



LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL PARA UN PACTO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Los objetivos de desarrollo nacional se concretan en el territorio mediante la provisión de bienes y servicios públicos, la dotación de infraestructura y la creación de oportunidades económicas. Para cumplir con estas responsabilidades, los gobiernos municipales necesitan recursos previsibles, capacidades de gestión sólidas y reglas fiscales que garanticen la sostenibilidad intertemporal de sus decisiones de inversión. Por consiguiente, el desafío analítico y de política consiste en fortalecer esa capacidad sin profundizar las asimetrías territoriales ni menoscabar la autonomía municipal.

Este boletín da continuidad a los **Boletines UNAH 079 y 080**, dedicados, respectivamente, a la ausencia de un Plan de Nación vigente y a la transición del plan de largo plazo hacia una estrategia de desarrollo productivo (Universidad Nacional Autónoma de Honduras [UNAH], 2026a, 2026b). En esa misma línea, se incorpora la dimensión subnacional de la planificación y el financiamiento municipal, con el propósito de examinar las condiciones institucionales y fiscales que permitirían a los municipios contribuir a las prioridades de desarrollo mediante un pacto fiscal de mediano plazo que articule ingresos propios, transferencias intergubernamentales, gasto público y endeudamiento, con compromisos de gestión verificables.

Este boletín reconoce la heterogeneidad estructural de los municipios en términos de su base económica, capacidad recaudatoria y estructura administrativa. Por ello, los acuerdos fiscales deben equilibrar la responsabilidad fiscal con la equidad territorial, de manera que las exigencias de desempeño sean

compatibles tanto con las condiciones iniciales de cada gobierno local como con las necesidades de su población.

De la planificación nacional al territorio

La concreción de una visión de país requiere instrumentos de planificación que traduzcan sus objetivos en decisiones de inversión y de prestación de servicios. En el ámbito municipal, esa traducción abarca necesidades de agua potable y saneamiento, red vial, ordenamiento territorial, gestión de residuos sólidos y apoyo a la actividad económica local, cuya atención demanda identificar prioridades, asignar responsabilidades y asegurar fuentes de financiamiento.

En este marco, la planificación municipal complementa la planificación nacional y la estrategia de desarrollo productivo, adaptando sus orientaciones a las condiciones y ventajas de cada territorio. Su función es coordinar inversiones entre los distintos niveles de gobierno, identificar necesidades comunes entre municipios y establecer metas, plazos e indicadores que puedan someterse al seguimiento público.

Para que esta articulación sea operativa, los planes municipales deben identificar tanto las inversiones prioritarias como las capacidades institucionales necesarias para ejecutarlas. La programación debe incorporar el costo total del ciclo de vida de los proyectos, que comprende la construcción, la operación y el mantenimiento, así como la disponibilidad de personal técnico y de recursos



recurrentes que garanticen la continuidad de los servicios. Solo de esta manera la planificación adquiere una expresión presupuestaria y financiera verificable.

Por consiguiente, el debate sobre un pacto fiscal municipal debe formar parte del diálogo sobre el Plan de Nación y la estrategia de desarrollo productivo. La coordinación intergubernamental permite traducir las prioridades nacionales en capacidad de ejecución local e integrar las decisiones municipales en una perspectiva territorial más amplia. Esto es particularmente relevante cuando las inversiones o los servicios generan externalidades entre municipios y requieren mecanismos de cooperación intermunicipal.

Desigualdad en las capacidades fiscales municipales

Según las estimaciones, los ingresos corrientes municipales reportados en las liquidaciones presupuestarias anuales aumentaron, en términos nominales, de L7,765.33 millones en 2020 a L13,769.04 millones en 2025, y los ingresos municipales representan alrededor del 2.97% del producto interno bruto (PIB). Estas cifras constituyen una referencia sobre la magnitud del financiamiento local; no obstante, su variación nominal no equivale, por sí misma, a un aumento de los recursos disponibles, pues parte de la variación refleja el aumento general de precios del período y las diferencias en la forma de registro presupuestario entre un año y otro.

La distribución de estos recursos también evidencia asimetrías significativas. Según la clasificación por

Índice de Desarrollo Municipal (IDM), se observan los siguientes resultados:

Cuadro 1. Caracterización de la Desigualdad Territorial en Honduras.

Resultado	Situación reciente
Concentración de ingresos y gasto de capital	Las 42 alcaldías categorizadas como "Desarrolladas" (Tipo A) concentran el 86.66% de los ingresos corrientes y el 63.99% de los gastos de capital a nivel municipal.
Menor participación recaudatoria	Los 215 municipios de categorías C y D, que albergan el 28.67% de la población, recaudarían apenas el 5.56% de los ingresos corrientes del conjunto municipal.
Diferencias de autonomía financiera	El indicador promedio de autonomía financiera se estima en 48.77%, con valores que oscilan entre 57.40% en los municipios de categoría A y 4.58% en los de categoría D, lo que evidencia una elevada dependencia de las transferencias en los municipios de menor desarrollo relativo.

