

¿ES POSIBLE UN ACUERDO FISCAL EN HONDURAS?

Elementos de análisis y recomendaciones
para su viabilidad política



¿ES POSIBLE UN ACUERDO FISCAL EN HONDURAS?

Elementos de análisis y recomendaciones
para su viabilidad política

CRÉDITOS

- Supervisión
- Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi
- Investigación y redacción
- Ricardo Barrientos – Economista sénior, Icefi
- Diseño y producción editorial
- Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de comunicación, Icefi
- Difusión por medios electrónicos
- José Ochoa Arévalo – Asistente de comunicación, Icefi,
- Administración
- Débora Alvarado Franco– Coordinadora de Desarrollo institucional, Icefi

Guatemala, Centroamérica, noviembre 2022

Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

7ª. Avenida 5-45, Zona 4

Edificio XPO1, oficinas 505 y 506, Guatemala, Centroamérica

PBX (502) 2505-6363

www.icefi.org

ISBN: 978-99939-41-04-0

Con el apoyo financiero de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas. En el Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org.

El Icefi promueve el uso del lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicación@icefi.org o info.@icefi.org.

RESUMEN

La victoria electoral en noviembre de 2021 significó para Honduras una ola de esperanza y optimismo, luego de una década de deterioros y retrocesos que inició con el golpe de Estado de 2009. Sin embargo, incluso antes de la toma de posesión en enero de 2022, la alianza política que logró la victoria electoral demostró división y conflicto interno. Pese a los esfuerzos por estabilizar políticamente al oficialismo, las divisiones y tensiones internas inevitablemente debilitaron la posición del gobierno de la presidenta Castro ante la oposición política, y sectores que por razones ideológicas o por intereses económicos no congenian con su Gobierno. Esta situación se torna crítica, toda vez el oficialismo no goza de mayoría en el Congreso Nacional, lo cual ya se ha traducido en dificultad para aprobar la legislación que requiere el Ejecutivo.

En este contexto, pese a la contundente victoria electoral, y los niveles altos de legitimidad y popularidad que goza la presidenta Castro, la madurez política de reconocer la necesidad de alcanzar acuerdos, especialmente en materia de política fiscal, es ya patente, y conforme avance el período de gobierno, puede tornarse crítica. Los ámbitos en los que este tipo de acuerdos políticos se necesiten en Honduras no se limitan a las circunstancias evidentes que imperan en el Congreso Nacional, sino que alcanzan a otros sectores posicionados ya en la oposición, incluyendo el sector privado empresarial.

Con base en estas reflexiones, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) aspira a contribuir al esfuerzo de la sociedad hondureña a avanzar hacia una política fiscal justa y efectiva para, no solo superar las dificultades del pasado reciente, sino encaminar a su país en la senda del desarrollo incluyente y democrático. El Icefi lo hace como un reconocimiento y saludo a la vocación del pueblo hondureño por el diálogo, y a la búsqueda de soluciones pacíficas a sus problemas, luego de los momentos amargos vividos, como el golpe de Estado de 2009.

El estudio parte de una revisión breve del concepto de acuerdo o pacto fiscal en el primer capítulo, así como de los factores que lo favorecen. Para acercar los marcos teóricos y la experiencia internacional a las particularidades y complejidades hondureñas, el segundo capítulo contiene una revisión breve de los antecedentes políticos, empezando inevitablemente con el golpe de Estado de 2009, y analiza los primeros meses del nuevo gobierno, destacando los desafíos que enfrentó, el enorme desafío de cumplir con las expectativas generadas durante la campaña y la victoria electoral.

Luego de una revisión breve del contexto económico, social y fiscal de Honduras en el tercer capítulo, en el cuarto el Icefi formula sus recomendaciones para un acuerdo fiscal. Se proponen las bases para un acuerdo fiscal, los componentes y ejes temáticos que podrían integrar un acuerdo fiscal en Honduras. Se recomienda además estudiar las condiciones previas que respondan a la realidad actual de Honduras, proponiendo que sea la presidenta de la República la que convoque el proceso, y que en la fase operativa o de negociación, las autoridades de la Secretaría de Finanzas y el Servicio de Administración de Rentas ejerzan liderazgos y el muy importante acompañamiento técnico. El Icefi propone la participación de una base amplia de actores y medios de verificación del cumplimiento de lo acordado.

PALABRAS CLAVE: Honduras, Xiomara Castro, golpe de Estado, Roberto Micheletti, Porfirio Lobo, Juan Orlando Hernández, Zede, corrupción, narcotráfico, Estado, política fiscal, Gobierno de Honduras, Congreso Nacional de Honduras, partido Libre, Cohep, sector privado, acuerdo fiscal, pacto fiscal, política fiscal, sociedad civil, ciudadanía, Icefi, diálogo, democracia, reciprocidad, credibilidad, dividendos políticos, transparencia, inclusión, experiencia internacional, Maccih, caravanas de migrantes, proceso electoral, polarización, presupuesto, desarrollo, Constitución, legislación, visión estratégica, Centroamérica, confianza, Sefin, SAR, prensa, medios de comunicación, partidos políticos, medios de verificación, auditoría social.

ABSTRACT

The electoral victory in November 2021 meant for Honduras a wave of hope and optimism, after a decade of deterioration and setbacks, which started with the coup d'état of 2009. Nevertheless, even before the presidential inauguration in January 2022, the political alliance that achieved the electoral victory showed internal division and conflict. Despite the efforts to stabilize the pro-government political forces, the internal division and tension inevitably weakened the President Castro administration position to the opposition and sectors which, due to ideological or interest reasons, are not aligned with her government. This situation turns critic, as the Libre party has no majority in National Congress, which translates in difficulties to pass the legislation required by the Executive Branch.

In this context, despite a decisive electoral victory, and the high levels of legitimacy and popularity enjoyed by President Castro, it is required political maturity to recognize the need to reach agreements, especially in fiscal policy, and as the presidential term advance, it may become critical. The scope of this type of political agreements required in Honduras is not limited to the evident circumstances prevailing in the National Congress, but reach other sectors already positioned in the opposition, including the private business sector.

Based in these motivations, the Central American Institute of Fiscal Studies (ICEFI), aspires to contribute to the Honduran society effort to advance towards a fair and effective fiscal policy to, not only overcome the difficulties of the recent past, but also to position the country in the path of inclusive and democratic development. ICEFI does this in recognition and salute to the drive of the Honduran people for dialogue and the search of peaceful solutions to its problems, after the bitter moments lived, like the coup d'état of 2009.

This study departs with a review of the concept of fiscal agreement or pact in the first chapter, and the factor which favor it. To bring closer the theoretical frameworks and the international experience to the particularities and complexities of Honduras, the second chapter includes a brief review of the political antecedents, inevitably with the coup d'état of 2009. Analyzes the first months of the new administration, highlighting the challenges it faced, and the enormous challenge of deliver the expectations generated during the electoral campaign and victory.

After a brief review of the economic, social, and fiscal context of Honduras in the third chapter, in the fourth ICEFI presents its recommendations for a fiscal agreement. Potential bases for such an agreement are proposed, its components and thematic axis. In addition, the Institute recommends to study the preconditions, derived from the current reality of Honduras, proposing that President Castro be the one to make the political and formal call for the process, and for the operative and negotiation phases, the authorities of the Secretary of Finance (SEFIN) and the Revenue Administration Service (SAR), lead and take care of the very important technical accompaniment. Then, ICEFI proposes the participation of a broad base of actors, and verification instruments.

KEYWORDS: Honduras, Xiomara Castro, coup d'état, Roberto Micheletti, Porfirio Lobo, Juan Orlando Hernández, ZEDE, corruption, drug trafficking, State, fiscal policy, Government of Honduras, National Congress of Honduras, LIBRE political party, COHEP, private sector, fiscal agreement, fiscal pact, fiscal policy, civil society, citizenship, ICEFI, dialogue, democracy, reciprocity, credibility, political dividends, transparency, inclusion, international experience, MACCIH, migrant caravans, electoral process, polarization, budget, development, Constitution, legislation, strategic vision, Central America, trust, SEFIN, SAR, press, media, political parties, verification instruments, social audit.

BCH	Banco Central de Honduras
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CICIH	Comisión Nacional e Internacional para el Combate Frontal a la Corrupción y la Impunidad en Honduras
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
EEH	Empresa Energía Honduras
EEUU	Estados Unidos de América
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
HIPC	Siglas en inglés de Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IFI	Instituciones financieras internacionales
IDH	Índice de desarrollo humano
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISR	Impuesto sobre la renta
ISV	Impuesto sobre ventas
Libre	Partido Libertad y Refundación
Maccih	Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PINU	Partido Innovación y Unidad
PLH	Partido Liberal de Honduras
PNH	Partido Nacional de Honduras
PSH	Partido Salvador de Honduras
SAR	Servicio de Administración de Rentas
Sefin	Secretaría de Finanzas

UNOH	Unión Nacional Opositora de Honduras
Zede	Zona de empleo y desarrollo
BCH	Banco Central de Honduras
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CICIH	Comisión Nacional e Internacional para el Combate Frontal a la Corrupción y la Impunidad en Honduras
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
EEH	Empresa Energía Honduras
EEUU	Estados Unidos de América
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
HIPC	Siglas en inglés de Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

CONTENIDO

Introducción.....	11
I. El concepto de acuerdo o pacto fiscal y algunos factores que lo favorecen.....	14
II. Antecedentes políticos	20
2.1 La presidenta Xiomara Castro en el poder.....	25
III. Contexto social, económico y fiscal.....	30
IV. Recomendaciones para un acuerdo fiscal en Honduras.....	35
4.1 Bases.....	36
4.2 Componentes o ejes temáticos que podrían integrar un acuerdo fiscal en Honduras	37
4.3 Condiciones necesarias para promover un acuerdo fiscal	39
4.4 ¿Quiénes deben liderar la convocatoria? ¿Qué otros actores deben participar?.....	40
4.5 El diálogo antes del diálogo	42
4.6 ¿Quiénes deben suscribir el acuerdo fiscal?.....	43
4.7 ¿Qué mecanismos del cumplimiento deben preverse?	43
Referencias bibliográficas.....	45

INTRODUCCIÓN

Con la victoria electoral en noviembre de 2021, la presidenta Xiomara Castro personificó una ola de esperanza y optimismo para Honduras, luego de una década de deterioros y retrocesos que inició con el golpe de Estado de 2009. La mayoría del electorado hondureño demostró su deseo de cambio luego del régimen *de facto* de Micheletti, la presidencia de Porfirio Lobo Sosa, y los dos períodos presidenciales de Juan Orlando Hernández. En esta década, además de los graves retrocesos antidemocráticos, la sociedad hondureña ha sufrido la pobreza en sus múltiples y diversas manifestaciones, la desigualdad y la violencia, entre otras carencias. Las respuestas de los gobiernos en general fueron indiferencia, negligencia, políticas fiscales que empeoraron la situación como las nefastas zonas de empleo o desarrollo (Zede), corrupción creciente y la penetración y captura del Estado por crimen organizado, especialmente por el narcotráfico. El contraste fue particularmente icónico entre la imagen triunfante de la presidenta Castro y el expresidente Hernández, encadenado para ser extraditado a los Estados Unidos de América (EEUU), para ser juzgado en ese país por cargos de narcotráfico.

Sin embargo, incluso antes de la toma de posesión en enero de 2022, la alianza política que logró la victoria electoral demostró división y conflicto interno. Evidenciada con gravedad por una disputa por la junta directiva del Congreso Nacional, el oficialismo se dividió en dos facciones, cisma que pudo ser superado por un acuerdo político en febrero. Sin embargo, a octubre las tensiones políticas internas continúan latentes, con intercambios fuertes entre los principales liderazgos del oficialismo.

Dentro del Ejecutivo también se han manifestado tensiones y divisiones, pero sin explotar en crisis como la ocurrida en el Legislativo, manteniéndose en formas y niveles usuales en todo gobierno originado de una alianza política.

Pese a los esfuerzos por estabilizar políticamente al oficialismo, las divisiones y tensiones internas inevitablemente debilitaron la posición del gobierno de la presidenta Castro ante la oposición política, y sectores que por razones ideológicas o por intereses económicos no congenian con su Gobierno. Esta situación se torna crítica, toda vez el oficialismo no goza de mayoría en el Congreso Nacional, lo cual ya se ha traducido en dificultad para aprobar la legislación que requiere el Ejecutivo.

En este contexto, pese a la contundente victoria electoral, y los niveles altos de legitimidad y popularidad que goza la presidenta Castro, la madurez política de reconocer la necesidad de alcanzar acuerdos, especialmente en materia de política fiscal, es ya patente, y conforme avance el período de gobierno, puede tornarse crítica. Los ámbitos en los que este tipo de acuerdos políticos se necesiten en Honduras no se limitan a las circunstancias evidentes que imperan en el Congreso Nacional, sino que alcanzan a otros sectores posicionados ya en la oposición, incluyendo el sector privado empresarial, pero también, y muy importante, a sectores que son la base de apoyo del proyecto político de la presidenta Castro, que logren articular a la sociedad civil organizada, los sindicatos y en general, la ciudadanía que manifestó hartazgo por la corrupción y los abusos, los sectores

populares que constituyeron la base electoral que le dio la victoria en 2019.

