



MEMORIA DE LABORES

2018

### **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig - Director Ejecutivo

### **Coordinación**

Iliana Peña - Coordinadora de Desarrollo Institucional

### **Redacción**

Iliana Peña - Coordinadora de Desarrollo Institucional

### **Producción editorial**

Mónica Juárez Balcárcel - Asistente de Comunicación

Guatemala, Centroamérica, marzo de 2019

# ¿Quiénes somos?

## Principios y valores del Icefi

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

- **Profesionalismo:** desempeñamos nuestro trabajo con responsabilidad, pues asumimos nuestras obligaciones y cumplimos los compromisos con perseverancia, lealtad, confiabilidad y valor. Desarrollamos nuestro quehacer con excelencia, objetividad, calidad y sobriedad, reconociendo la importancia de la creatividad y con permanente capacidad de mejora.
- **Respeto:** reconocemos la valía de todos y todas, toleramos el disenso y fomentamos una actitud de diálogo que dé espacio a la voz de cada persona. Respetamos las leyes, como principio básico para la vida en democracia.
- **Ética:** nos caracterizamos por la honestidad, la honradez, la integridad en las acciones y el amor al prójimo. Somos sensibles y solidarios.

## Visión

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

## Misión

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

# Objetivos estratégicos

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

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Producir conocimiento, estudios y análisis que constituyan insumos para promover la sostenibilidad, suficiencia y transparencia fiscal, así como el desarrollo de los países de la región.

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

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

# Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>Nota del director</b> .....                                   | 9  |
| <b>1 Centroamérica: breve vistazo al contexto del 2018</b> ..... | 11 |
| <b>2 Una rápida revisión de nuestro trabajo en 2018</b> .....    | 18 |
| <b>3 Nuestros socios y fuentes de financiamiento</b> .....       | 44 |

## Siglas y acrónimos

|                         |  |
|-------------------------|--|
| AGA                     | Alianza para el Gobierno Abierto   |
| ANPDH                   | Asociación Nicaragüense Pro Derechos Humanos (Nicaragua)   |
| Arena                   | Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)   |
| Banguat                 | Banco de Guatemala   |
| <i>BEF</i>              | <i>Boletín de Estudios Fiscales</i>  |
| CCSS                    | Caja Costarricense del Seguro Social   |
| CECE                    | Comisión de Economía y Comercio Exterior del Congreso de la República de Guatemala                           |
| CGC                     | Contraloría General de Cuentas (Guatemala)   |
| Cicig                   | Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala  |
| CIDH                    | Comisión Interamericana de Derechos Humanos  |
| Ciprodeni               | Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez   |
| CSIS (siglas en inglés) | Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales  |
| Codefem                 | Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala  |
| Coiproden               | Coordinadora de Instituciones Privadas Pro las Niñas, Niños, Jóvenes, Adolescentes y sus Derechos (Honduras) |
| ENEI                    | Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos   |
| FAO (siglas en inglés)  | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura                                    |
| FMI                     | Fondo Monetario Internacional  |
| FMLN                    | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)   |
| FOP                     | Fideicomiso de Obligaciones Previsionales  |
| Fosdeh                  | Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo en Honduras   |

|           |   |
|-----------|---|
| Fundesa   | Fundación para el Desarrollo de Guatemala                       |
| Fundar    | Centro de Análisis e Investigación (México)                     |
| GPI       | Sistema de Gestión de Proyectos de Investigación del Icefi      |
| GpR       | Gestión por resultados  |
| Hivos     | Instituto Humanista de Cooperación para el Desarrollo           |
| Icefi     | Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales                  |
| IVA       | Impuesto al valor agregado                                      |
| Latindadd | Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derecho           |
| LETES     | Letras de Tesorería   |
| Maccih    | Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras |
| Mineduc   | Ministerio de Educación (Guatemala)                             |
| MRI       | Mecanismo de Revisión Independiente                             |
| NED       | National Endowment for Democracy                                |
| ODS       | Objetivos de Desarrollo Sostenible                              |
| OEA       | Organización de los Estados Americanos                          |
| OES       | Observatorio Económico Sostenible (Guatemala)                   |
| ONU       | Organización de las Naciones Unidas                             |
| PAC       | Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)                           |
| PE        | Planificación estratégica 2015-2021                             |
| PIB       | Producto interno bruto  |
| PRN       | Partido Renovación Nacional (Costa Rica)                        |
| POA       | Plan operativo anual  |
| RBU       | Renta básica universal  |
| RIMISP    | Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Chile)         |
| SAT       | Superintendencia de Administración Tributaria                   |
| TNC       | Triángulo Norte de Centroamérica                                |

Unicef (siglas en inglés)

USAID (siglas en inglés)

UVG

ZEE

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Universidad del Valle de Guatemala

Zonas económicas especiales (El Salvador)



## Nota del director

El 2018, el cuarto año del horizonte trazado en nuestra *Planificación estratégica 2015-2021, Por una política fiscal para la democracia y el desarrollo* (PE), fue un período marcado por la inestabilidad política e importantes retrocesos para la región centroamericana, tanto en el plano político, como en el económico y social. Sin duda, un año poco halagüeño para la democracia y el desarrollo. Los desequilibrios políticos de Centroamérica, la pérdida de legitimidad de los poderes del Estado –en particular, el Ejecutivo y el Legislativo– por serios escándalos y señalamientos de corrupción, persecución de la protesta ciudadana, así como por el aumento de la insatisfacción de las necesidades de la población, aunque con matices entre países, fueron los signos que marcaron el período, siendo particularmente preocupantes los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos países fueron escenario de conflictos, tensiones y polarización exacerbados por la falta de transparencia en la gestión pública, la casi nula atención a las demandas ciudadanas, graves señalamientos por actuaciones opacas, abiertamente autoritarias, y, por tanto, contrarias a los intereses de las grandes mayorías de población. El Salvador, por su parte, también ha sido foco de tensión política, económica y social, lo cual ha redundado en el desgaste del partido de gobierno, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), especialmente del Ejecutivo, situación que, sin duda, se evidenciará durante las próximas elecciones a celebrarse en febrero de 2019, y en las que se anticipa un resultado poco alentador para el partido oficial.

Las caravanas de migrantes –principalmente provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala–, observadas durante el período que, como rasgo novedoso del fenómeno migratorio, emprendían en grupo la peligrosa trayectoria rumbo al norte (mayoritariamente, hacia los Estados Unidos), ponen de manifiesto cómo las personas de estos países tratan de huir de la miseria y la inseguridad, ante la mirada de una institucionalidad pública disfuncional, incapaz de atenderlos y de reducir los factores que los obligan a migrar.

Los resultados de Centroamérica en el crecimiento económico y la política fiscal, revelan los signos de una economía que no pasa por su mejor momento. El crecimiento real de la actividad económica pasó de un 3.9% en 2017 a un 2.0% en 2018 (promedio simple para la región), mientras en la política fiscal se destaca la ligera contracción del gasto público, el cual pasó del 18.4% en 2017 al 18.3% en 2018; en tanto, que la carga tributaria media para el gobierno central continuó la trayectoria de descenso que se ha registrado en los períodos 2016 y 2017, ubicándose en 14.0% del PIB, dos indicadores que van en contrasentido de las urgentes necesidades de la mayoría de la población.

Este panorama fue el que vivimos en Centroamérica, a lo largo del documento, precisamos la situación en cada uno de los países. En todo caso, en este contexto el Instituto hizo esfuerzos extraordinarios por atender el plan operativo del período, a la par de dar seguimiento y reaccionar oportunamente a las demandas de la coyuntura. Todo ello, además, en un contexto de recursos financieros escasos debido a los cambios de prioridades de la cooperación, comportamiento que se ha profundizado en los últimos cinco años.

En este marco, con la *Memoria de Labores 2018* sintetizamos las principales acciones que nos han permitido, por cuarto año, avanzar hacia el cumplimiento de los compromisos que asumimos en la planificación estratégica, y en lo previsto en el plan operativo 2018.

No hay tiempo para el desánimo. Hoy más que nunca, las sociedades centroamericanas requieren apostar por una política fiscal que logre cambiar la actual y poco optimista trayectoria económica y política que lleva la región. Es urgente continuar los esfuerzos por lograr nuevos consensos políticos que permitan potenciar el crecimiento económico endógeno y la creación de empleos; avanzar hacia un piso de protección social que asegure a todas las centroamericanas la posibilidad de vivir alejados del hambre, la violencia, la enfermedad y la ignorancia; y terminar el diseño y la puesta en marcha de Estados y administraciones públicas con capacidad para proteger a las personas y fomentar la democracia tanto política como social y económica. Para esto, es inevitable y urgente trazar una hoja de ruta fiscal que acompañe estos derroteros. En ese sentido, desde el Icefi reiteramos nuestra apuesta a la investigación rigurosa, la reflexión y el aprendizaje colectivo, el diálogo político y la búsqueda de consensos sociales en torno a una política fiscal centroamericana pensada para la democracia y el desarrollo.

Agradecemos a todas las organizaciones e instituciones que durante 2018 confiaron en nuestro trabajo y fueron nuestras aliadas para continuar aprendiendo, mejorando y avanzando en el camino para cumplir nuestra misión: la Embajada de Suecia en Guatemala, Christian Aid Guatemala, Counterpart, Jotay, Fundar, Hivos, National Endowment for Democracy (NED), Oxfam, Plan Internacional, Unicef y Rimisp.

Jonathan Menkos Zeissig

# 1 Centroamérica: breve vistazo al contexto del 2018

La década iniciada en el 2010, en la que aún eran palpables las secuelas de la crisis económica mundial que inició en 2008, ha sido un período de luces y sombras, así como de profundos desafíos para Centroamérica. En particular, durante el último lustro, los países de la región, sobre todo El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, han sido escenario de conflictos, de retrocesos, debilitamiento de la institucionalidad democrática y de profundización de brechas económicas y sociales. Así, el proceso de búsqueda de consolidación de la paz y la democracia iniciada en los ochenta, parecieran no correr parejo con la construcción de Estados fuertes que pudiesen hacer frente a los retos no solo del desarrollo con visión de futuro, sino también a las permanentes secuelas de un pasado de graves desequilibrios estructurales en los diversos órdenes (social, político y económico).<sup>1</sup>



En el caso de El Salvador, el período se caracterizó por el enfrentamiento y la falta de acuerdos entre las élites políticas bipartidistas, que sentaran base para la búsqueda de soluciones de los problemas sociales, económicos y fiscales que enfrenta el país; altos niveles de inseguridad, que lo ubican como uno de los países más violentos del mundo, sin conflicto o guerra declarada; escándalos de corrupción que alcanzaron a exfuncionarios del anterior Gobierno (2009-2014), destacando entre ellos, el expresidente Mauricio Funes, señalado de lavado de dinero y enriquecimiento ilícito, constituyéndose así en el tercer exmandatario salvadoreño que enfrenta cargos por apropiación de fondos públicos para provecho personal. Esta combinación de factores ha abonado a un ambiente de confrontación y hartazgo por parte de la población, hartazgo que se puso de manifiesto particularmente durante las elecciones legislativas y municipales del 2018, las cuales se caracterizaron por evidenciar el desgaste del

---

<sup>1</sup>Grajeda, D. (2018). *Revisión de medio término del marco de resultados de [sic] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) 2015-2021* [mimeo]. Guatemala: Agenda 21.

partido de gobierno, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Tanto a nivel legislativo como municipal, el partido que más votos obtuvo fue la Alianza Republicana Nacionalista (Arena).

Otro hecho significativo del período es la suspensión por parte del Gobierno de EE.UU., en enero, del Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) para los salvadoreños; sin embargo, se dio a los aproximadamente 200,000 salvadoreños que se beneficiaban de esta medida la posibilidad de contar con 18 meses para encontrar un nuevo estatus o abandonar el país. El plazo vence en septiembre de 2019. Así, para una economía con un pobre desempeño, con un promedio de crecimiento anual del 2.0%, y una situación fiscal comprometida, en particular, por el insostenible nivel de deuda, que en 2018 se ubicó en 67.0% del PIB,<sup>2</sup> la suspensión del TPS agrega presión a la ya compleja situación económica y social que viven los salvadoreños. Sin duda, uno de los mayores retos del nuevo gobierno, que resultará electo a inicios del 2019, será tratar de aprovechar su caudal político y restaurar la confianza y credibilidad de las y los salvadoreños en lo público, con políticas efectivas que conduzcan al país por la senda del desarrollo y oportunidades para todas las personas.



