

## **El derecho del 5% de las transferencias municipales a favor de las mujeres, una conquista en riesgo**



**El derecho del 5% de las transferencias municipales a favor de las mujeres,  
una conquista en riesgo**

**Director Ejecutivo del CESPAD:**

Gustavo Irías

**Autor del Informe:**

Francisco Saravia

**Corrección de estilo:**

Claudia Mendoza

Este informe se formuló en el marco del Programa de Justicia de Género de OXFAM Internacional en apoyo directo al trabajo de incidencia desarrollado por el Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEM-H) en alianza con la Plataforma 25 de Noviembre. En la implementación de este Programa también ha participado el Grupo de Sociedad Civil (GSC).

El CESPAD participa en este Programa con el Proyecto:  
*"Investigación e incidencia en apoyo a justicia de género"*

## Tabla de contenido

Introducción.....	4
1. Comportamiento de las transferencias municipales y su impacto en la gestión municipal.....	6
1.1. La evolución creciente de las transferencias municipales.....	6
1.2. Promesas contra realidades: el gobierno ha quedado a deber en sus promesas a las municipalidades.....	8
1.3. Los efectos de la irregularidad e incumplimiento de las transferencias en la gestión municipal y en la promoción de inversión de capital y desarrollo en el municipio.....	10
2. La asignación del 5% para programas y proyectos de desarrollo y de combate a la violencia en contra de la mujer está en riesgo.....	12
2.1... Logro del 5% a favor de la mujer en los fondos de transferencia municipales: génesis y situación actual. ....	
2.2. Comparación entre las disposiciones de la Ley de Municipalidades y el Pacto Municipal Vida Mejor.....	13
2.3. ¿Ha sido anulada la conquista del 5% de fondos de transferencia para favorecer a la mujer en el ámbito municipal? ....	17
3. ¿Ha sobrevivido la conquista del 5% de las transferencias municipales a favor de la mujer en los dominios del Pacto Municipal Vida Mejor? .....	19
3.1. Oportunidad y previsibilidad de los flujos de transferencias desde el gobierno central.....	20
3.2. Obligaciones o pagos de las municipalidades adicionales al pacto .....	22
3.3. Situación actual de la gestión municipal: ¿Quién controla los proyectos en el territorio? .....	24
3.4. ¿Se está respetando la asignación del 5% de fondos municipales para programas y proyectos a favor de la mujer? .....	25
4. Hacia una estrategia para recuperar el 5% de los fondos de transferencia a favor de la mujer en el ámbito municipal. ....	28
Bibliografía .....	34

## Introducción

El logro de que el 5% de los fondos de las transferencias municipales sea destinado a programas y proyectos para el desarrollo económico y social y combate a la violencia en contra de la mujer está en riesgo, y enfrenta el peligro de ser una conquista sin viabilidad en la práctica, o que quede en la emisión de montos financieros muy inferiores a lo planteado en la norma.

Este es el principal hallazgo que destaca el presente documento, cuyo propósito es analizar las tendencias que han mostrado las transferencias municipales dentro del Presupuesto General y determinar el estado de los fondos que, en teoría, deberían destinarse a proyectos a favor de la mujer, en el ámbito municipal.

En las páginas que siguen se muestra que los fondos que se transfieren desde el Gobierno Central a las alcaldías, han tenido un repunte importante a partir del 2010, en un evidente afán del partido de gobierno en el poder, por cooptar el apoyo y respaldo político de los gobiernos municipales. Sin embargo, las promesas de potenciar los recursos de los municipios, plasmadas en reformas jurídicas, han empezado a quedarse cortas debido a la crisis fiscal y la debilidad de gestión de las finanzas públicas.

Con todo eso, el crecimiento del presupuesto de las alcaldías no es consecuente con el aumento en los fondos municipales destinados a reducir las inequidades de género y a favorecer el desarrollo de las mujeres.

Hay al menos cuatro razones por las cuales puede afirmarse que la conquista del 5% de fondos de las transferencias municipales para satisfacer derechos de la mujer, no se aplica o se aplica en porcentajes menores al 5%:

1. A través de las disposiciones presupuestarias se le ha dado estatus de ley al Pacto Municipal por una Vida Mejor, el que ordena una distribución de recursos a favor de la Estrategia Vida Mejor (no considera el 5% en referencia), diferente a la distribución planteada en la Ley de Municipalidades (que si lo contempla explícitamente). Puesto que la práctica se ha impuesto el Pacto Municipal, la decisión de asignar recursos a favor de la mujer dependerá de la voluntad de los alcaldes y alcaldesas y no de las disposiciones de ley.
2. En el 2014, la base de cálculo de las trasferencias del 5% para programas a favor de las mujeres pasó del 100% de los ingresos tributarios al 50%, y en 2015 y 2016 al 45%. Esto significa que en la actualidad, el porcentaje efectivo no es el 5% sino 2.5% y 2.25%, respectivamente. Aun así, es mayor al 2% establecido en la última reforma a la Ley de Municipalidades (Decreto Legislativo 143-2009).

3. Aunque no se cuenta con estudios adecuados y suficientes, la información cualitativa recabada desde los actores locales (alcaldes y responsables de las Oficinas Municipales de la Mujer) deja establecido que el cumplimiento de ese porcentaje queda a discreción del alcalde y que ese porcentaje está muy por debajo del 5% (en la única municipalidad consultada que dispone de información se señala que ese porcentaje es del 1%). Lo más preocupante, es que las oficinas de la mujer pareciesen desconocer la disposición o que se pliegan a las autoridades sin cuestionar su ejecutoria.
4. Se conoce la experiencia de dos municipalidades, Intibucá y Márcala, en las que se ha podido comprobar que la distribución de las transferencias conforme a las disposiciones presupuestarias de 2015 y 2016 (basadas en el Pacto Municipal por una Vida Mejor), ha obligado al cierre de las oficinas de la Mujer y de la Juventud (caso Márcala) o a que dichos programas corran a cuenta de los fondos propios (y no de transferencias) por parte de la alcaldía.

Para explicar esta situación, este documento está organizado en cuatro secciones. **La primera sección** presenta el comportamiento de las transferencias municipales y analiza las consecuencias que esto tiene en la gestión municipal, sobre todo en la necesidad de oportunidad y previsibilidad de fondos por parte de las alcaldías, lo que, a la larga, facilitará la imposición del Pacto Municipal como principal instrumento de inversión social en el municipio.

**La segunda sección** aborda exclusivamente la problemática jurídica y normativa de la asignación del 5% y el porcentaje efectivo que esta alcanza luego de las disposiciones presupuestarias de 2014, 2015 y 2016. En esta sección se analiza, en un primer momento, la evolución de esta conquista del 5% a favor de la mujer, destacando los avances normativos pero también sus vacíos. En un segundo y tercer apartado, se muestra la complejidad creada en esta conquista con la vigencia del Pacto Municipal por una Vida Mejor y la anulación, en la práctica, de la Ley de Municipalidades. El cuarto y último apartado se detienen a analizar los vacíos que enfrenta esta disposición a partir las disposiciones presupuestarias de 2014 y 2015 y 2016, y cómo el porcentaje del 5% ha quedado reducido a 2.25%.

**En la tercera sección** se realiza, a partir de una metodología cualitativa de entrevistas y estudio de casos, una aproximación al cumplimiento de la asignación del 5% para proyectos a favor de la mujer, en el marco de la aplicación del Pacto Municipal. Se trata de medir el cumplimiento de las promesas de pago del gobierno, los costos adicionales que este Pacto implica para las municipalidades, la visibilidad y protagonismo que tienen después del pacto las municipalidades y, lo principal, cuál es el estado real de cumplimiento del 5% de fondos para programas y proyectos a favor de las mujeres.

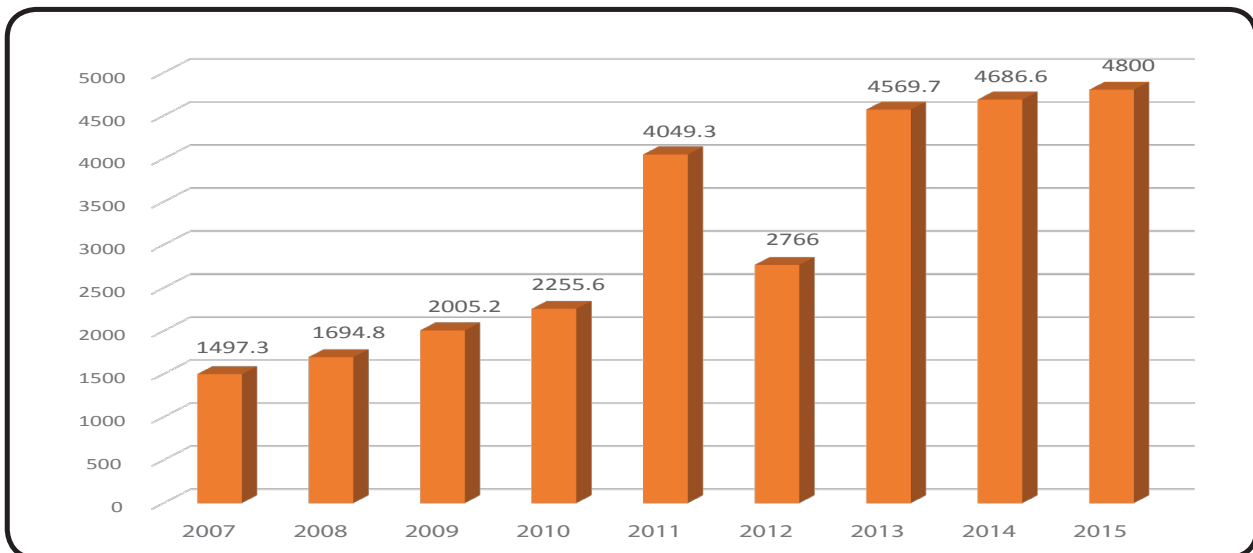
**La última sección** se dedica a derivar las principales recomendaciones que ayuden a delinear una agenda de influencia o incidencia de las organizaciones de mujeres para lograr reencausar el cumplimiento de este porcentaje, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos municipalidades.

