportados por SIAFI al 22 diciembre del 2023 y 2024 anteproyecto de Presupuesto.

Nota R-GL: Datos liquidados por las alcaldías 2020 - 2022. 2023 será liquidado en abril del 2024.

Nota Art. 91: Cálculo el 11% de los ingresos tributarios.

Estado de la ejecución 2023 (datos al 22 de diciembre del 2023)

Para el ejercicio fiscal del 2023 la SEFIN presupuestó en concepto de transferencias municipales un monto de L 7,013,516,311.00 o sea un 44.2% inferior a lo establecido por la Ley. Ya al 22 de diciembre del 2023 el SIAFI reporta transferencias a las municipalidades por el orden de los L 5,776,325,345.49 o sea un 82.36% de ejecución, quedando pendiente por desembolsar un monto de L 1,237,190,965.51.

Anteproyecto de Presupuesto 2024

Basado en el anteproyecto de presupuesto presentado al Congreso Nacional, por parte del Gobierno Central, se proyecta que según los ingresos tributarios la transferencia municipal sería de L 17,218,333,000.00; no obstante, las transferencias dispuestas en el presupuesto de la SGJD para las Municipalidades ascienden a L 10,792,309,444.00, equivalente al 62.68% del establecido en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades.

Puntos relevantes para las alcaldías ante las transferencias municipales.

1. Cumplir el artículo 91 de la Ley de Municipalidades.
2. **Mejorar el ritmo de desembolsos de transferencias en el cuarto trimestre del 2023 para llegar al menos a L.7 mil millones.**
3. Aceptar L.10 mil millones de transferencias para el 2024 y proponer una avenida de financiamiento municipal que equipare la transferencia por ley, para impulsar proyectos de inversión local.
4. Participar en las negociaciones de las disposiciones generales del presupuesto en cuanto a los requisitos de liquidación y diferenciar los montos de asignación condicionadas hacia mayores inversiones locales.

Comportamiento de las transferencias municipales, 2006 - 2023



Nota SEFIN: 2006 al 2022, datos ejecutados según SIAFI. 2023 datos reportados por SIAFI al 22 de diciembre de 2023.

Honduras: 20 años de transferencias municipales

En búsqueda de la equidad fiscal territorial

Segunda edición



IIES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES



UNAH
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS