



**INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES**

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA HONDURAS

VERSIÓN PRELIMINAR

CENTROAMÉRICA / ABRIL 2017

CONTENIDO

PÁG. 05 Presentación

PÁG. 07 I. LA PLANIFICACIÓN 2017-2021

PÁG. 07 1. Tendencias de contexto

PÁG. 07 1.1 Tendencias sociodemográficas

PÁG. 08 1.2 Tendencias en el marco jurídico y político

PÁG. 09 1.3 Tendencias en la institucionalidad

PÁG. 10 1.4 Tendencias macroeconómicas y financieras

PÁG. 12 2. La Centroamérica del Bicentenario: un camino poco halagüeño que una mejor política fiscal puede cambiar

PAG. 17 II. EL ICEFI DE LOS PRÓXIMOS AÑOS: RIGUROSIDAD, INNOVACIÓN, CREDIBILIDAD Y ACCIÓN

PÁG. 18 1. Principios y valores del Icefi

PÁG. 18 2. Visión

PÁG. 18 3. Misión

PÁG. 18 4. Objetivos estratégicos

PÁG. 20 5. Objetivos operativos

PÁG. 22 6. Nuestros compromisos, los resultados a buscar

PÁG. 23 7. Contenido preliminar de la agenda de investigación

PÁG. 26 8. Presupuesto básico estimado

PRESENTACIÓN

La presente planificación recoge los objetivos y resultados que el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) busca alcanzar en Honduras de cara a los retos que enfrenta el país y la región a 2021. A su vez, el presente documento se enmarca en la planificación estratégica institucional de Icefi, en la cual Honduras aparece como uno de los países priorizados en la región, motivo por el que Icefi ha mantenido presencia desde 2015.

En 2021, las naciones centroamericanas (con excepción de Panamá) arribarán al Bicentenario de su independencia. Las tendencias económicas, políticas y sociales advierten que la región podría llegar a este aniversario con enormes problemas de gobernabilidad y con una mayor fragilidad democrática como resultado. Es por ello que los próximos años guardan una relevancia muy significativa para poder concentrar los esfuerzos sociales, políticos y de la cooperación en Centroamérica, para así cambiar un destino que, para las mayorías, se presenta poco halagüeño.

Sin embargo, otra Centroamérica es posible. Con base en esa convicción, el Icefi ha realizado su proceso de planificación estratégica para el período 2015-2021, alineando sus recursos y fuerzas para contribuir a la edificación de una región diferente, en la que se alcancen acuerdos que permitan conciliar en la política fiscal los intereses sociales y los particulares, así como las necesidades actuales frente a la búsqueda de un bienestar estructural para el mediano plazo. Esta es, según creemos, la única alternativa viable para el fortalecimiento democrático y el desarrollo sostenible.

Esta planificación, fundamentada en el estudio y comprensión de la realidad y en los desafíos que afrontan los Estados centroamericanos, se ha elaborado mediante el diálogo con actores sociales, políticos y de la cooperación. También se han evaluado los pasos que el Instituto ha dado en estos primeros nueve años de trabajo.

Al mismo tiempo que analizamos el contexto en función de cuatro ejes: las tendencias sociodemográficas, el marco jurídico y político de los países de la región, las tendencias de la institucionalidad, y las tendencias

macroeconómicas y financieras. Las dimensiones identificadas en cada eje fueron examinadas temporalmente en tres momentos (hace cinco años, en el presente y prospectivamente dentro de cinco años), y en términos de sus causas y consecuencias. Siendo los resultados encontrados para Honduras, los siguientes:

I. PLANIFICACIÓN 2018-2021

1. Tendencias de contexto

1.1 Tendencias sociodemográficas

Honduras al igual que el resto de Centroamérica experimentaba ya hace cinco años una transición demográfica. Pasando, de una creciente proporción de población en edad de trabajar, característica que persistirá también en los siguientes cinco años. La transición demográfica se explica por factores como menores tasas de fecundidad, mejoras en la sobrevivencia, urbanización y feminización del trabajo en toda la región. Aunada a las débiles condiciones económicas, de pobreza y desigualdad, esta transición alimenta como consecuencia problemas de desempleo y subempleo. Además mueve la migración internacional (en especial de población en edad económicamente productiva) y refuerza la trampa de la pobreza.

La pobreza es identificada como una dimensión crítica del eje sociodemográfico; Honduras era hace cinco años el país de Centroamérica con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza (61.9%, 2011), lo cual persiste en la actualidad (60.9%, 2016). Es probable que esta situación permanezca en el futuro inmediato, e incluso pueda aumentarse. Esto se explica por la falta de abordaje específico de los problemas estructurales que ocasionan la pobreza, pues el país ha apostado por patrones de crecimiento económico excluyente. Haciendo así que en el futuro inmediato persista la problemática con lo que se tendrá como consecuencia la continuación de bajos niveles de desarrollo humano y la transmisión intergeneracional del flagelo.

Ligada al problema de la pobreza, la desigualdad continua mostrando los mismos niveles de concentración de la riqueza que mostraba hace cinco años. En donde apenas se ha pasado de un resultado en el GINI de 0.55 en 2011 a 0.52 en 2016. Sin cambios en el modelo económico actual, es esperable que los niveles de concentración de riqueza se mantengan. Para lo cual se deberán enfrentar las consecuencias de esta dinámica: el hambre y miseria ocasionados de forma directa, la falta de oportunidades —especialmente laborales y de movilidad social—, la inseguridad ciudadana y la propensión a la migración internacional como única opción para las poblaciones excluidas.

