



## Capítulo 2: Cómo desarrollar la estrategia de incidencia política en tributación



# Contenido

## Formulación de un ciclo de incidencia política

¿Qué es incidencia política?

El ciclo de planificación de la incidencia política – desarrollo de la estrategia de incidencia política

## Paso 1: Identificar el problema y sus causas fundamentales y encontrar una solución

Pensar en el problema y sus causas

Realizar algo de investigación y análisis

## Paso 2: Evaluar el contexto externo

Realizar el análisis del poder

Identificar los actores claves

Mapeo y análisis de las actores claves en tributación

Análisis del contexto de las políticas y las oportunidades

## Paso 3: Establecer sus metas, objetivos e indicadores en tributación

Desarrollo de una meta

Aclarar lo que se quiere lograr con el trabajo de incidencia: establecer objetivos 'SMART'

Desarrollo de los indicadores – planificar ahora para 'monitorear y evaluar' más tarde

## Paso 4: Desarrollar los mensajes clave

Encuadrar o adaptar el mensaje

## Paso 5: Decidir el enfoque de incidencia política

## Paso 6: Planificar el monitoreo y evaluación

¿Por qué se debe hacer monitoreo y evaluación?

Cómo proceder con el monitoreo y evaluación

Evaluación externa

## Apéndice 1:

### Modelo de estrategia de incidencia política

## Apéndice 2:

### Cuadro de mapeo de actores claves

## Páginas de interacción

## Referencias

**Contracubierta**

25

26

29

2

2

2

3

3

7

8

8

9

12

14

15

15

16

18

19

19

22

23

23

23

24

---

# Capítulo 2: Cómo desarrollar la estrategia de incidencia política en tributación

Este capítulo examina los diferentes elementos del desarrollo de la estrategia de incidencia política en tributación y cómo juntarlos en una combinación ganadora.

El capítulo presenta:

- ▶ una introducción al ciclo de incidencia política
- ▶ seis pasos para desarrollar la estrategia de incidencia política:
  - **Paso 1:** Identificar el problema y sus causas fundamentales y encontrar una solución
  - **Paso 2:** Evaluar el contexto externo, incluyendo la identificación de los actores claves en tributación y quién tiene el poder para ayudarles a ustedes a lograr el cambio que buscan
  - **Step 3:** Establecer las metas, objetivos e indicadores en tributación
  - **Step 4:** Desarrollar los mensajes clave sobre tributación y adaptarlos a la audiencia destinataria
  - **Paso 5:** Decidir el enfoque de incidencia política; ¿adoptarán ustedes una estrategia interna o externa para la cuestión de la justicia tributaria?
  - **Paso 6:** Planificar el monitoreo y evaluación
- ▶ ejemplos relacionados con tributación para ilustrar los pasos arriba señalados
- ▶ herramientas y consejos imprescindibles
- ▶ los siguientes apéndices:
  - **Apéndice 1:** Modelo de estrategia de incidencia política
  - **Apéndice 2:** Cuadro de mapeo de actores claves

Las páginas de interacción presentan sugerencias de ejercicios grupales para:

- ▶ considerar las diferentes etapas en el desarrollo de una estrategia de incidencia política
- ▶ posibilitar el uso de árboles de problemas y soluciones para identificar las causas fundamentales de la cuestión que ustedes quieren abordar y desarrollar objetivos para afrontarla
- ▶ analizar a los actores claves pertinentes en tributación y evaluar quién tiene el poder de ayudarles a lograr el cambio que buscan
- ▶ considerar cómo hacer que sus objetivos sean específicos, mensurables, alcanzables, realistas y sujetos a plazos establecidos.

# Formulación de un ciclo de incidencia política

**'Uno de los errores más comunes que cometen los activistas es caer en la trampa de la actividad. Uno pasa directamente de las buenas intenciones a la actividad plena, con o sin planes de actividades. El resultado es a menudo mal uso de recursos, frustración y, en última instancia, fracaso... Haciendo una pequeña pausa y un poco de trabajo sobre estrategia, los activistas pueden tener una mejor posibilidad de canalizar sus recursos hacia los resultados que buscan'.**

De Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión, *Campaigning for Freedom of Expression, A Handbook for Advocates*

## ¿Qué es incidencia política?

Incidencia política es un término utilizado para abarcar una serie de actividades que organizaciones o personas pueden adoptar para ejercer presión para el cambio en una política o comportamiento específicos de un gobierno, institución, organización (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial) o, posiblemente, una sola persona (por ejemplo un líder empresarial o el alcalde de una ciudad). La incidencia puede ser un proceso de cambio social que influya en las actitudes, relaciones sociales y relaciones de poder, y que fortalezca la sociedad civil y abra espacios democráticos.

## El ciclo de planificación de la incidencia política – desarrollo de la estrategia de incidencia política

Su trabajo de incidencia puede tener más impacto si ustedes tiene una estrategia de incidencia sistemática, consistente en investigar adecuadamente la problemática, analizar el contexto político, identificar objetivos, adversarios, aliados y resultados deseados, y tener claridad en los mensajes clave que se desea transmitir y los cambios que se están buscando.

Los planes de incidencia deben permanecer flexibles para responder a un entorno político cambiante, nuevos aprendizajes y nuevas oportunidades o amenazas políticas. La estrategia nunca debe ser formulada en términos inamovibles. Los diferentes pasos tendrán

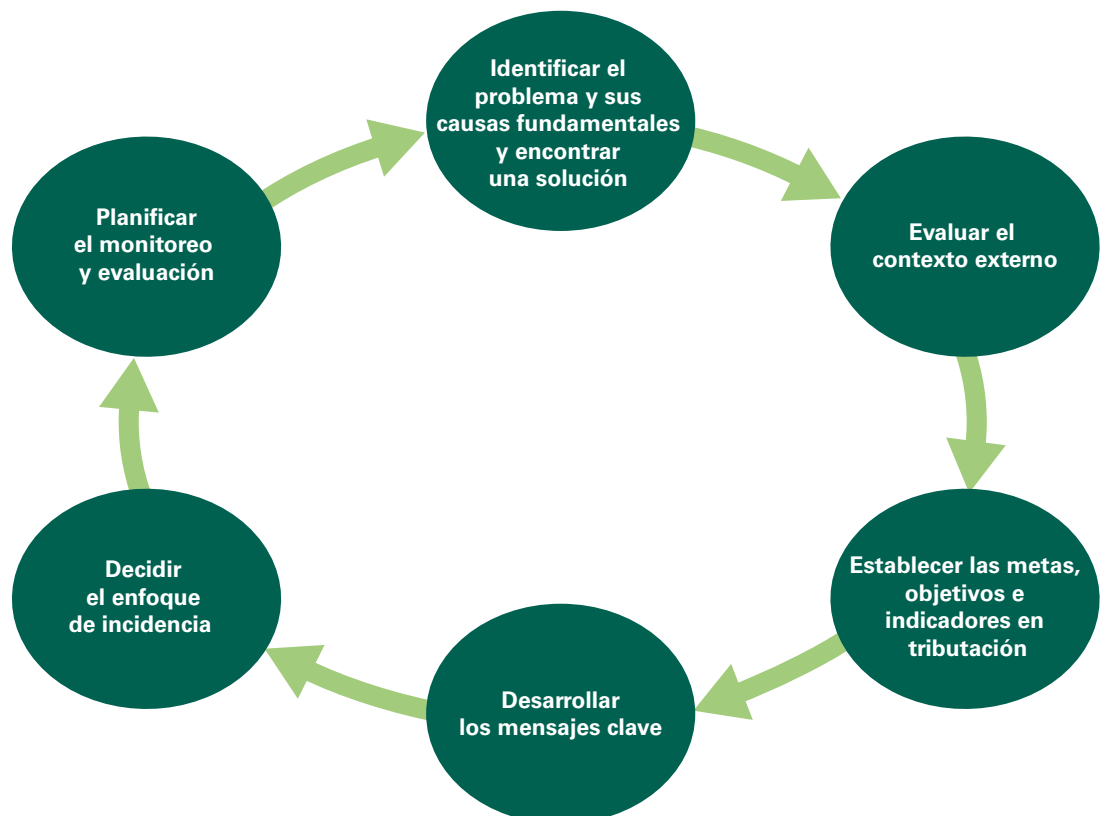
En última instancia, la incidencia busca abordar las causas subyacentes de un problema, eliminar los obstáculos para llegar a la solución e influir con éxito en las agendas para lograr el cambio deseado. La incidencia por justicia tributaria podría ser un elemento importante en el logro de cambios más amplios relacionados con la reducción de la pobreza, el desarrollo y la justicia social.

