

9/2019

EXPERIENCIAS
para la influencia



**OXFAM EN LAC:
JUSTICIA FISCAL Y LOS DERECHOS SOCIALES,
ECONÓMICOS Y CULTURALES
TOMO I**

OXFAM EN LAC:

**JUSTICIA FISCAL Y LOS DERECHOS
SOCIALES, ECONÓMICOS Y
CULTURALES
TOMO I**

EXPERIENCIAS Y LECCIONES
APRENDIDAS EN BOLIVIA,
EL SALVADOR, PERÚ Y
REPÚBLICA DOMINICANA
Septiembre, 2019

OXFAM EN LAC
Tomo I
JUSTICIA FISCAL Y LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES
EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN BOLIVIA, EL SALVADOR,
PERÚ Y REPÚBLICA DOMINICANA

Documento elaborado por Juan Carlos Arita, basado en informes, entrevistas y reflexiones colectivas entre los equipos de Oxfam en Perú, República Dominicana, El Salvador y Bolivia, organizaciones socias, especialistas de la región y nivel global, a partir del trabajo realizado y las experiencias acumuladas en justicia fiscal, en los últimos años.

Coordinado por: Paola Miranda Oliver de Oxfam en Bolivia
Edición, diseño y diagramación: GpD Asesores
Cuidado de edición: Kyra Hamann y Paola Miranda
Cuidado de imagen y diseño: Kyra Hamann
Fotografía portada: Pablo Tosco de Oxfam en República Dominicana

ACRÓNIMOS	
PRÓLOGO	
INTRODUCCIÓN	10
OBJETIVO Y ALCANCE	11
SECCIÓN 1: ANTECEDENTES Y CONTEXTOS NACIONALES PARA LA JUSTICIA FISCAL	12
1.1 Antecedentes institucionales	12
1.2 Incidencia política	12
1.3 Justicia Fiscal: Prioridad Latinoamericana	13
1.4 El contexto regional y nacional	13
1.5 Características de los sistemas tributarios en Bolivia, El Salvador, República Dominicana y Perú	14
1.6 Estructura de la recaudación	14
1.7 Pérdidas fiscales	17
1.8 Oportunidades y retos diversos para la justicia fiscal	18
SECCIÓN 2: LAS TEORÍAS DE CAMBIO PARA INFLUIR EL DEBATE E IMPULSAR PROPUESTAS PARA LA JUSTICIA FISCAL	25
2.1 Las hipótesis del cambio	25
2.2 Las alianzas multisectoriales y multinivel para la influencia	26
2.3 Los avances y oportunidades para la sostenibilidad e impactos a escala	28

SECCIÓN 3: ELEMENTOS HABILITADORES Y VALOR AGREGADO APORTADO POR OXFAM 30

3.1 Los elementos habilitadores 30

3.2 Estrategias que generaron mejores efectos 33

3.3 La percepción del valor agregado por Oxfam 34

SECCIÓN 4: LOS RETOS ENCONTRADOS Y LOS APRENDIZAJES HACIA EL FUTURO 35

4.1 Los desafíos identificados 35

4.2 Lecciones aprendidas a partir de las experiencias nacionales 36



ACRÓNIMOS

ACOBOL	ASOCIACIÓN DE CONCEJALES DE BOLIVIA
ACUA	ASOCIACIÓN COMUNITARIA UNIDA POR EL AGUA Y LA AGRICULTURA
ACLO	ACCIÓN CULTURAL LOYOLA
AIS	ACCIÓN INTERNACIONAL PARA LA SALUD
ASGOJU	ALIANZA SOCIAL POR LA GOBERNABILIDAD Y LA JUSTICIA
CEPAL	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
COPADEBA	COMITÉ PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS BARRIALES
CDC	CENTRO PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR
CEQ	COMMITMENT TO EQUITY
CESR	CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
COLPROCE	COLEGIO DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS DE EL SALVADOR
CRI	ÍNDICE DE COMPROMISO POR REDUCIR LA DESIGUALDAD
ECAM	EQUIPO DE COMUNICACIÓN ALTERNATIVA CON MUJERES
EITI	INICIATIVA PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
FECORACEN	FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA REGIÓN CENTRAL
FES	FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESPAD	FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO
GJF	GRUPO DE JUSTICIA FISCAL
GPC	GRUPO DE PROPUESTA CIUDADANA
ICEFI	INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES
NRGI	NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE
INCIDE	INSTITUTO CENTROAMERICANO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO Y EL CAMBIO SOCIAL
INE	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
IIEE	INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
IFFI	INSTITUTO DE FORMACIÓN FEMENINA INTEGRAL
IVA	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
ISR	IMPUESTO SOBRE LA RENTA

LATINDAD	LA RED LATINOAMERICANA POR JUSTICIA ECONÓMICA Y SOCIAL
OECD	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS
ONAMIAP	ORGANIZACIÓN NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS ANDINAS Y AMAZÓNICAS DEL PERÚ
OPERA	OUTCOMES, POLICY EFFORTS AND RESOURCES TO MAKE AN OVERALL ASSESSMENT
PIB	PRODUCTO INTERNO BRUTO
PNUD	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
PROSA	PROGRAMA DE SOPORTE A LA AUTOAYUDA DE PERSONAS SEROPOSITIVAS
PSG	PRESUPUESTO SENSIBLE A GÉNERO
SAT	SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA
SUNAT	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
REDGE	RED PERUANA POR UNA GLOBALIZACIÓN CON EQUIDAD
UDAPE	UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
UNES	UNIDAD ECOLÓGICA SALVADOREÑA



PRÓLOGO

Es fundamental que en sociedades democráticas la ciudadanía pueda participar en las grandes decisiones fiscales. Es allí donde se define y concreta, o donde se niega y cercena, la realización del bien común. Lamentablemente, muy a menudo un velo técnico excluye a la mayoría de la gente de estas decisiones y permite que los sectores con más poder económico y político influyan de forma desmedida en las decisiones fiscales, llegando a moldearlas en función de sus propios intereses y en contra del interés colectivo. Los casos de corrupción asociados a manejo de los fondos públicos de las últimas décadas, entre empresarios y políticos, han hecho tambalear la legitimidad misma del Estado en muchos países de la región.

La política fiscal está en el corazón del contrato social entre ciudadanía y Estado, y debería estar también en el centro del debate sobre el bienestar colectivo. Cuando hablamos de política fiscal hablamos de qué tipo de Estado queremos, cuáles son las prioridades colectivas y quienes las deciden, así como quiénes y cuánto pagan para financiar estas prioridades.

Por esta razón, desde Oxfam hemos acompañado la lucha por la justicia fiscal y sobre todo su democratización junto con movimientos y organizaciones sociales, organizaciones de mujeres que lideran la agenda de los presupuestos públicos, periodistas de investigación o investigadores. Hemos intentado impulsar un proceso a través del cual la ciudadanía pueda construir relaciones más equitativas con el Estado, basadas en los derechos y la participación.

La fiscalidad puede y debe ser una plataforma para aumentar la conciencia pública sobre los derechos y fortalecer el compromiso cívico ayudando a romper las desigualdades en el poder. El trabajo es mucho más efectivo y sostenible cuando la lucha por la justicia fiscal se ve, no sólo como un medio para cambiar políticas públicas específicas, sino también, como un medio para fortalecer a la sociedad civil, la ciudadanía responsable y el sistema democrático en su conjunto.

Rosa Cañete Alonso

Coordinadora para América Latina y el Caribe del Programa
de Lucha contra la Desigualdad y la Captura del Estado



INTRODUCCIÓN

Las experiencias desarrolladas en los cuatro casos de estudio incluidos en el presente documento, son el reflejo de las estrategias lideradas por los equipos de incidencia y campaña de Oxfam en Bolivia, El Salvador, Perú y República Dominicana, así como el aporte determinante de algunos equipos de programas, de la plataforma regional y por supuesto de las organizaciones socias con las que se impulsaron los cambios sociales ambicionados. Este documento presenta de manera sintética, elementos importantes sobre las experiencias desarrolladas en algo más de tres años de trabajo, en el marco de la lucha por una mayor justicia fiscal, contribuyendo así a la campaña Iguales iniciada en abril 2015 y a las estrategias de los países bajo el modelo de Red Global de Influencia (WIN por su significado en inglés) desde la agenda 2020.

El contenido expuesto es producto de un proceso de sistematización, reflexión e identificación de aprendizajes que contempla dos momentos clave de trabajo; el primero referido al levantamiento de información con equipos de países y organizaciones socias de manera bilateral. Y el segundo momento, el más enriquecedor del proceso, un encuentro presencial con equipos de Oxfam en los países, la plataforma regional y organizaciones socias quienes, en dos días de trabajo reflexionaron, analizaron y conceptualizaron aprendizajes sobre las apuestas estratégicas de trabajo.

Este estudio, está dividido en tres tomos. El primero rescata el aprendizaje alcanzado desde las experiencias desarrolladas en los cuatro países, exponiendo los antecedentes institucionales y del contexto que justificaron el enfoque temático y estratégico. Al mismo tiempo, realza aspectos comunes en los cambios ambicionados y avances alcanzados para la contribución a dichos cambios en las estrategias efectivas que reportaron logros importantes, que no habrían sido posibles sin la constitución de alianzas multisectoriales y multinivel con diferentes actores y colectivos. Finalmente, este primer tomo concluye con elementos fundamentales conceptualizados como aprendizajes, que denotan el potencial de la región para la apuesta estratégica en materia de justicia fiscal.

En el segundo y tercer tomo, a partir de una mirada reflexiva y autocrítica, se ahonda en las apuestas estratégicas específicas de cada país, describiendo la teoría de cambio, logros, alianzas y las relaciones que se establecieron o que se fortalecieron. Se describe también, los desafíos del entorno y al interior de los equipos de trabajo, así como las potencialidades de cada apuesta en términos del valor agregado aportado por Oxfam y finalmente, se hace referencia a las proyecciones hacia la generación de impactos a escala y replicabilidad. El tomo 2 incluye las experiencias de Bolivia y El Salvador y el tomo 3 presenta las experiencias desarrolladas de Perú y República Dominicana.