Guatemala, por su parte, también presentó un ambiente de intensa tensión política abonada, en buena medida, por los significativos esfuerzos que invirtió el Gobierno central en el desmantelamiento de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), alegando que dicha instancia atenta contra la soberanía del país, el orden y la seguridad pública. Con este objetivo, se orquestaron distintas estrategias que contaron con el apoyo de algunos miembros de la Junta Directiva del Legislativo, Magistrados de las altas cortes, del Ejército, así como de la cúpula empresarial y ciertos grupos vinculados a las iglesias católicas y evangélicas. Las acciones emprendidas tanto en el plano nacional como en el internacional, culminaron en septiembre de 2018 con la prohibición expresa de que el comisionado de la Cicig retornara al país después de una misión oficial en Washington, pese a un fallo de la Corte de Constitucionalidad que ordenaba al Ejecutivo permitir el ingreso, así como del rechazo contundente de Naciones Unidas, de la comunidad internacional y de organizaciones y movimientos sociales, académicos y formadores de opinión. Además del profundo desgaste internacional para el

<sup>2</sup> Según las estimaciones del Icefi, tomando en cuenta las obligaciones vinculadas al Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y las Letras de Tesorería (LETES). Estas últimas, si bien son instrumentos financieros para expresar obligaciones de corto plazo, han sido utilizadas de forma permanente como instrumento de deuda por el gobierno salvadoreño.

país, las consecuencias de estas actuaciones impulsadas por el Ejecutivo han profundizado la polarización y han significado un marcado retroceso en la lucha contra la corrupción, la impunidad y el proceso de democratización. Mientras tanto, se ahonda el debilitamiento institucional y la desatención gubernamental a temas críticos sociales,<sup>3</sup> que se traducen en incrementos de la pobreza, pobreza extrema e inseguridad, condiciones que motivan la migración de las y los guatemaltecos huyendo de las precarias condiciones que viven en el país, tal como sucede en Honduras y El Salvador. El endurecimiento de sanciones del gobierno estadounidense hacia los migrantes y sus pares centroamericanos, la intimidación de policías y militares en las fronteras de paso, así como los riesgos que enfrentan en el trayecto, incluso de perder la vida, parecen no ser suficientes para disuadir a familias enteras, en su búsqueda y anhelo por acceder a mejores oportunidades de vida. La inamovilidad e incluso retrocesos en la provisión de servicios estatales, tales como el sistema de salud, que ha reportado diversas crisis durante el año, el de educación, el sistema vial, entre otros, contrasta con la estabilidad de los indicadores económicos del país. Por ejemplo, el crecimiento económico en 2018 se ubicó en 3.1%, según datos del Banco de Guatemala (Banguat). Mientras tanto, en el ámbito fiscal, el país siguió presentando en 2018 indicadores que lo ubican a la zaga del resto de países latinoamericanos, entre ellos, la carga tributaria del 10.0% del PIB y un gasto público del 12.3% del PIB, que claramente no se corresponden con los enormes desafíos y brechas que presenta el país.



En el caso de Honduras, país cuyo actual Gobierno ha sufrido un proceso de continuo desgaste y pérdida de legitimidad, profundizado por los señalamientos de fraude durante el pasado evento electoral (2017), que culminó con la elección para un segundo mandato de Juan Orlando Hernández (2018-2022), ha enfrentado tensiones y protestas ciudadanas, como principales síntomas de la polarización que vive el país. Estas se han visto exacerbadas no solamente por la sospecha de fraude en las pasadas elecciones, sino además por los diversos escándalos de corrupción en las que se han visto implicados altas autoridades de poderes del Estado, así como las élites política, militar y económica del país. De hecho, en noviembre de 2018, el Gobierno estadounidense señaló y capturó al hermano del presidente Hernández por supuestos vínculos con el narcotráfico. A ello se suma,

<sup>3</sup> Según el Icefi, una muestra es que en 2018 las oportunidades laborales dignas se redujeron, de acuerdo a cifras de la primera encuesta nacional de empleo e ingresos efectuada en el 2018, la ENEI 1-2018, debido a que el porcentaje de informalidad creció al 70.6%, frente al 69.7% de 2017, lo cual produjo ensanchamiento de la precariedad, menor productividad para el mercado, menores ingresos tributarios para el Gobierno, y aumento en las condiciones de desigualdad y pobreza (Icefi, 2019).

el «éxodo» de hondureños observado durante el período que, en caravana, deciden migrar en busca de las oportunidades y el desarrollo que les niega su país.

Nuestra edición No.11 de los *Perfiles Macrofiscales* señala que «[...] La situación de los migrantes –que se deriva en gran medida de una situación de pocas oportunidades de empleo y niveles de pobreza y miseria por encima de los del resto de países de la región– contrasta con un crecimiento económico razonablemente bueno y condiciones de estabilidad económica que permiten la reproducción de las condiciones productivas, lamentablemente, sin producir un efecto positivo sobre la mayor parte de la población. De acuerdo con las cifras oficiales, el crecimiento del PIB alcanzó un 4.0% que, aunque inferior al 4.8% de 2017, se ubicó como el segundo mejor de la región, solo detrás de Panamá [...]». Por otra parte, la situación fiscal de este país centroamericano en el período, con incrementos en su carga tributaria (18.0%, según estimaciones preliminares) y contención del gasto público (19.1% en función del PIB) con respecto a los observado en 2017,<sup>4</sup> comprueban que las prioridades del Gobierno no precisamente se concentran en combatir y reducir los factores expulsores de migrantes, entre ellos, todo lo relativo al *Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica*. Así, el desempeño económico y fiscal del referido país parecieran alcanzar solamente a un reducido sector de la población, profundizando las brechas sociales y la crónica desatención y exclusión que vive la mayoría de los ciudadanos hondureños.



Nicaragua, sin embargo, fue el escenario de la más grave crisis e inestabilidad política de la región, provocada en buena medida por el autoritarismo y represión del Ejecutivo, en su intento por sofocar las protestas ciudadanas que, con el liderazgo de jóvenes universitarios, iniciaron en abril 2018 después que el presidente Daniel Ortega impusiera una reforma al régimen de seguridad social y la reducción de las pensiones. A pesar que el Gobierno revirtió la medida, la ferocidad de la respuesta a las manifestaciones e irrespeto a los derechos humanos por parte de las autoridades desencadenó una escalada de violencia que ha dejado como saldo un importante número de muertos y heridos entre los manifestantes, así como de exiliados por la persecución de la cual han sido objeto. El

<sup>4</sup> En 2017, con respecto al PIB, se registra una carga tributaria de 17.9% y gasto público del 20.0%.

último informe del 2018 de la Asociación Nicaragüense Pro Derechos Humanos (ANPDH) reportaba un estimado de 561 muertos y 1,468 heridos.

Así, las manifestaciones que iniciaron en contra de las reformas a la seguridad social, se han ampliado a demandas por justicia y un cambio de Gobierno por la vía democrática, demandas que han sido respaldadas por la comunidad internacional. Tras fallidos intentos de diálogo, en particular, por la poca disposición del presidente Ortega y de su esposa Rosario Murillo, vicepresidenta, de ceder a las reclamaciones ciudadanas, el país se ha sumido en un estado de excepción en el que prevalecen la inseguridad, la represión estatal hacia la libertad de expresión y movilidad, violencia y persecución selectiva de líderes sociales, muy especialmente, de líderes estudiantiles. El informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), publicado en agosto de 2018, da cuenta de 23,000 solicitudes de asilo en Costa Rica, solamente entre abril y julio (datos tomados de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur). Tal ha sido la represión del disenso que en diciembre la Asamblea Nacional canceló la personería jurídica del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEPP), miembro de nuestra Red Centroamericana de Justicia Fiscal (RCJF).

La crisis no solamente ha afectado los indicadores sociales; las consecuencias económicas no se han hecho esperar, tomando en cuenta la semiparalización de la producción del país. El crecimiento económico pasó de ser el segundo más pujante de la región por detrás de Panamá, con un promedio de 4.8% del PIB entre 2014 al 2017, a -4.0% en 2018, debido a la contracción del sector turismo y actividades vinculadas, con una pérdida estimada de 130,000 empleos, entre otros factores. En materia fiscal, la carga tributaria cayó del 17.9% estimado antes de la crisis a cerca de 15.6%. Por su parte, el gasto público también sufrió una reducción pasando del 20.6% del PIB, esperado antes de la crisis, al 19.6% en las cifras proyectadas de cierre, afectando con ello la provisión de bienes y servicios públicos.

Por su parte, Costa Rica también enfrentó tensiones políticas. En el mes de abril 2018, se celebró en este país la segunda ronda de elecciones presidenciales, de la cual resultó ganador Carlos Alvarado Quesada, del Partido de Acción Ciudadana (PAC), de tendencia socialdemócrata. Esta estuvo precedida por una campaña en la que prevaleció la retórica de mano dura y el conservadurismo religioso. En contrasentido, la discusión de temas cruciales para el país, tales como la sostenibilidad fiscal, el mantenimiento de los avances sociales o las medidas

en pro de la transparencia que impidan y frenen los escándalos de corrupción en los que se ha visto envuelto el país, incluyendo al partido del presidente electo, estuvieron ausentes. Entre las primeras acciones del nuevo presidente para reducir el déficit fiscal destacan el impulso de un plan de austeridad en el gasto público y la implementación de herramientas tecnológicas para controlar la evasión, así como otras estrategias administrativas para el control fiscal que estarían bajo la responsabilidad de la Administración Tributaria. A finales de año se logró la aprobación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, a pesar de las dificultades para alcanzar consenso y la oposición de diferentes sectores. Dicha ley contiene una serie de reformas que tienen como propósito hacer que el Estado disponga de una mayor cantidad de recursos con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda, pero que son insuficientes para resolver los problemas estructurales de las finanzas públicas costarricenses.



Finalmente, Panamá no estuvo exento de inestabilidad política. En este caso, destaca la huelga de trabajadores de la construcción que impactó severamente los resultados económicos del país hasta mayo de 2018. El escándalo de corrupción de la firma Odebrecht también perturbó, pues en este caso se vieron envueltos funcionarios públicos señalados por recibir millonarios sobornos. En todo caso, este país continuó siendo el de mayor empuje económico, logrando un crecimiento real de 3.7%, muy por encima del promedio centroamericano (2.0%), que se prolongará en los próximos años como resultado de la ejecución de obras de infraestructura pública que se continuará implementando. Dentro de los principales retos que afronta el país está el lograr mejorar el bienestar de las grandes mayorías y promover un crecimiento económico sostenido que genere más empleos y de mejor calidad. Para lograr esto será vital continuar mejorando la provisión de bienes y servicios, en especial aquellos relacionados con educación, salud, agua y saneamiento ambiental. En materia fiscal, aunque el Estado cuenta con los fondos del Canal de Panamá, tiene tareas pendientes para la mejora de la recaudación, la efectividad del gasto público y la transparencia fiscal. En efecto, la carga tributaria cayó 0.1% del PIB en 2018, reflejando una disminución en la eficiencia real de la administración tributaria, la cual ha perdido efectividad en varios impuestos, incluyendo los más relevantes. En materia de transparencia fiscal, los desafíos van desde una mayor producción de información y discusión con la ciudadanía, mejores controles sobre la ejecución de fondos públicos, especialmente aquellos destinados a la construcción de infraestructura, hasta la puesta en marcha de evaluaciones de efectividad del gasto público.



