

Experiencias de participación ciudadana en reformas tributarias

Ariel Pérez
M. Magdalena Molinas
Eduardo Cáceres
Erika M. Rodríguez

Colección **Documentos de Trabajo nº 10**

Serie **Buenas Prácticas**
Área **Finanzas Públicas**



Ariel Pérez Castellón, Abogado ambientalista boliviano y asesor del Programa de Agua Dulce de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA). Estudió la licenciatura en Derecho en la Universidad Católica Boliviana. Se especializó en Gestión Ambiental Metropolitana, y Derecho de Petróleo y Gas Natural en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Además, es profesor de Derecho Ambiental y Derecho de Hidrocarburos en la Universidad Simón I. Patiño (Cochabamba, Bolivia).

María Magdalena Molinas Maldonado, Psicóloga por la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay) y Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede México). Experta en Planificación, Monitoreo, Evaluación y Sistematización de planes y programas sociales, con énfasis en género, salud pública, derechos de la infancia y educación.

Eduardo Cáceres Valdivia, Bachiller en Humanidades, con mención en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha seguido cursos de especialización en Derechos Humanos y ha sido profesor de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Maestría de Derechos Humanos de la PUCP. Ha desarrollado diversas experiencias de educación popular y formación de líderes en torno a temas de Ética y Política, Análisis de la Realidad Nacional e Incidencia Política.

Erika M. Rodríguez Pinzón, Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia, y candidata a doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Cuenta además con el Diploma de Estudios Avanzados en Teoría Política, Teoría de la Democracia y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, y el postgrado en Teoría Política y Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España.

Experiencias de participación ciudadana en reformas tributarias

Ariel Pérez
M. Magdalena Molinas
Eduardo Cáceres
Erika M. Rodríguez

Documento de Trabajo nº 10

Serie: Buenas Prácticas

Área: Finanzas Públicas

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci-al-ii.eu
info@eurosoci-al-ii.eu

Con la colaboración:

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Oxfam Intermón



Déborah Itriago, Investigadora del Departamento de Campañas y Ciudadanía de Oxfam Intermón ha coordinado la investigación y la elaboración de la presente publicación que en ningún caso refleja ni compromete el posicionamiento de Oxfam Intermón en los temas tratados.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, julio 2014



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Lista de siglas y abreviaturas	5
Introducción	9
Capítulo 1. Incidencia y reformas institucionales	13
1. Alcance y tipología de instituciones	13
2. Objetivos y dimensiones del trabajo de incidencia	18
3. Algunas actividades de incidencia política en tributación	21
Capítulo 2. La impronta de la sociedad civil en la reforma impositiva del sector de hidrocarburos en Bolivia	29
1. Contexto en el que se desarrolla la experiencia	29
2. Algunos datos sobre el impacto de la ley de hidrocarburos	35
3. Actores vinculados en la reforma impositiva del sector de hidrocarburos	38
4. Historia de las estrategias, logros y fracasos de la acción social vinculada a la reforma impositiva del sector de hidrocarburos	44
5. Conclusiones	57
6. Recomendaciones	60
Anexo I.	62
Anexo II. Listado de entrevistas realizadas	64
Capítulo 3. Alianza ciudadana para la transparencia y el desarrollo	65
1. Antecedentes y contexto en el que se propone la experiencia	65
2. Breve descripción de la experiencia	68
3. La alianza de organizaciones ciudadanas	70
4. Análisis de los principales logros y fracasos experimentados	72
5. Factores principales que incidieron en la implementación y resultados de la experiencia	80
6. Recomendaciones	84

Anexo I. Organizaciones de la sociedad civil que conformaron la alianza de organizaciones ciudadanas	86
Anexo II. Grupos destinatarios y beneficiarios directos según lo propuesto en el proyecto	87
Anexo III	88
Anexo IV	91
Anexo V. Lista de personas entrevistadas y que participaron de talleres de sistematización	99
Capítulo 4. Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe	101
1. Introducción	101
2. Origen de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJF-LAC)	102
3. Antecedentes de la red: diversas fuentes y perspectivas	104
4. Justicia fiscal: una visión compartida en una coyuntura oportuna	105
5. Principales actividades y sus resultados	107
6. Análisis de los principales logros y perspectivas de la red tras dos años de existencia.	113
7. Factores condicionantes de estos logros	114
8. Recomendaciones y desafíos	115
Capítulo 5. La campaña por la tasa a las transacciones financieras en el Reino Unido y el cabildeo hacia el gobierno británico en la reunión del G8 en 2013	119
1. Introducción.	119
2. La campaña por la tasa a las transacciones financieras en el Reino Unido.	120
3. Cabildeo hacia el gobierno británico en la reunión del G8 en 2013	137
4. Conclusiones y recomendaciones	141
Anexo I. Relación de entrevistas realizadas	143
Capítulo 6. Recomendaciones	145
1. Recomendaciones generales	145

Lista de siglas y abreviaturas

ADN	Acción Democrática Nacionalista
ADT	Acuerdos de doble tributación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ATTAC	Association for the Taxation of financial Transactions and Aid to Citizens
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Erosión de la base fiscal y traslado de beneficios)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CLAN	Comunidad Latinoamericana de Naciones
CDE	Centro de Documentación y Estudios
CDIA	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
CE	Comisión Europea
CEAAL	Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe
CEDETRABAJO	Centro de Estudios del Trabajo
CEDIB	Centro de Documentación e Información Bolivia
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEFID-AR	Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CLAN	Comunidad Latinoamericana de Naciones
CNE	Comisión Nacional de Enlace de Costa Rica
COB	Central Obrera Boliviana
CODEPANAL	Comité de Defensa del Patrimonio Nacional
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas

COR	Central Obrera Regional El Alto
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
FACTA	Foreign Account Tax Compliance Act (Disposición de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras)
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales de El Alto
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOSDEH	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
G20	Grupo de los veinte países industrializados y emergentes
G8	Grupo de ocho de las mayores economías del mundo
GTIF	Grupo de Integración Financiera de UNASUR
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral)
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IMAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
INESC	Instituto de Estudios Socio Económicos
IRACIS	Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales y de Servicios
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JQM	Juventud Que se Mueve
LATINDADD	Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos
MAS	Movimiento al Socialismo
MCNOC	Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
MCP	Movimiento Campesino Paraguayo
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MOC- PY	Movimiento de Objeción de Conciencia de Paraguay
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NFR	Nueva Fuerza Republicana
OCDE	Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PGGN	Presupuesto General de Gasto de la Nación
R.U.	Reino Unido
RJF-LAC	Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe
RUC	Registro Único del Contribuyente
SAS	Secretaría de Acción Social
SERPJA-PY	Servicio Paz y Justicia Paraguay

Lista de siglas y abreviaturas

SET	Secretaría de Estado de Tributación
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SUNAT	Superintendencia de la Administración Tributaria en el Perú
TJN	Tax Justice Network
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Introducción

América Latina y el Caribe (ALyC) es la región más desigual del mundo. Sin embargo, la política fiscal (que abarca tanto la gestión de ingresos como el nivel y la orientación del gasto), a pesar de todo su potencial, aun deja mucho que desear como instrumento de combate de las desigualdades que se identifican en la región.

De hecho, el crecimiento experimentado en los últimos años en la dotación de recursos públicos destinados a gasto e inversión social, en general, no ha revertido suficientemente en la reducción de la pobreza. A finales de 2012 la población de ALyC era de unos 575 millones de habitantes, de los que aproximadamente 167 millones eran pobres (28,8%), solo un millón menos que en 2011, y 66 millones se hallaban en situación de extrema pobreza, la misma cifra del año anterior¹. El hecho es que las distintas desigualdades que persisten en la región se retroalimentan y son responsables del mantenimiento de núcleos duros de pobreza que se transmiten generación tras generación.

Varios analistas coinciden en señalar que muchos de los determinantes de la ineffectividad de las políticas fiscales para combatir las desigualdades se encuentran en el propio diseño y desempeño de la política tributaria de los países de la región.

La recaudación tributaria es baja en relación a las necesidades sociales, se encuentra por debajo del potencial y existe una fuerte dependencia de fuentes de ingresos públicos inestables, poco predecibles y social y medioambiental insostenibles derivados en gran medida de la preponderancia de modelos productivos “extractivistas” orientados a la exportación de bienes primarios a gran escala que promueven sectores como la agroexportación (maíz, soja, trigo), biocombustibles, minería (cobre, oro, plata, estaño, bauxita, zinc, entre otros) e hidrocarburos (petróleo y gas). También caracteriza al sistema impositivo de los países de la región la tendencia a la regresividad debido a la significativa dependencia de la recaudación de impuestos indirectos así como el desequilibrio en las aportaciones de las distintas actividades y agentes económicos.

1. Datos aportados por Alicia Bárcenas, secretaria general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en días previos a la VII Cumbre entre América Latina y el Caribe (CELAC) y la UE, celebrada en Santiago de Chile en el mes de enero de 2013; http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/29/actualidad/1359488372_433575.html

Hechos que derivan en una mayor presión impositiva efectiva² sobre salarios y consumo que sobre la renta y la riqueza, entre otras cuestiones³.

Sin embargo, más allá de la política fiscal misma, también es fuente de inequidades la inoperancia del sistema fiscal en su conjunto para desincentivar la evasión y la elusión fiscal que vapulean las arcas públicas y condicionan negativamente la posibilidad de emprender medidas tributarias progresivas que afecten los intereses de los sectores más acaudalados, así como la débil institucionalidad y representatividad evidenciada por una pobre rendición de cuentas de los gobiernos hacia todos los niveles (en particular hacia el sector ciudadano), escasos y poco efectivos espacios de participación ciudadana en el diseño, deliberación e implementación de las políticas fiscales y falta de transparencia en la planificación y ejecución de las mismas⁴.

Particularmente, las últimas insuficiencias señaladas se vuelven en la práctica una verdadera traba para garantizar derechos de los que tienen menor capacidad de influencia política en las decisiones gubernamentales. Es decir, de la gran mayoría de los ciudadanos de a pie. A su vez, esto mina aún más la confianza de los ciudadanos en las instituciones relacionadas con la definición y puesta en práctica de la política fiscal: administraciones tributarias, entes de planificación e instancias de ejecución del gasto público tanto a nivel nacional o subnacional. Lo que es caldo de cultivo para la baja cultura tributaria y escasa capacidad de los sistemas fiscales para corregir los niveles de desigualdad y pobreza que manifiesta la región.

Los gobiernos latinoamericanos no se han visto presionados de forma efectiva para realizar reformas tributarias estructurales y justas (progresivas y coherentes con los contextos de pobreza, desigualdad y exclusión) porque a pesar de algunas iniciativas aisladas, una ciudadanía poco consciente y/o informada no tiene suficiente capacidad ni cauces apropiados para articularse, ejercer presión y plantear propuestas robustas y alternativas que modifiquen el *"establishment"* que refuerza las inequidades.

Obviamente, sería absurdo subestimar el hecho de que la naturaleza y el desempeño de las políticas fiscales en ALyC y los propios obstáculos para la influencia política de los ciudadanos comunes y corrientes son en gran medida reflejo de la cooptación de la "política" por las élites "económicas" que ejercen su visible influencia en los países de la región. La desigualdad económica en ALyC limita el acceso a la verdadera representación política en el diseño y el resultado de las políticas públicas. Solo basta ver la férrea resistencia de los grupos privilegiados cuando algunos gobiernos de la región han intentado llevar a cabo reformas tributarias progresivas.

2. Después de la aplicación de generosos beneficios fiscales como las exoneraciones.

3. Todos estos aspectos se analizan en el informe de Itriago (2014), "Justicia fiscal para reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe", Oxfam, pendiente de publicación.

4. *Ibid.*

El camino que hay que emprender está lleno de obstáculos pero hay que emprenderlo. Para atajar la desigualdad en ALyC se necesita del aporte de políticas fiscales capaces de reequilibrar el poder económico (y por lo tanto político) entre grupos sociales. Para ello, es imprescindible incrementar la efectividad de la acción colectiva e individual de la ciudadanía para lograr una mejor respuesta de los gobiernos y las instituciones públicas.

Por todo lo anterior, este informe relata y analiza sucintamente varios casos de presión ciudadana que, utilizando distintas estrategias de incidencia, han abogado por reformas tributarias más justas.

Estructura del documento

En el *primer capítulo* se presenta un marco analítico básico de referencia sobre participación ciudadana para lograr reformas y/o nuevas políticas (definición y objetivos de la incidencia política) e instituciones y cambios institucionales. Además, se describen brevemente la tipología de actividades de incidencia política que usualmente se llevan a cabo desde el sector ciudadano: cabildeo, sensibilización, movilización ciudadana, etc. Este capítulo finaliza con una breve referencia al trabajo que lleva a cabo la organización Grupo Nacional de Presupuesto Perú.

En el *segundo capítulo* se aborda la amplia y emotiva movilización ciudadana desarrollada en Bolivia a mediados de la década anterior que derivó en la reforma tributaria sobre el sector de los hidrocarburos con mayores efectos económicos en la historia reciente de dicho país. El *tercer capítulo* detalla las distintas facetas de la experiencia de la “Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo” que ha contribuido en los últimos tres años a instalar en la agenda pública los temas fiscales y a fortalecer las capacidades de participación e incidencia en dichos temas de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres en Paraguay. En este sentido, las acciones de cabildeo realizadas en el marco de esta experiencia estuvieron orientadas a lograr la puesta en marcha del Impuesto a la Renta Personal (IRP) por parte del Congreso de la República que, finalmente, fue aprobado en el año 2012.

En el *cuarto capítulo* se desarrolla un breve análisis de los primeros años de trabajo de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe que en el presente se focaliza en lograr articulaciones técnicas sólidas entre organizaciones del sector ciudadano y las administraciones tributarias para lograr reformas en la fiscalidad internacional que se ajusten a las características de los países de ALyC y que sean coadyuvantes de los esfuerzos nacionales por reducir la evasión y la elusión de las grandes fortunas y de las empresas multinacionales.

El *quinto capítulo* describe de forma breve la llamada “Campaña por la Tasa Robin Hood” en el Reino Unido. La campaña se inició en el año 2010, y tiene como fin conseguir que se establezca una tasa a las transacciones financieras en el Reino Unido cuya recaudación se dirija a la reducción de la pobreza. La campaña ha conseguido un impacto muy relevante en los medios de comunicación, entre muchos decisores políticos y entre la ciudadanía del Reino Unido. Además, ha ayudado a elevar la demanda por la aplicación de una tasa a las transacciones financieras a nivel internacional y muy especialmente en el entorno europeo. De hecho, destacan especialmente los gobiernos de Francia y Alemania que además de liderar el establecimiento de la tasa han declarado su intención de destinar parte de su recaudación al desarrollo y la lucha contra el cambio climático.

En el último capítulo se desarrolla una batería de recomendaciones generales para el programa Eurosociales (muchas de las cuales pueden ser útiles también para otras instancias de cooperación internacional), derivadas de las lecciones que dejan los casos antes señalados.

Capítulo 1. Incidencia y reformas institucionales

La incidencia política significa articular acciones promovidas por el sector ciudadano para que los que detentan el poder —gobiernos, organismos internacionales y empresas— cambien políticas o prácticas que perjudican a la población en condición de pobreza, exclusión y/o vulnerabilidad. Es decir, se trata de ejercer presión para garantizar transformaciones institucionales que permitan atacar de raíz a la pobreza y las injusticias. Este es un proceso de medio a largo plazo que excede a una acción puntual.

Cabe, en este sentido, tener claridad sobre el alcance del concepto y tipología de instituciones para encauzar de una mejor manera las iniciativas de incidencia política que se quieren promover desde el sector ciudadano y que serán descritas en los próximos capítulos y secciones de este informe.

1. Alcance y tipología de instituciones

El concepto de instituciones suele englobar los siguientes elementos: sistemas de diversos factores sociales, reglas, normas, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social¹.

Cuadro 1: Instituciones

- **Las reglas** definen respuestas obligadas de los agentes ante situaciones dadas, señalando qué se debe (o no se debe) hacer. La exigibilidad de las reglas (enforcement en inglés) deriva de las sanciones asociadas a su incumplimiento que impone una autoridad o la acción cooperativa de los agentes implicados. Las reglas obligan a un comportamiento reconocible y anticipado por parte de los agentes sociales.
- **Las normas** son entendimientos compartidos e interiorizados sobre ciertas situaciones, que determinan lo que la sociedad considera que se debe o no se debe hacer (sean formales o no). Cuando las reglas son aceptadas como normas en una comunidad, aquel que las incumple es merecedor de doble sanción: la formal que impone la regla y/o la desaprobación social.

1. Alonso (2009), *Acción colectiva y desarrollo: el papel de las instituciones*. Editorial Complutense, 2009, citando a Grief (2004).

- **Las creencias** sustentan la confianza de los individuos en la existencia de recompensas y penalizaciones asociadas a los comportamientos esperados.
- **Los valores** son referentes socialmente construidos, no importa cuál sea su procedencia (religiosa, cultural, etc.), que han sido incorporados a la conciencia de los individuos y que conforman un referente genérico de su proceder.
- **Las organizaciones** son grupos de individuos vinculados por algún propósito común de alcanzar ciertos objetivos. Las organizaciones son estructuras dotadas de cierta estabilidad que diseminan las reglas, perpetúan las creencias y valores e influyen en la visión social acerca de los comportamientos que se consideran probables. Implican la presencia de jerarquías, que definen comportamientos colectivos a través de procesos aceptablemente centralizados de decisión².

Fuente: Alonso (2009)³ citando a Grief (2004)

Las instituciones pueden agruparse de acuerdo a tres criterios: el grado de formalización o formalidad, la jerarquía y el área o competencia de análisis⁴.

Las instituciones informales hacen referencia a las relaciones implícitas y/o no escritas entre actores para generar redes de confianza que operan fundamentalmente a través de mecanismos de reputación y sanciones colectivas^{5,6}.

Ignorar a las instituciones informales existentes entraña el enorme riesgo de perder de vista muchos de los incentivos y restricciones “reales” que condicionan el comportamiento de los actores relevantes en los procesos de transformación institucional. Además, es crucial comprender la naturaleza de las interacciones entre instituciones formales e informales dado que pueden ser positivas o negativas. Cuando dicha relación es negativa, las instituciones informales bloquean e impiden el correcto funcionamiento de las instituciones formales. Por ejemplo, el clientelismo y el *rent seeking*⁷ son ejemplos

2. Estrictamente hablando, las organizaciones no siempre son instituciones. Las instituciones tienen un carácter prescriptivo, son las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Algunas organizaciones también pueden propiciar marcos de referencia para orientar la conducta de los individuos que las conforman a través por ejemplo, de normas y procedimientos, etc. Sin embargo, las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones, junto con los emprendedores, son los jugadores. Los mismos jugadores en una determinada organización pueden producir resultados diferentes en función del marco institucional que les es relevante. Véase Itriago (2014), “Un marco de referencia para las ONGD en la construcción de instituciones para el desarrollo”, CECOD, 2014; <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=x-OGGE9DWfg%3d&tabid=1013&language=es-ES>

3. Alonso (2009), *Acción colectiva y desarrollo: el papel de las instituciones*. Editorial Complutense, 2009.

4. Itriago (2014), “Un marco de referencia para las ONGD en la construcción de instituciones para el desarrollo”, CECOD, 2014, citando a Jütting (2003).

5. Prats (2008), *La búsqueda de las Instituciones. Teoría del desarrollo desde la informalidad: aplicaciones a Latinoamérica*. Fundació CIDOB, Barcelona, 2008.

6. A modo de ejemplo, algunos autores se han referido a los mecanismos de sanción y apoyo colectivo (redes de confianza) que están detrás de algunas experiencias exitosas de microcréditos en países en vías de desarrollo. El término instituciones informales abarca una amplia gama de temas sociales (por ejemplo, el apretón de manos o las reglas para las citas amorosas), económicos (por ejemplo, el mercado negro) y políticos (por ejemplo, el clientelismo).

7. Según la teoría de la elección pública, se entiende por búsqueda de renta (del inglés *rent-seeking*), la situación que se produce cuando un individuo, organización o empresa busca obtener ingresos captando renta económica a

de relaciones negativas en las que instituciones informales bloquean el cambio impidiendo el cumplimiento de la norma formal o generando normas en beneficio de un grupo en particular. Cuando la relación es positiva, las instituciones informales complementan a las instituciones formales y en algunos casos, contribuyen a superar los problemas de compromiso, de acción colectiva y de información inherentes a la construcción social de las instituciones^{8,9}.

Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo cuentan con instituciones informales establecidas fundamentalmente para facilitar las transacciones. Sin embargo, estas instituciones son relativamente más importantes en países en desarrollo donde las instituciones formales están menos desarrolladas y donde la población en condición de pobreza se encuentra, frecuentemente, con mayores limitaciones a la hora de acceder a las mismas¹⁰.

Por su parte, la tipología de instituciones según los distintos grados de jerarquía nos informa sobre otras cuestiones cruciales que deben tenerse en cuenta en procesos de transformación institucional (véase la Tabla 1).

través de la manipulación o explotación del entorno político o económico, en lugar de obtener beneficios a través de transacciones económicas y producción de riqueza añadida.

8. Itriago (2014), "Un marco de referencia para las ONGD en la construcción de instituciones para el desarrollo", CECOD, 2014, citando a Prats (2008).

9. Véase el caso de los "punteros" en Argentina; http://www.perfil.com/contenidos/2010/03/06/noticia_0039.html

10. Prats (2008), *La búsqueda de las Instituciones. Teoría del desarrollo desde la informalidad: aplicaciones a Latinoamérica*. Fundació CIDOB, Barcelona, 2008.

Tabla 1. Niveles de instituciones

	Nivel	Frecuencia de cambio	Efectos/Funciones	Ejemplos
Nivel 1	Instituciones relacionadas a la estructura social de una sociedad	Horizontes demasiado largos, (de 100 a 1000 años). Pueden cambiar producto de shocks o crisis	Definen la forma en que se relacionan las sociedades.	Principalmente informales, tales como: tradiciones, normas sociales.
Nivel 2	Instituciones relacionadas a las reglas del juego	Horizonte largo (de 10 a 100 años)	Definen el contexto institucional. Es decir, las principales funciones políticas y económicas.	Principalmente reglas formales que definen los derechos de propiedad y el sistema jurídico y político.
Nivel 3	Instituciones relacionadas con los actores del juego (governance)	Horizonte de plazo medio (de 1 a 10 años)	Definen arreglos institucionales y conducen a la construcción de organizaciones. Definen cómo se aplican las decisiones públicas y se fijan las estructuras de intercambio.	Reglas del gobierno hacia las estructuras privadas de un país y relaciones contractuales, por ejemplo: contratos, acuerdos, leyes de partido y de su financiación, leyes electorales, leyes de comercio.
Nivel 4	Instituciones relacionadas con los mecanismos de asignación de recursos	Horizontes de corto plazo (1 a 5 años)	Ajuste de precios y cantidades e incentivos a acuerdos (alineamiento de incentivos)	Reglas relacionadas a la asignación de recursos, por ejemplo: control de flujos de capitales, regímenes comerciales y sistemas de seguridad social, instituciones del mercado del trabajo.

Fuente: Elaboración propia utilizando a Prats (2007)¹¹

En primer lugar, los diferentes niveles institucionales se encuentran interconectados; los límites entre uno y otro nivel son permeables. Además, los niveles más elevados suelen imponer restricciones sobre los niveles más bajos pero también existe una re-orientación de los niveles más bajos hacia los más altos. Es decir, las instituciones informales (nivel 1 en la tabla 1) definidas por la cultura (religión, lenguaje, tradiciones, costumbres, ética y normas sociales) y la estructura social (clases sociales y ejercicio del poder de facto) son condicionantes y conforman los fundamentos de los demás

11. Prats (2007), "Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo", Revista de Economía Institucional, Vol.9, No.16, Primer Semestre, 2007, págs. 121-148.

niveles institucionales¹². Por lo tanto, la eficacia del contexto institucional (instituciones políticas, jurídicas y económicas en las que los actores interactúan-nivel 2) depende mucho de la afinidad entre éste y la estructura social¹³ y así sucesivamente. Además, esta secuencia de condiciones puede ser una restricción dado que como se puede identificar en la tabla 1, las instituciones en los distintos niveles cambian a diferente ritmo y muchas de estas transformaciones se dan en periodos prolongados de tiempo.

Cuadro 2. El movimiento por la Justicia Fiscal en República Dominicana: una apuesta de largo plazo

Sobre la base de casi una década de movilización en torno a las políticas fiscales, el movimiento ciudadano por la “Justicia Fiscal”¹⁴ en República Dominicana demuestra que las acciones de incidencia pueden producirse como una respuesta rápida a un momento u oportunidad política en particular (como la movilización de 11.000 personas en tres días), pero que el verdadero empoderamiento y fortalecimiento social y político —crucial para la sostenibilidad de las reformas— es un proceso continuo y de largo plazo¹⁵. Las manifestaciones públicas masivas que tuvieron lugar en República Dominicana en el año 2012 no habrían sido posibles en 2004 (cuando empezaron a gestarse acciones que derivarían en el movimiento).

En los primeros años, el movimiento se centró en el establecimiento de la sociedad civil como un nuevo actor en las discusiones políticas, y así ha invertido importantes esfuerzos en la creación de una sólida propuesta técnica. La sensibilización y la participación de la ciudadanía en los temas fiscales ha sido un esfuerzo de largo plazo, que culmina casi una década más tarde con los ciudadanos demostrando su poder en las calles¹⁶.

Al respecto, Rosa Cañete, Directora de Oxfam Intermón en República Dominicana señala que en el año 2004 no se vio pertinente una movilización, no era el momento. “La fiscalidad es un puente de construcción de imaginarios sobre deberes y derechos”¹⁷. Por lo tanto, cambiar esas visiones requiere esfuerzos sostenidos de largo plazo¹⁸. Entre el año 2004 y el año 2010 el movimiento se ha centrado precisamente en cambiar paradigmas, es decir instituciones informales y sociales que condicionan inexorablemente las posibilidades de lograr cambios profundos y estructurales en el sistema fiscal.

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes

12. Itriago (2014), “Un marco de referencia para las ONGD en la construcción de instituciones para el desarrollo”, CECOD, 2014, citando a Prats (2007).

13. *Ibid.*

14. El movimiento Justicia Fiscal es un movimiento de ciudadanos y ciudadanas surgido ante la reforma fiscal propuesta por el gobierno de Danilo Medina; <http://www.inspiration.org/noticias-inspiration/nace-movimiento-justicia-fiscal>

15. Cañete (2014), “Justicia Fiscal: Construyendo ciudadanía, desarrollo y democracia”; Oxfam, 2014, pendiente de publicación.

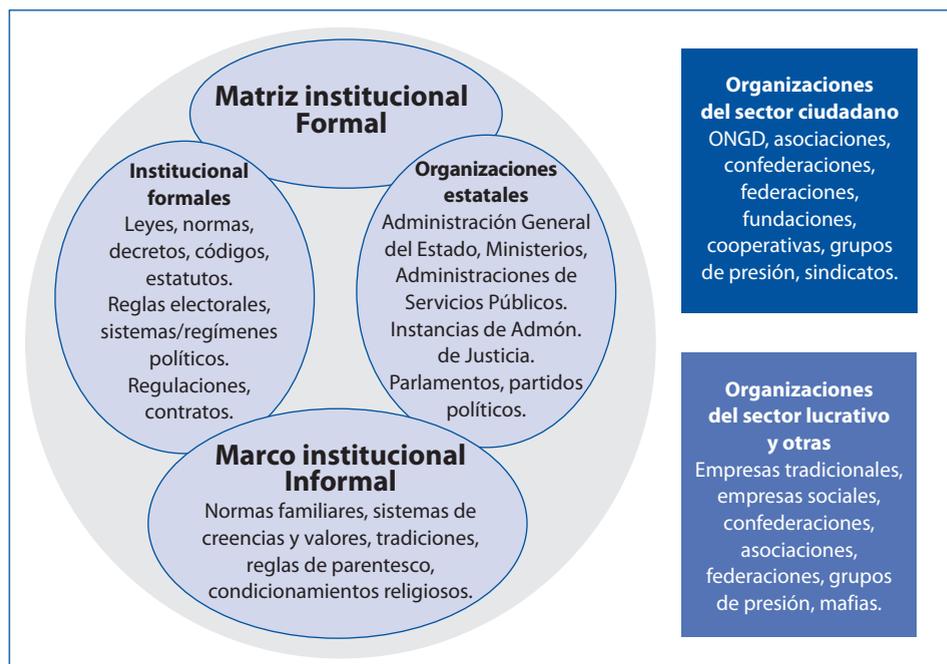
16. *Ibid.*

17. Rosa Cañete, en entrevista realizada el 29 de octubre de 2013.

18. Véase Cañete (2014), “Justicia Fiscal: Construyendo ciudadanía, desarrollo y democracia”; Oxfam, 2014, pendiente de publicación, y Cañete (2006), “Democracia efectiva: Cómo hacer incidencia política desde la sociedad civil. Dos Casos en la República Dominicana”, Progressio y Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo, S.J, 2006.

Dicho de otra forma, el desarrollo depende del funcionamiento del conjunto de la matriz institucional, compuesta por instituciones y organizaciones que cambian a diferentes velocidades. Por lo tanto, la coordinación entre actores e instituciones que operan en los distintos niveles es esencial para el desarrollo¹⁹. En el Gráfico 1 se muestra un ejemplo de matriz institucional. Debe comprenderse la naturaleza y alcance de las matrices institucionales que son relevantes a la hora de plantear cambios o diseñar nuevas políticas tributarias.

Gráfico 1. Un ejemplo de matriz institucional



Fuente: Tomado de Itriago (2014)²⁰

Notas: (1) Cualquier matriz institucional también se ve afectada por factores y fuerzas externas. Este aspecto no se abordará en este informe (2) No se incluye en este gráfico a los actores que sirven de mediadores entre los distintos grupos como por ejemplo, los medios de comunicación (3) Este ejemplo se corresponde con un régimen democrático.

2. Objetivos y dimensiones del trabajo de incidencia

La incidencia no se trata solo de lograr el cambio concreto de las políticas y prácticas; la incidencia debería suponer otros objetivos de *procesos interrelacionados* que se formulen considerando y comprendiendo el alcance y el ritmo de transformación de los

19. Véase Cañete (2014), "Justicia Fiscal: Construyendo ciudadanía, desarrollo y democracia"; Oxfam, 2014, pendiente de publicación.

20. Itriago (2014), "Un marco de referencia para las ONGD en la construcción de instituciones para el desarrollo", CECOD, 2014; <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=x-OGGE9DWfg%3d&tabid=1013&language=es-ES>

componentes de la matriz institucional que es relevante para cambiar o generar nuevas políticas y prácticas específicas. Posiblemente, debido a esta consideración, es que muchos autores coinciden en la idea de que la mejor estrategia de incidencia es la holística, es decir aquella que trabaja varios objetivos a la vez (véase el Cuadro 3)²¹.

Cuadro 3. Algunos objetivos de la incidencia política

A. Impulsar cambios en políticas públicas para resolver problemas específicos a través de:

- El cambio o la educación de los que formulan y ejecutan las políticas, los líderes gubernamentales y otras personas relacionadas con la política.
- La reforma y/o el cumplimiento de las políticas, las leyes, los presupuestos gubernamentales, convenciones internacionales, así como mecanismos y estructuras de implementación.

B. Fortalecer y potenciar a la sociedad civil a través de:

- Promover que los excluidos y los perjudicados comprendan las dinámicas visibles e invisibles del poder, identifiquen y analicen sus propios problemas, definan sus propias soluciones, amplíen su conciencia política y su identidad de ciudadanía, se apropien de sus derechos para poder hacer demandas frente al gobierno y así beneficiar a la sociedad y contribuir a la creación de sistemas políticos más democráticos y responsables.
- La creación y fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas, movimientos populares y ONGs mediante los cuales los sectores sociales excluidos articulen sus demandas comunes y mantengan una participación e influencia a largo plazo en los procesos de toma de decisiones.
- La creación y fortalecimiento de alianzas o articulaciones fuertes de diferentes organizaciones o movimientos que amplíen la base social de las propuestas y que puedan facilitar la respuesta al proceso en el largo plazo, ya que a veces es mucha carga para una sola institución.

C. Promover y consolidar la democracia a través de:

- Cambio de las actitudes, comportamientos, valores, perspectivas, y conciencia.
- Reforma de procesos de toma de decisiones para que sean más participativos y respondan a las necesidades, intereses y voces de toda la ciudadanía, especialmente las poblaciones tradicionalmente excluidas de esos procesos.
- Aumento del respeto por parte del Estado y la ciudadanía al derecho de la sociedad civil a participar en la toma de decisiones y reconocimiento de su legitimidad y credibilidad como un actor social clave.

Fuente: Tomado de Cañete (2006)²²

21. Cañete (2006), "Democracia efectiva: Cómo hacer incidencia política desde la sociedad civil. Dos Casos en la República Dominicana"; Progressio y Centro de Estudios Sociales Juan Montalvo, S.J, 2006.

22. Ibid.

Así mismo, podrían identificarse las siguientes dimensiones e indicadores de progreso del trabajo de incidencia (véase la Tabla 2):

Tabla 2. Algunas dimensiones del trabajo de incidencia

Dimensión del trabajo	Indicadores de proceso	Indicadores de cambio e impacto a más largo plazo
1. Cambio en políticas por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • cambio en legislación • cambio en política • cambio de ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Más diálogo sobre un tema • Mayor relevancia del tema • Cambio de opinión (¿de quién?) • Cambio en la retórica (sector público / privado) • Cambio en publicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de una política • Cambio en la legislación • Cambio de política / legislación implementado • (y a muy largo plazo) cambio positivo en la vida de la gente como resultado del cambio de política / legislación
2. Fortalecer la sociedad civil por medio del trabajo con... <ul style="list-style-type: none"> • ONGs • Movimientos / redes • Organización de la comunidad • Organizaciones contrapartes 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cambio en las habilidades, capacidad, conocimientos y eficiencia de miembros concretos? • ¿Cambio en la capacidad, habilidades relacionadas con la organización y eficiencia de grupos civiles determinados? • Mayor sinergia en objetivos / actividades en las redes / movimientos • Cambio en la colaboración, confianza o unión de los grupos de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la eficacia del trabajo de la sociedad civil • Grupos de la sociedad civil activos que influyen en los responsables de la toma de decisiones en cuestiones que beneficiarán a la gente pobre
3. Ampliar el espacio democrático o el espacio en el que los grupos de la sociedad civil pueden actuar de forma eficaz en la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor libertad de expresión • Mayor aceptación / reconocimiento de los grupos de la sociedad civil • Existencia de foros para que los grupos de la sociedad civil participen en un número mayor de decisiones • Aumento de la legitimidad de los grupos de la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la participación de los grupos en decisiones importantes • Cambio en la obligación de rendir cuentas y en la transparencia de las instituciones públicas
4. Apoyar la elaboración de políticas centradas en las personas	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor conciencia de los derechos individuales y de los sistemas de poder que privan de estos derechos • Cambio en las habilidades, capacidad y conocimiento de la población local para movilizarse y hacer trabajo de advocacy en nombre propio 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en el acceso a los derechos básicos como son salud, vivienda, agua y comida

Fuente: Cañete (2006)²³

23. Ibid.

3. Algunas actividades de incidencia política en tributación

Existe variedad de actividades específicas que forman parte de un plan de acción de incidencia política en tributación. Aunque como es de esperarse, la combinación de acciones debe responder a una estrategia clara.

El trabajo de incidencia puede tener más impacto si se tiene una estrategia de incidencia sistemática, producto de investigar adecuadamente la problemática, analizar el contexto político-institucional de referencia, identificar objetivos, adversarios, aliados y resultados deseados, y tener claridad en los mensajes clave que se desean transmitir y los cambios que se están buscando²⁴. Si bien, cada una de estas cuestiones es fundamental, un mapeo adecuado del contexto político antes de iniciar la planificación e implementación de actividades de incidencia específicas (y después de haber identificado la realidad o problemática que se quiere transformar) es pieza crucial. En este sentido, es fundamental formularse, entre otras, algunas de las siguientes preguntas: ¿cuáles son las fuerzas políticas en acción?, ¿cuáles son los intereses creados?, ¿sobre quién se está tratando de influir?, ¿quién podría presentar una poderosa oposición y cómo se buscará neutralizar esa oposición?²⁵

El proceso de análisis y respuesta al contexto político-institucional, debe también, tal y como se ha mencionado anteriormente, ser el producto de la comprensión de la secuencia de cambios institucionales que deben operar para lograr la definición y puesta en marcha de una ley o normativa tributaria²⁶.

Dicho todo lo anterior, la siguiente tabla muestra algunos ejemplos de actividades que a menudo se utilizan en la incidencia política:

Tabla 3. Ejemplos de actividades de incidencia

Método	Explicación	¿Cuándo se utiliza?	Ejemplos
Sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Informar a la gente de la situación para crear conciencia sobre los problemas. • A menudo es el primer paso en un proceso de incidencia, para que las personas sean empoderadas (fortalecidas) para participar en las acciones de incidencia previstas y se pongan en acción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se oculta la información. • Cuando los temas tratados son complejos. • Para construir la confianza en aquellos que se quiere que participen de las acciones de incidencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Afiches y folletos • Vídeos • Reuniones comunales

24. Véase Inspiration, Capítulo 2 “Cómo desarrollar la estrategia de incidencia política en tributación” en Incidencia política en justicia tributaria: Kit de herramientas para la sociedad civil; http://www.inspiration.org/sites/default/files/11-189-C_TAToolkit_Chapter2_ONLINE.pdf; también en <http://taxjusticetoolkit.org/>

25. Para una aplicación práctica de estos asuntos véase Inspiration, Capítulo 2 “Cómo desarrollar la estrategia de incidencia política en tributación” en Incidencia política en justicia tributaria: Kit de herramientas para la sociedad civil; http://www.inspiration.org/sites/default/files/11-189-C_TAToolkit_Chapter2_ONLINE.pdf; También en <http://taxjusticetoolkit.org/>

26. *Ibid.*

Tabla 3. Ejemplos de actividades de incidencia (cont.)

Método	Explicación	¿Cuándo se utiliza?	Ejemplos
Cabildeo	<ul style="list-style-type: none"> Hablar directamente con el destinatario de la incidencia, explicando los detalles del problema y la solución propuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuando el destinatario es abierto y escuchará los hechos y argumentos bien elaborados. 	<ul style="list-style-type: none"> Reuniones Llamadas telefónicas Documentos informativos Reuniones públicas
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar los medios de comunicación es una de las formas más eficaces de generar conciencia pública y difundir los mensajes de una campaña. Radio, televisión y prensa comerciales, comunales y religiosas. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuando no se puede tener acceso directo a los responsables de las políticas. Generar conciencia. Exponer el comportamiento de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas personales o telefónicas en la radio Comunicados de prensa Dar información a un periodista Escribir editoriales de opinión
Movilización/campaña popular	<ul style="list-style-type: none"> Estrechamente relacionado con concienciación y medios de comunicación. Consiste en aprovechar la presión pública para que tantas personas como sea posible participen en la campaña y establezcan contacto con los decisores para convocar a un cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuando los responsables de las políticas pueden ser atraídos por la opinión pública (y, en el caso de muchos políticos, por sus electores). Mostrar la fuerza de la acción colectiva y la capacidad de organización. 	<ul style="list-style-type: none"> Redacción de cartas, postales, acciones por correo electrónico, peticiones Marchas y mítines
Entablar diálogo con las empresas	<ul style="list-style-type: none"> Implica contacto directo y cara a cara con una empresa que esté impactando con la cuestión que se está tratando de abordar/cambiar. 	<ul style="list-style-type: none"> Cambiar las políticas y prácticas de una empresa individual que esté impactando en una población local o desarrollo de un país (por ejemplo, una empresa minera). Tratar la relación entablada con una empresa individual como un estudio de caso a fin de hacer incidencia por cambios en la conducta u obligaciones de todas las demás empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Investigación de conducta empresarial Cabildeo directo ante una empresa Diálogo con un grupo de empresas o de un organismo que represente a las empresas
Vinculación: redes y coaliciones	<ul style="list-style-type: none"> Construir alianzas con tantas personas y organizaciones como sea posible. Crear un movimiento por el cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> Hacer sostenible la incidencia a largo plazo. Cuando necesiten fuerza adicional en números y habilidades. 	Redes, movilizaciones ciudadanas

Fuente: Actividades de incidencia política en tributación en Capítulo 4, "Cómo ser proactivos en los temas de tributación"; <http://taxjusticetoolkit.org/>

A modo de ejemplo, a continuación se muestran las distintas actividades de incidencia que lleva a cabo, desde hace varios años, el Grupo Nacional de Presupuesto Perú por una fiscalidad más justa.

Cuadro 4. Grupo Nacional de Presupuesto Público en Perú

La validez de la deliberación con la sociedad civil en las decisiones que adopta el Estado sobre el sistema tributario y presupuesto público, materias que impactan en el logro progresivo de los derechos, propicia una dinámica de movilización a partir de la diseminación de información a los ciudadanos que, en el caso de la coalición peruana “Grupo Nacional de Presupuesto Público” (GNPP) ha sobrevivido a cinco gobiernos, incluyendo una dictadura.

El inicio de la coalición se remonta al nacimiento del movimiento Jubileo Sur en el año 1999. La Red Jubileo Perú emergió como parte de la campaña mundial de lucha contra la deuda externa de los países más pobres, aportando a dicha campaña casi un millón de firmas de ciudadanos peruanos, convirtiendo así a Perú en el país que más firmas colectó en el mundo. Desde el año 2000, la Red Jubileo se involucró en el seguimiento y vigilancia de la deuda pública peruana, denunciando sus irregularidades y haciendo de conocimiento público la merma de oportunidades que significaba su pago para los derechos fundamentales de la población (en especial de aquella en situación de pobreza y pobreza extrema). Un ejemplo de esto es la alianza con espacios como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza²⁷ que logró la inclusión de las prioridades por la infancia en la Ley de Presupuesto de los años 2006 y 2007.

Aprovechando la experiencia previa, la Red Jubileo Perú impulsó en el 2008 el GNPP que se gestó como un espacio de reflexión, análisis y formulación de propuestas con un núcleo de cinco instituciones, con la coordinación de la Red Jubileo y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Capítulo Perú.

El GNPP se constituye frente al discurso generalizado que plantea que los temas fiscales son sólo para los economistas y técnicos²⁸. La voluntad de los impulsores fue la de generar un espacio amplio, conformado por gente de diversas experiencias y organizaciones sociales que respondieran a intereses colectivos de acuerdo a grupos específicos de población. El GNPP está integrado hoy por aproximadamente 75 organizaciones de las cuales hay 30 activas.

27. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), creada el 18 de enero de 2001 mediante D.S.01-2001-PROMUDEH (modificado y complementado por el D.S. 014-2001-PROMUDEH del mes de julio de ese año), es un espacio en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en el nivel nacional, en cada región, provincia y distrito del Perú. De allí su carácter inédito en el país. Más información en <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>
28. http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/presupuesto-2013-asigna-mas-recursos-para-el-mef_125372.html

La historia de los logros conseguidos y fracasos experimentados

En la medida que el GNPP es una confluencia e iniciativa colectiva, es posible identificar hitos relacionados con el objeto de su interés y con el fortalecimiento interno.

Logros asociados al fortalecimiento interno:

- a. Crecimiento y consolidación: El GNPP incorpora redes temáticas (organizaciones de mujeres, gremios como la CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú) —la organización sindical más importante del país—, CONVEAGRO (organización de productores agrarios y redes de municipalidades rurales). Este proceso se inició a finales del año 2009 y enriquece al GNPP al integrar diversos intereses y protagonismos diferenciados.
- b. Definición programática a largo plazo: A inicios de 2010 se establecieron las prioridades del GNPP para los próximos años: Desarrollo rural y agricultura, ciencia y tecnología, educación y salud.
- c. Respuesta a las restricciones a la participación ciudadana y ampliación de alianzas: En el año 2011 y a partir de las reformas implantadas desde el poder ejecutivo que redujeron espacios de participación y concertación ciudadana, el GNPP promovió alianzas con actores gubernamentales (La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales —ANGR— y la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE) y otros grupos de interés (como el Grupo de Trabajo contra la Corrupción y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social —CONADES—) para colocar en la agenda pública esta restricción. Esta ampliación de alianzas fue producto de una lectura constante del contexto. Se podría afirmar que la particularidad del GNPP es que se trata de un espacio amplio, con participación en igualdad de condiciones (voz, voto, propuesta) de organizaciones sociales, sindicatos, gremios, expertos y redes de gobiernos subnacionales.

Algunos logros asociados en temas fiscales:

Mejorando progresivamente y de forma cualitativa la calidad de la incidencia hacia los decisores en el Congreso y los medios de comunicación:

- a. En el año 2009 (respecto al ejercicio fiscal 2010) se realizó una formulación presupuestaria alternativa a la del gobierno en funciones (con una propuesta de reorientación del gasto público de acuerdo a las prioridades consensuadas al interior del GNPP). Este documento fue asumido por la bancada opositora al Gobierno y presentado como Dictamen en Minoría²⁹.

29. Es frecuente que en el caso del proyecto de Ley de Presupuesto Público, la bancada oficialista no realice modificaciones al mismo, por ello el Dictamen en Mayoría que aprueba el proyecto en la Comisión de Presupuesto contiene los argumentos esgrimidos por el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). En el debate en el Pleno del Congreso, se incorporan montos referidos a obras regionales, ya coordinado previamente por algunos congresistas con Gobiernos Regionales, aquí también se insertan temas clave de gestión pública a iniciativa del lobby del Poder Ejecutivo. En este contexto, el Dictamen en Minoría cobra especial relevancia puesto que al tratarse de una opinión divergente, de acuerdo al Reglamento del Congreso, es necesario que se discuta en la comisión a fin de conciliar en lo posible, las diversas posiciones, asimismo sus argumentos son asumidos en el debate en el Pleno.

- b. En el año 2010 (respecto al ejercicio fiscal 2011) se incorporaron en el presupuesto nacional temas de protección en educación, salud, agricultura, innovación, ciencia y tecnología, y para población vulnerable como adultos mayores³⁰, afectados por tuberculosis (TBC) y VIH-Sida. Como resultado de este proceso, la bancada opositora al gobierno presentó un Dictamen en Minoría en la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.
- c. Año 2011 (respecto al ejercicio fiscal 2012) solo se plantearon lineamientos para la formulación del presupuesto con las prioridades temáticas identificadas por el grupo. Esto ocurrió debido a que era un año electoral y el programa de gobierno de la fuerza política que ganó las elecciones presentó en su plan de gobierno varias de las medidas que eran propuestas del GNPP. Además, dicho año se iniciaron dos procesos clave: Por un lado, el Seguimiento al Gasto Público diferenciado por niveles de gobierno, a los proyectos de ley del Congreso y a las medidas del Poder Ejecutivo —en especial aquellas relacionadas con los ministerios sociales y el de economía³¹—. Además, se planteó una propuesta concertada sobre Reforma Tributaria al servicio de las personas que aún no ha derivado en reformas concretas que realmente incrementen la presión fiscal o mejoren la progresividad del sistema tributario³². La propuesta tributaria formulada y presentada en el mes de abril de 2011 desde la sociedad civil, en el marco de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social-CONADES³³, tenía los siguientes ejes:
- Elevar la presión fiscal a por lo menos 18% del PBI (ese año la presión fiscal se ubicaba en 14.5% del PIB).
 - Llevar la relación Impuestos Directos/Indirectos al 100% (actualmente se encuentra en el 60%).
 - Reducción de la economía informal a un 40% (actualmente se encuentra en 65%).
 - Promover un impuesto a las sobreganancias mineras.
- d. Año 2012 (respecto al ejercicio fiscal 2013): Se vuelve a plantear la propuesta alternativa después de constatar que el gobierno entrante seguía las líneas maestras en materia de política fiscal de los anteriores gobiernos sin introducir cambios significativos. La propuesta es presentada a las bancadas de oposición en el Congreso, sin embargo no se logró el Dictamen en minoría³⁴.

30. En el caso de los adultos mayores la movilización que este colectivo realizó alrededor del tema presupuestal y de las pensiones no contributivas originó que el gobierno de Alan García aprobara mediante Decreto de Urgencia N° 059-2010 la creación del Programa Piloto de Asistencia Solidaria con el adulto mayor "Gratitud", con el objeto de transferir, una subvención económica de S/.100.00 a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los 75 años de edad que cumplan los criterios de focalización.

31. En el GNPP se analizan y discuten normas (de diversa jerarquía) y proyectos de ley relacionados a presupuesto y gestión pública que se dirigen a todas las entidades públicas, en el caso de afectación de autonomías se realiza incidencia para su modificación con las redes de gobiernos regionales y locales, un ejemplo es el pronunciamiento publicado en el Diario La República en octubre 2013 sobre el proyecto de Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

32. Ollanta Humala, dos meses después de asumir la presidencia de Perú en el año 2011, aprobó un nuevo régimen tributario a la actividad minera. El nuevo régimen tributario a la actividad minera en teoría iba a permitir una recaudación adicional de 3 mil millones de soles anuales (aproximadamente 1200 millones de dólares). Sin embargo, después de una serie de deducciones, los 3 mil millones esperados de incremento en la recaudación quedaron en poco menos de 1000 millones de soles; véase <http://www.presidencia.gob.pe/jefe-de-estado-promulgo-tres-leyes-tributarias-mineras> y <http://lamula.pe/2011/08/29/sobre-el-acuerdo-con-los-mineros-total-cuanto-es-y-a-quien-va/> carlosmonge/33. <http://www.conades.org.pe/index.php?pg=2>

34. Cabe mencionar que se cambiaron las reglas para la presentación de dictámenes, antes podría presentarlo incluso

Factores clave de éxito y elementos que condicionaron los fracasos

Positivos:

- Amplia correlación de actores sociales y sindicales que le da cuerpo social a las propuestas y que en algunos casos se han movilizadopor mejoras específicas como en el caso de la movilización de organizaciones de adultos mayores por las pensiones no contributivas (año 2010) y como la CGTP en 2011 y 2012 por temas de incremento salarial y la ley de carrera pública y su financiamiento.
- Alianza con actores políticos que ha permitido incorporar en la agenda política y programática de estos espacios algunos de los temas trabajados por el GNPP. La articulación con los congresistas desde el inicio, y progresivamente con las redes de gobiernos regionales y locales ha sido elemento fundamental en el proceso.
- Escenario de elecciones que permitió un margen mayor de discusión, deliberación y negociación sobre temas sensibles.
- Organizaciones que integran el GNPP cuentan con representatividad (CGTP; CUT, CONAMOVID, CONVEAGRO, CONADES, etc.).
- Dinámica interna democrática: Agendas y prioridades consensuadas y reuniones regulares.
- Respuesta efectiva, dinámica y proactiva (con propuesta) a los cambios de contexto.
- Preparación de insumos y análisis para la deliberación informada.
- Asimismo, existen mecanismos de ida y vuelta: A la vez que las organizaciones plantean sus prioridades y alimentan las propuestas del GNPP con su experticia temática e incluso con sus alianzas sociales o políticas, desde el GNPP se contribuye a fortalecer las plataformas sectoriales y sindicales planteando sus demandas en términos de demanda presupuestal.