OBJETIVO Y ALCANCE

Este documento tiene como meta resumir y compartir los aprendizajes identificados por un grupo de países de la región latinoamericana que han venido implementando estrategias de influencia, incluyendo las campañas públicas, dirigidas a cambios en los sistemas fiscales nacionales en los últimos tres años.¹ El reporte ha sido construido gracias a la colaboración de los equipos de Oxfam y organizaciones socias y aliadas que han estado impulsando la “Campaña Cambiemos las Prioridades” en República Dominicana, la estrategia de influencia en “Desigualdad, Justicia Fiscal y Género” en Bolivia, y las campañas nacionales “IGUALES” en Perú y El Salvador.

En la primera sección, se aborda los antecedentes del trabajo de Oxfam en temáticas fiscales y los contextos nacionales para el trabajo de justicia fiscal; en la segunda sección se describen las apuestas y teorías de cambio desarrolladas en los cuatro países y las alianzas que se han venido desarrollando a la fecha; en la tercera sección se identifican los avances más importantes, algunos elementos habilitadores externos e internos, las estrategias más prometedoras y las percepciones del valor agregado por Oxfam; y por último, en la cuarta sección se describen los aprendizajes identificados desde la práctica y los retos hacia adelante para alcanzar mayor impacto.

1 Aproximadamente desde inicios de 2016 a inicios 2019



SECCIÓN 1: ANTECEDENTES Y CONTEXTOS NACIONALES PARA LA JUSTICIA FISCAL

1.1 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

La aproximación de Oxfam a los asuntos de inversión pública en la región comienza desde mediados de los noventa. Durante esta década, Latinoamérica inició varios procesos sociales y políticos orientados al fortalecimiento de la participación ciudadana y la descentralización del poder político-administrativo. Las agendas post-conflicto, de retorno a la democracia y el desarrollo local y sostenible eran los escenarios de conversación entre los estados nacionales, actores no estatales y de la cooperación internacional.

Una serie de espacios e instrumentos de concertación y planificación multiactor fueron impulsados con la idea de fortalecer la gobernanza articulando a la ciudadanía y las instituciones públicas. Los presupuestos públicos locales y sub-nacionales fueron algunos de los instrumentos más utilizados para articular las demandas sociales y las responsabilidades estatales. Desde ese entonces, Oxfam comenzó trabajando con agrupaciones comunitarias, gremiales, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales desarrollando iniciativas de formación de capacidades y de incidencia para que presupuestos públicos locales, nacionales o sectoriales fueran el reflejo del pacto social, que su construcción fuera participativa, y que la ejecución se desarrollara de forma transparente y eficiente.

En la primera mitad de la década siguiente (2000-2010), el trabajo de seguimiento al presupuesto transitó de un enfoque de desarrollo local hacia lo sectorial, con énfasis en la protección de derechos sociales y colectivos dentro de la inversión pública. Los pequeños avances en la agenda de derechos sociales y económicos se vieron amenazados por las tendencias de privatización, desregulación de mercados, tratados de libre comercio y las presiones para continuar con la reducción del tamaño del aparato público.

1.2 INCIDENCIA POLÍTICA

El trabajo de incidencia política con organizaciones y movimientos sociales nacionales y regionales se orientó hacia temas más específicos relacionados a la agenda de servicios sociales como el agua, la salud, los derechos de las mujeres, la protección de los derechos laborales, la inversión en el sector rural, la reducción del riesgo de desastres, entre otros. También en esta década, en varios países (Bolivia, Brasil, Ecuador, entre otros), la llegada de gobiernos más sensibles a las necesidades de cambio social fue muy relevante para reposicionar los derechos, particularmente sociales y de participación política. Una serie de decisiones de políticas públicas de orden social y económico lograron mejorar el acceso a ingresos y servicios para poblaciones tradicionalmente excluidas en varios países de la región; con esto se contribuyó a reducir de forma global las brechas de indicadores sociales e incluso a la reducción de pobreza de ingresos. Otros países (Perú, República Dominicana, Nicaragua, entre otros) profundizaron medidas para acelerar la inversión extranjera y una mayor explotación de recursos naturales y turísticos, lo que condujo a tendencias de

crecimiento económico y, al menos desde el punto de vista macroeconómico, se mejoró el Producto Interno Bruto per Cápita.

Si bien los retos estructurales de desigualdad y pobreza han estado en la agenda de Oxfam por décadas, fue en el 2013 cuando Oxfam comenzó a abordar de manera más integral las cuestiones del financiamiento público para el acceso a los servicios sociales. El financiamiento del desarrollo y para servicios sociales básicos y universales se convirtió en el sexto objetivo del Plan Estratégico de Oxfam para el ciclo 2013-2019.

*En su análisis Oxfam dice que “En un contexto internacional de austeridad y de disminución de los flujos de ayuda es fundamental movilizar fondos nacionales e internacionales adicionales para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible. Los impuestos son un componente clave del contrato social entre el Estado y la ciudadanía. Permiten la provisión de servicios sociales básicos y universales (como atención sanitaria, educación, acceso a agua salubre, energía, gestión del riesgo de desastres, etc., que son derechos básicos de la ciudadanía), así como hacer frente a la desigualdad proporcionando recursos de forma indirecta a las personas más pobres de las comunidades, lo que las empodera”.*²

A nivel global, regional y nacional se comenzó a construir alianzas, desarrollar investigación e implementar una amplia variedad de estrategias de visibilización y posicionamiento bajo la campaña global “IGUALES”. Entre sus objetivos estaban los de colocar el debate en los espacios públicos y de toma de decisión sobre cómo la fiscalidad está conectada directamente con la pobreza y la desigualdad; y hacer propuestas sobre cómo mejorar la recaudación bajo principios de justicia y transparencia y cómo con una recaudación más justa se puede orientar a combatir la pobreza y las diferentes formas de desigualdad. Esta apuesta por el cambio también buscaba influir en las políticas y prácticas del sector privado frente a sus responsabilidades fiscales y la lucha contra la desigualdad.

1.3 JUSTICIA FISCAL: PRIORIDAD LATINOAMERICANA

En la región Latinoamérica, Oxfam incluyó como una de sus prioridades desarrollar trabajo de influencia regional y nacional para lograr sistemas fiscales suficientes y justos en su recaudación y su redistribución que posibiliten más y mejores recursos para educación, salud y protección social. Esta entrada, junto con el abordaje a los fenómenos de concentración de riqueza y captura del Estado conforman la agenda prioritaria para luchar contra las desigualdades económicas y sociales en la región. En el ámbito nacional, varios países también priorizaron los sistemas fiscales como un área de interés para vincular estrategias de la influencia, incluyendo las campañas públicas, el debate público sobre las desigualdades y las agendas de derechos sociales y económicas relevantes en sus sociedades.

1.4 EL CONTEXTO REGIONAL Y NACIONAL

Tal como lo indican estudios globales y regionales, Latinoamérica es muy heterogénea en cuanto a la evolución, composición y desempeño de los sistemas fiscales. CEPAL, en su Informe Panorama Fiscal de América

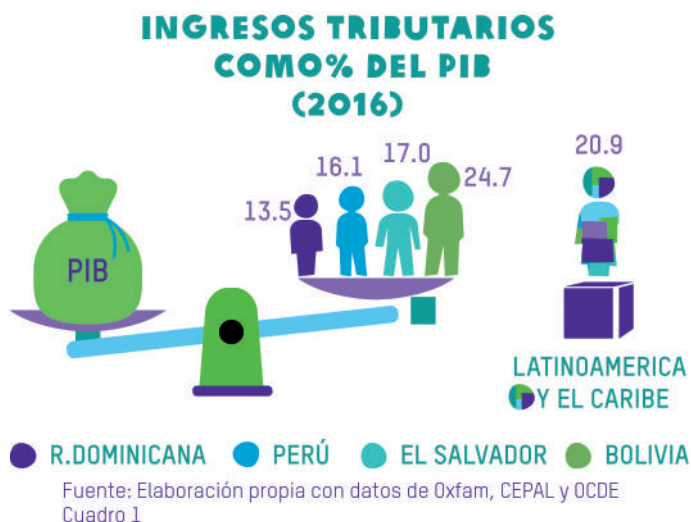
² Oxfam, “La Fuerza de las Personas Contra la Pobreza, Plan Estratégico 2013-2019”

Latina y el Caribe 2018, ubica a Perú y Bolivia dentro del grupo de países con tendencias de crecimiento económico importante, pero con una alta dependencia de ingresos basados en actividades económicas extractivas (hidrocarburos y minería). Esta condición hace que los ingresos tengan una mayor subordinación al comportamiento de los mercados globales y, por lo tanto, los hace más inestables. Por otro lado, se argumenta que la confianza en los ingresos de fuentes extractivas desestimula a los gobiernos a impulsar la mejora o generación de otras fuentes de ingreso. El mismo informe coloca a República Dominicana y El Salvador, junto con otros países de Centroamérica, en el grupo de países donde existen retos para consolidar los sistemas fiscales. Esto se explica por una combinación de factores que incluyen los altos grados de informalidad de la economía, la evasión del pago de impuestos directos e indirectos, y con tendencias a permitir mayores pérdidas fiscales como resultado de incentivos para la inversión extranjera.

1.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN BOLIVIA, EL SALVADOR, REPÚBLICA DOMINICANA Y PERÚ

Exceptuando Bolivia, el resto de los países se encuentran no solamente por debajo de la media regional, sino que junto a Panamá y Guatemala conforman el grupo de cinco países con menor carga fiscal frente al PIB. (Cuadro 1)

Es importante contrastar la recaudación con los datos de crecimiento económico en estos países. Mientras, según cifras oficiales estatales y del Banco Mundial, Perú mantuvo índices de crecimiento del PIB promedio del 6,6% entre el 2010 y 2013 y luego cayó a 2,4% en el 2014 para irse recuperando tímidamente hasta alcanzar un 3,5% en el 2019; en la República Dominicana el crecimiento del PIB se estima en un promedio real y proyectado de 5.41% para el periodo 2015-2020; y por su lado El Salvador continúa siendo el país de Centroamérica con el menor crecimiento del PIB promedio real y proyectado de 2,3% para el periodo 2013-2020. Esto muestra que, entre estos países, no hay una relación directa entre mayor crecimiento y mejor recaudación fiscal.