1.2 Tendencias en el marco jurídico y político

La crisis política suscitada en 2009, marco un debilitamiento del Estado de derecho. Generando que en la actualidad, esta situación constituya un riesgo latente de autoritarismo e ingobernabilidad que, de cara a los cinco años siguientes, plantea un resultado incierto. No es ajeno, que la misma crisis haya exacerbado la dificultad para el diálogo y para alcanzar acuerdos. En el presente se han radicalizado las posturas, y se han fusionado los procesos de disfuncionalidad política y financiamiento partidario. El motor de esta tendencia se encuentra históricamente en el conservadurismo de los sectores más poderosos, agravado por la globalización que han sufrido. Con lo que se tendrá como consecuencia más obvia, el debilitamiento permanente del Estado, restándole así, margen de maniobrabilidad para enfrentar los retos que se avecinan.

En los cuatro países del norte, las constituciones fueron escritas en un contexto de guerra, ingobernabilidad social y/o finalización del enfrentamiento armado; otro tanto sucedió con el establecimiento de los tribunales constitucionales. Esto llevó, ya en el quinquenio pasado, a la presentación de propuestas de reforma, pero también a la creciente captura de los tribunales constitucionales por intereses sectarios que reconocieron tempranamente la oportunidad que ofrecían sus debilidades. En el presente esto ha devenido en una creciente falta de credibilidad en las constituciones y sus instituciones de soporte y validación. De no atenderse, esta tendencia podría llevar en los siguientes cinco años a una debacle más generalizada de lo que ya son sistemas de justicia débiles, así como a la confrontación de intereses en torno al control de los tribunales. Consecuencia evidente de esta tendencia es una profundización de la ingobernabilidad en la región.

Muy vinculada con las dimensiones anteriores, se observa un creciente divorcio entre la autoridad nominal y el poder real. Ya hace cinco años se notaba el crecimiento acelerado de poderes paralelos o fácticos, que hoy se expresan como un poder basado en capital transnacional (lícito e ilícito), violencia y crimen organizado; pero también como financiamiento electoral. Estas tendencias pueden explicarse ante la fragmentación del poder y la diversificación de opciones ilícitas y lícitas de negocios, que siguieron al fin del orden autoritario de los Estados durante las guerras. De no atenderse, en el siguiente quinquenio podrían verse procesos de recentralización favorecidos por la debilidad fiscal de los Estados, así como alianzas estratégicas de naturaleza poco democrática entre gobiernos centrales y locales, por el control de los recursos y un mínimo de gobernabilidad.

La participación ciudadana ha mostrado una tendencia en aumento en los últimos cinco años, hasta el presente. Gracias a una creciente distensión tras el fin de las guerras, persistente tutela y financiamiento internacional, y el surgimiento de una generación que no conoció el miedo de la guerra y la represión violenta, se han diversificado tanto los canales de expresión como el contenido expresado. Sin embargo, es aún poca la efectividad e incidencia de la participación ciudadana, especialmente dada la fragmentación de las iniciativas. Todavía es incierto el destino de los procesos de participación en los próximos cinco años, los que en todo caso se encuentran sujetos a la capacidad de organización y articulación de los propios movimientos, así como a la disposición de las autoridades y sectores poderosos de tolerar o reprimir los movimientos populares. De ser exitosos en sus esfuerzos, podría verse un paulatino cambio en el balance de poder político y social.

1.3 Tendencias en la institucionalidad

El sector empresarial de Honduras no enfrentó los conflictos armados como lo hicieron sus pares de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Lo cual hizo que la posición neoliberal se hiciera más marcada dentro del país, a diferencia de sus pares centroamericanos. Mientras en algunos países de la región coexisten tendencias marcadas de pensamientos ideológicos (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), en Honduras hasta antes de la crisis política suscitada, únicamente imperaba el pensamiento neoliberal. No obstante, en la actualidad pareciera que se inicia un cambio en los patrones económicos y culturales históricos, al menos en la forma en la que se identifican los partidos políticos, no así en el empresariado. Dado que mientras que en el resto de la región, se observa una tímida aunque creciente tendencia por parte de algunos en el sector empresarial de buscar posiciones más progresistas, tanto en política social como económica en Honduras no es tan evidente. Por lo que la tendencia hacia el futuro esta más decantada a un aumento de la pluralidad de ideología de los partidos, lo cual de forma paulatina podría esperarse se transmita al empresariado. Con lo que de ampliarse la brecha entre empresarios neoliberales y progresistas, podrían desarrollarse nuevas dinámicas y alianzas políticas entre clases que ofrezcan oportunidades para una mayor democratización.

Las administraciones tributarias mostraban hace cinco años una relativa estabilidad y funcionalidad. Sin embargo, a la par del debilitamiento de la institucionalidad en general, se ha dado una cooptación de las administraciones tributarias de la región. Esto también responde a la penetración de intereses ilícitos, de élites e intereses corporativos en el quehacer del Estado, en la medida en que se ha fragmentado el orden neoliberal en el período de las posguerras. En la actualidad Honduras, se encuentra bajo una nueva entidad

recaudadora, la cual sí bien puede acarrear nuevas medidas administrativas y de combate a la evasión fiscal, que generaran una mayor recaudación de impuestos, dicha entidad responde a una estructura tributaria altamente dependiente de los impuestos indirectos, haciendo que el ejercicio fiscal en la recaudación sea de carácter regresivo lo cual va en sintonía con los intereses de los grupos hegemónicos del país. No obstante, de continuar esta tendencia, en los cinco años siguientes podría verse una agudización de la desigualdad, y por ende, agravarse los problemas de pobreza, inequidad y fragilidad institucional a lo ancho del sector público.

Como resultado de iniciativas extra regionales e intereses técnicos, a partir de su ausencia en la planificación gubernamental se ha observado en la región, en los últimos cinco años, la expansión de la gestión por resultados. Aunque aún incipiente (excepto en algunos sectores), se prevé que este abordaje de la gestión continúe extendiéndose en los siguientes cinco años, lo cual podría contribuir a una gestión de política pública con una mayor visión de Estado. De hacerse realidad, la región y por ende en Honduras se contaría con mejores herramientas para concretar el diseño, implementación y evaluación de políticas con un enfoque de desarrollo.