Con base en estas reflexiones, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) con el presente trabajo aspira a contribuir al esfuerzo de la sociedad hondureña a avanzar hacia una política fiscal justa y efectiva para, no solo superar las dificultades del pasado reciente, sino encaminar a su país en la senda del desarrollo incluyente y democrático. El Icefi lo hace como un reconocimiento y saludo a la vocación del pueblo hondureño por el diálogo, y a la búsqueda de soluciones pacíficas a sus problemas, luego de los momentos amargos vividos, como el golpe de Estado de 2009.

El estudio parte de una revisión breve del concepto de acuerdo o pacto fiscal en el primer capítulo, así como de los factores que lo favorecen. Revisa la bibliografía que en las últimas décadas se ha producido en Latinoamérica, que provee valiosas referencias sobre las características deseables de un acuerdo fiscal, y muy importantes, las relaciones de reciprocidad que deberían caracterizar estos procesos. Otras características deseables son los marcos institucionales fuertes, la credibilidad técnica y política, el aprovechamiento de las coyunturas económicas, políticas y sociales, compartir los dividendos políticos, y un enfoque de largo plazo, integral, abierto, transparente e incluyente. Es decir, el Icefi caracteriza estos procesos con un profundo sentido democrático, que estima acorde a las potencialidades de la coyuntura actual hondureña.

Para acercar los marcos teóricos y la experiencia internacional a las particularidades y complejidades hondureñas, el segundo capítulo

contiene una revisión breve de los antecedentes políticos, empezando inevitablemente con el golpe de Estado de 2009. Se hace una reseña sucinta del régimen *de facto* del golpista Roberto Micheletti, y los subsecuentes procesos electorales que resultaron en las presidencias de Porfirio *Pepe* Lobo Sosa y Juan Orlando Hernández Alvarado. Además de los esfuerzos por cesar el aislamiento internacional en el que el golpe de Estado sumió a Honduras, se revisan las principales prioridades de estos gobiernos, momentos álgidos como haber forzado el marco legal y constitucional en la reelección de Hernández, la disolución de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih) o las *caravanas* de migrantes, y la debacle política y social en la que estos procesos produjeron en Honduras hasta 2021.

Se explica brevemente el contexto y las circunstancias del proceso electoral de 2021, la victoria de la presidenta Castro y el cisma del oficialismo por la disputa de la presidencia y la junta directiva del Congreso Nacional, el acuerdo político que en febrero de 2022 le puso fin. El capítulo finaliza con un análisis de los primeros meses del nuevo gobierno, destacando los desafíos que enfrentó, en particular la polarización y las heridas aún abiertas por el golpe de Estado de 2009. Además, se explica que el gobierno de la presidenta Castro enfrenta el enorme desafío de cumplir con las expectativas generadas durante la campaña y la victoria electoral, y que conforme no se concreten en resultados sensibles como mejoras en la calidad de vida de la mayoría de las y los hondureños, su electorado, existe el riesgo potencial de convertirse en una amenaza, mayor a la



oposición política representada en el Congreso Nacional o el sector privado empresarial.

A octubre de 2022 el Gobierno ha logrado avances en cumplir con sus promesas electorales, como la derogatoria de legislación nociva como la *Ley de las Zede* o la *Ley de clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y la defensa nacional*, la ampliación del presupuesto estatal, de la *Ley especial para garantizar el servicio de la energía eléctrica como un bien público de seguridad nacional y un derecho humano de naturaleza económica y social*. A la par de estos avances, persisten promesas pendientes de cumplir, como las relacionadas con el desarrollo agropecuario y la soberanía alimentaria, desarrollo agroforestal e industrial, promoción del turismo, reducción de la tasa de interés, consulta popular sobre reformas constitucionales, avances en el gobierno digital y más abierto, materia ambiental y vulnerabilidad al cambio climático, entre otros.

Estas experiencias iniciales han demostrado que, aún con el nivel alto de aprobación y respaldo ciudadano y popular, el gobierno de la presidenta Castro ha enfrentado dificultades para cumplir algunas de sus promesas de campaña, especialmente en lo que aprobación de nueva legislación refiere. Y como es común, estas dificultades son particularmente agudas en el ámbito de la política fiscal. Además, se suman factores externos como la guerra en Ucrania, y sus efectos como la inflación y anomalías en el comercio internacional y el desgaste natural de todo gobierno conforme avanza el período presidencial, incrementan la necesidad de acuerdos.

Luego de una revisión breve del contexto económico, social y fiscal de Honduras en el tercer capítulo, en el cuarto el Icefi formula sus

recomendaciones para un acuerdo fiscal. Partiendo de la premisa fundamental de la demostración de madurez y pericia política al evaluar su situación actual, y plantear su estrategia para los años subsiguientes, el gobierno de la presidenta Castro debe tomar en cuenta la realidad de las divisiones internas en el oficialismo, especialmente el representado en el Congreso Nacional, y las tensiones ya manifiestas con sectores como el empresariado privado.

Se proponen las bases para un acuerdo fiscal, que el Icefi propone que como mínimo deberían incluir el fundamento en la Constitución y la ley, el equilibrio entre aspectos políticos y técnicos, visión estratégica, reconfigurar la política fiscal, valorar el diálogo antes del diálogo, y evitar desgastarlo. El Icefi somete a consideración de la sociedad hondureña propuestas para los componentes y ejes temáticos que podrían integrar un acuerdo de esta naturaleza, principalmente visión del Estado y precisión de sus responsabilidades estratégicas, las orientaciones estratégicas, objetivos e instrumentos de la política fiscal, y el fortalecimiento de la institucionalidad pública relacionada con la política fiscal.

Basado en la experiencia internacional, y la de Guatemala en el contexto centroamericano, el Icefi reconoce que estos son procesos complejos y difíciles. Por ello recomienda estudiar las condiciones previas que respondan a la realidad actual de Honduras, proponiendo como dos fundamentales la existencia o creación de bases de confianza y credibilidad, y luego la apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación. Como condición coyuntural especial, el Instituto destaca que la presidenta Xiomara Castro mantiene altos niveles de aprobación, por lo que,



hacia el final del primer año de su gestión, su gobierno aún no muestra signos de desgaste excesivo.

Por esta razón, se propone que sea la presidenta la que convoque el proceso, y que en la fase operativa o de negociación, las autoridades de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Servicio de Administración de Rentas (SAR), con facultades delegadas por la presidenta y el partido Libre, deben ejercer liderazgos y el muy importante acompañamiento técnico. Además, el Icefi propone la participación de una base amplia de actores, que incluyan: al Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, los órganos de control, el sector privado, la sociedad civil, la comunidad internacional, las iglesias, la prensa y los medios de comunicación, con roles y momentos diversos, adecuados a su naturaleza. Finalmente, se proponen tres medios de verificación del cumplimiento de lo acordado: traducir los compromisos y medidas en ley, instalar una comisión de seguimiento y promover la auditoría social.



I. EL CONCEPTO DE ACUERDO O PACTO FISCAL Y ALGUNOS FACTORES QUE LO FAVORECEN

Debido a que la fiscalidad es una de las principales formas en las que se relacionan el Estado y la ciudadanía, un acuerdo fiscal es por naturaleza un proceso político, y como tal parte de la percepción de una necesidad o el planteamiento de una demanda, la deliberación del problema, la toma de una decisión, la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general, y su respuesta, es decir, su evaluación. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (Cepal), un pacto fiscal es un acuerdo social sobre el origen, destino y composición de los recursos necesarios para financiar al Estado. Para Schneider (2004), es un contrato social, cuyas negociaciones afectan patrones impositivos y de gasto público, mecanismos de representación y ejercicio de derechos de la ciudadanía. Schmitt (2007), por su parte, considera que el acuerdo fiscal es la confluencia de lo económico, lo social, el capitalismo regulado y la democracia.

En la mayoría de las definiciones se indica que una característica del acuerdo fiscal es que contiene alcances mayores a los objetivos tradicionales de la política fiscal, y representa un mecanismo que favorece la gobernanza, la participación ciudadana y la consolidación de la democracia. Es decir, se debe diferenciar entre una reforma tributaria, a menudo no acordada social ni políticamente, y cuyo único objetivo es la obtención de mayores ingresos fiscales, de un acuerdo fiscal, que incluye reformas tributarias y de otros componentes de la política fiscal con objetivos de largo alcance. El componente tributario de un acuerdo fiscal se espera que tenga impacto por un período extenso, pero además que se haya negociado como parte del desarrollo democrático y que cuente con un amplio apoyo político, económico y social (Icefi, s.f.: 17).

Un acuerdo fiscal persigue legitimar el papel del Estado respecto de sus responsabilidades en la esfera socioeconómica, independientemente de las cuotas de poder y el respaldo popular o ciudadano que goce el gobierno de turno, en una coyuntura particular. Es el acuerdo a partir del cual los demás acuerdos sociales se hacen financieramente viables y que vincula del modo más fuerte las obligaciones y los beneficios de la sociedad. En ese contexto, «la igualdad constituye el marco normativo para el acuerdo fiscal y el acuerdo social del que surge el carácter vinculante de los derechos ratificados y sus implicancias en cuanto a progresividad y redistribución, demanda más y mejor Estado en materia de regulación, transparencia, fiscalización y redistribución de recursos, y



exige un profundo respeto por la seguridad planetaria para garantizar la sostenibilidad ambiental» (Cepal, 2014: 15).

Desde 1998 la Cepal ha insistido en cinco grandes tareas que deben cubrir los acuerdos fiscales: i) continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas; ii) mejorar la productividad y la calidad del gasto público; iii) asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública; iv) promover grados crecientes de equidad distributiva; y, v) favorecer la institucionalidad democrática. Señala también (Cepal, 2010: 254) que un acuerdo fiscal apropiado para las características de cualquier país de Latinoamérica debe tener en cuenta, como mínimo:

1. Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria que equilibre las finanzas públicas, con incentivos adecuados a la inversión productiva.
2. Una ruta para mejorar la recaudación mediante la reducción y el control progresivos de la evasión, y mediante la supresión paulatina de las exenciones en impuestos directos que generen inequidad e ineficiencia económica.¹
3. Una reforma de la estructura tributaria por etapas previamente acordadas, elevando principalmente el Impuesto Sobre la Renta (ISR).
4. Una agenda que correlacione cambios en la carga y estructura tributarias con el destino de los recursos como fuente de financiamiento para las políticas públicas.
5. Una agenda pública clara y acordada para mejorar la transparencia del gasto público, la institucionalidad pública, así como su eficiencia y eficacia.
6. Una ruta de reprogramación gradual del gasto social, donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en materia de equidad y productividad.
7. Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto público que atienda las desigualdades territoriales y procure activamente su convergencia. Por ejemplo, fondos de cohesión territorial o mecanismos que procuren la progresividad de la carga impositiva con perspectiva territorial.

Como apunta Cepal (2013), para concertar un acuerdo fiscal de manera sólida se requiere la construcción de relaciones de reciprocidad, por lo menos en:

- a) Formalización del empleo, buscando mecanismos para la incorporación en el corto plazo de la mayor parte de trabajadores del sector informal, y hacerlos partícipes de los derechos y obligaciones que se desprenden de tal condición. En este caso existen dos orientaciones estratégicas:

¹ Por *eficiencia económica* se entiende la situación cuando no es posible aumentar la cantidad de un bien sin disminuir la de otro, y no existe otra manera de distribución de bienes y de factores de la producción entre las personas que permita mejorar el bienestar de todas ellas simultáneamente.



- Promoción de reformas tributarias, en especial sobre tributos directos, cuya carga sobre el empleo formal sea mínimo o nulo. En este sentido, Cepal (2013) señala como ejemplos las reformas tributarias en Guatemala de 2012 y la de El Salvador en 2011. Los cambios introducidos en ambos países al ISR se orientaron a permitir la deducción de gastos salariales únicamente de trabajadores que están registrados en el régimen de seguridad social.
 - Favorecer reformas con orientación a la cobertura universal del gasto público. Por ejemplo, acciones que tiendan a la universalización de la salud, y la seguridad social.
- b) Fortalecimiento de las instituciones, especialmente de la administración tributaria, para mejorar sus capacidades de control y fiscalización. En términos de institucionalidad fiscal, es importante la transparencia mejorar la credibilidad y la legitimidad a las instituciones, con ello incrementar la viabilidad de las reformas. Del mismo modo, Cepal (2013) señala que existen dos orientaciones estratégicas:
- En casos de Estados cuyos ingresos provienen en una alta proporción de la explotación de sus recursos naturales, acciones orientadas a construir una institucionalidad sólida y transparente, mediante elementos que sugieren las experiencias de países como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) : i) reglas de balance fiscal que impidan que la política fiscal sea procíclica;² ii) marcos fiscales de mediano plazo; iii) creación de un fondo mediante ahorros de momentos de auge, con perspectiva contracíclica y de largo plazo; iv) publicación de proyecciones de ingresos para dotarlas de independencia y credibilidad; y, v) creación y fortalecimiento de consejos autónomos de evaluación fiscal, independientes de los poderes legislativo y ejecutivo.
 - Fortalecimiento de las administraciones tributarias, para continuar apuntalando y consolidando los avances que se han experimentado en Latinoamérica.
- c) Fortalecimiento de la igualdad. Siguiendo a Cepal, en este sentido se pueden identificar al menos tres orientaciones estratégicas:
- Igualdad ante la ley, en el sentido de aplicar el estado de derecho al ámbito fiscal, dotando de una mayor capacidad al poder judicial. Con ello, los acuerdos fiscales deben incluir a los tres poderes del Estado.
 - Impulsar la equidad horizontal,³ para lo cual se recomienda eliminar tratamientos tributarios diferenciados o preferenciales injustificados, y toda forma de privilegio fiscal.