En síntesis, el entorno político, económico y fiscal arroja pocos elementos alentadores. La región centroamericana hace eco de tendencias conservadoras que en diferentes países del mundo han venido protagonizando cambios políticos e institucionales cuyo rasgo más común es el ajuste o contención de las políticas sociales, por un lado, y el incremento de las estrategias de seguridad vistas en clave de securitización,<sup>5</sup> por otro. Ello juega en detrimento de las poblaciones más vulnerables (mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, adultos mayores, pueblos originarios, etc.) y la garantía de derechos humanos. No obstante, nuestro trabajo es tratar de aportar a revertir estas tendencias, nutriendo el debate sobre el rol de los Estados que, con base en políticas fiscales progresivas, impulsen el desarrollo integral, equitativo y sostenible.

---

<sup>5</sup> Entendida como la política impulsada e impuesta por Estados Unidos, que ve en los migrantes una amenaza a la seguridad.

## 2 Una rápida revisión de nuestro trabajo en 2018

### Resultados estratégicos 2015-2021

Centroamérica es una región más transparente, que cuenta con una ciudadanía más empoderada y participativa en materia fiscal

01

Los sistemas tributarios de Centroamérica avanzan hacia la suficiencia, simplicidad y progresividad



02

04



El gasto público se ejecuta con mayor efectividad

Centroamérica avanza hacia una política fiscal con enfoque de sostenibilidad y suficiencia

03

Como ya hemos mencionado, desde el 2015, nuestro carácter estratégico y dos de carácter operativo. Mientras los primeros representan el propósito último con potencial de viabilizar el enfoque del Icefi con respecto a la política fiscal, el rol del Estado, la democracia y el desarrollo, los segundos sustentan desde lo operativo y organizativo el logro de los fines institucionales. Es importante notar que ambos tipos de resultado son complementarios, aunque con enfoque diferenciado. A continuación, un breve recuento de las principales acciones que realizamos bajo cada uno de estos compromisos.

«[...] ICEFI representa una tercera voz en el debate sobre política fiscal, en contrapeso a quienes postulan un equilibrio fiscal basado en la reducción del gasto y el sector privado empresarial que se resisten a la progresividad de los impuestos. El enfoque de ICEFI es más integral, ve todas las variables: defiende un Estado eficiente, que gaste mejor, con más equidad y transparencia, pero también plantea que se necesita tocar el tema de las cargas tributarias»

Con respecto al **resultado estratégico 1**, bajo el cual nos hemos propuesto aportar información y propuestas críticas sobre los sistemas tributarios centroamericanos para que avancen hacia la suficiencia, simplicidad y progresividad de los impuestos, destaca la producción periódica, desde hace cinco años, de los **Perfiles Macrofiscales de Centroamérica**, publicándose en 2018 la novena edición titulada *Cifras estimadas al cierre de 2017 en comparación con el presupuesto 2018*<sup>7</sup> y la décima entrega, *Comparación de cifras estimadas al cierre de 2018 con el presupuesto de 2018 y el cierre de 2017*.<sup>8</sup> Con una mirada particular para cada país, así como de la región, ambos números inician con un breve análisis de la situación de contexto y sus principales implicaciones en la política económica y fiscal, para luego examinar la situación de los ingresos y el gasto público; la financiera general (incluyendo déficit fiscal y análisis de la situación presupuestaria por país); deuda pública y su sostenibilidad; y, por último, transparencia fiscal. Uno de los aportes más relevantes del décimo número fue la inclusión, en la sección II, de un avance del tercer informe centroamericano de política fiscal que será publicado en abril de 2019, con el título de *Otra Centroamérica es posible. Una agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible*. El propósito fundamental de este esfuerzo, que se ha iniciado a construirse y difundirse en 2018, es evaluar las alternativas de política pública de las que dispone la región para enfrentar eficazmente a los desafíos de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*,<sup>9</sup> para luego emitir recomendaciones para los Estados centroamericanos sobre medidas de carácter fiscal que permitan obtener recursos para financiar las metas asumidas en el marco de la referida agenda internacional. La manera sintética en que se ofrecen los datos, aunada a la descripción analítica de la



<sup>6</sup> Grajeda, D. (2018). *Revisión de medio término del marco de resultados de [sic] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) 2015-2021* [mimeo]. Guatemala: Agenda 21.

<sup>7</sup> Disponible en: [https://icefi.org/sites/default/files/perfiles\\_macrofiscales\\_9\\_completos.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_9_completos.pdf)

<sup>8</sup> Disponible en: [https://icefi.org/sites/default/files/perfiles\\_macrofiscales\\_de\\_ca\\_no\\_10\\_.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_de_ca_no_10_.pdf)

<sup>9</sup> La Agenda ODS2030 contiene el compromiso en torno a los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales han sido suscritos por todos los países de la región centroamericana, con excepción de Nicaragua, que no se ha pronunciado al respecto.

situación que presenta cada uno de los países de Centroamérica, y de la región en su conjunto, inciden en que los Perfiles Centroamericanos continúen siendo una de las publicaciones con mayor acogida entre dos de nuestras audiencias objetivo: los tomadores de decisión y público interesado especializado.

De igual forma, en alianza con Christian Aid, publicamos el estudio denominado *El scorecard de los incentivos fiscales centroamericanos*, esfuerzo que utilizó la metodología homónima para evaluar los tratamientos fiscales diferenciados en la legislación vigente, sobre todo de países como Costa Rica, Guatemala y Honduras. La investigación demostró que «el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales y, sobre todo, los incentivos tributarios a la inversión, es en la práctica una manifestación del corporativismo público-privado dirigido primariamente a crear condiciones ventajosas para grupos empresariales tradicionales que se escudan en una nueva versión de la promoción de la industria infante como esquema productivo, para evitar el pago de impuestos».<sup>10</sup> Así, estas prácticas diferenciadas reducen la productividad del sistema tributario y generan zonas opacas que inciden en la evasión y, consecuentemente, minan la moral tributaria ciudadana.

Una de las novedades en 2018 lo constituyó nuestra incursión en la línea de investigación sobre fiscalidad pública y equidad de género, como parte del compromiso de materializar la *Política de igualdad entre hombres y mujeres del Instituto*. Así, en alianza con Oxfam, se preparó para el Triángulo Norte, el estudio *¿Cómo afecta al bienestar de las personas un aumento en la tasa del IVA/ISV? Implicaciones del aumento de la tasa del IVA/ISV sobre el bienestar y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una microsimulación por jefatura femenina y masculina para Guatemala, El Salvador y Honduras*, el cual, a diferencia de la economía neoclásica que constituye el marco metodológico y epistemológico predominante en el análisis de las finanzas públicas, incorporó al género como categoría analítica. La primera parte del documento presenta los fundamentos teóricos y conceptuales sobre tributación y género; en la segunda se exponen las limitaciones metodológicas para el desarrollo del estudio; en la tercera se presentan los resultados del ejercicio de microsimulación obtenido de la construcción de sistemas casi ideales de demanda



<sup>10</sup>Disponible en: [http://www.icefi.org/sites/default/files/scorecard\\_002.pdf](http://www.icefi.org/sites/default/files/scorecard_002.pdf)

cuadráticos (QUAIDS, por sus siglas en inglés), los cuales derivan de la interacción entre las principales estructuras sociales (Estado, mercado y familias); finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones destacando que la injusticia fiscal va de la mano de la injusticia de género, pues las mujeres resultan afectadas ya sea que figuren o no como jefas de hogar. Esto impone una mayor desigualdad y un menor bienestar, especialmente para los hogares pobres. De igual forma se señala que, ante la urgencia de garantizar la suficiencia de los recursos públicos, se insta a adoptar medidas que doten de progresividad a la estructura tributaria, para contribuir a la igualdad de género por doble vía: proveyendo recursos para suplir las demandas y derechos de la población en condiciones de igualdad y garantizando que se recauden de forma justa. La producción editorial y difusión de este aporte al conocimiento, la hemos programado para el 2019.

## R2

«Influir en la calidad y efectividad del gasto público que ejecutan los gobiernos»

Nuestro **compromiso estratégico 2** busca influir en la calidad y efectividad del gasto público que ejecutan los gobiernos. Para ello, la estrategia de influencia se basa en la generación de productos de conocimiento que sirvan de base para fundamentar en qué y cómo los Gobiernos deberían orientar sus inversiones, formulando presupuestos públicos que se constituyan en herramientas para el desarrollo. Para el logro de este fin, la evidencia señala la necesidad de invertir en sectores de política pública y en grupos poblacionales donde se ubican los mayores desafíos. En otras palabras, «a más priorización en sectores vulnerables más efectivo es el gasto para el desarrollo» (Grajeda, 2018). De ahí que este resultado haya venido relacionándose con cómo mejorar la inversión pública en los grupos que observan las condiciones más precarias e históricamente excluidos, entre ellos, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres, poblaciones originarias, entre otros.

Una de las investigaciones pioneras —actualmente, una de las más reconocidas de nuestra producción— es la serie *¡Contamos!* Este esfuerzo, ejecutado en alianza con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés), condujo en 2018 a la **publicación de la vigésima cuarta entrega** de la serie, titulada *Análisis del presupuesto público para 2018 con énfasis en*

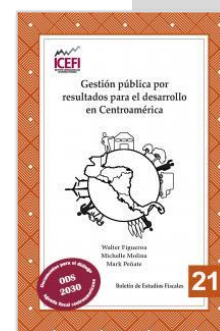


las inversiones dirigidas a la niñez y la adolescencia,<sup>11</sup> además, avanzamos en la **vigésima tercera y la vigésima quinta ediciones de la serie**. La primera enfocada en la niñez y adolescencia con discapacidad, se encuentra en revisión de Unicef, como paso previo a su publicación; mientras que la segunda analiza la inversión pública en la niñez guatemalteca para 2019 y su vinculación con los ODS. Tal como se ha señalado, esta producción está orientada a poner a disposición de los hacedores de política pública, información sólida que contribuya a mejorar la inversión en la niñez, adolescencia y juventud, que se cuentan entre los grupos de población que observan las condiciones más precarias y han sido históricamente excluidos.

Asimismo, en el marco del convenio de colaboración entre el Icefi y Plan Internacional elaboramos análisis para los países centroamericanos **sobre la inversión en educación, prevención y atención del embarazo adolescente**.<sup>12</sup> El propósito de este esfuerzo fue evidenciar, por un lado, la precaria situación en la que se encuentran las niñas y las adolescentes centroamericanas debido a la falta de servicios integrales de salud sexual y reproductiva y, por el otro, destacar la importancia de convertir la inversión en este grupo poblacional en una prioridad estratégica de los gobiernos, aumentando los presupuestos públicos destinados a prevenir el flagelo del embarazo en niñas y adolescentes; evitar los matrimonios tempranos y otras formas de violencia sexual contra este grupo poblacional.

Otro aporte al conocimiento bajo este resultado lo constituye el Boletín de Estudios Fiscales (BEF) titulado **Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica**,<sup>13</sup> el cual aborda la existencia de debilidades en la planificación y elaboración presupuestaria con base en resultados, destacando la casi inexistente práctica de monitoreo y evaluación de la gestión pública, presentando recomendaciones para cada uno de los países, de acuerdo con los cinco pilares de la GpR, convirtiéndolo en una herramienta valiosa para incidir con propuestas concretas en la mejora del ciclo de políticas públicas en la región.

De igual forma, trabajamos en la elaboración de **diagnósticos para evaluar los proyectos de presupuesto público 2019** en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, los cuales suelen presentarse en el formato de notas



<sup>11</sup> Disponible en: [https://icefi.org/sites/default/files/contamos\\_24.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/contamos_24.pdf)

<sup>12</sup> Disponible en: [http://www.icefi.org/sites/default/files/resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.icefi.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo.pdf)

<sup>13</sup> Disponible en: [http://www.icefi.org/sites/default/files/bef\\_21gestion\\_publica\\_por\\_resultados\\_para\\_el\\_desarrollo\\_de\\_centroamerica.pdf](http://www.icefi.org/sites/default/files/bef_21gestion_publica_por_resultados_para_el_desarrollo_de_centroamerica.pdf)

de coyuntura, que son difundidas a través de diferentes medios. Aunque con diferencias entre los países, los diagnósticos evidencian que los presupuestos públicos, en tanto herramientas críticas de gestión, no necesariamente están vinculados con la atención de las necesidades básicas de la población; además de llamar la atención sobre la situación fiscal para darle viabilidad a los mismos.