1.4 Tendencias macroeconómicas y financieras

En el orden del crecimiento económico, no cabe duda de que las tendencias en el quinquenio pasado fueron determinadas por la crisis financiera internacional desatada por la Gran Recesión en las economías del norte. De la cual Honduras, no fue la excepción a la norma, haciendo así que experimentara una contracción de su producción y caídas en el comercio exterior y la inversión extranjera directa. También se desaceleraron los importantes flujos de remesas familiares, se incrementó la debilidad financiera y se amplió el subempleo. En la actualidad, se observa una recuperación precaria de la economía —resultado del vínculo con una economía mundial débil y llena de incertidumbres por el desempleo, la continuada debilidad financiera y una visión política que promueve en los países desarrollados la disminución de los Estados de bienestar—. Lo cual mantendrá a Honduras creciendo a ritmos por debajo del promedio centroamericano.

Además de la crisis financiera y económica internacional, otros factores que han marcado la tendencia del crecimiento en Honduras y el resto de la región han sido el apego a la generación de productos básicos transables (commodities) con poca diversificación de las economías, ausencia de una falta de visión de país que integre los esfuerzos y el rezago en la inversión productiva. Como consecuencias de las tendencias descritas pueden esperarse la persistencia de

subempleo y alta informalidad, balanzas de cuenta corriente deficitarias, baja competitividad y bajas reservas de capital humano.

La realidad económica, política y fiscal de Centroamérica en los cinco años anteriores dio como resultado el impulso de reformas fiscales en toda la región. Por su parte, Honduras en los inicios de 2014, implementó la reforma fiscal más agresivas de la región durante los últimos cinco años, la cual tuvo como medida principal un aumento de la tasa del impuesto sobre ventas del 12% al 15%, al tiempo que sentó las bases para modernizar su administración tributaria. Sin embargo, la premisa principal de las medidas implementadas fueron el saneamiento de las finanzas públicas, y poco se concentró en discutir un nuevo marco normativo para la ejecución del gasto público. Es por esto que, en los próximos cinco años, se avizora la necesidad de una nueva reforma fiscal, así como presión social para que el Estado haga mayores esfuerzos por evaluar y aumentar la calidad del gasto público, al tiempo en que se aumenta la transparencia fiscal y la rendición de cuentas. Esta nueva agenda de reformas deberá estar acompañada de una búsqueda en la progresividad de la política fiscal, la cual fue socabada con las medidas implementadas en 2014, y al mismo tiempo deberá de buscar más allá de la sanidad fiscal y pasar a lograr la sostenibilidad y suficiencia de la política fiscal.

Por el lado del gasto público, hace años se observó la implementación de políticas anticíclicas como medida para atajar los peores efectos de la crisis financiera y económica internacional, así como la introducción de programas de transferencias directas (ya fueran condicionadas o no condicionadas). Hoy se observa una contracción de la inversión pública y niveles insuficientes de gasto para las ingentes necesidades sociales. Se dificulta justipreciar la brecha de gasto según las necesidades a enfrentar, por la carencia de indicadores de eficacia y efectividad. Dadas las tendencias observadas, puede esperarse que en los cinco años siguientes los niveles de gasto continúen siendo insuficientes y en contención, de cara a las crecientes brechas sociales.

El déficit fiscal ya presentaba altos niveles hace cinco años, haciendo que los niveles de deuda pública se fueran incrementando hacia la senda de la insostenibilidad. Hoy la deuda muestra una tendencia de estabilización, pero aún se encuentra en un nivel alarmante (45.8%, en 2016), el cual deja vulnerables a las finanzas públicas a una crisis de endeudamiento. De seguir esta tendencia —en un escenario basado en la imposibilidad de hacer reformas fiscales que eleven la recaudación y mejoren la ejecución del gasto público—, en los próximos años se verá una mayor contracción del gasto, consolidación fiscal y aumento de la probabilidad de mayor costo de la deuda pública. Una posible consecuencia de las tendencias descritas sería las reformas a los regímenes de seguridad social.

La sostenibilidad ambiental es una dimensión de creciente consideración en las tendencias económicas y financieras. Hace cinco años ya se observaba vulnerabilidad de la región ante fenómenos climáticos y de cambio climático. También se asistía a la promoción de las industrias extractivas (de recursos renovables y no renovables) en los países del istmo, con excepción de Costa Rica y El Salvador. En la actualidad, se ha incrementado la vulnerabilidad ante los fenómenos climáticos, hay una creciente promoción e implementación de actividades dependientes de recursos naturales, e impactos negativos en la frontera agrícola. Además, ha crecido la conflictividad local en torno a la explotación de recursos naturales, especialmente en territorios indígenas. De continuar estas tendencias, en cinco años se presenciarán efectos cada vez más severos derivados de la variabilidad climática, mientras se hará cada vez más imperativo abordar los resultados de los pasivos ambientales.

Para explicar las causas de estas tendencias, se apunta la falta de inversión pública en gestión ambiental en los países de la región, así como la promoción de actividades de alto impacto ambiental, especialmente por empresas y Gobiernos del triángulo norte. Como consecuencia, podrá verse crecer el riesgo de inseguridad alimentaria y el costo de la producción agrícola. También podrán aumentar los costos de mitigación frente a los impactos de los eventos climáticos extremos.

2. La Centroamérica del Bicentenario: un camino poco halagüeño que una mejor política fiscal puede cambiar

En los últimos treinta años, se observa con suma claridad que Centroamérica optó políticamente por la paz y la democracia. Pero no ha logrado plenamente ninguna de las dos. La violencia continúa y se ha incrementado, ya no por guerras civiles enmarcadas en la Guerra Fría o el genocidio, sino por la mal llamada «violencia común». Con excepción del golpe de Estado de 2009 en Honduras y la opacidad de los más recientes procesos electorales nicaragüenses, Centroamérica ha dejado atrás la dictadura militar y ha optado por mecanismos electorales para nombrar a las autoridades ediles, del Ejecutivo y a los miembros de las asambleas legislativas. Sin embargo, las democracias centroamericanas son disfuncionales en varios aspectos, con sistemas más cercanos a plutocracias o cleptocracias que a democracias representativas o participativas funcionales.