² La política fiscal es *procíclica* si las tasas impositivas aumentan (disminuyen) y el gasto del gobierno disminuye (aumenta) en un período de mayor (menor) crecimiento económico, es decir se comporta acorde o en fase con el ciclo económico. En sentido contrario, la política fiscal es *contracíclica* si las tasas impositivas disminuyen (aumentan) y el gasto gubernamental aumenta (disminuye) en un período de mayor (menor) crecimiento económico, es decir se comporta en contra o desfasada con el ciclo económico. Finalmente, una política fiscal puede ser *neutral* o *acíclica* cuando las tasas de los impuestos y el gasto del gobierno no tiene relación al ciclo económico.

³ En fiscalidad pública, especialmente en tributación, se entiende por *equidad horizontal* cuando dos personas o agentes económicas en igualdad de condiciones, reciben igual tratamiento fiscal. Por *equidad vertical* se entiende que el tratamiento fiscal de cada persona sea acorde a su nivel de ingresos o capacidad de pago, y particularmente en tributación, que la carga impositiva debe ser mayor a más ingresos o capacidad de pago.



- Favorecer la equidad vertical, fortaleciendo la progresividad en los impuestos y en el gasto público.

Como factores que favorecen un acuerdo o pacto fiscal, destacan:

- a) La ya mencionada **RECIPROCIDAD**, en el sentido de reconocer que, por un lado, los gobiernos deben ser conscientes de la necesidad de garantizar la calidad del gasto público como una premisa imperativa para buscar aumentos en la recaudación de impuestos o de cualquier otra acción de política fiscal. Pero, por otro, que tributar y cumplir a cabalidad todas las obligaciones con el Estado, es una premisa imperativa para que los ciudadanos puedan exigir mejoras en la calidad de los servicios y bienes públicos que requieren del Estado a través del gasto público.

Encuestas de opinión realizadas en algunas ciudades de Latinoamérica muestran que la reciprocidad favorece la negociación e implementación de pactos fiscales. Del mismo modo, muestran que la mayoría de los hogares expresan la «voluntad de pagar más impuestos en la medida en que mejore la calidad de los servicios públicos de salud, educación y seguridad, y haya menos corrupción y más control de la evasión. Ello puede tomarse como evidencia de que existe un espacio para avanzar a través de estrategias de política fiscal (o pactos fiscales implícitos o explícitos) basadas en propuestas que hagan efectiva esa reciprocidad mediante mejoras de la calidad de la gestión pública». (Cepal, 2013: 41)

Las relaciones de reciprocidad entre Estado y ciudadano permiten acuerdos sólidos y perdurables, sin embargo, hay algunas formas distorsionadas de reciprocidad que generan incentivos perversos e impiden alcanzar pactos fiscales integrales y duraderos. Fuentes (2012) plantea tres tipos de reciprocidad incompleta: i) la reciprocidad excluyente, cuando sectores importantes de la población tienen una relación tenue o inexistente con el Estado y que no se benefician de los servicios y bienes públicos provistos por el Estado; ii) la reciprocidad innecesaria, cuando existen fuentes alternativas de ingresos fiscales con un peso significativo en comparación con las fuentes usuales como la tributación, por ejemplo, las regalías por la explotación de recursos naturales o la comodidad de los gobiernos locales por las transferencias recibidas del gobierno central; y, iii) la reciprocidad asimétrica, cuando los segmentos con mayores ingresos ejercen cuotas desproporcionadas de poder para lograr que los sistemas impositivos no contribuyan y faciliten la equidad, estén plagados de gastos tributarios con poca o nula justificación, y debilitan las administraciones tributarias para que no tengan capacidad para ejercer control sobre ellos.

- b) **MARCO INSTITUCIONAL FUERTE, CON CREDIBILIDAD TÉCNICA Y POLÍTICA**, toda vez muchas y diversas instituciones son cruciales en todas las etapas o fases del proceso de un acuerdo fiscal, a saber, preparación, negociación, socialización, ejecución y evaluación. Dentro del Ejecutivo, la presidencia está llamada a conducir el liderazgo político y ejercer su mandato de unidad nacional, en tanto que el ministerio de hacienda o finanzas públicas como ente rector de la



política fiscal, la administración tributaria y las secretarías técnicas o políticas como auxiliares de la presidencia, sin excluir los ministerios sectoriales responsables de la ejecución del gasto público y las entidades del Ejecutivo a cargo de la transparencia de la gestión pública. El Legislativo, porque para que los principios y compromisos que integren el acuerdo puedan cumplirse, deben elevarse a leyes, normas de observancia general cuyo cumplimiento sea objeto de sanción. Entidades autónomas o descentralizadas como las municipalidades u otras expresiones locales de gobierno, el ente contralor o supervisor de la calidad del gasto público. Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, como canales de la representación y la representatividad popular, entre muchos otros.

- c) **COYUNTURAS ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES**, valorando una visión de la dificultad como una oportunidad como de gran valor estratégico. La experiencia internacional muestra que los pactos fiscales se alcanzan en coyunturas especiales, las cuales abrieron una ventana de oportunidad para, primero lograr una discusión que incluyera a los actores relevantes, y luego éstos lograron el máximo grado de acuerdo posible que la coyuntura permitió. El tipo de coyunturas que abrieron estas ventanas de oportunidad han sido diversas: la llegada al poder de un partido de izquierda, con lo cual se produjeron condiciones políticas para una negociación con el empresariado; necesidades fiscales imperativas, como el financiamiento del esfuerzo militar en el contexto de una guerra; grandes procesos de transición política, por ejemplo de la dictadura a la democracia, o de la guerra civil a la paz y la reconstrucción; o, esfuerzos fiscales adicionales para financiar la intervención del Estado para mitigar los efectos de crisis económicas u otros choques externos.
- d) **COMPARTIR LOS DIVIDENDOS POLÍTICOS**, ya que, como ya se anotó, por naturaleza, un acuerdo o pacto fiscal es un proceso político en el cual se atiende una necesidad o demanda, específicamente, la solución al problema fiscal. Durante este proceso, los actores e instituciones involucradas, tanto los que tienen posiciones proclives o adversas, requieren cuotas de poder y protagonismo para incidir según sus intereses, quienes independientemente del éxito o fracaso del proceso, naturalmente buscarán capitalizar como propios los dividendos que el proceso produzca. Una distribución equitativa de estos dividendos políticos es una forma democráticamente madura de evitar conflictos innecesarios, y con ello, un aporte al éxito, no solo del proceso del acuerdo, sino también de la gestión gubernamental que lo lidere.
- e) **ENFOQUE DE LARGO PLAZO, INTEGRAL, ABIERTO, TRANSPARENTE E INCLUYENTE**, adoptando un enfoque holístico y de largo plazo, que pueda ampliar el número de temas sujetos a concesiones, sin limitarlo al componente tributario. Se recomienda buscar el mayor apoyo de los medios de comunicación y la prensa para fijar tanto en el ideario popular como en las percepciones de los actores técnico y políticos, que el proceso para un acuerdo fiscal no tiene como propósito limitado incrementar los impuestos con una reforma tributaria de corto plazo, sino una reforma duradera del Estado basada en un cambio en la correlación de fuerzas que orientará la política pública en el futuro, del cual el tributario es un componente. (Icefi, s. f.)



II. ANTECEDENTES POLÍTICOS

La política hondureña en la última década está claramente marcada por el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, en el que las fuerzas armadas derrocaron al presidente José Manuel *Mel* Zelaya Rosales, y luego lo expulsaron del país, asumiendo el poder el entonces presidente del Congreso, Roberto Micheletti. El régimen *de facto* de Micheletti no fue reconocido por ningún país, y suspendió las garantías constitucionales, restringiendo las libertades de circulación y expresión, prohibió las reuniones públicas, entre otras medidas autoritarias y antidemocráticas. Ordenó el desalojo de instalaciones estatales que fueran ocupadas por manifestantes, el cierre de medios de comunicación que «ofendan la dignidad humana, a los funcionarios públicos o atenten contra la ley» y la detención de personas que fueran consideradas sospechosas.

En medio de una crisis política grave, Honduras celebró elecciones generales el 29 de noviembre de 2009 con un nivel históricamente alto de votantes, resultando ganador Porfirio *Pepe* Lobo Sosa. Exiliado en Honduras, el depuesto presidente Zelaya reiteró la ilegalidad de esos comicios y solicitó su anulación. Como secuela del golpe de Estado, la mayoría de la comunidad internacional no reconoció al gobierno de Lobo, además de medidas como la suspensión de relaciones diplomáticas y la ayuda internacional. No obstante, debido al alto nivel de participación, los EEUU, Colombia, Canadá, Panamá, Costa Rica y Perú sí reconocieron al gobierno electo de Lobo. Debido a esta situación, durante 2010 el gobierno de Lobo se dedicó a tratar de recuperar el reconocimiento internacional, lo cual logró en buena medida hacia febrero de 2011.

Luego de un proceso intenso de negociaciones, en mayo de 2011, en la Cartagena de Indias, Colombia, el presidente Lobo y el expresidente Zelaya, con el acompañamiento en calidad de testigos de Juan Manuel Santos y de Hugo Rafael Chávez Frías, presidentes de Colombia y Venezuela, respectivamente, firmaron el *Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras*. Con este instrumento, el gobierno del presidente Lobo se comprometió, entre otros, a: garantizarle al expresidente Zelaya y a quienes ejercieron como funcionarios de su gobierno, su regreso a Honduras, con reconocimiento pleno de sus derechos según la Constitución y las leyes, incluyendo el ejercicio de su acción política en condiciones de seguridad y libertad; anular de manera definitiva los procesos judiciales en contra del expresidente Zelaya; garantías para que el Frente Nacional de Resistencia Popular, la organización surgida luego del golpe de Estado y que exigió el cese de la persecución política y el retorno de Zelaya, a inscribirse como partido político.



Si bien la suscripción de este acuerdo cesó el aislamiento internacional de Honduras, las condiciones de vida de la mayoría de las y los hondureños continuó deteriorándose durante la administración del presidente Lobo, agudizándose la corrupción, la penetración del narcotráfico y la violencia criminal. Además, durante la presidencia de Lobo, y con ímpetu fuerte por el entonces presidente del Congreso Nacional, Juan Orlando Hernández Alvarado, se impulsa el proyecto de las Ciudades Modelo, un esquema de privilegios fiscales que excedía significativamente a los regímenes de maquila y zona franca que se han propagado en Centroamérica. La propuesta consistía en crear las Zede, espacios fiscales y aduaneros extraterritoriales, distintos a las del resto del territorio nacional, con legislación, sistemas tributarios y administraciones de justicia propias. Esta propuesta fue objeto de crítica y preocupación, por el riesgo potencial de convertirse en santuarios para narcotraficantes y otras estructuras del crimen organizado transnacional. En su momento, hasta el propio Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep), llamó a los inversionistas a abstenerse de participar en las Zede por considerar que la ley que las creó estaba plagada de vicios de inconstitucionalidad.

Sucedió a Porfirio Lobo en la presidencia de la República Juan Orlando Hernández Alvarado, luego de resultar ganador en las elecciones de noviembre de 2013, asumiendo el poder en enero de 2014. La presidencia de Hernández arrancó con acciones que generaron optimismo y expectativa alta, como la suscripción en octubre de 2014 de una carta de intenciones con Transparencia Internacional, única en su tipo, con el que se monitorearía trimestralmente la transparencia del gobierno. Luego de las protestas y la movilización ciudadana conocida como las *marchas de las antorchas*, en abril de 2016 se creó una fiscalía anticorrupción y se acordó con la Organización de los Estados Americanos (OEA) la instalación de la Maccih, la cual alcanzó a realizar algunas investigaciones, destacando su contribución a la persecución penal de un escándalo de corrupción en el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). Además, durante el gobierno de Hernández se logró reducir los índices de violencia y la extradición a EEUU de personas acusadas de tráfico de drogas y lavado de dinero y otros activos.

Sin embargo, la realidad de la gestión del presidente Hernández resultó muy alejada de estos elementos esperanzadores iniciales. Pese a la recuperación de la estabilidad macroeconómica y una reducción del déficit fiscal, especialmente luego de las turbulencias asociadas al golpe de Estado de 2009, la desigualdad continuó siendo muy aguda, y en 2015 la Cepal ubicó a Honduras como el país latinoamericano con más pobreza. La gestión de Hernández estuvo plagada de escándalos, como el asesinato en marzo de 2016 de Berta Cáceres, una dirigente indígena y activista ambientalista mundialmente conocida. Pese a que el presidente Hernández condenó el hecho y declaró el esclarecimiento de su crimen como una prioridad del Estado, entidades como Amnistía Internacional criticaron la investigación deficiente de las autoridades hondureñas y lamentó la negativa de Hernández a reunirse con familiares de Cáceres, con defensores de derechos humanos y con Amnistía Internacional, en tanto que el Comité de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la Tortura criticó la lentitud de la investigación.