Con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll Stiftung publicamos el estudio *Financiamiento climático en Centroamérica: una mirada de descentralización energética*, un diagnóstico de la situación del financiamiento climático para impulsar alternativas de descentralización con prioridad para el uso de energías renovables. El análisis señala que para seguir avanzando y garantizar el acceso universal a energía asequible, confiable, sostenible y moderna, se requiere que los países apuesten por alternativas energéticas descentralizadas y renovables, que permitan un rol activo de las comunidades rurales en su propio proceso de desarrollo. Debido a que la arquitectura internacional del financiamiento climático es muy compleja y no garantiza que los países más vulnerables reciban una mayor cantidad de recursos, los países centroamericanos deben reconocer que enfrentan contextos y desafíos comunes, por lo que el establecimiento de mecanismos de coordinación que les permitan acceder a un mayor flujo de financiamiento climático es condición necesaria.

En alianza con la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación para América Latina y el Caribe (FAO, por sus siglas en inglés), el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y el Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR), conformamos un consorcio que analizó las iniciativas o programas exitosos en alimentación escolar y acceso al agua, su uso sostenible y fortalecimiento de su gobernanza, identificados por los países de América Latina y el Caribe. El objetivo último es que FAO pueda adoptar y escalar estas prácticas y experiencias exitosas en su marco estratégico, especialmente en función de los resultados e impactos que busca alcanzar en el bienio 2018-2019.

Alcanzar una política fiscal sostenible y suficiente, requiere, en buena medida, introducir correctivos en los desajustes estructurales, por lo que es preciso identificar cómo enfrentarlos. Así, la agenda de investigación contemplada en el marco del **resultado 3** busca respuestas frente a estas interrogantes, con miras a que la política fiscal se convierta en un medio para que el Estado asuma eficazmente su rol como garante del bienestar y desarrollo, disminuyendo así las profundas brechas de desigualdad que aquejan a la región (una de las más desiguales del mundo, aunque no la más pobre, según estudios recientes de la Cepal).



De esa cuenta, en el período destaca la preparación de la tercera edición de los **informes centroamericanos de política fiscal**, denominado *Otra Centroamérica es posible. Una agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible (2019-2030)*, cuyo lanzamiento hemos programado durante los primeros meses del 2019. Para su elaboración se estableció una metodología que permitiera abordar la complejidad del cumplimiento de los compromisos asumidos por los países centroamericanos en el marco de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, determinando la medida del esfuerzo fiscal para alcanzar las metas definidas, seleccionando aquellas que tienen como efecto potenciar el cumplimiento de las demás, tal el caso de las relacionadas con erradicación de la pobreza extrema, universalización de la educación, la salud, agua y saneamiento, aumento de infraestructura vial, acceso a electricidad y cambio hacia la producción de energías limpias. Los hallazgos iniciales muestran que Centroamérica continúa apostando a la relativa minimización del tamaño del sector público, realidad que se refleja en el nivel de gasto público, el cual, según nuestros cálculos, se sitúa muy por debajo de lo que se requiere para cumplir los ODS. La primera sección del informe presenta un diagnóstico de la región centroamericana desde la perspectiva económica, política, social y ambiental, e incluye un apartado en el que se indaga sobre la división sexual del trabajo y sus implicaciones para la construcción de democracias justas. La segunda sección describe una Centroamérica con mayor bienestar, que es posible alcanzar si se toman las decisiones correctas de política pública, mientras que el tercer apartado propone una agenda de acciones escalonadas e incluye recomendaciones sobre reformas estructurales en áreas como la modernización de la gestión pública, la planificación del desarrollo, la absorción doméstica de la nueva demanda del mercado, y la planificación y ejecución de planes con vocación ambiental.

En el marco de este tercer resultado también difundimos los hallazgos y propuestas del estudio *Renta básica universal: más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)*. Elaborado con el apoyo de Oxfam Guatemala, este análisis publicado en 2017, mide los impactos que tendría en la sociedad guatemalteca la puesta en marcha de una renta básica universal (RBU) con el objetivo de eliminar la pobreza extrema en el período señalado. Gracias a la coordinación con la plataforma Paraíso Desigual, impulsada por Oxfam, se organizaron espacios de diálogo y foros de discusión con actores de la sociedad civil, académicos, servidores públicos de instituciones gubernamentales estratégicas, centros de pensamiento del país y miembros del Congreso de la República.



«[...] los análisis y productos de ICEFI han resultado útiles y relevantes para aquellos decisores políticos en los organismos ejecutivo y legislativo que realizan ejercicios de contrapeso para posicionar cambios en la agenda de la política fiscal de los Estados. Por ejemplo: propuestas de ICEFI han sido insumos oportunos y útiles para la aprobación de reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en Guatemala, que han contribuido a mejorar la eficiencia del sistema de tributación y la transparencia en el gasto público en este país»

Entrevista a decisores políticos<sup>14</sup>

## R4

«Centroamérica es una región más transparente, que cuenta con una ciudadanía más empoderada y participativa en materia fiscal»

Bajo el **resultado 4** nuestras contribuciones están dirigidas al desarrollo de capacidades y cultura institucional para la rendición de cuentas, así como a la participación y el empoderamiento de los ciudadanos para reclamar mayor transparencia en la administración de los recursos puestos a disposición de las instituciones. Así, en el marco de este resultado promovimos, por un lado, acciones de incidencia para que las administraciones públicas sean más transparentes y rindan cuentas oportunamente sobre su quehacer y, por el otro, fomentamos una participación ciudadana propositiva e inclinada a impulsar los cambios de política fiscal que deben introducirse en la región para que los Estados desempeñen efectivamente su rol de garantes y promotores del bien común. Esto llevó a mantener interlocución con diversos actores con el objeto de elevar el debate en favor de un pacto fiscal integral, siendo particularmente significativa nuestra labor en Costa Rica y El Salvador,<sup>15</sup> países en cuya agenda pública este tema estuvo vigente. Para Costa Rica se elaboró el análisis de los planes de gobierno de los partidos que disputaron la segunda vuelta electoral, el Partido Renovación Nacional (PRN) y el Partido Acción ciudadana (PAC), con el objetivo de promover el diálogo y voto informado,

<sup>14</sup> Grajeda, D. (2018). *Revisión de medio término del marco de resultados de [sic] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) 2015-2021* [mimeo]. Guatemala: Agenda 21.

<sup>15</sup> El tema relativo a la reforma fiscal no estuvo vigente en Guatemala y Honduras, donde más bien fue evidente que los temas más sensibles en la agenda pública vinculados con el quehacer del Icefí fueron aquellos relacionados con la transparencia y, sobre todo, la lucha contra la corrupción.

en particular, llamando la atención a la viabilidad fiscal de los ofrecimientos realizados durante la campaña. Nuestro análisis concluyó la evaluación con un llamado a ambos candidatos a buscar como objetivo principal solventar la fragilidad de las finanzas públicas para que el Estado costarricense mantenga y mejore los bienes y servicios públicos que aumentan el bienestar de la población, además de alentar el crecimiento económico sostenible.

De igual forma, publicamos la nota de coyuntura denominada *Costa Rica: una situación fiscal difícil y potencialmente insostenible*,<sup>16</sup> la cual presentó un análisis de la situación macrofiscal (ingresos y gasto público, situación financiera, deuda pública y transparencia fiscal), del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal 2019, así como del proyecto de reforma fiscal presentado por las nuevas autoridades costarricenses, destacando, entre otros, la consideración de que el Ministerio de Hacienda estaba haciendo valoraciones sumamente optimistas con respecto al rendimiento de esta iniciativa. Finalmente, recomendamos mayor transparencia en el proceso de discusión de la reforma fiscal, con miras al logro de un acuerdo nacional con mayor legitimidad y respaldo político y social.

Hacia finales del período, nos pronunciamos<sup>17</sup> sobre la reforma fiscal aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica mediante la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, destacando aspectos positivos, pero también identificando que esta reforma es insuficiente para solucionar el problema fiscal del país. Por ello, se instó a los actores y sectores sociales a comprometerse con una serie de cambios para lograr finanzas públicas sostenibles, equitativas y suficientes para hacer frente a los desafíos estructurales de crecimiento económico, desarrollo social y gobernabilidad democrática.

---

<sup>16</sup> Disponible en: <http://www.icefi.org/publicaciones/costa-rica-una-situacion-fiscal-dificil-y-potencialmente-insostenible>

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www.icefi.org/publicaciones/el-presupuesto-de-costa-rica-en-2018-entre-la-falta-de-acuerdos-politicos-y-la-escasez>

## La apuesta por un acuerdo fiscal integral en El Salvador

El Salvador ha transitado en los últimos años por una crisis fiscal de gran envergadura: reducción del gasto y la inversión pública e insuficientes ingresos tributarios, acompañados de elevados niveles de déficit fiscal e insostenibilidad de la deuda pública. Sin embargo, estos no son los mayores problemas, pues la mayor dificultad de la política fiscal salvadoreña radica en que en los últimos 30 años, esta ha sido vaciada de su necesario contenido democrático y deshabilitada como vehículo potenciador del desarrollo. Para resolver esta situación se requiere el consenso de los diversos actores de la sociedad salvadoreña para alcanzar un acuerdo fiscal. En ese sentido, en 2018, publicamos el documento «Por un acuerdo fiscal justo, transparente e incluyente. Una propuesta para el diálogo en El Salvador».

La publicación tiene como objetivo presentar aportes que se constituyan en insumos para impulsar un diálogo que culmine con acuerdos políticos para modernizar la política fiscal salvadoreña y dotarla de fundamentos, estrategias, herramientas y metas que sustenten su legitimidad y efectos ante la sociedad. Además, esta propuesta alinea y potencia los cuatro compromisos estratégicos delineados en nuestro PE al 2021.

Nuestra propuesta fue entregada a los partidos políticos, en el foro público «En la búsqueda de un acuerdo fiscal integral para El Salvador», en el que además se contó con la participación de la comunidad internacional, las organizaciones sociales y la academia. En eventos subsecuentes, se sostuvieron reuniones y diálogo con las agrupaciones políticas, lo que no solamente nos permitió contar con su realimentación más detallada al documento, sino además buscar que las propuestas del Icefi fueran incorporadas en los planes de gobierno, en el contexto de las elecciones presidenciales en El Salvador. Nuestros esfuerzos de incidencia rindieron fruto, pues el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), ganador de la contienda presidencial, precisó como una de sus prioridades de gobierno alcanzar un pacto fiscal, asumiendo como propia la propuesta del Icefi sobre los elementos que debe contener el acuerdo fiscal en el apartado de derechos humanos, que más allá de cuadrar cifras, prioriza y garantiza el cumplimiento de derechos y el bienestar de las y los ciudadanos.

Para el caso de El Salvador, publicamos la nota de coyuntura para evaluar los primeros cuatro años del Gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén, en la que se revisa el cumplimiento de las metas contenidas en el *Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019 El Salvador: productivo, educado y seguro* en tres áreas: económica, social y fiscal. El documento titulado *El Salvador: evaluación de cuatro años de gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén*<sup>18</sup> reconoció los avances en las esferas económica, social y fiscal, pero concluyó que este progreso ha sido insuficiente para dirigir al país hacia mayores niveles de bienestar, sobre todo de los grupos más postergados y excluidos. Para el Icefi es imprescindible que las autoridades logren avances concretos en materia de transparencia y participación ciudadana, coadyuvando con ello a recuperar la legitimidad de la administración pública y la confianza ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

Ante la presentación del anteproyecto de *Ley de la Zona Económica Especial de la Región Sur Oriental de El Salvador*, que busca el otorgamiento de incentivos fiscales para atraer inversión y generar empleo, publicamos en octubre el documento *Las zonas económicas especiales (ZEE): ¿Una estrategia de desarrollo para El Salvador?*<sup>19</sup> Este documento analiza la iniciativa de ley y los estudios que la respaldan, con miras a promover una discusión técnica al respecto. Una de nuestras principales conclusiones es que la propuesta de ley, lejos de fortalecer el rol del Estado como garante del bien común, erosiona su capacidad al respecto. Por esta razón, no recomendamos su aprobación. Este documento sirvió de base para participaciones en diferentes medios de comunicación, presentaciones públicas y diálogos con diferentes sectores de la sociedad, en los que se discutió la pertinencia de este tipo de iniciativas.