Como se ha observado en la sección anterior, si las tendencias revisadas a lo largo de este análisis se mantienen en los próximos años, Centroamérica llegará a 2021, Bicentenario de su independencia de España (con excepción de Panamá), inmersa en un modelo económico poco dinámico, orientado a la exportación de productos de bajo valor agregado y a pocos mercados, con excepción de Costa Rica.

La persistente pobreza y desigualdad se irán traduciendo en más migración, mayor ingobernabilidad e incertidumbre. La baja presencia del Estado aumentará la exclusión y la inseguridad; además, fomentará el traslado del poder de lo público a lo privado. Si la debilidad del Estado continúa siendo tan notoria en lo fiscal, la administración pública continuará proveyendo lo básico para la sobrevivencia de la sociedad centroamericana, pero no lo suficiente para su desarrollo y bienestar. Al no haber un pacto fiscal que traslade el poder de decisión sobre los recursos del Estado a una arena democrática, grupos particulares se encargarán de utilizar la política fiscal para sus propios fines, aumentando el peso, tanto de los privilegios fiscales, como de los gastos públicos para beneficios gremiales.

Finalmente, el sistema político —poco representativo de los intereses colectivos— continuará su proceso de deslegitimación y, con ello, aumentará en la ciudadanía la falta de credibilidad sobre lo público, lo que dificulta la cohesión social y disminuye las expectativas de un mejor futuro.

Con un producto interno bruto (PIB) de aproximadamente USD 350 millardos y una población que sumará cerca de 50 millones de habitantes, unos 28 millones de centroamericanos vivirán en pobreza, mientras 15 millones lo harán en condiciones de indigencia. La mayoría de los pobres e indigentes continuará concentrándose en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Los servicios públicos seguirán siendo de baja calidad y cobertura; por consiguiente, continuarán altos y persistentes niveles de exclusión y desigualdad. Las bajas coberturas en salud, educación y protección social dejarán en desventaja a grandes conglomerados de personas, principalmente jóvenes, mujeres, indígenas y población rural. Por su parte, los pocos recursos para seguridad, adaptación frente al cambio climático y construcción y reconstrucción de infraestructura económica y social, limitarán las posibilidades de aumentar con mayor celeridad la capacidad potencial de la región.

Sin embargo, una Centroamérica diferente es posible. Pero, para transformar la realidad actual y cambiar las tendencias es imprescindible que los Estados

acuerden una agenda para el desarrollo y la consolidación democrática. En ese sentido, la propuesta debe considerar tres pilares: crecimiento económico sostenible, construcción de la igualdad y efectividad del Estado. Un pacto político de esta envergadura requerirá no solo acuerdos sobre el futuro, sino la responsabilidad de hacer los cambios necesarios en la política fiscal para que esta esté vinculada plenamente con las ambiciones, compromisos y metas del desarrollo y la democracia.

De manera muy breve, con respecto al crecimiento económico sostenible, se pueden tomar como punto de partida seis elementos indispensables: a) la transformación productiva; b) la integración regional; c) la sintonización de la política monetaria con las necesidades de crecimiento económico; d) la política fiscal; e) un mejor aprovechamiento del mercado doméstico; f) el desarrollo de un modelo de protección social, como factor determinante de la presencia del Estado, como garantía de derechos, pero también como distribuidor territorial del empleo y potenciador de las inversiones, públicas y privadas, en todo el territorio.

Figura 1. Tres pilares para un acuerdo social sobre el desarrollo y la democracia



Para lograr la construcción de la igualdad, se proponen tres elementos potenciadores: la generación de bienes públicos con carácter universal; el desarrollo de un modelo de protección social progresivo y sostenible; y la emancipación de la mujer, como factor determinante para el éxito ético, social y económico de Centroamérica.

En cuanto a la efectividad del Estado, se sugieren cuatro elementos que deben estar en la discusión inicial de la sociedad centroamericana: políticas públicas efectivas en la búsqueda de la progresividad y la equidad; abogar por una transparencia fiscal que legitime lo público frente a la ciudadanía; la rendición de cuentas, para acercar a los ciudadanos la información sobre el quehacer del Estado; y fortalecer el sistema político, para dar a los partidos un nuevo sentido en la estrategia por salvar y garantizar la democracia centroamericana.

Esa Centroamérica diferente, más próspera y con mayor bienestar, requiere acuerdos fiscales que permitan finanzas públicas sostenibles y suficientes. Los imprescindibles de esta agenda pueden delimitarse en cuatro esferas. Primero, sobre el ingreso, la necesidad de fortalecer las administraciones tributarias en la búsqueda de una mayor productividad de los impuestos existentes: mayor independencia política, mejores planes para el control y la fiscalización, así como una gestión más sencilla para el contribuyente. El otro elemento que jugará un rol importante es la construcción de sistemas tributarios más progresivos, a lo que puede contribuir tanto la reducción de los privilegios fiscales —principalmente aquellos relacionados con impuestos directos— como el aumento de la base tributaria y la búsqueda de progresividad del impuesto sobre la renta (ISR). La lucha contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión, entre otros) ayudará a elevar la moral fiscal de la sociedad centroamericana.

Segundo, por el lado del gasto público, se presenta como un significativo reto la evaluación del impacto de lo que se ejecuta por medio de las políticas públicas, como medida previa para calcular las brechas de gasto/resultado por lograr, en ámbitos tales como las inversiones en niñez y adolescencia, juventud, mujeres, desarrollo rural y cambio climático. El otro elemento importante en la discusión sobre el gasto es la necesidad de mayor vinculación entre este y la planificación, así como la determinación de las rigideces actuales y su relación con objetivos de desarrollo. Las inversiones públicas, tanto económicas como sociales, postergadas en los últimos años, deben estar en el centro de la discusión de un pacto fiscal, como mecanismos que acrecientan el capital social y las posibilidades de crecimiento económico sustentable y sostenido.