La incidencia puede incluir investigación y análisis de políticas, cabildeo, trabajo con medios de comunicación y campañas.

que examinarse de nuevo en momentos diferentes. ¡Es una cuestión de estrategia y tácticas! Tengan en cuenta que la incidencia puede a veces requerir largo tiempo para obtener resultados —piensen nomás en cuánto tiempo le tomó al movimiento anti-apartheid lograr un cambio en Sudáfrica— así que prepárense para un largo camino pero con la esperanza de que el éxito puede llegar más pronto de lo que piensan.

Este capítulo les guiará paso a paso a través del desarrollo de una estrategia de incidencia. Les guiaremos a través de seis pasos, pero desde luego la secuenciación de estos pasos no es fija. A veces pueden cambiar el orden, dependiendo de lo que funciona para ustedes y su contexto.

Al final de este capítulo pueden encontrar un 'modelo de estrategia de incidencia' (Apéndice 1).



# Paso 1: Identificar el problema y sus causas fundamentales y encontrar una solución

## Pensar en el problema y sus causas

El primer paso antes del desarrollo de una estrategia o intervención de incidencia es identificar el problema y sus causas subyacentes. Sólo mediante el análisis de las causas del problema podrán ustedes ver qué intervenciones o estrategias de incidencia serán las más apropiadas para abordarlo. La cuestión subyacente (o causa) puede no ser obvia y puede que ustedes necesiten varios enfoques para entender el problema, incluyendo ejercicios participativos con miembros de las comunidades afectadas, investigación documental o entrevistas.

El Capítulo 1 identificó una serie de problemas y causas subyacentes relacionados con la tributación. También mostró cómo la incidencia que se ocupa de estas causas puede marcar una diferencia real. Por ejemplo:

- Los servicios esenciales inadecuados, tales como servicios de salud o educación, son un problema importante que contribuye a la

pobreza. La falta de rentas internas mediante la tributación para pagar los servicios es una de las causas subyacentes. En Bolivia, campañas exitosas de los ciudadanos llevaron al gobierno a introducir nuevos impuestos a las empresas mineras y usar esas rentas en educación y pensiones.

- Los gobiernos no suelen ser suficientemente transparentes ante sus ciudadanos. Una de las causas es que los gobiernos son más dependientes de la ayuda internacional que de las rentas tributarias internas y, en consecuencia, las principales cuentas que tienen que rendir son ante los donantes. La movilización de rentas internas es parte de la respuesta, pues las rentas tributarias han demostrado aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos ante sus ciudadanos. Por consiguiente, la incidencia de la sociedad civil en países como Ghana, India, Filipinas y Brasil ha buscado influir en los gobiernos para que adopten políticas tributarias equitativas y transparentes que puedan ser monitoreadas por el pueblo.

### ESTUDIO DE CASO

#### Tributación para la educación en Nicaragua<sup>1</sup>

En Nicaragua, una coalición de organizaciones de la sociedad civil (OSC) encabezada por la Coordinadora Civil y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) viene trabajando desde hace tiempo para mejorar la educación en el país mediante campañas por un mayor gasto en la educación. Las contrapartes de la coalición han decidido recientemente abordar cuestiones de política tributaria e incluir la reforma tributaria como una parte específica de sus actividades de incidencia. Este es un resultado de sus análisis de problemas y soluciones, que les llevó a ver que las políticas tributarias —específicamente el nivel de recaudación de impuestos y la desigualdad dentro del sistema tributario— son obstáculos fundamentales para aumentar el gasto en educación.

En esta sección se presentan dos herramientas: la técnica '¿Pero por qué?' y los árboles de problemas y soluciones. Están diseñadas para ayudarles a centrarse en las causas en lugar de los síntomas del problema. Identificar soluciones genuinas a un problema requiere saber cuáles son las verdaderas causas del problema. Actuar sin identificar qué factores contribuyen al problema puede derivar en esfuerzos mal encaminados. Esto desperdicia tiempo y recursos.

Muchas causas y soluciones pueden aplicarse al problema de ustedes, así que les corresponde a ustedes encontrar las que parecen más importantes y en las que su organización tiene la capacidad de trabajar.



## HERRAMIENTA '¿Pero por qué?'

La técnica de '¿Pero por qué?' examina un problema haciendo preguntas para averiguar qué lo causó. Cada vez que se da una respuesta, se pregunta luego un '¿Pero por qué?'

Por ejemplo, si ustedes dicen que hay personas en comunidades pobres que no tienen acceso a agua potable, ustedes pueden preguntarse '¿Pero por qué?' Una vez que lleguen a una respuesta a esa pregunta, examinen la respuesta con otra pregunta '¿Pero por qué?', hasta llegar a la causa fundamental del problema.

Por ejemplo, ¿el problema comenzó con la falta de educación en higiene, dando como resultado que las personas no se preocupasen por tener agua limpia, o es porque no saben excavar pozos de agua potable? ¿O es el resultado de la incapacidad del gobierno para poner en práctica programas de excavación de pozos? Si es un resultado de la incapacidad del gobierno, ¿por qué sucede esto? ¿Es por falta de dinero? ¿Por qué falta dinero para pozos de agua potable? ¿Es el gobierno ineficiente en recaudar impuestos? ¿Se malgastan los impuestos?