1.6 ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN

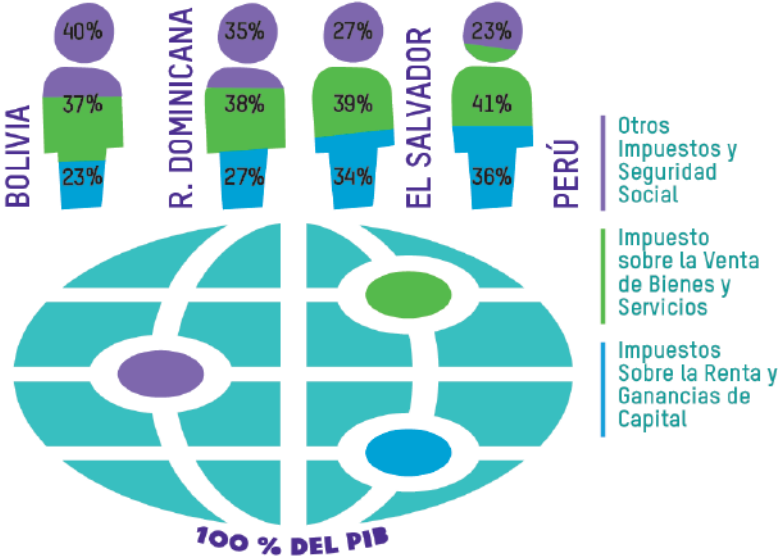
La estructura interna de la recaudación fiscal es también muy variada a nivel regional, sin embargo, entre estos cuatro países se puede confirmar que tienen sesgos a la imposición directa a través de impuestos generales y selectivos al consumo de bienes y servicios, impuestos al comercio internacional, a la propiedad,

e ingresos por cuotas de seguro social y un menor peso en instrumentos fiscales para recaudar ingresos por impuestos a la renta y ganancias de capital (Cuadro 2). Esta predominancia permite subrayar el carácter regresivo o apenas progresivo de los sistemas fiscales en este grupo de países.

En general, los ingresos por el impuesto sobre la venta de bienes y servicios rondan el 39% en los cuatro países. Perú es el país con mayor porcentaje de ingresos provenientes de la renta y el capital (41%) y Bolivia es el país con menor porcentaje de ingresos desde este rubro (37%) (Cuadro 2).

Al estudiar la composición interna de lo recaudado a través de Impuestos sobre la Renta y Ganancias de Capital, se encuentra que en Bolivia el 96% de estos ingresos provienen de sociedades y sólo el 4% de contribuciones de personas físicas. En contraste, en El Salvador la proporción de ingresos de personas físicas es del 47% y de las sociedades 39%. (Cuadro 3).

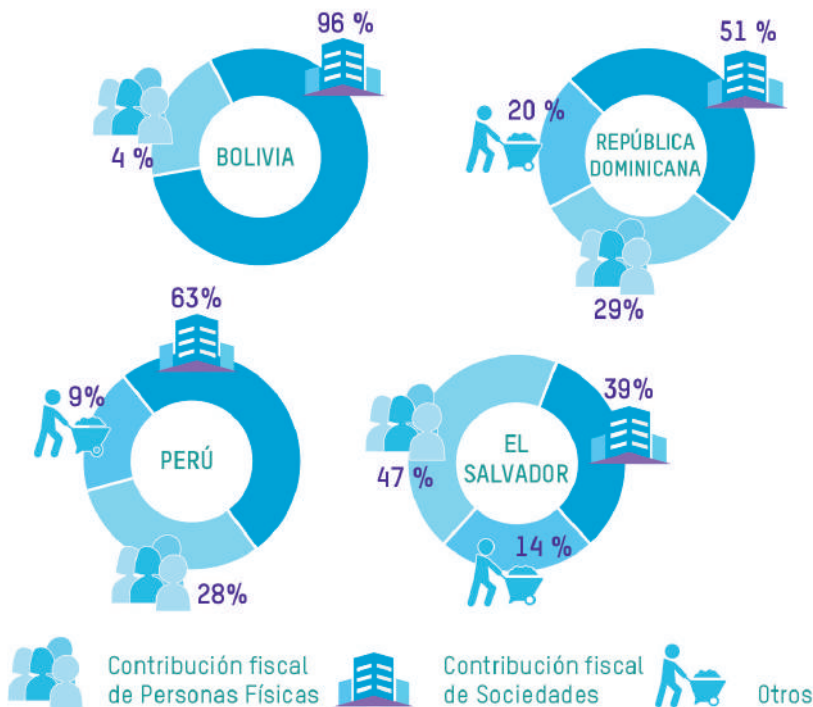
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Oxfam, CEPAL y OCDE
Cuadro 2

En este punto hay que destacar que según el Informe Panorama Fiscal de las Américas 2018, (CEPAL) “Entre las personas físicas, a su vez, la mayor parte del impuesto recae en los trabajadores asalariados, a quienes se les retiene el impuesto en el momento del pago de la remuneración, y se brinda un tratamiento más benéfico a las ganancias de capital.” P55. El análisis de CEPAL también concluye que, en general, en América Latina y el Caribe, el 10% más rico contribuye de manera efectiva solamente al 4,8% de la recaudación total. Para los cuatro países incluidos en este reporte, El Salvador (7.2%) y Perú (5.1%) alcanzan tasas ligeramente más altas que el promedio regional en recaudación efectiva, pero estas siguen siendo muy bajas comparadas con las tasas de los sistemas europeos que rondan el 21%.

CONTRIBUCIONES AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (2015)



Cuadro 3 Fuente: Elaboración propia con datos de Oxfam, CEPAL Y OCDE

1.7 PÉRDIDAS FISCALES

La eficiencia de los sistemas fiscales en la región está afectada de manera importante por las pérdidas fiscales en los diferentes tipos de impuestos y que se originan a partir del tratamiento especial vía exenciones, deducciones, devoluciones, etc. a sectores de la economía, o a grupos sociales o económicos. Esta pérdida resulta técnicamente de la renuncia a ingresos tributarios. Entre los cuatro países, incluidos en este reporte, destaca República Dominicana, donde se estima una pérdida que equivale a más del 6% del PIB (Cuadro 4).

Asimismo, se reconoce que la evasión y elusión internas e internacionales tienen también un impacto muy alto en la capacidad de mejorar la recaudación. República Dominicana y El Salvador tienen algunas de las tasas más altas de la región en términos de evasión fiscal sobre el IVA (Tabla 1).

PÉRDIDAS Y RENUNCIAS FISCALES COMO % DEL PIB (2014)



Cuadro 4 Fuente: Elaboración propia con datos de Oxfam, CEPAL Y OCDE

TABLA 1

Tasa de evasión estimada del Impuesto sobre Ventas (2014 o más reciente)

BOL	LAC	PER	ELS	RDO
20.0	27.8	30.0	34.0	35.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Oxfam, CEPAL y OCDE

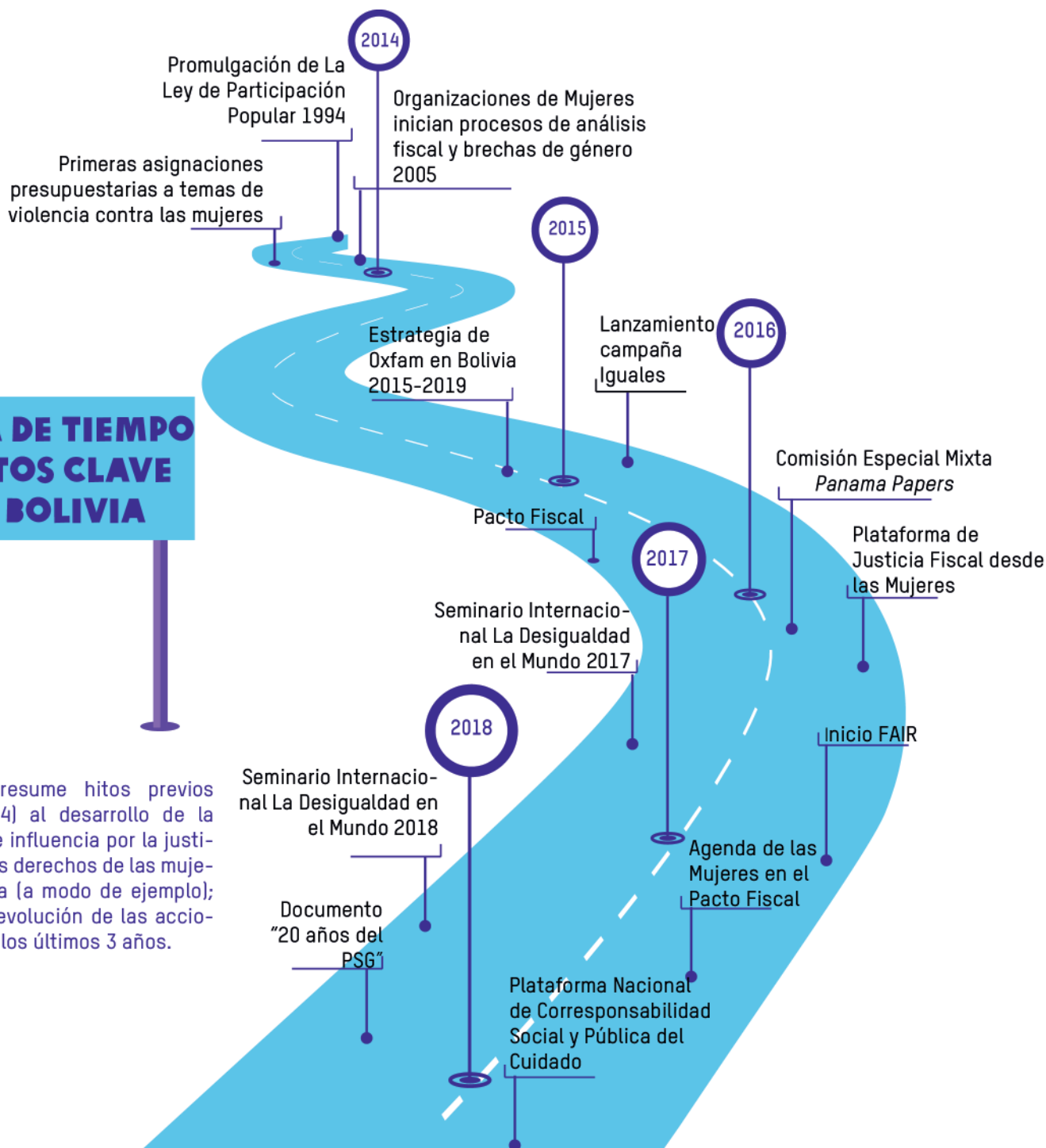
1.8 OPORTUNIDADES Y RETOS DIVERSOS PARA LA JUSTICIA FISCAL

Para Oxfam y las organizaciones socias y aliadas, las oportunidades de impulsar propuestas para la justicia fiscal han sido diferentes de un país a otro. Diversas variables políticas, sociales, económicas, culturales y de capacidades, han requerido una inversión importante en el análisis y diseño de abordajes y estrategias pertinentes para cada contexto. No obstante, se han identificado algunos elementos comunes percibidos como oportunidades para las experiencias en estos cuatro países, por ejemplo:

- Construir estrategias desde la trayectoria y experiencia de Oxfam y las organizaciones nacionales y locales, haciendo un trabajo de incidencia política con enfoque de derechos que conecta agendas locales con agendas globales. (Cuadro 5)
- Analizar las desigualdades y vincular las políticas fiscales con la agenda de derechos, particularmente con los derechos sociales, a la vez que se cuestiona la captura política y su efecto en la concentración de la riqueza.
- La identificación de oportunidades políticas de cada contexto y su articulación con procesos, debates regionales y globales relevantes al desempeño de los sistemas fiscales para la reducción de la desigualdad y la pobreza.
- La apuesta por integrar de manera más amplia y sistemática a movimientos sociales y a la población no organizada a lo fiscal como un asunto de derecho inherente a las oportunidades de desarrollo humano para cerrar las brechas de igualdad existentes.