Negativos:

- Predominio de la influencia de los gremios empresariales³⁵ en las medidas adoptadas por el Estado, restringiendo posibilidades de incremento de la presión fiscal. En Perú se produce “captura del Estado” en especial de mecanismos reguladores de sectores vinculados a lo económico y productivo. Existe triangulación entre grupos empresariales – gestores públicos y estudios de abogados encargados de emitir normas a medida de los intereses privados.
- Altos niveles de informalidad económica con actores económicos y sociales que se movilizan para no formalizarse³⁶ no por subsistencia sino por elección para aprovecharse de este estatus. La propuesta de reforma tributaria contemplaba un componente de reducción de la informalidad económica, esto no se podrá lograr sin un alto consenso político pues múltiples actores con gran peso se resistirán.

un solo congresista, ahora el pedido debe ser respaldado por una bancada. En las ocasiones anteriores la propuesta fue presentada con la bancada nacionalista que era la oposición, ahora esta es la bancada oficialista.

35. La historiadora Cecilia Méndez habla de la “República empresarial” para referirse al predominio de la agenda de los empresarios en la opinión pública, esto último sostenido por los medios de comunicación que en el Perú tienen un alto nivel de concentración (en particular los televisivos); <http://redaccion.lamula.pe/2013/05/15/cecilia-mendez-el-peru-es-una-republica-empresarial/jorgepaucar/>

36. Mineros y madereros informales, pesca negra, etc.

- Fuerza limitada de los sectores sociales y políticos que promueven cambios estructurales. Tras el decenio del fujimorismo y de violencia política³⁷, los sindicatos y múltiples expresiones de sociedad civil fueron arrasados. Esos espacios están hoy en día en lenta recomposición.
- Continuidad en materia económica con una clara apuesta rentista en torno a los beneficios de las industrias extractivas. Los últimos gobiernos en los que se dio crecimiento económico han sido por el alza del precio de los minerales³⁸.

Agenda fiscal para el futuro e implicaciones para el GNPP

Una primera constatación es que la agenda referida al sistema tributario no está suficientemente instalada en el debate nacional. Entre otros asuntos, se requiere explicitar en la agenda política, social, y de los gestores públicos la necesidad de abordar la regresividad del sistema tributario peruano y sus altos niveles de evasión y elusión, y en este sentido, es necesario impulsar reformas en el diseño del sistema tributario para que sea menos regresivo, grave la riqueza y la propiedad y no preferentemente el consumo: Perú recauda 16 soles de cada 100 que produce y el promedio en AL es de 20 por cada 100³⁹. El Acuerdo Nacional⁴⁰ plantea elevar la presión fiscal hasta un 18%. Además, se requiere tener una mirada pormenorizada de la informalidad económica para poder ampliar la base tributaria sin minar más la precariedad de los grupos sociales y económicos más desfavorecidos.

Por otra parte, en materia presupuestaria se requiere revisar no sólo el porcentaje de ejecución del gasto sino la calidad del mismo (los sectores que gastan de manera poco eficiente son educación y agricultura, pero a su vez en términos comparados con otros países de ALyC en promedio, en términos de porcentaje del PBI, Perú es uno de los que menos gasta en educación y salud), y establecer parámetros sectoriales y territoriales que respondan a un Plan Estratégico Nacional (El Plan Bicentenario 2011⁴¹ es insuficiente). Además, hay que lograr una mayor transparencia en la formulación del Presupuesto General de la República, desarrollar mejores capacidades de control y fiscalización desde el Congreso y afrontar el hecho de que las prioridades de los niveles subnacionales están invisibilizadas por la apuesta de recentralizar las decisiones estratégicas e incluso los recursos, contraviniendo el proceso de descentralización que inauguró el

37. Esta afirmación se refiere al conflicto interno promovido por el movimiento subversivo “Sendero Luminoso” y las fuerzas del orden.

38. La discusión en torno a la diversificación económica productiva debe ampliarse en un escenario de contracción de los precios de los minerales. Algunos analistas plantean la diversificación desde la necesidad de garantizar una industrialización en la que se le dé mayor valor agregado a las mercancías que se producen. En este sentido, se requiere como mínimo una acción en varios frentes principales: Inversión en agricultura, inversión en ciencia y tecnología para aprovechamiento de biodiversidad y manejo sostenible de los recursos naturales y vinculación de la agenda educativa con la laboral (el sistema educativo no está arrojando los trabajadores que el mercado demanda, además el gasto per cápita en educación es bajo). Por otra parte, la política de industrialización quedaría en segundo plano pues debido a los TLCs (Tratados de Libre Comercio) y el TPP (Trans-Pacific Partnership o Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica del que Perú es miembro desde 2010) no se pueden proteger las industrias nacionales. En este sentido, lo mínimo sería evitar el dumping de productos textiles chinos que está arrasando con la poca producción manufacturera que desarrolla el país. Véase; <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/23123/G2287eRodrik.pdf>

39. Datos sobre la base de la carga tributaria total de toda la actividad económica.

40. Uno de los instrumentos de la transición democrática que aún funciona, es un conjunto de políticas frutos de un amplio consenso; <http://www.acuerdonacional.pe/>

41. <http://elcomercio.pe/economia/802356/noticia-poder-ejecutivo-promulgo-plan-bicentenario-peru-hacia-2021>

país en el año 2002. Cabe señalar que en Perú se han producido reformas de la gestión pública que bajo la excusa de la eficiencia y la eficacia dejan de lado la participación y la deliberación.

Tomando en cuenta todo lo dicho anteriormente, la agenda de política fiscal 2014-2015 del GNPP tiene como objetivos:

- Contribuir a la sostenibilidad del crecimiento económico y a la restitución de derechos fundamentales de la población, buscando reducir las desigualdades⁴².
- Incrementar los ingresos tributarios, mediante la reducción de la evasión y elusión tributaria y una mayor eficiencia de la administración tributaria.
- Mantener los niveles de inversión pública e incrementar y mejorar la calidad del gasto social.
- Seguimiento a la gran inversión, en especial a la flexibilización de procedimientos para megaproyectos en especial a las Asociaciones Público-Privadas que entraron muy en boga por el déficit de infraestructura que tiene el país y que puede ser una limitante para la sostenibilidad del crecimiento económico, pero que de modo preocupante se empiezan a extender a servicios como salud y educación.

Fuente: Elaborado por Giancarlo Castiglione; animador en el Grupo Nacional de Presupuesto Público y Coordinador de la Red Jubileo.

42. Uno de los problemas críticos de Perú es la alta tasa de desigualdad, que no ha decrecido de forma proporcional al crecimiento de su economía.

Capítulo 2. La impronta de la sociedad civil en la reforma impositiva del sector de hidrocarburos en Bolivia

Elaborado por Ariel Pérez Castellón¹ con la colaboración de Christian Ferreyra Villalpando², Javier Gómez³ y Carlos Arze⁴

1. Contexto en el que se desarrolla la experiencia

La denominada “Guerra del Gas”, de septiembre y octubre de 2003, que tuvo su epicentro en la ciudad de El Alto, pero que se extendió en movilizaciones y protestas por la mayor parte del país, constituye una divisoria de aguas en la historia política, social y económica del país. Patentiza la crisis de un Estado neoliberal —que tuvo uno de sus ejes en la privatización de las empresas estatales estratégicas—, y de un sistema representativo que prescindía habitualmente de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas, y que se basó por casi veinte años, en un sistema de pactos entre partidos políticos tradicionales (MNR, MIR, ADN, UCS, NFR) para la alternancia en el poder, caracterizado por el uso de prebendas, la distribución funcional y clientelar de espacios de poder, y una corrupción pública muy difundida.

La masiva movilización social de 2003 condujo a la realización del primer referéndum de la era democrática en el país (que se inició en 1982), el Referéndum sobre la política energética (18/07/2004), y a la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 (19/05/2005). Hechos políticos y jurídicos que concretaron un amplio incremento en la carga impositiva vinculada a la producción bruta de hidrocarburos, retornándose a las condiciones tributarias que establecía la Ley de hidrocarburos N° 1194 de 1990.

1. Ariel Pérez Castellón es profesor de derecho ambiental y derecho de hidrocarburos en la Universidad Simón I. Patiño. Bolivia.

2. Responsable de Programa, Oxfam Intermón en Bolivia.

3. Director Ejecutivo del CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario).

4. Investigador del CEDLA.

1.1. El caldo de cultivo de la Guerra del Gas

En marzo de 1994, durante su primer mandato presidencial, Gonzalo Sánchez de Lozada aprobaba la Ley de la Capitalización, un eufemismo para designar el proceso de privatización⁵ de las empresas estatales estratégicas (entre ellas la empresa estatal hidrocarburífera: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos —YPFB—), común a varios países de la región en el marco del Consenso de Washington.

La privatización de las empresas estatales se había presentado a los/as ciudadanos como un proceso que, por una parte, incrementaría el capital y fortalecería las operaciones de dichas empresas, y que por otra parte, traería amplios beneficios al pueblo boliviano; entre ellos, más empleos, un bono vitalicio anual para personas de la tercera edad, mejores productos y servicios, etc. En este contexto institucional, en 1996 se aprueba la Ley de Hidrocarburos 1689, orientada a la extinción de YPFB y a su reemplazo por empresas petroleras internacionales en toda la cadena hidrocarburífera. La norma contempla normas lesivas e inconstitucionales que afectan al patrimonio estatal⁶, como la que entrega el dominio de los hidrocarburos producidos a las empresas operadoras.

En términos impositivos, en la misma lógica de atracción del capital internacional a costa del interés nacional, se baja la renta por regalías y participaciones para el Estado, vinculada a la explotación de hidrocarburos. La Ley de Hidrocarburos N° 1194 (1/11/1990), vigente antes de la Ley 1689 y que ya había abierto el sector petrolero a las inversiones y operaciones de empresas privadas, preveía un componente de regalías y participaciones para el Estado del 50% de la producción bruta⁷. Por su parte, la Ley 1689 y la Ley N° 1731, empleando criterios arbitrarios y perjudiciales al interés público, clasifican a los yacimientos de hidrocarburos del país en nuevos y existentes⁸. En virtud a ello, el 97% de los hidrocarburos

5. Según Antelo Callisperis Eduardo UDAPE. La capitalización en Bolivia. http://www.udape.gob.bo/portales_html/analiseconomico/analisis/vol11/art03.pdf: La privatización de las empresas estatales se había presentado a los/as ciudadanos bajo los siguientes argumentos: "la capitalización tiene como objeto generar una mayor inversión y transferencia de tecnología del exterior, incrementando el potencial exportador del país y permitiendo la sustitución de la propiedad estatal por la participación privada, con la característica singular de la distribución de las acciones estatales (50%) a través de los fondos de pensiones, a los ciudadanos bolivianos mayores de edad. Este proceso permitirá liberar recursos estatales, para la inversión social e infraestructura, necesarios para asegurar un crecimiento económico de largo plazo." En síntesis para el caso de YPFB se trataba de transferir el 50% de las acciones de la empresa estatal (dividida en tres grandes subempresas: Andina, Chaco (Upstream) y Transredes (Downstream), bajo el compromiso de inversión y el pago del costo de las acciones transferidas, monto que se transfirió a un fondo de pensiones con la titularidad de los ciudadanos mayores de edad, para garantizar el pago de un bono anual de vejez a partir de los 68 años. El discurso por otra parte, mencionaba amplios beneficios al pueblo boliviano; entre ellos, más empleos, mejores productos y servicios, etc.

6. Cfr. Carlos Villegas Quiroga, Privatización de la Industria Petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios; 2ª ed.; Ed. Plural; La Paz; Publicación de CIDES – UMSA/CEDLA/FOBOMADE/DIAKONIA, 2004, p. 72.

7. *Ibid.*, p. 155.

8. Conforme a la Ley 1689 de 30/04/1996, se consideraban como hidrocarburos nuevos: *Los hidrocarburos de reservorios cuya producción se inicie a partir de la vigencia de la presente Ley (30/04/1996)*. En tanto que los hidrocarburos existentes eran: *Los hidrocarburos de reservorios que estén en producción a la fecha de la vigencia de la presente Ley*. (Cfr. Artículo 8 de la Ley 1689). *Los campos con mayores reserva de gas y petróleo –los megacampos– fueron clasificados como "nuevos" a pesar de que varios de ellos eran campos conocidos y estudiados por YPFB, es decir, que se conocían las reservas probables existentes en esos campos*. (Cfr. Carlos Villegas Quiroga; Op. Cit.; p. 164).

del país fueron considerados nuevos⁹, fijándoseles una carga de regalías y participaciones del 18%. Esto es, 32% menos de regalías y participaciones que las previstas en la Ley de Hidrocarburos 1194.

A inicios de 2000, la población boliviana empieza a caer en cuenta en que muchas de las promesas de la capitalización, no excedían el ámbito de la retórica, y que a contrapelo de éstas la situación social e económica del país se iba descomponiendo cada vez más. Un desempleo creciente, que según el CEDLA, en 2003 llega al 12.9%¹⁰, un déficit fiscal insostenible, que entre 2000 y 2003 sube a un 8.1%¹¹, y niveles crecientes de desigualdad de ingresos, entre otros indicadores, son la clara evidencia del espejismo develado de la capitalización¹².

Crece en la población boliviana un sensación de engaño, la reedición de un nuevo ciclo de saqueo de sus recursos naturales, de enriquecimiento de las transnacionales a costa de sus recursos, de destrucción del patrimonio nacional visibilizada entre otras, en el desmantelamiento de YPFB¹³. Pero también se incrementa el sentido de indignación y desconfianza en los gobernantes y el sistema de partidos que lucra con este régimen de explotación estatal¹⁴.

Esta sensación de hartazgo social, tiene una primera explosión a fines de 1999 e inicios de 2000, en la ciudad de Cochabamba, en las movilizaciones sociales conocidas como la Guerra del Agua¹⁵. En consideración de varios de los entrevistados para este informe, y de muchos otros autores, la Guerra del Agua es el antecedente político esencial de la Guerra del Gas, al haber puesto en cuestión el modelo de gestión privada de los recursos naturales del país, y la definición de políticas públicas de espaldas a la inclusión, participación y control de la sociedad boliviana, bajo la impronta auto-organizada y espontánea de los movimientos sociales¹⁶.

9. *Ibíd*; p. 164.

10. Cfr. María del Carmen Rivero, *El poder de las luchas sociales. 2003: Quiebre del discurso neoliberal*; CEDLA, La Paz, 2006, p. 34.

11. *Ibíd*, p. 30.

12. *Ibíd*, p. 39.

13. Carlos Rojas, ex dirigente de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto, destaca entre las razones que movieron al pueblo altoño a las movilizaciones de octubre de 2003, la crisis de la economía, la decepción frente a las promesas no cumplidas de la capitalización, y el rechazo a que las transnacionales sigan saqueando al país, entre otras. Entrevista realizada en La Paz, 2/10/2013.

14. Dos casos que demuestran el enriquecimiento de la élite política mediante la gestión de la capitalización son: i) la dinámica de los altos funcionarios estatales de transitar entre la función pública y cargos ejecutivos en las empresas petroleras; y ii) la transferencia directa de recursos de las empresas petroleras a funcionarios públicos, visible en el famoso Anexo D de los contratos de riesgo compartido. Cfr. Juan Carlos Virreira "La capitalización en cifras" y Enrique Mariaca, "Resultados de la Auditoría a Empresas Petroleras".

15. En estas movilizaciones, un gran espectro de organizaciones sociales y ciudadanos (agricultores usuarios de agua de riego, fabriles, cocaleros, usuarios urbanos de agua potable, población excluida de este servicio, etc.) unieron fuerzas contra la privatización del servicio de suministro de agua potable en Cochabamba, que el Gobierno de Hugo Banzer había otorgado a una sucursal de la transnacional Bechtel. La contundencia y envergadura de las movilizaciones obligó al Gobierno a rescindir el contrato con una transnacional, volviendo la gestión del suministro de agua potable a una empresa pública municipal.

16. Ver más información sobre la Guerra del Agua en: John Crabtree, *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*, La Paz, Fundación UNIR y Fundación PIEB, 2005.

Durante el Gobierno de Jorge Quiroga (2001-2002), éste avanza en un principio de acuerdo confidencial con su homólogo de Chile, Ricardo Lagos, relacionado con el otorgamiento de una concesión de tierras a Bolivia para instalar una planta de licuefacción de gas natural¹⁷. Ello, como parte de un proyecto de exportación de gas natural desde el chaco tarijeño, a través de un puerto chileno, a mercados de México y Estados Unidos. Dicho proyecto es impulsado por las empresas Repsol YPF, British Gas y British Petroleum. Tales negociaciones secretas son develadas en 2002 generando una creciente indignación y movilización de organizaciones y ciudadanos en el país, que se oponen a la exportación del gas natural por un puerto chileno¹⁸.

1.2. El precario segundo mandato de Sánchez de Lozada

En las elecciones presidenciales de junio de 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada obtiene la primera votación, con un escaso 22% de los votos, un punto y medio por encima del segundo candidato más votado Evo Morales Ayma. Sánchez de Lozada realiza acuerdos con el MIR para gobernar, reeditando la vieja lógica de distribución de cuotas de poder y prebendas. Por su parte, el MAS de Evo Morales se proyecta como partido nacional, obteniendo una significativa representación de diputados y senadores en el Congreso.

El segundo mandato de Sánchez de Lozada se caracteriza por su extrema debilidad política, pero a la vez por una actitud soberbia, de desconexión con la realidad de la calle¹⁹, y una tendencia en el uso del aparato represivo para el sostenimiento del poder, que lleva hasta el paroxismo en la convulsión social de septiembre y octubre de 2003. Sánchez de Lozada cosecha por otra parte, los frutos magros de la privatización que impulsó en su primer mandato, materializados en la recesión económica del país y un creciente e inmanejable déficit fiscal.

El Ministro de la Presidencia de entonces, Guillermo Justiniano, asevera en relación a la exportación de gas natural a EE.UU., que si el proyecto de exportación no se realiza, es difícil que el país sea sostenible, siendo los ingresos estatales insuficientes para cubrir la inversión y el gasto públicos²⁰. La aprobación del proyecto de exportación de gas natural, por otra parte, está vinculada a la obtención de créditos del BM y del FMI para sufragar el gasto público mientras entre en ejecución dicho proyecto de exportación²¹.

17. Cfr. José de Mesa et. al., *Historia de Bolivia*; 7ª. ed.; Ed. Gisbert; 2007, La Paz, p. 597.

18. Existe una rencilla histórica con Chile, fuertemente arraigada en la población boliviana, a partir de la Guerra del Pacífico (1879), en la que Bolivia perdió el territorio que le daba acceso al Océano Pacífico, ante la invasión del ejército chileno.

19. Cfr. Carlos Mesa Gisbert; *Presidencia sitiada*; 4ª ed. 2010; Ed. Plural, pp. 74 y 75. Para Waldo Albarracín, Presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia en 2003, el Gobierno es reticente a abrir espacios de diálogo, consideraba que “ceder, dialogar era perder autoridad”. Entrevista realizada en La Paz, 1/10/2013.

20. María del Carmen Rivero; *Ob. Cit.*; p. 54.

21. *Ibíd.*

En febrero de 2003, ante el anuncio del gobierno de crear un impuesto a la renta de las personas²², se produce un motín policial y el enfrentamiento armado entre militares y policías en la plaza donde se ubica el Palacio de Gobierno y el Congreso, a la par de manifestaciones, marchas y vandalismo. Tras dos días de violencia, existe un saldo de 30 personas muertas (entre policías, militares y civiles), y decenas de heridos²³. Febrero de 2003, es el campanazo final al gobierno, antes de la crisis de octubre de 2003.

1.3. El convidado de piedra de la democracia toma la voz y sale a las calles

El secreto con el que tres gobiernos sucesivos (Banzer, Quiroga y Sánchez de Lozada) manejaron el proyecto de exportación de gas natural le sabe a traición al pueblo boliviano, y la posibilidad de su exportación por un puerto chileno, remueve fibras muy sensibles en el antagonismo nacional con Chile²⁴. A partir de septiembre de 2003, recrudecen las movilizaciones sociales en casi todo el país, con epicentro en la ciudad de El Alto, exigiendo al gobierno la no exportación de gas natural por puertos chilenos y la industrialización del gas en territorio boliviano, a la par de otras demandas sectoriales.

La CSUTCB liderada por Felipe Quispe, realiza numerosos bloqueos de caminos en zonas del altiplano aledañas a las ciudades de La Paz y El Alto²⁵. Uno de ellos, en la población de Sorata. Presionado por la Embajada de Estados Unidos, el gobierno ejecuta un operativo militar para rescatar a decenas de turistas extranjeros bloqueados en la localidad de Sorata; intervención que concluye con la muerte de 5 civiles y un militar, a la par de varios heridos en Warisata (una localidad del altiplano próxima a Sorata). Las muertes exacerbaban la indignación de la población, en especial de la ciudad de El Alto, que está constituida en su mayoría por migrantes de comunidades del altiplano paceño.

Las protestas y movilizaciones populares contra la exportación de gas natural se radicalizan y masifican en El Alto y en varios departamentos del país. Más allá, de la oposición a la exportación del gas, se instala en la población una noción muy sentida de dominio sobre sus recursos naturales: *Si estamos luchando es por algo que nos pertenece. El gas es nuestro*²⁶ manifestaba una vecina de El Alto en los días de mayor movilización social.

La ciudad de La Paz fue cercada por los bloqueos. El gobierno instruyó un operativo militar para el transporte de combustibles de la planta de almacenamiento en El Alto, bloqueada

22. Dicho impuesto, si bien era acotado en sus alcances (sólo afectaba al 5% de la población económicamente activa), tuvo un impacto simbólico mucho mayor en la psiquis de una población ya vapuleada por un contexto económico crítico.

23. José de Mesa et. al.; Op. cit.; p. 602.

24. Estos elementos son disparadores en el marco del "caldo de cultivo de la guerra del gas", descrito en el acápite 1.1.

25. Una cronología detallada de la convulsión social de septiembre y octubre de 2003, puede ser revisada en: María del Carmen Rivero, El poder de las luchas sociales. 2003: Quiebre del discurso neoliberal; CEDLA, La Paz, 2006 La información desarrollada en este acápite ha sido extraída de dicho documento.

26. María del Carmen Rivero; Ob. Cit.; p. 209.

por vecinos alteños, a la ciudad de La Paz. Se militariza la ciudad de El Alto y el ejército mata a decenas de civiles en el intento de hacer llegar combustibles a La Paz. El pueblo de El Alto, crispado por el dolor y la sangre derramada, lleva su demanda a otro nivel, la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada²⁷. El 17/10/2003 un Presidente acorralado por las movilizaciones ya próximas a la residencia presidencial, renuncia a su mandato y huye hacia EE.UU. Lo sucede constitucionalmente el vicepresidente Carlos Mesa, que ante la masacre de El Alto había anunciado su ruptura con el gobierno de Sánchez de Lozada.

Carlos Mesa en su discurso de posesión asume el compromiso de convocar a un Referéndum vinculante sobre los hidrocarburos, la modificación de la Ley de Hidrocarburos, y la preparación del terreno para la realización de una Asamblea Constituyente²⁸.

A nueve meses de la Guerra del Gas, se lleva a cabo el Referéndum sobre la política energética del país (18/07/2004). A pesar de que las preguntas del Referéndum debieron ser construidas con la participación de las organizaciones sociales que se movilizaron en 2003, éstas en definitiva se diseñan en un círculo estrecho conformado por el Gobierno de Carlos Mesa y representantes del MAS²⁹.

El Referéndum se convoca en abril de 2004, y en escasos tres meses se realiza la votación. Sin duda, este lapso de tiempo no fue suficiente para divulgar ante la población los contenidos y alcances de preguntas altamente complejas³⁰. Sin embargo ello, todas las preguntas obtienen mayoría absoluta de votos. Lo que representa, más allá de las limitaciones de contenidos³¹ o forma del Referéndum, un hito democrático por la definición de políticas energéticas con la participación y decisión soberana del pueblo.

Sobre la base de los resultados del Referéndum, se diseña y debate la nueva Ley de Hidrocarburos. La elaboración de la nueva norma en el Congreso es liderada por el MAS³².

27. *Ibíd.*, p. 213.

28. Carlos Mesa Gisbert, *Ob. Cit.*; pp. 110-114.

29. Carlos Mesa Gisbert, *Ob. Cit.*; pp. 186, 187. El MAS capitaliza a su favor las movilizaciones de 2003, y se consolida como un actor político nacional. Asimismo, asume el liderazgo sobre el diseño de la política de hidrocarburos en el país, con el apoyo de sus organizaciones sociales afines.

30. Las preguntas del Referéndum contemplaban los siguientes aspectos centrales: a) la abrogación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689; b) la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano; c) la refundación de YFPB; d) la exportación de hidrocarburos bajo condiciones, entre ellas, la satisfacción de la demanda interna de hidrocarburos, la industrialización del gas natural, y el cobro de regalías y/o impuestos llegando al 50% del valor de la producción de los hidrocarburos. Respecto al tema regalarario/impositivo el fraseo de la pregunta del Referéndum era ambiguo, pues ese "llegar a" 50% del valor de la producción, podía ser susceptible de varias interpretaciones. De hecho, el proyecto de Ley de Hidrocarburos del gobierno de Mesa, elaborado en los meses siguientes a la aprobación del Referéndum, hacía referencia a un impuesto gradual a la producción de hidrocarburos hasta el 32%, en 12 años, que complementaría el 18% de Regalías. Ello, a contrapelo de lo planteado por el MAS, que creía que se debía crear una regalía inmediata del 50% sobre la producción.

31. Instituciones como CEDLA y CEDIB cuestionaron los alcances del Referéndum, y alertaron a la población sobre sus efectos. Carlos Arze, investigador de CEDLA, señala al respecto: *el Referendo debería haber resuelto la nacionalización de los hidrocarburos. Pero las preguntas eran ambiguas, lo que iba a alejar la nacionalización*. Róger Cortes, en similar sentido expresa que se combatió la nacionalización con el Referéndum (Entrevista realizada a Róger Cortes para esta investigación, en fecha 1/10/2013).

32. Cfr. Carlos Mesa Gisbert, *Ob. Cit.*; p. 168.

Que no obstante su acotada representación parlamentaria³³, conduce la mayor parte del proceso de diseño y deliberación de la norma en el marco de la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Diputados que presidía, con la fuerza y presión de las movilizaciones de organizaciones sociales afines al MAS.

Las empresas del sector petrolero que operan en el país juegan muy fuerte en contra de la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos, a través de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos, y de otros actores. Se oponen principalmente al nuevo régimen tributario, a la conversión obligatoria de contratos petroleros aprobados en los años pasados (que poseen cláusulas inconstitucionales), e incluso a la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo que le corresponde al Estado boliviano³⁴.

La Ley de Hidrocarburos promulgada en mayo de 2005, en relación al tema tributario, crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de 32%, que es un impuesto a la producción bruta de hidrocarburos que complementa el 18% de regalías y participaciones. Lográndose un total de regalías e impuestos a la producción de hidrocarburos de 50%. Visto en perspectiva, se trata de un trayecto largo y cruento para poder incrementar la percepción de la renta estatal sobre los hidrocarburos producidos, que sin lugar a dudas no hubiese sido posible, más allá de las demandas pendientes de nacionalización de los hidrocarburos de varios actores sociales, sin la lucha de las organizaciones sociales en septiembre y octubre de 2003.

2. Algunos datos sobre el impacto de la ley de hidrocarburos

La reforma a la Ley de Hidrocarburos, que incorporó entre otros aspectos, la creación del IDH, combinado con un comportamiento favorable del precio del barril del petróleo³⁵ y con el incremento en los niveles de producción de gas natural³⁶, ha significado un aumento importante de los ingresos fiscales que aporta el sector de hidrocarburos al erario nacional.

Como puede notarse en el Gráfico 1, en 2004, por concepto de IDH, regalías por hidrocarburos y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), el Estado recibió 438 millones de dólares³⁷, mientras que en el 2012 la cifra supera los 3.000 millones

33. Por ejemplo, el MAS sólo contaba con 26 de 130 diputados en la Cámara Baja.

34. CEDIB; Petropress – Anuario 2005, julio de 2006, Cochabamba, p. 39.

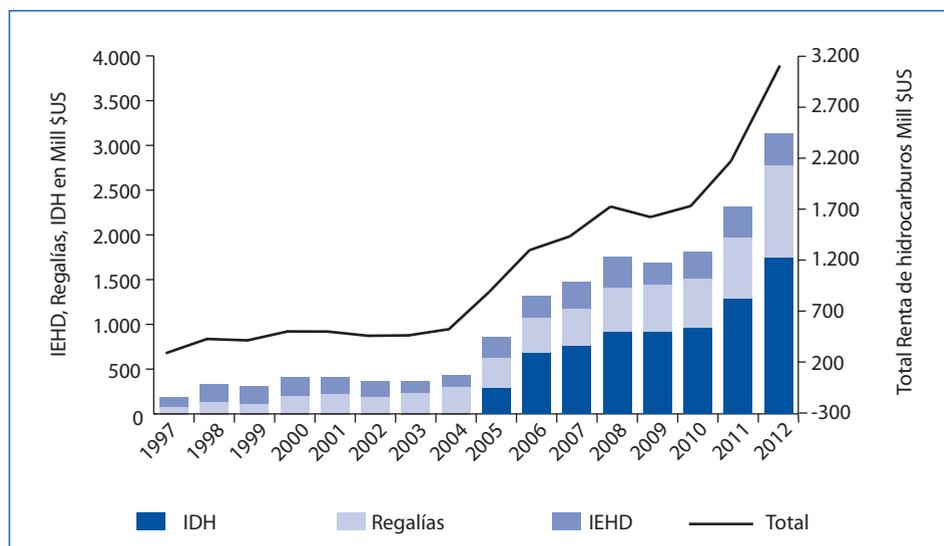
35. Ver Gráfico N° 3 (precio del crudo WTI) y Gráfico N° 4 (Precios de venta del gas natural exportado a Brasil) en el Anexo 1. En 2005 el precio promedio anual del barril de petróleo alcanzó los 56 dólares por barril, en 2008 alcanzó casi los 100 dólares por barril, y posteriormente pese a que se redujo el precio en el 2011 y 2012, éste se ubicó en torno a los 95 dólares por barril de petróleo. Los precios del gas natural exportado a Brasil y Argentina tuvieron un comportamiento igualmente ascendente, ya que están asociados al precio internacional del barril del petróleo.

36. Ver Gráfico N° 5 en el Anexo 1.

37. Todas las referencias a la unidad monetaria dólares, tienen que ver con dólares de Estados Unidos de América.

de dólares, monto mayor a la inversión pública ejecutada en 2012 (2.873 millones de dólares)³⁸.

Gráfico 1. Comportamiento de los principales ingresos por hidrocarburos



Fuente: Elaboración CEDLA, en base a información oficial.

Estas cifras muestran claramente que la participación o apropiación del Estado del excedente económico de este sector se ha convertido en estratégico, pues hoy en día (y en el mediano plazo) se constituye en una de las principales fuentes de financiamiento del Estado.

La importancia del IDH para la bonanza fiscal del Estado, ha sido fundamental en los últimos años, representando para el año 2012 el 18,46% del total de ingresos estatales, sin el cual existiría un déficit fiscal de 8.691 millones de bolivianos (13,9% del total de egresos)³⁹. La forma de distribución de estos recursos refleja la importancia para el sostenimiento de múltiples sectores y entidades estatales beneficiadas.

Para el año 2012, del total de ingresos por IDH, los gobiernos municipales recibieron el 35,3%, la renta dignidad⁴⁰ el 25,6%, el Estado central (Tesoro General del Estado) el 18,3%, los gobiernos departamentales el 10,1%, la universidad pública el 7%,

38. Las cifras no incorporan los impuestos generados en el upstream.

39. Ver: "Operaciones consolidadas del gobierno general", Pág 53. Dossier fiscal semestral 2013 Ministerio de Economía y Finanzas del Estado Plurinacional de Bolivia. http://medios.economiafinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/2013/DossierFiscalSemestral2013.pdf.

40. Es un pago de por vida no heredable para todas las bolivianas y bolivianos a partir de los 60 años de edad que viven en el país; <http://www.aps.gob.bo/Comunicacion/Publicaciones/La%20Renta%20Dignidad%20y%20Gastos%20Funerales/files/cartilla.pdf>

quedando el restante para el fondo indígena (3,5%) y el fondo de educación cívica⁴¹. Bajo esta distribución, los gobiernos municipales (los cuales la mayoría tiene una nula capacidad de recaudación interna) son los principales beneficiarios, seguidos por la población mayor a 65 años que recibe una renta anual de 2.400 bolivianos y que en 2012 llegó a una población de 815.000 personas (renta que sería insostenible sin los recursos del IDH). Otro beneficiario de importancia es la universidad pública que ha logrado percibir sólo por este concepto en 2012, 485 millones de bolivianos⁴², los cuales son destinados en su mayor parte a gastos de inversión (infraestructura y equipamiento), destinándose solo el 18% a gasto corriente (año 2012). La mayor parte del fondo indígena (60%) es canalizado a la inversión en proyectos de desarrollo productivo concursables por las comunidades y el 36% al financiamiento de las universidades indígenas⁴³.

En el año 2012, las prioridades de inversión de estos recursos en los gobiernos municipales han sido: educación (31,5%), infraestructura (17,0%), salud (13,9%) caminos y transporte (10,7%) y saneamiento básico (6,8%) llegando a un 47% de gasto corriente, en tanto en la mayoría de municipios pequeños, es el único recurso estable que permite garantizar la estructura mínima de servicios públicos. Por su parte, el Estado central ocupa el 97% de estos recursos en gasto corriente (servicios personales, educación, salud, asistencia social, pensiones, FF.AA. y Policía, servicio de deuda), consideradas "obligaciones inflexibles" y permanentes. En el caso de los gobiernos departamentales las prioridades han sido: caminos y transporte (41,3%), salud (20,7%) agropecuaria (11,9%)⁴⁴.

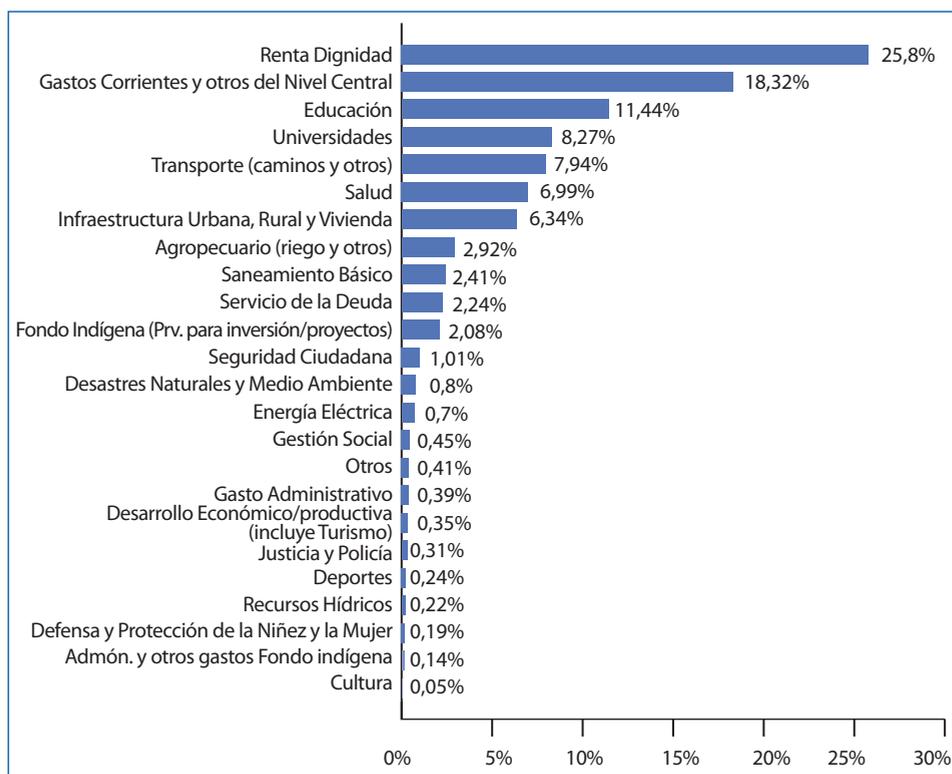
Sin menospreciar la importancia del IDH en términos de recaudación, es importante considerar las limitaciones que se impusieron posteriormente, mediante el Decreto de Redistribución del IDH (29322), a una lógica de inversión estratégica de estos recursos en procesos productivos más amplios (como la industrialización de los hidrocarburos). Por el contrario, la forma de distribución establecida atomiza la renta entre diferentes beneficiarios, determina un reparto entre el gobierno central, gobiernos municipales, gobiernos departamentales, universidades, y el fondo indígena, a lo que se suma después la renta dignidad, determinando una dispersión de la renta, que hace inviable una inversión a mayor escala en sectores estratégicos de la economía y que contribuya a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible en el país.

41. Ver: A siete años del IDH ¿en que se gastan los recursos? Fundación Jubileo 2013.

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

Gráfico 2. Destino del IDH por sector (2012)

Fuente: Tomado de Fundación Jubileo 2013⁴⁵

3. Actores vinculados en la reforma impositiva del sector de hidrocarburos

A continuación se presentan varias tablas que sintetizan el variopinto de actores que estuvieron involucrados en los procesos que desembocaron en la reforma tributaria de 2005. Es propicio señalar que las organizaciones sociales, instituciones del sector ciudadano y ONGD más activas en las acciones de incidencia colectiva (protestas, fortalecimiento de capacidades, debate público, etc.) previas a la promulgación de la Ley de Hidrocarburos de 2005 demandaban la nacionalización de los hidrocarburos. Es decir, entre otras cosas, buscaban el control total de la renta de los hidrocarburos, así como, el dominio de este recurso natural, y su gestión y aprovechamiento por parte del Estado boliviano. En este sentido, la reforma tributaria conseguida, para varios actores sociales, es un logro importante pero un escalón más bajo en relación al planteamiento de la nacionalización.

45. A siete años del IDH ¿en que se gastan los recursos? Fundación Jubileo 2013 (Pág. 23).

El partido político (MAS) que canalizó la indignación y las demandas ciudadanas negoció con actores estatales remanentes del viejo sistema de partidos tradicionales en el país y logró acuerdos importantes, pero por debajo de las expectativas de varios de los actores del sector ciudadano más involucrados en las movilizaciones. Sin embargo, la reforma impositiva del sector de hidrocarburos contenida en la Ley de Hidrocarburos de 2005 hubiese sido imposible de conseguir sin la presión ejercida por la fuerza ciudadana desatada desde la Guerra del Gas en el año 2003 y sin la convicción de una gran parte de ella de que había que pelear por la nacionalización. Es decir, la nacionalización de los hidrocarburos se constituyó en la demanda máxima, cuya cota le permitió al MAS negociar después con los partidos tradicionales.

Tabla 1. Actores Sociales: organizaciones sociales, instituciones del sector ciudadano y organizaciones no gubernamentales

Descripción	Discurso	Rol	Logros alcanzados
Destacan como organizaciones sociales que participaron en este proceso: la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE); la Central Obrera Boliviana (COB); y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) liderada por Felipe Quispe.	Antes de la Guerra del Gas (octubre de 2003) asumen el discurso de no exportación del gas natural por un puerto chileno o peruano, y de industrialización del gas natural (Gas para los bolivianos). Luego de octubre de 2003, asumen el discurso de nacionalización de los hidrocarburos (reversión de los derechos de las petroleras — sin indemnización—), apropiación plena de la renta petrolera por parte del Estado.	Destaca un contundente rol de movilización y articulación entre actores sociales, sobre todo en septiembre y octubre de 2003. Luego de octubre, en el proceso del Referéndum de Hidrocarburos, disminuye la movilización social, y se reactiva en el debate final y aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos, exigiendo la nacionalización de los hidrocarburos.	Las movilizaciones sociales de septiembre y octubre de 2003, contribuyen a la recuperación y fortalecimiento de una conciencia colectiva sobre la propiedad y gestión pública de los recursos naturales. De modo específico, al retorno del Estado a la gestión de la cadena de los hidrocarburos, y de los recursos naturales en general. Si bien, las organizaciones sociales no logran la concreción de su demanda de nacionalización de los hidrocarburos (reversión de los derechos de las empresas petroleras), la presión ejercida sobre el establishment político (partidos tradicionales), empresas petroleras, etc., fue esencial para patear el tablero de una lesiva e inequitativa renta petrolera, y recuperar mínimamente una participación estatal del 50% en la producción bruta de hidrocarburos.

Tabla 1. Actores Sociales: organizaciones sociales, instituciones del sector ciudadano y organizaciones no gubernamentales (cont.)

Descripción	Discurso	Rol	Logros alcanzados
<p>En el conjunto de instituciones se puede destacar a: Comité de Defensa del Patrimonio Nacional (CODEPANAL). Nace en pleno momento de la capitalización (1994) para sensibilizar a la población sobre los daños y efectos de este proceso. Plantea una dura oposición a la privatización de YPF. Organizó filiales en La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Sucre, y en Camiri (Chaco cruceño)</p>	<p>CODEPANAL sostiene la no exportación de gas natural por Chile, la refundación de YPF, y la nacionalización de los hidrocarburos. Este último planteamiento con más fuerza luego de octubre de 2003.</p>	<p>El CODEPANAL, que estaba constituido por renombrados profesionales de YPF, militares de servicio activo y pasivo, representantes de universidades como la Universidad Mayor de San Andrés, ciudadanos activistas, etc., realizó una enorme tarea de información y sensibilización a la ciudadanía sobre los impactos de la capitalización, la importancia del gas natural, la necesidad de refundar YPF, las razones para no exportar gas natural como materia prima, entre otros contenidos.</p> <p>Fue una de las pocas instituciones en articular esfuerzos con actores sociales e institucionales, por lo que contaba con gran legitimidad y apoyo a sus planteamientos. Realizó actividades de información y sensibilización con las organizaciones sociales de El Alto, y de otros departamentos.</p>	<p>CODEPANAL fue un referente de información, opinión y debate sobre los hidrocarburos a nivel nacional. Alimentó el sentido de indignación de actores sociales, y ciudadanos sobre la gestión de los hidrocarburos en el país. Aspecto que fue esencial para el desarrollo de las movilizaciones sociales de 2003 y de los años siguientes.</p> <p>Asimismo, se constituyó en un actor clave en la articulación de esfuerzos de instituciones y personas en el ámbito nacional.</p>

Tabla 1. Actores Sociales: organizaciones sociales, instituciones del sector ciudadano y organizaciones no gubernamentales (cont.)

Descripción	Discurso	Rol	Logros alcanzados
Destacan las siguientes ONGDs: CEDLA (La Paz), Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (El Alto); CEDIB (Cochabamba)	<p>Crítica sobre los efectos de la capitalización del sector de hidrocarburos.</p> <p>Información sobre el mal negocio que implicaba el proyecto de exportación de gas natural a EE.UU.</p> <p>Posición crítica frente a las preguntas del Referéndum de Política Energética ("Referéndum tramposo"), ya que no contemplaba la posibilidad de la nacionalización de los hidrocarburos, etc.</p> <p>Crítica a los contenidos y alcances de los proyectos de Ley de Hidrocarburos debatidos en el Congreso, y al texto final aprobado.</p> <p>CEDLA planteó la nacionalización de los hidrocarburos.</p>	<p>Al iniciarse el debate de la nueva Ley de Hidrocarburos, presentó un proyecto de Ley de Hidrocarburos, que planteaba la nacionalización de este recurso, que no fue tomada en cuenta por los tomadores de decisiones.</p> <p>Análisis y generación de información (publicaciones divulgativas), e importantes acciones de difusión y sensibilización a actores sociales, a través de talleres, charlas, muchos de ellos in situ (en los barrios).</p> <p>Tanto CEDLA como CEDIB compartieron criterios y opiniones técnicas con la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Diputados, encargada de la elaboración del borrador principal de la Ley de Hidrocarburos. No obstante, estos criterios no cuajaron en mayores cambios en el texto de dicha norma.</p>	<p>Alimentaron el debate, la información y posicionamiento de las organizaciones sociales con publicaciones divulgativas, numerosos talleres y charlas. En muchos casos, bajando la complejidad técnica del sector a un lenguaje llano y asequible a los actores sociales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Partidos políticos

Descripción	Discurso	Rol	Logros alcanzados
Movimiento al Socialismo (MAS): Partido político con base en organizaciones campesinas, cocaleras y de colonizadores.	<p>Mantuvo un discurso más o menos uniforme antes y después de la guerra del gas: no exportación de gas natural por Chile o Perú, subir la renta petrolera del Estado en la producción bruta de hidrocarburos, del 18% al 50%, y la industrialización del gas natural.</p> <p>Cabe señalar, que el MAS no suscribía la demanda de nacionalización de los hidrocarburos en lo relativo a la expropiación de los derechos de las empresas petroleras. Ello a diferencia del discurso de los principales actores sociales (FEJUVE, COB, CODEPANAL), y de instituciones como CEDLA.</p>	<p>Antes de la Guerra del Gas, como segunda fuerza política del país, el MAS realizó varios pronunciamientos públicos contra la exportación del gas natural y la necesidad de su industrialización. Con organizaciones sociales aliadas al MAS, campesinos, Federación de Cocaleros, realizó movilizaciones, bloqueo de caminos, etc.</p> <p>Por su parte, jugó un rol central junto al Gobierno de Carlos Mesa, en el diseño de varias de las preguntas del Referéndum (preguntas 1, 2 y 3). Pidió a sus seguidores que votaran a favor de las tres primeras preguntas, y en contra de las dos últimas.</p> <p>En cuanto a la nueva Ley de Hidrocarburos, el MAS también jugó un rol protagónico en la redacción del borrador principal de dicha ley. Asimismo, presionó con sus bases sociales para que el Congreso, dominado por los partidos tradicionales, aprobase la nueva Ley de Hidrocarburos.</p>	<p>La aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos, de cuya paternidad reniega el MAS, pero que en los hechos contiene los elementos centrales diseñados por este partido: conversión obligatoria de contratos petroleros previos a la Ley 3058, refundación de YPFB, renta petrolera sobre la producción de hidrocarburos equivalente al 50% del valor de la producción bruta (no obstante, el MAS proponía que este 50% se pagase en su totalidad como Regalías — y no, como Regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos, como finalmente fue aprobado).</p> <p>Incremento de su capital político, con el discurso de recuperación de la propiedad de los hidrocarburos.</p>
Partidos tradicionales: Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR); Nueva Fuerza Republicana (NFR); Acción Democrática Nacionalista (ADN).	Privatización de la cadena hidrocarburífera.	<p>Co-gobernaron con Sánchez de Lozada hasta casi el último minuto (a excepción de ADN que no formaba parte de la coalición de gobierno).</p> <p>Aprobaron bajo presión de los movimientos sociales, en especial de las organizaciones sociales afines al MAS, el texto de la nueva Ley de Hidrocarburos.</p>	N/A

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Actores públicos: presidentes de gobierno

Descripción	Discurso	Rol	Logros alcanzados
<p>Segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada que inició en agosto de 2002 y concluyó en octubre de 2003, con su renuncia.</p>	<p>Privatización de la cadena hidrocarburífera.</p>	<p>Rol funcional a los intereses y objetivos de empresas petroleras e IFIs (Instituciones Financieras Internacionales).</p> <p>Su completa incapacidad o falta de voluntad para leer la realidad política y social del país, exacerbaron la crisis social y política hasta el límite.</p>	<p>N/A</p>
<p>Gobierno de Carlos Mesa. Presidente de la República: Vicepresidente de Gonzalo Sánchez de Lozada, que ante la masacre de El Alto anuncia su ruptura con el gobierno de Sánchez de Lozada. Por sucesión constitucional asume como Presidente de la República en octubre de 2003, durando su mandato hasta junio de 2005, cuando renuncia a la Presidencia constitucional.</p>	<p>Privatización de la cadena hidrocarburífera.</p> <p>Luego del Referéndum de política energética atemperó su posición privatista, no obstante, mantuvo su consideración sobre el rol central de las empresas petroleras en el negocio del gas, y la necesidad de indisponer lo menos posible sus intereses, para evitar ahuyentarlas del país.</p>	<p>Secundó las políticas de Sánchez de Lozada hasta pocos días antes de su renuncia.</p> <p>Trató de reducir el alcance de las demandas de las organizaciones sociales, con el Referendo de la Política Energética, y el diseño de un proyecto de Ley de Hidrocarburos que procuraba afectar lo menos posible los intereses de las empresas petroleras en el país. En lo impositivo, propuso la creación de un impuesto gradual a la producción de hidrocarburos hasta el 32%, en 12 años, que complementaría el 18% de Regalías.</p>	<p>Contribuyó a una sucesión constitucional pacífica luego de la renuncia de Sánchez de Lozada.</p> <p>Diseñó y ejecutó con el MAS el Referéndum de la Política Energética.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Sector Empresarial

Descripción	Discurso	Rol	Logros alcanzados
Empresas petroleras aglutinadas en la Cámara Boliviana de Hidrocarburos	Amenaza de retirarse del país e iniciar juicios internacionales contra el Estado boliviano, si se modificaban las condiciones de sus contratos (inconstitucionales) previos.	Las empresas petroleras hacen campaña para evitar la aprobación de elementos centrales de la Ley de Hidrocarburos. Se oponen principalmente al nuevo régimen tributario, a la conversión obligatoria de contratos petroleros aprobados en los años pasados (que poseen cláusulas inconstitucionales), e incluso a la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo que le corresponde al Estado boliviano.	N/A

Fuente: Elaboración propia.