Pese a que el artículo 239 de la Constitución Política promulgada en 1982 prohibía la reelección presidencial, las iniciativas para legalizarla e incluso promocionarla, en abril de 2015 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia aprobó un recurso de inaplicabilidad de esta prohibición. Esta acción fue cuestionada como inconstitucional, porque el artículo 374 de la Constitución prohíbe reformar por cualquier medio los artículos concernientes a la prohibición de la reelección. Pese a la condena y protesta de juristas expertos, de líderes de la oposición política y de la sociedad civil organizada, en noviembre de 2016 el presidente Hernández anunció que se postularía buscando su reelección a la presidencia de la República.

En las elecciones de noviembre de 2017, Hernández resultó ganador por el estrecho margen de 1.5% de los votos escrutados sobre el candidato opositor Salvador Nasralla, entre denuncias de fraude y protestas en todo el país. La Misión de Observación Electoral de la OEA y otros observadores internacionales reportaron irregularidades en el proceso electoral y pusieron en duda los resultados, que, sumado a la negativa de los candidatos opositores a reconocer la victoria de Hernández, generaron una crisis postelectoral, que se sumó a la controversia de la decisión de la Corte Suprema de autorizar la reelección presidencial, reactivando la polarización por el golpe de Estado de 2009. Sin embargo, pese a la gravedad de estas anomalías, la comunidad internacional reconoció el triunfo de Hernández.

Ya asegurada su continuidad en el poder, las acciones de Hernández durante su segundo período presidencial se tornaron más agresivas y los escándalos se multiplicaron. Un elemento que alimentó la confianza de Hernández fue haber logrado permanecer impune por delitos cometidos en el pasado. Por ejemplo, el hecho principal en el escándalo de corrupción en el IHSS consistió en la malversación de sus fondos para financiar ilícitamente su campaña como diputado en 2013, que como ya se comentó, detonó el movimiento de *los indignados* y las *marchas de las antorchas*, crisis política que de alguna manera Hernández pudo sortear con la instalación de la Maccih. Sin embargo, conforme las investigaciones de la Maccih avanzaron y empezó a convertirse en una amenaza, siguió los pasos del presidente guatemalteco Jimmy Morales cuando en septiembre de 2019 se negó a renovar el convenio con la ONU con el que se había creado la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, ya que había iniciado investigaciones en contra de Morales por financiamiento electoral ilícito. En enero de 2020, el presidente Hernández se negó a renovar con la OEA el convenio de creación de la Maccih, quedando disuelta.

La disolución de la Maccih ocurrió pese a que en noviembre de 2019 la Mesa de Evaluación del Trabajo de la Maccih, con participación de representantes del gobierno de Hernández y de la OEA, rindió un informe recomendando su renovación. La molestia ciudadana fue aguda porque el gobierno de Hernández tomó la decisión ignorando las peticiones de la sociedad civil organizada, del gobierno de EEUU y de la Unión Europea. Además, se resintió como una acción artera, puesto que al final de diciembre de 2019, el Gobierno de Honduras y la OEA habían iniciado conversaciones formales para la renovación, y que el Gobierno había anunciado que trabajaba en una versión fortalecida del convenio, por lo que el anuncio realizado el 17 de enero de 2020 en cuanto a la decisión del presidente



Hernández de no renovar el convenio, y la consecuente disolución de la Maccih dos días después, fue tomada con estupor, y como una acción claramente a favor de la impunidad y en contra de los esfuerzos anticorrupción en Honduras.

Dentro de las motivaciones del presidente Hernández para procurar impunidad y cercenar los esfuerzos anticorrupción como la Maccih, sin duda destacaron intereses personales y de su familia, ante la posibilidad de persecución penal por sus vínculos con el narcotráfico. En mayo de 2019, fiscales estadounidenses presentaron documentos originalmente publicados en 2015 que revelaban que Hernández era objeto de una gran investigación de narcotráfico y lavado de dinero junto con su hermana Hilda y otras personas de su familia. En octubre de 2019 comenzó en EEUU un juicio por cargos de narcotráfico contra el hermano del presidente, Juan Antonio *Tony* Hernández Alvarado, acusación en la que se mencionó que su hermano Juan Orlando habría recibido un millón de dólares enviados por el narcotraficante mexicano Joaquín *El Chapo* Guzmán.

En julio de 2021, el presidente Hernández fue incluido en la lista de actores corruptos y antidemocráticos elaborada por el Departamento de Estado de EEUU, conocida coloquialmente como *Lista Engel*, hecho que se conoció públicamente hasta el 7 de febrero de 2022. El 18 de octubre de 2019, el hermano del presidente fue encontrado culpable de todos los cargos, y el 30 de marzo de 2021 se le impuso una condena de cadena perpetua más 30 años de cárcel. Los fiscales estadounidenses también señalaron a Juan Orlando Hernández como pieza clave en el tráfico de droga junto a su hermano, permitiendo a este último operar una red de transporte de al menos 185,000 kilogramos de cocaína, la cual operó por 15 años.

La acumulación de todos estos escándalos, más graves desatinos hacia el final del segundo período presidencial de Hernández, como la manera en la que abordó las denominadas *caravanas* de migrantes, pulverizaron su popularidad y credibilidad ante la ciudadanía. En este contexto se realizaron las elecciones generales de noviembre de 2021, en la que resultó ganadora de la elección presidencial Iris Xiomara Castro Sarmiento, esposa del expresidente Manuel Zelaya, por el Partido Libertad y Refundación (Libre). Este resultado tiene relevancia histórica para Honduras por varias razones, primero porque es la primera mujer hondureña en postularse como candidata a la presidencia de la República (habiendo participado en las elecciones de 2013, 2017 y en 2021), y en ganar la elección, luego porque rompe una larga historia de bipartidismo, ya que desde 1894 habían ganado la elección presidencial el Partido Liberal de Honduras (PLH) y el Partido Nacional de Honduras (PNH). En la elección de 2021, Castro derrotó a sus contrincantes con el 51.1% de los votos válidos, contra Nasry Juan Asfura Zablah del PNH con 36.9% de los votos, evidenciando el duro golpe que significó para el PNH haber sido el partido político de Juan Orlando Hernández, y Yani Benjamín Rosenthal Hidalgo del PLH con 10.0% de los votos, evidenciando que la mayoría del electorado del PLH, el partido con el cual Manuel Zelaya resultó electo en 2005, migró hacia Libre.



Como primer vicepresidente de la República o primer designado presidencial resultó electo Salvador Alejandro César Nasralla Salum, también por el partido Libre. Sin embargo, la candidatura vicepresidencial de Nasralla se produjo, ya que renunció a la candidatura presidencial de la Unión Nacional Opositora de Honduras (UNOH), formada por el Partido Salvador de Honduras (PSH), fundado por Nasralla en 2019, y el Partido Innovación y Unidad (PINU), resultado de una alianza de hecho de estas organizaciones con Libre. Como parte de esta alianza entre la UNOH y Libre, se acordó antes de las elecciones que Nasralla escogería a un diputado del PSH para presidir el Congreso Nacional.

Luego de la victoria electoral, y previo a asumir sus cargos el 27 de enero de 2022, la presidenta Castro y el vicepresidente Nasralla nombraron a Luis Redondo del PSH como presidente el Congreso Nacional, pero no obtuvo los votos necesarios. El 21 de enero la mayoría del Congreso votó por Jorge Cáliz de Libre, lo cual fue rechazado por la presidenta Castro. Esta situación creó un cisma en la bancada de Libre, toda vez Cáliz fue electo con 85 votos (20 más de los 65 requeridos), que incluyó a los 44 diputados del PNH, las minorías y 20 diputados de Libre que alegaron no haber sido tomados en cuenta cuando se realizó el acuerdo previo a las elecciones. En respuesta, el partido libre expulsó a 18 de estos 20 diputados, luego que dos se arrepintieran. Durante la sesión en el Congreso Nacional, se produjo un zafarrancho que quedó captado por la prensa, y las imágenes de los diputados liándose a golpes dio la vuelta al mundo, suponiendo un primer golpe político a la presidenta electa Castro y su gobierno.

La crisis por la disputa política y legal por la presidencia y la junta directiva del Congreso Nacional finalizó el 7 de febrero, en una reunión que contó con la mediación del expresidente Zelaya, ahora Primer Caballero de la Nación, y en la que Cáliz cedió la presidencia del Congreso a Redondo. Además, se acordó que los 18 diputados expulsados de Libre, retornarían a esa agrupación política. Pese a la solución de esta crisis interna y reintegrada la bancada de Libre, el oficialismo contaba entonces con los 50 diputados de Libre y los 10 diputados del PSH, totalizando 60, aún por debajo de la mayoría simple de 65. Es decir, para lograr la aprobación de legislación, el gobierno de la presidenta Castro queda obligado a negociar con la oposición principalmente con los 43 diputados del PNH y los 22 del PLH.



2.1 LA PRESIDENTA XIOMARA CASTRO EN EL PODER

Pese al cisma interno dentro del partido Libre de enero y febrero de 2022, el gobierno de la presidenta Xiomara Castro inició con niveles muy altos de popularidad, y a septiembre, una encuesta de la empresa CID Gallup⁴ reveló una aprobación del 62% a su gestión, igualando al presidente Gustavo Petro de Colombia, sugiriendo que en términos generales mantiene el grado de aprobación inicial. Sin duda, este apoyo popular a la presidenta Castro y su gobierno es el deseo de la ciudadanía dejar atrás los escándalos del gobierno de Juan Orlando Hernández y ver a Honduras en una senda de desarrollo inclusivo y democrático que empiece a atender las necesidades ingentes de la mayoría de la población, que subsiste sumida en la pobreza y la violencia.

Esto, porque el deseo de las y los hondureños es que su país sea una opción viable para mejorar su vida, y no ver a la migración forzada, principalmente hacia los EEUU, huir de su propio país, como la única opción, ya que la citada encuesta de CID Gallup muestra que el 47% de los consultados manifestó como muy probable migrar, si tuviera los recursos para hacerlo. Ese indicador se eleva a 60% si, además de quienes respondieron con una probabilidad muy alta, se incluyen a quienes dijeron que era algo probable la decisión de migrar.

Sin embargo, un nivel alto de apoyo popular y ciudadano no es suficiente. Numerosos y diversos analistas advirtieron que los desafíos del gobierno de la presidenta Castro son enormes y difíciles, porque muchos de ellos son de magnitud estructural, enraizados en la sociedad hondureña por décadas y generaciones. Además, los efectos negativos del golpe de Estado de 2009 continúan sensibles, especialmente manifestados en polarización aguda en todos los niveles sociales y políticos, y en muchos aspectos, al gobierno de la presidenta Castro le toca corregir los errores y problemas introducidos en el régimen *de facto* de Micheletti, pero preservados, y en muchos casos agudizados en los gobiernos de Lobo y Hernández. Durante décadas, el aparato estatal hondureño se configuró con características excesivamente permeables a la corrupción y al crimen organizado transnacional, al control y manipulación de las élites económicas, y no para ser el Estado efectivo que Honduras requiere para erradicar la grave problemática socioeconómica.

Ante la debacle antidemocrática y autoritaria, alcanzando niveles dictatoriales, que muestra especialmente el gobierno de Nicaragua, pero seguido cada vez más de cerca por los gobiernos de El Salvador y Guatemala, el triunfo electoral de la presidenta Castro posicionó a Honduras como una suerte de faro de esperanza en medio del manto de penumbra política que se tiende sobre el norte de Centroamérica. Tanto a nivel local como internacional, el cambio del en extremo ilegítimo y desprestigiado presidente Hernández, a la primera presidenta en Honduras, levantó expectativas muy altas, un sentimiento de optimismo y confianza en que las cosas pudieran mejorar. Estas expectativas muy optimistas naturalmente se tradujeron en presión sobre el nuevo gobierno por obtener resultados.

⁴ Véase <https://twitter.com/cidgallup/status/1580734295274303488>



Así, la dificultad de cumplir con estas expectativas tan altas se ha venido erigiendo como una de las principales amenazas para el gobierno de la presidenta Castro. Cuando al inicio de mayo de 2022 se cumplió la marca usual de los primeros 100 días de gobierno, las evaluaciones destacaron algunos avances, pero distaron de ser aplausos entusiastas, e incluso empezaron a advertir primeras señales de la peligrosa desilusión del electorado. En general se consideró que razones diversas han incidido en un arranque lento del gobierno, pero que, pese a las dificultades, el gobierno puede reportar como logros el cumplimiento de por lo menos 7 y avances en por lo menos 11 de las 21 promesas que la presidenta Castro hizo en su discurso inaugural.

En febrero, el Ejecutivo logró la aprobación de legislación que creó subsidios a la energía eléctrica y a los combustibles derivados del petróleo, incluso antes de la invasión rusa a Ucrania. En abril conquistó el que posiblemente es su principal logro en política fiscal, la derogación de la *Ley de las Zede*, impidiendo la creación de más de estas cuestionadas zonas, pero por cuestiones jurídicas, sin efecto retroactivo. También en abril logró la ampliación del presupuesto del Estado en L51 millones, destinados al pago de la deuda pública, estabilizar financieramente la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), e incrementos en las asignaciones para salud y educación.