En línea con el trabajo que orienta este cuarto resultado estratégico, una de las acciones que ha sido más demandada de parte de la sociedad civil organizada son los informes de auditoría social sobre los planes nacionales de gobierno abierto para los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras. En 2018, si bien contemplamos en el plan operativo anual (POA) la realización de este tipo de informe para estos tres países, solamente logramos completar el *Segundo informe independiente sobre el cumplimiento de los siete compromisos de transparencia fiscal del Tercer plan de acción nacional de gobierno abierto, Guatemala 2016-2018*,<sup>20</sup> el cual analiza el estado de avance de los compromisos asumidos hasta el 17 de enero de 2018. La metodología empleada para

---

<sup>18</sup> Disponible en: [https://icefi.org/sites/default/files/nota\\_de\\_coyuntura\\_4\\_anos\\_de\\_gobierno\\_autoguardado.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/nota_de_coyuntura_4_anos_de_gobierno_autoguardado.pdf)

<sup>19</sup> Disponible en: [https://icefi.org/sites/default/files/nota\\_coyuntura\\_zee.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/nota_coyuntura_zee.pdf)

<sup>20</sup> Disponible en: [https://www.icefi.org/sites/default/files/segundo\\_informe\\_cumplimiento\\_ga\\_print.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/segundo_informe_cumplimiento_ga_print.pdf)

su elaboración nos permite presentar una visión independiente, objetiva y técnicamente sólida. De igual forma, entregamos las observaciones sobre el tercer plan de gobierno abierto al Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), con miras a aportar insumos para que la referida instancia preparara el Informe de avances de Guatemala 2016-2017.

En Honduras, acudimos a finales de julio a una reunión convocada por el Comité Técnico de Seguimiento para la cocreación del *IV Plan de acción nacional de gobierno abierto Honduras 2018-2020*,<sup>21</sup> que finalmente fue aprobado y presentado públicamente a finales de agosto. Este incluye cuatro compromisos sobre «gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos», los cuales contemplan el impulso de acciones como catálogos electrónicos municipales y plataforma de compras del Estado con modelo de participación ciudadana, así como empoderamiento ciudadano en la gestión fiscal y presupuestaria nacional y local.

A pesar de las turbulencias del contexto político guatemalteco ocasionadas sobre todo por la posición del Gobierno con respecto a la Cicig, buscamos mantener interlocución con actores confiables y con cuotas importantes de legitimidad, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso. Así, el Icefi lanzó en febrero un pronunciamiento público recomendando no aprobar la propuesta de reformas a la *Ley de Zonas Francas*<sup>22</sup> contenidas en la iniciativa de ley número de registro 5174, por considerar que la referida propuesta significaría un sacrificio fiscal importante, tomando en cuenta que insistía en un modelo inefectivo para atraer inversión y generar empleo, sin contar con el necesario respaldo técnico.

De igual forma, por invitación de la Comisión de Economía y Comercio Exterior del Congreso de la República, participamos en la discusión y análisis de la iniciativa *Ley General de Infraestructura Vial*. La sesión fue organizada conjuntamente por la Comisión, Fundesa y contó con la participación de los ministros de Economía y de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, los diputados que integran la Comisión de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, y representantes de centros académicos. En el evento se identificó la necesidad de sustituir el actual modelo de contratación de infraestructura vial, y crear un nuevo marco legal, institucional y procedimental.

---

<sup>21</sup> La propuesta está disponible en: [http://icefi.org/sites/default/files/propuesta\\_mejora\\_de\\_metodologia\\_cocreacion\\_-\\_4to\\_panaga.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/propuesta_mejora_de_metodologia_cocreacion_-_4to_panaga.pdf) (documento) y [http://icefi.org/sites/default/files/presentacion\\_-\\_propuesta\\_mejora\\_de\\_metodologia\\_cocreacion\\_-\\_4to\\_panaga.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/presentacion_-_propuesta_mejora_de_metodologia_cocreacion_-_4to_panaga.pdf) (presentación).

<sup>22</sup> Disponible en: <http://icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-recomienda-reemplazar-el-modelo-inefectivo-de-privilegios-fiscales-por>. Información adicional disponible en: <http://icefi.org/noticias/icefi-propone-no-aprobar-iniciativa-de-reformas-la-ley-de-zonas-francas>.

Adicionalmente, a requerimiento de un diputado de la Bancada Convergencia e integrante del Frente Parlamentario por la Transparencia y la Democracia, elaboramos un análisis sobre la propuesta para reactivar la aprobación del Congreso al informe de liquidación del presupuesto elaborado por la Contraloría General de Cuentas (CGC). En este período, el Icefi también continuó el seguimiento a las actividades de la Mesa Técnica para la Reforma al Sistema de Adquisiciones del Estado, organizada por la Comisión de Transparencia y Probidad del Congreso de la República. A finales de abril, el Instituto recibió la propuesta de la nueva ley de contrataciones elaborada por la CGC, que fue sometida a discusión de la referida mesa, detectando falencias técnicas, posibles contingencias de inconstitucionalidad, así como la supresión de varios de los controles de transparencia contenidos en la normativa actual. En julio, la Comisión de Transparencia aceptó la necesidad de análisis más profundos, coincidiendo así con una de las recomendaciones del Icefi.

A finales de abril, participamos en una reunión de trabajo de la Comisión de Economía y Comercio Exterior (CECE) en la cual la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) expuso un informe sobre el comportamiento del crédito fiscal, y se discutió sobre posibles reformas a la *Ley de Zonas Francas*.<sup>23</sup> En mayo, presentamos a la CECE el análisis y recomendaciones para resolver el problema de la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores. La evaluación, publicada como nota de coyuntura con el título *La devolución del crédito fiscal del impuesto al valor agregado a los exportadores. Principales problemas y recomendaciones para solucionarlos*,<sup>24</sup> identificó cuatro escollos que han ocasionado una significativa cantidad de casos pendientes de devolución: insuficiente monto asignado para este propósito, complejidad legal, existencia de solicitudes fraudulentas y limitaciones operativas de la SAT.

Asimismo, atendimos, en mayo, la invitación de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República para analizar la iniciativa de ley 5438, que disponía aprobar una ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018, por el costo que representaría, en dicho año, el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo entre el sindicato de maestros y el Ministerio de Educación (Mineduc), suscrito en febrero. Como resultado del análisis, formulamos varias

---

<sup>23</sup> Disponible en: <http://icefi.org/noticias/icefi-participa-en-el-congreso-en-discusion-sobre-devolucion-de-credito-fiscal-y-ley-de>.

<sup>24</sup> Disponible en: <http://icefi.org/publicaciones/la-devolucion-del-credito-fiscal-del-impuesto-al-valor-agregado-los-exportadores>.

recomendaciones, entre las que destaca incluir condiciones de calidad del gasto, de manera que se obligue al referido ministerio a presentar periódicamente los resultados derivados de la aplicación de los recursos aprobados.

De igual forma, promovimos acercamientos y discusión con miembros del Congreso y con la Fundación Guatemala 2020, con miras a producir un proyecto de *Ley para Prevenir Actos de Corrupción Relacionados con Conflictos de Interés*, concluyendo la versión final a inicios de julio. Lamentablemente, debido a eventos de la coyuntura política que alteraron la situación del Congreso (anuncio de antejuicio contra el presidente Morales y contra la secretaria general del partido político Encuentro por Guatemala, Nineth Montenegro), se acordó aplazarlo para los siguientes meses.

En este período, para aportar al debate instalado en el ámbito nacional e internacional sobre los efectos para el país de la lucha contra la corrupción en el crecimiento económico, elaboramos y difundimos, con el apoyo del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés), el estudio sobre *El impacto económico y fiscal de la lucha contra la corrupción en Guatemala, un análisis empírico y documental*,<sup>25</sup> el cual analiza con rigor la relación entre corrupción y economía, concluyendo que la lucha contra la corrupción es beneficiosa para la economía. El análisis también permite identificar los factores estructurales que están limitando el crecimiento económico, y revela que la inversión es el principal canal de transmisión de los efectos dañinos de la corrupción y, por tanto, la más beneficiada con su combate. El documento fue presentado tanto en Guatemala como en Washington D.C., espacio en el que se contó con la participación del señor Todd Robinson, consejero para América Central del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y exembajador de dicho país en Guatemala, entre otras personalidades.

En cuanto a acciones de incidencia y fomento de la participación en Honduras, dimos seguimiento al proceso de ataque y desgaste que ha sufrido la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih). En ese contexto, públicamente advertimos que las desavenencias internas entre la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Maccih (que llevaron a la renuncia de su representante oficial, vocero y jefe), sumadas a la falta de apoyo del Gobierno, únicamente contribuían a debilitar los esfuerzos anticorrupción y provocan frustración ciudadana. En septiembre, también participamos en el foro *Para un pacto fiscal debe existir justicia fiscal. Una mirada más allá de las fronteras de Honduras*, organizado de manera conjunta con el Foro

---

<sup>25</sup> Disponible en: <http://icefi.org/publicaciones/el-impacto-economico-y-fiscal-de-la-lucha-contr-la-corrupcion-en-guatemala-un> (español) y [http://icefi.org/sites/default/files/crecimiento\\_economico\\_english.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/crecimiento_economico_english.pdf) (inglés).

Social de la Deuda Externa y Desarrollo en Honduras (Fosdeh), Cáritas Honduras, la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derecho (Latindadd), y la Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe. El evento aportó, desde una mirada regional, subregional y nacional, los elementos necesarios para lograr justicia fiscal, así como las condiciones irrenunciables para alcanzar un pacto fiscal en este país.

Por una participación  
ciudadana propositiva  
en temas fiscales

## 10 actividades de pedagogía social

realizadas en El Salvador,  
Guatemala y Honduras  
alcanzando un total de

**377 participantes**



**133**



**244**

A nivel de acciones subregionales en el TNC, destaca que, a raíz de la grave situación de violaciones a los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes centroamericanos que han sido detenidos en la frontera sur de los EE. UU. —entre otros, como producto de la aplicación de la política conocida como «tolerancia cero» impulsada por la administración Trump—, el Icefi, junto a otras redes de organizaciones<sup>26</sup> que trabajan en la región a favor de la infancia, se pronunció con ocasión de la visita que realizó a finales de junio el vicepresidente estadounidense, Mike Pence, para reunirse en Guatemala con los presidentes del TNC. Con este pronunciamiento,<sup>27</sup> se demandó a los Gobiernos de los EE. UU. y del TNC trabajar conjuntamente para revertir las causas estructurales de la migración forzada, especialmente de las niñas, niños y adolescentes, sumándonos así a las voces internacionales y nacionales que han señalado la necesidad de atender adecuadamente esta crisis humanitaria.

En cuanto a espacios de **pedagogía social**, en alianza con Christian Aid y el Proyecto de Participación Cívica de Counterpart International/USAID, contribuimos a incrementar el conocimiento de un grupo de integrantes de organizaciones guatemaltecas de sociedad civil en materia de transparencia presupuestaria y gobierno abierto. Para ello, realizamos un taller de capacitación para la auditoría social de la ejecución presupuestaria, en mayo y junio (15 y 16 de mayo, sesión I; 12 y 13 de junio, sesión II). La actividad contó con la participación de representantes de organizaciones de mujeres ante los Consejos Departamentales de Desarrollo, y

<sup>26</sup> Red para la Infancia y Adolescencia de El Salvador; la Coordinadora de Instituciones Privadas Pro las Niñas, Niños, Jóvenes, Adolescentes y sus Derechos (Coiprodén) de Honduras; la Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (Ciprodeni) y la Red Niña Niño, de Guatemala; y Plan Internacional.