### ¿Cómo funciona la técnica '¿Pero por qué?'

*Ejemplo:*

**El problema inmediato**

Los niños no van a la escuela

**Preguntar ¿por qué?**

Siempre se enferman

**Posible respuesta:**

Proporcionar medicinas

**Preguntar ¿por qué?**

Beben agua de mala calidad

**Posible respuesta:**

Excavar un pozo

**Preguntar ¿por qué?**

El pozo está demasiado lejos de la escuela

**Posible respuesta:**

Tender una tubería

**Preguntar ¿por qué?**

El gobierno local dijo que excavaría un nuevo pozo el año pasado, pero no lo ha hecho

**Posible respuesta:**

Excavar un pozo o cabildear al gobierno local para que construya el pozo

**Preguntar ¿por qué?**

El gobierno central no ha entregado los fondos que prometió

**Posible respuesta:**

Excavar un pozo o tender una tubería, o cabildear al gobierno central para que entregue los fondos

**Preguntar ¿por qué?**

El gobierno no recaudó impuestos suficientes

**Posible respuesta:**

Excavar un pozo o tender una tubería, o cabildear al gobierno central para que recaude los impuestos y los distribuya más rápidamente,

o que priorice la recaudación de los impuestos de las empresas que están esquivando el pago de impuestos

**Preguntar ¿por qué?**

El gobierno tenía dificultades para detener a las empresas que esquivaban el pago de impuestos

**Posible respuesta:**

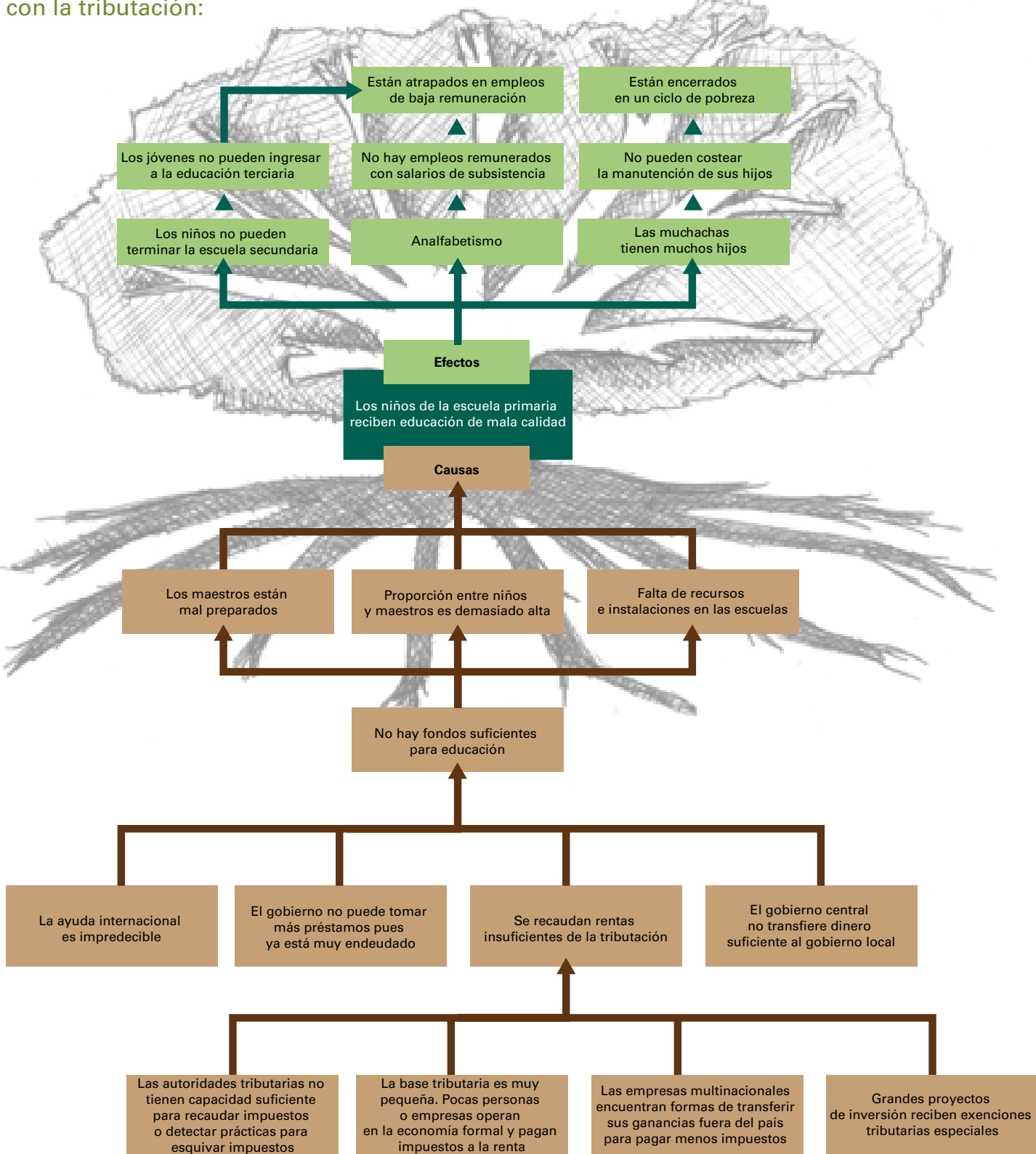
Hacer campaña para poner fin a los paraísos fiscales, de modo que sea más difícil que el dinero que debe pagarse en impuestos se oculte del gobierno



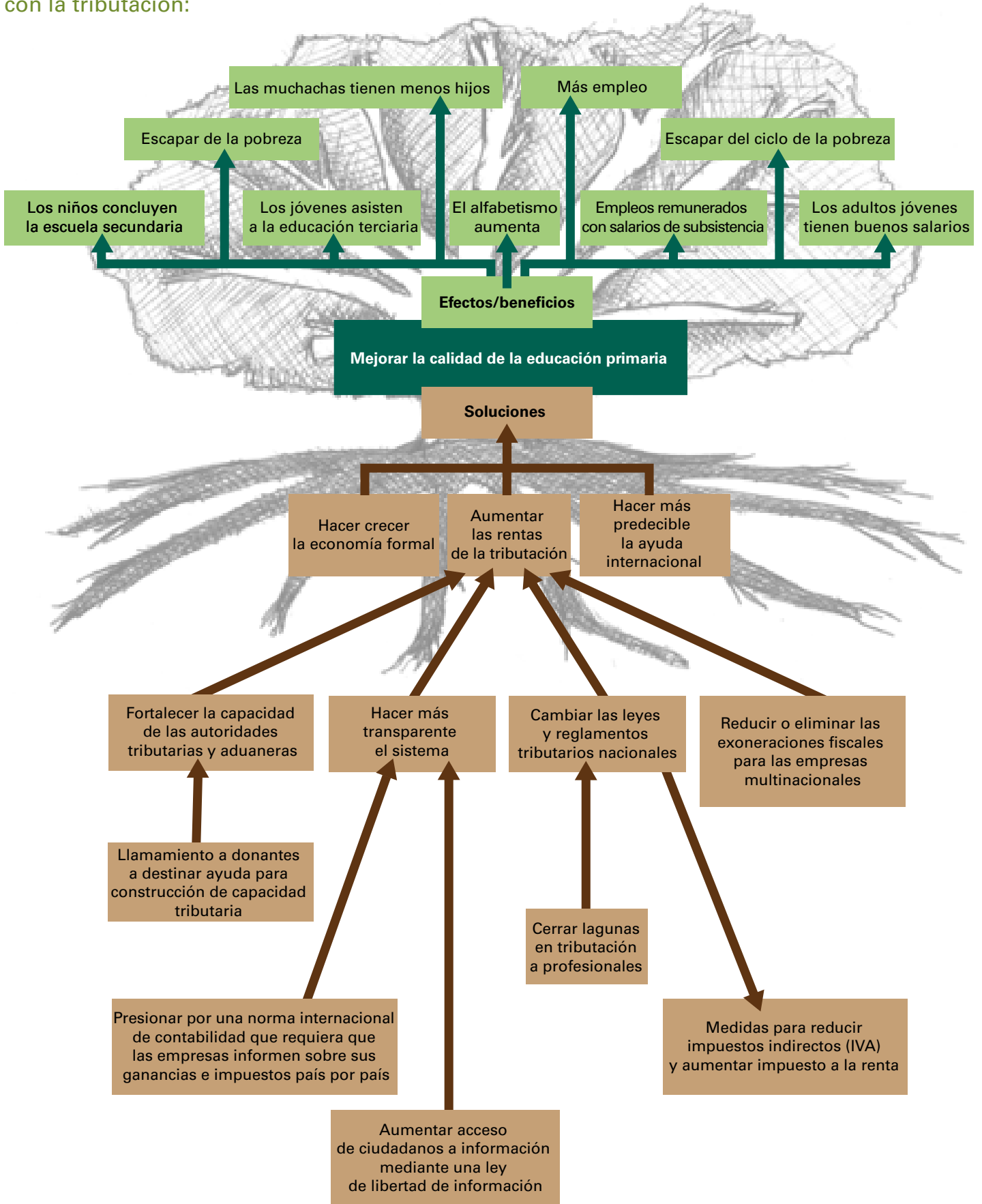
## HERRAMIENTA Árboles de problemas y soluciones