4. Historia de las estrategias, logros y fracasos de la acción social vinculada a la reforma impositiva del sector de hidrocarburos

Conforme a lo descrito en el primer acápite, la historia de las acciones de las organizaciones sociales vinculadas a la reforma impositiva del sector de hidrocarburos en el país, abarca un período de aproximadamente cuatro años, de 2002 a 2005, que puede dividirse en tres momentos: a) Los meses previos a la “Guerra del Gas” y su desenlace en octubre de 2003 (años 2002 y 2003); b) La realización del Referéndum sobre la política energética (2004); y c) el debate - aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 (2005).

A continuación se realiza el análisis de las estrategias, logros y fracasos de la acción colectiva con centro en las acciones desarrolladas por FEJUVE de la ciudad de El Alto; esto es, el principal actor social relacionado con este proceso político. Y, asimismo, se analizan las acciones y estrategias de instituciones y organizaciones del sector ciudadano que jugaron un rol importante en el acompañamiento y fortalecimiento de organizaciones sociales como la FEJUVE.

4.1. Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de la ciudad de El Alto

La FEJUVE es una institución cívica y corporativa, apartidista y participativa en el ámbito municipal⁴⁶, que en 2003 aglutinaba unas 600 Juntas Vecinales⁴⁷, una red de *microgobiernos barriales*⁴⁸ que intermedian entre las necesidades básicas insatisfechas de la población (acceso al agua, alcantarillado, infraestructura, etc.) y un Estado históricamente ausente o deficiente en una de las ciudades de mayor crecimiento demográfico del país. La ciudad de El Alto se ha ido esparciendo espontáneamente con los flujos migratorios de las poblaciones rurales del altiplano del Departamento de La Paz, y también ha recibido a muchos mineros expulsados de sus centros de trabajo a mediados de los 80s⁴⁹. En este sentido, la ciudad de El Alto, se caracteriza por una fuerte identidad comunitaria aymara (de reciprocidad y acción colectiva basada en el *ayllu*), por la acción cotidiana de lucha y exigencia de derechos ante un Estado que regularmente se los ha retaceado o conculcado, y por el repertorio de la lucha sindical de los trabajadores mineros y de las comunidades aymaras que migraron a esta ciudad⁵⁰.

Se analiza a continuación, el discurso, estrategias y resultados alcanzados por la FEJUVE en los tres momentos que abarca el proceso de reforma impositiva del sector hidrocarburiífero.

En un **primer momento**, la FEJUVE asume el discurso de no exportación del gas natural por un puerto chileno o peruano, y de industrialización de este recurso natural en Bolivia (Gas para los bolivianos)⁵¹. Luego de la masacre de octubre de 2003, los muertos y heridos ocasionados por la represión del ejército en las protestas sociales, tornan la demanda de la FEJUVE, de modo inexorable, hacia la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada.

En un **segundo momento**, la FEJUVE asume el discurso de la nacionalización de los hidrocarburos; esto es, la reversión de los derechos de las empresas petroleras en el país sin indemnización alguna, y la apropiación plena de la renta petrolera por parte del Estado nacional. Este nuevo discurso emerge de una mayor madurez ideológica y conciencia del pueblo alteño, luego de las cruentas jornadas de la masacre del gas.

46. FEJUVE, Estatuto Orgánico de FEJUVE - El Alto, *El Impresor*, El Alto, 2001. Citado por: Alvaro García Linera et. al.; Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política; 4ª. ed.; Publicación de Plural editores, AGRUCO y NCCR Norte Sur; La Paz; 2010.

47. Cfr. John Crabtree, Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia, La Paz, Fundación UNIR y Fundación PIEB, 2005.

48. Cfr. Pablo Mamani, Microgobiernos barriales, 2005; citado por: Benjamin Dangl; El precio del fuego. Las luchas por los recursos naturales y los movimientos sociales en Bolivia; Ed. Plural; La Paz; 2009, p. 185.

49. En el marco de las políticas de ajuste económico neoliberal del gobierno de Victor Paz Estenssoro.

50. Cfr. Forrest Hylton et. al.; La guerra del gas contada desde las mujeres. La fuerza y el pensamiento de las mujeres alteñas en el levantamiento de octubre 2003; Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza; pp. 18, 19.

51. Carlos Rojas, dirigente de la FEJUVE de El Alto expresa al respecto: "No estábamos de acuerdo con la venta de gas por Chile ni hacia Chile. También hubo la propuesta de exportar gas por el Perú y eso tampoco fue aceptado. Ni Chile ni Perú, primero la industrialización del gas en Bolivia pedimos" En: Periódico quincenal Hora 25, N° 96 - 97, noviembre - diciembre de 2012, Entrevista a los líderes sociales de la Guerra del Gas, p. 12.

Y en un **tercer momento**, el discurso de la FEJUVE se mantiene en torno a la demanda de nacionalización de los hidrocarburos, y rechaza de modo específico una nueva Ley de Hidrocarburos que se reduzca a recuperar el 50% de renta estatal sobre la producción de hidrocarburos⁵².

En relación a las estrategias y acciones empleadas por la FEJUVE en estos tres momentos, cabe clasificarlas en: a) la asunción de una conciencia colectiva sobre la importancia de los recursos naturales del país; b) la auto-organización; c) la articulación con otros actores; d) la movilización, y e) la incidencia normativa.

a) La asunción de una conciencia colectiva sobre la importancia de los recursos naturales del país

Durante el proceso que desencadena en octubre de 2003, los/as alteños/as asumen una conciencia colectiva sobre la importancia de los recursos naturales para sus vidas, sobre la oportunidad de desarrollo para sí y para su descendencia que puede traer aparejado el aprovechamiento nacional del gas natural. También asumen conciencia de la historia repetida de saqueo de este recurso natural por parte de empresas transnacionales; y de su rol para trastocar una nueva repetición de este “destino nacional”. Siguiendo a René Zavaleta, el pueblo alteño asume una condición de “disponibilidad”⁵³, de autodeterminación en relación a su historia y sobre el dominio de este recurso natural. Es importante destacar que la asunción de esta conciencia colectiva sobre la política de hidrocarburos en los vecinos/as de El Alto, contempla un quiebre de los límites de las demandas locales, sectoriales o vecinales de la FEJUVE, que da paso a la construcción de demandas y exigencia de derechos vinculados a las políticas nacionales⁵⁴.

Esta conciencia colectiva madura en la confluencia de varios cauces, entre ellos:

- De modo autónomo y auto-didacta. La población alteña se va formando en la lectura constante de textos, boletines, libros producidos por intelectuales/activistas, ONGs, instituciones, sobre el negocio del gas natural, la necesidad de su industrialización, el proyecto de exportación, los efectos perniciosos de la privatización de las empresas estatales, etc.⁵⁵. Por otra parte, esta acción auto-didacta de conocimiento

52. Una Resolución de 2004 de la Asamblea de Juntas Zonales y Vecinos de El Alto señalaba: “Se rechaza la Ley de Hidrocarburos aprobada en la Cámara de Diputados de 18% regalías y 32% de impuestos por ser las mismas de Goni o peor que favorece a las jugosas transnacionales petroleras. Ratificar el planteamiento de la ciudad de El Alto en la nacionalización total de nuestros hidrocarburos, revertir para que estos recursos sean nuestros. Para ello, se debe planificar y bajar a las bases”. En: Periódico quincenal Hora 25, N° 96 – 97, noviembre – diciembre de 2012, Entrevista a los líderes sociales de la Guerra del Gas; p. 9.

53. Fernando Molina, siguiendo a René Zavaleta, señala que la palabra “disponibilidad” *en general se usa para designar los breves momentos en que un individuo, un grupo o una nación pueden liberarse de las determinaciones de la historia, del contexto, de la economía; en una palabra: de la carga de lo objetivo; cuando se hacen capaces de actuar por ellos mismos, con fidelidad a sus propias decisiones. Son momentos, por tanto, de la máxima subjetividad.* Cfr. Fernando Molina; El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales; Fundación Vicente Pazos Kanki; 2° ed.; La Paz; 2011.

54. Álvaro García Linera et. al.; Ob. Cit.; p. 618.

55. Carlos Rojas, dirigente de la FEJUVE El Alto en 2003, señala al respecto: *Nos preparamos con mucha lectura, el libro sobre nacionalización de hidrocarburos de Mirko Orgaz, textos de CODEPANAL. Algunas ONGs como CEDIB, CEDLA*

es seguida en muchos casos por la réplica amplia de dicha información, a través de acciones de divulgación en plazas, parroquias, ferias, con lo cual la información permea de un modo progresivo y horizontal a una gran cantidad de alteños/as. Nelly Orozco Castillo, vecina de la ciudad de El Alto, expresa sobre el particular: *Por el año 2002 ya se tenía informaciones acerca de los resultados de la capitalización de nuestras empresas, a partir de ahí tenía un conocimiento real de lo que estaba pasando en nuestro país, el por qué de la pobreza, la falta de empleo (...) No me he quedado corta ni perezosa y he empezado a salir a las ferias y cursos donde sabía que había mucha gente en reuniones y hacía conocer el problema de los hidrocarburos y del ALCA. Pero lo más importante era el gas, porque por lo menos el ALCA era a nivel internacional, pero el gas era a nivel nacional, estaba en juego el futuro de nuestros hijos, pensaba yo, y en idioma aymara reflexionaba con las mujeres que me escuchaban en las ferias*⁵⁶.

- Facilitado por actividades de divulgación y sensibilización de Organizaciones de la Sociedad Civil. Instituciones de la sociedad civil como CODEPANAL, el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, CEDLA, CEDIB, realizaron una importante tarea de producción de materiales populares (boletines, documentos, fotocopias) sobre el gas; así como, la divulgación *in situ* (en calles, plazas, ferias, parroquias de El Alto) de mensajes claros y sencillos sobre el tema del gas natural. Mensajes que permitieron comprender a los/as vecinos/as de El Alto los perjuicios del proyecto de exportación de gas natural a EE.UU., y la necesidad de la industrialización de este recurso natural en el país.
- Facilitada por profesores y estudiantes de la Universidad Pública de El Alto. Tanto profesores como estudiantes, fueron actores importantes en la divulgación de información sobre el gas natural a la población alteña. Es interesante observar que estos actores en varios casos conjugaban la difusión de información sobre la política de hidrocarburos, con la demanda de autonomía universitaria que perseguían a inicios de 2000⁵⁷. También, cabe destacar que muchos actores eran a un mismo tiempo estudiantes y miembros de las juntas vecinales⁵⁸, lo que potenciaba la llegada de su mensaje a la población, y ayudaba a construir una relación de cercanía e identidad entre la población y su universidad.

b) La auto-organización

Un rasgo esencial de las acciones colectivas de los alteños/as fue su alto nivel de auto-organización. Mirko Orgaz señala que se trata de un *proceso muy heterogéneo, muy horizontal, de múltiples raíces*⁵⁹. Un proceso dinámico de alta creatividad, asunción de responsabilidades y generación de iniciativas por parte de los vecinos/as⁶⁰.

mandaban boletines. Dentro de los vecinos algunos conocían sobre la industria del petróleo. Era un estudio permanente. Entrevista a Carlos Rojas para esta investigación, realizada en La Paz, 2/10/2013.

56. Testimonio de Nelly Orozco Castillo; en: Forrest Hylton et. al.; La guerra del gas contada desde las mujeres. La fuerza y el pensamiento de las mujeres alteñas en el levantamiento de octubre 2003; Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza; p. 29.

57. Cfr. Entrevista para esta investigación a Carlos Rojas, en 2/10/2013.

58. Cfr. Forrest Hylton et. al.; Ob. Cit.; p. 64.

59. Cfr. Entrevista para esta investigación a Mirko Orgaz García, en fecha 30/09/2013.

60. *No había un liderazgo, todos daban su mensaje, eran libres de decir "haremos esto o lo otro", todos daban su opinión, no había alguien que imponga, todos opinaban, los hombres, las mujeres, sobre todo los jóvenes que estaban ahí participando. Pero en particular a las mujeres las escuchaban. Sí, nos escuchaban..* Testimonio de Nelly Orozco Castillo; en: Forrest

Fue el ímpetu de las organizaciones de base, las redes barriales, de calle, las que en la última semana de la sublevación, de manera autónoma, sin coordinación ni mando unificado, le imprimieron a la movilización su dinámica y orientación (...) las redes barriales cotidianas, los grupos de vecinos de cuadra (...) asumieron la logística y ejecución de los bloqueos, las barricadas, las ollas comunes, el alambrado de los barrios, las guardias zonales, etc⁶¹.

Puede ayudar a explicar la notable capacidad de auto-organización del pueblo alteño, la identidad y prácticas comunitarias aymaras que perviven en la ciudad, y la experiencia sindical minera o agraria de muchos de sus migrantes, experiencias que proveyeron a los/as vecinos alteños de un bagaje de repertorios de organización y movilización, en los momentos más álgidos de la protesta social y la represión estatal.

No hay nada más que utilizar la tácticas que hemos utilizado en las minas para defendernos de los problemas sociales y económicos que teníamos en las minas, de las dictaduras militares que han entrado a los centros mineros con el ejército, y hay nosotros forzosamente teníamos que defendernos en las minas, somos producto de esa lucha de los etapas dictatoriales de los gobiernos militares (...) (En octubre de 2003) salimos en forma espontánea, como decía ehh, con las fuerzas que le quedan a los viejos mineros que residen acá, empujaron los containers que teníamos a un lado de camino, con container, es que hemos bloqueado y, frente aquí, estos containers eran nuevamente retirados por el ejército, al día siguiente nosotros lo poníamos en su lugar, y la gente, las mujeres, los niños y todos los vecinos comenzaron a llenar de tierra y de piedra, para que éstos tengan un peso adecuado, no puedan ser movidos con las maquinarias del ejército⁶².

Cabe señalar que la ausencia de liderazgos fuertes en este proceso⁶³ es una de sus virtudes pero al mismo tiempo su principal límite a la hora de encausar los resultados de la movilización de octubre hacia una reforma política más profunda, y hacia una recuperación real de la presencia del Estado en la cadena de hidrocarburos⁶⁴. Además se debe acotar, que en momentos de titubeo de los dirigentes, que en varias ocasiones adolecieron de visión y criterios claros para orientar este proceso de pro-

Hylton et. al.; La guerra del gas contada desde las mujeres. La fuerza y el pensamiento de las mujeres alteñas en el levantamiento de octubre 2003; Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza; p. 37.

Por su parte, Froilán Calcina, dirigente de la FEJUVE en 2003, expresa sobre este tema: *Como el gobierno ya no gobierna, ha perdido toda la autoridad, las masas son las que mandan. Hay vacío de poder. Entonces el pueblo se autoorganiza en la ciudad de El Alto. Desde ese momento, las Juntas Vecinales se convierten como en órganos de poder. La asamblea es el gobierno. Son asambleas permanentes. Se tratan temas en el punto de bloqueo, las reivindicaciones, todo. Se delibera, discute y decide. Es una autoridad colectiva, donde los vecinos deciden cómo bloquear y movilizarse.* En: Periódico quincenal Hora 25, N° 96 – 97, noviembre – diciembre de 2012, Entrevista a los líderes sociales de la Guerra del Gas, p. 12.

61. Álvaro García Linera et. al.; Ob. Cit.; p. 590.

62. Testimonio de José Montesinos, vecino de El Alto; en: Alvaro García Linera et. al.; Ob. Cit.; p. 614.

63. Cfr. John Crabtree, Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia, p. 7.

64. (...) *porque en octubre, en esos diez días, lo que nos faltaba era una cabeza, faltaba una dirigencia. Todos hemos botado a un Presidente pero no hemos logrado nada. Sigue ese dolor de ese 11 de octubre, lo que han matado gente, y ahora para la repartija todos han aparecido, y ¿acaso a El Alto le dieron algo?* Testimonio de Guillermina Taquilla Colquehuanca (vecina de El Alto); en: Forrest Hylton et. al.; La guerra del gas contada desde las mujeres. La fuerza y el pensamiento de las mujeres alteñas en el levantamiento de octubre 2003; Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza; p. 74.

testa social, las bases sobrepasaron a las dirigencias asumiendo la iniciativa en las movilizaciones⁶⁵.

c) La articulación con otros actores

En el primer momento existe una convergencia circunstancial de agendas de varios actores sociales, aglutinados contra la exportación del gas natural, y al final de este momento, exigiendo la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada. Se trata de una articulación puntual y momentánea, entre otras razones:

- Por la división y pugna previa entre organizaciones sociales, por ejemplo, entre la CSUTCB de la línea de Felipe Quispe y la CSUTCB de la línea de Román Loayza (con ascendiente de Evo Morales)⁶⁶.
- Por la debilidad estructural, *en la capacidad de movilización y construcción discursiva*⁶⁷ de la COB, que sin embargo tuvo la virtud de convocar a la movilización en octubre de 2003, a actores tan importantes como el Sindicato Mixto de Trabajadores Mineros de Huanuni.
- Por la asunción de agendas políticas diferenciadas entre varios de los actores sociales⁶⁸.

Sin embargo ello, la oposición al proyecto de exportación de gas natural, y un fuerte *enemigo unificante*⁶⁹ como era el régimen neoliberal de Sánchez de Lozada tuvieron la virtud de juntar las aguas y aglutinar la movilización de actores sociales muchas veces contrapuestos. Otro factor aglutinante, que exacerbó la indignación de los actores sociales, y los implicó emotiva y solidariamente, fueron los/as muertos que sucesivamente iba generando la intervención y represión de la policía y del ejército en los bloqueos, marchas y otras protestas sociales en septiembre y octubre de 2003.

*Los mineros han participado en octubre, pero no hay que mentir, han sido los hermanos campesinos en Sorata donde murieron seis, eso fue lo que caldeó el ánimo de los trabajadores donde se determinó no simplemente de que el gas no salga por Chile sino que el gobierno criminal de Sánchez de Lozada debía renunciar, murieron los compañeros mineros de Huanuni, los primeros en movilizarse, eso está escrito en los anales de los periodistas, han certificado esto*⁷⁰.

65. Cfr. Entrevista para esta investigación a Carlos Rojas, en 2/10/2013. Por ejemplo, al inicio de la protesta social, la Central Obrera Regional de El Alto titubea en torno a la convocatoria de la movilización, pero las bases sociales sobrepasan a los dirigentes y empiezan a constituir puntos de bloqueo en la ciudad.

66. Las razones de fondo de esta división tienen que ver con la rivalidad, rencillas y proyectos políticos competitivos de los líderes indígenas Evo Morales y Felipe Quispe. *La división se había generado cuando el MAS convocó a un congreso en Sucre* (julio 2003), *donde se desconoció a Felipe Quispe como máximo dirigente de la CSUTCB, y se eligió a Román Loayza como nuevo Secretario Ejecutivo*. Cfr. Alvaro García Linera et. al.; p. 89.

67. *Ibíd.*, p. 80.

68. Por ejemplo, la CSUTCB de Román Loayza tenía como elementos centrales de su agenda la convocatoria de una Asamblea Constituyente, mientras que la CSUTCB de Felipe Quispe, desconfiaba de la eficacia de una Asamblea Constituyente manipulable, y planteaba la autodeterminación de los pueblos indígenas originarios, y la reconstitución de sus territorios. Cfr. Alvaro García Linera et. al.; pp. 128, 125, 201.

69. *Ibíd.*, p. 175.

70. Testimonio de Jaime Solares, Secretario ejecutivo de la COB en 2003. Citado por: Alvaro García Linera et. al.; p. 96.

Uno de los principales aliados de la FEJUVE fue la CSUTCB dirigida por Felipe Quispe. El núcleo duro de las bases sociales de Quispe, lo constituían las comunidades aymaras aledañas a las ciudades de El Alto y La Paz. Como se ha dicho antes, mucha de la migración asentada en El Alto proviene de las comunidades aymaras del Departamento de La Paz. De allí, que entre la CSUTCB de Quispe y una parte importante de los vecinos/as de El Alto existía una identidad cultural, e incluso organizativa, al conservar muchos migrantes lazos familiares, productivos, y sociales con sus comunidades de origen. En este mismo sentido, Felipe Quispe se constituía en un líder, referente de las reivindicaciones de la identidad, cultura y autodeterminación política aymaras⁷¹. *Felipe Quispe nos ha abierto los ojos ... había habido esa posibilidad de enfrentar al k'ara*⁷². *Los dirigentes de la FEJUVE se guiaban por el liderazgo de Felipe Quispe. Muchos líderes de la FEJUVE provenían de las comunidades*⁷³.

La CSUTCB de Felipe Quispe convoca marchas de campesinos aymaras hacia las ciudades de El Alto y La Paz, una huelga de hambre en Radio San Gabriel (en El Alto), y bloqueos de caminos en varias provincias del Departamento de La Paz (entre ellos, el bloqueo en la población de Sorata, que devino en la represión del ejército, con muertos y heridos, que catalizó las protestas de otros sectores sociales) hasta completar el cerco a la ciudad de La Paz. Estas acciones son complementadas y reforzadas por las movilizaciones de los vecinos/as de El Alto.

Otro actor muy importante en sus articulaciones con la FEJUVE es el Sindicato de Trabajadores Mineros de Huanuni, que a convocatoria de la COB, marcha hacia la ciudad de La Paz. Los mineros de Huanuni junto a otros actores sociales movilizados que ocuparon la ciudad de La Paz exigiendo la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada, fueron determinantes en su dimisión final⁷⁴. En este sentido, cabe subrayar dos cuestiones: por una parte, los fuertes lazos sociales e incluso familiares que existen entre la ciudad de El Alto y los trabajadores mineros, siendo que muchos migrantes de la ciudad provienen de centros mineros del occidente del país. Además, los mineros asalariados en su mayoría corresponden a la empresa estatal COMIBOL, lo que determina una visión política de reconstitución de las empresas estatales estratégicas, con el control de la gestión de los recursos naturales, principalmente minería e hidrocarburos, que a la vez garantiza su reproducción como clase trabajadora. Estos elementos permiten entender el vínculo de los Trabajadores Mineros de Huanuni con la posición más radical del movimiento, la demanda de nacionalización de los hidrocarburos, bajo control monopólico del Estado.

71. *Ibíd.*, p. 121.

72. "Q'ara o k'ara es el denominativo que emplean los aymaras para referirse a los extraños, y que se aplica ahora a la población blanca y criolla de las ciudades. En aymara antiguo kara quiere decir pelado o «de un solo color, sin mezcla» según Ludovico Bertonio (1612) en su Vocabulario de la Lengua Aymara...". En: Roberto Laserna, Integración y gobernabilidad. Los nuevos desafíos de la democracia en Bolivia; Nueva Sociedad N° 128, noviembre-diciembre de 1993.

73. Cfr. Entrevista a Pedro Pérez, comunicador social aymara, en La Paz, 3/10/2013.

74. Cfr. María del Carmen Rivero; *Ob. Cit.*; p. 84.

Las relaciones y articulación de la FEJUVE con el MAS y con sus organizaciones sociales afines, como la CSUTCB dirigida por Román Loayza y la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, son difíciles y distantes. De hecho, a pesar de que el sector cocalero anuncia su participación en las protestas, desde inicios de octubre de 2003, con el bloqueo de la carretera Cochabamba – Santa Cruz, en definitiva su participación es poco efectiva y débil⁷⁵. Como se ha dicho previamente, existía una fuerte disputa de poder entre Evo Morales y Felipe Quispe, lo que limitó las posibilidades de articulación entre estos actores sociales. De hecho, líderes de la FEJUVE censuran acremente el rol pasivo que tuvo el MAS en las movilizaciones de octubre de 2003⁷⁶.

Los niveles de articulación de la FEJUVE con otros actores sociales se debilitan en el segundo y tercer momento de este proceso. Las organizaciones sociales están cada vez más solas y desarticuladas⁷⁷.

El logro de la renuncia de Sánchez de Lozada, y la falta de liderazgos sólidos con visión estadista, que pueda conducir esta victoria de las organizaciones sociales a reformas políticas y energéticas sustanciales, resulta en una posterior desmovilización. Hugo Vaca, integrante de CODEPANAL en ese momento expresa sobre el particular: *Mucha gente queda conforme con la sucesión constitucional. Se baja la presión. La CSUTCB, organizaciones vecinales, la COB están cansadas, existe una declinación de la movilización*⁷⁸.

El Referéndum de la Política Energética divide posiciones entre integrantes de las propias organizaciones e instituciones como la FEJUVE y CODEPANAL⁷⁹, entre los que apoyan o rechazan el Referéndum por considerarlo mañoso o manipulado. La CSUTCB de Felipe Quispe, por su parte, considera al Referéndum como un engaño⁸⁰.

A diferencia del discurso de la FEJUVE, de CODEPANAL o de la COB, el MAS asume como techo de su planteamiento político, una participación estatal del 50% en la producción de hidrocarburos, y la revisión de los contratos de riesgo compartido⁸¹ suscritos con las empresas petroleras en los 90s. En consecuencia, se produce una brecha entre las agendas de estos actores políticos y sociales, y una fractura en la débil e incipiente articulación que se había logrado entre los mismos con la Guerra del Gas.

75. Cfr. Álvaro García Linera et. al.; Ob. Cit.; pp. 414, 447.

76. Cfr. Entrevista a Carlos Rojas; En: Periódico quincenal Hora 25, N° 96 – 97, noviembre – diciembre de 2012, Entrevista a los líderes sociales de la Guerra del Gas, p. 12.

77. Cfr. Entrevista con Mirko Orgaz García en 30/09/2013, y con Marco Gandarillas, en Cochabamba, 26/09/2013.

78. Entrevista a Hugo Vaca, 3/10/2003.

79. Cfr. Entrevistas con Carlos Arze y Hugo Vaca, en fechas 2 y 3/10/2013, respectivamente.

80. Cfr. Álvaro García Linera et. al.; Ob. Cit.; p. 201.

81. Los Contratos de Riesgo Compartido para la exploración y explotación de hidrocarburos fueron suscritos entre YPF y empresas petroleras privadas, en el marco de la Ley de hidrocarburos 1689 de 1996 y del Decreto Supremo 24806, otorgando a las empresas la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo, y la libre disponibilidad de los mismos, en violación de las normas constitucionales.

d) La Movilización

El cenit de la movilización de la FEJUVE se da en el primer momento. Ello, de modo articulado con actores sociales como la COB, la COR, la CSUTCB de Felipe Quispe, y mineros de Huanuni, principalmente. Los vecinos/as de El Alto despliegan un amplio repertorio de acciones de movilización social reflejo de su capacidad de auto-organización y de la espiral ascendente de las protestas. Muchas de estas acciones ponen en riesgo sus propias vidas frente a la intervención militar en El Alto, y las decenas de muertos y heridos producto de dicha masacre.

La FEJUVE declara un paro indefinido de actividades con bloqueo de calles en la ciudad de El Alto. Los vecinos/as desarrollan marchas cotidianas y multitudinarias a La Paz paralizando todas sus actividades⁸², bloqueos de caminos que en articulación con la CSUTCB llegan a cercar completamente a la ciudad de La Paz⁸³ dejándola sin acceso a suministros básicos (alimentos, combustibles, etc.). En El Alto se realizan zanjas y barricadas en las calles para dificultar o impedir el paso de los militares; así como, turnos y vigiliias entre los vecinos para el cuidado de las zanjas, etc. En los últimos días de la sublevación popular, las marchas que llegan a La Paz son de miles de personas, sobrepasando la capacidad de contención del ejército y las fuerzas policiales, y exigiendo la renuncia de Sánchez de Lozada. Al final la fuerza pública no puede garantizar la integridad del Presidente, las marchas se encuentran muy próximas a la residencia presidencial, con lo que el Presidente cercado, finalmente renuncia y huye del país⁸⁴.

Las mujeres juegan un rol central en la aglutinación y conducción de las movilizaciones de octubre, constituyen la *columna vertebral, el corazón y cerebro* de la insurrección⁸⁵. Desde la provisión de alimentos a los manifestantes, hasta el liderazgo en las movilizaciones, la vigilia para procurar descanso a los marchistas diurnos, etc.

En cada esquina hemos hecho nuestras fogatas, había vigiliias, ardían todo el día las fogatas. Lo peor era de noche, porque pensábamos que vendrían de noche (los militares) (...) estábamos con la decisión de afrontar. Los hombres decían, "tranquilas, tranquilas, a ver, paciencia" pero nosotras estábamos pensando en nuestras hijas, hijos, en que se estaba jugando el destino de nuestros hijos, en que en realidad mañana o pasado, vamos a morir, pero qué va a ser el futuro de los hijos. En realidad el varón casi no piensa en eso como la mujer⁸⁶.

Con la renuncia de Sánchez de Lozada y la convocatoria del Referéndum de la Política Energética realizada por Carlos Mesa, existe una retracción de la movilización social, una división de criterios y posicionamientos de las organizaciones sociales como la

82. Álvaro García Linera et. al.; Ob. Cit.; p. 129.

83. María del Carmen Rivero; Ob. Cit.; p. 208.

84. José de Mesa et. al.; Ob. Cit.; p. 604.

85. Forrest Hylton et. al.; Ob. Cit.; p. 18 Testimonios profundos del rol esencial de las mujeres en la Guerra del Gas, pueden leerse en el libro: La guerra del gas contada desde las mujeres. La fuerza y el pensamiento de las mujeres alteñas en el levantamiento de octubre 2003, publicado por el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.

86. Testimonio de Lucía Clavijo Gutiérrez., vecina de El Alto; en; Forrest Hylton et. al.

FEJUVE⁸⁷ ante el Referéndum. De modo adicional, cabe reiterar que el Referéndum se trató de un proceso cerrado a la participación social en cuanto al diseño y aprobación de sus preguntas. Lo paradójico del caso es que se realizó sin la participación de los actores sociales que sufrieron la “masacre del gas”, los vecinos/as de la FEJUVE⁸⁸. Aunque esto no desprecia en lo más mínimo el hecho que se llegó al Referéndum por la fuerte presión social que caracterizaba el momento.

Es necesario destacar que la FEJUVE sólo intensifica sus movilizaciones exigiendo la nacionalización de los hidrocarburos en la recta final de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos en el Congreso⁸⁹, y luego de que la norma hubiese sido sancionada por dicha instancia. Estas movilizaciones ex post contundentes, junto a las de organizaciones afines al MAS, acorralan al Presidente Carlos Mesa hasta su renuncia en junio de 2005.

e) Incidencia normativa

La FEJUVE adopta a la incidencia normativa como herramienta de acción colectiva, únicamente, en el momento del debate y aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos. Como se señaló en acápites previos, el MAS condujo el proceso de diseño de la nueva Ley de hidrocarburos, con el apoyo/presión social de las organizaciones sociales afines a este partido, y negociando los alcances de la misma con los partidos tradicionales que eran mayoría en el Congreso⁹⁰. Se trata de un proceso con escasa participación social, sin debate a nivel nacional⁹¹, y que, en general, no altera los conceptos centrales asumidos por el MAS para la Ley de Hidrocarburos.

Sin embargo, es fundamental destacar que si bien no se da un proceso “formal y sistemático” de diálogo entre legisladores (encargados de la elaboración y aprobación de la Ley) y organizaciones sociales, el proceso de aprobación de la misma se da en medio de un contexto de intenso y espontáneo debate en el marco de varias organizaciones e instituciones del país, en el que las distintas posiciones despliegan un conjunto de recursos discursivos, estrategias de incidencia que van desde el cabildeo con legisladores, hasta importantes medidas de presión⁹².

87. Cfr. Entrevistas con Carlos Arze y Hugo Vaca, en fechas 2 y 3/10/2013, respectivamente.

88. Silvia Rivera Cusicanqui, grafica esta paradoja en los siguientes términos: *Si a la hora de la revuelta la multitud consigue interpelar al país entero en torno al tema del gas, articulando a ello otros problemas centrales como la inequidad, la corrupción y la intransparencia en el manejo de la cosa pública, a la hora de discutir soluciones vuelven a escucharse tan sólo voces masculinas, occidentales e ilustradas, como si de las cosas serias o de los momentos constructivos no pudieran ocuparse más que ellos*. En el artículo de la autora: Bolivia: Metáforas y retóricas en el levantamiento de octubre.

89. Cfr. CEDIB; Petropress – Anuario 2005, julio de 2006, Cochabamba, p. 35 y siguientes. En abril de 2013, por ejemplo, a escasos días de la sanción de la Ley de Hidrocarburos en el Congreso (5/05/2005), FEJUVE participa del Encuentro Nacional por la Nacionalización de los Hidrocarburos, que se realiza en El Alto, con más de 2000 participantes de diferentes departamentos del país, en el que se deciden varias medidas de movilización.

90. Cfr. Carlos Mesa Gisbert; Ob. Cit.; p. 168.

91. Cfr. Entrevista a Waldo Albarracín, en La Paz, en 1/10/2013.

92. Resalta la intensa campaña del Gobierno de Carlos Mesa y de las empresas petroleras en el país por limitar o evitar la reforma, las movilizaciones de la FEJUVE y los obreros por la nacionalización, y la incorporación masiva de las bases vinculadas al MAS (colonizadores, campesinos) promoviendo limitar la reforma a la recuperación del 50% del excedente.

De hecho, la FEJUVE presenta una propuesta de Ley de Hidrocarburos ante el Congreso, ante la Comisión de Desarrollo Económico coordinada por el MAS, que plantea la nacionalización de los hidrocarburos, en los siguientes términos:

Se nacionaliza todos los recursos naturales hidrocarburíferos, con lo cual se recupera el dominio del Estado boliviano. Se expropián y confiscan todos los bienes de todas las empresas petroleras transnacionales a favor de YPF. Se anulan todos los contratos suscritos por la Ley 1689. No se paga ninguna indemnización a estas empresas petroleras porque ellos ya se beneficiaron con ganancias millonarias y empobrecieron a la gente humilde de la población boliviana. YPF es la única encargada de aprobar la exploración, explotación y comercialización de los hidrocarburos, así como la industrialización de los hidrocarburos en suelo boliviano⁹³.

No obstante, el MAS mantiene su posición de una renta estatal del 50% de la producción de hidrocarburos⁹⁴. Finalmente, se aprueba el texto de la Ley de Hidrocarburos elaborado en sus elementos centrales por el MAS. Jorge Alvarado, en ese momento Diputado del MAS (y uno de los principales responsables del diseño de dicha Ley), expresa que fue *el acompañamiento (presión) y apoyo de las organizaciones sociales, con vigiliás, cercos al Congreso, etc., lo que permitió sacar esta norma*. Expresa por otra parte, en relación al 50% de la renta petrolera, que *no se podía lograr más, ya fue un gran logro (el 50% – 50%), y esto representa un gran avance en la recaudación, eso significó un gran logro, teniendo presente que el oficialismo (en el Congreso) era la mayoría⁹⁵*.

Si bien, la posición de algunos líderes de la FEJUVE en 2003 y muchos vecinos de El Alto expresa claramente los límites de la reforma⁹⁶, es crucial reconocer objetivamente el impacto económico de dicha medida, la cual puede considerarse como la reforma tributaria más importante del país en la última década, tanto por aplicarse al sector económico más relevante de la economía, como por ser el sustento de un superávit fiscal único en la historia del país.

4.2. Otras instituciones del sector ciudadano

Otras instituciones del sector ciudadano jugaron un rol trascendente en el fortalecimiento y acompañamiento de organizaciones sociales como la FEJUVE de El Alto,

En el ámbito popular un intenso debate y acciones se despliegan para posicionar dos planteamientos que son los que finalmente definen la aprobación de la norma: estatización total del sector hidrocarburífero vs. recuperación del 50% de la renta, la que finalmente se impone en el legislativo.

93. En: Periódico quincenal Hora 25, N° 96 – 97, noviembre – diciembre de 2012, Entrevista a los líderes sociales de la Guerra del Gas, p. 9.

94. Entrevista con Carlos Rojas, en 2/10/2013.

95. Cfr. Entrevista a Jorge Alvarado, en Cochabamba, 7/10/2013.

96. Ello, por no haberse alcanzado la nacionalización de los hidrocarburos que demandaban, y por otra parte, por no haber logrado que se beneficié a la ciudad de El Alto con una participación en la renta petrolera. Cfr. Entrevista con Carlos Rojas, en 2/10/2013 El entrevistado expresa esta sensación de fracaso en los siguientes términos: *“El Alto no ha conseguido nada. Ni regalías. Queríamos industrialización y gas para los bolivianos (...) No hay reactivación, no hay fuentes de trabajo, el mercado informal sigue creciendo, seguimos postergados (...) las transnacionales siguen operando. La lucha ha sido traicionada.*

antes y después de la denominada Guerra del Gas. Principalmente, a través de la generación y divulgación de información reveladora sobre las políticas hidrocarburíferas y el negocio del gas natural, y sus impactos en la población boliviana. La información y conocimiento producidos por algunas de estas instituciones, como el CEDLA, y su impacto en las políticas públicas del sector de hidrocarburos, han sido destacados por estudios académicos comparativos de la región⁹⁷. Estas instancias desarrollaron sus acciones con acentos diferentes, desde sus experiencias, enfoques institucionales, y respectivas hipótesis de cambio social.

Veamos a continuación, algunas de las estrategias empleadas:

a) Generación de conocimiento e información reveladora

Instituciones como CODEPANAL, CEDLA y CEDIB generaron conocimientos e información reveladora sobre los déficits y mitos de la privatización del sector de hidrocarburos en el país, las incongruencias y el carácter lesivo a los intereses colectivos del país del proyecto de exportación de gas natural a EE.UU., y la necesidad de que este recurso natural beneficie prioritariamente a los/as bolivianos, entre otras ideas fuerza. Cabe señalar que estas instituciones, en los documentos y participaciones públicas que realizaban, sostuvieron una posición de nacionalización, de recuperación total de los hidrocarburos y restauración de la presencia del Estado en el control del sector de hidrocarburos.

CEDLA señalaba al respecto: *Una verdadera política de hidrocarburos, que apunte a convertir al aprovechamiento de las enormes reservas de gas natural como palanca para el desarrollo nacional, sólo puede darse mediante la recuperación total de los recursos hidrocarburíferos y del patrimonio estatal enajenado mediante la capitalización. Aquellas posturas críticas que se limitan a la demanda de restituir la antigua Ley de Hidrocarburos que disponía el pago del 50% de regalías y participaciones para el Estado y la existencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) como entidad fundamental del sector, o aquellas que se detienen en la exigencia de "mayor participación" del Estado en los negocios que eventualmente puedan desarrollar las empresas transnacionales son totalmente insuficientes*⁹⁸.

b) Divulgación de información 'in situ'

CODEPANAL, el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, CEDLA, CEDIB, realizaron una importante tarea de producción de materiales de comunicación populares y la divulgación *in situ* de mensajes claros y sencillos sobre la política de hidrocarburos del país. Cabe destacar, el enorme trabajo de divulgación realizado por los miembros

97. Cfr. Norma Correa Aste et. al.; Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina; Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) – Universidad del Pacífico; Lima; 2011; pp. 101, 104, 283.

98. Cfr. CEDLA, *Alerta laboral* N° 30, septiembre de 2003, Año 3, La Paz, p. 2.

de CODEPANAL, que conforme expresa uno de sus integrantes, Hugo Vaca⁹⁹, *vivían en El Alto*, divulgando información sobre el negocio del gas, en plazas, ferias, medios de comunicación, etc. La información era tan clara y reveladora que mucha *gente lloraba*¹⁰⁰ de indignación al conocerla.

Javier Gómez, Director de CEDLA, expresa que en ese tiempo el equipo técnico de su institución dedicaba mucho de su esfuerzo a la divulgación de información en El Alto, sin tiempo si quiera para seguir produciendo investigación. Gómez manifiesta que a su vez otras instituciones recuperaban y divulgaban la información producida por CEDLA¹⁰¹.

c) Articulación de actores sociales

Si bien, la articulación interinstitucional no fue el fuerte en el trabajo de varias de las instituciones antes mencionadas en este proceso de reforma del sector de hidrocarburos¹⁰², cabe destacar el esfuerzo de articulación realizado por CODEPANAL, que se constituyó en un espacio de convergencia de muchos actores sociales¹⁰³, facilitando numerosos espacios y encuentros de debate y propuestas en el país. Cabe mencionar, que CODEPANAL contaba con presencia y trabajo en varias ciudades de Bolivia; a saber: La Paz, El Alto, Santa Cruz, Cochabamba, Sucre, y en Camiri (chaco cruceño)¹⁰⁴.

d) Incidencia normativa y asesoramiento técnico a actores estatales

En el momento de debate y diseño de la nueva Ley de Hidrocarburos existen algunas instituciones que intentan incidir política y técnicamente en la elaboración de la misma, con diferentes niveles de interlocución y tipo de incidencia ante los actores del Congreso, dependiendo de la visión y enfoque institucional de las mismas. Cabe recordar, que el debate de la Ley de Hidrocarburos en el Congreso contó con un muy bajo nivel de participación social. En este sentido, las posibilidades de impacto de la incidencia de instituciones del sector ciudadano sobre dicha ley eran de muy ínfimas.

CODEPANAL es la única institución que presenta una propuesta de Ley de Hidrocarburos ante la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Diputados, coordinada por el MAS, propuesta que planteaba la nacionalización de los hidrocarburos¹⁰⁵, pero ésta no tiene mayor impacto en el texto de dicha ley. Hugo Vaca, integrante de CODEPANAL en ese tiempo, señala al respecto: *En algunas reuniones nos dejaban participar y en otras no. La Ley de Hidrocarburos fue consensuada entre el MAS y los partidos tradicionales. A nosotros no nos hacían mucho caso (...) En algunas cosas nos escucharon. Pero lo del MAS ya estaba avanzado*¹⁰⁶.

99. Cfr. Entrevista para esta investigación realizada a Hugo Vaca, integrante de CODEPANAL, en La Paz, 3/10/2003.

100. *Ibid*, entrevista a Hugo Vaca, 3/10/2003.

101. Entrevista a Javier Gómez para esta investigación, en La Paz, 30/09/2013.

102. Cfr. Entrevista con Marco Gandarillas, Director de CEDIB, en fecha 26/09/2013.

103. *Ibid*.

104. Cfr. Entrevista con Hugo Vaca, ex directivo de CODEPANAL, en fecha 3/10/2013.

105. Cfr. CODEPANAL, Ley de hidrocarburos. Propuesta del pueblo boliviano; Ediciones Fundación Abril; 2004.

106. Cfr. Entrevista con Hugo Vaca, ex directivo de CODEPANAL, en fecha 3/10/2013.

Por su parte, instituciones como CEDLA y CEDIB son invitadas por la Comisión de Desarrollo Económico de la Cámara de Diputados, para dar a conocer sus criterios técnicos sobre aspectos específicos del proyecto de Ley de Hidrocarburos¹⁰⁷.

No obstante es crucial señalar que los procesos de incidencia de organizaciones del sector ciudadano pueden adoptar una diversidad de formas, no necesariamente la relación directa actor político-actor social termina en la construcción de textos jurídicos. De hecho, ante la composición de un congreso legislativo mayoritariamente controlado por los partidos neoliberales, opuesto totalmente a la reforma impositiva del sector de los hidrocarburos, la modificación de la Ley de Hidrocarburos que finalmente se dio, es inexplicable sin la incidencia tanto de las instituciones del sector ciudadano como de los sectores sociales movilizados. Efectivamente, esta incidencia no se dio por mecanismos formales de diálogo y consulta, pero solo fue posible en tanto dichas instituciones mantenían una intensa campaña de información, interpelación, denuncia y proposición, y los sectores sociales movilizados presionaban al Congreso para que avanzara por lo menos, en la reforma impositiva. Evidentemente fue un proceso de incidencia con un alto impacto.

e) Movilización

En general, las instituciones anteriormente señaladas no participaron de las movilizaciones promovidas por la FEJUVE. No obstante, existe un par de excepciones, en el caso de CODEPANAL y el FOBOMADE. Estas dos instituciones se integraron como parte de la Coordinadora del Gas, en Cochabamba, instancia que aglutinaba a varias organizaciones sociales y ciudadanos, entre ellos, a la COB y a la Coordinadora del Agua¹⁰⁸. Cabe señalar, que la Coordinadora del Gas fue *la principal organización que convocó y movilizó a los sectores sociales urbano y rurales del departamento de Cochabamba en rechazo a la venta del gas y pidiendo la renuncia de Sánchez de Lozada*¹⁰⁹.

5. Conclusiones

- La definición de políticas públicas contrarias a los derechos e intereses de desarrollo de los sectores mayoritarios de la población, establecidas en ausencia de participación social y transparencia, como es el caso de la política de los hidrocarburos en la década de los 90s (por ejemplo, el régimen de regalías vinculado a la producción de hidrocarburos, y la aprobación de los contratos de riesgo compartido para la exploración y explotación de hidrocarburos), tienden a generar procesos de crisis social e institucional, promoviendo la vulneración de derechos e imposibilitando procesos inclusivos de desarrollo. En estos escenarios, los sectores mas vulnerados buscan formas de intervenir en la modificación de estas condiciones, ante la ausencia de

107. Cfr. Entrevistas con Marco Gandarillas (26/09/2013) y Carlos Arze, investigador de CEDLA (2/10/2013).

108. Alvaro García Linera et. al.; Ob. Cit.; p.633.

109. *Ibid.*, p. 634.

espacios democráticos formales que incluyan su participación. Un ejemplo claro han sido las movilizaciones sociales de 2003 y de los años siguientes, en procura de la recuperación estatal de la gestión de los hidrocarburos y de los beneficios resultantes de su explotación para la población boliviana. Las movilizaciones sociales de 2003, desbordaron los limitados o inexistentes espacios institucionales para la participación social, y obtuvieron como respuesta estatal la represión violenta y violaciones a los derechos humanos de los/as vecinos de El Alto.

- La experiencia de la denominada *Guerra del Gas* patentiza la necesidad de que el Estado boliviano desarrolle sus políticas públicas con transparencia y participación efectiva de los actores sociales, y de modo concreto, en lo relacionado con sus políticas fiscales de generación, distribución y gasto de recursos públicos.
- Las políticas fiscales y la privatización de las empresas estatales estratégicas implementadas por gobiernos neoliberales en los 90s, tuvieron un impacto directo en la reducción de los ingresos estatales, y con ello, la recesión de la economía boliviana y un alto déficit fiscal a inicios de 2000. De modo concreto, la Ley de Hidrocarburos de 1996 introdujo, entre otras cuestiones, un régimen de regalías y participaciones de 18% sobre la producción de hidrocarburos, mientras que la Ley de Hidrocarburos precedente (de 1990) contemplaba una renta estatal del 50% sobre la producción petrolera.
- Los procesos de generación, divulgación y sensibilización con información clara, sencilla y reveladora sobre la política de hidrocarburos y sus implicancias en la vida de los/as vecinos de El Alto, se constituyeron en la piedra angular para que estos actores —de modo autodidacta y/o facilitado por instituciones sociales— asuman una conciencia colectiva robusta sobre la necesidad de re-establecer el dominio, control y beneficio públicos de este recurso natural, y se movilicen para tutelar estos intereses colectivos. Asimismo, este proceso de información-indignación-acción colectiva apuntaló la convicción del vecino alteño/a en su carácter de protagonista del cambio de una política pública nacional de tanta significancia como la hidrocarburífera.
- La conciencia colectiva e indignación de los vecinos/as de El Alto frente a un nuevo intento de saqueo de un recurso natural nacional, se manifestaron en la auto-organización horizontal, espontánea y creativa de la movilización social. La ausencia de liderazgos fuertes en este proceso es una de sus virtudes pero al mismo tiempo su principal límite a la hora de encausar los resultados de la movilización de octubre hacia una reforma política más profunda, y hacia una recuperación real de la presencia del Estado en la cadena de hidrocarburos.
- Las mujeres alteñas jugaron un rol central en la planificación y movilización de octubre de 2003, una participación poco destacada en el imaginario y discurso públicos que invisibilizan dicho rol. En este sentido, cabe la necesidad de fortalecer la participación de la mujer alteña y boliviana en general en el diseño e implementación de las políticas públicas, como agente prioritario de cambio social y político del país.
- Instituciones como CEDLA, CEDIB y CODEPANAL jugaron un rol trascendental en la sistematización, análisis y amplia divulgación de información sobre la política de hidrocarburos del país, acompañando los procesos de sensibilización y movilización

de actores sociales, como la FEJUVE. La potencia, alcance y constancia del trabajo de divulgación, sensibilización y articulación de CODEPANAL sobre la política de hidrocarburos del país, se constituyen en un referente digno de emulación en posteriores campañas y acciones colectivas de la sociedad civil.

- La retracción y el debilitamiento de la movilización social y de las articulaciones entre actores luego de octubre de 2003, a la par del sinsentido de la falta de participación de los actores sociales de El Alto en el diseño del Referéndum de Política Energética, o su nula incidencia en la elaboración de la Ley de Hidrocarburos, pueden constituir una lección aprendida para las organizaciones sociales y las instituciones que las apoyan, en cuanto a la definición de objetivos políticos más claros y proactivos que en su momento puedan cerrar y capitalizar procesos de movilización social.
- Las demandas y movilizaciones de la FEJUVE y los vecinos de El Alto abonaron el camino para la constitución de un nuevo régimen impositivo en el sector hidrocarburífero, que implica la participación estatal en la renta de la producción de hidrocarburos en un 50%. Con ello, lograron la más importante reforma fiscal del país de la última década, que ha permitido alcanzar índices de crecimiento económico y superávit fiscal únicos en la historia del país. Pero, tan o más importante que ello, dichas movilizaciones abrieron las puertas para que los/as bolivianos retomen una visión estatal y de políticas públicas con protagonismo del Estado boliviano en la gestión de sus recursos hidrocarburíferos —si bien, con grandes desafíos y pendientes—, y con participación de la sociedad civil en su diseño y ejecución.
- A partir de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos 3058 de 2005, la renta hidrocarburífera se ha multiplicado por 7 veces, de 438 millones de dólares en 2004 a 3.132 millones de dólares en 2012. Si bien, cabe señalar que el incremento sustancial del precio internacional del barril del petróleo (al que está asociado el precio del gas natural que Bolivia exporta a Argentina y Brasil) y de los volúmenes de producción de gas natural en el país¹¹⁰, son dos variables esenciales a tenerse en cuenta para comprender el incremento de la renta estatal de los hidrocarburos.
- La propia Ley de Hidrocarburos de 2005, que incrementa la participación estatal en renta petrolera, incorpora normas que atomizan la distribución del nuevo impuesto directo a los hidrocarburos de modo inequitativo y carente de visión estatal. Estas normas sumadas a déficits institucionales de entidades nacionales y sub-nacionales para orientar y ejecutar el gasto público de modo congruente con las necesidades del país, han contribuido a una inversión poco estratégica de la renta petrolera en los años recientes¹¹¹. De ello resulta la necesidad de que el país pueda alcanzar un pacto fiscal que prevea, entre otros, una reforma en la distribución de la renta hidrocarburífera, conforme a criterios de equidad y mayor impacto económico y social.
- Por otra parte, constituye un desafío mayor de las políticas fiscales en el país, la orientación del gasto proveniente de la renta hidrocarburífera hacia un modelo de

110. Ver en el Anexo 1 información comparativa de los últimos años, sobre la producción de gas natural en Bolivia, y el incremento en el precio del petróleo en el mercado internacional.