<sup>27</sup> Disponible en: <http://icefi.org/comunicados/organizaciones-demandan-los-gobiernos-de-eeuu-y-del-triangulo-norte-de-centroamerica>.



de otras organizaciones de sociedad civil, entre ellas, Acción Ciudadana, Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG), Asociación Gente Pequeña, Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala (Codefem), Alfagat y un grupo de jóvenes del Consejo Ecuménico de Guatemala.

Asimismo, el 20 de febrero se llevó a cabo en Guatemala una presentación de los principales hallazgos del libro *La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*, publicado en 2017, la cual estuvo dirigida a líderes y lideresas comunitarios y jóvenes estudiantes de Chimaltenango y Guatemala. Con el formato de un conversatorio, contribuimos a generar conciencia sobre la importancia del involucramiento en la lucha contra la corrupción, dadas las graves consecuencias sociales de este flagelo.

En El Salvador destaca, igualmente, el impulso de espacios de pedagogía social, en el marco de la iniciativa *Diseño e implementación del Diplomado sobre Política Fiscal y Diálogos Fiscales* impartido a organizaciones de sociedad civil y actores territoriales en El Salvador. Este esfuerzo, apoyado por Oxfam El Salvador, nos permitió la realización del Diplomado *Elementos de una Política Fiscal Justa, Transparente e Incluyente*, efectuado entre el 7 de septiembre y el 19 de octubre de 2018, en coordinación con la Escuela de Economía de la Universidad de El Salvador. Asimismo, se organizaron Foros territoriales *Construyendo una política fiscal justa, transparente e incluyente* en los departamentos de Ahuachapán, Morazán y La Libertad. Estas actividades tuvieron como objetivos reflexionar sobre la situación fiscal salvadoreña; conocer la propuesta de acuerdo elaborada por el Icefi para el referido país; y construir, de manera colectiva, recomendaciones relativas a los cambios necesarios en materia de ingresos públicos, gastos y transparencia. Durante los foros, no solo se presentaron los análisis del Icefi, sino que en algunos de ellos participaron estudiantes del Diplomado sobre Política Fiscal exponiendo sus propios criterios y, además, se conformaron grupos de trabajo para la elaboración de propuestas, desde lo local, sobre cómo lograr una política fiscal justa. Entre los aspectos subrayados por los participantes se encuentra la urgencia de territorializar las discusiones sobre el tema fiscal, abriendo más espacios para la participación ciudadana. Las autoevaluaciones de los participantes de estos espacios presentan resultados muy positivos.

En el marco del **programa de pedagogía social**, elaboramos el documento *Defiende tus derechos conociendo la política fiscal*, una contribución para que la niñez y la adolescencia cuente con herramientas de conocimiento que faciliten su empoderamiento, de manera que puedan defender sus derechos reconociendo en qué ayuda a ello la política fiscal.

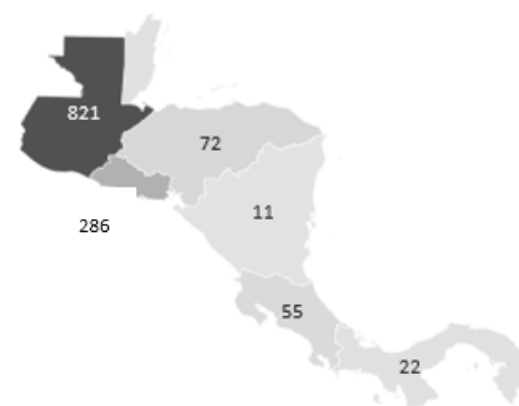
## La estrategia de comunicación del Icefi en cifras

### 24 publicaciones

cuya difusión se realizó tanto a través de eventos públicos de presentación, intercambio y foros, así como nuestra página [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

### 144,964 visitas al sitio web del Icefi

Nuestra presencia mediática fue constante, sobre todo en los países del TNC. En total, se reportan **1,417** apariciones, siendo Guatemala el país con mayor número de referencias.



Un estimado de

### 1,200 personas

representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo, sociedad civil, academia y comunidad internacional participaron en nuestros eventos públicos.

Con respecto a nuestra **estrategia de comunicación y relaciones**, fundamental para difundir nuestro conocimiento y propuestas, se observan avances en los cuatro componentes usuales bajo este eje de trabajo, de carácter transversal:

- Producción editorial para divulgar el conocimiento y aportes académicos que generamos
- Sensibilización, mediante el desarrollo de campañas y eventos públicos
- Relacionamiento con medios de comunicación
- Posicionamiento del Instituto como referente y voz calificada en temas fiscales

En cuanto a la producción editorial, se finalizaron 24 publicaciones, las cuales se sumaron en formato PDF al acervo de información que ya presenta nuestra «biblioteca virtual», en la página web, espacio que reporta 144,964 visitas. El país con más visitas es Guatemala (66%, con 31,002, en su mayoría, procedentes de la ciudad capital), seguido por El Salvador (6.66%, 3,119), Honduras (5.75%, 2,692) y EE.UU. (4.79%, 2,242). Este último a pesar de la limitada producción en inglés, aspecto en el cual estamos trabajando.

Los eventos públicos y campañas también son una constante en el trabajo comunicacional que realizamos. En el período se organizaron 25 actividades, entre las que se cuentan talleres, foros, conversatorios y presentaciones, espacios que son aprovechados para la difusión de los análisis y planteamientos del Instituto. Durante estos eventos participaron aproximadamente 1,200 personas, concentrándose en Guatemala el mayor número de actividades, con un total de 12, seguido por El Salvador y Honduras, con 6 actividades cada uno y, finalmente, Costa Rica, con 1.

Por otra parte, la cobertura de medios a nuestra información y declaraciones públicas ha sido positiva, comportamiento que ha permitido que el *publicity* se estime en Q16,680,782, equivalente a USD2,224,104, es decir, un 43% más del presupuesto regular promedio anual del Instituto (USD1,550,000). La cobertura en medios digitales se incrementó, comportamiento que en parte se explica por el uso intensivo que hemos hecho de los mismos, en respuesta al cierre de espacios que hemos observado por parte de los medios tradicionales (prensa escrita, radio y televisión), tomando en cuenta nuestra postura crítica a las actuaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, particularmente, en Guatemala y Honduras.

Las redes sociales se constituyen en una valiosa herramienta que nos permite socializar y democratizar el conocimiento generado, mediante campañas públicas y contenidos divulgamos material gráfico y audiovisual basado en los hallazgos de nuestras investigaciones. La red más popular es Facebook, que para finales de 2018 contaba con 12,338 personas y que a lo largo del año nos permitió alcanzar a 740,442 personas y generar 15,415 interacciones; uno de los contenidos con mayor popularidad en esta red fue la infografía sobre la presentación de planes de gobierno de los partidos políticos en la contienda de las elecciones presidenciales en El Salvador, que tuvo un alcance de 69,912 personas. Nuestra segunda red más grande es Twitter, espacio en el que contamos para el final de 2018 con 6,892 seguidores; en esta tuvimos 1,194,400 impresiones y logramos 45,621 interacciones con nuestro perfil y 1,843 menciones. LinkedIn y Youtube, son nuestras redes más pequeñas, con 457 y 308 seguidores respectivamente, pero también abonan a la socialización de datos e información relevante. Además, en septiembre de 2018, abrimos nuestro perfil en Instagram, con el propósito de llegar a nuevas audiencias con contenido altamente visual.

«[...] Su posición de referente es asociada por los entrevistados a la credibilidad y el rigor académico de su trabajo, así como a la visión distinta que tiene sobre la política fiscal. En este punto, se ha valorado también la conexión de su propuesta con una visión de Estado y desarrollo, lo que le permite contextualizar y dotar de sentido a sus iniciativas [...]»

Conclusión Revisión de Medio Término del Icefi<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Grajeda, D. (2018). *Revisión de medio término del marco de resultados de [sic] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) 2015-2021* [mimeo]. Guatemala: Agenda 21.

La estrategia y acciones vinculadas al **resultado 5** buscan estrechar la relación con espacios académicos e instituciones homólogas que aborden los temas de nuestro interés, que contribuyan no solo a posicionar nuestro trabajo, sino también a mantenernos al corriente de las principales teorías en los temas priorizados. Asimismo, se incide en la formación de profesionales con miras a contribuir a la conformación de una masa crítica de expertos que puedan aportar al cambio de la política fiscal desde una visión técnica y propositiva.

Así, en cuanto a los espacios académicos de formación, destaca la finalización de la primera cohorte y el inicio, en julio, de la segunda cohorte de la Maestría en Política Fiscal para el Desarrollo, la que realizamos en alianza y con el respaldo académico de la Universidad Rafael Landívar (URL) de Guatemala. La posibilidad de abrir esta segunda cohorte supuso, en el primer semestre de 2018, la realización de esfuerzos de difusión del posgrado, así como la búsqueda de patrocinadores y cooperantes. De esa cuenta, se logró un acuerdo con el Proyecto Acción Transformadora de la Junta Internacional de Intercambios e Investigación, IREX (por sus siglas en inglés), para becar a cuatro profesionales jóvenes vinculados o procedentes de comunidades en situación de desventaja. El Icefi, por su parte, brindó becas parciales a dos economistas vinculados al área de Gestión y Presupuesto Público con enfoque de Derechos Humanos que tendrán la oportunidad de continuar su formación académica, con este apoyo.

En el período, se organizamos dos **Talleres de Política Fiscal para el Desarrollo**. El primero en asocio con el Observatorio Económico Sostenible (OES) y la Universidad del Valle de Guatemala (UVG), y el segundo, en alianza con el proyecto Acción Transformadora. Ambos orientados al desarrollo y fortalecimiento de los conocimientos de los participantes acerca del desarrollo y aspectos prácticos de la implementación de la política fiscal en Guatemala. Los resultados de las autoevaluaciones realizadas por los participantes evidenciaron un cambio sustancial en el nivel de conocimiento y competencias adquiridas.

Asimismo, durante el 2018, iniciamos el diseño y desarrollo de la plataforma *e-learning*, espacio que permitirá la extensión de los cursos, diplomados y maestría en política fiscal en y fuera de Centroamérica.

## e-learning

Iniciamos el diseño y desarrollo de la plataforma

En el marco del **resultado operativo 6**, se realizan acciones que nos permitan fortalecer la institucionalidad, tanto en términos de gestión organizacional (recursos humanos y gestión del talento; mecanismos administrativo-financieros; sistema de monitoreo, evaluación y aprendizajes constantes, entre otros), como de sostenibilidad financiera.



En este contexto, uno de los aspectos más relevantes del período fue el haber dado pasos firmes para **incluir el enfoque de género** en todo el quehacer del Instituto, para lo cual se desarrolló una hoja de ruta para consolidar la fiscalidad, el género y la inclusión como línea de investigación institucional. En esta hoja de ruta se reconoce que un esfuerzo de esta naturaleza demanda impulsar un proceso de transversalización que permita materializar el enfoque de género en la cultura institucional, en la visión política (con implicaciones hacia adentro y hacia afuera, en lo individual y colectivo), y en la actividad de cada una de las áreas funcionales. Si bien hace falta camino por recorrer, en 2018 avanzamos en la elaboración de investigaciones específicas sobre este tema y, además, lo incluimos como eje en el informe centroamericano de política fiscal, así como en las actividades de pedagogía social, o en aspectos de cultura organizacional que van desde el uso diferenciado de indicadores por sexo, hasta lineamientos editoriales, acción política, contenido comunicacional, imagen institucional y representación mediática equitativa, entre otros aspectos.

Asimismo, se realizó la **revisión de medio término del Plan Estratégico 2015-2021**, a cargo de David Grajeda, consultor de Agenda 21 S.A., con el uso de una metodología que responde a los estándares internacionales de calidad, código ético y lineamientos técnicos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (CAD/OCDE). La versión preliminar del informe concluye que los aportes del Icefi son relevantes y coherentes con los marcos conceptuales, políticos y normativos nacionales e internacionales de desarrollo humano sostenible en la región. Igualmente, señala que «los productos de Icefi han resultado útiles y relevantes para aquellos decisores políticos en los organismos ejecutivo y legislativo, así como organizaciones de sociedad civil, que realizan ejercicios de contrapeso para posicionar cambios en la agenda de la política fiscal de los Estados» (Grajeda, 2018).