Los árboles de problemas y soluciones son una buena forma de analizar una cuestión y pueden utilizarse fácilmente en un grupo. El árbol de problemas les permite identificar las causas fundamentales y los efectos principales del problema. Luego, usando un árbol de soluciones, pueden convertir el problema en un objetivo positivo para su trabajo de incidencia, las causas fundamentales en posibles soluciones, y los efectos en beneficios potenciales. Para obtener instrucciones detalladas sobre cómo utilizar los árboles de problemas y soluciones, consulten el Ejercicio 2 en las páginas de interacción al final de este capítulo.

He aquí un ejemplo de árboles de problemas que se centra en problemas relacionados con la tributación:



He aquí un ejemplo de árbol de soluciones centrado en problemas relacionados con la tributación:





El ejercicio del árbol de problemas puede arrojar múltiples causas fundamentales de un problema. Por lo tanto, la priorización es importante para que ustedes no se sobrecarguen y corran el riesgo de ser ineficaces.

He aquí una útil lista de preguntas para ayudar a identificar qué cuestión priorizar.<sup>3</sup>

¿Trabajar en la cuestión:

- ▶ dará como resultado mejoras reales en la vida de las personas?
- ▶ dará a la gente una sensación de su propio poder?
- ▶ será sentido amplia y profundamente?
- ▶ construirá organizaciones y alianzas duraderas?
- ▶ proporcionará oportunidades para que las mujeres y otros aprendan y participen en política?
- ▶ desarrollará nuevos líderes?
- ▶ promoverá conciencia y respeto de los derechos?
- ▶ vinculará preocupaciones locales con cuestiones de mayor escala, incluso mundiales?
- ▶ proporcionará potencial de recaudación de fondos?
- ▶ habilitará a la organización a promover su visión y misión?
- ▶ tendrá posibilidades de éxito? ¿Tiene un objetivo, cronograma y solución de política claros?

.....

## Realizar algo de investigación y análisis

Después de su análisis inicial del problema, serán necesarias más investigaciones para:

- ▶ proporcionar evidencia creíble para sus argumentos. Los responsables de las políticas no son propensos a ser convencidos por los análisis que ustedes hagan del problema y las soluciones a menos que tengan pruebas bien investigadas que apoyen su análisis. Investigar la problemática tributaria puede ser particularmente difícil, razón por la cual hemos dedicado un capítulo separado (Capítulo 3) para proporcionar consejos y herramientas útiles sobre cómo investigar la problemática tributaria
- ▶ justificar un curso determinado de acción para su organización y contrapartes
- ▶ **encontrar hechos e historias que ilustren su problema.** Éstos son importantes para explicar y persuadir a los responsables de las políticas y a los que puedan apoyarlos a ustedes en su propuesta.

---

### ESTUDIO DE CASO Investigación para la incidencia en Sierra Leona<sup>4</sup>

En Sierra Leona, las organizaciones de la sociedad civil han estado haciendo campaña ante su gobierno por una mayor transparencia y rendición de cuentas y por mayores rentas del sector de recursos extractivos. Sierra Leona es rica en recursos minerales, y una serie de empresas mineras extranjeras están cosechando los beneficios, y sin embargo el país capta deplorablemente pocas rentas del sector debido a desgravaciones tributarias demasiado generosas y limitada capacidad administrativa. Aunque Sierra Leona exportó US\$145 millones en minerales en 2007, sólo US\$10 millones se quedaron en el país, esto es, sólo el 5% de las rentas totales del gobierno.

En parte debido a su fracaso por imponer tributos al sector minero, el gobierno ha tratado de obtener rentas a través de otros medios. En 2009 el gobierno introdujo un nuevo impuesto a los bienes y servicios (IBS), similar al impuesto al valor añadido (IVA). Poco después de introducirse este nuevo impuesto, los activistas de Sierra Leona identificaron la naturaleza potencialmente regresiva del nuevo impuesto como un problema grave y vincularon la cuestión a su trabajo existente en materia de tributación en el sector minero.

Así, encargaron una investigación para profundizar su análisis de la estructura tributaria de Sierra Leona, incluyendo ver cómo sería sentido el IBS por las diferentes audiencias. La investigación llega en un momento en que los que trabajan en tributación en Sierra Leona están tratando de ampliar y reforzar su red y de abordar las cuestiones tributarias y de desarrollo más allá del sector de recursos extractivos. Por lo tanto, a la vez que buscar desarrollar análisis y generar propuestas para una alternativa tributaria equitativa que pueda ser compartida con los responsables de las políticas, el informe de investigación pretende también ‘apoyar el debate público más amplio e informado y la incidencia en torno a cuestiones tributarias’. Este es un ejemplo de una iniciativa de investigación para la incidencia oportuna y proactiva.

## Paso 2: Evaluar el contexto externo

Antes de establecer los objetivos de su trabajo de incidencia política, ustedes deben analizar el contexto externo. ¿Cuáles son las instituciones, organizaciones y personas en las que necesitan influir para suscitar el cambio que están buscando? ¿Cuál es el contexto político en que

están ustedes operando y cómo esto influirá en el enfoque que ustedes asumen en su trabajo de incidencia? ¿Cuáles son las próximas oportunidades que deben tener en cuenta? Esta sección proporciona algunos consejos.

### Realizar el análisis del poder

En esencia, un análisis del poder tiene que ver con captar quiénes tiene más poder para provocar el cambio que ustedes desean ver y quiénes a su vez tienen influencia sobre ellos. Esto les ayudará a identificar dónde y en qué instituciones o personas deben focalizar su trabajo de incidencia.