111. Ver publicaciones de Fundación Jubileo y CEDLA sobre la orientación del gasto proveniente de la renta hidrocarburífera.

desarrollo sostenible y de base ancha, que permita reemplazar gradualmente la renta extractiva por ingresos productivos más genuinos.

- Los procesos de información, sensibilización, asunción de una conciencia colectiva sobre los recursos naturales del país, y movilización social de los vecinos/as alteños, a la par de los impactos logrados en el sistema económico y político del país, constituyen hechos políticos excepcionales en la historia contemporánea de Bolivia. De allí, cabe la necesidad de profundizar en el estudio de estos procesos políticos y sociales, y proyectar sus lecciones y hallazgos en el fortalecimiento de la participación y control social en el desarrollo de las políticas públicas en el país.

6. Recomendaciones

a) Recomendaciones generales

- Es importante considerar a la sociedad civil, principalmente a sectores excluidos, como actores centrales en la definición de la política fiscal, en tanto su propia situación social y económica promueve en ellos la asunción de una visión centrada en la solución de los principales problemas de desigualdad, pobreza y acceso a derechos en el país.

b) Recomendaciones para las organizaciones e instituciones del sector ciudadano boliviano

- Partiendo de la rica experiencia en los procesos de información —asunción de conciencia colectiva sobre temas nacionales— y movilización social que nos ha dejado la denominada Guerra del Gas, las organizaciones e instituciones del sector ciudadano requieren mejorar/profundizar su trabajo de información, divulgación, sensibilización y promoción de articulaciones de actores sociales, en cuanto al debate y propuestas de políticas públicas nacionales. Apelando para ello a mensajes claros y sencillos, y a un trabajo regular y constante en los barrios y territorios de las organizaciones.
- Es central desarrollar un trabajo sostenido de información, sensibilización y debate con organizaciones sociales, sobre la necesidad de construir un nuevo pacto fiscal integral y sostenible en el país. Un trabajo que pueda partir por alertar a las organizaciones sociales sobre la situación crítica de las reservas de hidrocarburos en el país, sus efectos en la sostenibilidad de la renta hidrocarburífera del Estado boliviano, y la necesidad de su reemplazo gradual por ingresos productivos genuinos.
- Por otra parte, el trabajo de información y sensibilización a las organizaciones sociales debería alertar sobre el régimen inequitativo y poco estratégico de la distribución del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), y la necesidad de modificarlo a través de un pacto fiscal entre todos los bolivianos/as. Finalmente, deberían invertirse esfuerzos en la sensibilización de las organizaciones sociales y ciudadanos/as, sobre

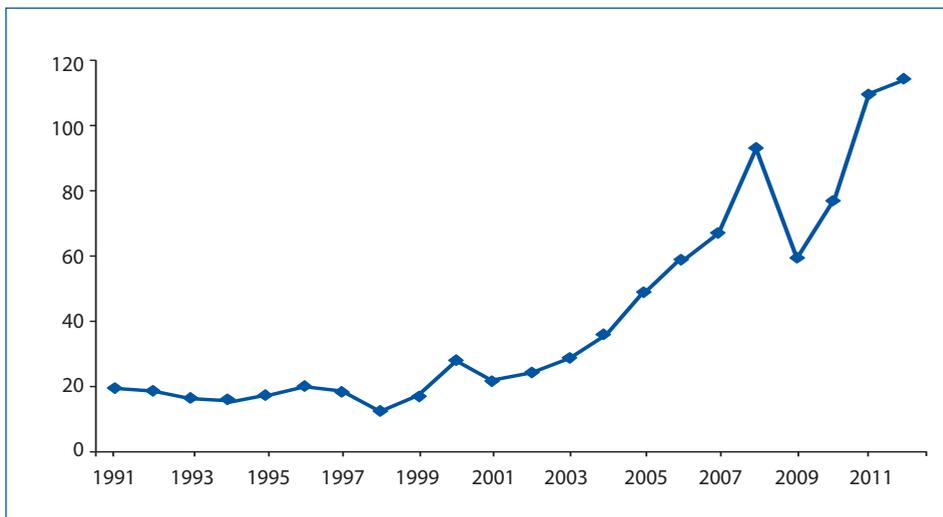
la necesidad de reorientar el gasto público nacional y sub-nacional hacia un modelo de desarrollo sostenible y de base ancha, post-extractivista.

- Asimismo, es importante alertar a las organizaciones sociales sobre la tendencia regresiva en el régimen impositivo general, basado en impuestos al consumo con alícuotas planas, y la dependencia fiscal de los recursos provenientes del sector extractivo. Sumado a la ausencia de una política que permita transferencias de la renta de los hidrocarburos a otros sectores de la producción.
- Resulta necesario priorizar el trabajo con organizaciones de mujeres y de jóvenes en la información, sensibilización y debate sobre temas del pacto fiscal, partiendo del compromiso y amplia capacidad de réplica que tienen estos actores sociales. Este trabajo debería iniciarse desde los ámbitos locales a fin de articular visiones, esfuerzos y demandas con un lente de interés colectivo nacional.
- Las Organizaciones de la Sociedad Civil que están desarrollando acciones de información y debate sobre políticas fiscales en el país, deberían articular y coordinar esfuerzos, en la medida que comparten objetivos comunes, lo cual debería ser apoyado y facilitado por las organizaciones de cooperación internacional.
- Dada la situación de debilidad y cooptación de varias organizaciones sociales por parte de gobierno¹¹² (aunque esto ha ocurrido en otros gobiernos), entre ellas la FEJUVE de El Alto, se hace indispensable que las instituciones del sector ciudadano contribuyan al fortalecimiento interno de las organizaciones sociales menos estructuradas, priorizando el apoyo a procesos de transparencia y rendición de cuentas al interior de las mismas.

112. Cfr. Entrevista con Carlos Rojas, en 2/10/2013.

Anexo I

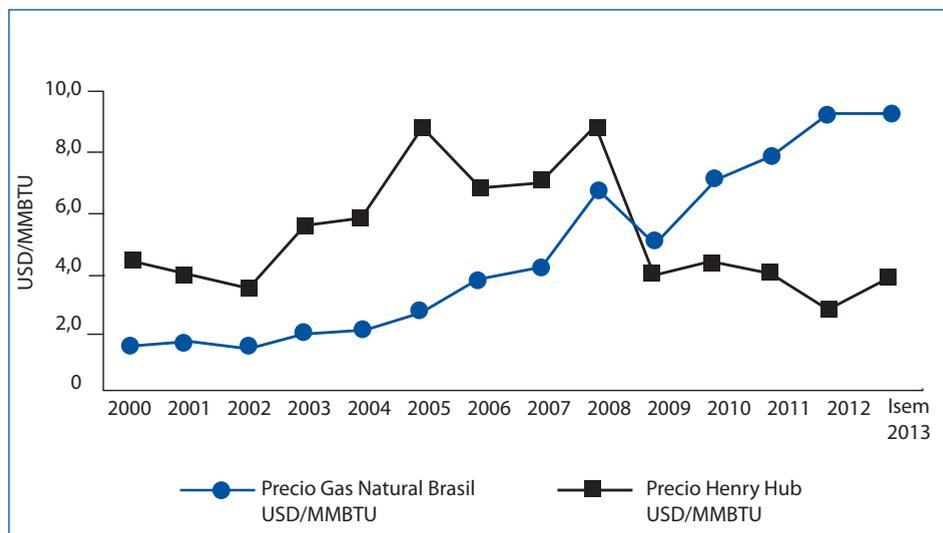
Gráfico 3. Evolución del precio del crudo (WTI) en el mercado internacional (dólares por barril de petróleo)



Fuente: Elaboración CEDLA, en base a datos de US Energy Information Administration 2011.

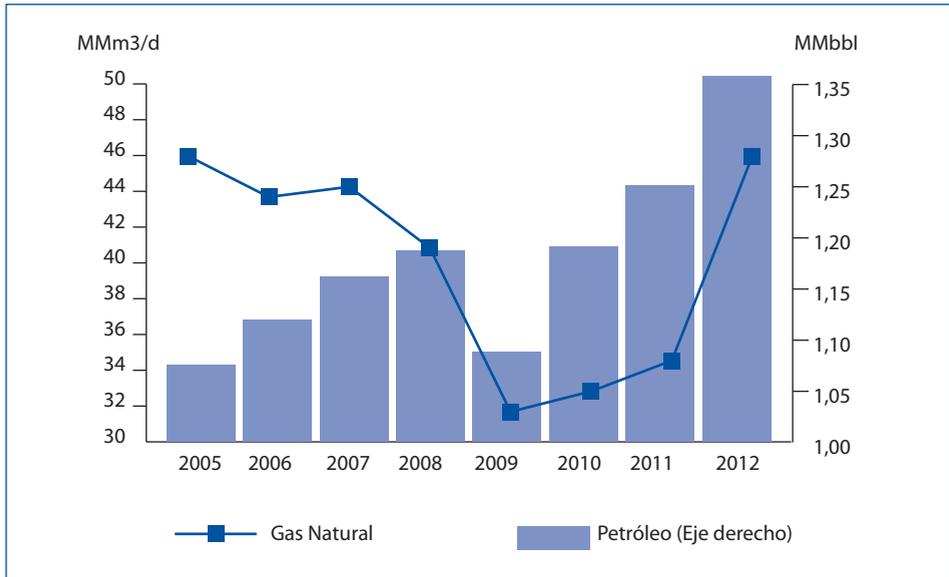
Nota: (1) WTI es el precio internacional de referencia para el petróleo boliviano.

Gráfico 4. Evolución del precio de exportación del gas natural a Brasil (curva azul)



Fuente: Tomado de Fundación Jubileo, con datos de YPF y Energy Administration Information.

Gráfico 5. Volumen de producción de gas natural



Fuente: Tomado de Memoria 2012 del Banco Central de Bolivia (BCB).

Nota: "En lo que concierne al sector hidrocarburos, su buen desempeño se asoció en gran medida a la mayor producción de gas natural, con volúmenes que superaron los registros históricos. Son tres los elementos que explicaron esta dinámica: i) las mayores exportaciones de gas natural a Argentina, en virtud al cumplimiento de los contratos de exportación vigentes; ii) la mayor nominación de gas natural por parte de Brasil respecto a los envíos de 2011, aún en un entorno adverso para la actividad industrial brasilera; y iii) la intensificación del uso del gas natural en el mercado interno. En este sentido, también los volúmenes producidos de petróleo fueron mayores a los de últimas gestiones; este hecho refuerza la idea de reversión en la producción declinante de líquidos en Bolivia, que prevaleció gran parte de la década pasada"¹¹³.

113. Banco Central de Bolivia (2012).

Anexo II. Listado de entrevistas realizadas

Marco Gandarillas

Director del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), entrevistado en 26/09/2013

María Lohman

Ex Directora del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Directora de Somos Sur, entrevistada en 26/09/2013

Javier Gómez Aguilar

Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), entrevistado en 30/09/2013

Mirko Orgáz García

Director del Periódico Quincenal *Hora 25*, activista y escritor sobre temas de hidrocarburos, entrevistado en 30/09/2013

Róger Cortes

Profesor universitario y analista político, entrevistado en 1/10/2013

Waldo Albarracín

Ex Presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, y ex Defensor del Pueblo, entrevistado en 1/10/2013

Soren Stecher-Rasmussen

Oficial de líneas temáticas de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, entrevistado en 2/10/2013

Carlos Arze Vargas

Investigador senior del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), entrevistado en 2/10/2013

Carlos Rojas

Ex Dirigente de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto, entrevistado en 2/10/2013

Pedro Pérez León

Comunicador social, Programa NINA, UNITAS, entrevistado en 3/10/2013

Hugo Vaca

Ex dirigente de CODEPANAL, entrevistado en 3/10/2013

Jorge Alvarado

Ex Diputado, y ex Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, entrevistado en 7/10/2013

Capítulo 3. Alianza ciudadana para la transparencia y el desarrollo

Elaborado por María Magdalena Molinas Maldonado¹
con la colaboración de Susana Aldana²

Este documento sistematiza y analiza el Proyecto “*Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo*”, implementado por Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana y el CDE, Centro de Documentación y Estudios. Este proyecto fue ejecutado, entre los meses de marzo de 2011 y agosto de 2013, con la finalidad de instalar en la agenda pública el tema de la reforma tributaria y la inversión social, fortalecer las capacidades de participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, para incidir en el proceso de implementación de un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social. El proyecto fue implementado en la ciudad de Asunción y los departamentos de Concepción, Central, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones.

1. Antecedentes y contexto en el que se propone la experiencia

El contexto en el que se propuso el proyecto “*Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo*”, 2011/2013, estuvo caracterizado por las circunstancias que se presentan a continuación:

Uno de principales compromisos asumidos por Paraguay en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³, es lograr la reducción de la pobreza y hambre para el año 2015. En este sentido, el gobierno de Fernando Lugo, vencedor en las elecciones

1. Psicóloga y Master en Ciencias Sociales. Especialista en el monitoreo y evaluación de proyectos y programas sociales con énfasis en género y políticas de salud pública; con experiencia en sistematización de proyectos y programas.

2. Directora de la organización Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.

3. Paraguay firma los ODM en septiembre de 2000.

generales de 2008⁴, estableció como una de sus prioridades la profundización de las políticas sociales, sobre todo, aquellas relacionadas con la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades. Para esto, en septiembre del año 2008, el Ministerio de Hacienda definió el Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013 (PEES), el cual señala como objetivo principal el mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país, sin exclusiones⁵.

En el año 2010, a través del Gabinete Social, el gobierno formuló la propuesta de política pública: “Paraguay para Todos y Todas” 2010-2020⁶; que es el instrumento que busca articular una serie de iniciativas y recursos para atender las demandas de la población y la generación de oportunidades para el ejercicio y goce de los derechos de los ciudadanos paraguayos. En el marco de dicha política se diseñó un sistema de protección social denominado “Saso Pyahu”, como una estrategia de abordaje para mitigar y superar la pobreza extrema, a través del establecimiento de un conjunto de políticas públicas orientadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las familias, principalmente de los municipios más pobres.

Para implementar las políticas sociales planteadas, el gobierno de Fernando Lugo retoma el proceso de reforma fiscal iniciado en el año 2004, sobre todo el tema de la puesta en vigencia del Impuesto a la Renta Personal (IRP)⁷, como una opción para recaudar más recursos para la inversión social y continuar con el proceso de formalización de la economía⁸.

4. El gobierno de Lugo, que inició en agosto del año 2008 y que debía de concluir en agosto del año 2013, fue abruptamente interrumpido por medio de un “juicio político” iniciado por la Cámara de Diputados el jueves 21 de junio y finalizado por la Cámara de Senadores el viernes 22 de junio de 2012. El jueves 21, por una amplia mayoría, la Cámara de Diputados resolvió formular la acusación. Votaron a favor los diputados del Partido Colorado-ANR, el Partido Liberal Radical Auténtico, el Partido UNACE, el Partido Patria Querida y la única diputada del Partido Democrático Popular.

5. Para lograr esto el gobierno se propone varios objetivos estratégicos. Véase Gobierno de la República del Paraguay. Equipo Económico Nacional. Plan Estratégico Económico y Social —PEES— 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay. Paraguay, 2008. Pp.138.

6. Gobierno de la República del Paraguay. Gabinete Social. Paraguay Para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Paraguay, 2010. Pp.129. En dicha propuesta se formulan los siguientes programas emblemáticos: Programa TEKOPORA; Programa ABRAZO; Unidades de Salud de la Familia; Paraguay Lee y Escribe – Alfabetización de personas jóvenes y adultas; Inclusión a las personas en el ejercicio de su derecho a la identidad; Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar; Ñamba’apo Paraguay - Programa de Trabajo Temporal; Mejora de las condiciones de habitabilidad; Abastecimiento de agua y saneamiento en comunidades urbanas, rurales e indígenas; Reforma Agraria Integral; Territorio, participación y desarrollo: pueblos indígenas aseguran su territorio.

7. En el año 2004, el recién electo del Gobierno de Nicanor Duarte Frutos, como resultado de un amplio consenso político y social, aprueba la Ley 2421/2004 (Ley de reordenamiento administrativo y adecuación fiscal). La ley tienen como principal objetivo la formalización de la economía, la ampliación de la base tributaria del IVA, la introducción del impuesto a la Renta Personal (IRP) y del impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IMAGRO). Sin embargo, grupos representando intereses económicos hicieron que se suspenda la aplicación del IRP por 4 años consecutivos y se debilitó el IMAGRO al, entre otras cosas, permitir tributar sobre renta presunta. La suspensión de la aplicación del IRP no permitió cerrar el círculo de control sobre el patrimonio y los ingresos de los contribuyentes, factor clave para lograr la formalización de la economía. En Decidamos. Anexo A. Documento del Proyecto presentado a la Unión Europea. Agentes no estatales y autoridades locales en desarrollo. Línea presupuestaria: BL 21.03.01 (Agentes No Estatales). Referencia: DCI-NSAPVD/129759. Asunción, Paraguay, julio de 2010, página 6.

8. En agosto del año 2008 asume la presidencia del país, Fernando Lugo, luego de más de 60 años de gobiernos presididos por el Partido Colorado. Después de dos décadas de iniciada la transición política en el país con el golpe de Estado propiciado por el General Rodríguez en febrero del año 1989 en contra de Alfredo Stroessner que había gobernado por 35 años.

En otro orden de ideas, desde la sociedad se lleva a cabo la experiencia de debate y trabajo conjunto generado en torno a la implementación de la Campaña “Desarmemos el Presupuesto”⁹. Dicha Campaña se inició en el año 1999, culminó en el año 2009 y tuvo un impacto muy relevante en la disminución del gasto militar en el Presupuesto General de Gasto de la Nación (PGGN).

Desde el año 2005, el enfoque de dicha campaña se amplió y pasó a considerar al PGGN en su conjunto (más allá de la partida de gasto militar) y más recientemente empezó a tomar en consideración al sistema tributario (el origen e ingreso de los recursos del Estado y si estos son suficientes para desarrollar programas sociables sostenibles y menos dependientes de la cooperación externa y el endeudamiento). La equidad del sistema fiscal y las posibilidades de mejorar la formalización de la economía también pasaron a ser parte del interés de la misma.

En el año 2009, al grupo de organizaciones que integran la Campaña “Desarmemos el Presupuesto” se le suman otras 7 organizaciones, conformando una “Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil” con la finalidad de debatir sobre el PGGN y la inversión social¹⁰ y a las acciones de esta alianza se le suma la experiencia de coordinación de más de 15 organizaciones de la sociedad civil para promover el debate sobre la necesidad de implementar el IRP e incidir en la decisión del parlamento sobre el tema. Así y con la finalidad de dar continuidad a las actividades realizadas hasta ese momento, estas organizaciones manifestaron su interés de coordinar y ampliar acciones relacionadas al proceso de reforma tributaria.

La coyuntura generada por un nuevo gobierno que impulsó programas y proyectos sociales con objetivos específicos en los ámbitos de la reducción de la pobreza, la salud, la educación, la agricultura familiar campesina, creó el contexto propicio para el debate en relación a la necesidad de aumentar los ingresos tributarios. Las organizaciones de la sociedad civil, que habían reclamado por años una mayor y mejor calidad en la inversión social, se unieron a la demanda del poder ejecutivo, integrado desde agosto de 2008, por lograr que desde el Parlamento Nacional se complete el proceso de reforma tributaria y se priorice la inversión social en los gastos asignados en el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN).

9. La Campaña se inicia en el año 1996 a iniciativa del Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py) y se abocó principalmente al desarrollo de acciones de incidencia para la reducción del gasto militar y su redireccionamiento a la inversión social. Las organizaciones que en sus inicios integraban la campaña eran: Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-Py), Tesãi Reka Paraguay, Fundación VENCER. Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC-Py), Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud. A este grupo inicial de 7 organizaciones se le suman las organizaciones campesinas (CONAMURI y MCP/ MCNOC), de Juventud Que se Mueve (JQM) y otras organizaciones juveniles, gremios de la salud y educación, de la Central Unitaria de Trabajadores y de gremios empresariales y cooperativas.

10. Estas actividades se dan el marco del “Proyecto Monitoreo de la Inversión Social en el Presupuesto General de Gastos de la Nación (MIS)”, el que tiene como objetivo “contribuir al fortalecimiento de las capacidades de redes y organizaciones sociales para la incidencia en la formulación, seguimiento y revisión de políticas públicas”. Mencionado en Decidamos. Anexo A. Documento del Proyecto presentado a la Unión Europea. Agentes no estatales y autoridades locales en desarrollo. Línea presupuestaria: BL 21.03, página 38.

Cabe destacar además, la oportunidad que significó la apertura y apoyo por parte del Ministerio de Hacienda y de la Secretaría de Estado de Tributación (SET) de facilitar el acceso a información oficial relacionada al PGGN para el análisis del presupuesto y el manejo de la estructura financiera en su conjunto. Este hecho, propiciado en el marco del gobierno de Fernando Lugo, de agosto de 2008 a junio de 2012, implicó la instauración de un espacio de consenso y articulación entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, en relación a la necesidad de implementar acciones que permitan mejorar la recaudación fiscal, lograr la puesta en vigencia del IRP y continuar con el proceso de formalización de la economía.

En el contexto señalado fueron identificados al menos tres problemas relacionados a la participación ciudadana en torno al tema de la reforma tributaria y la inversión social:

- a) Una población ausente de la discusión y el debate relacionado a estos temas, debido principalmente a la falta de información sobre el sistema tributario vigente y el desconocimiento sobre los efectos que el mismo tiene en la vida de las personas en cuanto al acceso a derechos universales como la salud, la educación, la vivienda, etc.
- b) La débil capacidad de incidencia¹¹ de las organizaciones ciudadanas para dar seguimiento al proceso de reforma tributaria ante el poder legislativo y otros organismos del Estado.
- c) El desconocimiento, por parte de la población y las organizaciones ciudadanas, de los mecanismos de evasión fiscal y consecuentemente la ausencia de un sistema de vigilancia ciudadana que fortalezca los mecanismos de control implementados desde los organismos públicos para mejorar la recaudación a través de los impuestos ya vigentes.

2. Breve descripción de la experiencia

El proyecto planteó los siguientes objetivos y resultados a alcanzar (véase el Cuadro 1), a partir de los que se estructuraron todas las acciones y actividades¹²:

Cuadro 1. Objetivos y resultados esperados

- **Objetivo General:** “Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina

11. Entendida la incidencia política, en el marco del presente trabajo, como el cúmulo de esfuerzos que la ciudadanía organizada realiza para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos en asuntos de importancia para el grupo organizado o la sociedad en general. Los mecanismos de incidencia pueden ser de persuasión y/o la presión sobre personas que tiene el poder de decidir.

12. El listado detallado de actividades, resultados, destinatarios y beneficiarios finales del proyecto se encuentran disponibles en los Anexos del presente documento.

y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM”.

- **Objetivo Específico:** “Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres”.

Resultados esperados para lograr los objetivos:

- **Resultado 1:** La población de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones es informada y sensibilizada sobre la necesidad de fortalecer la cultura tributaria, el sistema tributario vigente, la importancia de la reforma en curso y sus potenciales beneficios para la población y la implementación de políticas que garanticen la inclusión social.
- **Resultado 2:** Se fortalece la capacidad de incidencia de las organizaciones ciudadanas para dar seguimiento al proceso de reforma tributaria ante el Parlamento y otros organismos estatales.
- **Resultado 3:** Se mejora el conocimiento de los mecanismos claves de evasión fiscal y se establece un sistema de vigilancia ciudadana a mecanismos de control para incrementar la recaudación de los impuestos ya vigentes.

A los resultados mencionados, como parte de la gestión para la implementación del proyecto, se le sumó un **Resultado 0:** Las organizaciones responsables del proyecto garantizan actividades de preparación, monitoreo, evaluación y control financiero del desarrollo del proyecto¹³.

Fuente: Elaboración propia utilizando el Anexo A del documento del proyecto presentado por Decidamos, a la Unión Europea, agentes no estatales y autoridades locales en desarrollo¹⁴.

13. Actividades del “Resultado 0” incluyen todas aquellas actividades que hacen al proceso de preparación del proyecto y al monitoreo, evaluación y control financiero del mismo. Son actividades que no están relacionadas directamente con ninguno de los objetivos y resultados planteados en el proyecto, aunque fueron coadyuvantes del cumplimiento de los mismos. Entre las principales actividades realizadas para lograr el resultado “0” se destacan: la conformación del equipo coordinador del proyecto, el que tuvo a su cargo la planificación, organización e implementación de las actividades previstas por el proyecto, así como la definición del alcance de sus acciones. Entre sus actividades se destacan: la convocatoria a las organizaciones que conformaron la Alianza de Organizaciones Ciudadana; la definición de la “Campaña de información y sensibilización”, las acciones de monitoreo del proyecto, la elaboración de los informes internos semestrales realizados por Decidamos. El equipo coordinador también promovió la elaboración de una auditoría externa del proyecto y dos evaluaciones externas (una intermedia y una final) del proyecto. Cabe señalar que los resultados de la última evaluación se encontraban en proceso de elaboración al momento de la realización del presente documento.

La realización de un monitoreo de medios de comunicación, también fue implementado desde este espacio de coordinación y otros tres estudios relacionados al tema del proyecto. Véase el Anexo III y IV para un detalle mayor de las actividades desarrolladas por el equipo de coordinación.

14. Línea presupuestaria: BL 21.03.01 (Agentes No Estatales). Referencia: DCI-NSAPVD/129759. Asunción, Paraguay, julio de 2010.

Para la implementación del proyecto fue conformado un equipo coordinador integrado por representantes de Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana¹⁵ y del Centro de Documentación y Estudios, CDE¹⁶. Decidamos fue la institución responsable administrativa, técnica y legal del proyecto, mientras que el CDE, fue el socio del proyecto y tuvo a su cargo la realización de los estudios para el análisis del sistema tributario, incluyendo una investigación sobre los mecanismos de evasión fiscal y formas de superarlos desde la SET. Completaron el equipo, los representantes de las instituciones colaboradoras del proyecto: Oxfam Intermón y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP¹⁷.

3. La alianza de organizaciones ciudadanas

Una de las primeras acciones lideradas por el equipo coordinador del proyecto fue la conformación de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas, integrada por más de 50 organizaciones de la sociedad civil (ver en el Anexo I la lista de organizaciones que la conforman). Presentada de manera oficial el mes de junio de 2011, a través de un pronunciamiento denominado “Justicia Tributaria para Justicia Social”.

La conformación de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas permitió que el proyecto estuviese integrado por una amplia diversidad de sectores sociales, religiosos, campesinos, sindicales, de educación superior, etc. Estas organizaciones asumieron el compromiso de incluir en sus agendas las actividades relacionadas con la incidencia (difusión, capacitación y cabildeo) en los temas propuestos por el proyecto y se constituyeron en aliadas importantes para la organización y realización de las actividades desarrolladas en Asunción y los siete departamentos considerados en el proyecto.

“Uno de los primeros logros del proyecto fue la Alianza de Organizaciones Ciudadanas conformada a favor de una revisión del sistema tributario en vistas a mejorar los ingresos que permitan aumentar la inversión social”¹⁸.

“... en el interior teníamos aliados con los que habíamos trabajado otros proyectos, entonces pudimos trabajar con ellos, hizo que el trabajo sea más fácil en los departamentos. En su experiencia de trabajo Decidamos ha ido construyendo relaciones y alianzas que fueron aprovechadas por este proyecto, sobre todo en los departamentos cubiertos por el proyecto.

15. Creada en el año 1989, es una red de 8 organizaciones de la sociedad que trabajan en la construcción de ciudadanía crítica y vigencia de los derechos humanos. Ha desarrollado campañas masivas orientadas a la participación ciudadana, en el fortalecimiento de organizaciones civiles, especialmente juveniles y de desarrollo local.

16. Fundado en el año 1985, es una organización con amplia experiencia en el desarrollo de estudios, publicaciones y capacitación sobre diversos temas que hacen a políticas públicas, economía y acompañamiento y capacitación a organizaciones sociales, participación ciudadana y género.

17. Creado en 1990, desarrolla estudios y capacitación en el ámbito de la gestión pública y está interesado en articular con iniciativas que se potencie mutuamente con sus iniciativas.

18. Susana Aldana, miembro del equipo coordinador del proyecto y Directora ejecutiva de Decidamos, Taller de discusión, del 10.10.2013.

Y construimos nuevas relaciones con municipalidades con las que nunca trabajamos, así como universidades”¹⁹.

La Alianza de Organizaciones Ciudadanas se constituyó en un espacio de participación y empoderamiento de las organizaciones que la conforman y logró que otras organizaciones e instituciones se sumen a sus demandas, lo que les permitió aglutinar esfuerzos y sinergias entorno al tema tributario. Las acciones orientadas a lograr la puesta en vigencia del IRP, fueron las que más adherentes obtuvo.

La alianza elaboró y consensuó un total de cuatro pronunciamientos. El primero, emitido en junio de 2011, a través del cual presentaron los objetivos de la Campaña Impuestos Justos para Inversión Social, e invitaron a “otras organizaciones de la sociedad civil de diversos sectores a sumarse a esta iniciativa”²⁰. El segundo pronunciamiento, de agosto de 2011, fue en favor de la puesta en vigencia del IRP²¹; mientras que el tercer pronunciamiento, de marzo de 2012, estuvo dirigido a “parlamentarios y parlamentarias y a los partidos políticos con representación parlamentaria”, que entonces se encontraban abocados en el estudio de la aprobación y vigencia de la Ley del IRP²². Este tercer pronunciamiento tuvo la particularidad de contar con la adhesión de organizaciones sociales, empresas, cooperativas e instituciones de educación superior entre las que se destacan la Asociación al Desarrollo Integral y Sostenible, la Asociación de Empresarios Cristianos, Centro Paraguayo de Cooperativistas, la Fundación Moisés Bertoni, el Instituto Superior de Formación Tributaria y Empresarial, la Confederación de Religiosos del Paraguay, etc. Lo más interesante es que algunas de estas organizaciones no son aliados tradicionales de Decidamos.

Finalmente, el cuarto pronunciamiento “Un Paraguay con equidad requiere un sistema tributario más progresivo y equitativo”, publicado el 23 de junio de 2013, llamó la atención sobre la importancia de un nuevo contrato social donde todos y todas, según su capacidad, se comprometan a construir un nuevo Paraguay con equidad y con un sistema tributario más progresivo y distributivo. Se sumaron a este pronunciamiento 35 organizaciones (entre ellas redes nacionales, de mujeres, sindicales, educadores y campesinas)²³.

“Hicimos cuatro pronunciamientos y fuimos ganando aliados que no formaban parte de nuestros aliados históricos. Cuando era el IPR se sumaron otras organizaciones que no eran parte del grupo de aliados de Decidamos, como la Asociación de Empresarios Cristianos, el Centro Paraguayo de Cooperativistas, la Fundación Moisés Bertoni, por ejemplo”²⁴.

19. Ramonita Rojas, miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

20. Ver en <http://www.justiciatributaria.org.py/?p=198>

21. Ver en <http://www.justiciatributaria.org.py/?p=407>

22. Ver en <http://www.justiciatributaria.org.py/?p=840>

23. Ver en <http://www.justiciatributaria.org.py/?p=1483>

24. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos. Entrevista del 3.10.2013.

"(...) para el IRP, en los pronunciamientos se adhirieron otras organizaciones que no eran parte de las 50, como el Club de Ejecutivos, que es un sector muy lejano de nosotros y que no aparece en nuestras discusiones, pero ellos firmaron el pronunciamiento. El IRP fue una temática que pudimos trabajar con varios sectores²⁵".

4. Análisis de los principales logros y fracasos experimentados²⁶

4.1. Sensibilización y difusión de información

A lo largo de los últimos tres años, el Proyecto "Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo" ha contribuido de manera activa a llevar a un amplio sector de la población paraguaya al debate y reflexión sobre los temas tributarios, la justicia fiscal, así como la necesidad de impulsar y potenciar una serie de políticas sociales redistributivas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población paraguaya.

Decidamos, así como el CDE y los miembros de la alianza de organizaciones ciudadanas lograron desarrollar una Campaña de Información y Sensibilización sobre la necesidad de fortalecer el sistema tributario en el país, la que estuvo orientada a una población con poco conocimiento de la temática y convencida que dicha agenda era propia de especialistas. Además, con el desarrollo de diversos espacios de debate y formación, hombres y mujeres, líderes sociales, líderes de opinión, líderes juveniles, estudiantes, campesinos, amas de casa, recibieron información oportuna que permitió mejorar el conocimiento que tenían sobre los temas tributarios y el impacto de estos asuntos en sus vidas cotidianas.

a) La Campaña de Información y Sensibilización

La Campaña de Información y Sensibilización "Impuestos Justos para Inversión Social" se inició en el mes de junio de 2011 y tuvo vigencia durante todo el proyecto (por lo que concluyó en agosto de 2013). Fue implementada en Asunción y los siete departamentos considerados por el proyecto, con el objetivo de fortalecer la cultura tributaria, informar sobre el sistema tributario vigente en el país, instalar en la opinión pública el tema de la reforma tributaria impulsada desde el Ejecutivo en el año 2008 así como sus potenciales beneficios para una mayor inversión social y el fortalecimiento del proceso de formalización de la economía.

25. Susana Aldana, miembro del equipo coordinador del proyecto y Directora ejecutiva de Decidamos, Taller de discusión, del 10.10.2013.

26. Todos los logros destacados se basan en la opinión de las personas entrevistadas para este informe. En la sección de Anexos se detalla la lista de entrevistados. Para conocer al detalle los logros alcanzados en términos de las actividades propuestas en el marco del proyecto, ver el Anexo IV del presente informe.

Todas las actividades previstas en el marco de la campaña fueron realizadas y esta alcanzó a un total aproximado de 2.801.909 personas²⁷. Fue la actividad que más logros y aprendizajes dejó en el marco del proyecto.

Claramente, un activo de la campaña fue la ampliación de los espacios de debate sobre los temas tributarios; en la medida que el mismo dejó de ser del interés y manejo de un grupo de reducido de personas²⁸.

“Nos jugamos a las actividades de difusión e información masiva, porque desde un principio nuestra hipótesis era que no se sabía nada entonces. Eso se aprovecha para “cocinar” las cosas. Cuando empezamos el trabajo lo confirmamos, entonces nos jugamos a tener materiales de todo tipo, que llegaran a todas partes y los materiales se llevaban a todos los cursos de Decidamos, no solo en talleres de temas tributarios²⁹”.

“El aporte es que es un tema que ya no es de expertos, se instaló el tema en la agenda, hay mayor claridad en relación a la inversión del Estado en inversión social³⁰”.

“Los materiales elaborados para la campaña fueron utilizados por las personas (...) estas se apropiaron del material, los sindicatos de docentes vieron la forma de ver la implementación de materias relacionadas a la educación tributaria³¹”.

“(...) se generó el interés de la gente por el tema. En las organizaciones campesinas, los comités de mujeres, en los asentamientos, en los centros educativos, por donde pasamos logramos que los participantes hablaran. Un logro importante fue la educación a nivel país, enseñar a la gente, ampliar su concepto de impuesto³²”.

La campaña contribuyó a instalar el tema tributario en la agenda de las personas, las organizaciones sociales y en los medios de comunicación en general.

“Se logró la sensibilización, y la comprensión de por qué es importante pagar los impuestos (...), por ejemplo en Caaguazú, después de las capacitaciones, ayudó a que algunas organizaciones saquen su RUC (Registro Único de Contribuyente³³) y empiecen a pagar los impuestos³⁴”.

27. Según datos aportados por el “Informe narrativo final, borrador, agosto de 2013”.

28. Sobre todo en las ciudades en las que se realizaron actividades callejeras como teatro, entrega de folletería, etc.

29. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos. Entrevista del 3.10.2013.

30. Ramonita Rojas. Miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

31. Julio César Mesa. Voluntario/capacitador de la campaña impuestos justos. Taller de discusión del 13.10.2013.

32. Eusebio Blanco. Voluntario/capacitador de la campaña impuestos justos. Taller de discusión del 13.10.2013.

33. Es el número identificador de la cédula tributaria, personal e intransferible, que corresponde a todas aquellas Personas Físicas (nacionales o extranjeras) y Jurídicas con o sin fines de lucro (empresas, sociedades, asociaciones, corporaciones, etc.) que realicen actividades económicas dentro del territorio nacional.

34. Nilda Jara. Voluntaria, capacitadora de la campaña impuestos justos. Taller de discusión del 13.10.2013.

"Se instaló el tema en la agenda de las organizaciones más diversas y en los medios de comunicación también. Los periodistas en general también ya hablan más del tema, a no ser que reciban la orden de no hacerlo³⁵".

"El tema se instaló y está en la agenda de algunas organizaciones y personas. Es una cuestión de tiempo y de recursos, están instalados los temas, hay opinión pública, la discusión está empezando. Y hay mucho por comprender por la complejidad, y seguramente hay puntos que aún no hemos tocado³⁶".

La campaña también ayudó a generar conciencia colectiva sobre la necesidad de recaudar más impuestos: sobre todo de los sectores que generan más riqueza y que contribuyen mínimamente; así como desarrollar políticas sociales que coadyuven a mejorar las condiciones de vida de la población.

"... pero logramos hacer que la gente viera que los impuestos se tienen que pagar. Quedó instalada la importancia de pagar impuestos. Hay que pagar impuestos y no olvidar que cuando no se paga impuestos la gente se enriquece a costa del pueblo, (...) hay que controlar que todos los sectores paguen. Recién allí se pudo entender por qué la calidad de los servicios del Estado son de baja calidad, por ejemplo en salud, educación³⁷".

"Se cumplieron los objetivos (de la campaña) porque no hay una sola institución que no plante cosas en relación al impuesto. Antes solo hablábamos del presupuesto pero ahora la gente ya comprendió que se debe aportar para poder disponer de más presupuesto. Antes era solo más plata, más plata, más plata, pero ahora comprenden la relación con el impuesto³⁸".

"Se contribuyó a un cambio en la opinión pública, se logró instalar el tema de la necesidad de cobrar más impuesto y desarrollar políticas que beneficien a la gente y el tema de que la gente que tiene más pague más³⁹".

La aprobación y vigencia del IRP, fue una de las principales metas de la campaña. Que finalmente entró en vigencia el 1 de agosto de 2012. Los esfuerzos de comunicación y promoción en relación al tema facilitaron que las personas comprendieran la finalidad del impuesto y apoyaran las acciones realizadas para lograr su implementación.

35. Susana Aldana, miembro del equipo coordinador del proyecto y Directora ejecutiva de Decidamos. Taller de discusión, del 10.10.2013.

36. Óscar López, representante de agencia de cooperación, Oxfam Intermón. Entrevista del 16.10.2013.

37. Aldo López, voluntario/capacitador de la Campaña Impuestos Justos. Taller de discusión del 13.10.2013.

38. Fernando Rojas, miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

39. Oscar López, representante de agencia de cooperación, Oxfam Intermón. Entrevista del 16.10.2013.

(...) “se logró incidir en la comprensión de la finalidad del IRP como impuesto que ordena el aporte fiscal, obliga a los que reciben mayores ingresos a aportar en base a sus ingresos y que los más pobres no pagan dicho impuesto”⁴⁰.”

“En el 2012, un año pre/electoral, los políticos se dieron cuenta que el 80% de la ciudadanía estaba de acuerdo con la implementación del IRP (...) si bien es cierto que es un impuesto muy particular porque la gente puede deducir todo tipo de gasto, va a introducir en la conciencia de la gente la importancia de pagar impuestos; la población va a solicitar los comprobantes para poder deducir; y, la gente que gana mucho va a pagar mucho”⁴¹.”

El uso de redes sociales en el marco de la campaña facilitó la participación de grupos de personas más jóvenes. Esto significó, además, la manifestación de grupos de jóvenes interesados en participar en la reflexión y el debate sobre el uso que se da a los recursos del Estado.

“El uso de las redes sociales (hace dos años las redes no eran muy utilizada para debatir este tipo de temas) permitió la participación de un grupo de personas más jóvenes”⁴².”

“También trabajamos con radios comunitarias, con gingles, web, Facebook, teatros callejeros y cabildeo, porque en ese momento y hasta junio de 2012, peleamos la revisión de todo el sistema tributario y sobre todo la necesidad de la entrada en vigencia del IRP. Dando información de cómo funcionaba, para qué servía, etc. (...) hubo toda una campaña de desinformación en relación al IRP, entonces nuestro trabajo apuntó a brindar información, clara y sencilla sobre el tema”⁴³.”

“(...) en You Tube están las entrevistas, sobre todo a nivel de las comunidades en el interior. Allí está registrado lo que dijo la gente y el nivel de discusión que se instaló”⁴⁴.”

b) Espacios debate y formación sobre la importancia de sistema tributario

A través de espacios debate y formación (foros) sobre la importancia de sistema tributario se buscó ampliar el número de personas con información calificada para participar del debate sobre el proceso de reforma tributaria y que a su vez se convirtieran en agentes activos de la Campaña, promoviendo la adhesión y participación de sus organizaciones así como del apoyo de las personas a la misma. Los foros se realizaron en Asunción y los 7 departamentos propuestos por el proyecto.

40. Gerónimo Bellasá, Viceministro de Tributación, del Gobierno de Fernando Lugo, Entrevista del 16.10.2013.

41. Ibíd.

42. Óscar López, ídem.

43. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos Entrevista del 3.10.2013.

44. Ramonita Rojas. Miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

En relación a los foros realizados se destaca el hecho que los mismos permitieron presentar la propuesta de participar de la campaña de información y sensibilización, a públicos específicos, como docentes y directores de colegios secundarios del Ministerio de Educación y Cultura, MEC, a través de la Dirección de Educación Media. También se le presentó la propuesta a organizaciones sociales de distintas áreas de trabajo, así como a agentes pastorales, etc⁴⁵.

Por otra parte, estos espacios de debate y formación permitieron presentar y divulgar los resultados de los estudios⁴⁶ realizados en el marco del proyecto y el análisis de los expertos sobre el tema. Además, fueron una vía para conocer el nivel y la calidad de la información que llega a la ciudadanía sobre el sistema tributario paraguayo, así como evidenciar el desconocimiento de las personas sobre el funcionamiento del sistema tributario paraguayo y sus efectos en su cotidianidad.

4.2. Fortalecimiento de la capacidad y calidad de incidencia: elaboración de propuestas ciudadanas y capacitación para cabildeo

En el marco del proyecto se crearon espacios de debate y foros temáticos que contribuyeron específicamente a la capacitación para la formulación de propuestas de los dirigentes sociales, hombres y mujeres de los sectores rurales y urbanos, así como de miembros y líderes de organizaciones sociales. Estos foros temáticos permitieron que las organizaciones elaboraran y consensuaran, según sus áreas de interés, una propuesta en relación a programas o políticas sociales que necesitan recibir mayor financiación pública. Esta propuesta fue presentada al Congreso Nacional en audiencia pública, el 27 de agosto de 2013. En dicha audiencia participaron representantes de los sectores de la salud, educación, agricultura familiar, y niñez y adolescencia.

Un producto importante de las acciones para el fortalecimiento de la capacidad de elaboración de propuestas ciudadanas es el documento “Beneficios de una Fiscalidad Justa. Mirando el futuro 2010-2021”, el que resume la propuesta de reforma tributaria y de inversión social en salud, educación, vivienda, seguridad social, protección social, y soberanía alimentaria, elaborado en base a los estudios realizados en el marco del proyecto, aportes de otras fuentes y propuestas realizadas por organizaciones que participaron del mismo. La propuesta contempla dos grandes áreas de intervención^(47,48): i. Avanzar y profundizar la reforma fiscal y tributaria, en base a principios de equidad y justicia;

45. Entrevista a Susana Aldana, Directora Ejecutiva de Decidamos. 3.10.2013.

46. En el marco del proyecto se realizaron los siguientes estudios: 1.Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de Recaudación. 2. Cultura Tributaria. 3. Cómo se le roba a la Nación.4.Lo que estamos perdiendo; lo que podemos ganar.

47. Decidamos-Centro de Documentación y Estudios-Oxfam-Unión Europea. Propuesta sobre Sistema Tributario e Inversión Social. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguayo. Servicios Gráficos. 1ª. Edición. Mayo 2013. 28 pp.

48. Rodríguez, José Carlos. Beneficios de una Fiscalidad Justa. Mirando el futuro 2010-2021. Decidamos-Centro de Documentación y Estudios-Oxfam-Unión Europea. Asunción, Paraguay, Servicios Gráficos. 1ª. Edición. Septiembre 2012. 48 pp.

ii. Destinar a la inversión social los recursos adicionales recaudados como efecto de dicha reforma.

El proyecto logró movilizar la participación de un amplio número de personas y organizaciones sociales. Y esto lo logró porque además de interesarlos en el tema y proveerlos de la informaciones necesarias para lograr la comprensión adecuada de la problemática tributaria, también amplió las posibilidades para llevar a cabo cabildeo relacionado con dicha problemática a través de una formación específica para tal fin (véase el plan de formación en el Cuadro 2).

Cuadro 2. Herramientas específicas para fortalecer la capacidad y calidad de incidencia

a) Foros de espacios de debate sobre la política fiscal en el Paraguay, con la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil

Estos espacios fortalecieron las capacidades de la sociedad civil para formular propuestas de políticas sociales. También fueron efectivos para movilizar a la ciudadanía en apoyo a los planteamientos ciudadanos y para incidir en procesos vinculados a reformas del sistema tributario. En este marco, se realizaron reuniones y visitas a referentes de organizaciones que integran la alianza ciudadana y a organizaciones aliadas de la campaña, así como foros temáticos para la presentación y discusión de un borrador de agenda tributaria elaborado por la alianza. En estos espacios se discutieron las propuestas de programas y/o políticas sociales que necesitan recibir mayor financiamiento, priorizando las áreas en las que trabajan los grupos de la sociedad civil que participaron de los mismos.

b) Plan de de formación y acompañamiento a líderes sociales y ciudadanos para definición de estrategias de cabildeo e incidencia en general

El plan de formación fue desarrollado a través de talleres de capacitación a diversos actores sociales (organizaciones sociales, líderes de opinión, etc.), para mejorar su capacidad para formular propuestas viables, movilizar a la ciudadanía en apoyo a los planteamientos ciudadanos y de incidencia vinculadas al proceso de reformas del sistema tributario. Las acciones de capacitación demandaron la implementación de un enfoque diferenciado para facilitar la participación de jóvenes universitarios y de educación media generando las condiciones para que puedan apropiarse de la propuesta y convertirse en promotores de la participación masiva de la ciudadanía. En los talleres realizados se abordaron temas relacionados con vocería de prensa para dirigentes de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas. También se realizaron talleres dirigidos a referentes departamentales en los que se abordaron temas sobre sistema tributario y estrategias de cabildeo.

También se realizaron talleres sobre el sistema tributario y estrategias de cabildeo para referentes departamentales donde se presentaron resultados de la investigación "Tributación

en Paraguay: El ostracismo de la pequeña agricultura⁴⁹”, realizados por Oxfam, el cual dio datos importantes respecto al avance del modelo de monocultivo y sus efectos en la agricultura familiar. Se compartió también los resultados del estudio “Análisis del sistema tributario”; así como nueve audiencias públicas en Asunción y cabeceras departamentales para presentar las propuestas de la campaña en diferentes niveles y a diversos sectores, llegando a cooperativistas, estudiantes y docentes universitarios, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones campesinas, comités de productores y público en general.

Fuente: Informe Descriptivo final, enero/agosto de 2013.

Como se ha mencionado anteriormente, las principales acciones de cabildeo realizadas en el marco del proyecto estuvieron orientadas a lograr la puesta en vigencia del IRP por parte del Congreso de la República. Las acciones en ese sentido se caracterizaron por las visitas de cabildeo a líderes de bancada y a las comisiones parlamentarias responsables del debate sobre el IRP y dos pronunciamientos de apoyo al IRP⁵⁰, a los que se sumaron organizaciones sociales, empresas, cooperativas e instituciones de educación superior, que no forman parte de los aliados históricos de Decidamos. Dicho impuesto fue aprobado por el Congreso Nacional⁵¹, inmediatamente después de la destitución de Fernando Lugo. Si bien la noticia fue recibida con agrado, la coyuntura en la que entra en vigencia fue interpretada como “compensación” de parte del legislativo luego del “juicio político” realizado.

4.3. Generación de conocimiento sobre el funcionamiento del sistema tributario nacional e implementación de un sistema de vigilancia ciudadana

El proyecto se planteó generar conocimiento en relación al sistema tributario del país, a través de estudios. Estos estudios fueron de las primeras actividades realizadas en el marco del proyecto y tuvieron la particularidad de contar con información clave brindada por la SET, lo que hizo posible que las propuestas planteadas en los documentos de investigación tuvieran como base información oficial.

Se realizaron cuatro estudios para conocer el sistema tributario del país, los que estuvieron a cargo del Centro de Documentación y Estudios, CDE:

1. Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de Recaudación. Una síntesis de información pertinente y un análisis político de la situación impositiva y su potencial de recaudación⁵².

49. Ver en <http://www.justiciatributaria.org.py/wp-content/uploads/2012/05/Tributaci%C3%B3n-en-Paraguay-el-ostracismo-de-la-peque%C3%B1a-agricultura.pdf>

50. Ver notas de pie de página número 21 y 22.

51. Está vigente desde finales del mes de julio de 2012 y entró en vigencia el 1 agosto del mismo año.

52. Se encuentra disponible en <http://www.justiciatributaria.org.py/publicaciones/analisis-del-sistema-tributario-en-el-paraguay-y-potencial-de-recaudacion/>

2. Cultura Tributaria. Sobre factores que constituyen nuestra cultura tributaria actual en diferentes sectores sociales y propuesta para fortalecer una cultura de responsabilidad tributaria.
3. Cómo se le roba a la Nación. Estudio sobre niveles y mecanismos de evasión fiscal⁵³.
4. Beneficios de una fiscalidad justa, lo que estamos perdiendo; lo que podemos ganar⁵⁴. Estudio simulación de inversión necesaria para financiar programas sociales claves con incremento impositivo.