LÍNEA DE TIEMPO E HITOS CLAVE EN BOLIVIA

La gráfica resume hitos previos (1994 - 2014) al desarrollo de la estrategia de influencia por la justicia fiscal y los derechos de las mujeres en Bolivia (a modo de ejemplo); así como la evolución de las acciones clave en los últimos 3 años.



El análisis de los equipos de país y organizaciones socias coincide en que las coyunturas han jugado un rol clave en la generación de oportunidades para posicionar el debate sobre la relevancia de la justicia fiscal para reducir las desigualdades. Los elementos coyunturales han incluido la ocurrencia de eventos externos a cada país (como la caída de precios internacionales de materias primas para Perú o la ocurrencia de huracanes en el caso de República Dominicana), así como la difusión y acceso a información con relación a denuncias internacionales y nacionales sobre la evasión fiscal, fuga de capitales o corrupción ligada a inversiones públicas (como fueron los casos de los *Papeles de Panamá* en Bolivia y Odebrecht en Perú), las movilizaciones y presiones internas en la defensa de derechos sociales (fondos de pensiones en El Salvador); y la apertura de algunos actores estatales y regionales para abordar aspectos de fiscalidad vinculadas a la desigualdad social, la transparencia, la lucha contra la corrupción y la captura política (como en el caso de CEPAL y el Gobierno del Salvador, y la OCDE en Perú).

Es así como, en la medida que Oxfam y las organizaciones han analizado los problemas y el contexto de retos y oportunidades políticas, se han configurado agendas temáticas de trabajo para vincular lo fiscal con la agenda de derechos. En el cuadro 6 se resumen las prioridades identificadas desde una perspectiva de desigualdades, el contexto de oportunidades políticas y la intencionalidad de Oxfam y las organizaciones socias para impulsar la justicia fiscal articulada a la agenda de derechos en cada uno de los países.

CUADRO 6 : CONTEXTO, OPORTUNIDADES Y APUESTAS ESTRATÉGICAS

BOLIVIA

Contexto de las Desigualdades	Oportunidades para vincular agenda de derechos y la fiscalidad	La apuesta de Oxfam y organizaciones socias
<p>Se considera que la implementación de políticas públicas redistributivas, incrementando la inversión pública y el gasto social, el aumento sostenido al salario mínimo y las transferencias monetarias directas, entre otras políticas, han contribuido a la reducción en las tasas de pobreza y desigualdad en los últimos 15 años. Sin embargo, a partir del 2011 se han estancado varios indicadores de progreso social y económico y con ello las tendencias a ritmo sostenido de reducción de pobreza y desigualdades. A pesar de las mejoras alcanzadas y el gasto progresivo en servicios básicos, salud y educación, aún no se logra eliminar diferentes formas de exclusión en el acceso a recursos para las mujeres, poblaciones indígenas y segmentos de población urbana y rural que viven en condiciones de pobreza. Esto ocurre dentro de un escenario con crecientes restricciones financieras a raíz de la reducción de ingresos provenientes del sector energético y la desaceleración del crecimiento económico regional y global.</p>	<p>En este contexto de ralentización del crecimiento económico nacional y global y de la capacidad de inversión en el gasto social, se generó una oportunidad para posicionar el debate sobre la necesidad de una nueva generación de políticas de crecimiento y redistribución que den sostenibilidad a los avances sociales y superen las brechas pendientes. La narrativa contó con insumos de información procesada a nivel del ingreso de los hogares bolivianos y el impacto de cada programa social e impuesto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.</p> <p>Se abrieron condiciones para establecer diálogo directo con tomadores de decisión de políticas públicas, así como incidir en los resultados de la inversión pública local.</p>	<p>Impulsar debates y propuestas a favor de la justicia fiscal que se traduzcan en el acceso universal a los servicios públicos de educación, salud y protección social y para fortalecer el monitoreo del presupuesto público y su asignación a políticas y programas a favor del combate contra las desigualdades, particularmente aquellas que limitan y excluyen a las mujeres. Particularmente se apostó por el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de mujeres en la medición, monitoreo de los presupuestos públicos a favor de la equidad e igualdad de género.</p>

Contexto de las Desigualdades	Oportunidades para vincular AGENDA DE DERECHOS y la fiscalidad	LA APUESTA DE Oxfam y organizaciones socias
<p>PERÚ</p> <p>El “Milagro Peruano” que alcanzó tasas de crecimiento económico arriba del 6% por varios años y contribuyó a la reducción de índices de pobreza a un 20.7% (2016) no ha logrado mantener su ritmo positivo más allá del periodo de precios altos en las materias primas, especialmente minerales; tampoco ha logrado fortalecer y consolidar las finanzas públicas en términos de ingresos tributarios o el gasto social progresivo. El sistema fiscal del país enfrenta dos desafíos: su alta dependencia del sector primario exportador de minerales que lo hace vulnerable a la volatilidad de mercados globales, y segundo, los vacíos legales y la influencia de élites económicas sobre el sistema que ejercen presiones que facilitan la concentración de la riqueza, la evasión y la elusión fiscal. Los tres pilares del gasto social (salud, educación y protección) tienen una inversión menor (como % del PIB) al promedio regional y el gasto social total como % del PIB es similar al porcentaje de los países menos desarrollados la región; esto puede ayudar a explicar por qué las brechas internas de indicadores sociales siguen siendo altas entre zonas rurales y urbanas.</p>	<p>En este escenario se encontró oportunidad en desarrollar un análisis que cuestionara las premisas del modelo económico y así promover un debate público con una narrativa progresista frente a los retos de desigualdad y la justicia fiscal en el país. Con una fuerte carga de alianzas e investigaciones, Oxfam y sus aliados organizados en el Grupo de Justicia Fiscal (GJF) identificaron la oportunidad de posicionar narrativas basadas en evidencia y alimentar un debate fiscal más abierto y accesible públicamente, también encontraron condiciones coyunturales para presionar a los actores estatales en asumir posturas y tomar decisiones políticas para reformar el sistema tributario con enfoque más progresista y transparente.</p>	<p>Promover la justicia a través de reformas integrales, transparentes y justas que fortalezcan la recaudación, reduzcan la evasión y elusión y contrarresten los privilegios y apoyen la implementación de gasto público progresista orientado a garantizar los derechos sociales, particularmente para mujeres y jóvenes, y un desarrollo inclusivo y sostenible. También se apostó a visibilizar el fenómeno de la captura política y mejorar la calidad de la participación de la ciudadanía en los debates fiscales.</p>

Contexto de las Desigualdades	Oportunidades para vincular AGENDA DE DERECHOS y la fiscalidad	LA APUESTA DE Oxfam y organizaciones socias
<p>Aunque entre el 2002 y 2012 los datos oficiales reflejaron reducciones en los índices absolutos de pobreza rural y urbana, la desigualdad siguió representando un problema muy importante en el país. Por ejemplo, en el 2016 el quintil más rico llegó a concentrar el 41% de los ingresos totales y un grupo de 160 personas concentran el 87% de la producción nacional (Oxfam, 2015). Las políticas fiscales regresivas, la fuga de capitales, la elusión y evasión siguen siendo un enorme reto para el sistema fiscal. Bajo estas tendencias es muy probable que los avances en términos de reducción de pobreza y las políticas de gasto social progresivo no puedan ser sostenidas en el mediano o largo plazo. El estado crítico de las finanzas públicas, generado por el endeudamiento público y el déficit fiscal, puso sobre la agenda pública la urgencia de una reforma fiscal y una reforma del sistema de pensiones. El debate sobre la reforma fiscal ha estado polarizado políticamente, muy tensionado por la presión de grupos con alto poder económico y una sociedad civil con poca articulación y propuesta en materia.</p>	<p>En este contexto se identificaron oportunidades para fortalecer la ciudadanía activa y trabajar con las organizaciones y movimientos sociales concentrándose en agendas de derechos sociales, económicos y culturales vinculándose a narrativas progresistas sobre justicia fiscal. A través de un trabajo cuidadoso de relacionamiento con el Gobierno de El Salvador y otros actores nacionales e internacionales, Oxfam y las organizaciones socias generaron evidencias, narrativas, y propuestas de articulación para ubicarse como un actor con una “tercera voz creíble” para aportar y apoyar los diálogos multi-actor.</p>	<p>Impulsar reformas fiscales integrales, transparentes y justas que fortalezcan la recaudación y apoyen: la implementación de gasto público progresista, sostenido y de calidad para reducir las brechas sociales y de género; la sostenibilidad de los medios de vida; y una gestión efectiva de los riesgos. Mejorar la participación de la ciudadanía en procesos y toma de decisión sobre el uso de los recursos, una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público.</p>