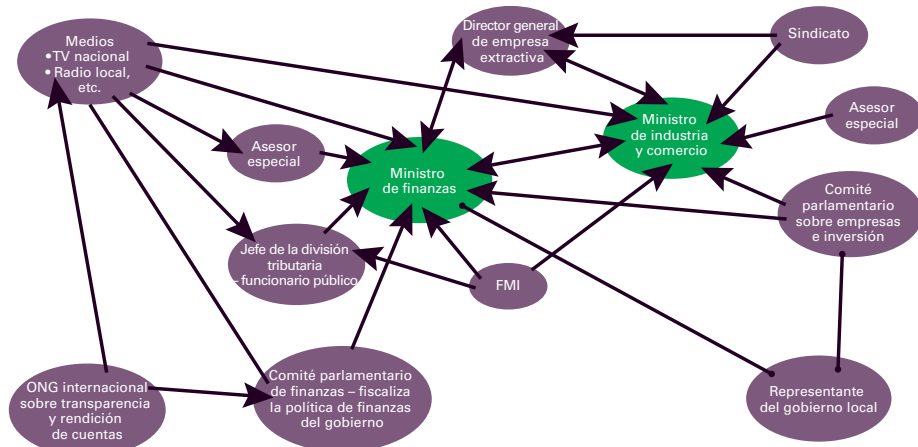


### HERRAMIENTA Mapa/análisis del poder

Dibujen y etiqueten un recuadro o círculo en el centro de una hoja de papelógrafo para representar a la persona o institución que tiene más poder para suscitar el cambio en la cuestión. Luego avancen hacia el exterior de modo que los círculos/recuadros cerca del centro de la hoja tengan el mayor poder para cambiar la política, y los círculos/recuadros de los bordes de la hoja sean los que tengan el menor poder. A continuación, pueden dibujar flechas entre los círculos/recuadros para indicar qué personas o instituciones están vinculadas o relacionadas de alguna manera. El mapa del poder se desarrolla mejor en una gran hoja de papelógrafo como un ejercicio participativo en subgrupos.

Por ejemplo, si una de sus preocupaciones es asegurar que la sociedad civil de su país tenga

acceso a la información sobre las rentas tributarias del gobierno provenientes de la industria extractiva, entonces el gobierno tendrá un papel clave que desempeñar si se trata de lograr esto. Los destinatarios o blancos de su trabajo de incidencia son probablemente el ministro responsable de las finanzas, los funcionarios que lo apoyan o su asesor clave; el ministro responsable de la actividad económica, y tal vez los miembros de un comité parlamentario encargado de supervisar la política del gobierno sobre las empresas y la inversión. En algunos países ustedes pueden decidir que la esposa del ministro de finanzas tiene más poder e influencia que los funcionarios públicos o parlamentarios. Este análisis podría tener un considerable peso en su estrategia de incidencia y en dónde deben focalizar sus energías.



El mapa del poder les ayudará a identificar los destinatarios de su trabajo de incidencia. Los destinatarios pueden luego desglosarse en:

- ▶ destinatarios principales (los que tienen la influencia más directa)
- ▶ destinatarios secundarios (los que tienen influencia sobre los destinatarios principales, o los que tienen alguna influencia sobre la cuestión, pero no tanto como los destinatarios principales). Estos destinatarios secundarios se denominan a veces 'influyentes'. Los destinatarios influyentes pueden encontrarse en una variedad de lugares, y no sólo entre los que oficialmente son parte del círculo

inmediato de un decisor. Incluyen los medios de comunicación, miembros del parlamento, donantes, líderes religiosos, otros departamentos del gobierno y sindicatos.<sup>5</sup>

Utilizando el ejemplo anterior relativo a la transparencia de las rentas procedentes del sector extractivo, los ministros del gobierno serían sus destinatarios principales, mientras que los miembros del parlamento son seguramente los destinatarios secundarios. También pueden incluir a determinados medios de comunicación o periodistas como destinatarios secundarios si creen que éstos pueden influir en el debate a favor de una mayor transparencia en las rentas tributarias.

## Identificar a los actores claves en tributación

Como en la mayoría de las cosas en la vida ¡hay más de una forma de hacerlo! Por ejemplo, al comer una manzana, uno puede cortarla en rodajas, cortarla en cubitos, descartar la cáscara; o masticarla entera, con semillas, cáscara y todo. Lo mismo se aplica a las herramientas de planificación de incidencia. El mapa del poder les ayudará a identificar destinatarios primarios y secundarios de su trabajo de incidencia. Mientras tanto, un análisis de los actores claves les ayudará a identificar un conjunto más amplio de los actores claves: no sólo los destinatarios sino también potenciales aliados y adversarios.

Un análisis de los actores claves les ayudará a identificar con 'quién' deben hablar y con quién deben trabajar a fin de lograr el cambio que han identificado. Estas personas suelen ser denominadas actores claves porque tienen un interés en la cuestión.

Esta sección proporciona herramientas para ayudarles a hacer un análisis de los actores claves.

Por lo general, los tipos de actores claves se dividen en las siguientes categorías:

► **Destinatarios:** son los decisores, personas que tienen el poder de hacer los cambios deseados, o personas con influencia sobre

los decisores. Algunos decisores pueden llegar a ser aliados, por lo que no piensen automáticamente en ellos como adversarios.

► **Bases (miembros de una comunidad, organización o gremio):** las personas con y para las que ustedes trabajan, que están directamente afectadas por la situación y que puede esperarse se beneficiarán de su trabajo de incidencia.

► **Aliados:** aquellos que comparten sus propósitos y pueden ayudar a influir o presionar a los decisores. Los aliados podrían ser las OSC, iglesias, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, etc. ¡Incluso pueden llegar a ser los decisores si ustedes tienen suerte!

► **Adversarios:** aquellos que se oponen a lo que ustedes quieren lograr y tratarán de bloquear los cambios que ustedes quieren ver.

*NB: Recuerden que su análisis de una institución debe subdividirse, pues puede haber aliados, adversarios u destinatarios dentro de una misma institución.*

Antes de describir las diferentes herramientas para mapear los actores claves y analizar su poder e influencia sobre el proceso de toma de decisiones, echemos un vistazo a algunas actores claves que son particularmente pertinentes para el trabajo en tributación.

## El 'Quién es quién' de los actores claves en tributación

### Comunidades y ciudadanos

Como la justicia tributaria ayuda a posibilitar la prestación de servicios básicos y el logro de una mayor equidad, todo el mundo es un actor clave en la campaña por justicia tributaria. Como todo el mundo se ve afectado por rentas bajas o distribución injusta, ustedes pueden abordar a todo el mundo en su comunidad mediante su campaña en materia tributaria.

### Contribuyentes

Los contribuyentes no son iguales todos, y por lo tanto deben ser tratados de acuerdo a su capacidad, y su tipo de actividad. Los contribuyentes incluyen tanto a empresas como personas, y pagan impuestos directamente sobre sus ingresos, y/o indirectamente, por ejemplo sobre bienes y servicios. Incluso los más pobres de la sociedad son contribuyentes a través de su consumo.

