

HONDURAS

PAÍS UNITARIO

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

CATEGORÍA DE INGRESO DEL PAÍS: MEDIANO BAJO

MONEDA LOCAL: LEMPIRA HONDUREÑA (HNL)

POBLACIÓN Y GEOGRAFÍA

Superficie: 112.490 km²
Población: 9.265.000 habitantes (2017) con un incremento anual del 1,8% (2010-2015)
Densidad: 82 hab/km²
Población urbana: 56,5% de la población nacional
Tasa de crecimiento de la población urbana: 2,9% (2017 vs 2016)
Capital: Distrito Central (Tegucigalpa-Comayagüela) (13,8% de la población nacional)

DATOS ECONÓMICOS

PIB: 46.000 millones (PPA, a dólares internacionales actuales), es decir, 4.986 dólares por habitante (2017)
Crecimiento real del PIB: 4,8% (2017 vs 2016)
Tasa de desempleo: 4,5% (2017)
Inversión Extranjera Directa, entradas netas (IED): 1.265 millones (Balanza de Pagos, dólares actuales, 2017)
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF): 23,08% del PIB (2017)
Índice de desarrollo humano (IDH): 0,617 (Medio), posición 133 (2017)
Tasa de pobreza: 16% (2017)

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

La República de Honduras es un país unitario con un sistema de gobierno presidencial. El Presidente de la República es elegido directamente por cuatro años. El poder legislativo recae en el Congreso Nacional (unicameral) con 128 diputados elegidos por sufragio universal. El poder judicial está formado por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de apelación y los tribunales.

La Constitución de 1982 reconoce a los municipios como instituciones autónomas gobernadas por corporaciones, encabezadas por un alcalde y compuestas por regidores, que son elegidos cada cuatro años. Las últimas elecciones locales se celebraron en 2017, coincidiendo con las elecciones generales.

La descentralización efectiva se inició en los años noventa como parte del Programa de Reforma y Modernización del Estado con el objetivo de garantizar la modernización política y administrativa, así como la descentralización administrativa y política. En este contexto, la Ley de Municipalidades fue aprobada en 1990 (Decreto n° 134-90), aunque ha sido revisada varias veces (la última, Decreto n° 89-2015). De acuerdo con la Ley de Municipalidades, los municipios tienen la capacidad de decidir sobre su propia administración, de recaudar sus propios recursos y de decidir sobre su propio presupuesto y planes de desarrollo local (art. 12 y 13).

El actual marco de descentralización se complementó con el Pacto sobre Descentralización y Desarrollo Local (2005), supervisado por la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SDHJGD), que ha sido la encargada de implementar las políticas nacionales de descentralización. En 2012, se aprobó la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local con el objetivo de promover la descentralización fiscal y política garantizando transferencias sostenibles del gobierno central a los municipios. Esta política nacional fue seguida por la Ley de Descentralización adoptada en 2016 para dotar a los municipios de una mayor autonomía en la gestión de los servicios públicos locales y en la ejecución del presupuesto. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos locales de Honduras aún carecen de la capacidad necesaria para asumir sus tareas y administrar sus recursos de una manera eficaz.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2018	NIVEL MUNICIPAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL REGIONAL O ESTATAL	NÚMERO TOTAL DE GSN*
	Municipalidad			
	Tamaño medio del municipio: 31.090 habitantes			
	298			298

* Dinero legal y depósitos, bonos y obligaciones

DESCRIPCIÓN GENERAL. El territorio está dividido en 18 departamentos, que a su vez se dividen en 298 municipalidades. Los municipios son el único nivel descentralizado de gobierno en Honduras, mientras que el gobierno central está representado en los departamentos a nivel regional.

DEPARTAMENTOS. Son administrados por un gobernador nombrado por el ejecutivo y asistido en sus funciones por un Consejo General. El Gobernador representa al poder ejecutivo a nivel departamental y es responsable de supervisar el cumplimiento de las políticas municipales con respecto a las políticas nacionales. La Ley de Ordenación del Territorio asigna un papel específico a los departamentos en el desarrollo espacial, la coordinación con los actores locales, la evaluación y el seguimiento. También hace referencia a la posibilidad de crear gobiernos departamentales y democráticos, basados en la consulta popular, con competencias y responsabilidades específicas y complementarias a las de los niveles nacional y municipal.

MUNICIPIOS. Los 298 municipios incluyen el Distrito Central, compuesto por los municipios de Tegucigalpa y Comayagüela (art. 295 de la Constitución). El número de concejales municipales de cada consejo municipal varía entre cuatro y diez, dependiendo del tamaño del municipio. En Honduras, 271 municipios (91%) tienen una población inferior a 50.000 habitantes, mientras que los 13 municipios más grandes albergan al 45% de la población nacional. Además, la Ley de Municipalidades prevé la subdivisión de los municipios con fines administrativos en ciudades, aldeas y caseríos, y la subdivisión de las ciudades en colonias y barrios (art. 17).

COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. La cooperación intermunicipal (mancomunidad) está contemplada en el Capítulo II de la Ley de Municipalidades. Los municipios con un voto positivo de las dos terceras partes de los miembros del consejo municipal podrán asociarse entre sí o con otras entidades nacionales o extranjeras, para cumplir mejor con sus deberes y atribuciones. Estas asociaciones se rigen por acuerdos municipales. La Asociación de Municipios de Honduras (AHMON), creada en 1962 para fomentar la cooperación intermunicipal, actualmente identifica en el país un total de 45 asociaciones intermunicipales.

RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

De acuerdo con la Ley de Municipalidades, los municipios deben garantizar "el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente" (art. 14). La SDHJGD divide a los municipios en cuatro categorías de acuerdo con su capacidad para cumplir con las responsabilidades asignadas: A (alta capacidad), B (capacidad intermedia), C (baja capacidad) y D (muy baja capacidad). Según la última categorización (2015), únicamente 23 municipios tenían capacidad administrativa suficiente para asumir mayores responsabilidades.

La Ley de Municipalidades también establece que las autoridades locales deben cumplir con sus responsabilidades en la prestación de servicios de manera directa o a través de acuerdos con instituciones nacionales o autónomas, o de contratos con entidades públicas o privadas. Los municipios que forman parte de un área urbana común pueden crear una mancomunidad de municipios para la prestación de servicios públicos (art. 16.b). Además, las autoridades locales deben promover la participación de la comunidad en los asuntos locales.

PRINCIPALES RESPONSABILIDADES POR SECTORES Y SUBSECTORES

NIVEL MUNICIPAL	
1. Administración pública general	Administración interna.
2. Orden público y seguridad	Regulación de la circulación urbana e interurbana. Servicios contra incendios.
3. Desarrollo económico y transportes	Desarrollo y mantenimiento de carreteras urbanas y locales, aceras y playas, transporte urbano. Desarrollo, gestión y mantenimiento de sistemas locales de distribución eléctrica (en cooperación con la corporación nacional). Desarrollo y regulación de la actividad comercial e industrial. Promoción del turismo.
4. Protección del medioambiente	Gestión de residuos, alcantarillado y limpieza de calles. Protección del medio ambiente, ecología y reforestación.
5. Vivienda e infraestructura	Planes de desarrollo municipal y coordinación con los planes nacionales de desarrollo. Desarrollo urbano, planificación y reglamentación, uso del suelo. Abastecimiento de agua potable, alumbrado público. Cementerios.
6. Salud	Salud pública y bienestar de la población. Control de los mercados públicos y de los mataderos.
7. Cultura y ocio	Control y regulación del entretenimiento público, incluyendo restaurantes, bares, clubes nocturnos, venta de alcohol. Cultura y ocio, educación y deportes. Protección del patrimonio y de las tradiciones locales.
8. Educación	Desarrollo de actividades turísticas, culturales, de ocio, educativas y deportivas.
9. Asistencia social	Desarrollo de políticas de apoyo a la infancia, a la juventud, a las personas mayores y a las personas con discapacidad.

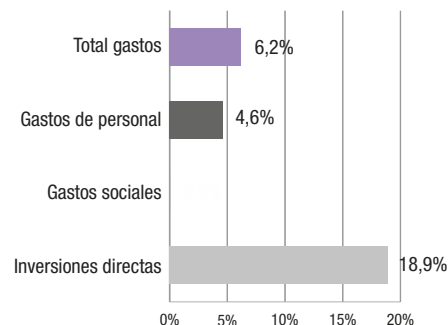
FINANZAS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

Alcance de los datos fiscales: Municipalidades	SNA 1993	Disponibilidad de datos fiscales: Media	Calidad y fiabilidad de los datos fiscales: Media
--	----------	---	---

INTRODUCCIÓN GENERAL. La Constitución, la Ley de Municipalidades y la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local establecen el marco fiscal y los principales mecanismos financieros para el gobierno local en Honduras. El grado de descentralización de los recursos y de los gastos está en línea con la media de la región de América Latina. En los últimos años, Honduras ha experimentado una re-concentración de recursos y de gastos a nivel central, con una disminución del 60% en la contribución de los gobiernos locales a los ingresos totales entre 2005 y 2015, y una disminución del 49% en los gastos totales durante el mismo período.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