Contexto de las Desigualdades	Oportunidades para vincular AGENDA DE DERECHOS y la fiscalidad	LA APUESTA DE Oxfam y organizaciones socias
<p>A pesar de ser uno de los países con mayor crecimiento del PIB en la región, las brechas en el acceso a servicios sociales continúan afectando las oportunidades para miles de familias en el país. La calidad de la vivienda es un reto central para reducir las desigualdades sociales en el país, se estima que el 71% de las familias dominicanas no tienen acceso a una vivienda digna y adecuada. En el 2017, los huracanes Irma y María desplazaron más de 80,000 personas y evidenciaron, una vez más, la problemática de vivienda y sus efectos sobre familias en condiciones de vulnerabilidad. Los proyectos impulsados y la política habitacional del Estado Dominicano no están priorizando a familias de bajos ingresos económicos. Más del 60% de los proyectos habitacionales se canalizan a través de fideicomisos accesibles solamente para 20% de la población asalariada en el sector formal. Esta situación es un círculo vicioso donde se conectan las condiciones de vulnerabilidad y exposición a riesgos y la ausencia de políticas eficaces para garantizar el derecho a la vivienda.</p>	<p>Vincular el contexto de riesgos recurrentes que enfrenta la isla y las brechas en los esfuerzos estatales, en términos de calidad de inversión pública, para reducir los riesgos a desastres y garantizar el acceso a la vivienda digna. Oxfam y las organizaciones socias identificaron posibilidades para generar evidencia y narrativas que ayudaran a la redefinición de los problemas de vivienda y la exposición a los riesgos como asuntos de derechos y desigualdad. La “Declaración del Año de Fomento a la Vivienda” por parte del gobierno se visualizó como una oportunidad para sensibilizar y movilizar a la sociedad y para influir a las personas tomadoras de decisión en instituciones públicas.</p>	<p>Promover medidas progresivas del gasto público orientado a mejorar el acceso a la vivienda, paralelamente posicionar la necesidad de una mayor eficiencia en el gasto, más transparencia y rendición de cuentas desde los actores estatales. Concretamente, el objetivo fue colocar en la agenda política la reorientación del 1% del PIB anual durante 10 años y garantizar fondos para asegurar el derecho a la vivienda digna y adecuada. Se buscó visibilizar que el estado dominicano sí puede financiar el déficit de vivienda de dos millones de hogares, si toma las medidas para reorientar los recursos públicos usados para cubrir gastos superfluos, malgastados o perdidos en corrupción.</p>



SECCIÓN 2: LAS TEORÍAS DE CAMBIO PARA INFLUIR EL DEBATE E IMPULSAR PROPUESTAS PARA LA JUSTICIA FISCAL

2.1 LAS HIPÓTESIS DE CAMBIO

Aunque cada país ha diseñado su propia Teoría de Cambio, estas guardan enfoques similares entre sí. De manera general, se puede decir que la hipótesis central de cada estrategia de influencia desarrollada en Bolivia, El Salvador, República Dominicana y Perú, se basan en lo siguiente:

- A través del fortalecimiento de capacidades de mujeres, jóvenes y personas afectadas por déficits de servicios sociales, organizados y no organizados y de los movimientos de la sociedad civil, que incorporen en su agenda enfoques de incidencia para la justicia fiscal.
- Fortaleciendo las capacidades de la ciudadanía, se generarán mejores condiciones para que ellos coloquen el tema de desigualdad como prioridad de agenda pública fiscal, participe en la construcción del debate público y se logre influir en políticas para la garantía de sus derechos.
- Al mismo tiempo, con apoyo de Oxfam y socios especializados en diferentes temáticas fiscales y de derechos, se implementarán acciones de investigación con evidencia sólida, visibilización en espacios informativos, y de sensibilización.
- En alianza con otros actores sociales, mediáticos, académicos y políticos, incluyendo aliados pertenecientes a instituciones públicas y de los brazos legislativos, se logrará exigir a los organismos estatales responsables de la implementación de políticas fiscales que mejoren la calidad del gasto social y limiten el poder de las élites sobre las decisiones públicas.

Las estrategias de influencia han buscado contribuir a los siguientes resultados:

- Incrementar la participación de la ciudadanía en el análisis y propuestas relacionadas a justicia fiscal.
Posicionar y visibilizar en el espacio público los asuntos fiscales como un asunto de derecho y eje fundamental en la lucha contra la desigualdad.
- Posicionar en el debate político e institucional la necesidad de mejorar el desempeño de los sistemas fiscales y su efectividad como herramienta redistributiva.
- Movilizar a la sociedad civil y a los tomadores de decisión para impulsar reformas y mejoras en la forma de recaudar los ingresos de forma justa y mejorar el gasto progresivo.
- Avanzar en el diseño e implementación de medidas de políticas fiscales (por el lado del ingreso y del gasto) que reduzcan las desigualdades económicas, sociales y políticas, que afectan de manera distintiva a mujeres, jóvenes, grupos sociales, y comunidades en condiciones de exclusión y vulnerabilidad.

2.2 LAS ALIANZAS MULTISECTORIALES Y MULTINIVEL PARA LA INFLUENCIA

Cada país ha conducido análisis de actores y sus relaciones de poder para establecer alianzas y ajustar las estrategias de influencia (Cuadro 7). Al comparar los mapas de actores de los 4 países estudiados se les puede clasificar en seis grandes categorías:

1. **Organizaciones y movimientos sociales** que trabajan en agendas de derechos sociales y económicos. En este grupo se encuentran actores sociales que agrupan a mujeres, jóvenes y poblaciones rurales en condiciones de vulnerabilidad y exclusión del ejercicio de los derechos sociales. Estas organizaciones y movimientos sociales se ubican tanto en el nivel local como nacional y juegan un rol estratégico en el análisis, la visibilización y posicionamiento público de las propuestas. Estas organizaciones también han sido el principal vehículo para conectar con la población no organizada, las clases medias, estudiantes, etc.
2. **Centros de pensamiento y actores académicos** interesados en agendas fiscales y su relación con la agenda de derechos. En este colectivo se incluye a actores con presencia global, regional y nacional orientados a la investigación, ejercicios académicos, y la gestión de conocimiento que han apoyado la generación de evidencias y construcción de narrativas que acercan la fiscalidad con los derechos y la desigualdad. Estos actores también contribuyen al posicionamiento por su credibilidad al ser reconocidos como referentes y líderes de opinión.
3. **Medios de comunicación masiva, alternativos, y periodismo de investigación** dentro de este grupo se identifica a los medios de comunicación masiva tradicionales como la prensa escrita, televisiva y radio que han apoyado principalmente con cobertura mediática. También están consideradas las plataformas informativas alternativas y emergentes que han sido aliados estratégicos para posicionar el debate en redes sociales y promover la movilización ciudadana en acciones de influencia; junto a esto también se incluye a los actores del periodismo investigativo que ha sido esencial para la generación de evidencias, la denuncia y el relato social de los retos y oportunidades de los sistemas fiscales.
4. **Cooperación internacional** con interés en las agendas de desigualdad económica y social y la efectividad de las políticas públicas. En este sector se ubica a las agencias e instituciones del sistema de cooperación internacional bilateral y multilateral que apoyan debates globales, regionales y nacionales alrededor de la desigualdad, el financiamiento al desarrollo y la lucha contra la corrupción. Estos actores han sido muy relevantes para el posicionamiento del tema, el respaldo a las propuestas de cambio y para ejercer acciones de incidencia frente a los actores estatales.
5. **Aliados en instituciones públicas** sensibles a la justicia fiscal y la lucha contra las desigualdades. La interacción con personas e instituciones dentro del sector público ha sido importante para trascender de las propuestas al diseño de soluciones y a la implementación de iniciativas. Aquí destacan aliados a título personal e institucional como las comisiones en el ala legislativa, las instituciones y expertos técnicos dentro de las áreas de las finanzas públicas, planificación pública y fiscalidad, y tomadores de decisión dentro del ámbito sectorial y de los gobiernos centrales, sub-nacionales y locales.

6. **Equipos de la confederación Oxfam, afiliados y sus bases sociales de apoyo.** Las estrategias de influencia de los cuatro países reflejan la apuesta de Oxfam por implementar enfoques de influencia en redes globales y regionales (WIN³ por sus siglas en inglés); en la práctica esto significa conectar con actores a nivel regional y global para impulsar propuestas de cambio. La confederación y afiliados de Oxfam han contribuido al enfoque WIN facilitando las vinculaciones con actores regionales, globales y en sus sedes, así como visibilizando los casos de estos cuatro países en espacios y plataforma de incidencia y gestión de conocimiento. También han apoyado a través del apoyo técnico especializado en temas fiscales y de desigualdades, así como a través de la gestión de recursos financieros para la implementación de acciones y movilizándolo a sus bases de apoyo para las acciones de campaña pública en línea, entre otras iniciativas.

RED DE SOCIOS Y ALIADOS EN LA CAMPAÑA IGUALES EN EL SALVADOR



Cuadro 7

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y revisión documental

3 Worldwide influencing Network

2.3 LOS AVANCES Y OPORTUNIDADES PARA LA SOSTENIBILIDAD E IMPACTOS A ESCALA

Cada país tiene diferentes grados de avance en cuanto a los resultados propuestos. Los esfuerzos internos de monitoreo y evaluación dan cuenta de logros significativos y prometedores para que los sistemas fiscales vayan mejorando su efectividad y así reducir desigualdades. A la fecha los avances más importantes de las estrategias de influencia se encuentran en los ámbitos de la generación de conocimiento y de las capacidades de actores diversos que se encuentran articulados alrededor de propuestas para la justicia fiscal y la progresividad del gasto social. También en el posicionamiento del debate público y político sobre la justicia fiscal y sobre la responsabilidad del Estado por el cumplimiento de los derechos. En algunos casos, se ha logrado una mayor visibilización de la problemática de la captura política sobre las decisiones fiscales.