Los Estados ofrecen tratamiento tributario diferente a los contribuyentes con base en sus ingresos o capacidad de pago, siendo algunos sistemas más progresivos y otros altamente regresivos.

Los contribuyentes mismos son posiblemente los actores claves más importantes, pues los ciudadanos que son conscientes de su papel como contribuyentes pueden formar grupos de interés y demandar transparencia en el uso del dinero de sus impuestos.

### Gobiernos

Los gobiernos, locales y nacionales, son responsables de la elaboración y aplicación de la política tributaria interna. Los impuestos son una fuente vital de rentas para la mayoría de los gobiernos; por lo tanto, al igual que los propulsores de la justicia tributaria, sí tienen interés en asegurar que se recauden impuestos. Sin embargo, sus enfoques sobre cómo deben recaudarse los impuestos a menudo difieren de los activistas por la justicia tributaria, pues muchos gobiernos han tendido a apoyar fórmulas tributarias que no son progresivas. Por eso, en todo el mundo los propulsores de la justicia tributaria están tratando de influir en sus gobiernos para que introduzcan políticas tributarias nacionales más equitativas.

Muchos gobiernos tienen también un papel en la negociación de las dimensiones internacionales de la política tributaria. En algunos países, los activistas por la justicia tributaria están instando a sus gobiernos a adoptar una posición más fuerte en el G20, o como parte del G77, para impulsar normas de contabilidad más transparentes para las empresas multinacionales en el plano internacional.

Con respecto a la tributación de las empresas multinacionales, diferentes sectores de los gobiernos pueden tener diferentes enfoques. Los sectores que se ocupan de la promoción de la inversión favorecerán un entorno de baja tributación para reducir las obligaciones tributarias de las empresas multinacionales. Los que se ocupan de la generación de rentas tributarias pueden oponerse a esto. Por eso es importante que los propulsores de la justicia tributaria comprendan las posiciones de las diferentes personalidades políticas y sus departamentos.

### Autoridades del fisco y administradores tributarios

En algunos países, las autoridades tributarias son independientes del gobierno, con sus propios presupuestos y escalas salariales. (En otros, son normalmente parte del ministerio de finanzas.) Las autoridades tributarias independientes tienen generalmente más recursos, y remuneran mejor a su personal, que otros departamentos del gobierno, ya que compiten con el sector privado por su personal. Pero las autoridades tributarias de los países del Sur siguen padeciendo severamente de financiamiento insuficiente en comparación con sus equivalentes del Norte, enfrentando limitaciones en su capacidad real, que a menudo ocasionan baja moral entre el personal y a veces corrupción. Ya es bastante duro para estas autoridades auditar las cuentas de empresas nacionales que puedan estar tratando de evadir impuestos, y mucho más penetrar en las complejas cuentas de las empresas multinacionales y detectar si éstas están reasignando ganancias y pérdidas entre subsidiarias para evadir impuestos.

#### ► Foro Africano de Administraciones Tributarias (ATAF):

Este nuevo organismo, que se puso en marcha en 2009, reúne a 25 organismos africanos de administración tributaria. La misión de ATAF es movilizar los recursos nacionales más eficazmente y aumentar la transparencia de los Estados africanos ante sus ciudadanos, y a la vez promover activamente mejoras en la administración tributaria mediante intercambio de experiencias, evaluaciones comparativas y revisión paritaria de mejores prácticas. El comunicado del ATAF puede encontrarse en [www.oecd.org/dataoecd/31/48/44109654.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/31/48/44109654.pdf)

#### ► Foro Tributario de Asia: Según su página web, 'El Foro Tributario de Asia reúne regularmente a altos funcionarios gubernamentales con destacados expertos tributarios y representantes de la industria. Su objetivo es crear un diálogo continuo y sostenible entre todos los sectores interesados en los últimos acontecimientos, estudios, problemas y retos en materia de tributación indirecta. El Foro se centra en el IVA y los impuestos especiales'. Véase [www.asiataxforum.org](http://www.asiataxforum.org)

Las frustraciones reales que enfrentan significan que los administradores tributarios suelen ser más partidarios de la justicia tributaria que el funcionario público promedio, y estar más dispuestos a entablar relaciones con los propulsores de la justicia tributaria. Compartiendo investigación en materia tributaria y propuestas para sistemas tributarios más transparentes y equitativos, esto podría influir indirectamente en los gobiernos de los administradores tributarios en que ustedes se focalicen, dependiendo de la relación entre los administradores y los políticos de su país.

### Empresas multinacionales

Las empresas multinacionales son agentes económicos importantes en la mayoría de países del Sur. Además, los impuestos de las empresas multinacionales son una fuente vital de rentas, lo que permite a los gobiernos prestar los servicios a los que tienen derecho sus ciudadanos. Sin embargo, las empresas multinacionales han tendido a demandar, y han recibido, importantes concesiones tributarias de los gobiernos como el precio para establecer operaciones, y los gobiernos temen que las inversiones se irán a otra parte si no se ofrecen tales concesiones. Tales exenciones de impuestos representan un costo enorme para las arcas de los gobiernos del Sur. Ciertas empresas

multinacionales inescrupulosas también incurren en la elusión y evasión tributaria del tipo descrito en el Capítulo 1, lo que reduce mucho más aún el potencial de rentas tributarias de los gobiernos del Sur. Christian Aid estima que esta manipulación de precios comerciales cuesta por sí sola al mundo en desarrollo US\$160,000 millones en rentas tributarias perdidas cada año.<sup>6</sup>

Las empresas multinacionales están compuestas por empresas subsidiarias. Las estructuras corporativas difieren, y así, mientras la subsidiaria en un país puede estar bajo estricto control de la sede central de la multinacional, en otros casos podría tener considerable autonomía y personal local. En muchos casos, las subsidiarias cotizan en la bolsa de valores, y hay importantes accionistas locales que salen perdiendo con la transferencia de ganancias que reduce sus dividendos, y que, por lo tanto, pueden ser aliados de los propulsores de la justicia tributaria.

### Contadores y organizaciones contables

Las firmas contables pueden ser desde oficinas con un solo contador que proporcionan servicios vitales a las pequeñas y medianas empresas (PYME), hasta grandes proveedores nacionales de servicios de contabilidad y gestión de nóminas. Cada empresa registrada que pasa un cierto límite mínimo necesita preparar cuentas; más allá de un determinado límite necesita también ser auditada. Los contadores prestan ambos servicios.

Algunas firmas contables ofrecen también servicios que permiten a sus clientes eludir o evadir impuestos.

#### ► Las Cuatro Grandes: Las más influyente entre éstas son las llamadas 'Cuatro Grandes' firmas contables: Deloitte, KPMG, Ernst & Young y PricewaterhouseCoopers. Todas ellas operan en casi todos los países, y en la mayoría de paraísos fiscales. Las multinacionales preparan sus cuentas con ellas, como lo hacen muchas empresas nacionales activas en comercio exterior. Los propulsores de la justicia tributaria pueden focalizarse directamente en las Cuatro Grandes, o instar a sus empresas clientes a ejercer influencia.