2014	GASTOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% GASTOS DEL GSN	% GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE GASTOS)
Total gastos	89	2,2%	100%	
Gastos corrientes	52	1,3%	58,0%	
Gastos de personal	24	0,6%	26,4%	6,2%
Consumo intermedio	9	0,2%	10,0%	
Gastos sociales	0	0,0%	0,0%	
Subsidios y transferencias corrientes	4	0,1%	4,1%	
Cargos financieros	16	0,4%	17,4%	
Otros gastos	0	0,0%	0,0%	
Gastos de capital	37	0,9%	42,0%	
Transferencias de capital	8	0,2%	9,0%	
Inversiones directas (o FBCF)	29	0,7%	33,0%	18,9%



GASTOS. Según un informe del BID de 2017, la contribución de los gobiernos locales al gasto público en Honduras se acerca a la media regional. Sin embargo, la participación de los gobiernos locales en el gasto público y en el PIB ha disminuido durante la última década (del 13,6% del gasto público total y el 3,7% del PIB en 2005 a menos del 7% y casi el 2% en 2014, respectivamente). Los gastos corrientes representan aproximadamente el 58% del presupuesto de los gobiernos locales (de los cuales el 17,4% corresponde a gastos financieros) -según la ley, los gastos corrientes deben estar entre el 40% y el 65% de los presupuestos municipales dependiendo de la cantidad de ingresos locales.

HONDURAS

PAÍS UNITARIO

INVERSIÓN DIRECTA. La inversión directa de los municipios representa una tercera parte del gasto total del gobierno subnacional, si bien constituyen una parte relativamente importante de la inversión pública nacional (19% en 2014), señalando que la inversión pública nacional total representa apenas el 3,8% del PIB en 2014. Las condiciones para las transferencias intergubernamentales determinan que el 69% de las transferencias del Estado a los municipios deben ser destinadas a inversiones de capital (aunque en la práctica, muchos municipios asignan estas transferencias a gastos operativos).

En general, las inversiones se concentran en las grandes áreas urbanas. Sin embargo, un estudio del BID señala que la participación de los municipios pequeños (de menos de 5.000 habitantes) en la inversión pública fue mayor que la de los municipios grandes (de más de 500.000 habitantes) con porcentajes de 58,3% y 5,7%, respectivamente, del gasto total de los gobiernos subnacionales en 2014.

En 2015, se creó la Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA) con la idea de promover una alternativa que permitiera complementar los recursos financieros asignados a los municipios para la ejecución de sus proyectos. En el marco de estas alianzas, las inversiones locales son destinadas principalmente a infraestructuras hidráulicas (agua potable y riego), mercados y terminales.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL -COFOG

Hay una falta de datos precisos a nivel municipal sobre los gastos por función económica. El gobierno central es responsable de la gestión y financiación de los principales servicios sociales, como la salud o la educación. La Ley de Municipalidades define los porcentajes mínimos de subvenciones del gobierno central que serán asignados a programas para la infancia y la juventud (1%), apoyo a las mujeres y lucha contra la violencia de género (2%), o al desarrollo de proyectos de infraestructura social (13%). Los municipios pueden utilizar hasta el 15% de las subvenciones para gastos administrativos, con la excepción de los municipios con ingresos propios inferiores a 500.000 lempiras (aproximadamente 20.000 USD), que pueden dedicar hasta el 30% de su presupuesto para cubrir estos gastos.



INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CATEGORÍA

2014	INGRESOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE INGRESOS)	% INGRESOS DEL GSN
Total ingresos	104	2,5%	8,1%	
Ingresos tributarios	24	0,6%	3,0%	23,4%
Subvenciones y subsidios	47	1,2%		45,5%
Tarifas y tasas	20	0,5%		19,5%
Ingresos de bienes y activos	5	0,1%		4,4%
Otros	7	0,2%		7,0%

DESCRIPCIÓN GENERAL. El gobierno central de Honduras se ha comprometido a incrementar la proporción de los ingresos transferidos a las autoridades locales del 5% en 2010 al 20% en 2017, y al 40% en 2038. En 2013, la proporción de los ingresos locales en el conjunto de los ingresos totales de las administraciones públicas era del 11,8 %, y en 2014 había descendido al 8,1 %. Los recursos propios por habitante aumentan con el tamaño del municipio, mientras que las transferencias disminuyen con el tamaño de la población.

Los ingresos municipales proceden de diferentes fuentes: transferencias (que representan en 2014 el 45,5% de los ingresos totales del GSN), ingresos tributarios (23,4%) e ingresos no tributarios (30,9%).

INGRESOS TRIBUTARIOS. La Ley de Municipalidades establece que los municipios no pueden aprobar o cambiar sus impuestos. La Ley establece además en su artículo 91 (tras la modificación de 2009) que el 11% de los ingresos del impuesto central debe ser transferido a los municipios.