## 1. Comportamiento de las transferencias municipales y su impacto en la gestión municipal

### 1.1. La evolución creciente de las transferencias municipales

Los recursos que reciben las municipalidades, provenientes del presupuesto de ingresos y gastos del gobierno central,<sup>1</sup> han crecido notoriamente. Al 2015, las transferencias desde el gobierno central crecieron más que tres veces. En la gráfica #1 puede verse que los montos pagados pasaron de casi 1, 500 millones de lempiras en el 2007, a 4, 800 en el 2015.

Gráfica # 1 **Comportamiento de las Transferencias Pagadas por SEFIN a las municipalidades**



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

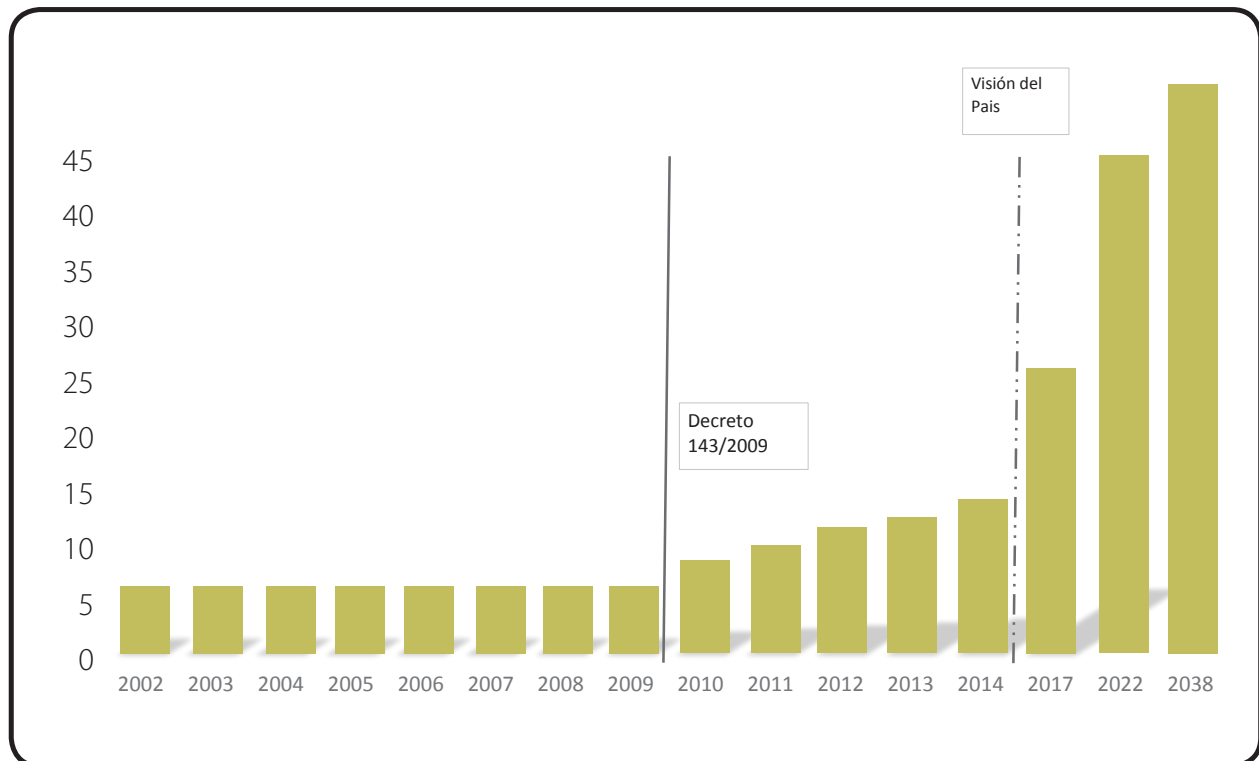
La razón de este crecimiento se encuentra en la reforma al artículo 91 de la Ley de Municipalidad, mediante el Decreto Ley 143-2009, que elevó de manera sistemática el porcentaje de asignación de estos fondos. Hasta 2009 el porcentaje era del 5%, el cual cambió a 7% en 2010, con aumentos del 1% hasta llegar al 11% del 2014 en adelante.

1 Las transferencias municipales están regidas por la Ley de Municipalidades y sus reformas, en su artículo 91.

*Artículo 91. El Estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (...) el siete por ciento (7%) en el año 2010, el ocho por ciento (8%) en el año 2011, el nueve por ciento (9%) en el año 2012, el diez por ciento (10%) en el año 2013 y el once por ciento (11%) del año 2014 en adelante.*

Pero este proceso, al menos en intenciones, fue aún más lejos. En 2010, a través del Plan de Nación y Visión de País, el Gobierno se comprometió a aumentar el porcentaje de las transferencias a 20% en 2017 y a 40% en 2038 (Banco Mundial 2013: p.34). La gráfica # 2 refleja esta proyección.

Gráfica # 2 **Transferencia planificada como proporción del ingreso central (%), 2002-2038**



Fuente: Vargas, 2011; Ley de Municipalidades; y Plan Estratégico, 2010. Citado por Banco Mundial (2013).

Si consideramos el contexto socio-político del 2010, no es difícil deducir la economía política que subyace a la decisión de promover la descentralización en Honduras, como lo señala Oscar Vargas: "los municipios prestaron importante apoyo al presidente durante la crisis de 2009, quien a su vez prometió aumentar las transferencias de 5% a 11% en 2014" (Banco Mundial 2013: p 34).

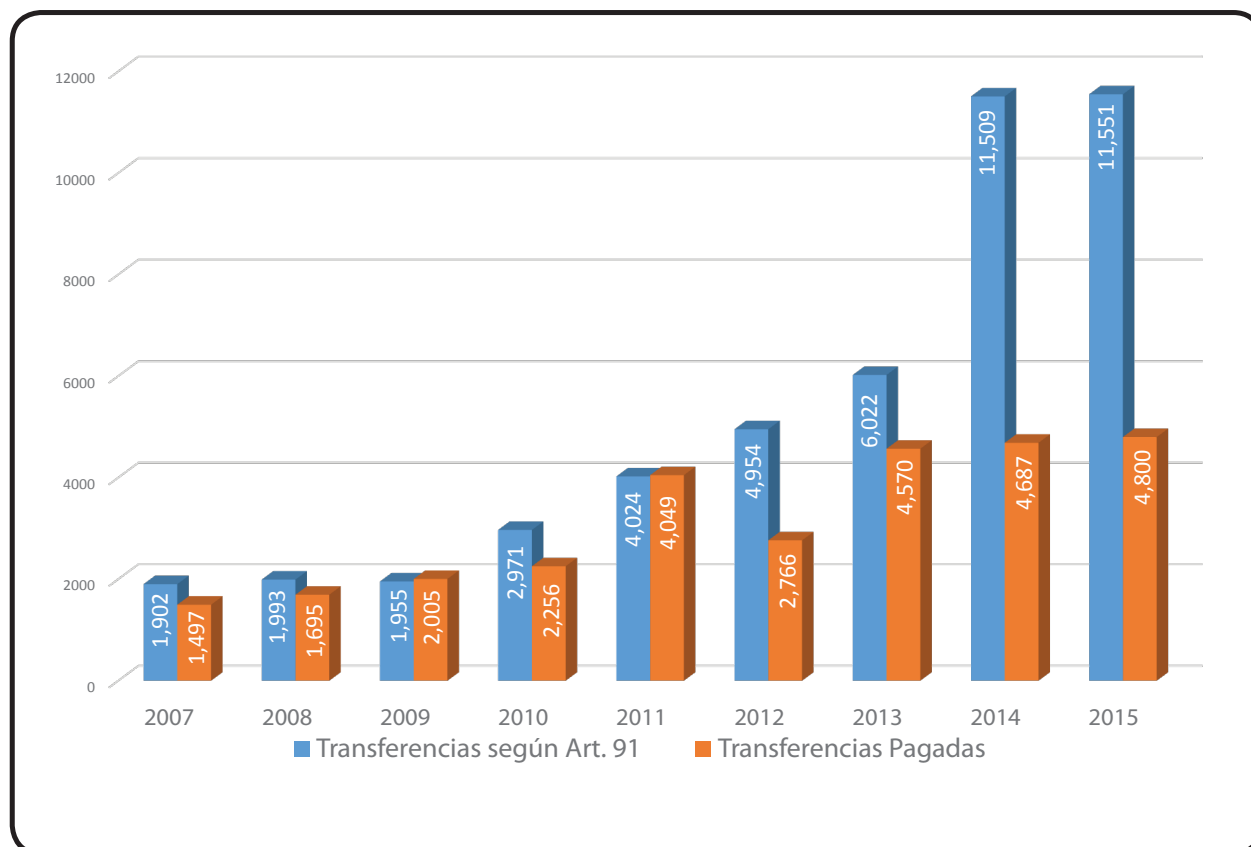
Esta situación se refleja claramente en el inusitado repunte de las transferencias en 2011, un año después del ascenso del Partido Nacional al poder, como lo muestra la gráfica #1. En ese año, los montos transferidos (4,049 millones de lempiras) casi duplicaron los del año anterior y posterior (2,200 y 2,700 respectivamente).

Como se verá adelante, esta medida constituirá la principal estrategia del gobierno para cooptar el apoyo de la Asociación de Municipios de Honduras -AMHON-, y de los gobiernos municipales, y sobre la cual el gobierno del Partido Nacional afincará la propuesta del Pacto Municipal Vida Mejor.

**1.2. Promesas contra realidades: el gobierno ha quedado a deber en sus promesas a las municipalidades.**

Cuando se comparan los montos efectivamente pagados, es decir, transferidos a las municipalidades, con los que correspondería pagar en aplicación del artículo 91 de la Ley de Municipalidades, es fácil concluir que los planes ambiciosos en pro de la descentralización solo han quedado en promesas.