La mayoría, si no todos, de los contadores son miembros de asociaciones profesionales tales como institutos de contadores colegiados, y de ramas nacionales de organizaciones mundiales de contabilidad tales como la Asociación de Contadores Públicos Colegiados (ACCA) y la Federación Internacional de Expertos Contables Francófonos (FIDEF). Algunas de estas asociaciones ofrecen programas de construcción de capacidad para contadores y auditores gubernamentales en países del Sur. Estas asociaciones están representadas en el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y sus órganos asociados (véase más abajo). Siendo asociaciones de miembros, pueden adoptar mociones presentadas por sus miembros, por lo que los propulsores de la justicia tributaria podrían construir alianzas con estos organismos nacionales.

### El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad

El IASB es el cuerpo de contadores que diseña las reglas sobre cómo las empresas deben elaborar sus cuentas anuales. En todo el mundo más de 100 gobiernos tienden a refrendar sus decisiones convirtiéndolas en ley. Actualmente, las empresas multinacionales publican sólo cuentas globales, por lo que resulta increíblemente difícil para las autoridades tributarias de los países en desarrollo

identificar dónde las empresas multinacionales están obteniendo sus ganancias y, por lo tanto, cuántos impuestos deberían pagar estas empresas en su país. Esta falta de transparencia permite a las empresas multinacionales reducir al mínimo sus pagos de impuestos a través de una variedad de mecanismos contables creativos.

Las organizaciones que hacen campaña por la justicia tributaria han estado focalizándose en el IASB para pedir una norma de presentación de cuentas país por país.

En el momento de producir este kit de herramientas, el IASB estaba llevando a cabo una consulta sobre propuestas de una norma de presentación de cuentas país por país en el sector de recursos extractivos.

### Gobiernos de jurisdicciones del secretismo

Como un componente clave de la soberanía es la capacidad para recaudar rentas, los Estados que proporcionan secreto financiero socavan la capacidad de otros Estados para hacer esto. También conocidos como paraísos fiscales, estos Estados o territorios autónomos proporcionan servicios financieros reservados a empresas de no residentes, causando ingentes pérdidas tributarias a países en desarrollo y desarrollados por igual sobre riqueza ocultada de las autoridades tributarias. Las jurisdicciones del secretismo recaudan significativas rentas cobrando derechos anuales de registro a empresas secretas, mientras que los residentes locales a menudo pagan impuestos indirectos altos, y algunos impuestos directos. No todas las jurisdicciones del secretismo proporcionan los mismos niveles de secretismo, y algunas son peores que otras. Mientras tanto, los residentes de muchas jurisdicciones del secretismo quisieran encontrar una estrategia de salida del comercio del secreto.

### Fondo Monetario Internacional

El FMI ejerce una poderosa influencia en la formulación de la política económica de los países en desarrollo, incluyendo criterios para la tributación. En el pasado, a través de condiciones impuestas a sus préstamos y la influencia de sus informes sobre la confianza de los inversionistas, el FMI ha podido promover efectivamente el 'consenso tributario' que se comentó en el Capítulo 1. Esto ha implicado reducciones en las tasas de tributación empresarial, incluyendo exenciones tributarias de largo alcance a inversionistas extranjeros, reducciones en impuestos a la exportación e importación mediante la liberalización del comercio, e introducción o expansión de impuestos a las ventas (a menudo regresivos) como el IVA.<sup>7</sup>

Evidencia reciente sugiere que el FMI tiene ahora una posición más matizada sobre estas cuestiones.

### Banco Mundial

El Banco Mundial sigue una agenda similar al FMI a través de su influencia sobre la política económica de los países en desarrollo. Particularmente influyentes son sus clasificaciones de Doing Business ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)) que los gobiernos de todo el mundo usan como rasero para medir la actividad de sus empresas y su política económica. Las clasificaciones toman en cuenta el tiempo y el esfuerzo necesarios para formar y mantener una empresa, alentando a los gobiernos a eliminar trámites burocráticos; pero también incluyen indicadores sobre política tributaria.

### Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE es un grupo de alrededor de 30 de las democracias más ricas y poderosas del mundo. Con sede en París, el secretariado ha adoptado la política y administración tributaria como una función básica. Esto incluye la organización de asesoramiento y asistencia técnica a los países en desarrollo.

La OCDE también funciona como organismo normativo internacional en política tributaria: sus directrices de fijación de precios de transferencia son utilizadas por las autoridades tributarias para evaluar las actividades de transferencia de ganancias de las empresas, y sus modelos de tratados tributarios constituyen la base de acuerdos bilaterales sobre cooperación e intercambio de información tributaria. Se establecen normas mundiales que se utilizan para evaluar los paraísos fiscales, y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información a Efectos Fiscales, de la OCDE, realiza evaluaciones. Naturalmente, las normas de la OCDE están diseñadas teniendo bien presentes los intereses de los países ricos, pero la OCDE está llegando a los países en desarrollo a fin de tratar de mantener su estatus dominante en el mundo de la tributación internacional.

### Naciones Unidas (ONU)

El Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones Fiscales, que forma parte del Consejo Económico Social (ECOSOC), es el otro organismo importante en el campo de la tributación internacional. Con el mandato de examinar específicamente los intereses de los países en desarrollo, el comité tiene también un modelo de tratado tributario, que difiere del de la OCDE en formas que dan mucho más margen a los países en desarrollo para gravar a las empresas multinacionales.

Como es un comité de expertos, no un órgano intergubernamental, el estatus del comité de la ONU es, quizás, inferior al de la OCDE, y sus miembros no tienen ningún mandato formal de sus países. Todo eso puede cambiar en 2011, cuando el grupo de países en desarrollo G77 presione para que el comité adquiera más categoría en el ECOSOC.

### Abogados/organismos legales

Al igual que los contadores, los abogados son una profesión vital para hacer valer la integridad de las leyes que rigen los países. Los abogados tributarios pueden negociar buenos tratados fiscales, pero algunos participan en la redacción de leyes que permiten a grandes empresas y personas ricas mantener sus ingresos y activos libres de impuestos. Algunos abogados también administran y crean cuentas fiduciarias para sus clientes, y a veces promueven activamente el uso de jurisdicciones del secretismo y paraísos fiscales para sus clientes.

### El poder judicial

El sistema judicial interpreta la ley, y constituye la rama legal del gobierno, incluyendo todos los tribunales. Un fiscal puede abrir cargos a autores de graves delitos tributarios y combatir la corrupción y los sobornos, así como el lavado de dinero; mientras tanto, la inactividad puede erosionar lentamente la moral tributaria.

### Banqueros

Las leyes de secreto bancario de jurisdicciones como Austria, Dubái y Suiza, así como de secreto financiero en Jersey, Guernsey y las Islas Caimán, impiden a las autoridades tributarias hacer seguimiento de sospechas de fraude o fuga corrupta de la riqueza. Aunque los bancos desempeñan un papel crucial en la facilitación de ahorro y crédito para personas y empresas, se ha encontrado que algunos bancos son los principales facilitadores de la corrupción, la evasión tributaria y otros tipos de flujos financieros ilícitos.