La tercera esfera se refiere a la sostenibilidad y suficiencia fiscal. En este ámbito, será imprescindible reconocer que los desajustes estructurales de la política fiscal obligan, necesariamente, a estudiar la deuda pública y la manera de reducir su peso sobre los presupuestos, tanto en su figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Uno de los temas estratégicos para la sostenibilidad, en algunos países, será el estudio de la seguridad social y la forma de asumir sus costos. Por su parte, la suficiencia fiscal exigirá identificar el monto necesario de recursos con los que debe contar el Estado para poder cumplir con el mandato considerado por la sociedad en el mediano plazo. Esto significará un plan fiscal multianual que pase de ser un mero referente a un instrumento de política económica y social.

Y, finalmente, la cuarta esfera, relativa a la transparencia, la rendición de cuentas y la educación fiscal ciudadana. Este parece ser uno de los mayores desafíos para los Estados en la actualidad. Es urgente publicar más información fiscal y de una manera más comprensible para la ciudadanía en general. Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas, si van acompañadas de una lucha frontal contra todas las formas de corrupción, pueden ayudar a elevar la moral fiscal de los ciudadanos.

Esto necesitará modernizar el marco legal e institucional actual. En el ámbito legal, se requerirán reformas y nuevas leyes de probidad, leyes contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, leyes para acceder a información pública, tanto por el lado del gasto (ejecución), como por el lado de los ingresos públicos (beneficiarios de privilegios fiscales, planes de fiscalización y control, entre otros). En lo institucional, es urgente una modernización de las contralorías de cuentas y de las instituciones encargadas de velar por la transparencia del Estado. Y por último, no se trata solo de informar a la población: parte de un nuevo contrato social requiere espacios de participación ciudadana para la reflexión y deliberación sobre el rumbo que tiene y debe tomar la política fiscal de los Estados centroamericanos. Estos espacios de carácter oficial deben estar cercanos a los organismos ejecutivos y legislativos, para poder promover la democratización de las decisiones fiscales, que en la actualidad siguen siendo espacios de acción para ciertas élites económicas, tradicionales y emergentes.

Asimismo, los ministerios de Hacienda y las administraciones tributarias pueden fortalecer los programas de cultura tributaria que existen en la actualidad, convirtiendo a los ministerios o secretarías de Educación en parte integral de un modelo sistémico para la información y discusión fiscal con la ciudadanía.

El Icefi de los próximos años: **RIGUROSIDAD, INNOVACIÓN, CREDIBILIDAD Y ACCIÓN**

Los países centroamericanos están urgidos de un debate que pueda conciliar en la política fiscal los intereses sociales y los particulares, así como las necesidades de hoy frente a la búsqueda de un bienestar estructural para el mediano plazo, como única alternativa para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la democracia.

Hasta el momento, el Icefi es el único centro de pensamiento de naturaleza regional que ha afrontado, en su agenda de investigación cotidiana, esta problemática. Con un enfoque sistémico, el Instituto ha impulsado el reconocimiento sobre la centralidad de la política fiscal para el crecimiento económico sostenible y el desarrollo basado en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, y ha elaborado investigaciones que aportan una visión técnica moderna sobre las finanzas públicas. Asimismo, ha orientado esfuerzos y recursos hacia la construcción de una ciudadanía que cuente con conocimiento y espacios democráticos de poder para decidir sobre el destino de la nación y las responsabilidades ciudadanas por asumir.

Para el Icefi, la política fiscal refleja el rostro concreto del contrato social vigente de cualquier nación. Por tal motivo, es imprescindible, para el caso centroamericano, realinear esta política para que sea acorde con los compromisos políticos y éticos asumidos por los ciudadanos y por el Estado en los textos constitucionales de las Repúblicas. La sociedad centroamericana debe conocer la situación fiscal de sus naciones y contar con estudios rigurosos y realistas, que planteen alternativas innovadoras para fomentar un nuevo modelo de política fiscal, basado en metas claras de desarrollo, recursos públicos suficientes y empleados de la mejor manera posible, instituciones públicas que se gestionen mejor, una mayor transparencia y rendición de cuentas, y más información y diálogo con los ciudadanos. Todos, los elementos que deben ser incluidos en pactos sociales y fiscales de mediano plazo.

La madurez, experiencia y credibilidad adquiridas por el Instituto, así como la integridad y el conocimiento de quienes lo conforman —desde la Junta Directiva, el Consejo Asesor y el equipo técnico, contribuirá a potenciar la búsqueda de esos acuerdos fiscales que son vitales para garantizar la democracia y el desarrollo de Centroamérica.

Es por esto que, sin perder de vista el propósito que dio vida al Icefi, hemos planteado un mapa estratégico para el período 2015-2021, que hará del Instituto un centro de pensamiento más cercano a la discusión pública, más riguroso y más claro en sus objetivos de mediano plazo.

1. Principios y valores del Icefi

Para orientar el trabajo a realizar y para afirmar la identidad institucional, nuestros valores más preciados, no negociables, son:

PROFESIONALISMO: Desempeñamos nuestro trabajo con responsabilidad, pues asumimos nuestras obligaciones y cumplimos los compromisos con perseverancia, lealtad, confiabilidad y valor. Desarrollamos nuestro quehacer con excelencia, objetividad, calidad y sobriedad, reconociendo la importancia de la creatividad y con permanente capacidad de mejora.

RESPECTO: Reconocemos la valía de todos y todas, toleramos el disenso y fomentamos una actitud de diálogo que dé espacio a la voz de cada persona. Respetamos las leyes, como principio básico para la vida en democracia.

ÉTICA: Nos caracterizamos por la honestidad, la honradez, la integridad en las acciones y el amor al prójimo. Somos sensibles y solidarios.