Uno de los hallazgos más relevantes de este proceso evaluativo sostiene que el Icefi ha realizado aportes importantes al debate y, en varios casos, al cambio concreto en las políticas fiscales, sobre todo en el TNC. Destaca en este sentido:

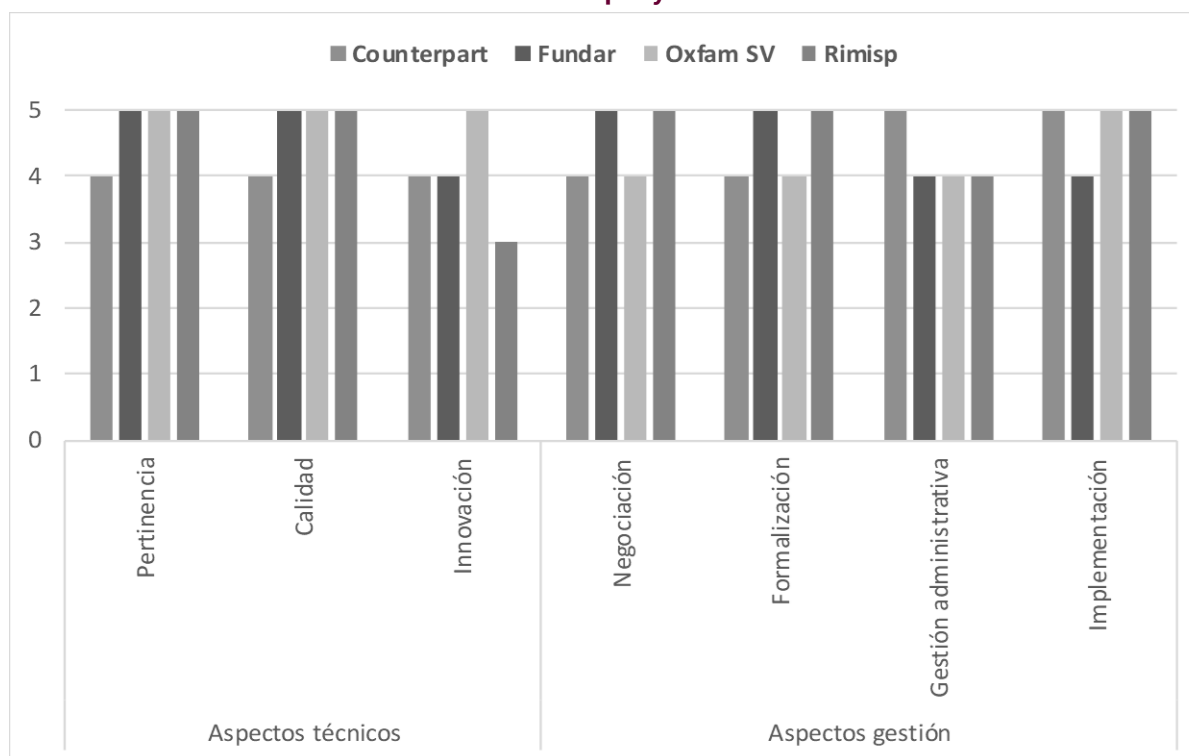
- el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción y la impunidad
- el fortalecimiento de las entidades recaudadoras de impuestos
- la observación y monitoreo sistemáticos de los indicadores macrofiscales para alertar sobre posibles riesgos
- la identificación de brechas en los presupuestos públicos para financiar objetivos críticos del desarrollo (en especial aquellos vinculados con los grupos más vulnerables)

No obstante, en la dimensión interna, la revisión también señala la necesidad de fortalecer la aplicación del enfoque basado en resultados, así como nuestras herramientas de planificación.

## Aprendizaje institucional: La evaluación de nuestros cooperantes en 2018

La naturaleza y objetivos del Icefi, orientados a la producción de conocimiento, que aporte a la toma de decisiones informadas sobre política fiscal, nos motivan a identificar buenas prácticas e instrumentos que permitan potenciar el aprendizaje y experiencias adquiridos durante la implementación de los proyectos asumidos que, aunque con temáticas, alcances y destinatarios diferentes, comparten como denominador común aportar a los resultados estratégicos asumidos al 2021. De esa cuenta, desde el 2017, se implementó la «evaluación de cierre de proyectos» que, desde la perspectiva de los cooperantes y las correspondientes contrapartes técnicas y de gestión, nos permite obtener información valiosa sobre la pertinencia, calidad e innovación de los productos y actividades realizados bajo cada iniciativa, en tanto que en el ámbito de gestión, se valora el tiempo y capacidad de respuesta en las etapas de negociación, atención a los aspectos contractuales y, con especial énfasis, a la implementación oportuna, según los acuerdos alcanzados con cada cooperante.

Así, las cuatro evaluaciones obtenidas en 2018, a proyectos con períodos de implementación que oscilaron entre 6 y 12 meses, presentan resultados satisfactorios en los ámbitos de pertinencia, calidad e innovación, con notas promedio de 4.75, 4.75 y 4.00, respectivamente, siendo la nota máxima 5. Mientras que, en los criterios vinculados a la gestión de los proyectos, las valoraciones promedio se ubican entre 4.25 y 4.75, una mejora notable con respecto a las seis evaluaciones realizadas en 2017, con ponderaciones que oscilaban entre 2.8 y 3.7 puntos, lo cual sugería desafíos importantes de mejora, particularmente, en lo referente al cumplimiento oportuno de los planes de trabajo. Un aspecto a destacar es que todos nuestros aliados y donantes que nos evaluaron afirmaron que volverían a trabajar con Icefi, lo que da cuenta de los esfuerzos por establecer no solo cooperaciones temporales, sino edificar alianzas estratégicas. En congruencia con nuestras demandas de transparencia hacia la gestión pública, nos parece importante compartir estas valoraciones de cooperantes y aliados.

**Gráfica 1. Evaluaciones de proyectos cerrados en 2018**

Fuente: Elaboración propia, con base a evaluaciones de los cooperantes.

Las evaluaciones también han permitido constatar que los análisis y productos del Icefi han resultado oportunos y útiles para actores de sociedad civil, como sustento técnico para las acciones de incidencia, auditoría social y demanda de cambios en la política fiscal; para hacedores de política pública de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como insumos de información para la discusión de propuestas de ley o modificaciones a estas; para cooperantes, como aportes para sustentar propuestas de programas y proyectos de desarrollo para la movilización de recursos; así como para usos netamente académicos.

**Tabla 1.** Uso y grupo objetivo de la producción del Icefi, según encuestas de cierre de proyecto 2018

|  | Counterpart | Fundar | Oxfam SV | Rimisp |
|--|-------------|--------|----------|--------|
| <b>Uso de los productos</b>  |             |        |          |        |
| ■ Formulación, monitoreo y evaluación políticas, programas o proyectos públicos  | X           |        |          |        |
| ■ Formulación de propuestas de políticas, programas o proyectos en otros ámbitos | X           |        | X        |        |
| ■ Investigación y enseñanza  |             | X      | X        | X      |
| ■ Información para tomadores de decisión   |             | X      |          | X      |
| ■ Actividades de incidencia  | X           |        | X        | X      |
| Otros  |             |        | X        |        |
| <b>Grupo objetivo</b>  |             |        |          |        |
| ■ Poder Ejecutivo  |             | X      | X        |        |
| ■ Poder Legislativo  |             | X      | X        |        |
| ■ Poder Judicial   |             |        |          |        |
| ■ Gobierno local   | X           | X      |          |        |
| ■ Academia   |             |        |          |        |
| ■ Sociedad civil   | X           |        | X        |        |
| Otros  |             | X      |          | X      |

Fuente: Elaboración propia, con base a evaluaciones de los cooperantes.



Asimismo, en 2018, desarrollamos dos plataformas que contribuirán a una gestión institucional más efectiva: la **plataforma de e-learning** y la **plataforma de Intranet**. La primera esta orientada a facilitar la experiencia de capacitación a distancia, ampliando así los alcances del conocimiento producido por el Icefi y la comunidad de aprendizaje. Por su parte, la intranet es una herramienta diseñada para facilitar la gestión y comunicación interna.

Con respecto a la **movilización de recursos**, durante el período elaboramos una *Estrategia de movilización de recursos del Icefi* que parte de un análisis de las principales tendencias e indicadores de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) a nivel mundial, con énfasis en la región centroamericana, para luego delinear las tendencias de la cooperación, tanto en lo relativo a áreas geográficas, como en lo concerniente a montos y ámbitos temáticos de interés. Ello permitió constatar con datos concretos cómo el financiamiento destinado a la región centroamericana ha sido decreciente, en particular durante el período 2011-2016. Parte de ello obedece a la priorización de países africanos y asiáticos por parte de CAD/OCDE, pero también al hecho de que El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se clasifiquen como países de renta media baja, mientras que Costa Rica y Panamá se consideran países de ingreso medio alto.

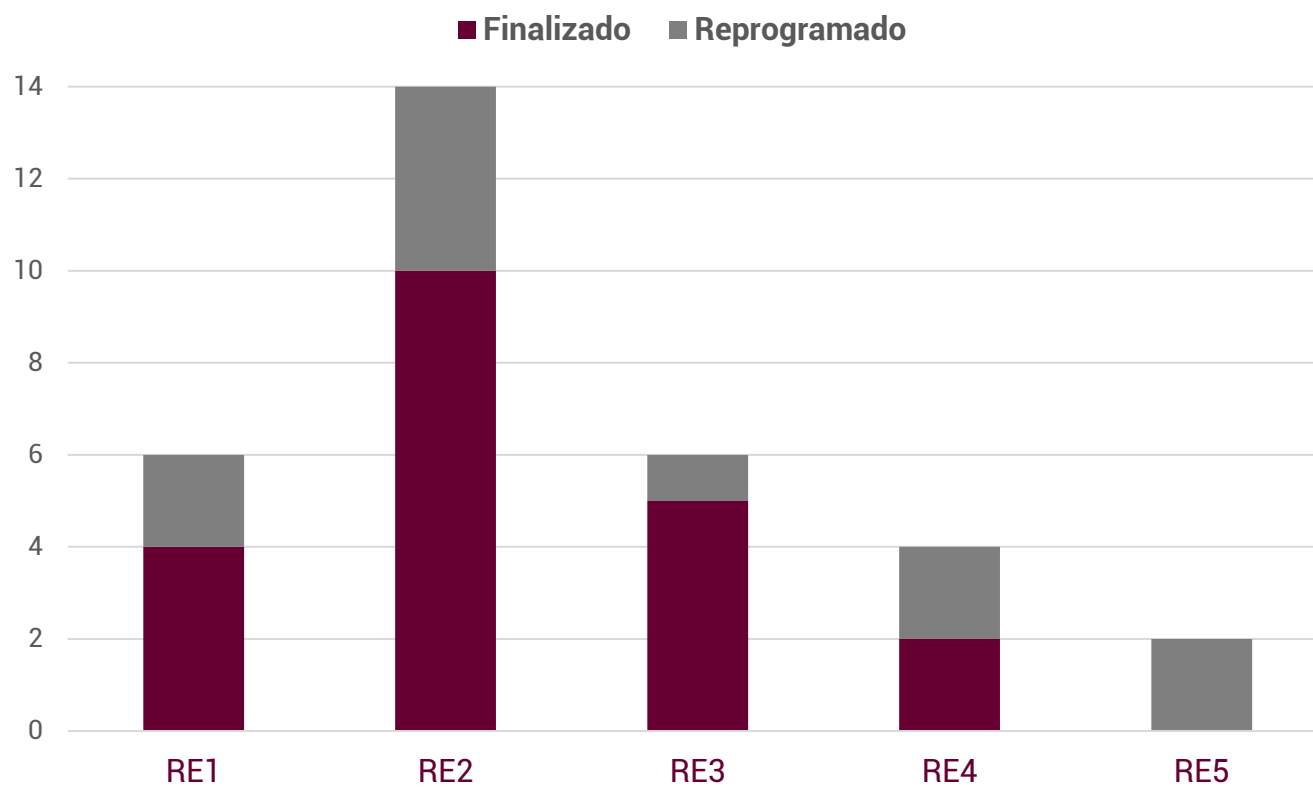
En ese escenario, analizamos nuestras fortalezas y debilidades (con base, sobre todo, en la evaluación externa efectuada la Instituto a finales de 2016 e inicios de 2017), para luego delinear los principios que habrán de orientar las estrategias de movilización de recursos: alineación con el plan estratégico y marco de resultados establecido; coherencia con los valores institucionales; establecimiento de alianzas; coordinación, en el marco de un proceso continuo que involucra a todo el equipo del Instituto. El análisis nos permite identificar ventanas de oportunidad tradicionales y no tradicionales, que en los próximos años deberemos tomar en cuenta para la captación de fondos, entre ellos, el acceso a fundaciones privadas, la prestación de servicios de consultoría, la implementación de cursos virtuales y presenciales, y el *crowdfunding*.