Fuente: IIES-UNAH (2026).

Estas brechas evidencian una marcada diversidad en las condiciones de financiamiento municipal. Por ello, es necesario considerar conjuntamente la ubicación de las actividades económicas, la amplitud de las bases tributarias y la capacidad administrativa de cada gobierno local, puesto que el monto recaudado, por sí solo, no permite determinar la eficiencia de la gestión ni el esfuerzo fiscal de cada municipio.

En este contexto, una regla fiscal uniforme puede tener efectos diferenciados según la población, los costos de prestar servicios y la capacidad de cada



territorio para generar ingresos. Por ello, una agenda fiscal local debe combinar incentivos para mejorar la recaudación y la eficiencia institucional con mecanismos de nivelación territorial y asistencia técnica. Los criterios para distribuir las transferencias deben reconocer estas diferencias, a fin de evitar que las limitaciones estructurales de los municipios reduzcan su capacidad para atender a la población.

Alcances de un pacto fiscal municipal

Un pacto fiscal municipal en Honduras es el mecanismo que permite financiar el desarrollo municipal mediante un acuerdo político, social y económico local, diseñado para definir el monto, el origen y el destino de los recursos financieros de un municipio. Su objetivo es vincular la recaudación con prioridades consensuadas y resultados verificables, de acuerdo con el marco legal vigente y las competencias de cada nivel de gobierno.

La principal contribución de este instrumento radica en integrar decisiones que suelen abordarse de manera fragmentada: la revisión de los ingresos exige precisar qué servicios e inversiones se financiarán; la programación del gasto debe corresponder a los recursos efectivamente disponibles; y la rendición de cuentas debe permitir evaluar el cumplimiento de ambos compromisos. Esta relación puede organizarse en cuatro ámbitos complementarios.

- **Modernización de la Recaudación Tributaria:** comprende la actualización de los registros y los procesos de cobro, la simplificación de trámites y la revisión de impuestos, tasas y contribuciones conforme a criterios de legalidad, transparencia y capacidad contributiva. Las tasas por servicios deben corresponder a sus costos de provisión e
- **Priorización y Destino del Gasto Público:** vincula directamente el presupuesto y el plan de inversión municipal con diagnósticos territoriales, metas medibles y participación ciudadana. Según las condiciones de cada municipio, las prioridades pueden incluir infraestructura básica, servicios públicos, adaptación al cambio climático y fomento de encadenamientos productivos locales; su selección debe ponderar la población beneficiaria, la viabilidad de ejecución y los recursos recurrentes necesarios para sostener sus resultados.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** implica garantizar el acceso público, en formatos comprensibles, a la información sobre presupuestos, contratos, avance físico y financiero, deuda y resultados. La ciudadanía debe poder identificar qué se recaudó, cómo se asignaron los recursos y qué servicios u obras se entregaron, y el seguimiento debe explicar las desviaciones entre lo programado y lo ejecutado, así como las medidas correctivas adoptadas.
- **Modernización de la Administración Tributaria Local:** requiere fortalecer los catastros, la administración tributaria, la planificación, las compras públicas y los sistemas de evaluación. Los municipios con menores capacidades pueden requerir asistencia técnica compartida, plataformas comunes y esquemas de



cooperación intermunicipal, orientados a resolver restricciones concretas de gestión y a asegurar la continuidad de las funciones técnicas frente a la rotación administrativa.

Ejes principales del Pacto Fiscal Municipal

El éxito de un proceso de planificación municipal depende directamente de la eficiencia de las acciones dirigidas a consolidar los ingresos propios y a modernizar la administración tributaria local, así como de la optimización del gasto, la defensa de la autonomía municipal y la garantía de la sostenibilidad financiera. La regulación del endeudamiento, orientada al financiamiento del desarrollo mediante inversiones estratégicas, constituye el instrumento que articula estos componentes.

Por ello, es imprescindible que la concertación de estos ejes se traduzca en un acuerdo de mediano plazo, con reglas claras, responsabilidades explícitas y mecanismos públicos de verificación. Así, cada municipio podrá adaptar el ritmo de las reformas a sus condiciones fiscales e institucionales sin comprometer la equidad territorial ni la continuidad de los servicios. Para ello, es necesario considerar:

- a) **Fortalecer la recaudación sin profundizar las inequidades.** La revisión de los ingresos propios debe distinguir los impuestos sobre actividades industriales, comerciales y de servicios de las tasas y otros cobros municipales, conforme a su naturaleza jurídica, de modo que la reforma amplíe el cumplimiento tributario y mejore la administración sin que la carga recaiga de manera desproporcionada sobre los hogares de bajos ingresos o las unidades económicas menores, para lo cual toda modificación de las

obligaciones debe acompañarse de la actualización de registros, la simplificación de procedimientos y el análisis de la capacidad contributiva.