2. Visión

Contribuimos a que las sociedades centroamericanas edifiquen Estados democráticos, prósperos e incluyentes, a través del conocimiento, pensamiento, diálogos y debates sobre temas fiscales.

3. Misión

El Icefi asume como mandato **ser una organización centroamericana líder y referente internacional en temas fiscales. Generar conocimiento, desarrollar propuestas e incidir en el diálogo, las políticas públicas y la edificación de ciudadanía. Construir sociedades inclusivas, equitativas, transparentes y democráticas en Centroamérica.**

4. Objetivos estratégicos

Para el cumplimiento de su misión, el Icefi trabajará en el logro de dos objetivos estratégicos, enfocados en el trabajo toral de todo centro de pensamiento. Para ambos objetivos se han desarrollado estrategias y acciones.

4.1 OBJETIVO ESTRATÉGICO 1:

Producir conocimiento, estudios y análisis que constituyan insumos para promover la sostenibilidad, suficiencia y transparencia fiscal, así como el desarrollo en Honduras.

Tabla 1. Estrategias y acciones del primer objetivo estratégico

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Adopción y promoción de una visión de la política fiscal como instrumento de crecimiento y desarrollo humano, con perspectiva de ciclo de vida, diversidad y territorialidad. 2. Mediante metodologías de análisis y propuestas de agenda fiscal, abordaje desde un enfoque que integra crecimiento con desarrollo centrado en las personas. 3. Monitoreo de la coyuntura que afecta la política fiscal, empleando un enfoque integral como punto de partida para la interpretación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Desarrollo de metodologías que visibilicen y evalúen la ejecución de recursos públicos en función de prioridades para el desarrollo (protección social, inversión en niñez, inversión en mujeres, empleo, entre otros). 1.2 Investigación y desarrollo de propuestas para movilizar recursos públicos que busquen la sostenibilidad y suficiencia fiscal (administraciones tributarias, tributación internacional, entre otros). 1.3 Investigación y desarrollo de propuestas para mejorar el ciclo presupuestario (planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, progresividad de la política fiscal, transparencia, rendición de cuentas). 1.4 Análisis de coyuntura que examinen la realidad fiscal y las propuestas (iniciativas de ley, recomendaciones de organismos multilaterales, entre otros) que inciden en la política fiscal del Estado hondureño.

4.2 OBJETIVO ESTRATÉGICO 2:

Promover el diálogo e incidir en la política fiscal de Honduras, como agente de cambio efectivo y confiable.

Tabla 2. Estrategias y acciones del segundo objetivo estratégico

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Procurar que la ciudadanía general, tomadores de decisiones en materia fiscal, aliados y adversarios ideológicos, medios de comunicación, instituciones internacionales, entre otros, reconozcan, en Honduras, la capacidad técnica, credibilidad, independencia y efectividad en la acción política del Icefi. 2. Generar propuestas y recomendaciones de política fiscal de aplicación práctica, coherentes y consistentes con la visión del Icefi, poniéndolas a disposición de espacios de diálogo, de la ciudadanía y de tomadores de decisiones en materia fiscal en Honduras. 3. Procurar acceso a tomadores de decisiones en materia de política fiscal en Honduras. 4. Construir argumentos para una comunicación efectiva, que promueva y sensibilice a la sociedad hondureña sobre la necesidad de políticas fiscales más justas y equitativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 2.1 Establecimiento y mantenimiento de relaciones y espacios de diálogo social sobre la política fiscal en Honduras (Grupo Promotor del Diálogo Fiscal y apoyo a organizaciones que conforman la Alianza por un Pacto fiscal en Honduras). 2.2 Organización, realización y participación en eventos en Honduras sobre temas de política fiscal, relevantes tanto desde el punto de vista coyuntural como estructural, en los cuales se promueva el debate y el diálogo, con la participación equilibrada de actores políticos diversos, tomadores de decisiones, sociedad civil organizada, entre otros. 2.3 Establecimiento o participación en alianzas y redes de investigación, discusión, difusión e incidencia en la política fiscal de Honduras (academia, Maccih, Alianza Gobierno Abierto, entre otros). 2.4 Diseño e implementación de una estrategia de comunicación, para Honduras, basada en las agendas de investigación y acción política. 2.5 Continuar con el proceso de pedagogía social con sociedad civil y ampliarlo a empleados públicos y funcionarios del Estado.

5. Objetivos operativos

En apoyo a la misión y a los objetivos estratégicos definidos, se plantean dos objetivos de carácter más instrumental u operativo, que permitirán asegurar el buen funcionamiento del Icefi, así como su sostenibilidad:

5.1 OBJETIVO OPERATIVO 1:

Participar y fomentar redes y alianzas que construyen un lenguaje común sobre política fiscal y desarrollo y que fortalecen sus capacidades técnicas, académicas y de incidencia.

Tabla 3. Estrategias y acciones del primer objetivo operativo

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Formación y participación en redes y alianzas internacionales y centroamericanas que movilizan fortalezas complementarias con objetivos técnicos, académicos y de incidencia. 2. Consolidación del reconocimiento del Icefi como nodo técnico y académico en materia fiscal sobre Honduras. 	<ol style="list-style-type: none"> 3.1 Coordinar y movilizar recursos compartidos, en alianza con universidades y redes, para maximizar la publicación académica de investigaciones relacionadas con la política fiscal. 3.2 Identificar y participar en redes profesionales y de investigación —regionales e internacionales— que aborden temas vinculados con la política fiscal.

5.2 OBJETIVO OPERATIVO 2:

Fortalecer el desarrollo institucional, siendo efectivos en el manejo de los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos con que se cuente.

Tabla 4. Estrategias y acciones del segundo objetivo operativo

Estrategias	Acciones
<ol style="list-style-type: none"> 1. Priorizar la movilización de recursos por objetivos estratégicos y programáticos del Icefi en Honduras. 2. Incorporación de tecnologías y recursos informáticos de frontera, estrictamente alineados con los propósitos técnicos, de incidencia y de alianzas y redes. 	<ol style="list-style-type: none"> 4.1 Identificación de fuentes de recursos e implementación de procesos y mecanismos de gestión técnica y financiera eficaces y eficientes, así como construcción del patrimonio institucional que aseguren la permanencia del Instituto en Honduras. 4.2 Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación por resultados.