Al inicio de mayo logró que el Congreso Nacional aprobara la *Ley especial para garantizar el servicio de la energía eléctrica como un bien público de seguridad nacional y un derecho humano de naturaleza económica y social*, que ordenó a la ENEE revisar todos los contratos de generación de energía eléctrica previamente suscritos, y que al momento de la aprobación de la ley no habían iniciado operaciones. Autorizó a la junta directiva y la gerencia general de la ENEE a revisar su recurso humano y reestructurarla administrativa y técnicamente. Declaró a Honduras en estado de emergencia en materia energética, instruyendo al Ejecutivo y a la ENEE implementar un Programa Nacional para la Reducción de Pérdidas, con el propósito de iniciar la evaluación y contratación de empresas para la construcción de represas, y fomentar la generación de energía con recursos renovables y controlar las inundaciones.

En materia de transparencia destaca como logro principal la derogación de la *Ley de clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y la defensa nacional*, posibilitando el acceso a información clasificada como reservada, violando el derecho de acceso a la información pública y los estándares y principios de transparencia. También creó la Secretaría de Estado en los Despachos de Transparencia y Anticorrupción, en sustitución a la cuestionada Secretaría de Transparencia del gobierno anterior. Para la atención a sectores específicos, destaca la creación de las Secretarías para el Desarrollo Social y de la Mujer.



Permanecían como sin cumplir o con avances escaso promesas relacionadas con el desarrollo agropecuario y la soberanía alimentaria, incluyendo la renegociación del tratado de libre comercio entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana. El nuevo gobierno no había logrado concretar medidas en materia de desarrollo agroforestal e industrial, promoción del turismo ni la disminución de la tasa de interés. Tampoco ha logrado erradicar todas las formas de criminalización de la protesta ciudadana, en tanto que se ha visto obligado a mantener una relación con las fuerzas armadas, que perpetraron material y operativamente el golpe de Estado de 2009, causando descontento, especialmente entre sus simpatizantes más radicales.

No ha avanzado en el planteamiento y convocatoria de una consulta popular sobre reformas constitucionales. Dañan la imagen del gobierno y minan el valor de sus esfuerzos por la transparencia y la lucha contra la corrupción la incorporación de familiares de la presidenta Castro en cargos públicos, así como la influencia posiblemente excesiva de su esposo en el Gobierno, el expresidente Manuel Zelaya, en tanto tampoco se ha concretado un acuerdo con la ONU para instalar una Comisión Nacional e Internacional para el Combate Frontal a la Corrupción y la Impunidad en Honduras (CICIH). Además, no se han concretado avances en cuanto a las promesas de lograr un gobierno digital y más abierto, pero reportó avances con la República de Corea, cooperante clave para el anterior Plan Maestro de Gobierno Digital.

Pese a que Honduras figura como los países más vulnerables a los efectos del cambio climático, el gobierno todavía no ha logrado avances en sus promesas de fondo en materia ambiental como frenar la minería a cielo abierto y las concesiones para la explotación de ríos, cuencas hidrográficas, parques nacionales y bosques nubosos, aunque un logro indiscutible es la liberación de seis defensores del río y la comunidad de Guapinol, en el norteño departamento de Colón. Además del cambio climático, otros deterioros globales como la guerra en Ucrania, han invisibilizado el efecto beneficioso de medidas como el subsidio a los combustibles, y el incremento en los precios ha excedido el monto del subsidio, creando en sectores de la población el efecto contrario al deseado, rechazo por el incremento neto, creando la sensación de que el gobierno no ha hecho lo correcto o ha sido insuficiente.

Los factores que dificultan análisis que evalúen y logren un balance objetivo entre los avances y los rezagos de la gestión hasta ahora del gobierno de la presidenta Castro, destaca la persistencia de un clima político polarizado, en la que el oficialismo se empeña en culpar a la administración anterior de todos los problemas, y la oposición política en intentar desmentirlo, señalando fallas y tropiezos, propios de cualquier gobierno. Sin duda, la queja de la presidenta Castro por haber recibido un «narco Estado» se vio respaldada en febrero de 2022 por la captura del expresidente Juan Orlando Hernández, cuya extradición fue requerida por el gobierno de EEUU por delitos de narcotráfico, la cual se concretó en abril, y se espera que su juicio en una corte de Nueva York inicie en enero de 2023. Este hecho generó un contraste dramático entre la imagen del nuevo gobierno encabezado por Castro, y la del anterior, encabezado por un presidente cuya imagen pública ahora era engrilletado y conducido a EEUU como un criminal vinculado al narcotráfico, para ser enjuiciado en el extranjero.



Sin embargo, paulatinamente conforme se acerca el final del primer año de gobierno de la presidenta Castro, la narrativa de culpar al gobierno anterior de todos los problemas, aún con ese contraste dramático, va perdiendo peso y credibilidad, y se agudiza la presión por continuar mostrando resultados y cumplir las promesas de campaña.

También, conforme avanza el período de gobierno, preservar y estimular el respaldo de su base electoral se torna un factor cada vez más decisivo para poder avanzar en su agenda y plan de gobierno. Esto porque muchas de las medidas adoptadas en lo que va de 2022 están impactando a los sectores que habían gozado posiciones cómodas y hasta privilegiadas en los gobiernos anteriores, generando descontento y alentando la formación de alianzas opositoras. Este podría considerarse un proceso normal en todo gobierno, especialmente con posicionamientos ideológicos progresistas, de izquierda o centro izquierda, pero en el caso de Honduras alimenta temores heredados del golpe de Estado de 2009. Debe considerarse con atención que la presidenta Castro es la esposa del expresidente Zelaya, depuesto en el golpe, por precisamente impulsar una agenda agresiva de reformas progresistas que logró articular y movilizar a los grupos económicamente más poderosos y conservadores, las fuerzas armadas y el apoyo de sectores afines en otros países de la región que vieron en Zelaya una amenaza regional.

Entre las medidas que posiblemente más han generado malestar en el empresariado privado hondureño, sin duda destaca la aprobación de la *Ley especial para garantizar el servicio de la energía eléctrica como un bien público de seguridad nacional y un derecho humano de naturaleza económica y social*. En particular, representantes de la Empresa Energía Honduras (EEH), denunciaron tratos intimidatorios y descalificaron a Erick Tejada, ministro de Energía, supuestamente por carecer de conocimientos en materia de energía. Las quejas de la EEH han sido respaldadas por diputados de la oposición, especialmente del PNH. No obstante, Hugo Noé Pino, diputado de Libre, presidente de la Comisión de Energía y vicepresidente del Congreso Nacional, desmintió estas acusaciones, explicando que, previo a su aprobación, la ley sí fue socializada con empresarios, la sociedad civil y representantes de las comunidades, coincidiendo en las graves deficiencias del subsector eléctrico y la necesidad de las acciones emprendidas.

También está siendo causa de malestar y rechazo la intención de las autoridades fiscales de impulsar en el Congreso Nacional la aprobación de una ley que suprima las exenciones, exoneraciones y otros tratamientos tributarios diferenciados que, en vez de ser incentivos fiscales a la inversión y la generación de empleo, legítimos, efectivos y transparentes, han degenerado en privilegios abusivos, onerosos e inefectivos. Sin embargo, en las discusiones prevalece el consenso sobre la necesidad de ordenar estas formas de gasto tributario, por lo que, en general, las quejas del sector privado empresarial suelen ir desde la descalificación de las autoridades, alegando que carecen de conocimiento técnico e inexperiencia, hasta insuficiencia en los espacios para dialogar o negociar el contenido de la propuesta.



Es previsible que no solo continúen, sino además se incrementen y agudicen este tipo de descalificaciones y reacciones de rechazo por el sector privado empresarial y la oposición política, generadas por la molestia de ver cesados privilegios o por cambios en las reglas del juego político y económico. De hecho, estos sectores están operando ya en la arena comunicacional y mediática.

Para enfrentar estas acciones, el gobierno de la presidenta Castro debe redoblar esfuerzos por fortalecer la unidad y la cohesión interna de las fuerzas políticas oficialistas. Esta no es una tarea menor, como lo demostró la intentona de un cisma en la bancada de Libre en enero y febrero de 2022. Sin embargo, los riesgos persisten toda vez las tensiones persisten dentro de las corrientes dentro de la bancada de Libre, y se agudizan las tensiones con diputaciones disidentes, como la de Delia Beatriz Valle Marichal.

Históricamente las fuerzas político partidarias de izquierda o de corte progresista que triunfan electoralmente, lo han logrado gracias a alianzas, y el caso de la presidenta Castro y el partido Libre no es la excepción. Como se explicó, la victoria electoral se alcanzó por la alianza entre Libre y la UNOH (PSH + PINU), el oficialismo en la legislatura actual está integrada nominalmente por 49 diputaciones de Libre, 10 del PSH y 1 del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Dentro de esta alianza parlamentaria oficialista, existen diferencias naturales entre organizaciones partidarias aliadas, incluyendo diversidad ideológica, con Libre mayoritariamente posicionada en la izquierda, mientras que en el PSH existen posiciones de centro y centro derecha. Además de la ya analizada división interna entre los diputados de Libre, asociada a los eventos de enero de 2022, en el PSH también hay indicios de tensión interna entre la mayoría de los diputados y el presidente Luis Redondo.

Además de los esfuerzos de fortalecimiento interno, para aprobar legislación la bancada oficialista está obligada a negociar con la oposición representada en el Congreso Nacional principalmente el PNH y el PNL, ya que el oficialismo continúa sumando 60 votos, por debajo de la mayoría simple de 65. Ahora bien, estos esfuerzos no se limitan a las negociaciones dentro del hemiciclo parlamentario, sino deben trascender a los ámbitos sociales y políticos, toda vez las fuerzas de oposición están sujetas a la influencia, y en algunos casos coordinación con el sector privado empresarial, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, la prensa y los medios de comunicación y otros sectores. En el corto plazo, la aprobación del presupuesto para 2023 y de la propuesta legislativa para eliminar las exoneraciones fiscales injustificadas serán desafíos mayúsculos para el oficialismo, en el que deberán demostrar sus habilidades políticas para superarlos.

Es decir, así como la fuerza política liderada por la presidenta Castro requirió alianzas para asegurar la victoria electoral, conforme el período de gobierno avanza, se hace patente la necesidad de espacios democráticos que permitan alcanzar acuerdos para gobernar. Esta necesidad es crítica en las acciones de gobierno que requieren aprobación del Congreso Nacional. Por supuesto, la política fiscal ocupa un lugar prioritario, toda vez sus principales instrumentos como el presupuesto o instrumentos de política o administración tributaria, la deuda pública, entre otros, requieren la aprobación del poder Legislativo.



III. CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y FISCAL

Pese a sus fortalezas múltiples y potencial para desarrollo, su ubicación geográfica estratégica y una población joven y en crecimiento, Honduras continúa siendo uno de los países más pobres y desiguales del hemisferio occidental. Los datos oficiales muestran que en 2019 el 59.3% de los hogares hondureños se encontraba en condiciones de pobreza relativa y el 36.7% en pobreza extrema. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el 38.1% de las personas vive en hogares con ingreso per cápita de un dólar estadounidense al día o menos, y la concentración del ingreso medida por el índice de Gini es de 52.1%.

Gran parte del problema de la pobreza en Honduras está asociada a la incapacidad del aparato productivo para generar empleos dignos. Según el INE (2020), EN 2020 la tasa de desempleo fue de 10.9% de la población económicamente activa (PEA), mayor al 5.7% en 2019, resultado del impacto de la pandemia. La informalidad laboral es un problema muy agudo, con el 82.6% de la población trabajadora en 2017.

En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020), Honduras es clasificado como un país de desarrollo humano medio, en la posición 132 a nivel mundial y por debajo de todos los demás países centroamericanos. La expectativa de vida de es de 75.3 años, media de años de escolaridad de 6.6 y un ingreso per cápita, en paridad de poder adquisitivo de 2017 de USD 5,308, todos por debajo de los valores medios de Latinoamérica, el Caribe y del mundo. La calificación general del IDH de 0.634 puntos retrocede 0.256 puntos como consecuencia de la desigualdad, ya que el 40.0% de la población de menores ingresos obtiene solamente el 10.4% de los ingresos totales, mientras que el 10.0% más rico posee el 39.1% de los ingresos totales. Además, los datos muestran desigualdad profunda por género, etnia y ubicación geográfica.

Honduras es considerado uno de los países más vulnerables al cambio climático. En 2020 se confirmó esta situación, ya que los huracanes *Eta* e *Iota* dejaron deslizamientos de tierra, daños en infraestructura y cosechas, fallecidos y muchas familias afectadas.

En materia de seguridad ciudadana, los datos de Insight Crime (2022) ubican a Honduras como el país más violento de Centroamérica, con una tasa de homicidios de 38.6 por cada 100,000 habitantes. Según esta fuente, Honduras es uno de los centros de operaciones del narcotráfico más importantes entre Suramérica y México, que pasó prontamente de ser un centro de tránsito para las drogas a transformarse en fuente de producción.



La pobreza generalizada, la delincuencia organizada, la falta de oportunidades efectivas de trabajo, obligan a números crecientes de hondureños a migrar, especialmente hacia los EEUU. El fenómeno migratorio se ha acentuado en los últimos años, cuando caravanas de migrantes, desafiando las inclemencias que implica el traslado hacia los Estados Unidos y la represión policial de los gobiernos vecinos.