En base a los informes de avance y evaluaciones aplicadas por los países, se pueden identificar cinco resultados principales:

1. **Oxfam y las organizaciones socias han mejorado la incorporación del enfoque de justicia fiscal** en sus propias agendas a través del fortalecimiento de conocimientos, y el análisis propio y de otros actores; contribuyendo así a fortalecer el trabajo de incidencia política con énfasis en los derechos económicos y sociales.
2. Se han amplificado **las narrativas y mensajes en lenguaje común y accesible** y se ha incrementado la generación de acciones de respaldo y activismo ciudadano apoyando propuestas que vinculan los temas fiscales con la agenda de derechos. Esta articulación de agendas y propuestas con acción ciudadana han sido particularmente facilitadas por la creación de narrativas y el uso de estrategias de comunicación y tecnología orientadas particularmente a las audiencias jóvenes y la población no organizada.
3. **Se han fortalecido los espacios de coordinación entre actores sociales y otros sectores** para la generación evidencias, promoviendo la movilización social y las propuestas para la justicia fiscal. Las expresiones más concretas se encuentran en nuevas plataformas y redes multi-actor (sociedad civil, academia, periodismo de investigación, centros de pensamiento, cooperación internacional, etc.) que trabajan por el diálogo hacia la sociedad civil y hacia los tomadores de decisión.
4. **El abordaje de justicia fiscal en la agenda pública.** Se han posicionado otras propuestas y narrativas en un momento donde reducir el gasto público era la opción empujada por grupos de poder como único mecanismo para las reformas fiscales. Oxfam y aliados colocaron contra-narrativas para el fortalecimiento de la recaudación, reducir la evasión y la elusión y los privilegios fiscales, y mejorar el gasto progresivo para contribuir al crecimiento económico incluyente y el financiamiento a la agenda de derechos.
5. **Se han introducido en los debates políticos de los órganos del Ejecutivo y Legislativo** diferentes propuestas de las organizaciones y movimientos sociales para reformar la recaudación pública, combatir la evasión y elusión fiscal e introducir impuestos dirigidos a hacer más progresivo el sistema. Además,

se han llevado a los espacios de decisión las demandas para un gasto público que priorice los derechos sociales y económicos con enfoques progresivos.

La sostenibilidad de los resultados encuentra su mayor potencial en el alineamiento de las propuestas presentadas de reasignación de los recursos como parte del ciclo de diseño y aprobación del presupuesto nacional como en República Dominicana y Bolivia. En la misma lógica, vincular las propuestas a las discusiones de reforma fiscal en El Salvador y Perú es una estrategia para la sostenibilidad. Se puede agregar que la sostenibilidad también se ve favorecida por la creación de espacios institucionales como el Grupo de Trabajo en la Comisión de Economía en Perú o la Mesa de Donantes en El Salvador para la adopción de medidas favorables a la justicia fiscal.

Desde otros ángulos, la sostenibilidad se ve favorecida por los factores relacionados a capacidades fortalecidas y desarrolladas en actores nacionales en los cuatro países para conducir procesos de investigación, movilización e incidencia desde enfoques de desigualdad y fiscalidad y sobre el desarrollo de campañas públicas.

Las posibilidades de alcanzar impactos a una escala mayor se consideran altas, ya que se busca adaptar políticas públicas nacionales para mejorar la recaudación y mejorar políticas públicas nacionales para el financiamiento de los derechos sociales. Una restricción a esta posibilidad es la contracción financiera generada de la caída de ingresos por impuestos que provienen del sector extractivo en Bolivia y Perú y los retos para resolver el déficit fiscal en El Salvador o República Dominicana.

La replicabilidad de los resultados tiene mayores posibilidades a través de la transferencia de conocimientos, marcos teóricos, herramientas y metodologías entre las instituciones públicas y entre organizaciones sociales para los procesos de investigación, generación de datos y formulación de propuestas, que relacionen las desigualdades con las políticas fiscales y sus diferentes instrumentos.

SECCIÓN 3: ELEMENTOS HABILITADORES Y VALOR AGREGADO APORTADO POR OXFAM

3.1 LOS ELEMENTOS HABILITADORES

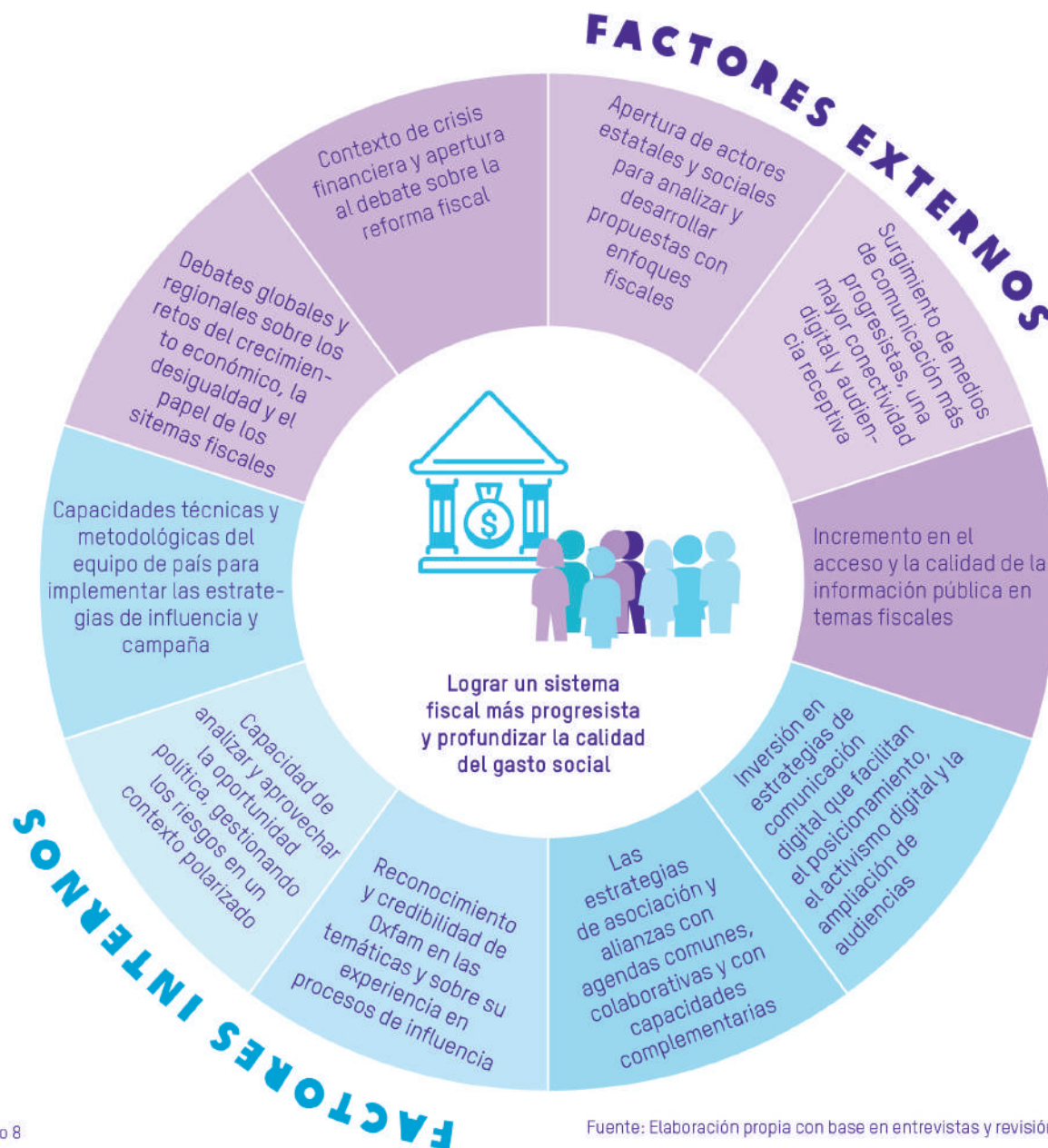
Cada contexto nacional ha ofrecido diferentes oportunidades como elementos habilitadores para las estrategias de influencia (Cuadro 8). Aunque los grados de apertura de las personas tomadoras de decisión han variado significativamente de un país a otro, sí se pueden identificar aspectos comunes en los cuatro países. El análisis de los equipos de Oxfam en la región de las organizaciones socias y aliadas indica que los factores habilitantes externos e internos se pueden agrupar en las siguientes dimensiones:

1. **Las oportunidades políticas nacionales derivadas de eventos coyunturales** que colocan la atención sobre los retos de las políticas fiscales y la desigualdad. Por ejemplo, la caída del crecimiento económico y la recaudación fiscal, las presiones fiscales y el déficit o la ocurrencia de desastres han abierto oportunidades para colocar el debate sobre la eficiencia de las políticas fiscales para la reducción de la pobreza y la desigualdad. En algunos casos, esta posibilidad ha contribuido a generar mayor apertura y disposición en actores estatales para avanzar en un debate que incluye el análisis y las propuestas desde la sociedad civil. En algunos casos más concretos ha facilitado la articulación a procesos específicos de debate de las reformas fiscales como en Perú y El Salvador o de los ciclos de formulación y aprobación del presupuesto público en Bolivia y República Dominicana. Esta oportunidad requirió adaptar las estrategias de influencia para operar “dentro” de los espacios de toma de decisión institucional.
2. **Los procesos de debate a nivel global y regional**, como por ejemplo los Foros de Davos y otros espacios globales y regionales promovidos por la OCDE y CEPAL, que están abordando los retos del crecimiento económico y la desigualdad y que generan recomendaciones para revisar las políticas y fortalecer los sistemas fiscales con enfoques redistributivos han sido positivos para la apertura de actores nacionales. Estos espacios contribuyen con evidencias sólidas y propuestas globales que apoyan iniciativas nacionales. Otra forma de debate global que ha sido habilitadora, es la exposición mediática internacional de casos de corrupción, evasión y elusión fiscal como los Papeles de Panamá y los casos de la Constructora Odebrecht que van facilitando que se retome, desde los órganos estatales, a veces con apoyo técnico internacional, la discusión sobre las reformas fiscales necesarias para mejorar la recaudación, la transparencia y contrarrestar la evasión y la elusión fiscal.
3. **La capitalización de la experiencia temática y técnica acumulada en las organizaciones y movimientos sociales** trabajando con campañas públicas y otras estrategias de influencia para posicionar agendas temáticas y sectoriales. Este capital político y social se vinculó con **el interés y capacidad de articulación con actores en otros sectores (académico, investigativo, mediático, de asistencia técnica, etc.)** trabajando en las temáticas relacionadas a las desigualdades y debates fiscales a nivel nacional, regional y global. Con estas articulaciones se ha logrado concatenar agendas sectoriales con un

enfoque fiscal, relevar al sistema fiscal como un ámbito para la incidencia integrar políticas fiscales progresistas para una mejor redistribución social, económica y política.