- b) **Mejorar la calidad del gasto y resguardar la autonomía.** Los recursos municipales deben responder a planes de inversión formulados con participación local y articulados con las prioridades nacionales, lo que exige al Gobierno Central criterios de transferencia claros, previsibles y compatibles con las competencias municipales. La calidad del gasto se evalúa por la pertinencia de las intervenciones, su grado de ejecución y los servicios que efectivamente generan, de manera que la revisión del gasto corriente identifique márgenes de eficiencia sin debilitar funciones indispensables, y la inversión considere la capacidad de ejecución y las obligaciones recurrentes que genera.
- c) **Asegurar que la deuda financie inversión sostenible.** De acuerdo con el Tribunal Superior de Cuentas (TSC, 2025), y con base en datos de la CNBS, el saldo de capital de la deuda municipal con el sistema bancario ascendió a L10,475.04 millones al cierre de 2024, un 3% más que en 2023. El 88% se concentró en el Distrito Central (62%) y en San Pedro Sula (26%). Para evaluar su sostenibilidad, deben considerarse el servicio de la deuda, la capacidad de pago y el ahorro operativo. Además, la contratación de financiamiento debe basarse en la viabilidad de los proyectos, identificar fuentes de repago y distribuir los riesgos de forma explícita. También deben evaluarse las garantías sobre transferencias por su efecto en ejercicios futuros, y los proyectos que no cuenten con



ingresos propios suficientes deben respaldarse con fuentes presupuestarias identificables.

Una agenda de mediano plazo

La viabilidad de un pacto fiscal municipal requiere una implementación gradual, con responsabilidades

claras y mecanismos públicos de seguimiento. La secuencia debe comenzar por organizar la información y definir prioridades, avanzar hacia acuerdos de financiamiento y contemplar ajustes sucesivos según los resultados observados. Para ello, se proponen seis líneas de trabajo complementarias.:

Cuadro 2: Ejes de intervención para la construcción de una agenda de mediano plazo

Eje orientador	Objetivo de la intervención
1. Diagnóstico fiscal comparable	Contar con una base anual de indicadores sobre ingresos, gastos, transferencias, inversión y deuda municipal, con definiciones homogéneas y desagregación territorial.
2. Planes municipales costeables	Vincular los planes de desarrollo e inversión con una programación presupuestaria plurianual que incluya metas, cronogramas y costos de ciclo completo, e identifique las brechas y fuentes de financiamiento.
3. Recaudación más justa y eficiente	Ampliar el cumplimiento tributario mediante catastros actualizados, trámites digitalizados y una revisión de instrumentos respaldada por estudios de incidencia y consulta pública.
4. Transferencias con previsibilidad y equidad territorial	Distribuir las transferencias con criterios transparentes de población, necesidades, costos de provisión y capacidad fiscal, complementados con mecanismos de nivelación e incentivos al esfuerzo recaudatorio u orientación al gasto de capital.
5. Endeudamiento responsable	Sustentar el financiamiento en la evaluación de proyectos y en indicadores públicos que relacionen el servicio de la deuda con los ingresos disponibles y el ahorro operativo, distinguiendo la rentabilidad social de la capacidad de repago y la factibilidad financiera de los proyectos.
6. Participación y control ciudadano	Institucionalizar la consulta presupuestaria, la publicación de resultados y las auditorías sociales, con información accesible y verificable para el seguimiento de las prioridades acordadas.

Fuente: IIES-UNAH.



Del Plan de Nación hacia una gestión local con continuidad

La articulación entre la planificación nacional y la municipal requiere una relación bidireccional. Por un lado, los objetivos nacionales orientan la coordinación de inversiones y la distribución de responsabilidades compartidas, mientras que los diagnósticos, prioridades y resultados locales proporcionan información para ajustar las políticas públicas a las condiciones de cada territorio. Este intercambio exige sistemas de indicadores compatibles (p. ej., el Índice de Competitividad Regional IIES 2024), información pública y mecanismos estables de diálogo intergubernamental.

A su vez, la continuidad de la gestión municipal depende de que los compromisos de inversión y financiamiento estén documentados y sujetos a mecanismos de seguimiento. Los planes, las obligaciones financieras y las necesidades de mantenimiento deben integrarse en la programación de las administraciones sucesivas, con posibilidad de revisión técnica y participación ciudadana cuando se modifiquen las condiciones económicas o las prioridades locales.