6. Nuestros compromisos: los resultados a buscar

Como fruto del trabajo del Instituto en la región, y poniendo un especial énfasis en el trabajo para Honduras durante los próximos años, el Icefi espera focalizar su acción en seis compromisos. Los primeros cuatro están relacionados con los objetivos estratégicos acordados, mientras los últimos dos se vinculan con los objetivos instrumentales.

6.1 Resultado estratégico 1: El sistemas tributarios de Honduras avanza hacia la suficiencia, simplicidad y progresividad de los impuestos. Para asegurar que los impuestos financien de manera sostenida las metas de desarrollo y fomenten una mayor equidad, será necesario que para 2021 la sociedad hondureña impulse la búsqueda de acuerdos políticos que permitan fortalecer a la administración tributaria, haciendo más productivos los impuestos existentes y luchando contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión). También se debe avanzar en la reducción de los privilegios fiscales, en la ampliación de la base tributaria y en la simplificación del sistema tributario, buscando que sea globalmente progresivo.

6.2 Resultado estratégico 2: El gasto público de Honduras se ejecuta con mayor efectividad. Se espera que para 2021 Honduras logre una mayor vinculación entre el gasto público, la planificación y el cumplimiento de metas de desarrollo y crecimiento económico, observando criterios de progresividad y equidad. Se esperan mayores esfuerzos por contar con evaluaciones de impacto del gasto público que evidencien su eficiencia y eficacia, y que se sumen a una nueva forma de rendir cuentas frente a la sociedad. Asimismo, se deberá discutir sobre las rigideces del gasto y su relación con la agenda social actual.

6.3 Resultado estratégico 3: Honduras avanza hacia una política fiscal con enfoque de sostenibilidad y suficiencia. Los actuales desajustes estructurales de la política fiscal deberán ser estudiados y subsanados. Entre los principales desajustes a remediar están la deuda pública, con tendencia a aumentar su peso en los presupuestos públicos, tanto en la figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Asimismo, la sostenibilidad fiscal dependerá en los próximos años, de la solución que se dé al financiamiento de la seguridad social. Por su parte, en la búsqueda de suficiencia fiscal, el Estado deberá ajustar el monto de recursos públicos necesarios para cumplir con las metas de desarrollo y de crecimiento económico acordadas, para el mediano plazo, por la sociedad.

6.4 Resultado estratégico 4: Honduras cuenta con una administración pública más transparente, que a su vez cuenta con una ciudadanía más empoderada y participativa en materia fiscal. En los próximos años se deberá hacer esfuerzos

por mejorar la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas de los Gobiernos hacia los ciudadanos. Además de cambios institucionales en la administración pública hondureña, el empoderamiento ciudadano y su participación en materia fiscal exigirá la producción y difusión de más información y mayores espacios institucionales (en los organismos Ejecutivo y Legislativo) para la reflexión y el diálogo eficaz. Será imprescindible crear las condiciones para que los ciudadanos cuenten con medios y oportunidades, y ejerciten efectivamente su participación, exigiendo sus derechos y respetando sus obligaciones. De estos esfuerzos depende avanzar hacia una cultura en la que se comprenda la política fiscal como el rostro concreto del contrato social.

6.5 Resultado operativo 1: Las redes locales de investigación e incidencia fiscal tienen al Icefi como referente. Se busca desarrollar capacidades para contribuir a una comunicación más efectiva en materia fiscal; participar activamente en redes y encuentros relevantes en Honduras; liderar la articulación de redes de política fiscal con mensajes comunes; y contribuir a la formación de una masa crítica de profesionales que compartan, apliquen y divulguen la visión de desarrollo y fiscalidad que sustenta el Icefi.

6.6 Resultado operativo 2: El Icefi consolida su institucionalidad en el país. Consiste en avanzar en la consecución de los cambios necesarios para la búsqueda constante del fortalecimiento y desarrollo institucional que le permitan al Instituto mantener y consolidar su permanencia en Honduras. De esta manera se impulsarán con efectividad los procesos y las condiciones que permitan lograr los demás resultados, así como la sostenibilidad financiera del Instituto. Esto incluye la sistematización de procesos y la evaluación por resultados; el fortalecimiento de los sistemas de administración y desarrollo de talento humano; la movilización de fondos y la diversificación de fuentes de financiamiento; así como el fortalecimiento tecnológico y de innovación metodológica y de comunicación.

7. Contenido preliminar de la agenda de investigación

La labor del Icefi en Honduras tendrá como base el quehacer de todas las áreas de trabajo del Icefi, quienes abonarán al logro de los resultados estratégicos por medio de tres programas fundamentales. Primero, el programa de investigación, desde donde se elaborarán las investigaciones del Instituto y aquellos estudios en asociación con otras organizaciones y entidades. Este programa alimenta las series editoriales del Instituto y constituye el punto de partida para el desarrollo de los otros dos programas.

Segundo, el programa de relaciones académicas, desde el cual se plantea la relación del Icefi con investigadores y universidades. Desde este programa se coordinará la participación del Instituto en redes y revistas académicas, así como la gestión del subprograma de pasantías y el control de la calidad de la investigación realizada por las áreas de investigación.

Tercero, el programa de incidencia y acción política, desde el cual se coordinará el trabajo de difusión del pensamiento del Icefi, así como el acercamiento a diferentes grupos de sociedad civil y las acciones políticas relacionadas con posicionamientos y alianzas en pro de una política fiscal más justa y coherente con los desafíos democráticos y del desarrollo propios de Honduras. Este programa tendrá una estrategia propia para Honduras alineada a la estrategia regional del Icefi.