4. **La vinculación y alianzas con actores nacionales, regionales y globales con capacidades para el desarrollo de investigación especializada** que se conecta con centros de pensamiento, academia, medios de comunicación, y que es capaz de brindar evidencia y datos desde una narrativa social progresista. Esta capacidad ha sido estratégica para colocar el debate entre el ámbito social, técnico y político contribuyendo a la generación de contenido mediático y a la alimentación de las estrategias comunicativas para la incidencia hacia las personas tomadoras de decisión.
5. **El surgimiento de medios de comunicación alternativos con perfil más progresista**, que utilizan estrategias digitales y que operan de forma dinámica con las audiencias. A su vez, las audiencias identifican como alternativas de información frente a la fuerte concentración de medios y control por parte de las élites. La existencia de estos nuevos medios fortaleció la estrategia de comunicación digital de la campaña, impulsando el alcance más amplio de audiencias, estimulando la movilización de la ciudadanía no organizada y aportando nuevas herramientas para canalizar la voz y propuesta social.
6. Un aspecto importante en la dimensión institucional es que en la mayoría de los casos es que **existen ahora mejores condiciones para el acceso a la información pública**. Estas mejoras están respaldadas por una serie de políticas e instrumentos orientados a fortalecer el acceso a datos, la transparencia y la rendición de cuentas. Si bien estos mecanismos siguen presentando brechas de actualización y calidad de los datos, sí han jugado un rol importante para respaldar la evidencia y datos incluidos en las investigaciones, en los mensajes para la comunicación masiva y propuestas desde sociedad civil.
7. La **experiencia técnica tanto en fiscalidad como en estrategias de influencia, recursos humanos y financieros y el reconocimiento público** de Oxfam y de las organizaciones socias como actores legitimados para abordar temas de desigualdad, justicia fiscal y para desarrollar estrategias de influencia, incluyendo campañas públicas.

ELEMENTOS HABILITADORES PARA EL TRABAJO DE INFLUENCIA EN JUSTICIA FISCAL EN EL SALVADOR



3.2 ESTRATEGIAS QUE GENERARON MEJORES EFECTOS

La valoración de los equipos de Oxfam y organizaciones socias es que las estrategias han sido más efectivas cuando son pertinentes al contexto y a las necesidades de los actores; cuando las acciones se refuerzan mutuamente hacia objetivos comunes. Las reflexiones indican que las estrategias que generaron mejores resultados son:

- **La vinculación y alianza diversificada con actores nacionales del sector de sociedad civil, particularmente con mujeres, jóvenes, centros de pensamiento y el periodismo de investigación** para desarrollar capacidades, profundizar en el abordaje de las desigualdades y la fiscalidad, y el desarrollo de agendas comunes. Estas alianzas no sólo fortalecieron los procesos de investigación, de debate, de diálogo con las instituciones públicas y nuevas audiencias, sino que también han generado propuestas legitimadas y un legado en las capacidades y el desarrollo de nuevas alianzas para la incidencia a futuro.
- **Invertir en la generación y difusión de evidencias para respaldar el posicionamiento de Oxfam y las organizaciones socias como referentes en la materia.** Implementando acciones de formación que alimenta el dominio técnico y temático del equipo de Oxfam y de las organizaciones socias y aliadas; impulsando acciones de investigación y gestión de conocimiento que proveen datos y argumentos que respaldan las narrativas y las propuestas que se presentan a las personas tomadoras de decisión. Así como invertir recursos financieros y humanos para generar evidencia de calidad y difundirla de manera estratégica son considerados factores importantes para tener acceso a tomadores de decisión y generar interés en los medios de comunicación.
- **La construcción de narrativas que acercan las desigualdades, los derechos sociales y económicos a los sistemas fiscales y las responsabilidades de los Estados.** Estas narrativas desde un relato social y respaldadas por evidencia sólida son consideradas una estrategia eficaz para llamar la atención de la ciudadanía, de los medios de comunicación y de las personas tomadoras de decisión. Las narrativas contribuyen a que la ciudadanía relacione su experiencia de vida con las decisiones tributarias y de gasto social y, cómo esas decisiones afectan la vida individual y colectiva en el presente y a futuro.
- Las actividades y acciones de **comunicación a través de medios de comunicación digital multimedia e interactiva y por medio de redes sociales**, que además de generar contenido y narrativas y difundir las propuestas para ser difundidas con mensajes simples y accesibles a las audiencias, también promueven nuevas formas de acción ciudadana en línea y en tiempo real entre los actores y hacia los blancos de incidencia, esto ha sido particularmente esencial para movilizar a jóvenes y ciudadanía no organizada.
- **El abordaje directo a actores en instituciones estatales, transformando una oportunidad de apertura al diálogo y de construcción de capacidades en oportunidades para el cabildeo y la incidencia política.** Este acceso favoreció el reconocimiento de Oxfam como un actor calificado para el debate,

pero, tomando en cuenta el alto grado de polarización política y desconfianza de los actores políticos y círculos de poder, también hay evidencias de que aun cuando la vinculación directa a los actores estatales abre posibles riesgos a la marca, el análisis robusto y las estrategias de gestión pueden ayudar a minimizarlos.

3.3 LA PERCEPCIÓN DEL VALOR AGREGADO POR OXFAM

Para las organizaciones socias y aliadas el valor agregado de Oxfam se distribuye en dos grandes dimensiones: una dimensión relacionada a la experiencia y capacidades técnicas y la otra dimensión relacionada a su capacidad de vincular procesos y actores desde lo local a lo global. De manera más específica se han destacado como valores agregados los siguientes aspectos:

- La **experiencia** de la organización a nivel nacional, regional y global en temáticas de fiscalidad, particularmente sobre sistemas fiscales para la agenda de derechos y el diseño de estrategias de influencia y campañas públicas.
- Las **capacidades de acceder a actores** clave en diferentes niveles desde local a lo global, **movilizar recursos** de apoyo especializado externos a Oxfam y llegar a los espacios de debate y gestión de conocimiento regional y global.
- Contribuir a mejorar el debate mediante **la investigación, la generación de evidencia y construcción de narrativas sólidas y comunicables desde una perspectiva de derechos**. La generación de herramientas como la Calculadora de la Desigualdad y Dataigualdad, así como los Estudios Globales y Regionales desarrollados y difundidos, fueron innovaciones muy valoradas para ampliar y socializar el tema. Al mismo tiempo, la capacidad de traducir esos contenidos en lenguaje accesible, en formatos innovadores y que apelen a la acción y movilización de los actores y audiencias más amplias.
- Contar con **recursos especializados en el país**, conformando equipos multidisciplinarios, para apoyar las diferentes estrategias de la campaña. Particularmente, contando con personas con funciones designadas y recursos dedicados para desarrollar la incidencia y el cabildeo, para manejar el diálogo político y gestionar efectivamente los riesgos, para la gestión de las comunicaciones, la relación con los medios y el trabajo en comunicación digital y redes sociales.

SECCIÓN 4: LOS RETOS ENCONTRADOS Y LOS APRENDIZAJES HACIA EL FUTURO

4.1 LOS DESAFÍOS IDENTIFICADOS

Los principales retos que se han identificado están relacionados a las aspiraciones de cambio en lo estructural y las capacidades de Oxfam, las organizaciones aliadas y socias de mantener su trabajo en redes que tienen contrapeso y generan propuestas de forma continua. La valoración de Oxfam y los socios es que los retos pueden agruparse en siete ámbitos.

1. **El trabajo con jóvenes**, sus organizaciones y agendas ha estado más conectado con las estrategias de visibilización y sensibilización a través de acciones culturales/lúdicas que en la definición de agendas específicas para jóvenes. Si bien se está avanzando a establecer trabajo con colectivos de jóvenes que no están canalizados a través de organizaciones socias, se ha comenzado a **desarrollar acciones de fortalecimiento** de capacidades e investigaciones en temáticas de interés para jóvenes y los temas que abordan las campañas son relevantes para su desarrollo humano, aún queda pendiente comenzar a **diseñar agendas de influencia** que se configuran desde el liderazgo y las prioridades de la juventud.
2. **Más allá de la denuncia**, la interacción con el sector privado es uno de los temas más complejos de abordar para Oxfam y las organizaciones socias. Sin embargo, el análisis de poder sigue subrayándolo como un actor clave para los sistemas fiscales y en el combate a la captura política. Es necesario avanzar, en el nivel global, regional y nacional, en la construcción de un análisis sobre las razones, abordajes y potenciales estrategias, riesgos y términos de **relacionamiento con el sector privado en el marco de sus responsabilidades en la justicia fiscal**.
3. Continúa siendo un **reto contar con recursos humanos y financieros suficientes** para apoyar de forma adecuada todas las actividades planificadas de una campaña y de los procesos de influencia en un contexto dinámico y cambiante. En una gran medida, Oxfam aún depende de terceros para poder ejecutar una buena parte de las tareas de investigación, de análisis de políticas públicas y vinculación a las agendas sociales; esto y otras restricciones de capacidades conduce a la necesidad de focalizar en 1 o 2 casos/temas para poder trabajarlos en todos los niveles (local al nacional). Esto puede representar un reto cuando las estrategias de influencia apuntan a cambios estructurales, que tienen interdependencias a sistemas económicos más amplios y de mercado que sobrepasan las fronteras del país y que requieren un trabajo sostenido de largo plazo, conectando no sólo el trabajo nacional, sino que también en el nivel regional y global.
4. El reto anterior aplica también a **las capacidades de las organizaciones y aliadas en los países**. La mayoría no cuenta con suficientes recursos humanos y financieros para sostener equipos dedicados y o especializados y dar continuidad a los procesos de incidencia desde enfoques fiscales. Se necesitan recursos estables y continuos para cubrir las inversiones requeridas para la generación de nueva evi-

dencia y desarrollo de estrategias de visibilización, comunicación y monitoreo continuo al cumplimiento de los compromisos de las instancias públicas.