Los estudios permitieron darle consistencia y calidad a los contenidos de la Campaña de Información y Sensibilización, aportando a la profundización y difusión del conocimiento en relación al sistema tributario vigente y al proceso de la reforma tributaria en curso; generar conocimiento sobre las características de la cultura tributaria en Paraguay y la necesidad de impulsar el desarrollo de una nueva; así como conocer y caracterizar los mecanismos de evasión fiscal más frecuentes en el país. Los documentos fueron elaborados con un lenguaje accesible a la población en general.

“(las investigaciones) le dan consistencia a los argumentos de la campaña y las propuestas elaboradas en el marco del proyecto y que fueron presentadas a los partidos políticos en el periodo electoral⁵⁵”.

“Los materiales (investigaciones) permitieron generar la discusión por la precisión de la información que se llevaba⁵⁶”.

“Los estudios realizados en el marco del proyecto son novedosos para el país, están escritos en un lenguaje accesible para la gente, permiten que se elaboren materiales que bajan de un lenguaje técnico a un lenguaje popular⁵⁷”.

“El proyecto apostó, a través de las investigaciones, pequeñas, a dar información, lo más simple posible sobre algo tan complejo, que te venden que solo los técnicos pueden hablar de eso, cuando es algo que nos afecta a todos, todos los días de nuestras vidas⁵⁸”.

Por otra parte, permitieron elaborar materiales, a partir de ellos, con lenguaje popular para las charlas y cursos desarrollados por los voluntarios y voluntarias, así como los materiales de capacitación como los rotafolios, los materiales de promoción y sensibilización como las calcomanías, las postales, etc. Estas herramientas de comunicación sirvieron de apoyo para ilustrar el funcionamiento del sistema tributario del país.

53. Puede encontrarse en <http://bit.ly/16dsbOd>

54. Ver en <http://bit.ly/10WGYxq>

55. José Carlos Rodríguez, CDE, Investigador del Proyecto. Entrevista del 14.10.2013.

56. Julio César Meza, Taller con voluntarios capacitadores. 13.10.2013.

57. Roberto Villalba, CDE, Investigador del Proyecto. Entrevista del 14.10.2013.

58. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos. Entrevista del 3.10.2013.

“Las investigaciones permitieron hacer los materiales y plantear las campañas y hacer volantes, calcomanías y rotafolios para los cursos. Los resultados de las investigaciones fueron transformados en materiales de la campaña⁵⁹”.

“Permitió hacer el diagnóstico, hacer los materiales y plantear los contenidos de la campaña⁶⁰”.

“El aporte en temas de difusión con materiales, sencillos, claros que invitan a la discusión, como siempre fueron los materiales de Decidamos, creo que fue lo más interesante. En este sentido logramos bastante⁶¹”.

Las personas se apropiaron del material, los sindicatos, hasta los parlamentarios. En el interior del país, los docentes vieron la forma de ver la implementación de materias relacionadas a la educación tributaria⁶²”.

Los resultados de los estudios también propiciaron el debate y ayudaron a construir una propuesta ciudadana sustentada en información objetiva y técnicamente adecuada.

Por otra parte, los espacios de coordinación generados a inicios del proyecto con la SET, también serían aprovechados para proponer e implementar los mecanismos de vigilancia ciudadana. Sin embargo, esta coordinación no se pudo mantener a lo largo de la implementación del proyecto, debido al cambio de autoridades y del personal de Hacienda generado tras el “juicio político” a Fernando Lugo, situación que incidió sobre todo en la realización de esta actividad.

5. Factores principales que incidieron en la implementación y resultados de la experiencia

5.1. Factores internos que incidieron positivamente en el desarrollo del proyecto

El proyecto fue diseñado para ser implementado a través de una “metodología”⁶³, que permitió que las personas y grupos que participaron del mismo fueran aportando sus conocimientos y experiencias.

La metodología aplicada a la campaña de difusión masiva previamente descrita, permitió la ampliación de conocimientos en relación tema los temas fiscales, generó

59. Roberto Villalba, CDE, Investigador del Proyecto. Entrevista del 14.10.2013.

60. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos Entrevista del 3.10.2013.

61. Susana Aldana, miembro del equipo coordinador del proyecto y Directora ejecutiva de Decidamos, Taller de discusión, del 10.10.2013.

62. Francisco Brítez. Voluntario/capacitador de la campaña impuestos justos, Taller de discusión del 13.10.2013.

63. Esta metodología parte del supuesto de que todas las personas poseen una experiencia previa y un conjunto de conocimientos y prácticas que deben ser considerados como parte de los procesos que se desarrollarán de manera conjunta. Dicha metodología refiere el uso de la educación popular.

procesos educativos, conocimientos nuevos y que más personas se sumaran al debate. Propició, además, el desarrollo de competencias nuevas en relación a los temas tributarios, por parte de las organizaciones involucradas en su implementación.

“Un aporte de la experiencia del proyecto, tiene que ver con el uso de la metodología de educación popular, adaptada a la información masiva, por decirlo de alguna manera, lo que permitió contribuir en la ampliación del conocimiento y adaptación de los contenidos sobre el tema⁶⁴”.

“La campaña no se restringió a lo que se realizó a través de los medios, sino que se generaron procesos educativos (...) El desafío era que más personas empezaran a debatir sobre este tema, que es un tema muy técnico, a través de materiales muy sencillos⁶⁵”.

Por otra parte, en el proceso de sistematización también fue reconocida la experiencia y formación del equipo de Decidamos en la metodología de trabajo (educación popular) y en la capacidad de implementar campañas de participación ciudadana sustentadas en materiales que ofrecen información de calidad y promover la participación ciudadana a través de redes sociales.

“El trabajo de Decidamos se sustenta en una experiencia muy amplia con personas formadas en la metodología de trabajo, con información de calidad⁶⁶”.

Otro factor interno importante para los logros obtenidos en el marco del proyecto residió en la vasta experiencia de las organizaciones que integraron el equipo coordinador del proyecto en la medida que cada organización aportó personal capacitado en la metodología participativa, en el manejo didáctico de los materiales de capacitación y la experiencia en el manejo de campañas de participación ciudadana.

Cabe señalar además, que el proyecto demandó que los miembros de las organizaciones que integraron el equipo de coordinación, en particular al equipo de Decidamos, se capacitaran en el tema tributario e inversión social.

“Fuimos los primeros en pasar por la escuela, acá en Decidamos⁶⁷”.

“Primero todos nosotros tuvimos que entender y aprender sobre el tema, porque no manejábamos. Fuimos desglosando y aprendiendo. Es muy fuerte todo lo que uno encuentra por todo lo que nos mienten, nos manipulan y es totalmente desigual, inequitativo desde el inicio hasta el final, el sistema tributario⁶⁸”.

64. Óscar López, Representante de agencia de cooperación, Oxfam Intermón. Entrevista del 16.10.2013.

65. Ídem.

66. Ídem.

67. Fernando Rojas, miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

68. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos. Entrevista del 3.10.2013.

“La experiencia nos deja una mejor y mayor solidez y argumentación en las propuestas en políticas públicas, lo que salga de este espacio, van a salir propuestas legítimas, por todo el respaldo que conseguimos y solidez porque manejamos datos precisos y concretos sobre el tema⁶⁹”.

También, la experiencia de Decidamos como responsable de la implementación de la mayoría de las actividades del proyecto significó que sus miembros adquieran nuevas herramientas para motivar la participación ciudadana en temas que van más allá de la participación electoral⁷⁰ y con ello ahora es una institución reconocida que promueve la reforma y justicia tributaria y la inversión en políticas sociales.

5.2. Factores externos que incidieron negativamente en el desarrollo del Proyecto

El “juicio político” realizado por el poder legislativo en contra el gobierno de Lugo, que generó la renuncia de éste y su gabinete de ministros, no solo provocó el debilitamiento de los espacios de coordinación con entidades de gobierno y por ende, el fin de la cooperación ofrecida por el Ministerio de Hacienda en cuanto a información y posibilidades de implementar acciones conjuntas. Además, el Gobierno que se instala en el poder cambia la agenda pública y da marcha atrás a muchas iniciativas relacionadas con la implementación de políticas sociales.

“El golpe fue un golpe a todo lo que se hizo en el país, y para el proyecto significó que todo se pare, lamentablemente. Significó un golpe en todo lo que podría haber sido, el mensaje fue claro: “no queremos ni que se animen a querer hacer siquiera cualquier cambio en el futuro”, aunque tampoco eran muchos los cambios, se estaba pensando qué se iba a hacer. Con eso paramos esas cosas interesantes que queríamos hacer con el proyecto, que de hecho íbamos a hacer⁷¹”.

“Uno de los resultados del proyecto era tener como estrategias conjuntas con el ministerio, ciudadanía, en el tema de control. Cómo lograr un sistema de control cruzado, cómo la ciudadanía podía controlar el tema de la evasión. Todo eso se quedó por el camino, terminó porque la gente que asumió nos dejó en claro que no querían trabajar con nosotros y nosotros tampoco⁷²”.

“Después del golpe fue clarísimo que no había forma de comunicación (con las instituciones del gobierno que asumieron después del 21 de junio), la comunicación no era igualitaria en ese sentido, entonces todas las actividades que se plantearon en ese sentido fueron replanteadas hacia otro lado⁷³”.

69. Susana Aldana, miembro del equipo coordinador del proyecto y Directora ejecutiva de Decidamos, Taller de discusión, del 10.10.2013.

70. La “expertise” de Decidamos antes del proyecto se basaba en los temas electorales.

71. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos Entrevista del 3.10.2013.

72. Entrevista a Susana Aldana, Directora Ejecutiva de Decidamos. 3.10.2013.

73. Ídem.

“Nos quedamos sin interlocutor con quienes trabajar el tema de la inversión social⁷⁴”.

El juicio político y sus resultados también incidieron en el cronograma del proyecto, en la implementación presupuestaria del mismo y, consecuentemente en los resultados esperados del proyecto, sobre todo en lo que respecta a la generación de mecanismos de control ciudadano.

“Entre el golpe y el periodo preelectoral y las elecciones, fue muy difícil poner en la agenda el tema tributario (...) se postergó hasta después de las elecciones del 21 de abril, fueron 7 meses. No se podía poner en el debate para discutirlo, tratarlo en la agenda política⁷⁵”.

“Nos quedamos callados y arrinconados porque criticamos el golpe, no podíamos ir a tratar con los que se quedaron en el gobierno⁷⁶”.

A partir de las situaciones generadas por el “juicio político”, el proyecto fue replanteado en algunas actividades y resultados, en la medida que las posibilidades de que los acuerdos de cooperación y acciones habían sido definidas con autoridades que renunciaron tras el juicio político. La propuesta fue presentada a la Unión Europea y el proyecto relanzado el 23 de junio de 2013.

Otra situación externa que incidió en los resultados esperados del proyecto, sobre todo en la etapa de la elaboración y presentación de propuestas al Poder Legislativo electo en abril de 2013, fue la huelga de docentes que duró más de un mes. Desde el inicio del proyecto el sector educativo fue un actor importante en el proceso de implementación de la campaña, propiciando espacios de capacitación y participando de los debates. La Unión Nacional de Educadores, UNE, fue parte de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas. Al momento de iniciar el proceso de elaboración de una propuesta en relación a programas o políticas sociales que necesitan recibir mayor financiación pública traducida en el documento “Beneficios de una Fiscalidad Justa. Mirando el futuro 2010-2021”⁷⁷, éste sector se encontraba en huelga por lo que dejaron de participar activamente de los espacios de elaboración de dicha propuesta.

“La Huelga de maestros que iniciaron en marzo y concluyó en septiembre de 2013, entonces si bien ellos estuvieron presentes en el inicio del proyecto pero no estuvieron en el relanzamiento en junio de 2013. Dejaron de participar⁷⁸”.

74. Laura Ortega, miembro del equipo coordinador del proyecto por Decidamos Entrevista del 3.10.2013.

75. Fernando Rojas. Miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

76. Ramonita Rojas. Miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

77. Mencionada en el punto 4.3 de este capítulo.

78. Susana Aldana Miembro del equipo coordinador del proyecto, Directora Ejecutiva de Decidamos. Taller de discusión del 10.10.2013.

5.3. Factores externos que incidieron positivamente en el desarrollo del Proyecto

Paradójicamente, los resultados del juicio político tuvieron también un efecto positivo en el proceso de capacitación que se estaba realizando en el marco del proyecto.

“Cuando el golpe (...) pensamos que iba a influir negativamente en el desarrollo de los talleres y capacitaciones, pero generó más interés. No incidió en el cronograma de cursos. Los cursos que teníamos planificados se desarrollaron sin problema”⁷⁹”.

Luego del juicio político, el Parlamento Nacional aprobó el IRP. Esta aprobación había estado pendiente desde el inicio de la reforma tributaria en 2004. Lograr la aprobación y puesta en vigencia del IRP había sido una de las principales “banderas” del proyecto y de la Campaña de Sensibilización y Difusión.

6. Recomendaciones

6.1. Para avanzar en los procesos de sensibilización e información hacia la ciudadanía

- Decidamos, así como los miembros de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas deben continuar con un proyecto de profundización del trabajo realizado. Las acciones previstas fueron realizadas en siete departamentos y en Asunción, es importante llegar a todos los departamentos del país.
- El proceso de sensibilización y concienciación sobre cultura tributaria puede dar su fruto en el corto y mediano plazo, siempre y cuando se continúe el proceso de capacitación y formación de los y las jóvenes, estudiantes del nivel medio y universitario.
- Es importante desarrollar acciones orientadas a que en las universidades de todo el país se realicen actividades de sensibilización y capacitación sobre el tema de la reforma tributaria e inversión social. Las capacitaciones podrían realizarse a través de seminarios y/o talleres relacionados al tema, mientras que las acciones de sensibilización podrían ir orientadas a los centros de estudiantes de las casas de estudios.
- El tema tributario e inversión social logró posicionarse en la agenda pública, sin embargo, para lograr una verdadera implicación y participación ciudadana se deben profundizar en los temas tratados. En este mismo orden de ideas, es fundamental también continuar con los procesos de capacitación a líderes de organizaciones sociales, sobre todo a aquellas organizaciones aglutinadas en torno a temas como la vivienda, seguridad social, protección social y la soberanía a través de la agricultura familiar campesina.

79. Ramonita Rojas. Miembro del equipo coordinador del proyecto. Taller de discusión del 10.10.2013.

6.2. Para avanzar en la calidad de los procesos de incidencia:

- Se deben mantener los esfuerzos por establecer mecanismos de participación ciudadana para el control y vigilancia ciudadana, que el proyecto propuso como parte de sus actividades y que no logró implementar.
- El diseño de estrategias para dar seguimiento a las propuestas planteadas en el documento “Beneficios de una Fiscalidad Justa. Mirando el futuro 2010-2021”, debe ser una prioridad de futuras acciones, en la medida que define líneas para una propuesta de reforma tributaria y de inversión social en salud, educación, vivienda, seguridad social, protección social, y soberanía alimentaria.
- Se deben seguir fortaleciendo las capacidades de incidencia y cabildeo de organizaciones y líderes de organizaciones sociales, a fin de lograr un mayor impacto en los espacios en los que se toman decisiones como el Parlamento Nacional.
- Las audiencias públicas como espacios de incidencia y cabildeo han sido importantes. En cualquier caso, es fundamental evaluar el impacto de las mismas y no perder de vista, la importancia de planificar la disponibilidad de recursos para movilizar a sectores sociales de diferentes puntos del país y lograr una mayor capacidad de convocatoria y participación de la sociedad en las mismas.
- Los miembros de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas podrían explorar otras líneas de estudio e investigación, como las orientadas a conocer el funcionamiento de sectores gravados al consumo selectivo, como es el cigarrillo, las bebidas alcohólicas y todo el funcionamiento de esos mercados. También se podría realizar un seguimiento sistemático del manejo de la Contraloría General de Cuentas en relación a los casos de evasión fiscal, fraudes y otros delitos fiscales a su cargo.

Anexo I. Organizaciones de la sociedad civil que conformaron la alianza de organizaciones ciudadanas

Entre las organizaciones que se han sumado al esfuerzo se encuentran: Aldeas Infantiles SOS Paraguay; Amnistía Internacional - Sección Paraguaya; AVINA; Base ECTA - Base Educación, Comunicación, Tecnología Alternativa; Base IS - Base Investigaciones Sociales; CENIJU - Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud; Centro de Estudiantes de Filosofía y Ciencias Humanas UCA; CEPAG - Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch; CPP - Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción; CIRD - Centro de Información y Recursos para el Desarrollo; Colectivo 25 de noviembre; CODEHUPY - Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay; Coordinadora de víctimas del Ycuá Bolaños; CDIA - Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; CNOICIP - Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay; CONFERPAR - Confederación de Religiosos del Paraguay; CONAMURI - Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas; CUT - Central Unitaria de Trabajadores; CUT-A Central Unitaria de Trabajadores Auténtica; FADDAPY - Agrupación de familiares de detenidos desaparecidos y asesinados del Paraguay, Fe y Alegría; FENATRAMU - Federación Nacional de Trabajadores Municipales del Paraguay FIADELISO - Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo Local y Social Fundación VENCER; GAT - Gente, Ambiente y Territorio; GEAM - Gestión Ambiental; GEAT - Grupo de estudios y apoyo técnico; Gestión Local; Global Infancia; JQM - Juventud que se Mueve; Mesa de Inversión en Niñez y Adolescencia; Mesa Nacional por los Derechos Humanos; MOC - Py - Movimiento Objeción de Conciencia Paraguay; MUP TS - Movimiento Universitario Popular de Trabajo Social; ONAC - Organización Nacional Campesina; Paraguay Educa; Pastoral Social Arquidiocesana; Pastoral Social Diocesana de la Diócesis San Juan Bautista; POJOAJU – Asociación de ONGs del Paraguay; Ñemongetara; Radio Viva; Red contra toda forma de discriminación; Red Rural; SEAS-AR - Servicio de Educación y Apoyo Social Área Rural; SEDUPO - Servicio de Educación Popular; Semillas para la democracia; SEPA - Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa, SERPAJ-Py - Servicio Paz y Justicia Paraguay; VOCES Paraguay - Asociación de Radios Comunitarias y Medios Alternativos del Paraguay, Unión Nacional de Educadores, UNE.

Al momento de conformar la Alianza se contaba con alrededor de 50 organizaciones, aunque progresivamente se han ido incrementando hasta alcanzar en la actualidad alrededor de 100 organismos.

Anexo II. Grupos destinatarios y beneficiarios directos según lo propuesto en el proyecto

Grupo(s) destinatario(s)⁸⁰

- a) *200 dirigentes sociales* (50% hombres y 50% mujeres): jóvenes, hombres y mujeres tanto rurales como urbanas, miembros y líderes de las organizaciones de la Campaña Desarmemos (Decidamos, Serpaj-Py, CDIA, Fundación Vencer, Tesai Reka Paraguay, MOC-Py y el Movimiento Nacional por el derecho a la salud), de la Conferencia de religiosos del Paraguay (CONFERPAR), de las organizaciones campesinas (CONAMURI y MCP/ MCNOC), de Juventud Que se Mueve (JQM) y otras organizaciones juveniles; gremios de la salud y educación, de la Central Unitaria de Trabajadores y otros gremios y organizaciones que deseen integrarse a la campaña.
- b) *11.100 personas*, especialmente jóvenes, varones y mujeres, estudiantes universitarios y de educación media de Asunción y 7 departamentos (Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones) a través del proceso de formación y participación en la campaña de recolección de firmas.
- c) *810.000 personas* a través de la campaña de información y sensibilización que se desarrolla por los medios masivos de comunicación y actividades en espacios públicos.

Beneficiarios finales⁸¹

Población joven y mujeres de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones.

80. Grupos de destinatarios" son aquellos grupos/entidades que recibirán directamente los efectos positivos del proyecto a nivel del propósito del proyecto.

81. "Beneficiarios finales" son aquellos que se beneficiarán del proyecto a largo plazo a nivel de la sociedad o sector en general.

Anexo III

Tabla 1. Objetivos y Resultados propuestos en el Proyecto “Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo”

Objetivo General	Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM.		
Objetivos Específicos	Resultados Propuestos	Actividades	Resultados esperados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones informada y sensibilizada sobre: la necesidad de fortalecer la cultura tributaria, el sistema tributario vigente, la importancia de la reforma en curso y sus potenciales beneficios para la población y la implementación de políticas de inclusión social.	<p>Resultado 1 Población de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones informada y sensibilizada sobre: la necesidad de fortalecer la cultura tributaria, el sistema tributario vigente, la importancia de la reforma en curso y sus potenciales beneficios para la población y la implementación de políticas de inclusión social.</p>	<p>1) Diseño e implementación de una campaña de información y sensibilización sobre la necesidad de fortalecer la cultura tributaria y sobre el sistema tributario vigente; la importancia de la reforma en curso y de sus potenciales beneficios; dirigida a la población y especialmente a jóvenes y mujeres de Asunción y 7 departamentos.</p> <p>2) Desarrollo de espacios de debate y formación sobre la importancia de un sistema tributario que genere condiciones para el desarrollo y la inclusión social de jóvenes y mujeres; dirigido a líderes juveniles y líderes de opinión de Asunción y 7 departamentos.</p> <p>3) Campaña de recolección de firmas a una carta de apoyo al proceso de reforma tributaria, promovida por la Alianza de org. Ciudadanas y dirigida a los Poderes del Estado y a los partidos políticos.</p>	<p>1.1. Al finalizar el proyecto, 810.000 jóvenes y mujeres de los departamentos de intervención tienen información sobre la necesidad de fortalecer la cultura tributaria y la importancia del proceso de reforma en curso.</p> <p>2.1. Al finalizar el proyecto, alrededor de 11.100 personas, estudiantes de la Educación Media y universitarios, tienen información y elementos de análisis para participar activamente del debate sobre el proceso de reforma y promover la campaña de recolección de firmas en sus espacios comunitarios y organizativos.</p> <p>3.1. Al finalizar el proyecto, 200.000 personas firman una carta de apoyo al proceso de reforma tributaria, promovida por las organizaciones ciudadanas y dirigidas a los Poderes del Estado y a los partidos políticos.</p>

Tabla 1. Objetivos y Resultados propuestos en el Proyecto “Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo” (cont.)

Objetivo General		Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM.	
Objetivos Específicos	Resultados Propuestos	Actividades	Resultados esperados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.	<p>Resultado 2</p> <p>Fortalecida la capacidad de incidencia de las organizaciones ciudadanas para dar seguimiento al proceso de reforma tributaria ante el Parlamento y otros organismos estatales.</p> <p>Al finalizar el proyecto, Alianza de organizaciones ciudadanas logra un amplio consenso alrededor de la agenda propuesta y compromiso del Poder Ejecutivo y el Parlamento para establecer mecanismos de financiación efectiva de políticas públicas de inversión social.</p>	<p>1) Diseño e implementación de un plan de formación y acompañamiento a líderes de OS y ciudadanas, para la definición de una estrategia de cabildeo e incidencia que permita profundizar la participación en el proceso de reforma tributaria y dar seguimiento a los mecanismos de control sobre la evasión fiscal.</p> <p>2) Foros de debate sobre la política fiscal en el Paraguay, con la participación de representantes de los diversos sectores de la SC, líderes de partidos políticos, parlamentarios y representantes del gobierno, especialmente de la SET y el MH, apuntando a la construcción de consensos y acuerdos mínimos que permitan completar el proceso de reformas necesarias y rendición de cuentas de las instituciones del Estado en los gastos sociales.</p>	<p>1.1. Al finalizar el proyecto, 200 líderes, nacionales y departamentales, de los cuáles 50% son mujeres y 50% hombres, han desarrollado capacidades, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar propuestas y estrategias que favorezcan una mejor incidencia ante organismos públicos; • Exponer y dialogar con sectores públicos y privados, facilitando espacios de concertación y proponiendo puntos de acuerdo; • Incorporar en los procesos de participación e incidencia el enfoque de derecho y de género; • Conocer la relevancia de la cultura tributaria, del sistema tributario y su importancia para el financiamiento de políticas sociales.

Tabla 1. Objetivos y Resultados propuestos en el Proyecto “Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo” (cont.)

Objetivo General		Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM.	
Objetivos Específicos	Resultados Propuestos	Actividades	Resultados esperados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.	<p>Resultado 3 Mejorado el conocimiento de los mecanismos claves de evasión fiscal y establecido un sistema de vigilancia ciudadana a mecanismos de control para fortalecer el ingreso de los impuestos ya vigentes. Al finalizar el proyecto, se conforma una mesa de seguimiento a las propuestas conformada por organismos públicos, privados y de la sociedad civil.</p>	<p>Actividad 1</p> <p>1) Dos paquetes de estudios para analizar el sistema tributario del país, incluyendo la investigación de los mecanismos de evasión fiscal y formas de superarlos desde la SET y otros aspectos que se definirán con los diferentes actores en el proceso.</p> <p>Actividad 2</p> <p>2) Alianza de org. ciudadanas y organismos públicos acuerdan establecer un mecanismo de vigilancia ciudadana a mecanismos de control para desalentar la informalidad en la economía así como fortalecer los ingresos de los impuestos directos que permitan una mejor inversión social.</p>	<p>Al finalizar el proyecto, alianza de organizaciones ciudadanas aportan propuestas, en base al estudio de los mecanismos claves de evasión fiscal, para mejorar el control y fortalecer el ingreso de los impuestos ya vigentes y la inversión necesaria en programas sociales claves para ejercicio efectivo de derechos. Al finalizar el proyecto, alianza de organizaciones ciudadanas logran acuerdo con organismos públicos para establecer mecanismos de vigilancia ciudadana a sistemas de control que desalienten la evasión en sectores claves de la economía y favorezca su formalización y un mejoramiento de los ingresos para la inversión social.</p>

Anexo IV

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados

Objetivo General	Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM.		
Objetivo específico	R. Esperado	Actividades	Logros alcanzados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.	<p>Resultado 0: organizaciones responsables del proyecto garantizan actividades para el desarrollo del proyecto.</p>	<p>a) Taller de arranque para planificar.</p> <p>b) Diseño de sistema de monitoreo.</p>	<p>Organizaciones responsables de implementar el proyecto: Decidamos, Centro de Documentación y Estudios y Oxfam/intemón. Este equipo tuvo a su cargo la planificación, organización e implementación de las actividades previstas por el proyecto, así como definir el alcance de sus acciones: definir “Campaña de información y sensibilización”, convocar a las organizaciones que conformaron la alianza ciudadana.</p> <p>La conformación de <i>Alianza de organizaciones ciudadanas</i>, integrada por más de 50 organizaciones de diversos sectores sociales, con la que se acordó la realización de acciones a favor de una revisión del sistema tributario en vistas a mejorar los ingresos que permitan aumentar la inversión social. La Alianza permitió también, que la campaña impulsada desde el Proyecto llegue a todos los departamentos incluidos en el proyecto, a través de comisiones vecinales, gremios de docentes, sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas, organizaciones de niñez y adolescencia, ONGs, cooperativas, radios comunitarias, estudiantes de secundaria y universitarios, etc.</p> <p><i>Las acciones de monitoreo del proyecto se realizaron a través de reuniones, en la que participaban representantes de las organizaciones responsables de implementar el proyecto. En estos encuentros se realizaba el análisis de acciones vs tiempo transcurrido, según los cambios en la coyuntura y los sectores que participaron del proyecto, se realizaron los ajustes necesarios para alcanzar los objetivos propuestos por el proyecto.</i></p>

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados (cont.)

Objetivo General	Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM.		
Objetivo específico	R. Esperado	Actividades	Logros alcanzados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.	Resultado 0: organizaciones responsables del proyecto garantizan actividades para el desarrollo del proyecto.	b) Diseño de sistema de monitoreo. c) Dos evaluaciones.	La elaboración de informes internos semestrales realizados por Decidamos, también aportó al seguimiento del Proyecto. También se realizó un monitoreo de medios de comunicación, cuyo propósito fue "hacer un seguimiento a temas relacionados con la Reforma Tributaria, con el fin de conocer la importancia y el espacio que se dio al mismo en la prensa paraguaya durante el año 2012". Los medios escogidos fueron los periódicos: ABC Color, Última Hora y La Nación, en su versión escrita y digital. El monitoreo corresponde al período comprendido entre el 01 de febrero al 21 de diciembre del año 2012. Se realizaron otros estudios, a) Perfil de la unidad fiscal especializada de delitos económicos y anticorrupción; b) Perfil de la Subsecretaría de estado de Tributación; c) Relevamiento de auditorías al Ministerio de Agricultura y Ganadería. No fue elaborado un sistema de monitoreo, con indicadores de proceso y desempeño del proyecto. Se realizó una evaluación externa intermedia y, al momento de la realización de la presente consultoría de sistematización, se está realizando la evaluación externa final.
		d) Dos auditorías externas.	Sólo fue realizada una auditoría externa que incluyó todo el tiempo del proyecto.

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados (cont.)

Objetivo General	R. Esperado	Actividades	Logros alcanzados
<p>Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.</p>	<p>Resultado 1 Población de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones informada y sensibilizada sobre: la necesidad de fortalecer la cultura tributaria; el sistema tributario vigente, la importancia de la reforma en curso y sus potenciales beneficios para la población y la implementación de políticas de inclusión social.</p>	<p>A1. Diseño e implementación de una Campaña de información y sensibilización.</p>	<p>a) La Campaña "Impuestos Justos para Inversión Social"; iniciada en junio de 2011. b) Elaboración e impresión de materiales de la campaña. <ul style="list-style-type: none"> • Publicación de Estudios de la A1R3 (ver más abajo) • Volantes informativos y calculadoras: Quien más gana paga más. Reforma Tributaria Yai; Para Más Inversión Social, Impuestos Directos Yai • Folletos: Para una fiscalidad contributiva y distributiva c) Actos públicos de lanzamiento de la campaña de comunicación. En departamentos cubiertos por el proyecto, en las ciudades Concepción, San Estanislao, Villarrica, Repatriación, San Ignacio, Ciudad del Este, Luque y Asunción (barrio Trinidad), d) Difusión de campañas en medios masivos. Spots sobre sistema tributario y cultura tributaria, en idiomas guaraní y castellano difundidos durante los meses de noviembre y diciembre de 2011 en 27 radios comerciales y 13 radios comunitarias, distribuidas en los departamentos cubiertos por la campaña. 2.645.411 e) Acciones de información y motivación en espacios públicos. A través de actos realizados en plazas, mercados, terminales de buses, ferias, centros comerciales y avenidas principales; de Asunción y los 7 departamentos cubiertos por el proyecto. A través del teatro callejero se abordaron temas relacionados al Impuesto a la Renta Personal, IRP, haciendo hincapié en que es un impuesto justo y progresivo, a diferencia de los indirectos. Fueron 40 actos, realizados durante los meses de noviembre y diciembre de 2011, con un alcance de 4.486 personas observando, además de unas 2.500 a quienes se entregó volantes informativos.</p>

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados (cont.)

Objetivo General	R. Esperado	Actividades	Logros alcanzados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres	<p>Resultado 1 Población de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones informada y sensibilizada sobre: la necesidad de fortalecer la cultura tributaria, el sistema tributario vigente, la importancia de la reforma en curso y sus potenciales beneficios para la población y la implementación de políticas de inclusión social.</p>	<p>A1. Diseño e implementación de una Campaña de información y sensibilización.</p> <p>A2. Espacios de debate y formación sobre importancia de sistema tributario</p>	<p>f) Espacios virtuales de debates, interacción y divulgación de las actividades de la campaña. Durante el primer año del proyecto se habilitaron 3 espacios virtuales la página Web www.justiciatributaria.org.py, la página <i>Justicia Tributaria en la red social Facebook</i> y, <i>@tributaria en el Twitter</i>. Espacios utilizados para la difusión y socialización del proyecto, así como la discusión e interacción con otros actores y la población en general sobre el tema de interés del proyecto. A través de estos espacios virtuales se llegó a 11.888 personas en forma directa. A lo que se debe sumar los videos de las actividades realizadas y subidos a YouTube y la utilización de la Red Ciudadana de Decidamos, en funcionamiento desde el año 2011, que tiene más de 2.500 personas inscritas, con las que se realizaron consultas relacionadas al IRP; la carga impositiva y los desafíos del nuevo gobierno en relación al tema impositivo.</p> <p>g) Pautaje de espacios en 3 radios comerciales de alcance nacional, se estima que se ha llegado a unas 133.660 personas.</p> <p>h) 200 cursos de divulgación, información y debate, 249 cursos, llegando a 5.396 personas (3.353 mujeres y 2.043 hombres), realizados en Asunción y los 7 departamentos previstos por el proyecto.</p> <p>a) Foros de debate: se realizaron 15 de los 20 foros planificados. De los que participaron 832 personas. Los foros realizados en Asunción y los 7 departamentos propuestos por el proyecto permitieron:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentar los resultados de los primeros estudios tributarios; 2. Presentar la propuesta de la Campaña a públicos específicos, como docentes y directores de colegios secundarios del MEC, estudiantes de la educación media, organizaciones sociales de distintas áreas de trabajo, agentes pastorales, etc.; 3. medir el nivel y la calidad de información que llega a la ciudadanía sobre el sistema tributario paraguayo; 4. Indicar por dónde orientar los espacios de discusión y los cursos de capacitación previstos en la Campaña; 5 iniciar contactos, en los departamentos, para futuras articulaciones en acciones de difusión e incidencia, a realizar en el marco de la campaña.

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados (cont.)

Objetivo General	Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM.		
Objetivo específico	R. Esperado	Actividades	Logros alcanzados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones informada y sensibilizada sobre: la necesidad de fortalecer la cultura tributaria, el sistema tributario vigente, la importancia de la reforma en curso y sus potenciales beneficios para la población y la implementación de políticas de inclusión social.	Resultado 1 Población de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones informada y sensibilizada sobre: la necesidad de fortalecer la cultura tributaria, el sistema tributario vigente, la importancia de la reforma en curso y sus potenciales beneficios para la población y la implementación de políticas de inclusión social.	A2. Espacios de debate y formación sobre importancia de sistema tributario. A3. Campaña de recolección de firmas a una carta de apoyo del proceso de reforma tributaria promovida por la Alianza de organizaciones ciudadanas dirigidas a Poderes del Estado y partidos políticos.	b) Foros virtuales con expertos y líderes de opinión: Facebook y Twitter, y también la Web, fueron divulgados los estudios realizados en el marco del proyecto y el análisis de los expertos sobre el tema. c) 4 Talleres de formación a 87 capacitadores, para difundir la campaña y promover el debate. Dirigidos a los miembros de las organizaciones adherentes a la Alianza, y a voluntarios/as de Decidamos, quienes tuvieron su cargo el desarrollo de los cursos de capacitación para la difusión de la Campaña y para que sean los/las facilitadores/as procesos de discusión sobre la temática. d) 249 cursos de divulgación, información y debate. Realizados en los departamentos cubiertos por el proyecto, dirigido a 5.396 personas de diferentes grupos de base, organizaciones campesinas, estudiantes secundarios, universitarios, docentes, sindicatos, comisiones vecinales, etc.
			No se realizó y la actividad fue reprogramada.

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados (cont.)

Contribuir a través de la participación y el control ciudadano, a profundizar la reforma fiscal y tributaria, que ayudará a desalentar la informalidad de la economía y potenciará las políticas sociales redistributivas a través del mejoramiento de la capacidad de inversión del gasto social en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la lucha contra la pobreza y el avance en los logros de los ODM.				
Objetivo General	R. Esperado	Actividades	Logros alcanzados	
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.	Resultado 2: Fortalecida la capacidad de incidencia de las organizaciones ciudadanas para dar seguimiento al proceso de reforma tributaria ante el Parlamento y otros organismos estatales.	A1: Foros de espacios de debate sobre la política fiscal en el Paraguay, con la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil.	<p>a) Visitas y reuniones con referentes de organizaciones de la Alianza ciudadana. Entre responsables de la Campaña, con voluntarios/as respecto a los cursos de capacitación y algunas acciones de difusión. También, se realizaron visitas a los referentes de las organizaciones aliadas de la campaña y otras para la organización de los foros temáticos, las audiencias públicas en los departamentos y la audiencia final de cierre.</p> <p>b) Un encuentro interno para presentación de resultados de estudios y elaboración de agenda. Para la presentación y discusión de los estudios realizados en el marco del proyecto</p> <p>c) Foros de presentación de borrador de agenda a diferentes sectores de la sociedad, sobre todo con grupos sociales organizados en torno a la temática de interés del proyecto, con quienes se discutió las propuestas de la Campaña respecto a una reforma tributaria, mecanismos que permitirían recaudar más al Estado, y específicamente la inversión social en áreas que el proyecto ha priorizado y que estos grupos trabajan.</p> <p>d) Un taller de cierre de construcción de agenda.</p> <p>Esta actividad más que cierre de construcción de agenda fue un espacio para poner en común temas y puntos que debían estar presentes en las propuestas a ser presentadas por la campaña.</p>	
		A2: Diseño e implementación de un plan de formación y acompañamiento a líderes sociales y ciudadanos para definición de estrategias de cabildeo e incidencia.	<p>a) 1 taller de vocería de prensa para dirigentes de la Alianza de organizaciones ciudadanas. El mismo trató sobre la importancia de la vocería y el cabildeo, y aspectos que deben tenerse en cuenta para ello, a través de ejercicios prácticos, así como todo el entramado legislativo del funcionamiento de los procedimientos de este Poder del Estado. Como parte de la implementación de la agenda tributaria y fortalecimiento de vocerías comunitarias, se realizó un foro con periodistas radiales de la red de radios comunitarias, Voces Paraguay que reúne a más de 60 radios comunitarias de todo el país.</p>	

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados (cont.)

<p>Objetivo General</p>	<p>R. Esperado</p>	<p>Actividades</p>	<p>Logros alcanzados</p>
<p>Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.</p>	<p>Resultado 2: Fortalecida la capacidad de incidencia de las organizaciones ciudadanas para dar seguimiento al proceso de reforma tributaria ante el Parlamento y otros organismos estatales.</p>	<p>A2: Diseño e implementación de un plan de formación y acompañamiento a líderes sociales y ciudadanos para definición de estrategias de cabildeo e incidencia.</p>	<p>b) 4 talleres de capacitación: 2 sobre sistema tributario y 2 sobre estrategias de cabildeo para referentes departamentales donde se presentaron resultados del trabajo de investigación Tributación en Paraguay. El ostracismo de la pequeña agricultura, realizada desde Oxfam, el cual dio datos importantes respecto al avance del modelo de monocultivo y sus efectos en la agricultura familiar, también se compartió los resultados del estudio Análisis del sistema tributario. Como parte de la Alianza con Paraguay Debate, se participa del Foro “La Fiscalidad como herramienta para la equidad y el desarrollo”.</p> <p>c) 1 taller de conformación de un equipo de seguimiento y planificación a las acciones parlamentarias. Conformado por representantes de las organizaciones integrantes de la Alianza, realizaron visitas a parlamentarios.</p> <p>d) Presentación de propuesta al poder ejecutivo y al parlamento para establecer mecanismo que garantice la inversión de PP de inversión social. Decidamos conformó una plataforma de 7 OSC, denominada Paraguay Debate, y aportó el debate sobre la justicia tributaria.</p>

Tabla 2. Resultados esperados, actividades realizadas y logros alcanzados (cont.)

Objetivo General	R. Esperado	Actividades	Logros alcanzados
Fortalecer las capacidades y la participación de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres, de Asunción y los departamentos de Central, Concepción, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, San Pedro y Misiones, para incidir en el proceso de implementación de la reforma tributaria, apuntando a establecer un sistema tributario justo que desaliente la informalidad y fortalezca la inversión social especialmente en las áreas de salud, educación, agricultura familiar campesina y la promoción de igualdad entre varones y mujeres.	Resultado 3: Mejorado el conocimiento de los mecanismos claves de evasión fiscal y establecido un sistema de vigilancia ciudadana a mecanismos de control para fortalecer el ingreso de los impuestos ya vigentes.	A1: Dos paquetes de estudios para analizar el sistema tributario del país, incluyendo la investigación de los mecanismos de evasión fiscal y formas de superarlos desde la SET. A2: Alianza de organizaciones ciudadanas y organismos públicos acuerdan establecer un mecanismo de vigilancia ciudadana.	4 Estudios realizados: 1. Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de Recaudación. Una síntesis de información pertinente así como un análisis político de la situación impositiva y su potencial de recaudación. 2. Cultura Tributaria. Sobre factores que constituyen nuestra cultura tributaria actual en diferentes sectores sociales y propuesta para fortalecer una cultura de responsabilidad tributaria. 3. Cómo se le roba a la Nación. Estudio sobre niveles y mecanismos de evasión fiscal. 4. Beneficios de una fiscalidad justa. Lo que estamos perdiendo; lo que podemos ganar. Estudio simulación de inversión necesaria para financiar programas sociales claves con incremento impositivo. a) Presentación de estudios y propuestas. Acto de Cierre del proyecto. De los dos últimos estudios: "Como se le roba a la Nación", y "Beneficios de una fiscalidad justa". b) Pronunciamiento público; publicado el 23 de junio de 2013, denominado "Un Paraguay con equidad requiere un sistema tributario más progresivo y equitativo" en el que se reconoce que en los últimos años, el país ha avanzado en el ordenamiento del sistema tributario y fiscal permitiendo un aumento de los recursos públicos y el inicio de la construcción de un Estado que invierte y sirve a la gente. Se señala que persisten los desafíos: 1) Permanece un sistema fiscal injusto e insuficiente; 2) Existe un alto nivel de perforaciones de los ingresos fiscales; 3) Persisten privilegios para sectores económicos que hacen uso intensivo de los recursos naturales. Se sumaron a este pronunciamiento 35 OSC (entre ellas redes nacionales, de mujeres, sindicales, educadores y campesinas). No se logra establecer el mecanismo de vigilancia ciudadana.

Fuente: Informes descriptivos intermedio (dic. 2011) y final (agosto del 2013), reportado por DECIDAMOS.

Anexo V. Lista de personas entrevistadas y que participaron de talleres de sistematización

La metodología utilizada para la realización de la sistematización se basó en la realización de talleres de discusión con las personas que implementaron el proyecto; así como entrevistas semi/estructuradas con representantes de organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la Alianza Ciudadana, exfuncionarios de instituciones Públicas vinculadas al Proyecto y representantes de agencias de cooperación. Para la recolección de la información fue elaborada una guía de entrevista y una guía de talleres de discusión. Se realizó también la lectura de los documentos elaborados en el contexto de la implementación del proyecto. A continuación, la lista de personas entrevistadas y que participaron de talleres de sistematización:

Actores involucrados a la experiencia		Rol de los actores involucrados	Fecha de la entrevista o taller	Responsable de la entrevista
DECIDAMOS	Susana Aldana	Dirección Ejecutiva/ taller de discusión	10.10.2013	Magdalena Molinas
	Fernando Rojas	Taller de discusión/ Decidamos	10.10.2013	Magdalena Molinas
	Ramonita Rojas			Magdalena Molinas
	Laura Ortega	Decidamos	3.10.2013	José Monroy
	Francisco Britez. Aldo López Alexandro Villamayor Eusebio Blanco julio Cesar Meza Nilda Jara	Taller de discusión con Voluntarios, capacitadores de la campaña impuestos justos y Capacitadores voluntarios de Decidamos	13.10.2013	Magdalena Molinas
CDE	José Carlos Rodríguez	Investigador	14.10.2013	José Monroy
	Roberto Villalba	Investigador	14.10.2013	José Monroy
Ex funcionario	Jerónimo Bellasai	Vice ministro de Tributación, del Gobierno de Fernando Lugo	16.10.2013	José Monroy
Organizaciones Claves	Victoria Peralta	Salud	10.10.2013	José Monroy
Agencias de Cooperación	Stefan Powers	Las personas son nuevas en sus cargos UE	17.10.2013	Magdalena Molinas
	Oscar López	Intermón/OXFAM Ex director ejecutivo	16.10.2013	Magdalena Molinas
Evaluador externo	Guillermo Monroy	Evaluador	17.10.2013	Magdalena Molinas

Capítulo 4. Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Elaborado por Eduardo Cáceres¹ con la colaboración de Susana Ruiz² y Luis Moreno³

1. Introducción

Existe un claro consenso en América Latina y el Caribe en torno a identificar la desigualdad como el problema más serio de la región⁴. No solo porque afecta la cohesión social y la gobernabilidad, sino también porque impide un crecimiento económico y un desarrollo consistente, sostenido e incluyente. Lejos de ser instrumentos eficaces para revertir las graves desigualdades existentes (de ingresos y oportunidades, de activos y de reconocimiento de derechos), los sistemas fiscales de la región son endémicamente débiles y basados en criterios claramente regresivos: “En América Latina y el Caribe no solo se recauda poco, sino que además se recauda mal: menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. Por eso, no es sorprendente que la distribución del ingreso después del pago de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria⁵”.

Desde distintas instancias y perspectivas se reclama una auténtica reforma fiscal, basada en criterios de equidad, progresividad y transparencia. Particularmente importantes

1. Consultor independiente. Filósofo y educador, experto en Derechos Humanos en particular DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) en relación con Democracia y Desarrollo.

2. Responsable de Justicia Fiscal en el Departamento de Campañas y Ciudadanía de Oxfam Intermón.

3. Secretario General de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.

4. Un hito en este consenso fue la publicación del Banco Mundial: *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* (2003). Accesible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20406585~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>

5. Comisión Económica para América Latina (CEPAL): *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile. Mayo de 2010. Página 250.

han sido declaraciones explícitas al respecto de instituciones financieras internacionales⁶ y otros organismos multilaterales⁷. Diversas movilizaciones sociales recientes, como la de los universitarios chilenos reclamando educación gratuita y de calidad, vinculan sus demandas con la necesidad de una reforma fiscal⁸. Rompiendo una regla no escrita de la política en la región que veta la discusión de temas tributarios en los procesos electorales, el tema no pudo ser eludido ni en el proceso electoral guatemalteco de 2011⁹, ni en el proceso peruano del mismo año¹⁰. Sin embargo, la urgencia del tema se ve bloqueada por la falta de decisión política, el veto que ejercen poderosos intereses privados y la débil conciencia tributaria en amplios sectores de la población. La reforma tributaria en particular es, sin duda, un tema complejo que requiere trabajo especializado. Pero esto es insuficiente si no va de la mano con la construcción de un “pacto fiscal o un contrato social para una nueva política fiscal que sea duradera¹¹”. Pacto que no podrá darse sin una activa participación de la sociedad civil organizada, dadas las enormes distancias que existen en la región entre el Estado y la sociedad y que contribuyen a una muy baja conciencia tributaria.

2. Origen de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJF-LAC)

En el marco de la situación someramente descrita y conjugando iniciativas diversas, nacionales y regionales, se fundó la RJF-LAC en Lima el 9 de septiembre de 2011. Participaron de la decisión 21 organizaciones, incluyendo dos de alcance regional¹², a las cuales se sumarían cuatro más en los meses posteriores¹³. La Red definió como su objetivo general el *buscar alternativas al modelo fiscal actual, generando un espacio de diálogo, articulación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de América Latina y el Caribe que trabajan sobre algún aspecto de la fiscalidad a partir de un enfoque de justicia fiscal*. Este objetivo se plasmó en una “Declaración de principios” y la definición de líneas de acción prioritarias:

6. No solo el Banco Mundial, también el Fondo Monetario Internacional se ubica en esta perspectiva: “Parece que en muchas economías avanzadas existe margen para recaudar más ingresos fiscales provenientes de los niveles superiores de la distribución de ingresos (y en algunos casos cubrir una proporción nada despreciable del ajuste requerido), si así se quisiera. Y en la mayoría de los países, avanzados o en desarrollo, existen fuertes argumentos para elevar considerablemente los impuestos a la propiedad... En principio, los impuestos sobre la riqueza también brindan un importante potencial de ingresos a un costo de eficiencia relativamente bajo.” FMI: *Monitor Fiscal. Resumen Ejecutivo*. Octubre 2013.

7. No solo la CEPAL, también la OIT, UNICEF, OMS y OPS, etc.

8. De hecho lograron una reforma parcial en este terreno el 5 de septiembre de 2012.

9. Declaración de Ricardo Barrientos, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Octubre de 2013.

10. Declaración de Giancarlo Castiglione, Grupo Nacional de Presupuesto Público, Perú. Octubre de 2013.

11. CEPAL: *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile, 2013, p. 47. Es de notar, sin embargo, que CEPAL no vincula de manera clara el tema con la reforma financiera internacional. Al respecto se argumenta en detalle a lo largo de este documento.

12. La Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD) y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

13. Para la lista completa de los actuales integrantes, ver: <http://www.justiciafiscal.org/acerca-de-la-red/miembros/>

- Incentivar la elaboración de propuestas de políticas fiscales justas a nivel nacional, regional y global.
- Desarrollar formación y sensibilización sobre temas de justicia fiscal con organizaciones de la sociedad civil.
- Promover una agenda de investigación que alimente la capacitación, la sensibilización y la incidencia.
- Monitorear las políticas fiscales en la región, sus limitaciones y avances, diseminando los hallazgos más importantes.
- Construir alianzas estratégicas con otros actores relacionados con el tema: redes regionales con agenda de justicia social, movimientos sociales, investigadores independientes, medios de comunicación.

La Red se dotó de una estructura ágil y eficaz de funcionamiento: una asamblea general que se reúne cada dos años, un consejo de coordinación con siete integrantes (dos por Centro América, dos por el área Andina, dos por el Cono Sur), una secretaría permanente (que para el período 2011-2013 fue ejercida por Latindadd, renovándose por dos años más en reciente asamblea) y un consejo asesor.