Esta realidad social contrasta con la estabilidad macroeconomía, caracterizada por crecimiento, control inflacionario, estabilidad cambiaria y un aparente control del saldo de la deuda del sector público. En promedio, la economía hondureña creció 3.7% durante el período 2011-2019, antes de contraerse 9.0% en 2020, debido a la pandemia. Pese a que la recuperación económica inició con dinamismo en 2021 con crecimiento de 12.5%, se espera que en 2022 el crecimiento retorne a sus niveles usuales previos a la pandemia. Pese a esta evolución, se estima que la dinámica económica reportada en 2021 y la esperada en 2022 no recuperarán totalmente las pérdidas ocasionadas por la pandemia, con efectos sobre ciertos sectores económicos, principalmente en el empleo.

Aun cuando la economía hondureña luce relativamente dinámica, especialmente si se compara con otros países de la región, continúa sin lograr volúmenes mayores de inversión innovadora que no solo aumenten la producción, sino además generen empleo bien remunerado, y paulatinamente transformen el esquema económico, para que los resultados del esfuerzo nacional se distribuyan de forma más eficiente y justa. La inversión se redujo de 26.0% del PIB en 2011 a 22.7% del PIB en 2019 y 18.7% del PIB en 2020, con una recuperación a 24.0% del PIB en 2021. Los principales factores que explican estas reducciones incluyen la pérdida de competitividad internacional según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2019), que ubica a Honduras en la posición 101 de 141 países, habiendo retrocedido en los últimos años desde la posición 88 alcanzada en 2016, y con serias limitaciones en: calidad y capacidad institucional, infraestructura, adopción de tecnología de comunicaciones, capacitación del recurso humano, funcionamiento del mercado laboral, tamaño del mercado, dinamismo empresarial y capacidad de innovación.

En 2021 el flujo de remesas que envían los migrantes hondureños permitió simultáneamente mantener el nivel de consumo de gran parte de la población, la estabilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos y del tipo de cambio. Las remesas internacionales representaron alrededor del 27.0% del PIB, muy por encima de las exportaciones de mercancías generales de 19.6% del PIB. Esto, tomando en cuenta que en 2021 las exportaciones crecieron, producto de la dinámica en el café, aceite de palma, hierro y sus manufacturas, plásticos, oro, frutas y camarones, aunque con bajas en las exportaciones de banano, azúcar y jabones. Además, se registró crecimiento en los bienes para transformación (maquila), representando alrededor del 49.0% de las exportaciones totales, principalmente prendas de vestir, tejidos, hilados y artículos textiles. En 2021 el valor de las importaciones creció 47.6%, asociado a la recuperación económica y el aumento de algunos precios clave, como el de los combustibles, que además representan alrededor del 14.2% del total. Las materias primas y productos intermedios, especialmente para la industria, representaron el 28.6% de las importaciones, mientras que los bienes de consumo alcanzaron el 31.7% del total.



En 2021 la inflación interanual alcanzó 5.32%, ligeramente por encima de la meta de inflación establecida por el Banco Central de Honduras (BCH), consecuencia del alza de precios en algunos alimentos, pasajes, electrodomésticos, muebles y comidas fuera del hogar. Además, fue mayor a la registrada en los últimos años, posiblemente por el empuje en la demanda por la recuperación económica, pero también por el incremento de los precios al combustible. Como consecuencia de la guerra en Ucrania, en 2022 se han incrementado algunos precios internacionales, especialmente de los combustibles derivados del petróleo, y provocaron un rápido aumento general de precios a nivel global, por lo que se espera que la inflación en Honduras al cierre de 2022 exceda la meta del BCH.

En cuanto a la política fiscal de Honduras, los ingresos tributarios son la principal fuente de financiamiento del presupuesto con el 90.6% del total en 2021, siendo el resto ingresos no tributarios con 6.3% del total y el restante 3.2% los ingresos de capital. En promedio, durante el periodo 2017-2021 la carga tributaria fue 17.3%, con un extraordinariamente bajo 14.8% en 2020, asociado al impacto de la pandemia. El peso de los impuestos indirectos es el mayor de Centroamérica, con 69.6% del total en 2021, de los cuales la mayoría, el 48.2%, corresponde a la recaudación del impuesto sobre ventas (7.6% del PIB).

También caracteriza a Honduras un gasto tributario muy alto. El Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2022-2025 incluye una estimación del gasto tributario asociado a tratamientos tributarios diferenciados de 6.8% del PIB para 2022, equivalente al 36.0% de la recaudación esperada, el nivel más alto de Centroamérica. De este gasto tributario estimado, en el impuesto sobre la renta (ISR), alrededor del 84.6% procede de tratamientos tributarios especiales a personas jurídicas, y alrededor de 2.4% del PIB se destina a reducir la carga tributaria de empresas. Además, de las empresas que reciben tratamientos tributarios especiales en zonas libres, alrededor del 29.3% deja de pagar más impuestos de lo que exporta, mientras el 41.4% dejan de pagar impuestos en exceso a los costos laborales asociados. El costo medio por empleo creado por las empresas clasificadas en las zonas libres es de L.3,206.05, superior al salario mínimo, sin considerar otros beneficios.

En 2021 el gasto público ejecutado por el Gobierno Central equivalió al 26.8% del PIB, de los cuales 2.7% del PIB correspondieron a las amortizaciones de la deuda pública y que representaron el 10.1% del techo presupuestario de gasto. Sin considerar estas amortizaciones, el 78.1% correspondió a gastos corrientes y el restante 21.9% a gastos de capital, destacando en estos últimos las asignaciones a los fideicomisos con los que se realizan transferencias y donaciones de capital, representando cerca del 10.0% del gasto total. El pago de los intereses de la deuda pública representó el 11.7% del gasto ejecutado, el 3.1% del PIB, uno de los rubros más grandes, implicando un creciente nivel de desviación de recursos que debieran dirigirse a la atención de necesidades de la población.

El gasto público en educación representó el 20.5% del total ejecutado en 2021, pero, pese a esta importancia financiera, estudios han señalado productividad baja en el sistema educativo hondureño que, en promedio, tiene un presupuesto más grande que el de otros países centroamericanos, pero con menores resultados. Sigue la salud pública con el 10.3% del gasto total, insuficiente para garantizar este derecho fundamental, especialmente a quienes viven en las áreas rurales. El peso en



el gasto público total de los aspectos económicos e infraestructura fue 7.7%, de la administración pública 22.1% y los aspectos ambientales y sociales 8.8%. Otros aspectos adicionales a las prioridades que muestra esta estructura son desafíos muy importantes como que las asignaciones financieras no están vinculadas con metas y resultados para el desarrollo, niveles altos de ineficiencia y opacidad, carencia de espacios para la participación ciudadana en el ciclo presupuestario, y, sobre todo, ineffectividad para mejorar el bienestar de la población.

En los últimos años, las autoridades hondureñas y las instituciones financieras internacionales (IFI) promovieron como principal estrategia la implementación de un plan de austeridad fiscal, guiado por la adopción de una regla fiscal, con el objetivo de reducir el nivel del gasto público, y con ello moderar el déficit fiscal y la demanda de recursos del crédito público. Estos objetivos no se alcanzaron como se esperaba debido a diversidad de factores, que incluyeron la creciente opacidad y corrupción en el funcionamiento del aparato público y el déficit de las empresas del Estado. Destaca el déficit financiero de las empresas públicas de los subsectores eléctrico y telecomunicaciones de por lo menos 0.7% del PIB.

Sin embargo, estos objetivos debieron abandonarse, por lo menos temporalmente, ya que ante el impacto de la pandemia y los huracanes *Eta* e *Iota* en 2020, forzó al gobierno hondureño a adoptar una política fiscal contracíclica, es decir, a aumentar el gasto público en momentos de crisis o contracción económica. En el marco de esta política, el déficit fiscal del gobierno central se incrementó significativamente, al pasar de un promedio de 2.4% del PIB en el período 2017-2019, a 7.0% del PIB en 2020 y 5.0% del PIB en 2021.

Como resultado de esta política contracíclica, el saldo de la deuda pública del Gobierno Central experimentó un salto en 2020, al pasar de 48.7% del PIB en 2019 a 58.9% del PIB en 2020 y 55.7% del PIB en 2021, luego de algunas medidas de austeridad fiscal y el inicio de la recuperación económica. Del saldo total en 2021, el 52.9% corresponde a deuda pública contratada con acreedores externos y el restante 47.4% con residentes nacionales. Aun cuando esta composición del saldo de la deuda parece balanceada, existen diferencias importantes en cuanto a su costo, debido tanto al tratamiento especial a Honduras por formar parte de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), y porque el financiamiento interno, especialmente con los bancos privados, es sumamente caro. La tasa de interés implícita para el período 2012-2021 alcanzó 6.3%, pero la correspondiente al endeudamiento interno fue 10.8%, mientras que la del endeudamiento externo fue 3.1%.

El crecimiento abrupto del saldo y el costo de la deuda pública constituye una amenaza a la estabilidad económica del país y a la posibilidad de ejecutar políticas públicas con impacto positivo robusto y rápido sobre la población. El marco de planificación fiscal de mediano plazo hasta 2021 tiene el propósito exclusivo de definir el tamaño fiscal, con el objetivo de estabilizar la deuda pública, sin evaluar la creación de espacios fiscales para impulsar mejoras en el desarrollo socioeconómico de la población. Esta visión crea en Honduras una brecha entre la planificación estratégica para el desarrollo y la planificación fiscal.



Al igual que en el resto de Centroamérica, los indicadores de transparencia de Honduras se han deteriorado significativamente en los últimos años, al extremo que la región puede considerarse una de las fiscalmente más opacas y que las autoridades gozan de discrecionalidad excesiva. En el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional el 25 de enero del 2022, Honduras obtuvo una calificación de 23 puntos, ubicándose en la posición 157 de 181 países, con lo que, junto a Guatemala y Nicaragua, son los países centroamericanos en el cuartil inferior, es decir, figuran dentro de los países percibidos como más corruptos. La calificación de Honduras es ligeramente mayor a la de Nicaragua, Haití y Venezuela (20, 20 y 14, respectivamente). Sin embargo, esta no ha sido siempre la situación, ya que en 2015 Honduras obtuvo 31 puntos y se ubicó en la posición 111, por lo que la percepción de la corrupción en el país se ha deteriorado agudamente en la última década, retrocediendo 46 posiciones en este índice.

Este deterioro no es una conclusión exclusiva del índice que calcula Transparencia Internacional. La última edición del Global Corruption Barometer (2019) mostró que el 54% de la población hondureña consideró que la corrupción se incrementó y que el 28% de los usuarios de los servicios públicos habían pagado un soborno en los últimos doce meses. La edición de 2017 del Índice de Desviación de Fondos Públicos del Foro Económico Mundial calificó a Honduras con 2.5 de 7.0 (35.7) puntos, pero luego de una actualización del indicador en 2018, ahora denominado Incidencia de la Corrupción, en 2019 Honduras recibió una puntuación de 29, similar a anterior, evidenciando que la percepción de la corrupción no solo es muy alta, sino que permaneció sin mejoras. En su última actualización de 2019, el Índice de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership, calificó a Honduras con 59 puntos, arriba de los 54 obtenidos en 2017, reportando «alguna disponibilidad» de la información pública sobre la situación fiscal.

En materia de transparencia tributaria, a diferencia sus países vecinos en Centroamérica, el código tributario de Honduras incluía normas que adoptaron el principio de renta mundial. Sin embargo, este avance fue suprimido resultado de un acuerdo entre el Gobierno y el sector privado empresarial, argumentando «dificultades de control». Entre otros aspectos, este retroceso dificulta el combate a los flujos ilícitos de capital, especialmente de los derivados de la manipulación de precios de transferencia y otros elementos relacionados con el Marco Inclusivo de BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), iniciativa impulsada por la OCDE. Honduras no se ha comprometido con intercambios de información tributaria, y aún no ha sido calificada por el Foro de Transparencia Global de la OCDE, ya que su incorporación fue tardía, y no participó en la primera ronda de evaluaciones, pudiendo ser evaluada en la segunda ronda.

La opacidad y la falta de voluntad política para combatir el lavado de dinero y de los flujos ilícitos de capitales, se refleja en la inclusión de políticos y empresarios hondureños en las filtraciones documentales conocidas como *Pandora Papers* y *Panama Papers*. En 2021 Global Financial Integrity estimó que el 18.6% del comercio internacional de Honduras en 2018 mostraba algún grado de deformación en su valoración internacional, dando origen a flujos ilícitos de capital por USD2,574.0 millones, equivalentes al 10.7% del PIB.



IV. RECOMENDACIONES PARA UN ACUERDO FISCAL EN HONDURAS

Conforme se acerca el final del primer año del gobierno de la presidenta Xiomara Castro, ella y el liderazgo hoy en el poder en Honduras debe demostrar madurez y pericia política al evaluar su situación actual, y plantear la estrategia a implementar en el segundo año y los restantes. Esta estrategia debe tomar en cuenta la realidad de que, incluso antes de la toma de posesión el 27 de enero de 2022, el oficialismo constató la realidad de riesgos de cismas y tensión internos, y con ello una necesidad temprana de negociar, entonces todavía no con la oposición, sino en sus frentes internos, lo cual logró hacer con éxito, ya que hasta ahora ha mantenido unida la alianza que lo llevó al poder.