De manera preliminar se presenta en la tabla 5 un listado de la agenda núcleo de investigación. Esta agenda preliminar se encuentra en sintonía con los principales elementos de la política fiscal que deberían someterse a la discusión pública para contribuir a transformar la realidad de Honduras. En los próximos años el Icefi priorizará las siguientes líneas de investigación: sostenibilidad y suficiencia de las finanzas públicas, inversión en niñez y adolescencia, protección social, transparencia y empoderamiento ciudadano, crecimiento económico sustentable y fiscalidad para lograr los ODS.

Tabla 5. Icefi: agenda núcleo de investigación

Agenda de investigación	Principal resultado estratégico en el que se vea reflejado el esfuerzo
Análisis de los privilegios fiscales existentes y propuestas alternativas para su reducción	(1) Los sistemas tributarios de Honduras avanzan hacia la suficiencia, simplicidad y progresividad de los impuestos.
Análisis de incidencia tributaria sobre la desigualdad	
Análisis y recomendaciones, técnicas y políticas, para aumentar la progresividad global del sistema tributario	
Estudios sobre las administraciones tributarias y propuestas, técnicas y políticas, para su mejora	
Análisis de reformas legales para aumentar la eficiencia del gasto público	(2) El gasto público en Honduras se ejecuta con mayor efectividad.
Análisis del ciclo presupuestario y de planificación en el contexto de una política fiscal integral para el cumplimiento de objetivos de desarrollo y de crecimiento económico sostenible	
Estudio sobre rigideces fiscales y propuestas de cambio	
Progresividad del gasto público en Honduras	

<p>Agenda de investigación</p>	<p>Principal resultado estratégico en el que se vea reflejado el esfuerzo</p>
<p>Propuestas para alcanzar un pacto fiscal integral</p>	<p>(3) Honduras avanza hacia una política fiscal con enfoque de sostenibilidad y suficiencia.</p>
<p>Estudios prospectivos sobre brechas de inversión pública (educación, salud nutrición, desarrollo rural, mujeres, cambio climático) y mecanismos para su reducción</p>	
<p>Propuesta para presupuestos públicos multianuales que respondan a objetivos de crecimiento económico y desarrollo, así como los compromisos de gobierno</p>	
<p>Análisis de reformas legales para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas</p>	<p>(4) Honduras es un país más transparente, que cuenta con una ciudadanía más empoderada y participativa en materia fiscal.</p>
<p>Elaboración de análisis, en el marco de evaluaciones internacionales que busquen medir la apertura de los presupuestos, la transparencia internacional y la rendición de cuentas</p>	
<p>Realización de talleres y diplomados sobre política fiscal propuestas de cambio</p>	
<p>Estudio sobre transparencia fiscal (ingresos y gastos públicos) y propuestas de cambio</p>	
<p>Análisis de los proyectos de presupuesto y su impacto financiero y social</p>	<p>Investigación con impacto en varios resultados estratégicos</p>
<p>Costeo de los planes de gobierno (ofertas electorales) y posterior seguimiento</p>	
<p>Diagnósticos fiscales de Honduras</p>	
<p>Estudio sobre la atracción de inversión privada y la política fiscal</p>	
<p>Estudios sobre desigualdad y política fiscal</p>	
<p>Estudios sobre las élites y su poder de decisión en la política fiscal</p>	
<p>Elaboración de análisis sobre la coyuntura fiscal</p>	

8. Presupuesto básico estimado

A continuación se presenta el presupuesto indicativo anual inicialmente estimado para sostener la operación básica en Honduras. Dado que el Icefi está en el proceso de implementación del presupuesto por resultados, una vez se valide y apruebe la presente planificación, se formulará el presupuesto en función de resultados, tomando en cuenta las metas y objetivos propuestos para el período 2017-2021.

No.	Descripción	Dedicación tiempo	Unidad	Cantidad	Monto unidad USD	Presupuesto Estimado USD	% Rubro
	Equipo técnico						
1	Director Ejecutivo	Parcial, 25%	Mes	12	1,810	21,714.66	
2	Economista sénior de país	Completa, 100%	Mes	12	3,500	42,000.00	
3	Economista investigador	Completa, 100%	Mes	12	2,500	30,000.00	
4	Asistente de investigación	Completa, 100%	Mes	12	1,500	18,000.00	
	Subtotal					111,714.66	52%
	Equipo de comunicación y gestión						
5	Coordinadora comunicación	Parcial, 25%	Mes	12	1,000	12,000.00	
6	Oficial de comunicación	Parcial, 25%	Mes	12	500	6,000.00	
7	Coordinadora desarrollo Inst.	Parcial, 25%	Mes	12	1,300	15,600.00	
8	Contador general	Parcial, 25%	Mes	12	600	7,200.00	
9	Apoyo secretarial y logístico	Completa, 100%	Mes	12	600	7,200.00	
	Subtotal					48,000.00	22%

	Consultorías						
10	Editor informes	Por producto	Estudios	4	500	2,000.00	
11	Diagramador informes	Por producto	Estudios	4	900	3,600.00	
	Subtotal					5,600.00	3%
	Publicaciones y presentaciones						
12	Impresión informe (75 págs. Aprox. T.C. dos colores)	Análisis presupuesto; doctos. coyuntura	Análisis	3	1,500	4,500.00	
13	Presentación pública (refrigerio aprox. 75 personas)	Vinculado a análisis	Evento	3	1,125	3,375.00	
	Subtotal					7,875.00	4%
	Otros gastos						
14	Renta		Mes	12	1,250	15,000.00	
15	Boletos y viáticos (viajes con estadías de tres días, aprox.)	Equipo técnico GT-HN-GT/HN-GT-HN	Viaje	12	950	11,400.00	
15	Servicios básicos (teléfono, internet, impresión, etc.)		Mes	12	700	8,400.00	
16	Misceláneos		Mes	12	600	7,200.00	
	Subtotal					42,000.00	20%
	Presupuesto estimado total:					215,189.66	



ICEFI

**INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES**