Gráfica # 3 **Transferencias pagadas vs. transferencias según Artículo 91 de Ley de Municipalidades**



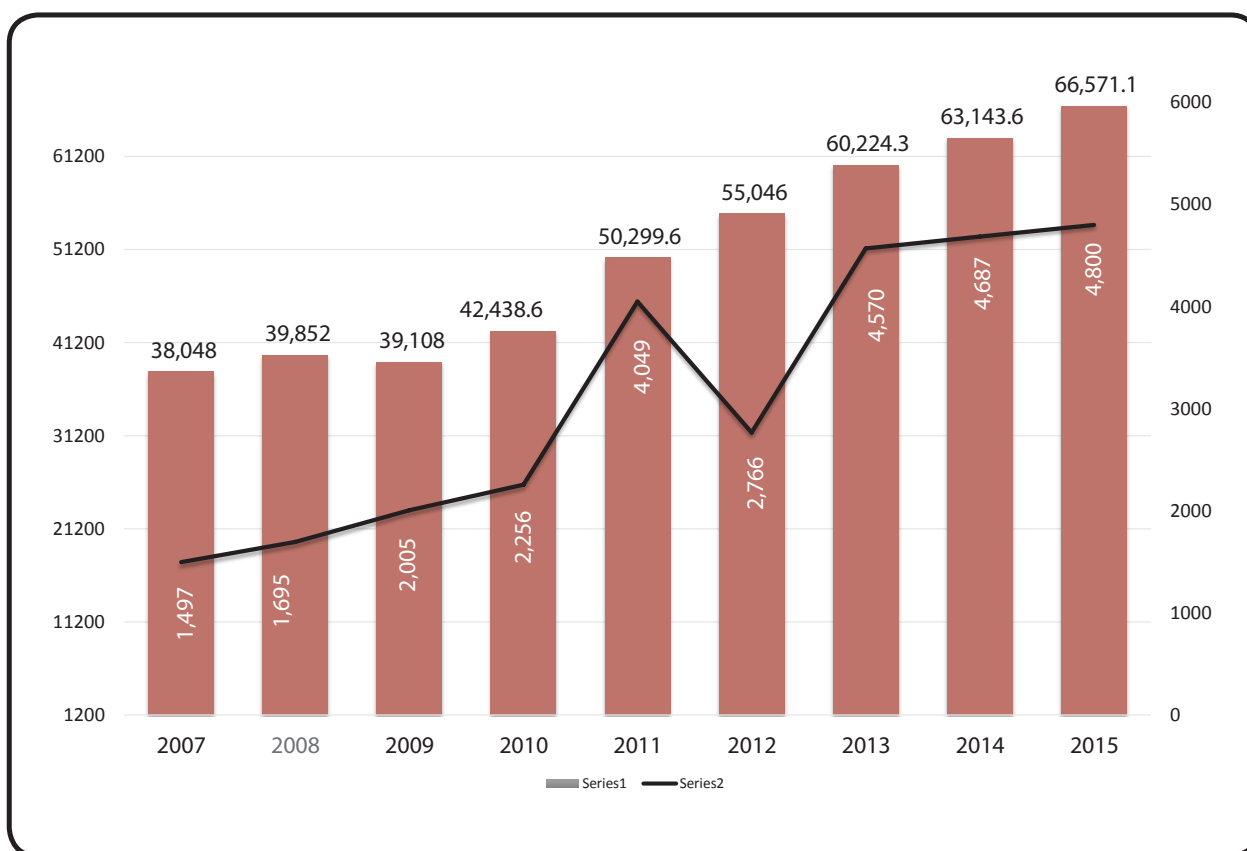
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEFIN. Los datos de 2007 a 2010 fueron tomados de USAID (2012).

Si se toma en cuenta las transferencias calculadas conforme a los ingresos tributarios del Presupuesto General de la Republica, puede observarse el incumplimiento del gobierno. Sólo en los años 2009 y 2011 el gobierno cumplió con el pago del monto de transferencias municipales, establecido en la ley. (Ver gráfica # 3).

La principal revelación de la gráfica # 3, es que a partir de la reforma —y con excepción de 2011- se profundiza el incumplimiento del pago de transferencias. Ya sea por la crisis fiscal del Estado para cumplir los compromisos, o por el abandono de la voluntad política, la reforma terminó en simple promesa. Si se relaciona con el contexto sociopolítico del momento, el cumplimiento observado durante el 2011 parece ser funcional al interés de cooptar políticamente a la AHMON y los gobiernos municipales, siguiendo el argumento de Vargas.

En efecto, a partir de 2012, que es cuando más se profundizó el déficit en las transferencias pagadas, las diferencias son más del doble, para casi triplicarse en el 2014 y el 2015. La gráfica #4, muestra lo sucedido: las transferencias

Gráfica # 4 **Evolución comparada de Ingresos Tributarios y Transferencias Pagadas**



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

pagadas a las municipalidades no crecieron en la misma proporción al crecimiento de los ingresos tributarios, que son su base del cálculo.

Si se considera la relación entre transferencias pagadas e ingresos tributarios, es decir, el porcentaje realmente pagado de transferencias, se observa que este es realmente menor a los porcentajes prescritos en el artículo 91, como lo muestra el cuadro # 1.

Cuadro # 1 **Comparación entre los porcentajes realmente pagados y los que corresponden según ley**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Porcentaje según Art. 91	5%	5%	5%	7%	8%	9%	10%	11%	11%
Porcentaje real de los ingresos tributarios	4%	4%	5%	5%	8%	5%	8%	7%	7%

Fuente: Elaboración propia con base en las prescripciones de Ley de Municipalidades y los datos reportados por la SEFIN.

Por consiguiente, de nuevo solo en el 2009 y el 2011 se cumplió con el porcentaje establecido en ley. Pero es en los últimos años (2012-2015) en los cuales los porcentajes reales difieren grandemente respecto a los establecidos por ley. En estos, las diferencias van de 2 a 4 puntos, mientras que en los años antes de la reforma, la diferencia solo fue de 1 punto.

Más allá del tema de voluntad política, es obvio que el Estado hondureño enfrenta una seria crisis fiscal estructural. Esto le impide dar solución a las crecientes demandas y, en el caso particular, dar cumplimiento a los compromisos contraídos. A eso se suma una debilidad en las prácticas de gestión de las finanzas públicas, que restringen la capacidad del gobierno central para implementar y financiar el proceso de descentralización.

### ***1.3. Los efectos de la irregularidad e incumplimiento de las transferencias en la gestión municipal y en la promoción de inversión de capital y desarrollo en el municipio.***

Es indudable que para las alcaldías con bajos niveles de ingreso y de gestión, las transferencias desde el gobierno central constituyen una importante, y a veces exclusiva fuente de financiamiento. La tendencia creciente de las transferencias, por consiguiente, ha significado que estas municipalidades cuenten con recursos que, pese a ser insuficientes dadas sus crecientes necesidades, de otro modo no hubiesen sido posibles obtener, dada su reducida capacidad para generar ingresos propios a partir de la tributación municipal.

Sin embargo, como lo señalan los estudios de USAID y Banco Mundial citados a lo largo de este estudio, no todos estos recursos se destinan productivamente, es decir, para favorecer los programas de inversión de capital y social. En muchos, los recursos se han utilizado para financiar gasto corriente y el grueso de los municipios no está cumpliendo con las consignaciones específicas de las transferencias, particularmente el porcentaje asignado para gastos de capital (Banco Mundial 2013, p. 36).

Pero las transferencias presentan una serie de situaciones que afectan la capacidad de las municipalidades para impulsar el desarrollo local y, consiguientemente, la promoción de programas y proyectos e inversiones de capital que favorezcan a los diferentes sectores sociales, especialmente de las mujeres.

- En un sistema mixto de financiamiento municipal, caracterizado por ingresos propios débiles y transferencias predominantes, esta magnitud de las transferencias puede ocasionar un efecto disuasivo en la dinámica local de recaudación. Se trata de una suerte de "pereza fiscal", producto de la dedicación de los gobiernos locales al gasto, en detrimento de los esfuerzos para aumentar sus propios ingresos (USAID 2012, p. 7).
- El flujo de recursos en concepto de transferencias que como vimos, ha sido irregular y mermado (en cuanto a montos) y con constantes retrasos, 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 Municipal.
- La imprevisibilidad y la tardanza de los traspasos, lleva a que muchos municipios recurran de manera regular a préstamos a corto plazo de bancos privados para financiar sus obligaciones en materia de gastos ordinarios. Estos préstamos, que por lo general involucran altas tasas de interés, pueden desviar recursos considerables de los gastos productivos previstos (Banco Mundial 2013, p.36).
- Esto tiene, además, efectos en la forma en que las alcaldías asignan los gastos ordinarios y de capital. Los retrasos lleva a las alcaldías a atender primero los gastos ordinarios y dilatar las inversiones de capital hasta que reciben las transferencias. Si estas no cubren el monto programado completo, a menudo deben recortar el gasto de inversión (Ídem, p. 44).
- Aunque la forma en que deben realizarse estas asignaciones está prescrito en la Ley de municipalidades y exige cierto nivel de condicionalidad, el gobierno central no tiene la capacidad de supervisarla y aplicar las medidas correctivas correspondientes.
- Pero tampoco la sociedad civil organizada, a nivel local, ha tenido la capacidad para supervisar el cumplimiento de las condicionalidades en las transferencias municipales. En el caso de las organizaciones de mujeres y de las Oficinas Municipales de la Mujer, se trata de instancias que carecen de información sobre dichos fondos, por lo cual no han podido cuestionar ni exigir el cum-

plimiento de los porcentajes (del 2% primero y 5% después) destinados a la mujer en el marco de estos fondos.

De lo anterior se deduce que la previsibilidad de las transferencias es un aspecto importante para promover la gestión local eficiente de los recursos y, en tal sentido, ha sido una necesidad ingente de los gobiernos municipales.

Por otro lado, la crisis fiscal del Estado y las prioridades del Plan de Gobierno del partido en el poder, de privilegiar la estrategia asistencialista alrededor del Programa Vida Mejor, han exigido que el gobierno tratara de contener, y si es posible hacer olvidar, las promesas de apoyo a la descentralización.

Esto se ha logrado con el Pacto Municipal Vida Mejor, generado desde el gobierno central, y cuyo éxito radica en que se consiguió anular la aplicación de los porcentajes de transferencias planteados por la Ley y, con ello, liberar fondos públicos para financiar el Programa Vida Mejor. El elemento facilitador fue, sin duda, la necesidad de los gobiernos locales de contar con previsibilidad en los fondos de transferencia.