La fundación de la Red estuvo precedida por una Mesa Redonda en torno a *“Política fiscal, crecimiento y desigualdad”* (Lima, 7 y 8 de septiembre de 2011).¹⁴ El eje de la discusión en el evento fue el análisis de las características de la fiscalidad en la región — en particular su carácter regresivo y su alta vulnerabilidad¹⁵— y los impactos que sobre ésta tenía la crisis económica internacional. A este asunto central se sumaron temas fiscales específicos: la relación entre las el sector financiero y el comercio con la tributación; los paraísos fiscales y la forma de combatirlos; el lavado de dinero y la evasión; el diálogo entre gobiernos y sociedad civil en torno a los temas fiscales¹⁶. La calidad del intercambio demostró la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y la apertura al diálogo de parte de altos funcionarios de diversos gobiernos de la región que, más allá de sus diversas perspectivas ideológicas, compartían la necesidad de construir sistemas fiscales equitativos y eficaces. Quedó abierta la posibilidad de continuar dialogando con las administraciones tributarias nacionales e influir sobre diversos espacios de articulación regional: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). No fue casual que el evento tuviese lugar en la sede principal de la CAN.

14. El evento fue organizado por Latindadd, ICEFI, Poder Ciudadano, Christian Aid y el Grupo Hemisférico de Finanzas y Comercio. Participaron más de 50 personas, no solo representantes de organizaciones de la sociedad civil, también parlamentarios y ocho altos funcionarios vinculados a temas fiscales (incluyendo una Ministra del Ecuador y la Superintendente de la Administración Tributaria en el Perú (SUNAT).

15. “El incremento de los ingresos fiscales en América Latina en la última década se explica, entre otras cosas, por el mayor crecimiento y la relativa estabilidad experimentada, a expensas del aumento de la demanda de los países de mercados emergentes y de los altos precios internacionales de las materias primas.” (Bases para la constitución de la RJFAL, documento de trabajo, septiembre de 2011).

16. La memoria del evento está disponible en: http://www.latindadd.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=27&Itemid=671

3. Antecedentes de la red: diversas fuentes y perspectivas

Un año antes del evento en Lima, había tenido lugar un encuentro similar en la ciudad de Antigua (Guatemala). Este encuentro incluyó un Seminario Internacional sobre “Finanzas Públicas y evasión fiscal en América Latina” y un taller en torno a “Capacitación e incidencia en Justicia Fiscal”¹⁷. Tras la discusión de una agenda que incluyó el análisis de los principales mecanismos de evasión y elusión fiscal en la región, se analizó la posibilidad de establecer alguna forma de articulación regional en torno al tema. Meses después se constituyó la Red Centroamericana de Justicia Fiscal en un esfuerzo conjunto de ICEFI, organizaciones miembros de LATINDADD en Centroamérica, Christian Aid y organizaciones nacionales. Esta iniciativa, un año después, daría paso a la formación de la Red Latinoamericana.

Los antecedentes de la Red van más allá del evento centroamericano. Se remontan a procesos de involucramiento con la agenda fiscal que han desarrollado diversos movimientos sociales e instituciones de investigación. En la experiencia de la Red confluyen tres grandes corrientes, cada una de ellas con ricas experiencias en procesos de sensibilización, movilización e incidencia:

- Organizaciones y movimientos que nacieron al calor de la campaña Jubileo 2000 levantando la demanda de condonación de la deuda externa por injusta, onerosa y en muchos casos fraudulenta¹⁸.
- Organizaciones y plataformas que asumen agendas de derechos integrales y justicia social, cuestionan el modelo vigente, en particular las reglas de comercio y finanzas internacionales¹⁹.

17. Las actividades mencionadas se realizaron entre los días 25 a 27 de agosto de 2010 y fueron organizadas por del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Poder Ciudadano (capítulo argentino de Transparencia Internacional), la Red Latinoamericana de Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD) y SOMO (ONG holandesa) -que fue la organización que financió el proyecto junto con la UE (Unión Europea). Participaron más de cien personas entre representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, académicos, empresarios, parlamentarios, especialistas del BID y CEPAL. Información detallada sobre los eventos en: <http://icefi.org/seminario-internacional-y-taller-finanzas-publicas-y-evasion-fiscal-en-america-latina/>

18. Tal es el caso de Fundación Jubileo en Bolivia, Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil, FOSDEH en Honduras, Jubileo Ecuador y Jubileo Perú. A lo largo de la década pasada, estas organizaciones pasaron a asumir una agenda más amplia: financiamiento del desarrollo, presupuestos públicos y nuevo pacto fiscal. Un ejemplo, entre muchos, es el trabajo e la Fundación Jubileo en Bolivia: *Pacto Fiscal: un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado*. La Paz. 2013. Accesible en: http://es.slideshare.net/fundacionjubileo/pacto-fiscal?utm_source=ss&utm_medium=upload&utm_campaign=quick-view

19. Comparten esta perspectiva el CEDLA en Bolivia, INESC en Brasil, la Comisión Nacional de Enlace en Costa Rica, el Centro de Estudios del Trabajo de Colombia, la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio, Latindadd. Tal como señala Jorge Coronado (CNE - Comisión Nacional de Enlace de Costa Rica): “Surgimos en el 2001, en lucha contra el Tratado de Libre Comercio con estados Unidos. Eso nos llevó a los temas de comercio internacional, al seguimiento de la Organización Mundial del Comercio y las negociaciones de la Ronda de Doha. Y gracias a la participación en Latindadd y el Grupo Hemisférico de Finanzas y Comercio pasamos a tener más clara la relación entre estos asuntos y el tema de la fiscalidad, particularmente en el marco del primer momento de la crisis actual, entre el 2008 y el 2009”. Entrevista sostenida en octubre del año 2013. La CNE ha logrado avances en la inclusión del tema fiscal en la agenda de las organizaciones sociales de Costa Rica, tal como puede comprarse en: <http://comisiondeenlace.co.cr/cnenlace/?tag=tributacion>

- Instituciones y personas que han desarrollado una especialización en temas fiscales con una perspectiva de justicia social y derechos humanos²⁰.

Las relaciones entre estas diversas vertientes que confluyeron en la RJF-LAC fueron construyéndose a lo largo de varios años. Un espacio privilegiado para ello fue el de los Foros Sociales, particularmente el que tuvo lugar en Belém do Pará a fines de enero de 2009. En dicho evento se abrió un espacio para discutir los temas de fiscalidad en su relación con la agenda global del Foro. Y en ese marco Latindadd se incorporó a Tax Justice Network²¹.

4. Justicia fiscal: una visión compartida en una coyuntura oportuna

Uno de los rasgos más llamativos de la Red, y que explica buena parte del éxito obtenido en el diálogo con las administraciones tributarias nacionales, así como autoridades y representantes de diversos niveles, es la pluralidad en sus enfoques y composición. La clave del éxito ha sido poner por delante una visión compartida de la Justicia Fiscal²².

Un sistema fiscal justo está en la base de una sociedad socialmente inclusiva y democrática. Es una herramienta esencial para combatir la inequidad, posibilitar el desarrollo y promover el crecimiento equitativo y sustentable... Los impuestos promueven una fuerte relación estado-ciudadanía en la que el gobierno está al servicio del pueblo y las políticas públicas orientadas a honrar los derechos económicos, sociales y culturales. En este marco, la sociedad civil juega un rol preponderante para garantizar que estas premisas se hagan efectivas, promoviendo políticas inclusivas y que éstas se desarrollen con los mayores niveles de transparencia posible.

(Declaración de principios de la RJF-LAC)

20. Tal es el caso del ICEFI, el Instituto de Justicia Fiscal de Brasil, el Instituto Nicaragüense de Investigación y Estudios Tributarios. Estas instituciones incluyen en sus filas a personas que no solo tienen formación académica sino que, en muchos casos, han pasado por los organismos tributarios de sus respectivos países. Comparten este perfil especialistas afiliados de manera individual a la Red. Para estos, la Red representaba la posibilidad no solo de acceder a más y mejores fuentes para su trabajo de investigación, sino también el fortalecimiento de sus capacidades para la incidencia. A dos años del inicio de la experiencia, lo reconoce Jorge Gaggero (investigador del CEFID, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina): “la comunicación en red, junto con los encuentros anuales han constituido para mí una posibilidad de avance más rápido y eficaz en las tareas del conocimiento y la incidencia, y un modo de multiplicación del alcance de mis trabajos, de recepción de estímulos y sugerencias valiosas.” Respuesta a cuestionario en octubre de 2013.

21. Red global formada en 2003, integra organizaciones de la sociedad civil, activistas e investigadores comprometidos con la promoción de la justicia fiscal a través de la investigación, las campañas y la incidencia. Hace seguimiento y denuncia los impactos negativos de la evasión y elusión fiscal, promoviendo reformas fiscales basadas en criterios de equidad y el establecimiento de mecanismos internacionales de control de las prácticas financieras que encubren diversas formas de fraude fiscal. En su última asamblea (Lima, marzo de 2013) dio paso tanto a una nueva coalición, que pasó a denominarse Global Alliance for Tax Justice, como a Tax Justice Network Foundation, abocada a labores de investigación.

22. Se trata de un enfoque basado en un sistema de derechos y obligaciones equilibrado, donde la recaudación de recursos sea progresiva, equitativa y transparente, asegurando el financiamiento de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas, logrando altos niveles de equidad socioeconómica en armonía con el medio ambiente.

Pero no es solo el compartir una visión con sólidos fundamentos éticos o el articular experiencias diversas y complementarias lo que hizo posible el surgimiento y rápida consolidación de la Red. A estos factores se sumó el cambio que se produjo al interior de los Estados más poderosos del planeta como efecto de la crisis internacional que se inicia en 2008. Conforme han ido fracasando las diversas políticas de ajuste y ha continuado creciendo el endeudamiento y los déficits públicos nacionales, los gobiernos de los países más desarrollados (G20) se han visto obligados a buscar otras vías para recomponer sus precarias finanzas nacionales. Las denuncias sostenidas de la sociedad civil organizada, la presión social y los escándalos mediáticos, procesos de investigación que ponían en evidencia las disfunciones del sistema financiero y de las regulaciones fiscales internacionales²³, crearon las condiciones para que la llamada “erosión de la base (fiscal) y traslado de beneficios” (BEPS, por su nombre en inglés)²⁴ se pusiese en el centro de la agenda del G20²⁵. Y si bien las decisiones explícitas solo se han tomado recientemente, el debate ha tomado varios años y tiene antecedentes parciales en otros terrenos como el de intercambio de información entre países para facilitar la lucha contra la evasión y elusión fiscal²⁶. Estas iniciativas parten del reconocimiento de que los sistemas fiscales nacionales están profundamente afectados por la realidad de una economía financiera tan globalizada como la actual en la que predominan las prácticas de planificación fiscal agresiva de las transnacionales, en particular a través de la manipulación de precios de transferencia^{27,28}.

23. El más importante es Addressing Base Erosion and Profit Shifting, publicado a inicios de 2013 recogiendo investigaciones realizadas en los años previos. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/addressing-base-erosion-and-profit-shifting_9789264192744-en#page

24. “BEPS (Base erosion and profit shifting) schemes themselves can be extremely complicated, but the basic idea is simple: shift profits across borders to take advantage of tax rates that are lower than in the country where the profit is made.” Patrick Love: What is BEPS and how can you stop it? (July 19, 2013). Accesible en:

<http://oecdinsights.org/2013/07/19/what-is-beps-how-can-you-stop-it/>

25. La decisión más importante al respecto se tomó en la última reunión del G20, en julio de 2013. Se adoptó un Plan de Acción frente al tema BEPS, elaborado por la OCDE. Los antecedentes de esta decisión pueden rastrearse en reuniones previas del G20, particularmente las de Londres en 2009, Cannes, Francia en 2011 y de Los Cabos, México, el 2011. El Plan disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

26. Para los países de América Latina un antecedente importante fue la aprobación, en 2010 y en Estados Unidos, de una ley sobre depósitos bancarios fuera del territorio norteamericano, penalizando la opacidad de la información al respecto. Abre la posibilidad de acuerdos de intercambio de información que incluya los depósitos de origen latino en instituciones financieras norteamericanas. La ley se conoce por su acrónimo en inglés: FACTA (Foreign Account Tax Compliance Act). Un análisis de la misma en: <http://www.latindadd.org/economicacritica/?p=1550>

27. Los *precios de transferencia* son aquellos que se pactan entre empresas vinculadas a un mismo grupo para realizar transacciones de bienes o servicios. Mediante este mecanismo se transfieren utilidades a entornos donde sea más conveniente desde el punto de vista impositivo, sobrevaluando o subvaluando los precios, según el caso. Las administraciones tributarias de los países en desarrollo se ven enfrentadas al desafío de controlar y regular estas operaciones, especialmente cuando las regulaciones internacionales muy complejas y laxas les dificultan la tarea y dada la presencia de paraísos fiscales que además de la baja tributación ofrecen “secreto bancario”.

28. “Hace mucho tiempo que se debería haber reconocido que el marco tributario internacional no funciona. Aunque es difícil calcular el monto, podrían obtenerse importantes ingresos fiscales si se reformara de dicho marco,” FMI. *Monitor Fiscal. Resumen Ejecutivo*. Octubre 2013.

5. Principales actividades y sus resultados

La Red se propuso convertirse en un referente en temas de política fiscal. Y sobre la base de este cometido se ha producido un interesante acercamiento a las administraciones tributarias, diversas instancias gubernamentales e intergubernamentales en la región. Para ello identificó como su valor añadido el seguimiento y análisis de las asimetrías y la generalizada opacidad propia del sistema financiero internacional que condicionan y limitan las posibilidades de reformas fiscales justas en los países de la región. Para lograrlo, se dotó de un plan de trabajo (2012) cuya sucinta revisión nos permitirá tener una visión de conjunto sobre sus resultados a la fecha.

Tabla 1. Plan de trabajo (resumido)

<p>Objetivo General: Generar alternativas al modelo fiscal actual, construyendo un espacio de diálogo, articulación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de América Latina y el Caribe que trabajen sobre algún aspecto de la fiscalidad a partir de un enfoque de justicia fiscal, a fin de intercambiar información y análisis, coordinar esfuerzos en materia de investigación, formación e incidencia política.</p>		
<p>OE 1: Acordar un posicionamiento político común (Declaración de Principios) en relación a temas de fiscalidad, lo que se convertirá en la posición de la Red a nivel subregional, regional y global</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas fiscales justos • Prácticas tributarias responsables • Transparencia y rendición de cuentas • Reglas financieras y tributarias justas 	<ul style="list-style-type: none"> • Se trabajaron los temas en evento fundacional (septiembre 2011) • Se consultó borrador de Declaración 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de Principios aprobada y difundida
<p>OE 2: Promover e incentivar la elaboración de propuestas de políticas fiscales justas basadas en una agenda de acción y resistencia frente a políticas fiscales regresivas e impulsoras de la opacidad financiera</p>		
<p>OE 2.1: A nivel nacional: cada organización miembro impulsará los temas de acuerdo a su priorización y definición estratégica</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> • Reformas fiscales • Transparencia fiscal • Flujos financieros ilícitos • Presupuesto público 	<ul style="list-style-type: none"> • En cada país según prioridades 	<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros han reforzado su capacidad de propuesta con insumos de la Red. Algunos ejemplos: ICEFI en Guatemala (discusión de la reforma propuesta por el nuevo gobierno en 2012)²⁹, FOSDEH en Honduras (exoneraciones tributarias)³⁰, CEDETRABAJO en Colombia (lista de paraísos fiscales)³¹, COORDINADORA CIVIL EN NICARAGUA (frente a propuesta de disminución de impuesto a la renta)³².

29. Una síntesis al respecto en: <http://icefi.org/reforma-tributaria-en-guatemala-2012/>

30. Si bien la institución trabaja el tema desde antes de que se formase la Red (ver al respecto: http://www.fosdeh.com/archivos/documentos/areas/Macroeconomia_y_politicas_publicas/Finanzas_publicas/exenciones_y_recaudacion_fiscal_en_honduras.pdf), su análisis se ha enriquecido en el período reciente (ver: http://www.fosdeh.com/archivos/documentos/exoneraciones/exoneraciones_canasta_de_alimentos_1903.pdf)

31. Ante la publicación de una lista “oficial” de paraísos fiscales por parte del gobierno colombiano, la institución respondió rápidamente señalando las limitaciones de la misma, ver: <http://cedetrabajo.org/colombia-un-paraiso-hecho-a-la-medida/> (incluye referencia explícita a la Red)

32. Una síntesis del proceso de debate e incidencia: <http://www.confidencial.com.ni/articulo/7863/promueven-alternativa-de-reforma-tributaria>

Tabla 1. Plan de trabajo (resumido) (cont.)³³

<p>Objetivo General: Generar alternativas al modelo fiscal actual, construyendo un espacio de diálogo, articulación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de América Latina y el Caribe que trabajan sobre algún aspecto de la fiscalidad a partir de un enfoque de justicia fiscal, a fin de intercambiar información y análisis, coordinar esfuerzos en materia de investigación, formación e incidencia política.</p>		
<p>OE 2: Promover e incentivar la elaboración de propuestas de políticas fiscales justas basadas en una agenda de acción y resistencia frente a políticas fiscales regresivas e impulsoras de la opacidad financiera</p>		
<p>OE 2.1: A nivel nacional: cada organización miembro impulsará los temas de acuerdo a su priorización y definición estratégica (cont.)</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> Reformas fiscales Transparencia fiscal Flujos financieros ilícitos Presupuesto público 	<ul style="list-style-type: none"> En cada país según prioridades 	<ul style="list-style-type: none"> En todos los países los miembros han mejorado las relaciones con funcionarios de las administraciones tributarias. El mejor ejemplo es Colombia donde se han concretado reuniones de trabajo con la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia)³³.
<p>OE 2.2: A nivel subregional y regional: en procesos de UNASUR, CLAN, CAN y SICA, entre otros, a fin de impulsar procesos de coordinación de políticas en línea con la Declaración de Principios</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> Impulso a acuerdos de cooperación en materia tributaria entre países en torno a los temas estratégicos de la Red 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación con funcionarios de UNASUR, CAN y SICA Coordinación con CIAT 	<ul style="list-style-type: none"> Avances limitados por lentitud en la implementación de la UNASUR y otros espacios de integración. Aunque habría que señalar que en el caso de Argentina se han abiertos canales de comunicación con la GTIF (Grupo de Integración Financiera) de UNASUR. Contacto con Secretaría Ejecutiva de UNASUR vía Jubileo de Ecuador (agosto 2012). Reunión prevista para diciembre 2013 entre organizaciones de América Central y SICA. La Red participó como invitada en Asamblea Anual del CIAT (2013) y está invitada para la del próximo año.
<p>OE 2.3: A nivel global: Con organismos especializados en materia fiscal con especial énfasis en la OCDE, G20 y ONU</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> BEPS Paraísos fiscales Flujos ilícitos financieros Impuesto a las transacciones financieras Cooperación internacional en asuntos fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Articulación con redes globales para incidencia en G20 Coordinación con OCDE 	<ul style="list-style-type: none"> En marzo de 2013, Latindadd fue anfitrión en Lima del evento anual de TJN (81 organizaciones). Como parte del proceso de consulta global en torno a la iniciativa BEPS, DIAN hizo llegar al seminario de la Red de agosto de 2013 un formulario para la consulta de países latinoamericanos acerca de este proceso.

33. Según opinión de Luis Moreno, secretario de la Red.

Tabla 1. Plan de trabajo (resumido) (cont.)

<p>Objetivo General: Generar alternativas al modelo fiscal actual, construyendo un espacio de diálogo, articulación y fortalecimiento de las organizaciones sociales de América Latina y el Caribe que trabajan sobre algún aspecto de la fiscalidad a partir de un enfoque de justicia fiscal, a fin de intercambiar información y análisis, coordinar esfuerzos en materia de investigación, formación e incidencia política.</p>		
<p>OE 3: Desarrollar acciones de formación, capacitación y sensibilización sobre temas de justicia fiscal, a nivel de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados, a fin de estimular los enfoques de la Red en sus agendas de trabajo</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> Temas de la Red (Ver OE 1) con particular atención a evasión/elusión 	<ul style="list-style-type: none"> Foro sobre precios de transferencia 3 talleres subregionales Suplementos periódicos Intercambios Sur-Sur 	<p>Talleres realizados sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> Precios de transferencia Comercio, integración y doble tributación Fiscalidad internacional Regulación de Flujos Financieros Ilícitos Política Tributaria e Integración <p>Las memorias de los eventos están disponibles en el sitio web de la Red³⁴, se han diseminado sus principales resultados a través de los Boletines de la Red y otros medios de comunicación</p>
<p>OE 4: Promover una agenda de investigación a nivel nacional, subregional y regional, capaz de apoyar las actividades de incidencia y sensibilización</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> Temas de la Red según prioridades a cada nivel 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar para cada país y sub-región los temas pertinentes <p>A nivel regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> Beneficios tributarios Propuestas de reformas fiscales 	<p>A la fecha están en curso dos investigaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Control de capitales</i> (coordinada desde Costa Rica) <i>Beneficios tributarios en Centroamérica</i> (ICEFI) <p>Y se prepara otra sobre <i>Extractivismo y fiscalidad</i>, (con foco en la sub-región andina)</p>
<p>OE 5: Desarrollar alianzas estratégicas que estimulen la articulación de propuestas de acción conjunta de otros actores que tengan relación con la temática de fiscalidad</p>		
Temas	Actividades	Principales resultados
<ul style="list-style-type: none"> Temas de la Red, en particular los que se vinculan directamente con otras agendas 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación permanente 	<ul style="list-style-type: none"> Participación en acciones en torno a G20 en México (2012) Actividades sobre Justicia Fiscal en Foro Social previo a Río+20 en Porto Alegre (enero 2012) Campaña sobre impuesto a las transacciones financieras en curso La Red ha publicado un <i>Boletín Electrónico</i> (6 ediciones entre noviembre de 2011 y mayo 2012) y una revista, <i>Economía Crítica</i> (11 ediciones en versión digital entre julio de 2012 y julio de 2013 y edición impresa en agosto 2013).

Fuente: Elaboración propia utilizando la información aportada por Latindadd.

Nota: Última actualización antes de publicación (marzo 2014).

34. <http://www.justiciafiscal.org> La página tuvo 5171 visitas en el 2012, hasta fines de octubre de 2013 tiene registradas 6.248 visitas.

Cabe señalar que el conjunto de los resultados y productos de la Red han tenido como principal impacto una mayor articulación entre sus miembros y las administraciones tributarias de la región en torno a temas clave de la agenda internacional que tienen incidencia directa en las fiscalidades nacionales: los flujos ilícitos de capitales, los paraísos fiscales, los acuerdos de doble tributación, los precios de transferencia, etc. Y ha sido sobre todo en los seminarios y mesas redondas donde se ha producido conocimiento en torno a estos temas y se han comenzado a desarrollar sinergias entre diversos actores. A continuación una breve reseña de algunos de ellos:

Cuadro 1. Seminarios en Buenos Aires

***“Precios de Transferencia: Flujos Ilícitos en contexto de desregulación Financiera” (9 y 10 de octubre de 2012), “Comercio Internacional, Integración regional y Acuerdos de Doble Tributación” (10 y 11 de octubre de 2012)*³⁵.**

Estos seminarios fueron escenario de un primer encuentro regional sustantivo entre sociedad civil y administraciones tributarias. Abrieron un proceso de intercambio en torno a visiones y alternativas concretas frente a problemas específicos, en este caso los “precios de transferencia” y los “acuerdos de doble tributación³⁶”, por ser estos dos de los elementos clave en las distorsiones en el funcionamiento del sistema fiscal internacional y que se traducen en pérdidas significativas de ingresos tributarios para los países de la región.

En relación al primer tema, la agenda se abrió con un análisis tanto del panorama general de los flujos ilícitos de capital así como de los mecanismos utilizados por las empresas transnacionales para eludir o reducir sus obligaciones tributarias, aprovechando los resquicios de la ley. El encuentro permitió contar con las perspectivas desde tres niveles de actores: los impulsos de la sociedad civil, las implementaciones de las administraciones tributarias y la perspectiva de los organismos regionales (con una dimensión más política). Desde la sociedad civil, representantes de organizaciones de Argentina, Brasil y Colombia, contribuyeron en el análisis de la naturaleza e impacto de los flujos internacionales de capital en el marco de los procesos desregulatorios de las últimas décadas. En paralelo, representantes de cuatro administraciones tributarias plantearon los esfuerzos y mejoras en materia de regulación de los precios de transferencias en sus países, los avances y debilidades en organismos internacionales sobre regulación de precios de transferencia. Quedó como una experiencia a tener muy en cuenta lo que Brasil ha avanzado al respecto construyendo una metodología propia³⁷. El

35. Información completa sobre ambos eventos en: <http://www.mediafire.com/?140850e7e7753xy>

36. Los *Acuerdos de Doble Tributación* (ADT) son instrumentos de política fiscal que resultan de acuerdos bilaterales que buscan garantizar que no se grave doblemente las inversiones internacionales (es decir en el país de origen y en el destino de la inversión). En muchos casos, estos acuerdos han dado pie a situaciones de “doble no tributación”: ni en el país de origen, ni en el de destino de la inversión <http://www.justiciafiscal.org/2013/06/acuerdos-para-evitar-la-doble-tributacion-en-america-latina-analisis-de-los-vinculos-entre-los-impuestos-el-comercio-y-las-finanzas-responsables/>.

37. Una presentación de la misma en: <http://www.justiciafiscal.org/2012/05/regulacion-de-precios-de-transferencia-brasil-como-un-modelo-a-seguir/> Esta propuesta parte de constatar las limitaciones de la metodología propuesta por la OCDE, particularmente en relación a establecer los precios de referencia a partir de precios comparables. Brasil ha desa-

taller se cerró con la presentación en torno al papel que los organismos regionales podrían tener en este terreno así como las propuestas que se levantan desde la sociedad civil al respecto. Para esto último, se sumaron los aportes de redes trabajando en Europa y África. El seminario sobre acuerdos de doble tributación (ADT), analizó tanto los impactos de estos en la fiscalidad de los países como su origen y desarrollo, vinculado a los procesos de negociaciones comerciales y de integración. Del análisis se pasó a las articulaciones: en primer lugar con las agendas de las organizaciones sociales de la región, en segundo lugar con coaliciones más amplias que permitan articular iniciativas de incidencia regional y nacional en función de modificar los ADT desde una perspectiva de justicia fiscal. En general, el evento significó un salto cualitativo en la legitimidad de la Red como interlocutor válido para las administraciones tributarias nacionales abriendo perspectivas de intercambio y colaboración a futuro. Por otro lado, los funcionarios que participaron reconocen haber recibido aportes sustantivos para incorporar una visión de Justicia Fiscal en los procesos de modernización y/o reforma en curso, así como para una mejor comprensión de los mecanismos en marcha (por ejemplo: las líneas directrices de la OCDE en materia de precios de transferencia) y las posibles alternativas frente a ellos³⁸.

Fuente: Memoria de los seminarios en Buenos Aires

Cuadro 2. Mesa de trabajo en Lima

“Fiscalidad internacional: desafíos y oportunidades de las administraciones tributarias de América Latina”. 26 y 27 de agosto de 2013.

Pocos eventos han tenido un “timing” tan preciso. En julio de 2013, por pedido de los Ministros de Economía del G20, la OECD³⁹ había lanzado el Plan de Acción para contrarrestar la erosión de la base fiscal y el movimiento de utilidades (BEPS). Tal como se ha mencionado antes⁴⁰, esto significaba un claro reconocimiento de la legitimidad de las críticas y demandas levantadas por muchos años desde los movimientos sociales reclamando Justicia Fiscal. Para las administraciones tributarias de la región este giro del G20 representaba una oportunidad a la vez que un inmenso desafío. Se abría la posibilidad de apelar a mecanismos internacionales legales para obtener información sobre contribuyentes en el extranjero, incluso en territorios opacos, así como sobre las actividades de las multinacionales o sus subsidiarias nacionales. Esta Mesa de Trabajo se ubicaba así en un momento excepcional.

Del evento participaron representantes de las Gerencias de Fiscalización Internacional de doce administraciones tributarias de la región así como representantes de organismos

rollado un método objetivo que permite a los contribuyentes determinar matemáticamente y probar su precio de referencia sin tener que buscar “comparables”. El artículo incluye muchos detalles sobre cómo se hace esto exactamente. 38. Giovanni Cerrón, SUNAT de Perú.

39. Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa hoy a 34 países miembros. Inicialmente estuvo restringida a 20 países europeos y de Norte América. Su misión es promover políticas de crecimiento en el marco de economías de mercado con un fuerte énfasis en el comercio internacional.

40. Ver páginas 105 y 106, y las notas correspondientes.

intergubernamentales, junto con los representantes y expertos de la RJF-LAC. Lo inauguró la Sra. Tania Quispe, Superintendente Nacional de la Administración Tributaria en el Perú. Así mismo, estuvo presente y participó con una ponencia sobre la singularidad de América Latina, el Sr. Marcio Verdi, Director del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)⁴¹. Uno de los paneles del evento presentó los avances regulatorios en torno a intercambio de información, en particular los casos de Argentina y El Salvador. A continuación se analizó el asunto de la regulación de los precios de transferencia, tomando como ejemplos los casos de Brasil y Perú. El balance de los debates en torno al BEPS y el marco fiscal internacional estuvo a cargo de los representantes de Colombia, México, Chile y el CIAT. En todos los casos fueron funcionarios de las administraciones tributarias los que hicieron las presentaciones. Miembros de la Red y otros participantes estuvieron como comentaristas y en los debates abiertos. Las sesiones finales del evento se dedicaron a mesas de trabajo que buscaron precisar los contenidos y mecanismos para fortalecer la coordinación entre la Red y las administraciones tributarias nacionales.

En síntesis, los participantes del evento coincidieron en la necesidad de desarrollar diversas acciones que apunten a lograr una participación de los países en desarrollo en igualdad de condiciones con los países del G20 en el proceso BEPS, garantizando que los resultados del mismo ayuden a reparar los daños debido a la evasión y la elusión fiscal. Así mismo, coincidieron en la necesidad de estudiar medidas más radicales de regulación internacional, tales como la tasación unitaria (*unitary taxation*)⁴², el intercambio automático multilateral e integral de información tributaria y medidas que contrarresten el secretismo de las grandes corporaciones multinacionales.

Del evento quedó claro el compromiso de tratar de aprovechar al máximo la oportunidad abierta por la iniciativa de la OCDE, en lo inmediato tratando de dar una respuesta regional a la consulta abierta sobre los BEPS. No todos los Estados tienen la misma posición en relación al rol de la OCDE, pero quedó abierta la posibilidad de coordinar al menos entre los que se sienten más próximos. La RJF-LAC quedó a cargo de garantizar el intercambio y organizar un próximo encuentro. Particularmente importante para la Red fue la presencia del CIAT en el evento⁴³.

Fuente: Memoria de la Mesa de Trabajo en Lima.

41. Organismo internacional público sin fines de lucro que provee asistencia técnica especializada para la actualización y modernización de las administraciones tributarias. Desde su creación en 1967 y hasta el momento, el CIAT agrupa a 38 países miembros y países miembros asociados, en cuatro continentes: 31 países americanos; cinco países europeos; un país africano y un país asiático. India es país miembro asociado.

42. Según esta propuesta, las Empresas Trans Nacionales deberían presentar anualmente una sola declaración de sus cuentas globales en cada uno de los países donde desarrollan sus actividades, precisando lo que cada uno de estos aporta a sus ganancias globales. A este resultado se aplicaría el impuesto que corresponda de acuerdo a las leyes nacionales de cada país. Para mayor detalle ver: Sol Piccioto. "Towards Unitary Taxation of TNC". Tax Justice Network, diciembre 2012. Disponible en: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf

43. Meses después del evento (octubre de 2013), en respuesta a un cuestionario preparatorio de esta sistematización, el señor Marcio Verdi, director del CIAT, señaló: "Apoyamos y nos sentimos orgullosos de poder colaborar con la Red de Justicia Fiscal. No podría ser diferente pues lo que buscamos en el CIAT es promover el fortalecimiento de las administraciones tributarias y la mejoría de los sistemas tributarios, para contribuir en la disminución de los históricos e inaceptables niveles de injusticia social en América Latina."

6. Análisis de los principales logros y perspectivas de la red tras dos años de existencia

- a) “El principal logro de la Red es su propia existencia”, afirma Jorge Gaggero⁴⁴. Con ello se refiere a que la Red representa un espacio efectivo de interconexión regional y multisectorial que ha logrado vincular claramente asuntos clave de la agenda tributaria internacional con los procesos de modernización y reforma de los sistemas tributarios en la región. Espacio que articula producción de conocimiento, intercambio, capacitación, campañas públicas e incidencia política. Y que, siendo la única plataforma regional de la sociedad civil sobre temas fiscales, se articula con redes similares de otras regiones y con otras redes temáticas en América Latina y el Caribe. Hoy, la Red y sus afiliados son el principal vehículo de desarrollo de la agenda de Justicia Fiscal al interior de la agenda de Justicia Social que entrelaza a múltiples movimientos en América Latina y el Caribe. La Red no es solo la suma de las intervenciones nacionales (e incluso regionales) de sus miembros. El valor agregado de la Red tiene que ver con el trabajo en relación a las intersecciones entre las fiscalidades nacionales y la arquitectura financiera internacional, por un lado; y con la visibilidad que logran las propuestas de la sociedad civil sobre fiscalidad cuando se vinculan entre sí y con otras agendas⁴⁵.
- b) En la línea de lo indicado anteriormente la Red ha establecido conexiones con organizaciones internacionales como Oxfam, Christian Aid, TJN y la Alianza Global por la Justicia Fiscal para incidir en los temas de la agenda de fiscalidad internacional. Y en ese sentido ha producido documentos de posicionamiento, declaraciones que reflejan, desde la perspectiva de la Red, la posición de la región en relación a dichos asuntos⁴⁶.
- c) De cara a los movimientos sociales y la sociedad civil en general, la Red y sus miembros han comenzado a introducir temas que más allá de su intencional opacidad (“precios de transferencia”, “doble tributación”, BEPS, etc.) terminan siendo decisivos en la provisión o no de servicios básicos y el cumplimiento de los derechos fundamentales, en el financiamiento al desarrollo, en la gobernabilidad, en última instancia. Enrique Daza⁴⁷ considera que los logros en este terreno son aún iniciales y que “el desafío para 2014 es colocar más fuertemente el tema fiscal en sus diversas dimensiones —nacional e internacional— en la agenda de los movimientos sociales”. Simultáneamente, funcionarios de las administraciones tributarias consideran que la Red y sus afiliados deberían trabajar en la cultura tributaria de la ciudadanía⁴⁸.

44. Investigador del CEFID, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. Respuesta a consulta en octubre de 2013.

45. Los aspectos específicos de la relación entre la agenda de la Red y la agenda internacional se presentan en la sección 4 de este informe.

46. Desde la Declaración de Principios (2011) hasta los materiales publicados en *Economía Crítica 11* (julio de 2013), pasando por las memorias y declaraciones de los eventos reseñados en este documento. Para el detalle ver la columna Resultados en la Tabla 1 de este documento: “Plan de Trabajo resumido.”

47. Director de CEDETRABAJO, Colombia, organización fundadora de la Red, respuesta a consulta en octubre de 2013.

48. Respuestas en este sentido de Martín Portillo de El Salvador (Director de COSEFIN) y Diego José González-Béndiksen De Zaldívar (Sub-drector de Fiscalización Internacional de DIAN, Colombia). Cabe destacar que COSEFIN es un foro

- d) Es indudable el impacto que la Red ha tenido como interlocutora legítima ante las administraciones tributarias nacionales y el CIAT. El hecho de que directores (o sub-directores) de doce administraciones hayan asistido al último evento, es un resultado que pocas articulaciones de sociedad civil pueden presentar. Los testimonios recogidos respecto al valor que se le da a la Red son elocuentes: “los eventos aproximan el trabajo de las administraciones tributarias a las ONG, permiten que se entienda mejor nuestro trabajo⁴⁹”; “la Red ha permitido tratar asuntos relacionados con la política fiscal, fomentando un entorno de libre pensamiento que lleva a discusiones constructivas, con resultados objetivos y válidos para los países de América Latina y el Caribe⁵⁰”. El reconocimiento lo sintetizó de manera precisa Tania Quispe, Superintendente de Administración Tributaria del Perú, al inaugurar el evento de agosto de 2013: “Estos espacios son importantes para lograr avances y acuerdos sobre cómo enfrentar problemas como el de precios de transferencia y cómo ampliar los mecanismos de intercambio de información. Para que el intercambio funcione tiene que ser eficiente y efectivo, y esto depende de los acuerdos y de los intereses comunes que identifiquemos. En este sentido, el esfuerzo de Latindadd es muy grande y le agradecemos por eso. Y estoy segura que gracias a este esfuerzo y otros como los que hace el CIAT podremos seguir creciendo, mejorando las estrategias de control entre nuestras economías.”
- e) Por otro lado, la Red ha logrado tener presencia en y abrir diálogo con los espacios de integración regional: SICA, UNASUR, CAN. Si no se ha avanzado más es porque estos espacios avanzan lentamente y, en relación con los asuntos fiscales, no tienen un rol definido. Sin embargo ha sido importante y creciente la participación de representantes de los mismos en los eventos de la Red.
- f) En general, los miembros de la Red reconocen que esta ha contribuido a incrementar sus capacidades en diversos ámbitos. Así por ejemplo, Jorge Coronado⁵¹ señala que la Red le ha facilitado el acceso a espacios regionales en los cuales desarrollar acciones de incidencia. Referencias a los temas de la Red se encuentran en diversos materiales y propuestas de las organizaciones afiliadas⁵².

7. Factores condicionantes de estos logros

Sin duda el factor más importante es el clima de cambios que se vive en la región y la creciente conciencia de que la desigualdad es un problema central a encarar. Desde

permanente de Ministros de Hacienda o Finanza de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, conformado para discutir consistentemente temas asociados a la información armonización, convergencia, desarrollo y coordinación de políticas fiscales. Inició sus reuniones el 28 de junio de 2006 en la ciudad de Antigua Guatemala.

49. Giovanni Cerrón, Gerente de Fiscalización Internacional y Precios de Transferencias de SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria), Perú.

50. Gonzalo Arias, Director de Cooperación y Tributación Internacional, del CIAT.

51. Coordinador - Comisión Nacional de Enlace, Costa Rica.

52. Un ejemplo es la publicación del CEDLA (Bolivia) sobre “Los sistemas tributarios en América Latina. Desafíos para la imposición sobre la renta” y que apunta a utilizar la información y el análisis regional para alimentar el debate interno sobre el tema.

diversas perspectivas, se afirma la necesidad de reposicionar al Estado y de garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales con servicios públicos de calidad. Las expectativas de la población apuntan en la misma dirección. Para todo esto es indispensable una fiscalidad robusta y fundada en principios de equidad y transparencia. No es casual que en la mayoría de países de la región las administraciones tributarias hayan experimentado —o estén pasando por— procesos de modernización y/o reforma. A pesar de las presiones de los poderes fácticos y la precariedad de la cultura tributaria, en casi todos los países de la región hay al menos señales de una intención de cambio en este terreno.

A lo anterior se suma una coyuntura mundial en la cual, tal como se explicó anteriormente, la prolongada crisis económica ha llevado a revisar falencias muy serias de los arreglos económicos vigentes, particularmente en el terreno de las finanzas y la tributación.

En este escenario, las posibilidades de que movimientos sociales, ciudadanos en general, académicos, funcionarios públicos, se pregunten acerca de la fiscalidad y sus problemas están a la mano. La Red ha capitalizado de manera inicial esta disposición.

Y lo ha podido hacer por su particular composición, por las trayectorias previas y las experticias acumuladas por sus integrantes, en particular a lo que se refiere a “trabajar en Red”. Parte de la nueva coyuntura regional es la aparición de nuevas formas de actoría social y política en las cuales el compromiso con el cambio y los movimientos sociales va de la mano con una mayor capacidad de propuesta en torno a diversos temas específicos. Así mismo, movimientos y organizaciones de la región tienen más de una década involucrados en diversas experiencias de acción “glocal” (global y local a la vez) lo que se ha puesto de manifiesto en la forma como la Red se ha apropiado de asuntos clave del debate global sobre fiscalidad para vincularlos con las agendas nacionales. Por otra parte, viene de la década previa un fuerte desarrollo de las capacidades para la incidencia lo que ha facilitado las relaciones con las administraciones tributarias de la región. La Red articula a un conjunto de organizaciones que, por encima de diversos enfoques y perspectivas comparten estas características. Y que a la vez saben trabajar con otros (investigadores independientes, academia, periodistas) para facilitar los procesos de cambio.

8. Recomendaciones y desafíos

- a) Con plena conciencia de la diversidad entre los países de la región, la Red debe avanzar en darle contenido concreto a los componentes básicos de las alternativas al modelo fiscal actual fijados en su declaración de principios. Hay que darle sustento a las ideas de “progresividad”, “equidad” y “transparencia”. Para ello se cuentan con algunas experiencias positivas en la región⁵³ y se podría ganar mucho con un diálogo

53. Para esto la Red debería construir un repositorio de libre acceso en su página web con las mejores prácticas fiscales de la región, incluyendo el seguimiento de los procesos de reforma que se emprendan en algunos países.

sistemático al respecto con otras regiones del planeta⁵⁴. Más aún, la Red debe prestar atención a la construcción/fortalecimiento de la “legitimidad” del discurso de la “Justicia Fiscal”. Éste encuentra significativas resistencias en las sociedades latinoamericanas debido a la brecha histórica entre el Estado y la sociedad, debiendo trabajarse en ambos terrenos. Si bien, las administraciones tributarias son conscientes de esta necesidad, tienen limitaciones para encararla⁵⁵. Por un lado por las resistencias de diversos sectores sociales al tema; por otro, debido a la ausencia de consensos políticos que permitan hacer de la reforma fiscal una política de Estado. Para trabajar en ambos frentes la Red tiene algunas ventajas comparativas que deben ser explotadas de manera adecuada.

- b) La Red articula instituciones y organizaciones que pertenecen al sector ciudadano organizado. Si bien la Red y/o sus integrantes han abierto espacios de discusión en torno al tema fiscal en eventos como los Foros Sociales, se requiere un esfuerzo más sistemático de promoción de una nueva cultura tributaria en las sociedades latinoamericanas. Esto pasa por vincular los contenidos fundamentales de la reforma fiscal con las diversas demandas de las sociedades en este momento de “saludable inconformismo” que se vive en diversas sociedades de la región⁵⁶. Así mismo, requiere incluir el tema en los repertorios de educación ciudadana, formación de líderes y procesos similares que tienen una historia larga y rica en la región⁵⁷.
- c) Tal como señaló uno de los funcionarios tributarios entrevistados para este informe⁵⁸, las administraciones tributarias ejecutan las políticas fiscales no las elaboran. Sin duda juegan un rol en la construcción de las políticas públicas, pero las decisiones centrales no están en sus manos. Promover reformas fiscales exige establecer una relación directa y sistemática con los “decisiones políticos”. Esto implica trabajar con partidos y movimientos políticos, con sus líderes y los representantes de los mismos en parlamentos y diversas instancias de gobierno, más allá de la precariedad de los sistemas políticos vigentes⁵⁹. La Red debería abrir un proceso de diálogo e influencia con las principales corrientes políticas existentes en la región y en cada uno de los países, vinculando los componentes fundamentales de la reforma fiscal

54. Para América Latina no solo las experiencias europeas de construcción de fiscalidades efectivas puede ser de utilidad, también las de los países del sudeste asiático que afrontan dilemas similares a los nuestros, tal como se desprende del análisis del FMI: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/asiatax/pdf/park.pdf>

55. La mayoría de las Administraciones Tributarias cuentan con programas de educación ciudadana. Una síntesis de las mismas al 2010 en: Borja Díaz Rivillas y Ángeles Fernández Pérez: *Educación Fiscal y cohesión social Experiencias de América Latina*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 2010.

56. La expresión es del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, 29 de octubre de 2013. <http://cl.noticias.yahoo.com/presidente-bid-ve-saludable-inconformismo-protestas-latinoam%C3%A9rica-223300226.html>

57. Estas incluyen desde las más “radicales”, herederas de la tradición de Pablo Freire, articuladas en el Consejo de educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL) hasta las que asumen un paradigma más “neutro” de “governabilidad”. Una visión de conjunto de estas en: Rosa María Torres, “Participación Ciudadana y Educación. Una Mirada Amplia y 20 Experiencias en América Latina.” Accesible en: <http://www.oas.org/udse/documentos/socivil.html>

58. Giovanni Cerrón, SUNAT, Perú.

59. Es cada vez más frecuente la referencia a “estados capturados” por “poderes fácticos” al analizar la estructura del poder en diversos países de la región, con esto se alude a la relación directa entre estos poderes y el poder político supuestamente democrático y representativo.

con las matrices ideo-políticas de las diversas formaciones existentes⁶⁰. También cabe pensar en abrir relaciones con organizaciones que trabajan directamente con partidos políticos, como es el caso de IDEA Internacional, cuyo programa para América Latina tiene un claro foco en fortalecer instituciones y procesos que contribuyan a reducir la desigualdad como requisito indispensable para fortalecer los regímenes políticos democráticos⁶¹.

- d) Mantener y fortalecer la coordinación con las administraciones tributarias exigirá a la Red manejar agendas flexibles que recojan las expectativas de los funcionarios. Sin negar la importancia de las discusiones más amplias, estos esperan encontrar en la Red propuestas y herramientas para la gestión de los sistemas tributarios que existen en sus países⁶².
- e) En el terreno de la agenda internacional, la Red debe darle seguimiento a las conclusiones del evento de agosto de 2013. Utilizar al máximo las oportunidades que abre el Plan de Acción en relación a BEPS para identificar y sacar a la luz los mecanismos más usuales y las expresiones más graves de evasión/elusión en la región. Continuar con el debate de alternativas propias frente a los diversos aspectos del problema: precios de transferencia, identificación y sanción de los paraísos fiscales, acuerdos de doble tributación, transparencia informativa, etc. Y, a partir de iniciativas diversas (investigaciones propias, eventos, campañas públicas, incidencia) reforzar las relaciones de colaboración con las administraciones tributarias nacionales y el CIAT⁶³.
- f) En general, la Red debe buscar mantener un equilibrio entre la producción y debate que apunta a cuestionar los sistemas tributarios vigentes en la mayoría de países de la región y las actividades que más bien apuntan a contribuir al mejor funcionamiento de los sistemas vigentes. No hay una oposición de principios entre ambos pero sí puede haber conflictos al momento de definir agendas e invitados a eventos⁶⁴. Así mismo, la Red debe garantizar en sus eventos, publicaciones e investigaciones un balance entre los temas transversales a la región (que tienen que ver principalmente con evasión y elusión a través de las finanzas internacionales) con los temas sub-regionales (por ejemplo, fiscalidad y extractivas en el área andina) y los nacionales⁶⁵.
- g) La Red debe continuar ampliándose, en términos geográficos y de perspectivas. Hay varios países cuya ausencia debe ser remediada en plazos cortos. En primer

60. Al respecto, cabe anotar que existen articulaciones regionales de las diversas corrientes: las izquierdas en el Foro de Sao Paulo, las Democracias Cristianas en conferencias regionales periódicas, al igual que los partidos Social Demócratas.

61. Al respecto, ver documentos de IDEA Internacional en www.idea.int

62. En las reuniones a las que he asistido he apreciado que los aportes de la Red son sobre todo en materia de *política tributaria*, pero las administraciones tributarias son ejecutantes, hay que tomar en cuenta esto". Giovanni Cerrón, SUNAT, Perú.

63. Es notorio el espacio ganado por estos temas en la agenda del CIAT tal como puede comprobarse en su revista institucional, *Revista de Administración Tributaria*, particularmente en las ediciones de los años 2012 y 2013.

64. Opinión recogida de Katuska King (Ecuador) quien tras haber participado de un evento en tanto Ministra Coordinadora de la Política Económica, ahora forma parte de la Red como investigadora independiente.

65. Diversos integrantes de la Red han sugerido la idea de constituir un repositorio documental que permita acceder rápidamente a estudios, sistematizaciones de procesos de incidencia, buenas prácticas, etc. para reforzar su quehacer cotidiano.

lugar, Chile, donde el proceso electoral reciente convirtió al tema fiscal en uno de los ejes del debate⁶⁶. En segundo lugar, Venezuela, donde la complejidad y extrema polarización del proceso político no debe impedir calibrar hasta qué punto la fiscalidad se ha modificado o no. En tercer lugar, Panamá. Este país, así como varios de los Estados caribeños, es pieza clave en los circuitos de evasión/elusión regionales. Por otra parte, a pesar de estar abierta, la participación en la Red de investigadores individuales es muy limitada. Esto debería modificarse en el mediano plazo, lo que requiere que se defina mejor el rol de estas personas en las actividades de la Red y la forma en la que se promueve la participación de los mismos.

- h) A nivel regional, la Red ha priorizado la incidencia sobre los espacios que apuestan claramente por la integración. Como se ha señalado, los resultados en este campo han sido limitados, por la lentitud con la cual estos espacios se articulan. Hay otros espacios, como los de Derechos Humanos y los de Naciones Unidas que la Red debería tomar en cuenta⁶⁷.
- i) Un tema pendiente y de crucial relevancia para el futuro es la necesidad de que la Red fortalezca los nexos, a través de sus miembros, con otras organizaciones del sector ciudadano (movimientos sociales de base, sindicatos, etc.).

66. La presidenta electa (diciembre de 2013), Michelle Bachelet, anuncia una reforma fiscal que más allá de sus impactos nacionales incentivaría la discusión regional en torno al tema. Basta hacer una búsqueda en Google con el tema "*michelle bachelet reforma tributaria*" para acceder a miles de noticias sobre el debate (3,548 resultados al 3 de noviembre de 2013)

67. Se sugiere tomar nota de que en la 26va sesión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (junio de 2014), la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona deberá presentar un informe cuyo tema es: "La política fiscal y los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza". La Red bien podría contribuir a enriquecerlo.

Capítulo 5. La campaña por la tasa a las transacciones financieras en el Reino Unido y el cabildeo hacia el gobierno británico en la reunión del G8 en 2013

Elaborado por Erika Rodríguez¹
con la colaboración de Susana Ruiz^{2,3}

1. Introducción

Este documento analiza de forma breve la llamada “campaña por la Tasa Robin Hood” en el Reino Unido. La campaña se inició en el año 2010, y tiene como fin conseguir que se establezca una tasa a las transacciones financieras en el Reino Unido cuya recaudación se dirija a la reducción de la pobreza. Esta campaña, que aún está activa, la desarrolla una coalición de organizaciones, entre las que se incluye en el grupo directivo a Oxfam Reino Unido⁴.