5. Persisten los desafíos para **abordar desde el ámbito nacional los temas regulatorios de nivel internacional**. Por ejemplo, la evasión y elusión fiscal son facilitados, en parte, por vacíos legislativos en la normativa fiscal de los estados y la escasa regulación desde una perspectiva global o regional; es muy desafiante para una estrategia nacional influir en ese ámbito fuera del país. Se requiere **analizar las propuestas y rutas a seguir en esta línea de trabajo desde un nivel regional y global** con apoyo de actores con peso político.
6. Uno de los retos más destacados por Oxfam y las organizaciones socias es el de **mantener el balance entre las demandas concretas y los esfuerzos para que el proceso de influencia no deje de lado el carácter estructural de las desigualdades** que se refleja aspectos económicos, físicos y políticos difíciles de cambiar en el tiempo. Se requiere buscar un balance entre lo práctico, alcanzable y lo abstracto de los retos de la desigualdad bajo una óptica fiscal. La experiencia parece indicar que resolver las desigualdades enfrentadas por las mujeres, jóvenes y personas viviendo en condiciones de exclusión y vulnerabilidad no se limita a las soluciones operativas desde programas estatales que buscan mejorar el acceso a servicios y recursos, sino que requieren transformaciones en los modelos de acumulación de poder económico y político.
7. Aun cuando se ha logrado **gestionar los riesgos de establecer alianzas directamente con actores estatales, en un contexto de polarización política, cambios de gobierno y en medio de dos crisis mediáticas globales**, es necesario explorar, profundizar y generar aprendizajes institucionales sobre manejo de riesgo en estas condiciones. Tampoco se puede subestimar los esfuerzos por desacreditar el trabajo de Oxfam y las organizaciones socias y aliadas en contextos de cierre del espacio de la sociedad civil y las crecientes barreras para el trabajo de ONG internacionales en Latinoamérica.

4.2 LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES.

En el análisis de oportunidades y la construcción de debates

- **Transformar retos y coyunturas sociales y políticas en oportunidades para el debate:** Cuando los desafíos comienzan a ser reconocidos por los actores con poder, se pueden encontrar ventanas de oportunidad para identificar agendas comunes y posicionar temas en el debate público y político. Bajo estos contextos, los elementos coyunturales pueden ser aprovechados como vehículos para la incidencia, apalancar nuevos procesos e incluso para establecer o reacomodar el diálogo de más largo plazo entre actores para el desarrollo de estrategias comunes. Se puede convertir algo coyuntural en un catalizador para la transformación.
- **Combinar agendas relevantes en el campo de los derechos y la fiscalidad:** Uno de los valores agregados más relevado es desarrollar análisis y conceptualizaciones que acercan desafíos de desigualdad

con propuestas para políticas fiscales progresivas. Por ejemplo, articular temas medioambientales, los derechos de las mujeres rurales, la lucha contra las violencias de género, la soberanía alimentaria, derecho al agua y agendas de juventudes con la inversión pública (priorización y financiamiento) provee a los actores una visión estructural de los problemas. Con esta articulación temática y el enfoque de fiscalidad se crean mejores condiciones para que los actores estatales y sociales puedan dialogar y generar propuestas accionables a los retos de la desigualdad.

En la comunicación como herramienta estratégica

- **Narrar la evidencia en lenguaje de derechos para fortalecer la participación ciudadana y generar receptividad en las instituciones públicas:** La disponibilidad de evidencia desde una narrativa social y no técnica, es esencial para apoyar la participación ciudadana efectiva y la responsabilidad pública. Es necesario adaptar los datos y los mensajes en lenguaje simple y que apele al sentido común para que las audiencias sean más receptivas a las propuestas de incidencia. Los temas fiscales pueden ser muy técnicos y complejos por esta razón, es necesario desarrollar narrativas y estrategias de comunicación y visibilización simplificadas, amigables y concretas.
- **Utilizar estrategias de comunicación digital en un contexto de cambio social y generacional:** Las redes sociales y el acceso a información en formato digital son las nuevas herramientas de comunicación y generación de conocimiento, especialmente para la población joven. Cada vez más medios de comunicación y actores sociales organizados y no organizados utilizan redes sociales y plataformas digitales para canalizar sus demandas y propuestas. En este contexto, el desarrollo de estrategias de comunicación digital es una inversión pertinente para las campañas públicas. Sin embargo, el espacio digital es bastante competitivo y para que las estrategias digitales generen mayor impacto, debe considerarse la asesoría técnica especializada para el manejo y generación de contenidos innovadores y movilizadores que desarrollen alianzas con quienes ya trabajan con herramientas digitales.

Con relación al fortalecimiento de la ciudadanía y construcción de base social de las propuestas

- **Estrategias para fortalecer el ejercicio de ciudadanía:** Uno de los principios y objetivos de Oxfam es la ciudadanía activa; las campañas aportan a esto de diferentes formas. Fortalecer la ciudadanía activa implica incidir sobre los mecanismos de participación ciudadana e invertir de forma sostenida en el desarrollo de las capacidades de los liderazgos locales y sectoriales de la sociedad civil. Asimismo, fortalecer los conocimientos y capacidades para generación de propuestas, exigibilidad y auditoría social a través de la organización y métodos de educación popular son inversiones complementarias a las campañas públicas.

- **Definir de forma estratégica la participación y visibilidad de la población afectada por el problema:** En la fase de planificación se recomienda prestar especial atención a la definición de papel de las poblaciones más afectadas por la problemática; es necesario trabajar con estas poblaciones definiendo cómo participará y será visibilizada por las estrategias de influencia, particularmente de campaña pública. Idealmente, representantes de las poblaciones y colectivos más afectados, de forma directa o a través de las organizaciones que les representan, deben participar de manera activa en el análisis del problema y el diseño de las propuestas. Adicionalmente, su papel en vocería de la campaña, liderando y coordinando actividades clave es también una forma de apoyar su empoderamiento. Esto puede implicar la conducción de procesos más participativos de diseño e inversión en acciones de formación y fortalecimiento de capacidades para la vocería, liderazgo y en coordinación con estas poblaciones.
- **Bases sociales apropiadas e institucionalización para reducir los riesgos al proceso:** Procurar la institucionalización de los procesos es una condición favorable para reducir el riesgo de discontinuar los avances cuando ocurren cambios en las autoridades y en los equipos de las instituciones públicas. Trabajar en la creación y fortalecimiento de espacios y mecanismos de auditoría social y transparencia pública son esenciales para reducir el riesgo de que una vez las iniciativas sean institucionalizadas estas sean cooptadas políticamente, se diluyan en la burocracia o en los retos operativos de implementación desde las instituciones públicas. El riesgo de marca que puede generar la vinculación directa con actores como las instituciones públicas se puede reducir a través de procesos de co-construcción, agregando valor con investigaciones sólidas y alianzas estratégicas y asegurando los enfoques de derechos y de políticas progresivas para la reducción de las desigualdades.

Con relación al fortalecimiento de la ciudadanía y construcción de base social de las propuestas

- **Las alianzas estratégicas para el debate político y empujar la toma de decisión en el ámbito institucional:** Las alianzas orientadas a vincular a las organizaciones y movimientos de mujeres con actores clave en los espacios de decisión pueden ser muy efectivas para el posicionamiento de las agendas en los espacios clave de toma de decisión, para hacer un seguimiento y monitoreo “desde adentro” a los compromisos de los gobiernos. Un análisis de riesgo conjunto con las organizaciones socias y aliadas es esencial para valorar continuamente los costos y beneficios de articularse directamente con los actores estatales.
- **Buscar el balance entre incidencia desde las propuestas e invertir recursos para la colaboración directa con tomadores de decisión:** En la vinculación más directa con instituciones públicas y las personas tomadoras de decisión surge la necesidad de “aterrizar” las propuestas de cambio en términos operativos y de implementación. Hay una suerte de tensión (riesgo -oportunidad) entre la expectativa generada en las instituciones, la oportunidad de influir hasta en la definición detallada de la implementación y el riesgo de reemplazar las funciones y responsabilidades de las instituciones públicas. Por un lado, esto puede demandar un uso intensivo de recursos y por el otro puede generar tensiones sobre el papel y legitimidad ante el riesgo de reemplazar las funciones y responsabilidades del Estado.

- **Diversificación de estrategias de influencia y capacidad de adaptación en espacio cerrado y oportunidades estrechas:** Un buen análisis de las oportunidades políticas y riesgos es esencial para identificar estrategias de influencia apropiadas. Por ejemplo, bajar el perfil público y establecer el abordaje directo a las instituciones y las personas tomadoras de decisión puede ser muy efectivo cuando el espacio democrático se va cerrando, particularmente si se reducen las oportunidades para las organizaciones de la sociedad civil para acceder a las personas tomadoras de decisión o para ejercer labores de denuncia, situaciones que derivan en riesgos al trabajo de incidencia política. Las campañas públicas pueden contribuir muchísimo en momentos clave, pero en contextos de cierre y tensión política, puede ser más importante mantener abierto el compromiso de las instituciones públicas, a través de otras estrategias como el diálogo, la vinculación a actores, o el aporte técnico brindado de forma directa.

En la sostenibilidad de las iniciativas

- **Conectar procesos, “masa crítica” e instrumentos públicos en el nivel local y nacional para favorecer la sostenibilidad y escala:** Los abordajes de incidencia que buscan la institucionalización de enfoques y trabajan a niveles locales y nacionales tienen mayor posibilidad de sostenibilidad y escala. Dado que muchas oportunidades se generan de forma coyuntural, es importante aprovechar los eventos emergentes para trabajar con actores institucionales para la construcción de relaciones y diálogos de más largo plazo y que contribuyan a la generación de masas críticas sobre las cuestiones de desigualdad y el papel de las instituciones públicas.

En el papel de contribución de Oxfam

- **Articular la agenda y base social de los programas con la influencia en distintos niveles:** Oxfam continúa siendo un socio estratégico que vincula el desarrollo de capacidades en las organizaciones socias con procesos de incidencia política. Entre más conectado está el trabajo de incidencia con los territorios y base social de sus programas de desarrollo de largo plazo, más credibilidad y legitimidad es generada. Ampliar las alianzas nacionales, regionales y globales con actores especializados en temáticas fiscales es esencial para acompañar a las organizaciones socias y para la efectividad de las interacciones con los blancos de incidencia.
- **Revisión continua de la innovación en el valor agregado:** Oxfam aporta regularmente un valor agregado en todo lo que hace, como por ejemplo el desarrollo de capacidades, la movilización de recursos, la capacidad de investigación y la experiencia en incidencia política. Estos y otros aportes se maximizan cuando Oxfam y las organizaciones socias hacen lecturas sólidas del contexto y de las oportunidades políticas, analizan los riesgos y diseñan estrategias de aproximación y relacionamiento con las instituciones y actores con poder, llevan análisis y propuestas respaldadas con evidencia y apoyadas por alianzas especializadas.



OXFAM