## **2. La asignación del 5% para programas y proyectos de desarrollo y de combate a la violencia en contra de la mujer está en riesgo**

Tras años de lucha, las organizaciones feministas y de mujeres han celebrado que los fondos de transferencia a las municipalidades incluyan un porcentaje para programas y proyectos de desarrollo económico, social y combate a la violencia contra la mujer, como lo ordena el artículo 91 de la Ley de Municipalidades y sus reformas. El decreto 143-2009 dio el puntillazo al fijar dicho porcentaje en 2%.

Como las transferencias habían venido incrementándose en los últimos años, se presumía que la asignación para favorecer programas y proyectos hacia la mujer mejoraría. Esa idea creció cuando la incidencia de las organizaciones defensoras de derechos de la mujer logró que las Disposiciones Presupuestarias de 2014 incrementasen este porcentaje del 2% al 5%.

Aunque no se dispone de datos acerca de qué tanto se ha cumplido esta disposición, las valoraciones que se desprenden del apartado tercero hacen suponer que dicho cumplimiento ha sido bajo. Todavía en el país sigue siendo determinante la decisión del Alcalde en la distribución de los recursos del municipio.

Pero el riesgo más grande que enfrenta esta conquista se deriva del Pacto Municipal Vida Mejor, ya que contiene y exige a las municipalidades una distribución de fondos que es completamente diferente a la exigida por la Ley de

Municipalidades. Al anular en la práctica, dicha ley, también se pone en precario la asignación del 5% a favor de proyectos y programas de la mujer.

Ante la preponderancia e imposición del Pacto Municipal hay un aparente logro de última hora para salvar la conquista del 5%. Se trata de la enmienda al artículo 152 en las disposiciones de 2015 y, más recientemente, de 2016 (artículo 148), que dispone y expresa abiertamente que se respetará este 5% (artículo 158 para el 2016).

Sin embargo, el espíritu y fondo de las formulaciones de las disposiciones presupuestarias plantean dos grandes bloqueos en el logro efectivo del 5% para programas a favor de las mujeres en los espacios locales:

Por un lado, las disposiciones presupuestarias modifican la base de aplicación del porcentaje de transferencias, ya que el 5% no se calcula sobre el monto total de las transferencias, sino del 45% que corresponde a uno de los cuatro parámetros para calcular dicho monto. Por consiguiente, si la base de estimación del 5% ya no es el cien por ciento de las transferencias sino el 45%, el porcentaje que se aplicaría sería el 2.25%.

Por el otro, que aun cuando fuese sólo el 2.25%, en el marco del Pacto Municipal Vida Mejor no es posible aplicarlo, porque este Pacto detalla la asignación que corresponde a cada parámetro y esto suma el 100% de los fondos. La aplicación solo sería posible si, fuera de la disposición, los alcaldes decidiesen afectar cualquiera de estos parámetros, lo cual es imposible realizarlo so pena de violar la disposición.

El cuadro # 2 ayuda a aclarar lo expuesto en los párrafos anteriores.

Para razonar esta trayectoria de logros y descensos en la conquista del 5% a favor de la mujer, es necesario entender, en primer lugar, porque la convivencia del Pacto Municipal con la Ley de Municipalidades es excluyente (y adverso a la segunda) y, en segundo lugar, porque la enmienda última al artículo 152 en 2015 y 148 en 2016, para garantizar la aplicación del 5% a favor de la mujer en el contexto de vigencia del Pacto Municipal, acarrea ciertos retrocesos en esta conquista y su aplicación presenta fuertes barreras para su viabilidad.

### ***2.1. Comparación entre las disposiciones de la Ley de Municipalidades y el Pacto Municipal Vida Mejor.***

El Pacto Municipal por una Vida Mejor es un acuerdo entre el Presidente de la Republica, la AHMON y los alcaldes y alcaldesas que busca la complementarie-

## Cuadro # 2 Reformas principales a la fórmula de asignación y distribución de transferencias del artículo 91 de la Ley de Municipalidades

	<b>Ley de Municipalidades de 1990</b>	<b>Decreto 143/2009</b>	<b>Disposiciones Presupuestarias 2014 (art 148)</b>	<b>Disposiciones Presupuestarias 2015 (art. 152)</b>	<b>Disposiciones Presupuestarias 2016 (art. 148)</b>
Monto	5% del ingreso tributario central	. 7% del ingreso tributario 2010 8% 2011 . 9% 2012 . 10% 2013 y, . 11% en 2014	11% del ingreso tributario central	11% del ingreso tributario central	11% del ingreso tributario central
Fórmula de asignación	40% de las transferencias se asignaba en partes iguales.  60% según la proporción de la población	50% de las transferencias se asignan en partes iguales.  20% según la proporción de la población.  30% según la proporción de la población que vive bajo la línea de pobreza.	45% de las transferencias se distribuirá en partes iguales.  5% en base al criterio de eficiencia fiscal y esfuerzo en la recaudación.  20% según proporción de la población  30% según la proporción de población que vive bajo la línea de pobreza.	45% de las transferencias se distribuirá en partes iguales "para los programas de asistencia social a la niñez, atención a retornados migrantes, adolescencia y juventud; asimismo de esta asignación un cinco por ciento (5%) se destinará para los programas de la Mujer".  5% en base al criterio de eficiencia fiscal y esfuerzo en la recaudación.  20% según proporción de la población.  30% según la proporción de población que vive bajo la línea de pobreza.	45% de las transferencias se distribuirá en partes iguales "para los programas de asistencia social a la niñez, atención a retornados migrantes, adolescencia y juventud; asimismo de esta asignación un cinco por ciento (5%) se destinará para los programas de la Mujer".  5% en base al criterio de eficiencia fiscal y esfuerzo en la recaudación.  20% según proporción de la población.  30% según la proporción de población que vive bajo la línea de pobreza.
Párrafo de definición de la base de cálculo de las transferencias a distribuir.	De estos ingresos las municipalidades destinarán...	De estos ingresos las municipalidades deberán destinar...	De este cincuenta por ciento (50%) las municipalidades deberán destinar...	<b>Del monto total de las transferencias del Gobierno Central, las Corporaciones Municipales destinarán los recursos de la transferencia</b> de acuerdo a lo establecido en la Ley de Municipalidades o bien lo contenido el Pacto Municipal por una Vida Mejor.	<b>Del monto total de las transferencias del Gobierno Central, las Corporaciones Municipales destinarán los recursos de la transferencia</b> de acuerdo a lo establecido en la Ley de Municipalidades o bien lo contenido el Pacto Municipal por una Vida Mejor.

## Cuadro # 2 Reformas principales a la fórmula de asignación y distribución de transferencias del artículo 91 de la Ley de Municipalidades (continuación)

	<b>Ley de Municipalidades de 1990</b>	<b>Decreto 143/2009</b>	<b>Disposiciones Presupuestarias 2014 (art 148)</b>	<b>Disposiciones Presupuestarias 2015 (art. 152)</b>	<b>Disposiciones Presupuestarias 2016 (art. 148)</b>
Base de cálculo de transferencias para programas a favor de las mujeres,	No hay asignación	2% de 100% Porcentaje real=2%	5% de 50% Porcentaje real=2.5%	5% de 45% Porcentaje real=2.25%	5% de 45% Porcentaje real=2.25%
Usos o forma de distribución	10% reservado para gastos administrativos.  5% reservado para el funcionamiento y mantenimiento de infraestructura social.  El resto se asignaba a inversiones públicas (85%).	1% se reserva para programas y proyectos de protección a la infancia y la juventud.  <b>2% se reserva para desarrollo económico, social y combate de la violencia contra la mujer.</b>  15% se reserva para gastos administrativos  13% se reserva para el funcionamiento y mantenimiento de infraestructura social.  El resto se asigna a inversiones públicas (69%).	5% se reserva para programas y proyectos de protección a la infancia y la juventud.  <b>5% se reserva para desarrollo económico, social y combate de la violencia contra la mujer.</b> 15% se reserva para gastos administrativos.  15% para proyectos y programas dirigidos al área de Seguridad, prevención y cultura de Paz.  El resto se asigna a inversiones públicas (60%).	El cuarenta por ciento (40%) para inversiones de acuerdo al PROGRAMA VIDA MEJOR.  Un veinte por ciento (20%) para proyectos del PROGRAMA TODOS POR LA PAZ.  Un diez por ciento (10%) para las iniciativas del Programa PRO-HONDURAS.  Uno por ciento (1%) para el Fondo de Transparencia Municipal (FTM).  El resto (29%) para fondos de contraparte, pago de las aportaciones a AMHON, pago de las aportaciones a las Mancomunidades o Asociaciones.	El cuarenta por ciento (40%) para inversiones de acuerdo al PROGRAMA VIDA MEJOR.  Un veinte por ciento (20%) para proyectos del PROGRAMA TODOS POR LA PAZ.  Un diez por ciento (10%) para las iniciativas del Programa PRO-HONDURAS.  Uno por ciento (1%) para el Fondo de Transparencia Municipal (FTM).  El resto (29%) para fondos de contraparte, pago de las aportaciones a AMHON, pago de las aportaciones a las Mancomunidades o Asociaciones.

Fuente: Reelaboración a partir de Banco Mundial (2013). 1. En municipios con presupuestos inferiores a 500.000 lempiras, los dos porcentajes anteriores se pueden duplicar.

dad de acciones entre los gobierno municipales y la estrategia Vida Mejor, con la intensión de lograr la “efectividad de la inversión pública”.

Aunque los motivos se inspiran en la descentralización y en el fortalecimiento de los procesos locales, la dirección y el enfoque principal está en los tres diferentes programas que componen el Programa Presidencial Vida Mejor: Programa Vida Mejor, PRO Honduras y Todos por la Paz.

Efectivamente, la esencia del Pacto es que los alcaldes y alcaldesas se comprometen a usar los fondos municipales derivados de las transferencias municipales en programas y proyectos que son parte de estos tres programas de la Estrategia Vida Mejor.