Si bien el gobierno de dicho país aún no ha asumido favorablemente la propuesta, puede decirse que la campaña ha conseguido importantes logros. La campaña ha conseguido un impacto muy relevante en los medios de comunicación, entre muchos decisores políticos y entre la ciudadanía del Reino Unido. Asimismo, tiene especial interés porque ha servido para elevar la demanda por la aplicación de una tasa a las transacciones financieras a nivel internacional y muy especialmente en el entorno Europeo.

Al lanzar la iniciativa en Reino Unido, crear la coalición de organizaciones de la sociedad civil que la apoyan, se detectó la oportunidad, pertinencia y necesidad de trabajar de forma coordinada en otros países. Es así que no solo para Oxfam Reino Unido, sino muy especialmente, para Oxfam internacional, esta se convierte en una campaña prioritaria, en la que diferentes afiliados como Francia, Italia, Alemania, Bélgica y España se

1. Socióloga, DEA (Diploma de Estudios Avanzados) en teoría política, y candidata a doctora en Relaciones internacionales.

2. Responsable de Justicia Fiscal en el Departamento de Campañas y Ciudadanía de Oxfam Intermón.

3. La autora agradece igualmente la colaboración de Adam Musgrave miembro del equipo de Oxfam Reino Unido.

4. En adelante Oxfam R.U. Cabe señalar que la última actualización de la información que se presenta en este capítulo corresponde al mes de marzo de 2014.

implican de manera muy activa para contribuir al éxito, tanto en la agenda europea, como al avance específico en cada uno de los países.

El objetivo de este análisis es acercarse al desarrollo de una campaña de reforma fiscal en un contexto marcado por la crisis financiera, en el que la acción colectiva y organizada de la sociedad civil, ha sido muy relevante combinando la denuncia, el trabajo con medios de comunicación, investigación de alto nivel técnico, sensibilización de actores relevantes, herramientas de comunicación, así como la creación de una potente imagen de campaña y la consecución de un amplio respaldo social en un gran número de países, especialmente europeos. La participación de la sociedad civil ha sido la clave para lograr que la Tasa a las Transacciones Financieras pase de ser una aspiración utópica, tanto a través de la presión sobre el actual gobierno británico como a través de su inserción en la agenda legislativa europea y de algunos países como Francia.

Para cerrar este documento, se introduce al final del mismo y de forma complementaria, una breve referencia a los resultados del cabildeo de Oxfam R.U. hacia el gobierno británico aprovechando la oportunidad política por asumir la presidencia del G8 durante 2013. En este caso, Oxfam R.U. junto con otras organizaciones aboga por una mayor transparencia en el sistema financiero internacional para garantizar acciones efectivas e integrales para luchar con la evasión y la elusión fiscal de las empresas multinacionales en particular.

2. La campaña por la tasa a las transacciones financieras en el Reino Unido

El nivel de complejidad junto con la internacionalización en la que se han desarrollado los actuales sistemas financieros supone un reto para los gobiernos. Sobre todo, frente al poder de los mercados financieros cuya regulación se ha debilitado desde los años noventa. Esta desregulación o laxitud regulatoria ha llevado a que se produzca especulación y malas prácticas sobre los diversos activos financieros, con una incidencia directa sobre la vida de la gente. Especialmente sobre los habitantes de los países menos desarrollados, que sufren las consecuencias del aumento en la volatilidad y el incremento de los precios de los alimentos, debido a la especulación con productos básicos agrícola⁵. Estos problemas se suman a la disminución de la ayuda al desarrollo producida por el recorte del gasto en los países ricos con el fin de paliar los efectos de la crisis financiera internacional en sus economías. Mientras tanto, otros actores del mercado financiero, como fondos de inversión, bancos, y grandes fortunas entre otros, se han aprovechado de la desregulación para enriquecerse sin pagar los costes de los problemas que generan sus acciones de especulación y acumulación sin freno.

5. <http://www.oxfam.org/fr/node/5455>; <http://www.oxfam.org/es/crece/pressroom/pressrelease/2013-02-19/importantes-bancos-europeos-abandonan-la-especulaci%C3%B3n-en-alimentos>

De hecho, incluso las economías fuertes se ven afectadas por fenómenos que no pueden controlar. El aumento de sus deudas con diversos agentes financieros⁶ a niveles que han llevado a un masivo recorte del gasto público, se suma a la necesidad de recaudar un sistema bancario a costas del erario público, a pesar de que esta crisis es consecuencia de sus malas prácticas (prácticas de alto riesgo financiero, salarios y beneficios excesivos a sus directivos, especulación con la tierra, etc.). Así los ciudadanos de los países ricos también han visto inmensas pérdidas en su calidad de vida, la pérdida de sus empleos, la desigualdad creciente.

La gravedad de la situación lleva a profundizar en la búsqueda de mecanismos para la financiación de la lucha contra la pobreza (ahora creciente en todos los países) y para financiar otro tema de absoluta importancia: la lucha contra el cambio climático. La tasa a las transacciones financieras es una respuesta en esta dirección que además tiene un efecto secundario, pero igualmente importante, dado que es un instrumento para regular los mercados financieros.

Desde luego, esta tasa, no es una idea nueva. La primera propuesta regulatoria, a través de un impuesto a las transacciones financieras, la planteó John Maynard Keynes en 1936 con el fin de frenar la inestabilidad de la bolsa de valores. Su discípulo James Tobin, en 1971, retomaría la idea pero con el objetivo de frenar la volatilidad de los mercados cambiarios; idea que se conoce desde entonces como la "*Tasa Tobin*". Aunque su autor se desmarcó de constituirlo en un impuesto con el objetivo de financiar el desarrollo, dado que la veía solo como una herramienta de estabilización, la tasa se convirtió en los años noventa en un reclamo frecuente por organizaciones como ATTAC⁷ que veían en este mecanismo una forma de obligar al sistema financiero a asumir al menos una parte de los costes de los daños que generan sus prácticas especulativas y acumulativas en las poblaciones más vulnerables.

De cualquier forma, hasta el estallido de la crisis financiera con la caída de Lehman Brothers no era muy clara la viabilidad de una campaña popular que respaldara la creación de esta tasa. Así, cuando se le preguntó a James Tobin si su tasa algún día vería la luz, respondió: "En absoluto, se oponen a ella los que deciden"⁸.

La primera cuestión entonces, es entender qué es lo que ha permitido que muchos de "los que deciden" y especialmente muchos ciudadanos vean viable, y más aún, deseable contar con una tasa de esta naturaleza. La respuesta inicial está en el marco de la crisis financiera global y en el peso de la sociedad civil organizada en Europa principalmente, que supo detectar esta oportunidad y abanderar con ella la

6. Como consecuencia de la crisis, la deuda pública en el Reino Unido ha aumentado un 40%; 28.000 libras esterlinas por contribuyente. Robin Hood Tax Campaign web site

7. Association for the taxation of financial transactions for the aid of citizens. (Asociación por la tasa a las transacciones financieras para la ayuda a los ciudadanos). Su propuesta de ATTAC consiste en un impuesto sobre las transacciones en divisas (la Tasa Tobin) y sin vincularla a financiación del desarrollo.

8. Intermón Oxfam (2013) Una tasa contra la pobreza.

búsqueda de soluciones alternativas a los problemas de desarrollo en el mundo y en Europa.

Ciertamente la crisis financiera global en 2007, cuya magnitud no se anticipó y que desde entonces tiene en jaque a la mayor parte de las “grandes economías”, se convirtió en el principal determinante para este cambio de actitud. Por dos razones: en primer lugar dejó claro que el capitalismo financiero, de casino “desregulado” e irresponsable se ha convertido en una importante amenaza para la estabilidad económica global y que sus víctimas ya no son exclusivamente las economías débiles y periféricas, ni los países emergentes. En segundo lugar, que la única forma de atajar esta amenaza es a través de la regulación; los Estados tienen que dominar a los mercados y no al contrario.

El Reino Unido, desde luego, no ha sido una excepción, especialmente si se tiene en cuenta que una gran parte de los grandes escándalos financieros recientes surgieron en la City Londinense⁹ entre los que destacan la contabilidad ficticia de Grecia en la oficina de Goldman Sachs, en 2002, y la quiebra de numerosos fondos especulativos¹⁰. Desde allí, así como desde Wall Street en Estados Unidos, se exportaron también las *hipotecas subprime*¹¹ y otros *activos tóxicos*¹² a numerosas economías desarrolladas.

El segundo de los aspectos que viabiliza una campaña por la tasa a las transacciones financieras es que, este contexto de crisis, ha generado un importante nicho de respaldo social e incluso político. Una vez que la ciudadanía en general ha conocido las causas últimas de la crisis y el comportamiento poco irresponsable de una buena parte del sistema financiero, urge encontrar alternativas que por un lado ayuden a los Estados a retomar el control de los mercados, y que por el otro impongan costes sobre los responsables de la crisis. Ahora mismo, la mayoría de las consecuencias de la crisis, reflejadas en los recortes a los presupuestos de gasto social, la pérdida de empleos y de calidad de vida, las están sufriendo las personas comunes y corrientes y no los responsables de los malos manejos que llevaron a ella.

Entre algunos políticos que han asumido la causa, destacan el anterior presidente de Francia Nicolas Sarkozy y el actual, François Hollande, y figuras con Bill Gates e incluso con ciertos matices el Fondo Monetario Internacional dirigido por Christine Lagarde. Este último organismo especialmente interesado en promover mecanismos que permitan imponer “restricciones a ciertas actividades del negocio bancario^{13”}.

9. Sector de Londres en el que se ubica la mayor parte del sector financiero y que cuenta con un régimen legal propio. 10.19/05/2013 Vidal Foch, X, El País: Europa y el G-20 retan a los ‘búnkeres’ fiscales http://economia.elpais.com/economia/2013/05/17/actualidad/1368812487_681798.html

11. Una hipoteca subprime o también conocidas como hipoteca basura, es un préstamo hipotecario de alto riesgo dado que generalmente no tiene un aval, y/o por que la probabilidad de que el adquirente de la hipoteca no pague la deuda es muy alta.

12. Préstamos (entre ellos hipotecarios) que han sido otorgados sin avales o suficientes garantías de pago, por lo cual son muy proclives al impago y de difícil venta en los mercados financieros.

13. En 2011 Dominique Strauss Kahn entonces director del FMI defendió la implantación de una tasa que gravara las transacciones financieras con el fin de que la banca asuma algo de los costes de su arriesgado

Finalmente, es importante resaltar un elemento más que hace de este un momento clave para su puesta en marcha, este es, la disponibilidad de tecnologías que permiten controlar las transacciones financieras de forma continua y global. Se cuenta con herramientas que permitirían poner en marcha un gravamen de este tipo a pesar de la complejidad del sistema sobre el que debe actuar.

2.1. La Tasa Robin Hood

Hoy en día la propuesta de tasa sobre las transacciones financieras, consiste en una idea muy sencilla, en esencia: *“aplicar un impuesto de alrededor del 0,05% a todas las transacciones financieras¹⁴ cuyos fondos serían destinados a la lucha contra la pobreza y el cambio climático, tanto aquí como en los países menos avanzados^{15”}.*

Este gravamen tendría tres efectos. En primer lugar permitiría una importante recaudación. Dado que a pesar de ser un porcentaje muy pequeño sobre el valor de las transacciones, el volumen de estas, las convierte en una fuente sustancial de recursos. Tal como lo ha señalado un estudio publicado por Oxfam¹⁶, las transacciones financieras a nivel mundial superan en 75 veces a las transacciones de la economía real, es decir, es mucho mayor que todos los intercambios de bienes y servicios que se realizan en el mundo. El mercado de divisas, por su parte, representa un negocio 15 veces superior al PIB mundial y 60 veces superior al comercio mundial. Esto da cuenta de las dimensiones del sector financiero global, que es el que mayores beneficios obtiene, de hecho, 26 veces más rentable que todos los demás, pero también el que menos impuestos paga.

En segundo lugar, generaría información sobre las transacciones que se realizan lo cual se convertiría en un desincentivo para algunos movimientos especulativos (tanto por su capacidad de registrarlos como por imponerles un coste adicional)¹⁷. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que el 80% de las operaciones son

comportamiento. “El péndulo se desplazará -por lo menos un poco- del mercado hacia el Estado”, decía entonces Strauss Kahn, dando lugar a que una idea de más Estado y menos mercado. La actual directora del FMI Christine Lagarde, mantiene la misma postura y ha urgido a los países a adoptar esta medida. En el global Financial Stability report de 2009 la institución propuso la creación de un nuevo sistema fiscal de dos niveles: (i) una contribución de Estabilidad Financiera (FSC) para financiar el costo directo de las futuras quiebras bancarias y (ii) un impuesto sobre las actividades financieras (IAF) que grava “altos niveles de remuneración” y “beneficios” para cubrir los “costos excesivos vinculados a crisis financieras”. Tanto el FSC como el FAT se aplicarían a todas las instituciones financieras, incluidos los bancos y los Hedge Funds. 26/10/2010, International Trade union confederation: G20 ministers and IMF should endorse financial transactions tax to meet looming public resources gap.

14. Incluye diversas categorías de operaciones financieras tales como acciones, bonos y divisas.

15. The Robin Hood Tax, FAQ's. Pg 4.

16. Cavero T; Poinasamy, K. (2013) La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa; Oxfam International.

17. “La fuerza recaudatoria de la tasa a las transacciones financieras se acompañaría de una capacidad de reducción de la volatilidad del mercado al penalizar los movimientos rápidos y sucesivos, con un peso insignificante para la inversión real, incentivando a las actividades productivas por encima de las especulativas”; Ruiz, S. (2010) Vuelve la tasa Tobin en versión 2.0. El País 21/10/2013.

esencialmente especulativas o de muy corto plazo, totalmente al margen de la economía real¹⁸.

La campaña defiende que en el Reino Unido la tasa podría generar por lo menos unos 20 mil millones de libras esterlinas anuales extra¹⁹. Algunos estudios²⁰ señalan que una tasa de solo un 0.005% de impuestos aplicada a las transacciones de divisas, podría generar anualmente alrededor 7,5 millones de libras (10.9 millones de dólares americanos). Esto es, casi lo mismo que todo el presupuesto anual de AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo) del Reino Unido.

La Tasa Robin Hood se diferencia de otras propuestas anteriores como la Tasa Tobin, al plantear un tipo más pequeño de gravamen, pero sobre más instrumentos, donde el factor clave de la recaudación es el uso. Lo que hace Oxfam es retomar una idea que ya existía para plantear una cobertura diferente y plantearla como la gran alternativa para financiar las políticas de desarrollo, en los países de recaudación tanto como en los países en desarrollo.

Cabe señalar que este impuesto no repercutiría sobre los ciudadanos corrientes pues en el que caso en el que se apruebe, se aplicaría sobre las transacciones financieras entre operadores profesionales²¹, es decir no sobre las transacciones habituales de la economía real. Ahora bien, sí que lo asumirían aquellas personas que tienen grandes capitales invertidos en productos financieros. Además de ello, como se ha señalado, el tipo es muy bajo como para convertirse en un problema para las transacciones derivadas de la economía productiva real²².

Es propicio indicar que en general, al implementarse los ITF (Impuestos a las Transacciones Financieras) en América Latina, estos han adoptado la forma de un Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB) o un Impuesto a los Débitos Bancarios Ampliado (IDBA) —cuando se grava también las acreditaciones en cuenta y otras operaciones—. Aunque también existen otras modalidades de ITF, el caso de Brasil (Impuesto a las Operaciones Financieras- IOF) es el que parece asemejarse más a la propuesta de un impuesto

18. Ídem. Ruiz, S. (2010)

19. Robin Hood Tax Campaign, FAQ's Pg. 4.

<http://robinhoodtax.org.uk/sites/default/files/The%20Robin%20Hood%20Tax%20FAQs.pdf>

20. McCulloch, N; Pacillo, G. (2011) The Tobin Tax: A Review of the Evidence; Research report Vol. 2011 No 68, Londres: Institute of Development Studies, Pg. 10-11.

21. Agentes económicos (personas físicas o empresas) cuya actividad económica principal consiste en la transacción de activos financieros, con el fin de obtener ganancias sobre las transacciones y no sobre la actividad de la economía real, como tal, que las respalda.

22. En este caso McCulloch, N; y Pacillo, G. (2011) señalan que el impacto sobre los ciudadanos depende de variaciones muy concretas en cada uno de los mercados, pero dado que la mayor parte de las personas con rentas bajas no opera productos en los mercados financieros esta tasa sería más progresiva que la mayor parte de los impuestos. En el caso de la campaña Robin Hood, en sus diversos documentos señalan que un monto tan minúsculo no afectaría a las transacciones de la economía formal, sino únicamente a las transacciones especulativas que intentan hacer movimientos muy rápidos en un mismo día o en cortos lapsos de tiempo. Este tipo de transacciones asumiría un coste que podría desincentivarlas.

a las transacciones financieras sobre múltiples instrumentos (y sobre todo en divisas) que se plantea en el marco de la campaña Robin Hood^{23,24}.

2.2. La campaña por la Tasa Robin Hood

En 2010, con la crisis como telón de fondo, más de cien organizaciones no gubernamentales del Reino Unido que compartían su interés por reforzar los mecanismos de justicia y equidad conformaron una coalición para desarrollar una campaña a favor del establecimiento de la tasa sobre las transacciones financieras para luchar contra la pobreza y el cambio climático.

La campaña impulsada por esta coalición creó un nuevo nombre, para la tasa, denominándola "*Tasa Robin Hood*".

Tal como cuenta la antigua leyenda británica, ambientada en los bosques de Sherwood, Robin Hood era un personaje que robaba a los ricos para entregar su botín a los pobres. Este personaje se convirtió en la imagen y nombre de la campaña, aunque su objetivo no es "robar a los ricos" sino lograr una contribución justa del sector financiero que está insuficientemente gravado frente a otras actividades y actores económicos, mientras la irresponsabilidad de algunas de sus prácticas está en el origen de la crisis financiera y económica, cuyo impacto está sufriendo los ciudadanos corrientes. Es decir, los ciudadanos comunes y corrientes que sufren los recortes en los presupuestos públicos y los habitantes de los países más pobres del mundo, víctimas de las graves inequidades de la economía global.

Una de las piezas más relevantes de la estrategia desarrollada fue la adopción de una imagen y nombre de campaña que tuvieran un significado para el público en general. Robin Hood forma parte de la historia británica (y europea), y permite la identificación

23. Véase Pecho Trigueros (2013), Hechos estilizados de los Impuestos sobre las Transacciones Financieras en América Latina: 1990-2012, CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias).

24. Según la revisión de Pecho Trigueros (2013) y tomando como fuente una base a datos de CIAT sobre la legislación en vigor de algunos países de ALyC, existe en Argentina un *Impuesto sobre los débitos y créditos en cuentas bancarias y otras operaciones*. En Bolivia figura un *Impuesto a las Transacciones Financieras*, en Colombia existe un *Gravamen a los Movimientos Financieros*. En Honduras existe un *Gravamen de las Operaciones en las Instituciones Financieras*. En Perú funciona un *Impuesto a las Transacciones Financieras* y en República Dominicana un *Impuesto a la Emisión de Cheques y Pagos por Transferencias Electrónicas*. Según el mismo autor, las alícuotas legales de los IDBs o los IDBAS no superan el 1,2%.

Otras variantes de ITFs están o han estado presente en los sistemas tributarios de los países de ALyC. Además, del IOF de Brasil, en Ecuador opera el *Impuesto sobre Salidas de Divisas (ISD)* que grava la salida de divisas al exterior con fines más de política monetaria; y en México el *Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo (IDE)* que grava los depósitos exclusivamente en efectivo para enfrentar informalidad.

También es muy común encontrarse en países de ALyC con impuestos de timbres. Tal es el caso de Argentina, Chile, Colombia y Nicaragua. Además, se ha podido identificar una contribución parafiscal en Panamá que toma la forma de una sobretasa sobre los préstamos personales y comerciales mayores a un determinado umbral, cuya recaudación está destinada a subsidiar, principalmente, préstamos hipotecarios preferenciales y créditos del sector agrícola. Véase Pecho Trigueros (2013), Hechos estilizados de los Impuestos sobre las Transacciones Financieras en América Latina: 1990-2012, CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias).

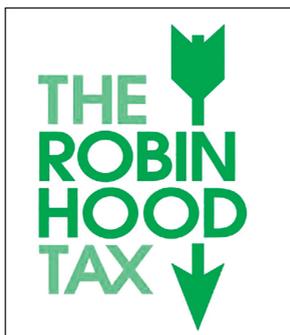


Imagen 1. Logo de la campaña.

Fuente: Tomado de la página web de la Campaña por la Tasa Robin Hood.
<http://robinhoodtax.org>

con una serie de valores que respaldan las iniciativas de la plataforma que impulsaba la aplicación de la Tasa Robin Hood. Asimismo, la imagen, por su fácil identificación permite usarle tanto en apariciones mediáticas, como en movilizaciones y a su vez dotar de cierta personalidad a la campaña.

2.3. La coalición

Para poner en marcha la campaña en el Reino Unido se organizó una coalición de más de 100 organizaciones de diverso tipo que compartían este objetivo común. En otros países en los que también se lanzó la campaña, impulsada por Oxfam Internacional, se desarrollaron plataformas similares en buena parte inspiradas en el modelo inglés. De hecho, uno de los logros de la campaña británica fue el servir de inspiración a otras plataformas nacionales que fueron creándose en Francia, Alemania, Italia, España, Canadá o Estados Unidos entre otros.

De cualquier forma, el caso del Reino Unido se destacó por la fuerte movilización que consiguió y la cantidad de recursos (sociales y económicos) que la coalición puso al servicio de la campaña²⁵. Oxfam R.U. ha estado muy implicado desde el inicio, poniendo recursos económicos y humanos al servicio de la plataforma, tanto para desarrollar las herramientas como para investigaciones y acciones de cabildeo.

A la cabeza de la misma se creó un grupo de dirección, que se encargó de llevar el liderazgo y las decisiones funcionales. Oxfam R.U. participó de dicho grupo poniendo a su disposición varios de sus profesionales. Además de ello es necesario señalar que Oxfam Reino Unido no solo pertenecía al grupo coordinador de la campaña (o grupo directivo) sino, que fue una de las organizaciones pioneras en generar la idea sobre la que se basa la campaña y en plantear los objetivos a alcanzar.

²⁵. Cambridge Policy Consultants. Op. Cit.

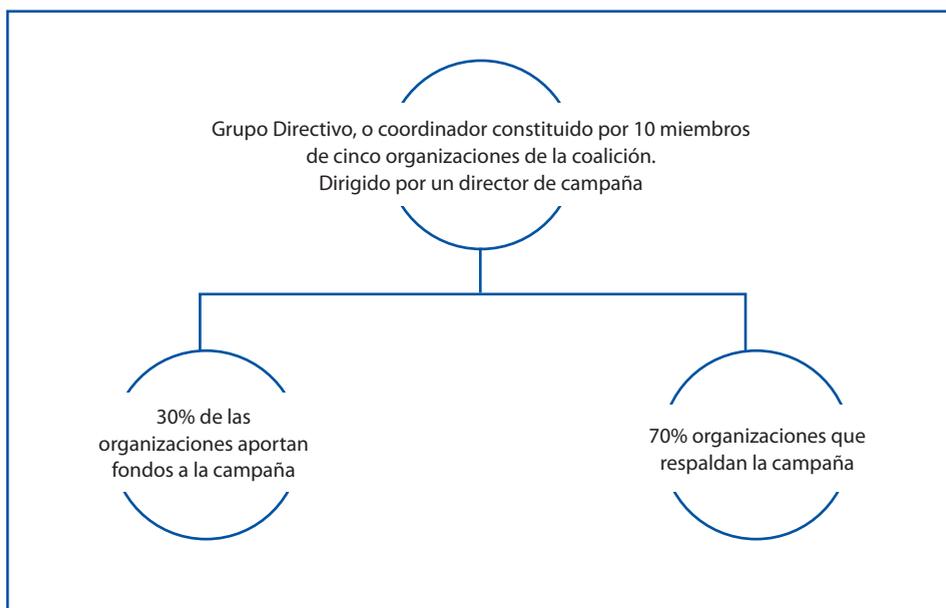


Imagen 2. Estructura de la coalición.

Fuente. Elaboración propia con información provista en entrevistas personales.

La estructura de la coalición resultó muy relevante puesto que permitió una movilización de base muy amplia, que incluía organizaciones de diferente calado: sindicales, religiosas, vecinales, ambientalistas, etc. Pero que además permitió sumar recursos y esfuerzos para una misma causa. Esta estructura de coalición que incluía organizaciones fuertes y que operan en un nivel internacional, con organizaciones locales o que operan a nivel de base, fortaleció la participación ciudadana. A su vez, permitió que colectivos de diversa naturaleza y con fines muy distintos encontraran un objetivo común y pudieran valerse de los medios generados por los que disponen de mayores recursos para hacer la campaña.

La tarea del grupo directivo o coordinador conformado por miembros de Oxfam, Stamp Out Poverty o Action Aid, Comic Relief y HIV/AIDS Alliance, tenía como principal tarea poner en marcha la campaña siguiendo un ideario breve y concertado que definía la misma. Asimismo se pusieron en marcha mecanismos de gestión y toma de decisiones ágiles y flexibles que permitieron la difusión muy amplia de la campaña y un avance rápido en la generación de acciones.

Esta flexible estructura funcional y de toma de decisiones permitió que la campaña funcionara en muy poco tiempo y que tuviera la suficiente agilidad para responder a los desafíos que se le presentaban.

2.4. El papel Oxfam R.U.

Por su parte, el papel de Oxfam R.U.²⁶ en la coalición fue central. De hecho, como ya se señaló la organización a nivel internacional y a nivel Reino Unido fue pionera en reclamar la implantación de la tasa y en generar estudios de alto nivel sobre la viabilidad e impacto de la tasa²⁷.

Para Oxfam la fiscalidad es una herramienta que permite alcanzar objetivos muy concretos como disminuir la desigualdad, dotar de transparencia al sistema financiero internacional y recaudar fondos para el desarrollo. Oxfam actúa, para la consecución de sus fines en materia de justicia fiscal, a través de campañas, cabildeo e investigación, esta última especialmente relevante para fortalecer sus demandas²⁸.

Según se recoge en una evaluación de la campaña a nivel mundial hecha a solicitud de Oxfam Internacional²⁹, los otros miembros de la coalición percibieron que el valor añadido de la participación de Oxfam R.U. en la campaña, tuvo tres énfasis: en primer lugar la experiencia de Oxfam en movilización social, en segundo lugar la fortaleza del conocimiento de Oxfam del trabajo a través de diversos medios, especialmente en redes sociales y finalmente los conocimientos de la organización sobre la dinámica de la negociación internacional.

Esto permitió que la campaña británica contara con el bagaje acumulado de una de las organizaciones más grandes del mundo en materia incidencia y campañas para el desarrollo, esto es, el paraguas que brinda Oxfam y su afiliado del Reino Unido, pero a su vez fuese suficientemente amplia y dinámica como para permitir la activa participación de numerosos socios que actúan en el ámbito local.

26. Oxfam Gran Bretaña es parte de Oxfam Internacional. Esta organización creada en 1995 (aunque sus orígenes se remontan a 1942) trabaja como confederación de 17 organizaciones presente en 92 países del mundo que comparten valores comunes y trabajan juntos en apoyo a acciones en favor del desarrollo y de garantizar los derechos de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El trabajo de Oxfam cubre ocho regiones del mundo en las que ofrece financiamiento estratégico, apoyando programas de desarrollo de largo plazo, entregando ayuda de emergencia en momentos de crisis y haciendo campañas por un mundo más justo. Oxfam provee respaldo y coordinación a las organizaciones nacionales. Sin embargo, estas tienen independencia para establecer sus estrategias y enfoques y para decidir a qué campañas se unen.

27. Entre los documentos elaborados y publicados por la campaña de Oxfam Reino Unido destacan: Dolphin, T.(2010); Financial Sector Taxes; London: IPPR; Robin Hood Tax Campaign, (2010) A Global Financial Transaction Tax for Climate Funding: Investing in Our Collective Future; Robin Hood Tax Campaign, (2011) There is an Alternative: Time for a Robin Hood Tax; Robin Hood Tax Campaign, 2011 A Financial Transaction Tax for Global Health; Robin Hood Tax Campaign, (2011) Financial Crisis 2: Rise of the Machines; Robin Hood Tax Campaign, (2012) The Robin Hood Tax: FAQs; Robin Hood Tax Campaign, (2012) Who Supports a Robin Hood Tax?; Robin Hood Tax Campaign, (2012) Financial Transaction Tax: Myth-Busting.

28. Algunos de los documentos publicados por Oxfam Internacional o sus filiales nacionales respecto a la justicia tributaria son: Cavero, T; Poinasamy, K. (2013) La trampa de la austeridad El verdadero coste de la desigualdad en Europa; Oxfam International. Gower, R, Pearce, C; Raworth, K (2012) ¿Olvidados por el G20? Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico; Oxfam International; Intermón Oxfam (2013) Una tasa contra la pobreza; Itriago, D (2011) Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza; Oxfam International.

29. Cambridge Policy Consultants (2012) financial transaction tax Campaign, Interim evaluation report.

Otro de los motivos por los cuales es importante reseñar la labor de Oxfam R.U. fue su capacidad para trasladar los mensajes de la campaña más allá de las fronteras del Reino Unido, tanto a través de la red de afiliados de Oxfam así como a través de su presencia activa en las *redes sociales* (como Twitter o Facebook). Muy pronto, se detectó que para lograr el éxito con la Tasa Robin Hood hacía falta incorporarlo tanto en la agenda política global como generar presión coordinada desde distintos países. No era posible el éxito solo desde el RU. El valor de la campaña británica fue ser capaz de inspirar a otros y lograr un trabajo muy coordinado de la sociedad civil internacional, y muy en particular de la europea.

El inspirador ejemplo de la campaña en el Reino Unido, sus mensajes, los materiales generados y el poder de la campaña en este país (especialmente gracias a su presencia en las *redes sociales*) consiguieron servir de respaldo a otras campañas nacionales que incluso ya han dado resultados concretos. Este es el caso de la adopción de la tasa a las transacciones financieras en Francia y el visto bueno del Parlamento Europeo para que 11 países europeos³⁰ avancen en la implementación de la tasa, mediante un mecanismo de *Cooperación Reforzada*³¹. Destacan especialmente los casos de Francia y Alemania que además de liderar el establecimiento de la tasa han declarado su intención de destinar parte de su recaudación al desarrollo y la lucha contra el cambio climático³².

2.5. Herramientas de la campaña

La campaña Robin Hood se caracterizó por la rapidez con la que se implementó y lanzó. Esto con el fin de aprovechar el momento oportuno que suponía el contexto que ya se ha descrito al inicio de este documento. De hecho, miembros del grupo coordinador de la campaña consultados para esta investigación, consideran que una de las cualidades de una campaña que surja de la participación de la sociedad civil es estar preparados para responder ante el momento oportuno, tal como sucedió en este caso.

La campaña se diseñó como un intento para fortalecer y legitimar la presencia de la sociedad civil, en áreas en las que su participación es indispensable, aunque no muy habitual. Esto se consiguió, no solamente, proveyendo información sobre lo que está ocurriendo a raíz de la crisis, atribuyendo responsabilidades y denunciando la inequidad del sistema financiero, sino, especialmente, "*poniendo en las manos de los ciudadanos una solución*"³³. De hecho, puede decirse que una de las características de la campaña, es que no es solo una campaña basada en la denuncia sino principalmente articulada hacia la solución. A su vez, la Tasa a las Transacciones Financieras o Tasa Robin Hood se constituyó en un instrumento que los ciudadanos querían poner en manos de los gobiernos para dotar de fondos la lucha contra la pobreza, el subdesarrollo y el cambio climático.

30. Los 11 países son Austria, Alemania, Bélgica, España, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Francia, Grecia, Italia y Portugal.

31. 22/01/2013 El Diario.es: La UE aprueba que once países avancen en la tasa de transacciones financieras.

32. Más adelante se recoge en un cuadro una aproximación al caso francés.

33. David Hillman, Director de Stamp Out Poverty y director de la coalición, en entrevista personal.



“La crisis financiera y la recesión han dejado un enorme agujero en las finanzas públicas del Reino Unido. Los empleos y los servicios públicos están en riesgo, muchos otros países desarrollados y en desarrollo se enfrentan a una lucha similar”

“La idea principal detrás de la Tasa Robin Hood es generar miles de millones de libras para luchar contra la pobreza en el Reino Unido y en el extranjero. Además de enfrentar el cambio climático y hacer más justa la tributación del sector financiero”

“Miles de seguidores de Robin Hood creen que los bancos, fondos de cobertura y el resto del sector financiero deben pagar una parte justa del desastre que ayudaron a crear”

“Un pequeño impuesto sobre el sector financiero puede generar £ 20 mil millones al año en el Reino Unido solamente”

Imagen 3. Imágenes y frases de la Campaña por la Tasa Robin Hood.

Fuente: página web de la Campaña

Además, la coalición de organizaciones trabajó en la campaña dirigiéndola a tres audiencias específicas: los políticos y tomadores de decisiones, la prensa a través de diversos medios de comunicación y el público en general, esto es, la ciudadanía.

Los mensajes de campaña para las tres audiencias eran idénticos, dado que la campaña se basa en la formulación de conceptos muy sencillos y claros. Pero utilizando medios diferenciados según cada público. Estas ideas se convirtieron en el eje de la campaña, en los medios de comunicación, entre los ciudadanos (especialmente a través de las redes sociales) y entre los políticos.

Es importante resaltar que las organizaciones incluidas en la coalición establecieron un consenso previo sobre los mensajes que debían usarse para explicar su importancia e impacto. Asimismo suscribieron un consenso sobre el monto de la tasa y las herramientas de campaña, pero no incluyeron como parte de la campaña un detalle

34. Tomadas de la página de internet de la campaña www.robinhoodtax.org.uk

específico sobre cómo deberían distribuirse los fondos obtenidos por la misma³⁵. Según apuntan los organizadores³⁶ de la coalición una discusión precipitada sobre los porcentajes de la distribución de los fondos que se obtengan en el futuro por la imposición a las transacciones podría debilitar los mensajes centrales.

Otro de los elementos de la construcción de la campaña y su imagen, tal como lo han puesto de relieve sus organizadores es el uso de un discurso de fácil comprensión y atractivo. El éxito para hablar a la ciudadanía es convertir instrumentos y debates muy técnicos en mensajes fáciles de entender que se conectan con lo cotidiano. El humor es una vía de comunicación que permite llegar más fácilmente a la gente, además permite recordar las ideas con mayor facilidad y llamar la atención de los medios de comunicación. Pero tal como advierte el coordinador de campaña *“No digas nada serio sin humor, pero tampoco digas nada de humor si no tienes algo muy muy serio detrás”*³⁷.

En este aspecto se conjugan, a decir de los organizadores, dos de los aspectos más relevantes de la campaña. Por un lado, el desarrollo de un discurso muy sencillo, fácil de recordar, pero a su vez con un importante bagaje analítico, junto con acciones de cabildeo político al más alto nivel³⁸.

Las estrategias básicas de socialización del mensaje empleadas en la campaña por la Tasa Robin Hood y en las que Oxfam R.U. aportó su relevante experiencia, incluyen anuncios en diferentes medios, incluyendo internet, envío de correo publicitario, y el reclutamiento cara a cara. Estas técnicas han sido desarrolladas y refinadas a lo largo de la campaña, fundamentalmente en aras de encontrar formas novedosas de llegar al público objetivo.

Robert Lambert³⁹ quien se ocupó junto con un equipo de los medios digitales afirma⁴⁰ que en el momento en que la campaña inició tuvo un esquema de división del trabajo muy novedoso, con el 70% de los esfuerzos dedicado a la labor a través de las *redes sociales* y el 30% a través del portal de internet. *“Si bien, hoy en día esta es una distribución de labores bastante habitual, tres años atrás no lo era”*⁴¹. La campaña apostó por la creciente influencia de las redes sociales y sus nuevas herramientas. Esto permitía una participación más activa puesto que dado el sistema viral de transmisión de contenidos las personas pueden involucrarse fácilmente en ella.

35. Aunque en Oxfam Intermón sí se ha planteado una propuesta concreta de cómo se podrían utilizar estos recursos. Véase Oxfam Intermón (2013): “Una tasa contra la pobreza”.

36. Robert Lambert, en entrevista personal en el mes de octubre de 2013.

37. David Hillman, en Entrevista personal.

38. Entre las acciones de cabildeo más relevantes están la visita y sensibilización a los miembros del parlamento británico y a los diferentes gobiernos locales de los territorios que conforman el Reino Unido, sensibilización a empresarios participantes miembros de la patronal, y la solicitud de apoyo a economistas y académicos de reconocido prestigio.

39. Digital Media Campaigns Manager, Oxfam R.U.

40. En entrevista personal.

41. Robert Lambert en entrevista realizada en el mes octubre de 2013.

Otro de los factores a los que se les dio gran relevancia en la campaña según los encargados del área de medios digitales, fue compartir de forma sistemática los resultados de las acciones, así como la actualización de la información política, entre los diferentes miembros de la coalición. De hecho, la consecución de resultados se ha usado como una herramienta más de campaña. En este caso tuvo especial repercusión la decisión del gobierno francés de implementar una tasa a las transacciones financieras. Demostró por un lado que era posible hacer una implementación nacional sin esperar a que se consiga el consenso global y por el otro sirvió de estímulo entre los participantes de la campaña.

El equipo de Oxfam R.U. rescata la importancia del ejemplo (en este caso el liderazgo francés en el establecimiento de la tasa) como motivador dentro de las campañas por la tasa a las transacciones financieras *“Muchas personas que no conocían la campaña o que no estaban seguras de que sus esfuerzos valieran la pena se animaron a firmar la petición o reproducir sus mensajes una vez vieron que se producían resultados en otros países”⁴²*.

Otra de las herramientas a la que atribuyen mayor impacto los miembros de la coalición es al video, en apoyo de la campaña realizado por un importante y muy popular actor británico Bill Nighy. El video en el que simula como un entrevistador pone en aprietos a un banquero (interpretado por Nighy) al explicar el funcionamiento de la tasa y su mínimo impacto sobre la banca frente a su gran impacto social, tuvo una gran repercusión. De hecho, en su visualización resalta especialmente la claridad con la que se explica la tasa frente a la repetida insistencia del banquero en la complejidad del tema, una de las críticas más comunes a la tasa propuesta.

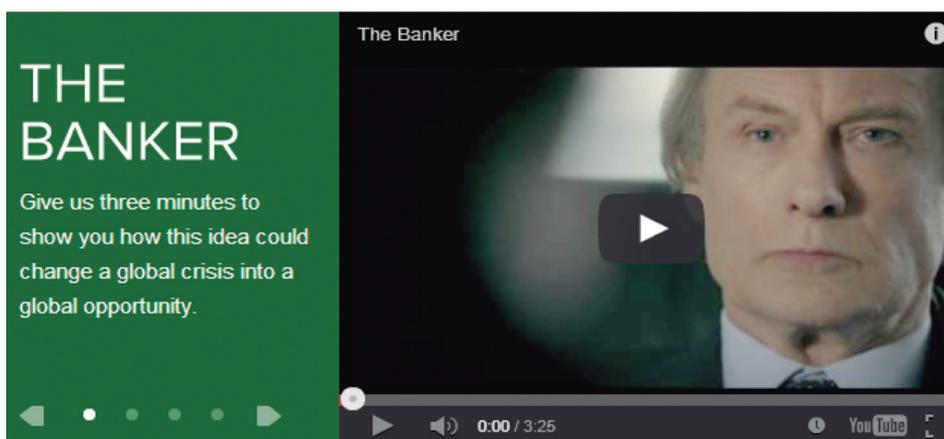


Imagen 4. Imagen del video “The banker” (el banquero).

Fuente: Enlace en YouTube: <http://www.youtube.com/watch?v=qYtNwmXKlVM>

42. Guppi Bola, Coordinadora Internacional de Campañas, Oxfam R.U., en entrevista personal realizada en el mes de octubre de 2013.

El hecho de contar con figuras de renombre apoyando la campaña es también una importante ventaja, en el caso del video la aparición de una figura apreciada por el público le da una gran popularidad. Un hecho interesante que se sumó a los esfuerzos de la campaña fue el respaldo a la tasa por las transacciones financieras que dieron empresarios, financieros y emprendedores como Bill Gates, George Soros, Warren Buffet o la carta firmada por 1.000 economistas entre los que destacan el premio nobel Paul Krugman y otros economistas como Jeffrey Sachs. Estos apoyos a pesar de no estar directamente ligados a la campaña ayudaron a dar relevancia a la idea propuesta y romper el imaginario de que se trataba tan solo de una idea utópica impulsada por grupos del sector ciudadano, sin respaldo de economistas que la legitimaran.

2.6. Logros de la campaña

Si bien los objetivos en el Reino Unido aún no se han alcanzado, dado que el gobierno británico no ha previsto hasta ahora poner en marcha una tasa cuyos recursos sean utilizados como la que la campaña reclama, sí que se deben valorar los resultados conseguidos hasta ahora. Entre estos destacan la capacidad de la coalición para situar el tema de una forma efectiva en la agenda pública, haciendo que los tomadores de decisión lo incluyeran frecuentemente en sus discusiones⁴³; conseguir un notorio apoyo ciudadano, como por ejemplo el respaldo en medios como la web de la campaña Facebook o Twitter y la repercusión mediática es uno de los mayores avances⁴⁴.

Tabla 2. Resultados de la campaña en redes sociales, solo en Reino Unido a marzo de 2012

Firmas a favor de la Tasa Robin Hood en la web de la campaña	Seguidores en Facebook	Resultados en Twitter	Visualizaciones del vídeo " el Banquero "
629.696 (a noviembre de 2013)	264.443	Tweets: 4.585 Seguidores: 11.607	Parte 1: 654.592 Parte 2: 110.537

Fuente: Cambridge Policy Consultants (2012) Op. Cit. Pg 35-36.

Esto demuestra que los ciudadanos también pueden ejercer su poder para reformar un sistema injusto, a través de la participación o apoyo a plataformas organizadas de la sociedad civil. Los ciudadanos valoran la iniciativa civil y la apoyan cuando se pone en marcha⁴⁵.

Sin embargo, uno de los resultados más notables trasciende los objetivos inmediatos de la campaña. A través de su repercusión en los medios de comunicación y especialmente

43. El primer ministro de Escocia entre otros ha dado su apoyo a la tasa <http://robinhoodtax.org.uk/latest/scotlands-first-minister-backs-robin-hood-tax>

44. La búsqueda de noticias sobre la Tasa Robin Hood solo en medios del Reino Unido genera más de 3500 resultados. Resultados obtenidos a través de Google.

45. Cambridge Policy Consultants (2012) Op. Cit. Pg. 54.

a través de las redes sociales, la campaña desarrollada en el Reino Unido e impulsada a través de Oxfam internacional fue un importante apoyo para que 11 países europeos⁴⁶ decidieran en 2013 poner en marcha un mecanismo de “cooperación reforzada” para la respaldar la aplicación coordinada de una tasa al menos en esos países, al no alcanzarse el consenso para que fuera en la totalidad de la UE. Este procedimiento debe estar implementado al finalizar el año 2014 y permitirá a los Estados establecer unilateralmente una tasa a nivel nacional mientras se intenta llegar a un acuerdo para que la propuesta de establecer la tasa de forma conjunta a nivel de la Unión Europea avance.

A continuación se encuentra un análisis de la experiencia francesa en la adopción de la Tasa Robin Hood.

Cuadro 1. Adopción de la tasa a las transacciones financieras en Francia

Tal como se ha señalado, uno de los efectos más relevantes de la Campaña por la Tasa Robin Hood y especialmente del respaldo de Oxfam, es que permitió que las herramientas lanzadas para la campaña en el Reino Unido no se limitaran al ámbito doméstico y contribuyeran a los esfuerzos que realizaban el resto de afiliados de Oxfam y sus socios en otros países.

El papel del gobierno francés en este caso ha sido especialmente relevante. Desde hace cinco años viene defendiendo la aplicación de la tasa. Esto, a pesar de que en dicho periodo han pasado dos gobiernos de signo político distinto (el del conservador Nicolás Sarkozy y el del socialista François Hollande).

De hecho, Francia no solo fue el primero en impulsar la tasa a nivel de los foros de la Unión Europea sino el primer país en ponerla en marcha de manera unilateral y con un diseño parcial frente a la propuesta europea más amplia. El 1 de agosto de 2012 entró en vigor una nueva tasa a las transacciones financieras (TTF) en Francia, del 0,2% sobre los intercambios de acciones para empresas con capitalización bursátil superior a los 1.000 millones de euros. Fue aprobada en el Parlamento francés por todos los grupos políticos durante la anterior legislatura, durante el gobierno de Nicolas Sarkozy. El actual presidente, François Hollande, por su parte, ha señalado que considera que este es apenas un primer paso. Así, se ha acordado duplicar el valor de la tasa, lo que elevaría la recaudación esperada hasta conseguir 1.600 millones de euros anuales.

Además de su interés en extender el gravamen sobre más instrumentos financieros, el gobierno francés, como líder en la implementación europea de la tasa, ha puesto un gran esfuerzo en mantener el debate abierto para conseguir que el gravamen se aplique en toda la Unión Europea. Con este simple pero efectivo gravamen, se podrían recaudar en los países

46. Alemania, Francia, Italia, España, Austria, Bélgica, Estonia, Grecia, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia.

Europeos más de 300.000 millones de euros anuales⁴⁷. El liderazgo francés se ve fortalecido por el apoyo del gobierno alemán, lo que contrasta con la férrea oposición del gobierno británico.

Es imprescindible señalar el valor que tiene como respaldo a la campaña el hecho de que un país se lance de forma unilateral y pionera en la implantación de la tasa. En primer lugar porque demuestra que es posible aplicar al menos de forma parcial sin esperar a la unanimidad de todos los países europeos y mucho menos global (lo que rompe el bloqueo de “todos o ninguno”), y en segundo lugar porque supone un respaldo a las organizaciones que están impulsando la campaña en otros países.

Otro de los aspectos que debe resaltarse del ejemplo francés es su compromiso de usar una parte de los fondos en la lucha contra la pobreza a nivel internacional. La Canciller alemana Ángela Merkel, el Presidente de la Comisión Europea José Manuel Durao Barroso y el Comisario Europeo Algirdas Semeta, se han mostrado públicamente a favor de destinar estos fondos a bienes públicos globales, como son la lucha contra la pobreza o los efectos del cambio climático.

Fuente: Elaboración propia utilizando varias fuentes.

2.7. La respuesta del Gobierno británico

El gobierno británico se ha opuesto férreamente a la aplicación de la Tasa Robin Hood en su territorio. Los representantes del gobierno insisten en que la tasa afectará el libre desarrollo de la actividad financiera y que impondrá costes que asumirán finalmente los ahorradores. De hecho, esta postura del gobierno británico ha sido uno de los principales escollos en la negociación de la tasa para su implementación a nivel de la Unión Europea.

Incluso después de que 11 países europeos pusieran en marcha el proceso de Cooperación Reforzada para implementar la tasa a las Transacciones financieras, sin esperar a que se pueda establecer a nivel europeo, el Reino Unido lanzó una ofensiva legal en la Corte Europea de Justicia, tratando de oponerse a este proceso. El argumento esgrimido por el gobierno británico y compartido por el sector financiero establecido en su territorio es que la tasa va más allá de la jurisdicción de los Estados miembros de la UE

47. Según explica Oxfam Intermón (2013): —“El modelo de tasa que se propone actualmente en la Unión Europea está basado en la propuesta de la Comisión Europea del 14 de febrero de 2013: Se aplicará un tipo mínimo del 0,1% sobre la compraventa de acciones y bonos y un 0,01% sobre productos derivados. La tasa recaerá sobre los operadores financieros (...) La propuesta deja exentas las primeras emisiones de bonos y acciones —importante instrumento financiero de las empresas para captar fondos de los mercados financieros— y también excluye fusiones y adquisiciones, de manera que las empresas puedan reestructurarse sin pagar el impuesto. Las operaciones financieras del día a día de los ciudadanos y las empresas (contratos de seguros, hipotecas, préstamos a empresas, operaciones con tarjeta de crédito, pago de servicios, ingreso y retirada de efectivo, transacciones puntuales con moneda extranjera, etc.) también quedan excluidas” —.

e interfiere con la soberanía del Reino Unido. El gobierno cree que la tasa impondría costes a las transacciones de las empresas británicas que operan en los países que van a implementar la tasa⁴⁸.

De hecho, el canciller George Osborne ha señalado: *“Gran Bretaña no quiere formar parte pero tampoco quiere quedar atrapada por los efectos de ese impuesto introducido por otros países. Seamos claros – la tasa a las transacciones financieras no es una tasa sobre los bancos o los banqueros, es una tasa sobre los pensionistas y las inversiones y ahorros de la gente... queremos estar seguros que si algunos países europeos quieren introducir este tipo de tasas pueden hacerlo pero lo hacen sin que impacte en Gran Bretaña”*⁴⁹.

El servicio legal del Consejo Europeo se ha manifestado apoyando la demanda británica aunque esta postura es meramente informativa, es decir que no obliga a tomar ningún tipo de acción, sino que únicamente emite su consejo. Por su parte, la Comisión Europea ha respondido defendiendo la tasa y su avance en los 11 países que han firmado el acuerdo de *Cooperación Reforzada*⁵⁰.

2.8. Los retos para el futuro

La campaña por la Tasa Robin Hood sigue activa en el Reino Unido. Uno de sus objetivos más inmediatos es conseguir que más decisores públicos se sumen a la iniciativa.

Evidentemente otra de las tareas inmediatas es enfrentar los ataques por parte del gobierno británico y apoyar el establecimiento del impuesto en los demás países europeos, esto además puede seguir proporcionando ejemplos concretos para respaldar argumentos en favor de la tasa.