En este proceso, el Gobierno Central, los gobiernos municipales, la academia, los sectores productivos y las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir desde responsabilidades diferenciadas. La cooperación entre estos actores debe facilitar el intercambio de información, la asistencia técnica y la evaluación de los compromisos asumidos, con el fin de evitar la dispersión de intervenciones y fortalecer la capacidad de ejecución territorial.

Por ende, el pacto fiscal municipal constituye un acuerdo de mediano plazo sobre contribución, gasto público, autonomía y resultados. Su legitimidad dependerá de la claridad de las reglas, la equidad en la distribución de las cargas y la verificabilidad de los beneficios, y la confianza en el acuerdo requerirá que los compromisos de las autoridades y de los contribuyentes sean de conocimiento público y que sus resultados se sometan a evaluación periódica.

La agenda expuesta requiere decisiones específicas sobre instrumentos tributarios, administración financiera y coordinación institucional, bajo criterios de aplicación gradual, compatibilidad legal y evaluación de resultados. Sobre esa base, se somete a la consideración de la opinión pública lo siguiente:

1. **Es fundamental modernizar los ingresos propios con criterios de equidad mediante la actualización de los catastros y de los procesos de cobro**, con la participación del Instituto de la Propiedad (IP) por medio de los Centros Asociados Municipales (CAM), y la revisión de los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre industrias, comercios y servicios, previa evaluación de su incidencia distributiva.
2. **Resulta indispensable actualizar el marco jurídico de las finanzas municipales para fijar tasas por derechos y servicios basadas en costos verificables** e incorporar mecanismos de protección para los hogares en condición de vulnerabilidad, así como establecer una instancia imparcial para la resolución de controversias y precisar la colaboración entre los niveles de gobierno.



3. **Se recomienda asignar el gasto y las transferencias mediante reglas previsibles basadas en las necesidades territoriales y la capacidad fiscal**, y vincular los incentivos al cumplimiento de metas verificables, con asistencia técnica para los municipios de menor capacidad.
4. **Es conveniente condicionar todo nuevo endeudamiento a la evaluación técnica y financiera del proyecto** y a fuentes de repago identificadas, priorizando garantías sobre ingresos propios antes que la pignoración automática de transferencias.
5. **Se propone establecer reglas de coordinación y seguimiento mediante un marco de cooperación entre el Gobierno Central y las municipalidades** que establezca competencias, flujos de información, asistencia técnica y responsabilidades mediante un Observatorio de la Descentralización y la Gestión Municipal, que articule publicaciones periódicas de indicadores comparables sobre ingresos, inversión, servicios y deuda.

La planificación municipal y el pacto fiscal deben garantizar, en definitiva, una relación sostenible entre las responsabilidades de los gobiernos locales y su capacidad para financiarlas. Las reformas propuestas requieren recursos suficientes y previsibles, capacidades de gestión consolidadas y reglas prudenciales para el endeudamiento. Su pertinencia debe evaluarse según los servicios, la inversión y las oportunidades que generen, reconociendo la heterogeneidad entre municipios.

La UNAH puede apoyar este proceso con investigación aplicada, formación técnica y evaluación independiente. La generación de evidencia sistemática sobre la capacidad fiscal, la gestión y los resultados municipales ayudaría a fundamentar un diálogo informado sobre responsabilidades y compromisos a mediano plazo, y a fortalecer la relación entre planificación, presupuesto y bienestar de la población.

Bibliografía

- Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización. (2020). Categorización municipal 2020.
- Tribunal Superior de Cuentas. (2025). Informe consolidado de rendición de cuentas y confiabilidad de las auditorías internas municipales (Informe n.º 001/GASM-2025, tomos I–III). https://www.tsc.gob.hn/wp-content/uploads/Informe_Consolidado-001-GASM-2025.pdf
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras. (2026a, agosto). Honduras sin un Plan de Nación vigente: por qué las políticas de Estado de largo plazo deciden el desarrollo económico y social (Boletín UNAH n.º 079). <https://dircom.unah.edu.hn/dmsdocument/21368-boletin-unah-079-pdf>
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras. (2026b, septiembre). Del plan de largo plazo a una estrategia productiva para el desarrollo (Boletín UNAH n.º 080). <https://dircom.unah.edu.hn/dmsdocument/21457-boletin-unah-080-pdf>

Se agradece la contribución en la elaboración del presente Boletín, al MSc. David Carías Dávila, investigador invitado del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES – UNAH), especialista en temas de descentralización y desarrollo municipal.