En consecuencia, son una propuesta alternativa a la Ley de Municipalidades, y por consiguiente, contrarios a la asignación de transferencias para proyectos y programas a favor de la mujer en el ámbito municipal. Esto se debe a que los gobiernos municipales tienen, con el Pacto, otros parámetros para asignar los fondos de transferencia en los cuales **no hay mención a destinar fondos para el desarrollo y protección de la mujer**. Esto se muestra en el cuadro No.3:

Debido a que este Pacto no tiene carácter de ley, podría parecer innecesario preocuparse por las consecuencias de su aplicación, es decir, que puedan afectar la aplicación de las transferencias municipales para fondos a favor de la mujer, que tienen como fundamento la Ley de Municipalidades. Sin duda, un pacto no puede estar encima de una ley. Pero la estrategia gubernamental ha encontrado un mecanismo de aplicación poco convencional: las disposiciones generales del presupuesto.

Para el caso, en el artículo 152 de las disposiciones presupuestarias de 2015 y 148 de 2016, en su párrafo 8, establece lo siguiente:

Del monto total de las transferencias del Gobierno Central, **las Corporaciones Municipales destinarán los recursos** de las transferencia **de acuerdo a lo establecido en la Ley de Municipalidades o bien lo contenido en el Pacto Municipal por una Vida Mejor** suscrito entre la AMHON y el Poder Ejecutivo, **debiendo notificar su decisión a la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización**. (Las negritas son nuestras).

En consecuencia, sólo se puede aplicar una de las dos alternativas: o la Ley de Municipalidades o el Pacto Municipal Vida Mejor.

Así, el dilema queda planteado en los siguientes términos: o se favorecen los

Cuadro # 3 **Comparación del uso de los fondos de las transferencias municipales entre las disposiciones de la Ley de Municipalidades y el Pacto Municipal Vida Mejor**

Ley de Municipalidades	Pacto Municipal Vida Mejor
<p>15% se reserva para gastos administrativos.</p> <p>15% para proyectos y programas dirigidos al área de Seguridad, prevención y cultura de Paz.</p> <p>5% se reserva para programas y proyectos de protección a la infancia y la juventud.</p> <p>2% se reserva para desarrollo económico, social y combate de la violencia contra la mujer (5% en las Disposiciones Presupuestarias de 2014).</p> <p>El resto se asigna a inversiones públicas (60%).</p>	<p>40% en programas y proyectos vinculados al Programa Vida Mejor :</p> <p>20% en Programas y proyectos en concordancia con el Programa Todos por la Paz .</p> <p>10% en programas y proyectos que forman parte del Programa PRO-Honduras .</p>

Fuente: elaboración propia.

programas de la Estrategia Vida Mejor, que es un programa nacional y del gobierno central, o se respaldan los programas a favor de la mujer —y también de la niñez y la adolescencia— que ordena la Ley de Municipalidades, que son programas de carácter local y pertenecen al ámbito del gobierno municipal o descentralizado.

Lo singular de este asunto es que ***queda a discreción de las Corporaciones Municipales decidir si se aplicará la Ley de Municipales o el Pacto Municipal por una Vida Mejor.***

***2.2. La anulación, en la práctica, de la Ley de Municipalidades y, con ella, la vulneración de la conquista del 5% a favor de la mujer en el ámbito municipal.***

Hay un evidente fallo jurídico o violación a los preceptos legales en este artículo, ya que coloca a una disposición particular y transitoria (Disposiciones Presupuestarias) sobre de una ley, de carácter general y permanente (Ley de Municipalidades).

La ley es sustituida por la decisión de la Corporación Municipal y, en última instancia, de un alcalde o alcaldesa. Por tanto, no es en el terreno jurídico sino en el de la práctica política donde se decide la aplicación de la norma. Es decir, la norma queda sujeta a la correlación de fuerzas políticas a favor de una u otra alternativa.

De entre estas dos alternativas, ¿cual tenía la ventaja para imponerse? Sin duda alguna, la que habría involucrado más trabajo político y mayores recursos financieros para cooptar la voluntad de alcaldes y alcaldesas. Por eso no sorprende que la correlación de fuerzas estuviera a favor del Pacto Municipal Vida Mejor. De las 288 alcaldías, 244 se inclinan a favor de esta alternativa, según la información del Observatorio de la Descentralización de FOPRIDEH.

Esto solo puede explicarse por tres factores:

- a. Las transferencias municipales, como se expuso en el primer apartado, se utilizaron para cooptar a los gobiernos municipales en apoyo al gobierno central, inmediatamente después del golpe de Estado. Esto se expresó en el aumento de los porcentajes de transferencias del 5% al 11% y en el incremento de los montos, sobre todo durante 2011.
- b. Todas las municipalidades que suscriben el pacto pertenecen mayoritariamente al Partido Nacional o, en menor medida, al Partido Liberal. Sólo las municipalidades adscritas a LIBRE están fuera del mismo.
- c. La estrategia Vida Mejor es un componente fundamental del Plan de Gobierno del Partido Nacional, denominado "Plan de todos para una Vida Mejor 2014-2018".<sup>2</sup>

En consecuencia, desde 2015 la gran mayoría de alcaldías distribuye sus recursos en función de la estrategia nacional Vida Mejor y en ese año (2015), en la práctica, no sólo quedó anulada la Ley de municipalidades sino que la conquista de las transferencias municipales para las mujeres, como lo dispuso el artículo 91 de la Ley de Municipalidades.<sup>3</sup>

Lo curioso de esta situación es que aunque estamos ante un suceso jurídico que puede y debe ser impugnado, es evidente el silencio y aún la complacencia de AMHON y las autoridades municipales, pero también de las organizaciones locales y nacionales.

---

2 Véase el documento de CESPAD "Rediseño del Estado Hondureño y Política Pública de Protección Social"

3 Y como el contexto de esta conquista es la Ley de Municipalidades, también fue anulada la conquista del 5% de las transferencias para niñez y adolescencia.

Al gobierno, este silencio y falta de cuestionamiento le permite una doble ganancia. Por un lado, liberarse del compromiso de cumplir con el porcentaje (11% actual) de transferencias municipales y destinar estos fondos para financiar la estrategia Vida Mejor. Asimismo, aprovechar financiar su programa nacional tanto con las transferencias mismas, como con los fondos de contraparte, que las municipalidades deben dar por los proyectos y programas que se instalan en sus municipios.<sup>4</sup>

### **3. ¿Ha sobrevivido la conquista del 5% de las transferencias municipales a favor de la mujer en los dominios del Pacto Municipal Vida Mejor?**

Como se ha señalado anteriormente, no se disponen de datos precisos acerca de qué tanto se ha cumplido la asignación del 5% de las transferencias municipales para programas y proyectos a favor de la mujer. Una valoración de este tipo exigiría recursos y métodos que escapan a los alcances del presente estudio.

Para aproximar esta valoración, en el presente documento se hizo uso de una metodología cualitativa, a partir de entrevistas de profundidad con actores claves de la institucionalidad municipal: las autoridades municipales y los responsables o funcionarios de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM).<sup>5</sup> Se trata, en esencia, de un análisis de caso de 11 municipalidades, con ingresos bajos, y con categoría de municipios C y D, de acuerdo a la siguiente distribución: (ver cuadro No. 4).

En esta rápida valoración, se trata de medir cuatro aspectos importantes:

1. Oportunidad y previsibilidad de los flujos de transferencias desde el gobierno central.
2. Obligaciones o pagos de las municipalidades adicionales al pacto.
3. Situación actual de la gestión municipal.
4. Respeto a la asignación del 5% de fondos municipales para programas y proyectos a favor de la mujer.

---

4 Hay un aspecto adicional que es necesario considerar respecto al Pacto. Contrario a la aplicación de la Ley de Municipalidades, que no acarrea costos para las municipalidades, el pacto exige una contraparte de los gobiernos municipales para financiar el programa nacional Vida Mejor. Como se explica en el cuadro 2, este monto está dentro de un 29% que incluye además pagos a AHMON y otras asociaciones. Según los funcionarios municipales, como se verá más adelante, este porcentaje es de 20%.

5 En la mayoría de casos el entrevistado fue el Alcalde o alcaldesa, pero en dos casos fue necesario recurrir al vicealcalde y en tres al tesorero o auditor.

Cuadro # 4 **Alcaldías consultadas, por departamento**

No.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
1	Olancho	Silca
2		Salamá
3		Manto
4	Valle	Nacaome
5		San Francisco de Coray
6		Langue
7		Aramecina
8	Santa Bárbara	Atima
9		San Nicolás
10		Macuelizo
11	Copán	Nueva Arcadía o La Entrada

Fuente: Entrevistas a actores locales.

### **3.1. Oportunidad y previsibilidad de los flujos de transferencias desde el gobierno central**

El pacto municipal contiene un sólo compromiso claro del gobierno central: la puntualidad en el pago de transferencias. Así reza el ítem correspondiente:

*Para cumplir con tal propósito el Gobierno Central **efectuará puntualmente las transferencias** a las municipalidades de forma mensual por medio de los instrumentos financieros que aseguren el pago para la ejecución de Programas y Proyectos de Inversión Municipal en materia social, económica y de seguridad incluyendo los Programas y Proyectos de las Plataformas **Vida Mejor, Todos por la Paz y Pro-Honduras**. (Las primeras dos negritas son nuestras).*

Si lo vemos desde los gobiernos municipales esta debe ser una exigencia muy fuerte, ya que ha implicado ceder fondos a favor del gobierno nacional (tanto por los fondos no recibidos en virtud de los porcentajes reales, como por el compromiso de ceder fondos para apoyar la estrategia Vida Mejor). Pero ni los fondos se pagan puntualmente, ni los alcaldes tienen exigencias al gobierno por ese incumplimiento.