En esta evaluación de su situación actual, los estrategas del gobierno deben reconocer que algunos de las medidas más importantes en 2022 han sido logros porque han constituido cambios y correcciones a privilegios y esquemas que se daban por sentados, y que naturalmente están afectando a sus beneficiarios directos, los cual los torna en adversarios, que harán todo lo que esté a su alcance por recuperar el *statu quo*. De momento, surgen con claridad dentro de estos sectores afectados y adversarios los empresarios privados del subsector eléctrico, en especial los generados y la EEH, los cuales no tienen otra opción sino oponerse a la *Ley especial para garantizar el servicio de la energía eléctrica como un bien público de seguridad nacional y un derecho humano de naturaleza económica y social*.

Las tensiones con el sector privado empresarial seguramente se agudizarán conforme avance el proyecto de una ley que suprima las exoneraciones fiscales que han devenido en privilegios fiscales injustificados. Debe tomarse muy en cuenta que Honduras es un ejemplo hemisférico en el que se han abusado de estos tratamientos tributarios diferenciados, por lo que el proyecto de ley sí tiene justificación y sustento técnico, ya que existen datos y análisis que muestran que estas exoneraciones no generaron, ni están generando los beneficios en términos de generación de empleo y de atracción de inversiones de calidad. No obstante, la sola existencia de muchas empresas hondureñas depende de estas exoneraciones, por lo que aplicar las correcciones necesarias inevitablemente generará rechazo y protesta, generando el riesgo que se propague a los sectores no afectados o se le dé un tinte ideológico exagerado o anacrónico.



Ahora bien, como principio y directriz de la estrategia que diseñe e implemente el gobierno debe ser la de intentar dialogar y negociar con todos los sectores legítimos, pero definitivamente rechazar cualquier negociación o acuerdo con sectores sobre los que pesen señalamientos serios de corrupción, vinculados con el crimen organizado, incluyendo actividades como el narcotráfico, el lavado de dinero y otros activos, o el tráfico de personas. El gobierno de la presidenta Castro debe continuar marcando la diferencia respecto a sus predecesores quizá con tres objetivos principales; confirmando su prioridad para las grandes mayorías hondureñas, especialmente las más necesitadas; vocación democrática auténtica y legítima, dejando atrás el autoritarismo y las prácticas represivas; y, su honestidad vía acciones contundentes en contra de la corrupción y el crimen organizado. Debe demostrar que es posible romper el *statu quo* que han mantenido los denominados «dueños del país», pero manteniéndose firme en estos tres objetivos.

Con estas premisas, se plantean las siguientes recomendaciones, que podrían apoyar la gobernabilidad y la implementación de sus políticas, incorporándolas como elementos de una estrategia para alcanzar acuerdos en áreas diversas, incluyendo la política fiscal.

4.1 BASES

1. **FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY.** Cualquier esfuerzo para impulsar un acuerdo fiscal se debe fundamentar en la Constitución Política de la República y el ordenamiento jurídico del país.
2. **EQUILIBRIO ENTRE ASPECTOS POLÍTICOS Y TÉCNICOS.** Aunque, en general, estos son netamente políticos, y no acuerdos entre técnicos, se requiere que el liderazgo sea político, sin menospreciar ni descuidar la necesidad e importancia del acompañamiento y el sustento técnicos. En lo político se recomienda operar y trabajar para crear condiciones previas como la disposición al diálogo e incrementar la confianza entre quién convoca y los actores a involucrar. En lo técnico, se recomienda crear un consejo técnico plural, de preferencia integrado por hondureños, el cual podría ser apoyado por la cooperación internacional.
3. **SE REQUIERE VISIÓN ESTRATÉGICA.** Todos los numerosos y diversos temas asociados a la política fiscal son importantes, pero el pacto debería abordar un número reducido, posiblemente tres, o a lo más cinco temas valorados como estratégicos. El Gobierno ya ha planteado uno, la supresión de exoneraciones fiscales injustificadas. El proceso político debería analizar problemas tanto estructurales como coyunturales, con una visión estratégica de largo plazo que contribuya a definir compromisos que vayan de lo simple a lo complejo. Es un proceso que se debería entender como un punto de partida para analizar la problemática por capas o niveles en función de los intereses de los actores involucrados.



4. **RECONFIGURAR LA POLÍTICA FISCAL.** Se debe concebir como una oportunidad para discutir, evaluar y definir la política fiscal como una política de Estado y un instrumento democrático de desarrollo económico y social. Debe orientarse a facilitar el tránsito de una ciudadanía tributaria, que solo paga, a una ciudadanía fiscal, que además de pagar impuestos, es sujeta de derechos fundamentales, garantizados por el Estado, y realizados a través del gasto público, y que demanda y audita socialmente la transparencia en la gestión pública.
5. **EL DIÁLOGO ANTES DEL DIÁLOGO.** Se debe desarrollar una fase preparatoria para acordar los objetivos del diálogo, la metodología, el cronograma de trabajo y una revisión de los actores que se incluirán en cada fase del proceso. Esto permitirá delinear una hoja de ruta flexible y adecuada para la realidad hondureña, que permita evaluar resultados y acordar medidas correctivas cuando existan desviaciones a los objetivos y metas.
6. **EVITAR DESGASTAR EL DIÁLOGO.** Los actores en el proceso deben comprender los fines que se persiguen con el diálogo, para evitar que se desvirtúe como una táctica dilatoria para postergar la toma de decisiones estratégicas, típicamente las medidas de política tributaria. Tampoco debe paralizar la actuación de las instituciones públicas o que derive en un simple proceso de conversación sin resultados técnicamente sustentados y políticamente viables.

4.2 COMPONENTES O EJES TEMÁTICOS QUE PODRÍAN INTEGRAR UN ACUERDO FISCAL EN HONDURAS

La experiencia internacional muestra que todo acuerdo fiscal requiere establecer objetivos claros en las esferas económica, social y política, que puedan ser cumplidos de una forma técnicamente adecuada, ser políticamente viables y se pueda medir su cumplimiento (Fundación Jubileo, 2013). Definir adecuadamente los objetivos y componentes de un acuerdo fiscal implica definir una agenda estratégica que atienda los temas estructurales que identifican los diagnósticos de las finanzas públicas. Descuidar esta perspectiva puede provocar el error de elaborar e incluir una lista extensa de temas, probablemente importantes, pero que no contribuiría a resolver la problemática fiscal del fondo.

Siguiendo los temas que identifica Molina et al (2013), algunos de los insumos que brindaron los entrevistados se relacionan con:

1. **VISIÓN DEL ESTADO Y PRECISIÓN DE SUS RESPONSABILIDADES ESTRATÉGICAS.** El diálogo debe incluir una discusión sobre el rol del Estado en la economía. Además, definir proyectos estratégicos



prioritarios y consistentes con el proyecto de país que impulsa el proyecto político que lidera la presidenta Xiomara Castro. Un acuerdo social amplio debería priorizar, por ejemplo, políticas públicas sobre empleo, educación, salud y vivienda. En este sentido, el acuerdo fiscal debería incluir dentro de sus aplicaciones operativas acercamientos con el sector privado empresarial para aclarar y fortalecer el plan actual de generación de empleo

Prioridad especial para el Gobierno debería ser la presentación y explicación a fondo de la importancia estratégica de programas como *Red Solidaria*, caracterizándolo como la apuesta principal de la administración de la presidenta Castro, alejado del modelo privatizador que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia expulsó del ordenamiento jurídico hondureño. Deben acordarse medidas orientadas a concretar la reforma del Estado, las cuales podrían incluir la discusión sobre los cambios hacia una estructura tributaria progresiva que favorezca el incremento de la recaudación y la mejora de la calidad del gasto público.

2. **LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS, OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL.** Se debe aspirar a construir una agenda estratégica que persiga: a) recuperar el concepto de política fiscal integral enlazada con los objetivos estratégicos de país y que permita atraer inversiones; b) definir una política de ahorro público, más allá de la idea simplista de la austeridad; c) definir una política de inversión pública, asegurando su financiamiento y una programación como política de Estado, más allá de horizontes fijados por los períodos presidenciales de 4 años; d) definir la política de ingresos, más allá de la atención de emergencias coyunturales; e) definir mecanismos y estrategia de endeudamiento público para el desarrollo; y, f) promover una reforma administrativa.
3. **FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA RELACIONADA CON LA POLÍTICA FISCAL.** Evaluar las fortalezas del Estado hondureño para determinar su capacidad para implementar el acuerdo, recaudar efectivamente, administrar eficientemente los recursos, y en general, generar credibilidad en la ciudadanía de que no habrá derroche ni corrupción. Por ejemplo, en el caso especial y prioritario del programa *Red Solidaria*, el acuerdo fiscal debe allanar el camino en el Congreso Nacional para la aprobación de una ley marco para ese programa.



4.3 CONDICIONES NECESARIAS PARA PROMOVER UN ACUERDO FISCAL

Un factor de contexto favorable para la promoción de un acuerdo fiscal se relaciona con el hecho de que la presidenta Xiomara Castro mantiene altos niveles de aprobación, por lo que, hacia el final del primer año de su gestión, su gobierno aún no muestra signos de desgaste excesivo, seguramente porque para la ciudadanía el contraste con la debacle que fue el final del gobierno de Juan Orlando Hernández continúa vivo y vigente. Este factor constituye una ventana de oportunidad, proporcionándole margen para alcanzar acuerdos sociales, políticos y económicos. Sin embargo, como expuso en las secciones anteriores de este documento, conforme avanza el período de gobierno se agudizan las demandas ciudadanas por resultados, a la vez que se intensifican la articulación y las acciones de los sectores afectados por las políticas aprobadas y en proceso, incrementando la necesidad de iniciar un diálogo político y social que desemboque en un acuerdo fiscal en el que se tomen decisiones sobre los principales retos fiscales.

En este contexto, la promoción de un acuerdo fiscal en Honduras requiere por lo menos las dos condiciones siguientes: 1) bases de confianza y credibilidad; y, 2) apertura y disposición al diálogo de los actores que participarían en el proceso de negociación. Sobre la primera condición, para desarrollar un proceso de diálogo democrático que desemboque en un acuerdo fiscal, la principal fuente de legitimidad es la presidencia de la República. Este criterio coincide con las recomendaciones de los expertos en el tema, los cuales indican que un camino estratégicamente aconsejable es promover el acuerdo fiscal en los primeros meses de mandato del nuevo presidente, o en su defecto, cuando este goce de altos niveles de popularidad, que es justamente el caso de la presidenta Castro, de manera que ese factor sirva para alinear a los legisladores detrás de los objetivos e instrumentos del acuerdo (Rodríguez y Díaz, 2013: 352). Con relación a la segunda condición, el Ejecutivo debe demostrar voluntad política, realizando los primeros acercamientos en un contexto de *diálogo antes del diálogo* y avanzando en el cumplimiento de promesas de campaña de alto valor estratégico, como la instalación de la CICIH.

Pero, la realidad actual muestra que, por un lado, existen tensión, diferencias ideológicas profundas e incluso animadversión entre las autoridades gubernamentales y miembros del sector privado empresarial, organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos de oposición en el Congreso Nacional. Por otro, sectores radicales dentro del oficialismo insisten en sobredimensionar sus cuotas de poder, y por ello insisten en creer que el Gobierno de la presidenta Castro debe imponer sus decisiones, una visión que pasa por alto que el oficialismo no tiene mayoría simple en el Congreso Nacional, y el riesgo divisiones y conflictos internos que generan esas posiciones radicales. Sin embargo, pese a esta realidad, el camino al diálogo no se encuentra bloqueado totalmente, ya que no todas las posiciones son radicales, tanto en el gobierno como en el sector privado empresarial.



4.4 ¿QUIÉNES DEBEN LIDERAR LA CONVOCATORIA? ¿QUÉ OTROS ACTORES DEBEN PARTICIPAR?

De acuerdo con la información recopilada sobre la experiencia de acuerdos fiscales en la región, existen varias lecciones a considerar sobre los actores que participaran en un proceso de esta naturaleza:

1. Además del sector público, incluyendo a los tres poderes del Estado y del sector privado, es vital contemplar la incorporación de expresiones diversas de la sociedad civil, comunidad internacional, instituciones financieras internacionales, iglesias, entre otros. El error más común de estos procesos es negociar únicamente *a dos bandas*, porque la naturaleza de estos acuerdos amplios va más allá de los intereses de las autoridades y de los empresarios. En cuanto a la representación de la sociedad civil organizada, es importante abrir espacios a expresiones nuevas, con cuotas altas de legitimidad y credibilidad, como, por ejemplo, la Mesa Ciudadana.
2. Después de la identificar los actores, una alternativa para asegurar que la participación no entrampe el proceso de concertación es segmentar y prever su incorporación por niveles, según las etapas del proceso. A medida que los esfuerzos vayan caminando, resulta propicio sumar nuevos actores.
3. Las etapas pueden brindar orientación sobre el perfil de actores que se requieren. Por ejemplo, en Honduras podrían identificarse actores para diseñar el diálogo, integrar el grupo técnico de acompañamiento y apoyo, la coordinación y realización de consultas, la toma de decisiones para el acuerdo final, la suscripción del acuerdo y el seguimiento o verificación del cumplimiento.