En este contexto, en 2018 presentamos un total de 24 propuestas de proyecto a ser financiadas, de las cuales al cierre del año se habían aprobado 13 (es decir, el 54% de las iniciativas presentadas); 5 fueron rechazadas; las restantes 6 se encontraban en fase de revisión. Esto supuso la suscripción de convenios por un monto estimado de USD298,419, suma que ejemplifica el contexto poco halagador para la movilización de recursos para una institución como el Icefi, comportamiento que se ha venido evidenciando en los últimos años. Esto es así pues si bien el número de propuestas aprobadas fue mayor a las del 2016 y 2017,

el monto total de los convenios suscritos como resultado de este esfuerzo, ciertamente fue menor a lo captado en los períodos anteriores. Este comportamiento en parte se explica por el cambio en las prioridades geopolíticas de un importante número de cooperantes, así como el creciente entorno de inestabilidad observado en los países del TNC, aspecto que también incide en la asignación y aprobación de recursos de fuentes bilaterales y multilaterales.

Así las cosas, durante un año tan intensamente convulso, no fue un esfuerzo menor atender el plan operativo anual (POA) del período, dar seguimiento y reaccionar oportunamente a las demandas de la coyuntura, todo ello, en un contexto de recursos financieros escasos, debido a las complejidades enfrentadas en la captación de nuevos recursos, tal como ya se ha señalado. No obstante, estos valladares, logramos un nivel de implementación del POA 2018 estimado en 70%, similar al observado en años anteriores, según el seguimiento que permite realizar nuestro Sistema de Gestión de Proyectos de Investigación (GPI). Este porcentaje de cumplimiento toma en cuenta las metas y actividades previstas, en los distintos ámbitos de actuación del Icefi (investigación, incidencia, comunicación y gestión). El desempeño observado podría justificarse, como ya se ha dicho, por las demandas que impuso la coyuntura que, por su naturaleza, no es posible planificar con antelación.

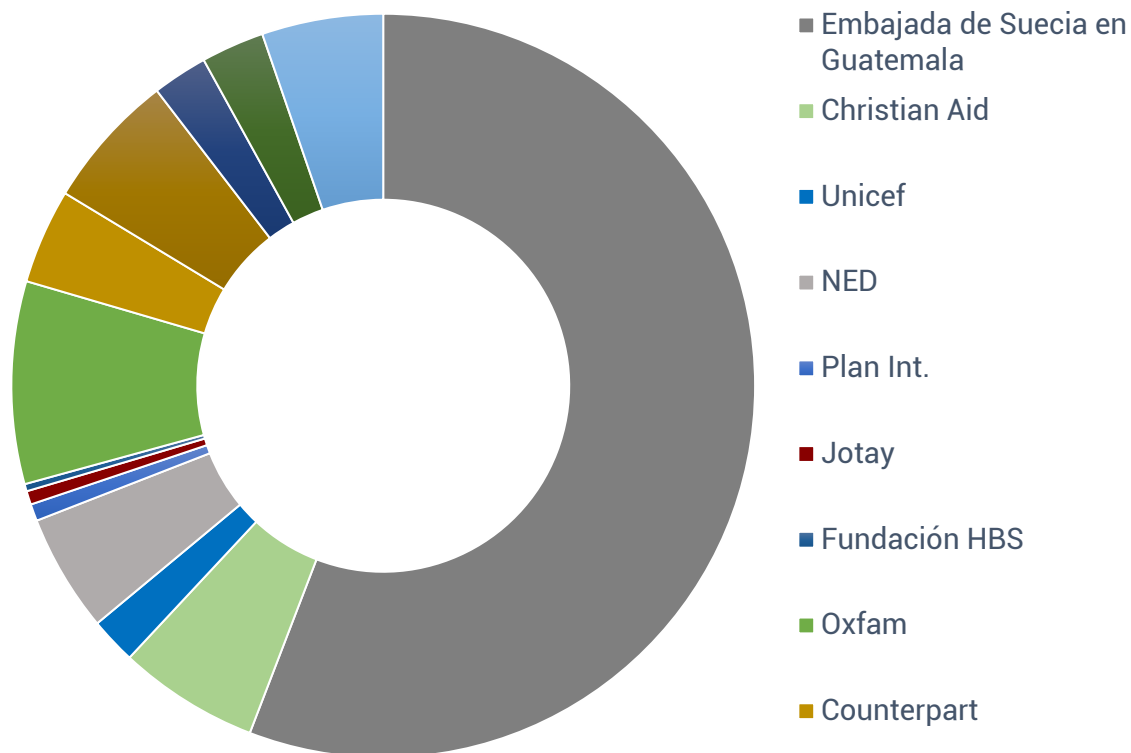
Asimismo, este nivel de implementación, en buena medida, está condicionado por los avances en la agenda de investigación del período, la cual evidencia que de los 32 productos planificados en 2018 (estudios, diagnósticos y materiales mediados), se finalizaron 21 (66% del total), a los que se suman las 6 notas publicadas en respuesta a los vaivenes de la coyuntura, para un total de 27 insumos técnicos. A estos se suma la elaboración del tercer informe centroamericano de política fiscal, cuyo proceso investigativo demandó esfuerzos importantes por su diseño metodológico y alcances. De esta producción, el mayor número de aportes al conocimiento se concentra en el resultado estratégico 2 (El gasto público se ejecuta con mayor efectividad). Esto es un comportamiento que se ha advertido desde 2015, tomando en cuenta la definición y alcances de dicho resultado. En segundo lugar, se ubica el resultado estratégico 3, vinculado a la política fiscal sostenible y suficiente, bajo el cual destaca la Agenda fiscal para la construcción de una sociedad desarrollada, inclusiva y sostenible, 2020-2030.

**Grafica 2. Avances agenda investigativa 2018, según resultado**

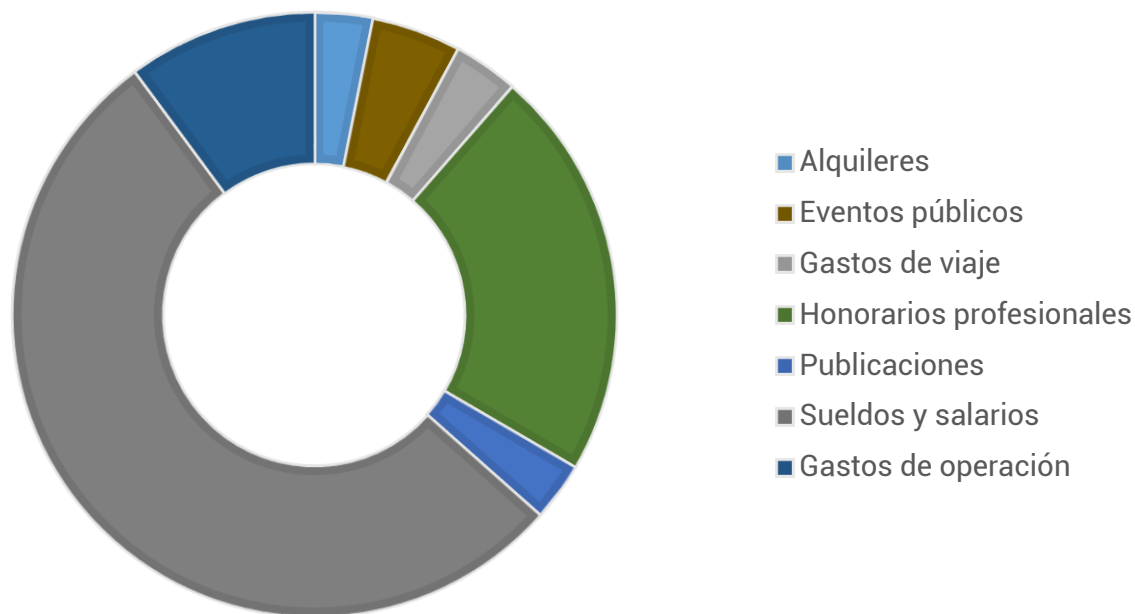
Fuente: Icefi/reportes GPI

### 3 Nuestros socios y fuentes de financiamiento

Con respecto a los datos **financieros**, cerramos el año con un presupuesto de egresos de USD1,439,341, con un ajuste del 9.0%, con respecto al plan inicial (USD1,580,026). Tres condiciones explican esta revisión. En primer lugar, el período se caracterizó por un contexto poco favorable para los esfuerzos de captación de recursos del Icefi. Pese al número de propuestas presentadas y aprobadas, los convenios suscritos en el período no llegaron a rebasar los USD300,000. Esto obligó a contener el gasto. En segundo lugar, algunos de nuestros cooperantes recurrentes ajustaron sus aportes de forma significativa, tomando en cuenta procesos de revisión internos. En tercer lugar, casi el 50% de las propuestas presentadas por el Icefi fueron aprobadas entre octubre y diciembre del 2018, lo cual implicó que un importante porcentaje de los recursos vinculados a las mismas se ejecutarán en 2019. No obstante, el ejercicio 2018 finalizó con resultados positivos, con un monto de financiamiento total de USD1,483,927, considerando remanentes reprogramados al 2017 y desembolsos del 2018. Esto gracias a recursos obtenidos por la realización de estudios puntuales, así como por las contribuciones de nuestra base de cooperantes recurrentes, entre los que destacan Christian Aid, la National Endowment for Democracy (NED), Unicef y, muy particularmente, la Embajada de Suecia en Guatemala, cuya contribución representó un 62.0% del total. A estos se han sumado aportes puntuales de Jotay, Hivos, Plan Internacional, Counterpart, el asocio Fundar-Rimisp, así como Oxfam, cuya experiencia inicial concentrada en Guatemala, se ha ampliado a un trabajo regional, con acuerdos suscritos con la Representación en El Salvador y la de América Latina, incrementándose así las asignaciones de este cooperante orientadas a fortalecer el programa de pedagogía social, la agenda de incidencia, así como la promoción de temas vinculados a justicia fiscal. Así, es evidente que nuestra arquitectura financiera descansa en los convenios de cooperación bilateral.

**Gráfica 3. Financiamiento 2018, según fuente**

Fuente Icefi/Estados financieros auditados 2018

**Gráfica 3. Egresos 2018, según rubro principal**

Fuente Icefi/Estados financieros auditados 2018

Por su parte, los egresos ascendieron a USD1,329,995, equivalente a un 92.0% del presupuesto general con el que se cerró el 2018. Este nivel de implementación se corresponde con las investigaciones y actividades reprogramadas al 2019. Es importante notar que, en 2018, logramos reducir nuestros gastos de funcionamientos en 2.5%, con respecto a lo observado en 2017. En 2019, seguiremos en la senda de optimizar al máximo el financiamiento que nuestros aliados y cooperantes nos confían, a la par de multiplicar esfuerzos para seguir aportando nuestro conocimiento, propuestas e ideas a la construcción de una política fiscal para la paz y el desarrollo de Centroamérica.



2018