De los 11 municipios (y sin información de dos), 6 de ellos recibieron pago en el mes correspondiente (noviembre) y 3 con atrasos de uno (octubre) y hasta 4 meses (agosto). Pero ninguno de estos pagos correspondió al mes en que se realizó la transferencia. La demora cubrió desde 1 mes hasta 5 meses (julio). Esto puede verse en el cuadro # 5

Cuadro # 5 **Oportunidad de pago en las alcaldías seleccionadas**

MUNICIPIO	Mes en que se paga la transferencia	Mes a que corresponde el pago
Silca	Sin información, pero hay queja de tardanza	
Salamá	Octubre	septiembre
Manto	Noviembre	septiembre
Nacaome	Noviembre	Agosto
San Francisco de Coray	Noviembre	Octubre
Langue	Agosto	Agosto
Aramecina	Octubre	Julio
Atima	Noviembre	Septiembre
San Nicolás	Noviembre	Septiembre
Macuelizo	No sabe/sin información	
Nueva Arcadia o La Entrada	Noviembre	Septiembre

Fuente: Entrevistas a actores locales.

Esta situación, sin embargo, no genera críticas por parte de las alcaldías. De hecho, la mayoría de los entrevistados (9 de 11) cree que ha habido mejoría en las entregas de fondo, y eso parece dar un mayor margen de previsibilidad. Aunque algunas voces tienden a criticar, la justificación final es que antes del pacto los pagos no eran acreditados mes a mes y los rezagos eran mayores.

*"Si, ha mejorado, porque anteriormente nos llegaban a deber hasta cuatro (4) meses; actualmente, aunque vayan retrasados, por lo menos nos hacen un depósito cada mes"* (alcalde de Salamá).

*"Una de las cláusulas del pacto era que el gobierno se iba a poner al día con las transferencias, que no lo cumplió. Lo único que ha cambiado es que mes a mes se está recibiendo un depósito, aunque el monto esté atrasado; es decir, se recibe un abono al monto total adeudado".* (Tesorero Municipal de Silca).

*Sí ha mejorado, pero muy relativamente; antes, las transferencias se retrasaban hasta 4 ó 6 meses y, por varios meses, las municipalidades quedaban inmovilizadas. Actualmente, se reciben al menos abonos cada mes al monto total adeudado y esto nos permite algún alivio. (Alcalde de Aramecina).*

### **3.2. Obligaciones o pagos de las municipalidades adicionales al pacto**

Un hallazgo sorprendente en este breve estudio es que los gobiernos municipales están haciendo pagos o gastos complementarios, o fondos de contraparte, en relación a los programas de la estrategia Vida Mejor.

Aunque los alcaldes y alcaldesas señalan que esto corresponde al Pacto, el mismo no registra ninguna disposición al respecto. Más bien, aunque no hay nada contenido en el Pacto, son las disposiciones presupuestarias 2015 y 2016, en sus artículos 152 y 148 respectivamente, las que, al momento de fijar los parámetros de distribución de los fondos, establecen esto de manera general:

***"6) El resto de los recursos se destinarán a inversión, a cubrir la contraparte exigida por los organismos que financien los proyectos; al pago de las aportaciones a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), al pago de las aportaciones que los municipios hacen a las Mancomunidades o Asociaciones (...)"***. *"(Los subrayados son nuestros).*

De 10 municipios que brindaron esta información todos ellos señalan que realizan estos pagos que ascienden al 20%, según lo que informa la mayoría.

¿Qué tanto afecta a los municipios la cesión de estos fondos? La mayoría de las alcaldías manifiestan que estos efectos son fuertemente sentidos. De 10 municipalidades, 6 expresan que dichos pagos merman los planes locales de inversión, lo cual ha obligado en muchos casos a modificar o readecuar dichos planes y los presupuestos municipales, reorientando, en algunos casos, los proyectos locales.

"Nos hemos visto afectados en el sentido de que, con el pacto, se deduce un porcentaje del 20% de las asignaciones, el que supuestamente sería destinado a algunos proyectos manejados con ONG's, pero esto no se ha cumplido". (Alcalde de Manto)

*"Realmente sí se ha afectado el plan de inversiones del municipio, ya que las asignaciones se disminuyeron en un 20%". (Alcalde de Aramecina).*

Cuadro # 6 **Pagos adicionales o fondos compensatorios de los municipios para complementar los programas y proyectos de la estrategia Vida Mejor**

MUNICIPIO	¿Realiza pago?	Porcentaje o monto pagado
Silca	Si	No se dio dato
Salamá	Si	No se dio dato
Manto	Si	20%
Nacaome	Si	20%
San Francisco de Coray	Si	No se dio dato
Langué	Si	No se dio dato
Aramecina	Si	20%
Atima	Si	20%
San Nicolás	Si	20%
Macuelizo	Sin dato	No se dio dato
Nueva Arcadia o La Entrada	Si	20%

Fuente: Entrevistas a actores locales.

*"Las asignaciones se han visto disminuidas en más o menos un 20%, lo que ha obligado a reajustar el plan de inversión municipal con la reducción de algunas partidas. (Alcalde de Atima).*

*"Después del pacto hemos tenido que modificar el presupuesto, y varias partidas fueron afectadas". (Alcalde de San Nicolás).*

*"Con el pacto las asignaciones se reducen en 20%; esto ha obligado a reformular el plan de inversiones y a afectar la ejecución de algunos proyectos, más que todo de infraestructura vial, que se venían desarrollando. [Alcalde de La Entrada, Copán].*

Para los restantes cuatro municipios consultados estos efectos no son significativos e incluso tienden a compensarse.

*"La municipalidad trabaja en base a su plan de inversión; por tanto, lo que se destine para apoyar proyectos del pacto, no interfiere en nada con el presupuesto municipal. (Alcalde de Silca).*

*"Esto es relativo porque, de una u otra manera, la disminución del 20% en las asignaciones es compensada con la inversión que se realiza a través de los proyectos incorporados con el pacto. (Alcalde de Nacaome).*

*"La merma en las asignaciones es recompensada con los beneficios de todos los proyectos sociales que se desprenden del pacto. (Alcalde de La entrada, Copán).*

### **3.3. Situación actual de la gestión municipal: ¿Quién controla los proyectos en el territorio?**

Sería muy difícil valorar de manera definitiva que tanto la gestión municipal se ve afectada por la presencia de un programa nacional en el territorio, pero algunos elementos de la consulta realizada permiten inferir que la municipalidad ha perdido jerarquía y capacidades decisorias en el manejo de estos proyectos a nivel local.

La queja fundamental de las alcaldías, incluso en las alcaldías de filiación nacionalista, es que los beneficiarios de los programas, especialmente del bono 10 mil son generalmente manipulados desde el gobierno central.

*Aunque indudablemente el pacto nos beneficia, para algunos programas, los beneficiarios vienen ya seleccionados desde el gobierno central y, en muchos casos, estos no son los mejor calificados para ser beneficiados por el programa. Esta es una situación impuesta, más allá de nuestro control, la cual nos provoca cuestionamientos. (Alcalde de Manto).*

*El único problema es que algunas decisiones, por ejemplo relacionadas con definición de beneficiarios, no son consultadas con la municipalidad. (La entrada, Copán).*

Ese aspecto no es insignificante y, por el contrario, tiene efectos importantes en la gestión municipal y sobre todo en la proyección política que tiene la municipalidad y, obviamente del alcalde o alcaldesa. Aunque algunos alcaldes (4) sostienen que la municipalidad tiene ahora una mayor proyección, el resto se queja de que hay un uso político y un protagonismo que termina siendo aprovechado por el gobierno central y otros sectores políticos diferentes a la municipalidad.

*"Esto hay que decirlo: una de las grandes falencias de Vida Mejor es que los beneficiarios de los programas son generalmente manipulados desde el gobierno central y, desde luego, es inevitable que algunos dirigentes del partido de gobierno se vean beneficiados política-*

*mente por medio de la ejecución de proyectos derivados del pacto". (Alcalde de Nacaome).*

*"Yo solo le voy a decir esto: 'los proyectos de Vida Mejor son machetes afilados para la próxima campaña electoral'". (Alcalde de Coray).*

*"Bueno, creo que se presentan algunos problemitas de protagonismo, los cuales pueden solventarse". (Alcalde de Atima).*

En algunos casos este malestar puede ser mayor, pero no siempre es posible lograr que los alcaldes o alcaldesas lo expresen con claridad:

*"Esas son cosas sobre las que preferiría no opinar". (Alcalde de Silca).*

Para las alcaldías que no son de filiación nacionalista, la queja va más allá en cuanto sienten la marginación de la gestión de los proyectos y su utilización política desde el gobierno central. En las municipalidades de San Nicolás, Santa Bárbara (LIBRE), y Aramecina, Valle (Liberal), sus funcionarios sostienen que la municipalidad no tiene la menor injerencia en los programas y proyectos de Vida Mejor y que estos son manejados a través de otras personas e instituciones, totalmente ajenas a la alcaldía municipal.

*"La municipalidad no maneja ningún proyecto de Vida Mejor, los manejan instituciones aparte de la municipalidad". (Tesorera de San Nicolás).*

*"La municipalidad no maneja absolutamente ningún proyecto de Vida Mejor. Ellos los manejan todo a través de un ex candidato a alcalde que en las elecciones resultó perdedor. Ahora anda promovándose con los recursos del programa para ser candidato nuevamente. (Alcalde de Aramecina).*

### **3.4. ¿Se está respetando la asignación del 5% de fondos municipales para programas y proyectos a favor de la mujer?**

Por regla general, tanto los alcaldes, como las responsables de la Oficina Municipal de la Mujer (OMM), afirman que se está cumpliendo la disposición de destinar recursos a proyectos favorables para las mujeres, aunque todos reconocen que esta asignación nunca alcanza el 5% del presupuesto municipal.

De hecho, casi la totalidad de las municipalidades seleccionadas no maneja información acerca de cuánto del presupuesto municipal se destina a programas y proyectos, y a acciones contra la violencia de la mujer ni antes ni después del pacto. Únicamente en la Municipalidad de La Entrada, Copán, la Auditora Municipal y la responsable de la OMM, sostuvieron que el 5% establecido por la

ley de municipalidades se redujo al 1% a partir de la firma del Pacto Municipal Vida Mejor.

En todo caso, las autoridades edilicias no se ven compelidos por ley a dar cumplimiento a esta disposición, y sus acciones son más bien discrecionales del alcalde o alcaldesa, o como lo expresan los actores: *"en la medida de las posibilidades del presupuesto municipal"*.