Además, los municipios reciben ingresos de los impuestos locales. Estos impuestos locales representaban en 2014 aproximadamente el 43% de los ingresos propios locales. En ellos se incluyen principalmente el impuesto sobre la industria, el comercio y los servicios; el impuesto sobre la extracción y explotación de recursos pecuarios; el impuesto predial y el impuesto sobre la renta de las personas físicas. En el caso de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre las ventas, estos impuestos son recaudados directamente por los municipios, aunque su base es compartida con el gobierno central. La base de estas principales categorías de impuestos está muy relacionada con la densidad de población, razón por la cual los municipios pequeños dependen en gran medida

de las subvenciones en bloque como fuente casi exclusiva de sus ingresos. El impuesto predial representaba el 12% de los ingresos propios locales en 2014 y los municipios no tienen la competencia para cambiar su base. Otras fuentes de ingresos fiscales incluyen el impuesto sobre la extracción de recursos naturales (incluida la minería) y las comunicaciones, así como los impuestos sobre el juego (billares) y los productos controlados.

SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS. De acuerdo con la Ley de Municipalidades, el gobierno central asigna un porcentaje de los ingresos fiscales anuales del gobierno general a los municipios cada año en forma de anticipos mensuales, de los cuales el 15% es destinado a gastos administrativos, el 13% a la operatividad y mantenimiento de la infraestructura social, el 2% al desarrollo social y la prevención de la violencia de género, el 1% a programas de protección de la infancia y la juventud, y el resto a la inversión pública (69%). El porcentaje de los ingresos fiscales de las administraciones públicas que se asignan en forma de subvenciones a los municipios creció a un ritmo anual del 1%, pasando del 7% en 2010 al 11% en 2014.

La asignación de las transferencias se basa en los criterios especificados en la Ley de Municipalidades, que establece que el 50% de las transferencias deben ser distribuidas por igual entre los municipios, el 20% según el porcentaje de su población y el 30% según el porcentaje de población que vive por debajo del umbral de pobreza (art. 91).

Si bien el artículo 91 de la Ley de Municipalidades fue revisado en 2009 para aumentar el efecto nivelador de la transferencia (centrándose en la proporción de pobreza entre la población), esta transferencia genera desequilibrios horizontales al proporcionar una cantidad fija a cada municipio independientemente de su riqueza y tamaño. Este sistema actual de transferencias beneficia a los municipios pequeños, que reciben 10 veces más recursos por habitante que los municipios más poblados.

OTROS INGRESOS. Los ingresos no tributarios representan el 52% de los ingresos propios locales. Las tasas locales están relacionadas con la prestación de servicios municipales directos e indirectos, el alquiler de bienes o propiedades municipales, la construcción, las sanciones, las multas y las contribuciones por mejora, que son contribuciones pagadas a los municipios por los beneficiarios potenciales de las obras municipales hasta que el municipio haya recuperado parcial o totalmente su inversión.

■ REGLAS FISCALES Y DEUDA DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

2016	DEUDA POR HABITANTE (DÓLARES PPA)	% PIB	% DEUDA DEL GOBIERNO GENERAL	% DEUDA DEL GSN
Total deuda pendiente	67	1,4%	7,7%	100%
Deuda financiera*	41	0,9%	6,6%	62%

* Dinero legal y depósitos, bonos y obligaciones

REGLAS FISCALES. El alcalde es el responsable de formular y elaborar el presupuesto por programas cada año antes de presentar el proyecto de presupuesto al consejo municipal para su aprobación. El presupuesto aprobado debe ser presentado al Ministerio del Interior y de Justicia. Los gobiernos locales deben preparar un presupuesto equilibrado que cubra tanto los gastos corrientes como los de capital.

DEUDA. La Ley de Municipalidades permite a los municipios realizar préstamos y otras transacciones financieras con cualquier institución nacional (art. 87). La deuda municipal está limitada al 20% de los ingresos regulares de las municipalidades y los préstamos únicamente pueden ser utilizados para fines autorizados. No obstante, un informe del Banco Mundial señalaba que en 2010, 28 gobiernos locales habían obtenido nuevos préstamos por encima del 20% del límite de ingresos.

En 2016, la deuda de los GSN ascendía al 1,4% del PIB y al 7,7% de la deuda del gobierno general. La deuda financiera representaba el 62% de la deuda de los GSN, mientras que la categoría de "otras cuentas por pagar" (deuda con proveedores y atrasos) ascendía al 38% de la deuda de los GSN, lo que refleja las dificultades de los municipios de Honduras para afrontar sus obligaciones financieras. La deuda financiera estaba constituida en su totalidad por préstamos, aunque los municipios pueden emitir bonos para financiar obras y servicios, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y previa aprobación por la Junta Directiva del Banco Central de Honduras. Cuando los préstamos son otorgados por entidades extranjeras, se deben seguir los procedimientos establecidos en la Ley 41 de Crédito Público.