Finalmente, a largo plazo, si se consigue una implementación de la tasa en el Reino Unido, el desafío concreto de Oxfam R.U. y de las demás organizaciones dedicadas al desarrollo internacional que pertenecen a la cooperación así como de los sindicatos

48. Intermón Oxfam (2013) señala respecto a la tasa Europea: —*“La Comisión Europea propone un diseño muy inteligente para la tasa, haciendo verdaderamente difícil la evasión fiscal mediante lo que llaman principios de residencia y de emisión. Estos principios establecen la obligatoriedad de pagar la tasa tanto a quienes tengan domicilio fiscal en los 11 países de la UE que la implantarán inicialmente, como a los productos emitidos en estos 11 países, independientemente de qué institución financiera haga la transacción o en qué lugar del mundo se ejecute. El mecanismo promoverá además la transparencia de un sistema manifiestamente opaco en la actualidad. La única posibilidad para que las entidades residentes en la UE eviten el impuesto propuesto sería renunciar a su base de clientes aquí y/o no comercializar los productos emitidos en la zona UE11. Un coste demasiado alto. Es fundamental que la tasa se aplique, como propone la Comisión, a una amplia gama de productos financieros incluyendo los derivados, evitando así excepciones que promocionen unos productos sobre otros y que sólo llevarían a un trasvase de capitales para evitar el impuesto. La aplicación de la tasa debería extenderse en un futuro próximo también a las transacciones en divisas, para abarcar así un mercado en el que la especulación genera efectos económicos y sociales muy negativos”*—.

49. 20/04/2013 BBC News: Financial transactions tax: UK launches legal challenge.

50. 11/09/2013 Euroactiv: EU institutions in legal spat over financial transaction tax.

británicos (que son activos socios de los programas de cooperación al desarrollo) es conseguir que el dinero se destine a financiar el desarrollo (especialmente para apoyar a la población de aquellos países más afectados por las inequidades del sistema financiero y económico).

A continuación, se introduce, de forma complementaria un breve análisis de los resultados del cabildeo de Oxfam R.U hacia el gobierno británico aprovechando la oportunidad política por asumir la presidencia del G8 durante 2013.

3. Cabildeo hacia el gobierno británico en la reunión del G8 en 2013

La lucha contra los paraísos fiscales y la opacidad del sistema fiscal y financiero internacional que facilitan la evasión y elusión fiscal es otro de los elementos clave de las demandas ciudadanas por una mayor Justicia Fiscal. Para poner fin a la evasión y elusión fiscal es necesario abordar reformas que avancen hacia una mayor transparencia en distintos ámbitos⁵¹.

Según Tax Justice Network, hasta 32 billones de dólares están escondidos en las zonas que operan como paraísos fiscales en el mundo⁵². Más aun, por cada euro que los países en desarrollo reciben como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), salen 10 de forma ilícita, lo que , supone una pérdida enorme de recursos potencialmente gravables para los países que lo sufren⁵³. La existencia de paraísos fiscales agudiza la desigualdad y la pobreza, debilita la democracia, distorsiona los mercados, y promueve el crimen organizado y la corrupción. Cabe destacar que la quinta parte de los paraísos fiscales reconocidos, son territorios británicos de ultramar⁵⁴. Las relaciones entre la City londinense y estos territorios lo convierten en el principal paraíso fiscal del mundo⁵⁵.

En 2013 el Reino Unido ejerció la presidencia rotativa del G8, cuya cumbre tuvo lugar en Lough Erne entre el 17 y 18 de junio de 2013. Este hecho se convirtió en una oportunidad muy relevante para presionar por una mayor implicación de los gobiernos miembros del G8⁵⁶ en la lucha por la transparencia internacional. La presidencia británica

51. Por ejemplo: a través de estándares de intercambio de información automática entre administraciones tributarias; demandando información desglosada que permita visibilizar las prácticas de planificación fiscal agresiva; a través de la creación de registros públicos con los datos de los titulares reales y últimos de cada una de las empresas constituidas. Henry, J (2012) *The price of offshores revisited. New estimates for "missing" global private Wealth, income, inequality, and lost taxes*. Tax Justice Network Pg: 4.

53. Kar, D; Freitas, S (2012) *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010*; Global Financial Integrity; Citado en Oxfam en la cumbre de San Petersburgo: El G20 debe actuar contra la evasión de impuestos que drena a los países pobres. Nota informativa de Oxfam 05/2013.

54. Según Tax Justice Network.

55. 22/05/2013 Oxfam Internacional. Miles de millones de dinero "privado" escondidos en paraísos fiscales podrían acabar dos veces con la pobreza extrema.

56. Reino Unido, EEUU, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Rusia.

del G8 coincide con una agenda de reformas muy intensas impulsadas desde otros ámbitos globales como el G20 y la OCDE, además de una multitud de escándalos mediáticos con casos de empresas transnacionales que operando en territorio británico, abusan de los resquicios legales para evitar el pago de impuestos en el Reino Unido. Esto supuso una gran presión para el gobierno de Cameron proponiendo que la cumbre del G8 fuera el espacio para abordar medidas consensuadas hacia una mayor transparencia.

Como antecedente muy relevante en 2009, en pleno estallido de la crisis financiera y económica internacional, el G20⁵⁷ acordó acabar con el secretismo bancario y la opacidad de los paraísos fiscales, dando un mandato a la OCDE para poner en marcha un sistema de listas y clasificación de los países en función de su disponibilidad para la cooperación fiscal con otras administraciones tributarias⁵⁸. Mas aun, el Global Forum on Transparency and Exchange of Information for tax purposes de la OCDE (del que son miembros 120 países) ha emprendido ahora un proceso de revisión entre pares ("Peer Review") sobre el grado de implementación en cada país de los acuerdos de intercambio de información, que culminará a finales de 2014 y planteará recomendaciones concretas para cada jurisdicción⁵⁹.

De cualquier forma, las organizaciones de la sociedad civil denunciaron desde el principio que se trataba de avances insuficientes y desiguales, afirmando que las listas de paraísos fiscales de la OCDE han dejado de ser representativas de la situación real, no hay una acción coordinada del G20 contra esos territorios, «ni indicadores que permitan verificar si son realmente transparentes»⁶⁰. La falta de cooperación fiscal en materia tributaria es claramente un obstáculo en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal⁶¹.

En respuesta al primer problema, el G20 impulsó que se adoptara el intercambio "automático" como el estándar al que debía aspirarse en un marco de cooperación fiscal efectiva y transparente entre administraciones. En respuesta al segundo aspecto, la agenda del G8 bajo presidencia británica se centró en impulsar un acuerdo para contar con registros públicos de los beneficiarios reales últimos de las empresas⁶².

57. En concreto el informe de la reunión dice: —"Tomar medidas contra las jurisdicciones no cooperativas, incluidos los paraísos fiscales. Estamos dispuestos a desplegar sanciones para proteger nuestras finanzas públicas y nuestros sistemas financieros. La era del secreto bancario se ha acabado. Señalamos que la OCDE ha publicado hoy una lista de países evaluados por el Foro Mundial de acuerdo con la norma internacional para el intercambio de información fiscal"—.

58. Cabe recordar que no existe una definición unificada del concepto de paraísos fiscales y la OCDE se basa en tres elementos de clasificación: la nula o baja tributación, la ausencia de transparencia y medidas que impidan el intercambio efectivo de información fiscal con otras administraciones. Conclusiones de la Cumbre del G20 en Londres. Una crisis global exige una solución global. http://elpais.com/diario/2009/04/03/economia/1238709607_850215.html
59. <http://www.oecd.org/tax/transparency/>.

60. 24/10/2011 Agencia EFE: Oxfam acusa al G20 de no haber luchado lo suficiente contra el fraude fiscal http://www.finanzas.com/noticias/economia/2011-10-24/582433_oxfam-acusa-haber-luchado-suficiente.html#VwZ1CIMKQ98Vc3In

61. El sistema actual basado en acuerdos bilaterales y "on request" enfrenta a dos problemas críticos: Por un lado, son negociaciones desiguales en cuanto al poder de cada país. Por otro, por la existencia de empresas pantalla con total opacidad sobre el propietario último y real.

62. <https://www.gov.uk/government/topical-events/g8-2013>

3.1. La presión de la ciudadanía sobre el gobierno inglés

A finales de 2012 el gobierno británico no tenía un interés destacable por darle un enfoque basado en el “desarrollo y la transparencia internacional” a la reunión del G8. A pesar de que había una gran retórica respecto a la “importancia de la transparencia” no había indicios de una voluntad política concreta en favor de reformas en esta materia, ni en la política interna del Reino Unido, ni de impulsarlas a nivel internacional.

Aprovechando la oportunidad que representaba el G8 Oxfam R.U. se vinculó en una plataforma formada por diversas organizaciones en una campaña para presionar por la inclusión de temas de desarrollo y transparencia en la agenda del G8.

Oxfam R.U. era especialmente activa en temas como la transparencia en la tenencia de la tierra, entre otros, pero dada la importancia de la oportunidad, decide adherirse al grupo de trabajo sobre transparencia financiera en el que otras organizaciones británicas venían trabajando⁶³. En este sentido Oxfam venía a sumar su potencial pero se estrenaba en este tema⁶⁴.

En este caso se hizo un gran esfuerzo en aprovechar la oportunidad que representaba no solo el G8 sino el descontento social con los numerosos escándalos generados por las multinacionales que ocultan sus beneficios para evitar pagar impuestos⁶⁵.

El aspecto más destacable de la campaña por la transparencia ha sido su rápida evolución. Esta campaña ha aprovechado diferentes escenarios para su trabajo; por un lado, con una fuerte movilización social en contra de la evasión de impuestos, en este caso, generando acciones de sensibilización y a través del desarrollo de material de apoyo y mensajes para respaldar las demandas sociales. Asimismo se realizó una importante labor de cabildeo directo sobre tomadores de decisiones, y agentes económicos muy relevantes. El trabajo consistió en darles a conocer el impacto de la problemática, las acciones viables y demostrando el apoyo popular que tienen las medidas en favor de la transparencia.

La oportuna y potente campaña realizada por la plataforma de organizaciones de la sociedad civil, es sin lugar a duda uno de los aspectos más importantes para explicar

63. Entre ellas: Christian Aid, Action Aid, Save the Children, ONE y Global Witnesses.

64. Es necesario señalar que la plataforma de ONGDs conformada para apoyar los temas de transparencia en el G8, tiene un alcance internacional y no solo nacional, dado que cuando los problemas son internacionales deben incorporarse procesos de decisión globales, por ello se trabaja de forma coordinada con otras redes para conseguir lograr el impacto adecuado.

65. De hecho, tal como señala Vidal Foch: —“Casi todos los grandes escándalos financieros recientes se trenzaron en la City: desde el enmascaramiento de la contabilidad de Grecia en la oficina de Goldman Sachs, en 2002 a la quiebra del Northern Rock, pasando por los fondos ultraespeculativos Abacus colocados al Royal Bank of Scotland, antes endilgados al holandés ABN-Amro, y a su desastroso colega alemán IKB; o por el bróker que en 2011 desfalcó por la cara 1.500 millones de euros al suizo UBS” — 19/05/2013 Vidal Foch, X: Europa y el G-20 retan a los ‘búnkeres’ fiscales.

que se produjera un giro radical del gobierno británico en la formulación de la agenda para el G8⁶⁶ tal como se detalla a continuación.

3.2. Resultados de la presión hacia el gobierno británico en el G8

Como anfitrión y presidente de la Cumbre del G8 el gobierno del Reino Unido propuso la transparencia como una de las referencias temáticas del encuentro, junto con las otras dos prioridades, comercio y fiscalidad (Trade, Transparency and Tax). La elección concreta de la transparencia se fundamentó en el reconocimiento de tres aspectos de la transparencia indispensables para el desarrollo: la transparencia en la propiedad de la tierra, la transparencia de las compañías y la transparencia de los flujos de dinero.

La necesidad de lanzar un mensaje fuerte y coherente por parte de la presidencia británica del G8 con el fin de conseguir consenso en torno a las metas de transparencia, y a la coherencia de la agenda multilateral, hizo que el gobierno del Reino Unido asumiera varios compromisos unilaterales concretos muy relevantes⁶⁷. Así, el Ministro de Economía británico⁶⁸ prometió (y cumplió) crear en el Reino Unido un registro de “propietarios beneficiosos de compañías”, y señaló que espera que otras naciones del G8 se sumen a la iniciativa. Se anunció también un acuerdo con diez dependencias británicas de ultramar, incluidas las Islas del Canal, Gibraltar y Anguila, para comenzar a compartir más información sobre las ganancias de compañías extranjeras.

Por otra parte, además del plan de acción formulado por la presidencia de la Cumbre y las medidas unilaterales anunciadas por las autoridades británicas, se encargó a la Organización para el comercio y el desarrollo económico (OCDE) el informe, titulado “Un cambio radical en la transparencia fiscal”⁶⁹. El documento de la OCDE propone a los países del grupo cuatro pasos para desarrollar un modelo de intercambio de información automático entre administraciones tributarias que sea “global, seguro y eficaz en materia de costos”⁷⁰.

66. Prioridades del gobierno británico para el G8. En: <https://www.gov.uk/government/collections/g8-factsheets>

67. Los acuerdos son los siguientes: a) Apoyar a las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, así como, apoyar los Principios para una inversión agrícola responsable, b) Trabajar en asociación con los países en desarrollo, las empresas y la sociedad civil. Específicamente el Reino Unido pretende fomentar la inversión sostenible en la tierra y la gestión responsable de los recursos de la tierra, c) Impulsar mayores niveles de transparencia extractivas internacionales a través de normas de información comunes a nivel mundial y ampliando la membresía de la Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). De hecho, el Reino Unido y Francia ya se han comprometido a unirse a la EITI, d) Trabajar en asociación con los países en desarrollo, las empresas y la sociedad civil con el objetivo de fortalecer la capacidad en el sector extractivo y apoyar a los marcos existentes, e) Impulsar que se pongan a disposición de los ciudadanos una mayor cantidad de datos; que sean publicados de forma clara y gratuita en Internet.

68. 18/06/2013 Terra Noticias: Instan a países ricos a transparentar la información fiscal.

69. OCDE (2013), A step change in tax transparency. Delivering a standardised, secure and cost effective model of bilateral automatic exchange for the multilateral context, OECD Report for the G8 Summit Lough Erne, Enniskillen, June, 2013.

70. Entre los cuatro pasos propuestos se propone: promulgar una amplia legislación marco para facilitar la expansión de la red de jurisdicciones no cooperativas asociadas de un país, así como seleccionar una base legal para el intercambio de información, adaptar el ámbito de los informes y los requisitos de debida diligencia, así como coordinar la orientación a seguir, y se recomienda asimismo desarrollar estándares de tecnologías de la información comunes y compatibles. Texto del Acuerdo: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/48094024.pdf>

3.3. Una de cal y otra de arena

Para Oxfam *“El G8 ha formulado las preguntas adecuadas, pero sus respuestas han sido insuficientes”*⁷¹. En particular, de acuerdo a la organización, no atacan con suficiente fuerza la falta de regulación en los países ricos como el Reino Unido en donde el discurso político no se complementa con una práctica coherente. Dicha falta de coherencia pudo constatarse tras la reunión del G20 en septiembre de 2013, tres meses después de que tuviera lugar el G8. En esta ocasión, el Primer Ministro británico David Cameron, atacando a los señalamientos hechos durante la Cumbre del G20, aseguró en el Parlamento británico que “no consideraba posible referirse a Jersey, la Isla de Man, o el resto de los territorios de ultramar dependientes de la Corona como paraísos fiscales”. De hecho, en opinión de Cameron, los esfuerzos realizados por estos territorios para avanzar hacia la configuración de sistemas fiscales “transparentes y abiertos” habrían fructificado en los últimos años. Sin embargo, las ya señaladas críticas a los acuerdos de intercambio de información, dejan muchas dudas de que haya un verdadero avance. Los acuerdos para compartir información, como se ha dicho, operan de forma lenta, sin mecanismos claros y solo bajo petición lo cual los hace poco efectivos.

Sin embargo, es muy importante señalar que el pasado 31 de octubre de 2013, el gobierno británico siguiendo su compromiso adquirido unilateralmente en el G8, se comprometió a crear en el Reino Unido un registro de «beneficiario real último de las compañías». Este puede considerarse como uno de los mayores triunfos de la incidencia y la plataforma, pues significa que nadie puede esconderse detrás de compañías o empresas fantasmas en el Reino Unido, y que si alguien lo está haciendo, la administración tributaria tendrá conocimiento de ello⁷². Es decir, permite saber quién es el dueño último de los beneficios de las compañías para así obligarle al pago de los impuestos que le correspondan según sus ganancias.

4. Conclusiones y recomendaciones

- El análisis de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la campaña por la Tasa a las Transacciones Financieras, así como en la campaña por la transparencia dejan una lección y una experiencia muy relevante. A pesar de que no haya sido un espacio frecuente de participación ciudadana, la fiscalidad es un área que requiere incluir a la ciudadanía en su desarrollo y evolución. La ciudadanía por su parte es un actor legítimo en la construcción de sistemas fiscales justos, y como tal debe reivindicar su legítima participación en estos procesos.

71. 19/06/2013 Reacción de Oxfam a la convención multilateral del G20 sobre cooperación fiscal.

72 31/10/2013 The Guardian: Register revealing firms' true owners will be open to public, says Cameron <http://www.theguardian.com/business/2013/oct/31/public-register-firms-secret-owners-cameron>

- Otra de las lecciones relevantes de las campañas analizadas, es que, dado que las reformas sobre temas fiscales o tributarios tienen un importante nivel de complejidad, requieren un gran *expertise*. No por ello debe desincentivarse la participación de la sociedad civil. Por el contrario, es necesario rodearse de un grupo de expertos que puedan garantizar análisis adecuados y utilizar mecanismos que permitan legitimar las demandas sociales. Asimismo es importante buscar y alentar el respaldo de quienes tienen visibilidad pública y reconocimiento técnico.
- Por otro lado, al mismo tiempo que hay que contar con análisis y *expertise*, es necesario saber redactar y transmitir los mensajes para la ciudadanía, para conseguir el máximo respaldo y adhesión a las propuestas. De ahí que trabajar con herramientas como las herramientas visuales, o la creación de un concepto como “Robin Hood” y una marca potente, faciliten esta cuestión.
- Todo este trabajo resulta más fácil y viable si se trabaja en alianza. Esto es, contando con una base y estructurada de organizaciones, que entienden que el éxito no puede ser el resultado de una acción individual sino que requiere la coordinación colectiva.
- La coordinación y la formación de alianzas a su vez permite que se aprovechen de la forma más exitosa las oportunidades que surgen en la coyuntura económica y social. En el caso de la Tasa Robin Hood una idea vieja, “la crisis” fue “revestida” en un contexto nuevo.
- Ahora bien, para aprovechar las oportunidades y dar un sentido a la acción colectiva es necesario no solo denunciar, sino especialmente proponer soluciones. Hacer que los ciudadanos a través de su movilización le ofrezcan herramientas a los responsables de la política.
- Otra lección relevante es que los procesos necesitan apoyarse en ejemplos exitosos. Francia lo fue para la campaña por la TTF o Robin Hood.
- En materia operativa es indispensable crear redes de trabajo y de distribución de la información. Hoy en día uno de los activos más valiosos son las redes de transmisión de información, tanto las formales a través de los canales organizacionales como aquellas que operan a través de vías informales como las *redes sociales*. Ambas son activos que requieren una planificación y administración para que el mensaje vaya de los emisores a los receptores sin alteraciones, de forma frecuente (sin caer en excesos) y con suficiente contundencia.
- Es muy importante conocer al público objetivo y las distintas audiencias y diseñar distintas formas de llegar a ellas aprovechando diferentes herramientas. Los tomadores de decisiones, los medios y la ciudadanía deben recibir información veraz adaptada a cada tipo de audiencia.
- Es muy valiosa la creación de un conjunto de herramientas para que los ciudadanos puedan replicar la campaña por sus propios medios.
- Las campañas necesitan dinamismo en la toma de decisiones. Es muy importante crear una estructura funcional lo suficientemente operativa y representativa y con agilidad suficiente para actuar de forma oportuna aprovechando todos los medios posibles y creando reacciones inmediatas que además atraigan la atención de los medios.

Anexo I. Relación de entrevistas realizadas

Entrevistas personales con miembros de dos think tank y dos representantes de una asociación de análisis para el impacto en medios*

Alhassan Adam	Campaign Manager, Essential Services, Oxfam R.U.
Guppi Bola	Global Campaigner, Oxfam R.U.
Edward Lambert	Digital Campaigns Manager, Oxfam R.U.
David Hillman	Campaign Director, Robin Hood Tax Coalition, Director Stamp Out Poverty
Chiara Capraro	Policy Analyst, Christian Aid
Claire Fusell	Campaigns Officer, Christian Aid
Adam Musgrave	Health and Education Campaigner, Oxfam Internacional
Claire Godfrey	Policy Advisor, Oxfam U.K.

*No se citan nombres o cargos por solicitud expresa de los entrevistados.

Capítulo 6. Recomendaciones

1. Recomendaciones generales

En general, en las sociedades latinoamericanas, la ciudadanía se encuentra particularmente ausente de los debates relacionados con los temas tributarios. Se podría decir que esto es producto, fundamentalmente, de espacios de participación ciudadana insuficientes y/o poco formalizados donde canalizar demandas desde los distintos sectores de la sociedad, y de la falta de información detallada sobre el diseño y funcionamiento de los sistemas tributarios vigentes, así como por el desconocimiento de los efectos perjudiciales que los mismos tienen en la vida del ciudadano o ciudadana común (como obstáculos para la satisfacción de derechos como la salud y educación de calidad y/o como mecanismos que recrudecen desigualdades).

En este contexto, no solo se desincentiva la generación de planteamientos y deliberación sobre políticas fiscales alternativas a las existentes o establecidas por los gobiernos de turno (que en general suelen estar muy influenciadas por las élites económicas y políticas) sino que se deja en mínimos una efectiva rendición de cuentas y vigilancia ciudadana sobre el desempeño de los sistemas fiscales en su conjunto.

Dado el panorama sucintamente descrito y tomando en consideración las principales lecciones que se pueden extraer de los casos presentados en esta publicación, el Programa Eurosocial, así como otras instancias de cooperación internacional, pueden contribuir a la mejora de la calidad y los resultados de los procesos de participación ciudadana en asuntos tributarios que buscan apuntalar la equidad y justicia social en América Latina y el Caribe (ALyC), mediante las siguientes estrategias generales:

Estrategia I. Promoción de espacios de diálogo político con activa participación ciudadana

1.1. Promover reformas fiscales exige establecer una relación directa y sostenida con los decisores políticos, en estos radica la posibilidad de concretar un cambio institucional en el ámbito formal. Esto implica fortalecer la capacidad de las organizaciones y movimientos sociales para trabajar con partidos y movimientos políticos, con sus líderes y los representantes de los mismos en parlamentos y diversas instancias de gobierno. De hecho, cabe pensar en apoyar y profundizar las relaciones con organizaciones que trabajan directamente con partidos políticos, como es el caso de IDEA Internacional.

En el caso de Perú, la alianza con actores políticos que ha permitido incorporar en la agenda política y programática de estos espacios algunos de los temas trabajados por el GNPP (Grupo Nacional de Presupuesto Perú) ha sido fundamental¹. La articulación con los congresistas desde el inicio, y progresivamente con las redes de gobiernos regionales y locales ha sido elemento fundamental en el proceso de incidencia por reformas fiscales que lleva hacia adelante el GNPP desde hace varios años. De la misma forma, en el año 2011 y a partir de las reformas implantadas desde el Poder Ejecutivo peruano que redujeron espacios de participación y concertación ciudadana, el GNPP promovió alianzas con actores gubernamentales (La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales — ANGR— y la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE) y otros grupos de interés (como el Grupo de Trabajo contra la Corrupción y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social —CONADES—) para colocar en la agenda pública esta restricción.

También es necesario apoyar los procesos existentes y promover nuevos que permitan abrir un proceso de diálogo e influencia con las principales corrientes políticas existentes en la región y en cada uno de los países, vinculando los componentes fundamentales de las reformas fiscales con las matrices ideo-políticas de las diversas formaciones existentes. Lo mismo que con ámbitos regionales y subregionales como CAN (Comunidad Andina de Naciones, UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

1.2. Promover la transparencia de las instancias gubernamentales y participación del sector ciudadano en la definición de políticas fiscales, incidiendo ante los Estados para implementar mecanismos de transparencia en la definición y gestión de los recursos públicos (y robustecer los existentes), impulsar procesos de debate sobre reformas fiscales integrales (que incluyan la generación, distribución y el gasto de los recursos públicos) orientadas al desarrollo inclusivo y sostenible de los países de la región, con amplia participación de actores sociales, de instancias subnacionales, organizaciones de mujeres y jóvenes, entre otros.

1. Véase el Cuadro 4 “Grupo Nacional de Presupuesto Público en Perú” en el capítulo 1 de esta publicación: *Incidencia y reformas institucionales*.

En definitiva, es fundamental apoyar la construcción de consensos políticos que permitan hacer de las reformas fiscales unas políticas de Estado y donde tengan amplia cabida y representación sistemática movimientos, organizaciones e instituciones del sector ciudadano. En este sentido, un ejemplo interesante es la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)². La MCLCP es un espacio en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en el nivel nacional, en cada región, provincia y distrito del Perú. También, aunque excede al conjunto de experiencias descritas en este informe, cabe señalar que en Costa Rica se llevan a cabo Mesas de Diálogo amplio para debatir las bases de una nueva reforma fiscal³.

Estrategia II. Promoción de espacios amplios de diálogo y generación de contenidos técnicos

2.1. Promover espacios de trabajo y una agenda conjunta entre organizaciones e instituciones sociales y las administraciones tributarias

Uno de los aspectos más relevantes del caso de la Red de Justicia Fiscal descrito en esta publicación⁴ proviene precisamente de los espacios de interlocución contruidos entre sus miembros y las administraciones tributarias para lograr debates técnicos del más alto nivel y dar así respuesta a los vacíos de la fiscalidad a escala internacional que afectan los esfuerzos nacionales por atajar la evasión y elusión fiscal. Dichos espacios además, han legitimado a las organizaciones sociales miembros de la Red como un interlocutor válido frente a las administraciones tributarias que suelen tener reservado el “conocimiento técnico” sobre los detalles y el desempeño de las políticas tributarias. La construcción de esos espacios es una experiencia única en la región. No ha sido un proceso sencillo pero ha tenido un impacto muy reseñable.

También en el caso paraguayo se destaca la relevancia de la articulación técnica de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas con la SET (Secretaría de Estado para la Tributación). El espacio de coordinación y la complementariedad del trabajo técnico con la SET facilitaron la disponibilidad de información clave para los estudios realizados en el marco de la experiencia que lideró la alianza. Entre otras cuestiones, los estudios permitieron darle consistencia y calidad a los contenidos de la Campaña de Información y Sensibilización “Impuestos Justos para Inversión Social”. Actividad que produjo el mayor impacto⁵.

2. <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>

3. Véase http://www.elfinanciero.cr.com/finanzas/Ministerio_de_Hacienda-ministro-Edgar_Ayales-mesas-dialogo-reforma-Consolidacion_Fiscal_0_392960714.html y http://www.nacion.com/economia/politica-economica/Consolidacion_Fiscal-Ministerio_de_Hacienda-deficit_fiscal_0_1375062655.html

4. Véase el capítulo 4 de esta publicación; “Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe”.

5. Véase el capítulo 3 de esta publicación; “Paraguay: Alianza ciudadana para la transparencia y el desarrollo”.

2.2. Promover acciones de intercambio de experiencias, herramientas y lecciones aprendidas entre actores sociales, académicos, estatales de América Latina y el Caribe (ALyC) y de Europa, en procesos de reformas y pactos fiscales, a fin de generar insumos para la generación e implementación de políticas fiscales orientadas al desarrollo. En este mismo sentido, es importante apoyar el desarrollo de investigaciones regionales comparativas sobre procesos de reformas fiscales integrales y participativas en América Latina y el Caribe⁶. También es muy pertinente que se promuevan debates y análisis detallados sobre experiencias en formas de trabajo colaborativo entre los sectores académicos y estatales con organizaciones del sector ciudadano.

2.3. Promover espacios de diálogo con el sector privado

A pesar de que en términos generales se percibe al sector privado como un obstaculizador de reformas tributarias progresivas y justas, como en muchos otros casos, éste no es una masa homogénea y deben aprovecharse al máximo los posibles esfuerzos conjuntos para incidir en cómo mejorar el desempeño de las políticas tributarias de la región. Es fundamental sobrepasar esquemas ideológicos que llevados al extremo limitan el diálogo y la coordinación de acciones entre los distintos actores para presionar a los gobiernos por sistemas tributarios que mejoren en eficiencia pero también en equidad. En ciertos casos, enfrentar la eficiencia y la equidad se hace innecesario. El proyecto de la Alianza Ciudadana en Paraguay mostró que las fuerzas sociales y algunos agentes del sector empresarial pueden coincidir en la necesidad de avanzar sobre ciertas políticas tributarias: tal y como ocurrió en la demanda ciudadana por la implementación del IRP (Impuesto a la Renta Personal) que finalmente se promulgó en el año 2012.

Por otra parte, las empresas europeas tienen cada vez más presencia en la región, desde donde algunas de ellas operan con cuotas de mercado significativas. Si bien, esta estrategia en específico excede el ámbito de actuación concreta del programa Eurosocial, es pertinente que otros actores de la cooperación internacional puedan incidir frente a los gobiernos europeos para apoyar marcos de mayor responsabilidad fiscal⁷ con aplicación en los países socios de América Latina y el Caribe.

6. Un ejemplo imperfecto (dado que el alcance de los actores que participan de la iniciativa está limitado a técnicos, expertos e instancias de cooperación) podría ser OFILAC (Observatorio Fiscal de América Latina y el Caribe); <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/3/42013/P42013.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>

7. Entre otras cuestiones, el ser "fiscalmente responsable" para una empresa multinacional podría suponer: a) Reciprocidad fiscal: Pagar los impuestos que adeuda de acuerdo con y en los plazos fijados por la ley y en concordancia con sus beneficios reales. b) Ética fiscal: No hacer uso de prácticas abusivas para evadir y eludir el pago de impuestos. c) No injerencia: No utilizar el poder económico (y por ende político) para obstaculizar el diseño y la implementación de políticas tributarias progresivas y justas que deben llevar a cabo muchos países en desarrollo para atacar la desigualdad, pobreza y exclusión, y/o para influir en marcos tributarios favorables a sus intereses económicos. d) Transparencia fiscal: Informar oportunamente, de forma detallada y clara sobre cuestiones relevantes desde el punto de vista impositivo y no obstaculizar las investigaciones por fraude fiscal que llevan a cabo las administraciones tributarias.

Estrategia III. Mejora de la calidad del diseño de objetivos políticos y propuestas ciudadanas

3.1 Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las OSC (organizaciones del sector ciudadano) de análisis constante de los contextos políticos (actores, oportunidades, amenazas, etc.) vinculados a los procesos de reformas tributarias

Esto es un elemento imprescindible que se desprende de todos los casos presentados. En definitiva, cuán bien se diseñen los objetivos políticos en particular y en consecuencia las estrategias y actividades de incidencia ciudadana, depende en gran medida de lo bien y constante que se monitoree el entorno político de referencia. Este aspecto no solo se plantea como parte de la metodología utilizada para plantear procesos de incidencia⁸ sino que tal y como muestra la experiencia boliviana descrita previamente, se puede producir gran frustración y desmovilizar a una masa ciudadana muy comprometida si ésta percibe que las reformas políticas logradas están por debajo de las expectativas iniciales que generaron la movilización por las reformas.

El partido político (MAS) que canalizó la indignación y las demandas ciudadanas desde la Guerra del Gas en Bolivia (año 2003), cruciales para lograr la Ley de Hidrocarburos de 2005 finalmente promulgada, negoció con actores estatales remanentes del viejo sistema de partidos tradicionales en el país y logró acuerdos importantes que se hacen tangibles en dicha ley. Sin embargo, sin desmérito de lo que ésta ha significado para la inversión social del país, muchos de los actores sociales más comprometidos manifiestan frustración por el alcance de la misma. Para muchos de ellos se perdió una oportunidad de oro para profundizar en el alcance de los cambios y la justicia social. Para otros, lo que se logró representa la cota máxima a la que se se podía aspirar dado el contexto político del momento⁹.

3.2 Promover pensamiento crítico fortaleciendo centros de investigación y medios de comunicación alternativos ya existentes o apoyando la constitución de nuevos

La cooptación de los espacios deliberativos y generadores de opinión pública por parte de las élites económicas y políticas de los países de la región es un obstáculo a superar para las organizaciones del sector ciudadano que buscan una revisión profunda y cambios en los diseños tributarios existentes. Es decir, para las organizaciones que desean alterar el trasfondo de políticas públicas que son funcionales a ciertos sectores privilegiados. Por ello, se requiere una verdadera masa crítica (medios de comunicación, influenciadores, prescriptores y creadores de opinión, etc.) que pueda servir de contrapeso a las corrientes y posiciones políticas muy arraigadas en la región que son promovidas y respaldadas por dichos sectores, y que ayude a ganar adeptos a las nuevas

8. Véase Inspiration, Capítulo 2 "Cómo desarrollar la estrategia de incidencia política en tributación" en *Incidencia política en justicia tributaria: Kit de herramientas para la sociedad civil*; http://www.inspiration.org/sites/default/files/11-189-C_TAToolkit_Chapter2_ONLINE.pdf; referenciado en el capítulo 1 de esta publicación; "Incidencia y reformas institucionales".

9. Véase el capítulo 2 de esta publicación; "La impronta de la sociedad civil en la reforma impositiva del sector de hidrocarburos en Bolivia".

propuestas tributarias que hacen énfasis (y tratan de buscar soluciones) en los impactos que los sistemas tributarios y fiscales tienen sobre los grupos de población más vulnerables y sistemáticamente excluidos, y también sobre la clase media trabajadora. Esta también es una estrategia que excede el ámbito de actuación concreta del programa Eurosocietal. Sin embargo, otras organizaciones de cooperación podrían considerar cubrir este vacío que atenta contra la creación y fortalecimiento de sociedades más cohesionadas producto de una mayor solidaridad.

3.3. Fortalecer la capacidad propositiva de las OSC en coordinación con administraciones e instituciones públicas

En el ámbito tributario, las OSC se enfrentan a la ineludible tarea de pasar de la *indignación* a la *acción* mediante una mejora sustantiva de su capacidad propositiva. En este sentido, es conveniente que Eurosocietal pueda poner a disposición de las administraciones e instituciones públicas y organizaciones del sector ciudadano de ALyC, técnicos y académicos del entorno europeo que faciliten y acompañen el desarrollo de las propuestas fiscales conjuntas.

Las experiencias de Oxfam Reino Unido por una tasa a las transacciones financieras para combatir pobreza, de las movilizaciones en El Alto boliviano (desde la Guerra del Gas) y de la Alianza de Organizaciones Ciudadanas en Paraguay, muestran que es indispensable hacerse con propuestas técnicamente sólidas que sirvan de base para la construcción de argumentos muy bien adaptados a la realidad específica de cada grupo ciudadano que se pretende movilizar por reformas tributarias progresivas y justas. Es necesario que las OSC eleven sus demandas ante las instituciones públicas pertinentes mediante planteamientos bien fundamentados técnicamente para ganar legitimidad y espacio en el debate, capaces de rebatir las doctrinas más consolidadas que mantienen inequidades e injusticias, y que sepan explicar que dichas demandas son posibles y necesarias mediante productos educativos y comunicativos adaptados a las circunstancias de los distintos grupos de interés, en particular jóvenes y mujeres dado que suelen ser importantes catalizadores de cambio.

3.4. Apoyar el diseño de estrategias de comunicación masiva

Los casos presentados también informan sobre la necesidad de que los mensajes embebidos en los productos comunicativos y educativos sean replicados oportunamente vía medios y estrategias de comunicación masiva, redes sociales y también mediante divulgación in situ. Es decir, es necesario contar con una estrategia de comunicación masiva para sensibilizar e informar a la ciudadanía sobre los temas fiscales. Es fundamental contrarrestar la desinformación o “mala información” que hay alrededor de estos temas. Cabe destacar, que el Programa Eurosocietal cuenta con un área específica de trabajo en el ámbito de la educación fiscal y cultura tributaria¹⁰. Dichos aspectos podrían

10. La cuarta línea de acción del Plan 2013 de Eurosocietal: “Fortalecimiento de los programas de educación fiscal” incluía acciones como por ejemplo: “integración de la educación fiscal en los procesos internos de los ministerios de Hacienda, asesoramiento entre pares para elaboración de planes estratégicos, alianzas con los centros de educación

complementarse perfectamente y potenciarse con estrategias de comunicación facilitadas por tecnologías apropiadas y adaptadas a las circunstancias específicas.

El uso de redes sociales en el marco de la Campaña de Información y Sensibilización liderada por la alianza ciudadana en Paraguay facilitó la adhesión de jóvenes y la participación de grupos juveniles en la reflexión y el debate sobre el uso que se da a los recursos del Estado. Por su parte, uno de los elementos destacables de la labor de Oxfam R.U. ha sido su capacidad para trasladar los mensajes de la Campaña Robin Hood más allá de las fronteras del Reino Unido, tanto a través de la red de afiliados de Oxfam así como a través de su presencia activa en las redes sociales (como Twitter o Facebook). La campaña en el Reino Unido, a través de su estrategia de comunicación, ha logrado servir de respaldo a otras campañas nacionales que incluso ya han dado resultados concretos (como es el caso de Francia y Alemania).

En el caso de Bolivia, la estrategia del “boca a boca” en El Alto permitió a los/as vecinos/as de esta zona entender los perjuicios de la mala gestión de los hidrocarburos en el país. Instituciones del sector ciudadano como CODEPANAL (Comité de Defensa del Patrimonio Nacional), el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), CEDIB (Centro de Documentación e Información Bolivia), realizaron una importante tarea de producción de materiales populares (boletines, documentos, fotocopias) sobre el gas; así como, la divulgación in situ (en calles, plazas, ferias, parroquias de El Alto) de mensajes claros y sencillos.

Estrategia IV. Abordaje integral de proyectos de incidencia para lograr reformas tributarias progresivas y justas

Las asistencias técnicas desarrolladas desde el Programa Eurosocial en la formulación de proyectos de participación ciudadana por reformas tributarias (incidencia) deben apostar, en la medida de lo posible, por un enfoque integral. Esta integralidad debería plantearse en términos de los objetivos que se persiguen, la secuencia de cambios institucionales que deberán producirse para llegar a transformaciones profundas y sostenibles de legislaciones tributarias que recrudecen desigualdades, y considerando a la política fiscal como un todo, es decir, vinculando la política de ingresos tributarios con el uso en inversión pública.

La incidencia no es sólo un medio para cambiar las políticas públicas específicas, sino que debe ser una vía para fortalecer la sociedad civil, la ciudadanía responsable y el sistema democrático en su conjunto. Por ello, es fundamental, entre otras cuestiones,

superior, trabajo con adultos, mejora de herramientas de medición y evaluación de los programas, materiales didácticos para jóvenes, estrategias de formación en línea y estrategias de comunicación para potenciar el alcance de los programas y fortalecimiento de las estrategias con otras instituciones del Estado.” Véase Eurosocial, Plan Anual de Acción 2013. Disponible en: <http://www.slideshare.net/EUROsociAL-II/plan-anual-de-accion-2013-eurosocial>; pág. 33.

promover y fortalecer las articulaciones ciudadanas que amplíen la base social de las propuestas, los liderazgos de base y reforzar las capacidades organizativas de las organizaciones y movimientos sociales.

Por otra parte, promover reformas tributarias debe partir de la consideración y el análisis fino de los diferentes niveles institucionales¹¹ (y sus distintos horizontes de transformación) que condicionarán el éxito. Las instituciones que operan a un nivel más macro (instituciones informales asociadas a la cultura tributaria, creencias, paradigmas, estructuras sociales, etc.) tienen períodos de cambio más dilatados y reglas de funcionamiento más abstractas que las instituciones a nivel micro (por ejemplo, aquellas que definen la asignación de recursos, tal y como la política de gasto público). El punto es que las primeras suelen condicionar la factibilidad de llevar a cabo las segundas. Por lo tanto, en ausencia de la sincronía necesaria entre los niveles institucionales se pueden producir crisis de legitimidad y falta de respaldo de las reformas tributarias que se desean promover. En este sentido, las manifestaciones públicas masivas que tuvieron lugar en República Dominicana en el año 2012 para evitar el “paquetazo fiscal” no habrían sido posibles en 2004 (cuando se gesta el movimiento ciudadano por la Justicia Fiscal que promovió las manifestaciones). En los primeros años, el movimiento dominicano se centró en el establecimiento de la sociedad civil como un nuevo actor en las discusiones políticas y poco a poco ha ido haciendo un trabajo educativo para cambiar instituciones informales que mantienen al ciudadano lejos de los debates tributarios y poco movilizado por causas relacionadas¹². Desde “el año 2004 hasta el año 2010 se ha trabajado en la sombra con la ciudadanía¹³”.

4.1. Promover y fortalecer las articulaciones ciudadanas

La Red de Justicia Fiscal aglutina a un conjunto de organizaciones del sector ciudadano que saben trabajar con otros (investigadores independientes, academia, periodistas) para facilitar los procesos de cambio. Debido a esto, la Red se ha convertido en el principal vehículo de desarrollo de la agenda de Justicia Fiscal al interior de la agenda de Justicia Social que entrelaza a múltiples movimientos en América Latina y el Caribe.

Por otra parte, la alianza ciudadana en Paraguay aglutinó en torno a la demanda por la promulgación del IRP fuerzas desde varias corrientes ideológicas y eso fue factor clave de éxito. En el caso de la Campaña Robin Hood, la articulación del trabajo de organizaciones de distintos países fortalece (y es fortalecida a su vez) por las acciones que realiza Oxfam y otras organizaciones en el Reino Unido, en el marco de la campaña, para lograr que se decida implantar una tasa a las transacciones financiera para combatir

11. Para una mayor comprensión véase sección “Alcance y tipología de instituciones” en el capítulo 1 de este informe; *Incidencia y reformas institucionales*.

12. Véase el Cuadro 2 “El movimiento por la Justicia Fiscal en República Dominicana: una apuesta de largo plazo” en el capítulo 1 de esta publicación; *Incidencia y reformas institucionales*.

13. Rosa Cañete, Directora de Oxfam Intermón en República Dominicana, en entrevista realizada el 29 de octubre de 2013.

pobreza. Y se podría afirmar que la particularidad del GNPP es que se trata de un espacio amplio, con participación en igualdad de condiciones (voz, voto, propuesta) de organizaciones sociales (con amplia representatividad), sindicatos, gremios, expertos y redes de gobiernos subnacionales. Es decir, una amplia correlación de actores sociales y sindicales que le da cuerpo social a las propuestas de reforma fiscal.

4.2. Promoción y fortalecimiento de los liderazgos de base

En el caso boliviano, la ausencia de liderazgos fuertes fue una de sus virtudes (que facilitó los procesos de auto-organización de los movimientos y organizaciones sociales en los años previos a la promulgación de la Ley de Hidrocarburos en el año 2005) pero al mismo tiempo su principal límite a la hora de encauzar los resultados de la movilización ciudadana hacia una reforma política más profunda. Dicha experiencia, también puso en valor el liderazgo y la capacidad de la mujer alteña (y boliviana en general) en el diseño e implementación de las políticas públicas y como agente de cambio social y político en el país.

4.3. Fortalecimiento de las capacidades organizativas

Se hace indispensable contribuir al fortalecimiento interno de las organizaciones sociales menos estructuradas, priorizando el apoyo a procesos de transparencia y rendición de cuentas al interior de las mismas. Particularmente relevante en la experiencia del GNPP es que al interior del mismo se produce una dinámica interna democrática con agendas y prioridades consensuadas y reuniones regulares.

4.4. Incorporar elementos de fortalecimiento de cultura tributaria en los proyectos de incidencia por reformas tributarias

Es fundamental que acciones relativas a la cuarta línea de acción del Plan 2013 de Eurosocial: "Fortalecimiento de los programas de educación fiscal" se integren como una fase más en proyectos de incidencia ciudadana que buscan nuevos o cambios en los diseños tributarios vigentes.

4.5. Fortalecer conciencia colectiva sobre la relevancia de los asuntos fiscales

Un elemento distintivo de los casos boliviano y paraguayo descritos en esta publicación, es el haber logrado que el ciudadano común reconociera que los temas tributarios no son terreno exclusivo de técnicos y académicos. La campaña de la alianza ciudadana en Paraguay logró ampliar los espacios de debate sobre los temas tributarios y éstos dejaron de ser del interés y manejo de un grupo reducido de personas. La campaña contribuyó a instalar el tema tributario en la agenda de las personas, las organizaciones sociales y en los medios de comunicación en general.

En el caso de Bolivia, se logró concienciar y sensibilizar a la población sobre el impacto en sus vidas de un injusto reparto de los beneficios de la explotación hidrocarburrífera y eso fue el detonante de la indignación y la movilización posterior de los vecinos/os del El Alto. Es, además, muy importante destacar que la asunción de esta

conciencia colectiva sobre la política de hidrocarburos en los vecinos/as de El Alto contempla un quiebre de los límites de las demandas locales, sectoriales o vecinales, que da paso a la construcción de demandas y exigencia de derechos vinculados a las políticas nacionales.

4.6. Vincular las reformas tributarias al uso de los recursos públicos como una estrategia integral de redistribución de la riqueza, los ingresos y las oportunidades económicas

La propia Ley de Hidrocarburos de 2005, promulgada en Bolivia, que incrementó la participación estatal en la renta petrolera y que fue posible gracias a la gran movilización ciudadana de los años previos, incorpora normas que distribuyen inequitativamente los recursos generados por el impuesto directo a los hidrocarburos que se implementó en el marco de dicha Ley. Estas normas, sumadas a déficits institucionales de entidades nacionales y sub-nacionales para orientar y ejecutar el gasto público de modo congruente con las necesidades del país, han deteriorado el potencial redistributivo de la reforma tributaria lograda.

La ausencia de una propuesta clara sobre cómo impactarán, en términos de equidad, los recursos públicos generados de la implementación de las reformas tributarias que se promueven puede, además, crear vacíos que terminen debilitando y fragmentando la energía ciudadanía movilizada o comprometida con las causas tributarias y convertirse en el argumento principal de los detractores para obstaculizar reformas tributarias progresivas¹⁴. Esto ocurre particularmente en ALyC donde la ciudadanía en general cuestiona fuertemente el uso que los gobiernos le dan a los recursos públicos.

Tanto en el caso boliviano como en el peruano, constituye un desafío mayor de las políticas fiscales, la orientación del gasto proveniente de la renta extractiva hacia un modelo de desarrollo sostenible y de base ancha, que permita reemplazar gradualmente la renta extractiva por ingresos fiscales menos dependientes de las fluctuaciones de los precios internacionales y derivados de actividades económicas social y medioambientalmente más sostenibles.

Estrategia V. Promover la coordinación de donantes para financiar procesos de incidencia de medio y largo plazo

Si se reconoce que llegar a transformar los sistemas tributarios (y los fiscales) para incrementar su impacto en equidad y convertirlos en verdaderos coadyuvantes de oportunidades socioeconómicas para la gran mayoría de la población es una carrera de fondo, las estrategias de financiación de iniciativas en este sentido deberían ser más coherentes.

14. Es lo que la CEPAL llama reciprocidad: un mejor gasto público (eficiente, eficaz y transparente) deriva en una mayor propensión a cumplir con las obligaciones fiscales.

Por ello, la financiación debe ser lo más flexible posible y podría ser óptimo que varios donantes bilaterales y multilaterales, apoyen coordinadamente las distintas facetas y el largo proceso que supone un proceso de incidencia de reforma tributaria o fiscal¹⁵.

En este mismo orden de ideas, la financiación en cascada¹⁶ podría ayudar a capitalizar la experiencia de trabajo de organizaciones y movimientos sociales que abogan por las reformas tributarias y fiscales como una vía para la profunda transformación social y económica de los países de la región.

15. Por ejemplo, habida cuenta que la Comisión Europea en Bolivia no ha incluido los temas de políticas fiscales como prioridad de su plan de siete años (2014-2020), sería recomendable incidir ante la CE, para que ésta, en el marco de sus Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial al gobierno boliviano, pueda promover ante el Gobierno nacional, un debate abierto, participativo e integral sobre un nuevo pacto fiscal en el país. Ello, en el marco del mandato de la Ley marco de Autonomías y Descentralización, y del trabajo ya iniciado por varias organizaciones de la sociedad civil en relación al debate sobre este pacto fiscal.

16. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Financiaci%C3%B3n_en_cascada

EUROsocial es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

Este informe relata y analiza sucintamente varios casos de presión ciudadana que, utilizando distintas estrategias de incidencia, han abogado por reformas tributarias más justas.

En el **primer capítulo** se presenta un marco analítico básico de referencia sobre participación ciudadana para lograr reformas institucionales. Además, se describen brevemente las distintas actividades de incidencia política que usualmente se llevan a cabo desde el sector ciudadano: cabildeo, sensibilización, movilización ciudadana, etc. En este sentido, este capítulo finaliza con una breve referencia al trabajo que lleva a cabo la organización Grupo Nacional de Presupuesto Perú.

En el **segundo capítulo** se aborda la amplia y emotiva movilización ciudadana desarrollada en Bolivia a mediados de la década anterior que derivó en la reforma tributaria sobre el sector de los hidrocarburos con mayores efectos económicos en la historia reciente de dicho país. El **tercer capítulo** detalla las distintas facetas de la experiencia de la “Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo” que ha contribuido en los últimos tres años a instalar en la agenda pública los temas fiscales y a fortalecer las capacidades de participación e incidencia en dichos temas de líderes de organizaciones sociales y ciudadanas, especialmente jóvenes y mujeres en Paraguay.

En el **cuarto capítulo** se desarrolla un breve análisis de los primeros años de trabajo de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, que en el presente se focaliza en lograr articulaciones técnicas sólidas entre organizaciones del sector ciudadano y las administraciones tributarias para lograr reformas en la fiscalidad internacional que se ajusten a las características de los países de la región, y que sean coadyuvantes de los esfuerzos nacionales para reducir la evasión y la elusión fiscal de las grandes fortunas y de las empresas multinacionales.

El **quinto capítulo** describe de forma breve la “Campaña por la Tasa Robin Hood” en el Reino Unido. Esta iniciativa ha ayudado a elevar la demanda por la aplicación de una tasa a las transacciones financieras a nivel internacional, especialmente en el entorno europeo.

En el **último capítulo** se desarrollan recomendaciones generales para el programa Eurosocial derivadas de las lecciones que dejan los casos antes señalados.