No hay procedimientos internos en el manejo presupuestario, ni parámetros de control desde la OMM, de modo que las asignaciones son más bien de acuerdo a los espacios que permite el presupuesto propio de la municipalidad y la discrecionalidad del alcalde.

*"En el presupuesto de egresos del Municipio siempre se contempla una asignación destinada a apoyar a la mujer; la OMM nos solicita recursos para apoyar, por ejemplo, madres solteras o mujeres que carecen de alimentos. Si la asignación presupuestaria para la OMM no es ejecutada totalmente, entonces el excedente se traslada a proyectos de inversión. [Alcalde de Manto]."*

*Sí se está cumpliendo, aunque no completamente en un 5%, pero se apoyan los proyectos de género en la medida de lo posible. Se trata de apoyar todo lo relacionado con capacitaciones y promoción de mujeres organizadas en microempresas. (Vice alcalde de Atima).*

*Sí, se está aplicando. Al alcalde se le solicita fondos y no hay problema, pues ahí están en las transferencias. No sé si lo ejecutado en el año llega al 5%, pero el alcalde utiliza los fondos de la OMM en actividades que se puedan realizar en el Municipio, dirigidas a mujeres de escasos recursos, capacitación en salud reproductiva y cáncer de mama, apoyo a brigadas médicas; el alcalde siempre apoya estas actividades (Responsable OMM de Salamá).*

*Sí se está aplicando; a través de tesorería, se ayuda bastante a mujeres de escasos recursos y cuando nosotras realizamos actividades como OMM, se nos facilita una cantidad de dinero para su realización, pero no existe una cuantificación para verificar que lo asignado es el 5%. (OMM de Silca).*

De este modo, las relaciones entre las OMM y alcaldía suelen trascurrir sin grandes complicaciones ni cuestionamientos, dado que la información no fluye hacia las primeras. Las OMM suelen mostrarse muy respetuosas y obedientes del Alcalde, aunque expresan la necesidad de ser capacitadas en estos asuntos.

El asunto de las falencias de capacitación de las OMM quedó en evidencia en

esta consulta, lo cual se acentúa con un casi inexistente nivel de información de la municipalidad. Esto suele agravarse con la presencia de relaciones personales muy familiares o cercanas entre el alcalde y las responsables de la OMM **(en el caso particular de Langué, Valle, la responsable de la OMM es, a la vez, la esposa del alcalde municipal)** o la presencia de compromisos partidarios que impiden que las OMM desempeñen una función más crítica y en defensa de los derechos de las mujeres.

Todavía hoy, en algunas municipalidades, como la de Manto, Olancho, el mismo Alcalde reconoce que nunca ha funcionado la OMM de manera formal, sino a través de un empleado o empleada que cumple también otras funciones. Esta situación podría estarse presentando también en otras municipalidades.

### ***3.5. Dos casos que prueban que conforme a los actuales parámetros de distribución de las transferencias no hay fondos para apoyar a la mujer.***

Adicional a la presente investigación, y ya en su cierre, se pudo constatar de dos experiencias que advierten que las alcaldías enfrentan dificultades para garantizar la conquista del 5% a favor de la mujer, más allá de las expresiones declarativas desde las disposiciones presupuestarias.

Se trata de las alcaldías de Intibucá y Márcala, las cuales muestran dos maneras diferentes de cómo abordan la falta de recursos para cumplir este compromiso. Al estar claramente definidos los parámetros de distribución conforme al Pacto Municipal Vida Mejor, las alcaldías buscan la forma de cumplir con los compromisos adquiridos con el 5% a favor de la mujer, de la manera que pueden hacerlo.

En la alcaldía de Intibucá, la investigación constató que los fondos asignados a programas a favor de mujeres, pero también de jóvenes y niños, proviene de los fondos propios o recaudaciones tributarias municipales.

En la alcaldía de Marcala las noticias son más drásticas: tanto la oficina de la Mujer como la de la Juventud y niñez han sido cerradas recientemente.

Las autoridades edilicias reconocen que conforme a los actuales parámetros de distribución no hay forma de dónde asignar fondos de transferencias para cumplir con los programas y proyectos a favor de la mujer. De este modo, o se hace uso de fondos propios, como en Intibucá, o se procede al cierre de proyectos por que la alcaldía carece de la capacidad financiera para absorber estos compromisos.

Cabe señalar que esta investigación no permitió, por sus alcances limitados, indagar a otras municipalidades, pero estos dos casos (Intibucá y Márcala)

podrían ser sintomáticos de lo que puede suceder en alcaldías con niveles de desarrollo similares y sobre todo en aquellas que cuentan con menores capacidades financieras.

#### **4. Hacia una estrategia para recuperar el 5% de los fondos de transferencia a favor de la mujer en el ámbito municipal**

A continuación mencionamos los hallazgos más relevantes de este documento, a fin de que permita identificar las principales líneas de acción para asegurar, de manera efectiva, la vigencia del derecho a la transferencia del 5% de las transferencias municipales para programas y proyectos a favor de las mujeres.

##### ***Sobre las transferencias en general***

- Las transferencias han crecido notoriamente desde 2009. La razón se encuentra en la reforma al artículo 91 de la Ley de Municipalidad, mediante el Decreto Ley 143-2009, que elevó de manera sistemática el porcentaje de asignación de estos fondos desde el 5% en 2009, hasta 11% de 2014 en adelante.
- Pero la estadística oficial verifica que el gobierno no cumplió con el monto obligado de transferencias. Los porcentajes que se pagaron realmente son en promedio 7%, mientras el porcentaje que ordena la ley es de 11%.
- Los gobiernos municipales y la AHMON no han reclamado ni han puesto en la agenda de negociación este incumplimiento del gobierno, inmersos en la necesidad de lograr que las transferencias sean oportunas y previsibles, y les permitan una mejor programación de gastos e inversiones.
- En ese contexto, el Pacto Municipal por una Vida Mejor se convirtió en la plataforma para subsumir los gobiernos municipales y el proceso de descentralización mismo a un programa nacional, determinante en la dinámica del gobierno central, bajo la promesa de la previsibilidad y oportunidad de las transferencias.

##### ***Sobre los parámetros para distribuir los fondos de las transferencias en el municipio***

- A partir de 2015, y en el marco de la Estrategia presidencial Vida Mejor, el destino de las transferencias, ordenada por el artículo 91 de la Ley de Municipalidades pasó a regirse conforme a los criterios de distribución del Pacto Municipal Vida Mejor.
- El Pacto Municipal ha logrado imponerse gracias a una decisión política, reafirmada por las disposiciones presupuestarias, que permitió que fuesen las autoridades municipales las que decidieran si debían suscribirse a la Ley de Municipalidades o el Pacto Municipal Vida Mejor. De las 298 alcaldías, 244 de ellas se decidieron por el segundo.
- En esta acción es evidente la existencia de un fallo jurídico o de violación a

los preceptos legales, ya que se coloca a una disposición particular y transitoria (las disposiciones presupuestarias) por encima de una ley, de carácter general y permanente (Ley de Municipalidades).

### ***Sobre la afectación del porcentaje y monto del 5% de los fondos de transferencias a favor de la mujer***

- Las permanentes demandas de las organizaciones feministas y de mujeres, se lograron plasmar en la Ley de Municipalidades, principalmente en la reforma del decreto 243-2009 que planteó explícitamente que el 2% de los fondos de transferencias debían ser para programas y proyectos a favor de la mujer y contra la violencia de género. Paradójicamente esta reforma se produjo sin el respaldo de las organizaciones de mujeres y feministas, pues se produjo durante el gobierno de facto de Roberto Michelletti.
- En 2014 se obtuvo un logro adicional, al subir el porcentaje del 2% al 5%, pero ese logro no tenía el fundamento legal suficiente, puesto que no se reformaba la ley sino que se agregaba a las disposiciones presupuestarias. Además, en una sutil maniobra jurídica del partido de gobierno se cambió la base de cálculo de dicho porcentaje, ya no sobre la totalidad de fondos de transferencia sino sobre el 50% de los mismos.
- El cambio de las bases de cálculo alteró el monto efectivo del porcentaje del 5%, ya que si no se calcula sobre la totalidad (100%) sino sobre 50%, el porcentaje efectivo pasó del 5% a 2.5%.
- Esta tendencia siguió y creció en 2015 y 2016. En ambas disposiciones, en el mismo artículo 152 y 148 respectivamente, sigue aplicándose el 5% ya no sobre el 100% sino sobre una base menor. En este caso, la base pasa a ser del 45%, por lo cual, el porcentaje efectivo es ahora de 2.25%.

### ***Sobre cómo afecta el pacto municipal la gestión de las municipalidades***

- La mayoría de las autoridades municipales entrevistadas cree que ha habido mejoría en las entregas de fondo, y eso parece dar un mayor margen de previsibilidad. El consenso entre ellos es que antes del pacto, los pagos no eran acreditados mes a mes y los rezagos eran mayores.
- Uno de los principales hallazgos en este estudio es que los gobiernos municipales están haciendo pagos o gastos complementarios, o fondos de contraparte, en relación a los programas de la estrategia Vida Mejor, lo cual está fijado en el artículo 148 (disposiciones presupuestarias de 2016) aunque no está plasmado en el Pacto Municipal Vida Mejor.
- Para la mayoría de municipalidades estos pagos compensatorios merman la capacidad presupuestaria municipal y los obliga a readecuar los planes de inversión municipal.
- Además, el protagonismo que toman los representantes del Programa Na-

cional hace inferir que la municipalidad ha perdido jerarquía y capacidades decisorias en el manejo de estos proyectos a nivel local.

- La mayoría de los alcaldes se queja de que hay un uso político y un protagonismo que termina siendo aprovechado por el gobierno central y otros sectores políticos diferentes a la municipalidad. Para las alcaldías que no son de filiación nacionalista, la queja va más allá en cuanto sienten la marginación de la alcaldía de la gestión de los proyectos y su utilización política desde el gobierno central.