Para convocar al diálogo, la principal responsabilidad debería recaer en la presidenta Xiomara Castro, quien podría asumir estratégicamente esta iniciativa como un proceso de gestión política que implica negociar y concertar con otros actores de la sociedad hondureña. En la fase operativa o de negociación, existen coincidencias sobre el rol de liderazgo que deberían jugar las autoridades de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Servicio de Administración de Rentas (SAR), con facultades delegadas por la presidenta y el partido Libre. La experiencia demuestra que el primer esfuerzo para un acuerdo fiscal debe ser dentro del Ejecutivo, pues debe haber convencimiento sobre la importancia política del diálogo para tomar decisiones estratégicas y de largo plazo que favorezcan la política fiscal. Un factor clave es contar con un mapa riguroso de la correlación políticas internas dentro del Ejecutivo.

Otros actores de valor estratégico a incorporar en este proceso son:

- a) **EL CONGRESO NACIONAL:** con representación de todos los partidos, las cuales deberían elegirse en términos de su liderazgo político y conocimiento o experiencia técnica en materia fiscal.



- b) **LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:** por el rol de la Sala de lo Constitucional. Sin embargo, se requiere un examen jurídico o constitucional cuidadoso desde la perspectiva de la independencia de poderes, ya que ninguna autoridad judicial puede comprometerse a la resolución de acciones judiciales futuras. Una eventual participación de la Corte Suprema de Justicia podría ocurrir en las fases finales del acuerdo político, haciendo explícito que el ejercicio no significa ni implica resolución judicial *a priori*.
- c) **ÓRGANOS DE CONTROL:** específicamente el Tribunal Superior de Cuentas.
- d) **SECTOR PRIVADO:** incluyendo, pero no limitado al Cohep, abarcando además a grupos de empresarios alternativos y a las cooperativas.
- e) **SOCIEDAD CIVIL:** incluir, pero no limitarse a las organizaciones, académicos y centros de pensamiento más establecidos y conocidos. Se recomienda ampliara la participación, como se mencionó ya, incluyendo a espacios como la Mesa Ciudadana, con altos niveles de legitimidad y credibilidad.
- f) **COMUNIDAD INTERNACIONAL:** con un rol orientado al acompañamiento y apoyo, especialmente a la comisión técnica, con garantías de que será un proceso hondureño protagonizado por hondureños. Dentro de este bloque se mencionó a las instituciones financieras internacionales, las agencias de cooperación internacional, el cuerpo diplomático y las organizaciones no gubernamentales internacionales que deseen participar.
- g) **IGLESIAS:** aunque en menor medida, podrían tener un rol en la fase de consultas y suscripción del acuerdo final.
- h) **PRENSA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN, TRADICIONALES Y ALTERNATIVOS:** debe establecerse y mantenerse una relación positiva y de lianza con los medios de comunicación para apoyar el proceso. La práctica demuestra que, en este tipo de procesos, una labor pedagógica y de comunicación efectivas es indispensable.



4.5 EL DIÁLOGO ANTES DEL DIÁLOGO

Una tarea que coadyuva a sentar las bases que aseguren el éxito del proceso. Corresponde a la denominada *microeconomía política*, que abarca las estrategias y tácticas para avanzar hacia un acuerdo fiscal, que pueden involucrar negociaciones con grupos de poder, planes para la comunicación, influencia en la opinión pública y técnicas legislativas, entre otros aspectos. Un diseño bien elaborado es clave para evitar que: la negociación se prolongue indefinidamente, y que el proceso degeneren en una táctica dilatoria para impedir reformas fiscales; se desvirtúen los objetivos del diálogo; se limite la discusión al análisis de temas coyunturales; se constituya una discusión excluyente entre élites; y, que se propongan soluciones técnicamente sustentadas, pero políticamente inviables. Desde esta perspectiva, en este periodo se debería definir:

1. Un esquema preliminar de los objetivos y componentes que se incluirían en el diálogo;
2. Una revisión de los actores del proceso de concertación para alcanzar el acuerdo fiscal;
3. Un diagnóstico o estudios que orienten técnicamente la discusión;
4. La propuesta metodológica que se utilizaría para: guiar la discusión y construcción del acuerdo, recolectar y sistematizar los planteamientos de los actores, y consolidar los acuerdos que reflejen la atención de los intereses legítimos de cada actor;
5. Una propuesta de cronograma que especifique la duración de cada etapa con fechas de inicio y finalización;
6. Una revisión de las instancias y órganos que guíen el proceso, así como los espacios de diálogo; y,
7. Una estimación de los costos en que se incurrirán para implementar las etapas del proceso de negociación.

Es conveniente integrar una comisión preparatoria, con número pequeño de actores, que impulse la gestión política del acuerdo. Su trabajo inicial podría realizarse a través de un diálogo privado, alejado de los medios de comunicación, con el apoyo de una comisión técnica conformada por especialistas hondureños, facilitada o financiada por la cooperación internacional. El rol del diseño de la metodología es importante, por lo que debería integrarse un equipo técnico para desarrollar una propuesta de metodología para todo el proceso. Los participantes deberán considerar que la



experiencia demuestra que no es necesario buscar el *gran acuerdo nacional*, sino concentrarse en alcanzar el *máximo grado de acuerdo posible*, sustentado técnicamente y políticamente viable.

4.6 ¿QUIÉNES DEBEN SUSCRIBIR EL ACUERDO FISCAL?

Para que un acuerdo fiscal esté investido de legitimidad, deberían suscribirlo los actores involucrados desde el inicio del proceso político, pero además debería incluir a cualquier organización que tenga el interés de adherirse, incluyendo, pero no limitadas a organizaciones empresariales, sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cooperativas, iglesias, organizaciones no gubernamentales campesinas, de indígenas y de mujeres, universidades y centros de investigación, entre otras. Algunas entidades o sectores que no hayan desempeñado ningún rol en la negociación, podrían desempeñar funciones de monitoreo, acompañamiento y vigilancia en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

4.7 ¿QUÉ MECANISMOS DEL CUMPLIMIENTO DEBEN PREVERSE?

La etapa posterior a la suscripción del acuerdo o pacto es igualmente importante que los procesos que le anteceden. De lo contrario, se corre el riesgo de incumplir los compromisos o medidas acordadas. Desde esa perspectiva, se plantean las tres recomendaciones siguientes sobre los mecanismos para evaluar y verificar el cumplimiento del acuerdo fiscal:

1. **TRADUCIR LOS COMPROMISOS Y MEDIDAS EN LEY.** Debe contemplarse que la mayoría de los compromisos y medidas del acuerdo fiscal, sean aprobadas por el Congreso Nacional como leyes. Desde una óptica política, constituiría la principal forma para medir la voluntad real del gobierno y de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa para cumplir el acuerdo.
2. **INSTALAR UNA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO.** Implica contemplar dentro del proceso metodológico y dentro del acuerdo fiscal la conformación de un órgano o comisión de seguimiento integrada por notables o representantes de los signatarios principales. Sus tareas incluirían verificar el cumplimiento de los compromisos, hacer de conocimiento público el retraso en su implementación y emitir sugerencias para reencauzar el cumplimiento respectivo.



3. **PROMOVER LA AUDITORÍA SOCIAL.** Aprovechando las facilidades que ofrece el marco legal para el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, especialmente luego de la derogación de la *Ley de clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y la defensa nacional*, también se debería promover la conformación de consejos de auditoría social para se puedan ejercer un monitoreo y control ciudadano para verificar el cumplimiento del acuerdo suscrito.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Banco Mundial. (2021). *The gradual rise and rapid decline of the middle class in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank Group.
2. Basombrio, M. (2009). «Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal», [en línea], en *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (núm. 93), Chile, Cepal, 2009, formato pdf, disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/37751/Serie_MD_93.pdf.
3. Cepal. (1998). *El Pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, [en línea], Chile, Cepal, 1998, formato pdf, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4412/lcg2024e.pdf>.
4. Cepal. (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, [en línea], Chile, Cepal, 2010, formato pdf, disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/pses33/tpl/p9f.xsl&base=/pses33/tpl/top-bottom.xsl>.
5. Cepal. (2013). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, [en línea], Chile, Cepal, 2013, formato pdf, disponible en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/49276/P49276.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl.
6. Cepal. (2014). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, [en línea], Chile, Cepal, 2014, formato pdf, disponible en: www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52647/Lahoradelaigualdad.pdf.
7. Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. (2003). *Pacto fiscal tres años después*, [en línea], Guatemala, s.e., 2003, formato pdf, disponible en: http://minfin.gob.gt/archivos/pacto/2003/2003_1.pdf.
8. Fuentes, J. A. (2012). *Reforma Fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, [en línea], Chile, Cepal – Fundación Cidob, 2012, formato pdf, disponible en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/7/48077/P48077.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl.
9. Fuentes, J.A. y Cabrera, M. (2005). *El Pacto Fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida*, [en línea], Guatemala, PNUD, 2005, formato pdf, disponible en: <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/3/19803/fuentes.doc>.
10. Fuentes, J.A. y Cabrera, M. (2006). *Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación*, [en línea], s.l., Cepal, 2006, Revista de la Cepal (núm. 88), formato pdf, disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/8/24348/P24348.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.



11. Fundación Jubileo. (2013). *Pacto Fiscal: Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado*, [en línea], Bolivia, Fundación Jubileo, 2013, formato pdf, disponible en: <http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/articulos/item/168-pacto-fiscal-%C2%BFpara-qu%C3%A9?.html>.
12. Icefi. (s.f). «Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países», [en línea]. Guatemala, *Boletín de Estudios Fiscales* (núm. 1): Icefi., formato pdf, disponible en: <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/Boletin1.pdf>
13. Icefi (2022). «Honduras: desafíos y posibilidades para contar con una política fiscal suficiente, sostenible y transparente. Análisis de la situación fiscal al inicio del Gobierno de la presidenta Xiomara Castro.» Guatemala. Documentos para el diálogo fiscal: Icefi., formato pdf, disponible en: https://www.icefi.org/sites/default/files/icefi_-_ddf_-_honduras_desafios_y_posibilidades_para_contar_con_una_politica_fiscal_suficiente_sostenible_y_transparente.pdf
14. Insight Crime. (2022). «Balance de Insight Crime de los homicidios en 2021.» Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>
15. Instituto Nacional de Estadística (INE). (2020a). «Indicadores cifras de país 2019». Disponible en: <https://www.ine.gov.hk/V3/imag-doc/2020/10/cifras-de-pais-2019.pdf>
16. Lerda, J. (2008). «El Pacto Fiscal visto a sus 10 años», [en línea], Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2008, Serie *Seminarios y Conferencias* (núm. 54), formato pdf, disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/4/35174/syc_54.pdf.
17. Lledo, V., Moore, M., y Schneider, A. (2004). *Social Contracts, Fiscal Pacts and Tax Reform in Latin America*, [en línea], s.l., BID, 2004, formato pdf, disponible en: <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/sfuturestatesocialcontracts.pdf>.
18. Lora, E. (2008). «El futuro de los pactos fiscales en América Latina», [en línea], Washington D.C., BID, 2008, *Documento de trabajo* (núm. 650), formato pdf, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1876586>.
19. Madonado, C., y Palma, A. (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*, [en línea], Chile, Cepal, 2013, Serie Políticas Sociales (núm. 179), formato pdf, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/50755/LaConstrucciondePactos.pdf>.
20. Molina, F., et al. (2013). *Pacto fiscal. Una oportunidad para la reforma de la Gestión Pública. Hacia el cumplimiento de nuevas metas de desarrollo al 2025*, [en línea], La Paz, Bolivia, Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2013, formato pdf, disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_36672-1522-1-30.pdf?140124183049.



21. Nuila, R. (2003). «La incidencia de las élites políticas y económicas en el Pacto Fiscal: impacto en la consolidación de un Estado democrático en proceso de transición», [en línea] *Tesis presentada al Consejo Directivo de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para optar al grado académico de Licenciado en Ciencia Política*, formato pdf, disponible en: <http://polidoc.usac.edu.gt/digital/cedec3143.pdf>
22. Rodríguez, J., y Díaz, F. (2013). «*Caminos para la reforma. Estrategia política de un acuerdo fiscal*», [en línea], Chile, Cieplan, 2013, formato pdf, disponible en: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/337/Camino_para_la_Reforma_Estrategia_Politica_de_un_Acuerdo_Fiscal.pdf.
23. Sanz, J. F. (2007). *La experiencia española en el pacto económico-fiscal: Los Pactos de la Moncloa de 1977*. Guatemala: Icefi. P. 32.
24. Schmitt, M. (2007). *The American Social Contract: From Drift to Mastery*, [en línea], Washington, DC., New America Foundation, 2007, formato pdf, disponible en: http://www.newamerica.net/files/nafmigration/NSCSchmitt_Drift_Mastery.pdf.
25. Schneider, A. (2014). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*, Guatemala: F&G Editores, Icefi, Flacso, 2014.
26. World Economic Forum. (2019). «The global competitiveness index 2019.» Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



 **Rockefeller
Brothers Fund**
Philanthropy for an Interdependent World

ISBN: 978-99939-41-04-0



9 789993 941040