### ***Sobre el cumplimiento de la disposición del 5% para la mujer por parte de las municipalidades***

- Un hallazgo de este informe, es que tanto los alcaldes, como las responsables de las OMM, reconocen que la asignación para programas y proyectos a favor de la mujer nunca alcanza el 5% del presupuesto municipal. En una municipalidad (La entrada, Copán) se afirma con certeza que el porcentaje con el Pacto Municipal ha bajado a 1%; el resto de las alcaldías lo desconoce.
- En todo caso, las autoridades edilicias no se ven compelidos por ley a dar cumplimiento a esta disposición, y sus acciones son más bien discrecionales del alcalde o alcaldesa.
- Tampoco hay procedimientos internos en el manejo presupuestario, ni parámetros de control desde la OMM, de modo que las asignaciones son más bien de acuerdo al vaivén de los espacios que permite el presupuesto.

Con base en lo anterior, en el texto que sigue se presentan algunas líneas para una agenda de incidencia que permita asegurar la transferencia municipal del 5% (calculada con base en la totalidad de la misma) para proyectos y programas económicos, sociales y de combate de la violencia contra la mujer.

## **Acciones jurídicas de largo, mediano y corto plazo**

### ***Largo Plazo***

- 1.1. Exigir el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Municipalidades en lo relativo al cumplimiento del 5% mediante la reforma a dicha Ley. En dicha ley, debe quedar expresado literalmente, en el párrafo 7 del artículo 91,<sup>6</sup> lo siguiente:

---

6 Debe tenerse presente que como reforma a la Ley, ésta solo puede ser realizada por el Congreso Nacional.

“De estos ingresos las municipalidades deberán destinar el uno por ciento (1%) para la ejecución y mantenimiento de programas y proyectos en beneficio de la niñez y la adolescencia, y **un cinco por ciento (5%)** para los programas y proyectos para el desarrollo económico, social y el combate a la violencia en contra de la mujer, y un trece por ciento (13%) para la operación y mantenimiento de la infraestructura social, entendiéndose (...). También podrán usar hasta un quince por ciento (15%) para gastos de administración propia (...). **Los valores de estos porcentajes se calcularán con base en el 100% de las transferencias del gobierno central a las municipalidades.** (Las negritas son el cambio principal sugerido).

### **Mediano Plazo**

- 1.2. Modificar las disposiciones presupuestarias para 2017 de modo que la asignación del 5% quede planteada en el apartado correspondiente a la distribución de recursos (bien del Pacto Municipal, bien de la Ley de Municipalidades), y que corresponda al 100% de los fondos de transferencia recibidos del gobierno Central.

### **Corto Plazo**

- 1.3. Buscar la reglamentación del artículo 148 de las disposiciones presupuestarias de 2016,<sup>7</sup> de modo que la designación del 5% para las mujeres, aun cuando se aplique sobre el 45%, como está contemplado en dicha disposición, quede detallado como un porcentaje que debe ser asignado por las alcaldías del total de fondos disponibles, incluyendo los que se destinarán en cumplimiento del Pacto Municipal. Un punto central de negociación debería ser que el pago del 5% a favor de las mujeres se deduzca del pago que las municipalidades deben hacer por fondos de contraparte, ya que se pagan al mismo Estado que es el proveedor de los servicios que acompañan el Programa Vida Mejor.

## **1. Acciones frente al gobierno central**

- 1.1 Considerar la ilegalidad manifiesta de la incorporación del Pacto Municipal por una Vida Mejor dentro de las Disposiciones Presupuestarias de 2015 y 2016, y el consiguiente desplazamiento de la Ley de Municipalidades, como una herramienta para exigir el cumplimiento del 5% de fondos municipales para la mujer, las cuales deben desprenderse de los fondos de contraparte

---

7 Si bien no puede proceder una reglamentación de las Disposiciones Presupuestarias, pueden establecerse acciones administrativas desde las secretarías de Estado involucradas (Finanzas y Gobernación y Derechos Humanos) tendentes a que los fondos de transferencias respeten el 5% a las mujeres, aun cuando haya que modificar los parámetros de distribución ya establecidos.

que el gobierno exige a las municipalidades por los programas y proyectos de la estrategia Vida Mejor.<sup>8</sup>

- 1.2 Realizar acciones de incidencia ante el INAM y otros organismos de gobierno, para una acción conjunta que logre informar a la AHMON y los gobiernos municipales sobre las vulnerabilidades que ha sufrido la aplicación del 5% y llevarlos a respetar la disposición del 5% para fondos municipales para la mujer, aun en el estado actual.
- 1.3 Exigir al INAM y a la Secretaría de Derechos Humanos, Gobernación y Descentralización ampliar o crear programas de capacitación y asesoría que fortalezcan las oficinas municipales de la Mujer, principalmente en torno a los resultados del presente estudio.

## **2. Acciones frente a los gobiernos municipales**

- 2.1 Realizar encuentros y otras acciones de incidencia a fin de mostrar a estos actores como se ha afectado la disposición del 5% de fondos de transferencia para la mujer y tomar acciones inmediatas para exigir el cumplimiento de las mismas.
- 2.2 Concertar con alcaldes, OMMs y organizaciones de mujeres la realización de auditorías sociales para develar la situación actual de estos fondos y el cumplimiento de sus asignaciones.
- 2.3 Incidir para que los alcaldes y alcaldesas convoquen a cabildos abiertos para discutir la presente problemática y tomar acciones para corregirlas a través de los Planes de Inversión Municipal y los presupuestos municipales en curso.

## **3. Acciones frente a organizaciones civiles nacionales e internacionales**

- 3.1 Convocar a las organizaciones defensoras de la niñez y de la juventud, así como aglutinar a todas las organizaciones feministas y de mujeres para realizar acciones bien en defensa de la Ley de Municipalidades y las disposiciones sobre el presupuesto a estos sectores en el ámbito municipal, o bien en que dichos derechos sean respetados en el marco del Pacto Municipal.
- 3.2 Realizar una campaña de información del efecto en los programas y proyectos sociales a favor de la mujer y de la niñez y juventud de los fondos municipales distribuidos a través del Pacto Municipal por una Vida Mejor
- 3.3 Demandar apoyo de las ONG internacionales a fin de fortalecer las organizaciones feministas y de mujeres en los territorios municipales e incrementar su presencia e influencia en las OMM.

---

8 Como se explicó, la violación jurídica consiste en que una ley secundaria y temporal (las disposiciones presupuestarias que instituyen el Pacto Municipal) están sobre la Ley de Municipalidades, la que queda sin aplicación práctica. Esta situación debería ser, por tanto, un punto favorable para la incidencia por el 5%.

#### ***4 Acciones frente a organizaciones civiles municipales y locales***

- 4.1 Realizar encuentros, foros y otras acciones en el ámbito local para denunciar el abandono de las municipalidades a los fondos a favor de la mujer y de la niñez y juventud.
- 4.2 Aglutinar a las organizaciones locales en movimientos locales amplios de defensa de esta conquista y su restitución.
- 4.3 Lograr que las organizaciones locales y municipales estrechen vínculos y generen sinergias y apoyos con las oficinas municipales de la mujer.

## Bibliografía

- 1) Banco Mundial (2013). Honduras, Análisis del Gasto Público. Hacia el restablecimiento de la consolidación fiscal. Informe N°: ACS6720 [82662-HN] República de Honduras
- 2) CESPAD. (2015). Rediseño del estado hondureño y política pública de protección social.
- 3) CESPAD. (2015). El rediseño del estado y sus efectos en la institucionalidad del INAM.
- 4) FOPRIDEH. Reportes de transferencias municipales. Observatorio Social de la Descentralización. Varios años.
- 5) La Gaceta. Decreto No. 140-2014. AÑO CXXXVII TEGUCIGALPA, M. D. C., HONDURAS, C. A. JUEVES 18 DE DICIEMBRE DEL 2014. NUM. 33,610
- 6) La Gaceta. Decreto No. 114-2013. AÑO CXXXVII TEGUCIGALPA, M. D. C., HONDURAS, C. A. JUEVES 18 DE DICIEMBRE DEL 2013. NUM. 32,921
- 7) La Gaceta. Decreto No. 143-2009. AÑO CXXXVII TEGUCIGALPA, M. D. C., HONDURAS, C. 23 DE enero DEL 2010. NUM. 32,121
- 8) Ley de Municipalidades. Decreto no. 134-90.
- 9) Presidencia de la República-AHMON. (2014). Pacto Municipal por una Vida Mejor, entre el Presidente de la República y los gobiernos locales de Honduras.
- 10) SEFIN. Página web y reportes particulares sobre transferencias municipales.
- 11) USAID (2012). Análisis Integrado de Finanzas Municipales, Base Económica, y Seguridad Ciudadana en Honduras Una Vista a los Municipios del Corredor Norte. Informe Final. SEPTIEMBRE 2012

## Anexos

### Listado de entrevistados y entrevistadas en las consultas a municipalidades seleccionadas

#### Anexo # 1 Alcaldes/Alcaldesas

José Alfredo Ruíz	Alcalde de Manto
Juan José Argueta	Alcalde de Salamá
Nelson Meza	Tesorero Municipal de Silca
Víctor Manuel Flores	Alcalde de Nacaome
Alexander Moreno	Vicealcalde de Coray
Oscar Armando Yáñez	Alcalde de Langue
Rony Nicolás Fúnez Cruz	Alcalde de Aramecina
Johanna Enamorado	Vice Alcaldesa de Atima, Santa Bárbara
Yolany Vallecillo	Tesorera San Nicolás, SB
Ana R. Torres	Auditora Municipal, La Entrada, Copán

#### Anexo # 2 Responsables de las Oficinas Municipales de la Mujer

Fátima Domínguez	Responsable OMM de Salamá
María Elizabeth Romero	Responsable OMM de Silca
María Sonia Hernández	Responsable OMM de Nacaome
María Carmen Molina	Responsable OMM de Coray
Paula Alicia Banegas	Responsable OMM de Langue
Nelly Padilla	Responsable OMM de Aramecina
Glenda Díaz	Responsable de Seguridad Alimentaria, Atima, Santa Bárbara
Zoila M. Enamorado	Res. OMM S. Nicolás, Santa Bárbara
Aura Estela Recinos	Res. OMM Macuelizo, Santa Bárbara
Marlin Henríquez	Responsable OMM, La Entrada, Copán