### Personas con alto valor neto

En la mayoría de países, los evasores tributarios individuales más activos entran en la categoría de los que tienen más de US\$1 millón en activos financieros. En todo el mundo hay unos 10 millones de esas personas, mientras que África tiene aproximadamente 860,000 individuos ricos con una fortuna combinada de US\$747,000 millones<sup>9</sup> en riqueza personal. Los sudafricanos representan más de la mitad de esta riqueza. Se calcula que el 30% de la riqueza individual mundial se encuentra permanentemente en jurisdicciones extraterritoriales que, a menos que sea declarada, no será gravada, pues está oculta en cuentas secretas.

### Sindicatos

Los miembros de los sindicatos son también contribuyentes ordinarios, así que estas organizaciones participan a menudo en debates políticos en torno a política tributaria. En muchos países luchan contra impuestos regresivos como el IVA, así como piden impuestos más altos y más eficaces sobre las personas de alto valor neto y las empresas. Pueden ser aliados útiles para los propulsores de la justicia tributaria.

### Grupos de derechos humanos

Existe una fuerte relación entre prácticas para esquivar impuestos y corrupción. Por ejemplo, la evasión tributaria implica quebrantar la ley y asegurarse de salirse con la suya; personas y empresas ricas dependen del clientelismo a través de las élites políticas para asegurarse de que el sistema tributario funcione en su favor; y el secretismo de los paraísos fiscales ayuda a esquivar el pago de impuestos así como a la corrupción. Igualmente, los derechos económicos son violados cuando los Estados son incapaces de cumplir sus obligaciones debido a una débil o injusta tributación. Así que, en muchos de los problemas que los propulsores de la justicia tributaria están tratando de resolver, así como en muchas de las soluciones, las agendas pueden pertinentes para el trabajo en tributación. superponerse con las de los grupos de derechos humanos.

## Mapeo y análisis de los actores claves en tributación

La sección 'Quién es quién' anterior tiene por objeto dar una idea de algunos actores claves específicos en tributación. A la hora de identificar qué actores claves son pertinentes a la cuestión tributaria en la que ustedes han elegido trabajar, es útil hacer las siguientes preguntas:<sup>9</sup>

- ▶ **¿Cuáles** son los grupos, profesiones u organizaciones pertinentes?
- ▶ **¿Cuál** es el interés específico de éstos en la cuestión tributaria en la que ustedes se están enfocando?
- ▶ **¿Cuál** es su posición en relación con la cuestión?

El Apéndice 2 presenta un mapeo detallado de los actores claves interesados en tributación pertinentes a la cuestión de las cuentas país por país, en una tabla diseñada para responder a las preguntas anteriores. Ustedes podrían considerar compilar una tabla similar, insertando los actores claves que sean pertinentes para la cuestión tributaria en la que estén trabajando.

Una vez que han mapeado los actores claves pertinentes a tributación, podrían hacer un análisis algo más detallado de estos actores claves mediante la herramienta que sigue a continuación: el cuadro de análisis de actores claves. Esto les ayudará a comprender la importancia de la cuestión para cada actor clave y su nivel de influencia sobre el cambio que ustedes quieren ver. Les ayudará a identificar:

- ▶ cuánto está de acuerdo cada grupo con la posición de ustedes (en una escala de B = bajo, M = medio, A = alto nivel de acuerdo)
- ▶ cuán importante es la cuestión para ellos (en una escala de B = baja, M = media, A = alta prioridad)
- ▶ qué nivel de influencia tienen estos grupos sobre las cuestiones específicas (en una escala de B = bajo, M = medio, A = alto nivel de influencia).



**HERRAMIENTA** Cuadro de análisis de actores claves<sup>10</sup>

Este cuadro muestra un análisis de actores claves sobre la cuestión de la introducción de un impuesto a los bienes y servicios (IBS) en Sierra Leona, compilado por Christian Aid en Sierra Leona. Es una versión simplificada —la realidad será más matizada—, pero es una forma útil de comenzar a pensar acerca de los actores claves.

Actores claves	¿Qué interés tienen ellas en esta cuestión?	¿En qué grado están ustedes de acuerdo sobre la cuestión?	¿Cuán importante es esta cuestión para ellas?	¿Cuánta influencia tienen ellas?
Los directamente afectados: los ciudadanos pobres	Gastan una gran proporción de sus ingresos en bienes y servicios que ahora serán gravados: una proporción de sus ingresos mayor que la de los más ricos. Por lo tanto, el impuesto los hará más pobres.	B M <b>A</b>  Los más severamente afectados y el grupo central con el que trabajamos	B M <b>A</b>  Debido a mayor impacto	<b>B</b> M A  Gobierno propenso a descuidar la voz de los más pobres de la sociedad, aunque hay potencial para el cambio si son efectivamente movilizados
Gobierno y decisores estatales  Ministerio de Finanzas  Autoridad Tributaria	Deben recaudar rentas para servicios e infraestructura, pero son renuentes a establecer niveles más altos de impuestos a las sociedades, incluso en el sector de recursos extractivos. En su lugar han introducido un impuesto de bienes y servicios (IBS).	<b>B</b> M A  De bajo a medio, pues compartimos el objetivo de reducir la dependencia frente a la ayuda internacional y aumentar las rentas tributarias, pero nos oponemos a la naturaleza regresiva de este impuesto, la manera de implantarlo y el nivel en que está fijado	B M <b>A</b>  Debido a que las concesiones dadas a los sectores extractivos no generan suficientes ingresos, necesitan dinero para invertir en infraestructura, etc.	B M <b>A</b>  A cargo de la política tributaria con fuerte influencia de la oficina del presidente
Organizaciones de la sociedad civil: Coalición de Incidencia en Tributación (incluyendo NACE y BAN)	Estas OSC hacen desde hace tiempo incidencia por la equidad y transparencia en las cuentas del gobierno y una mayor rendición de cuentas del sector extractivo. Son parte de una coalición que ha comenzado a examinar las cuestiones tributarias sobre todo en Sierra Leona, por ejemplo pidiendo al gobierno que reduzca el nuevo IBS de 15% a 10%.	B M <b>A</b>  Aliados naturales	B M <b>A</b>  Ven esto como una cuestión clave para el desarrollo	<b>B</b> M A  Actualmente baja, pero hay espacio para aumentar la influencia una vez movilizadas
Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), Reino Unido	DFID es un actor importante y ha invertido muchos recursos en la implantación del IBS, recaudación tributaria, etc.	<b>B</b> M A  Coincidimos en que es preciso mejorar la política tributaria y reducir la dependencia de la ayuda, pero las OSC piensan que la tasa es demasiado alta y falta claridad sobre qué sectores se beneficiarán. DFID descontento con cuestionamiento de algunas OSC	B M <b>A</b>  Han invertido gran cantidad de recursos, tanto financieros como políticos	B M <b>A</b>  Un importante actor del desarrollo en Sierra Leona

Leyenda: B = Bajo M = Medio A = Alto

## .....

### Análisis del contexto de las políticas y las oportunidades

Además de analizar quién tiene poder sobre la cuestión que ustedes tienen entre manos o quién se juega intereses en ella, también deben ustedes analizar en qué políticas y procesos de política deben influir a fin de suscitar los cambios que están buscando, particularmente en el plano nacional. Los responsables de las políticas nacionales, por ejemplo, no pueden operar en el vacío. Incluso si logran convencerles de la necesidad de cambio en una cuestión determinada, ellos sólo pueden suscitar ese cambio mediante canales y procesos legislativos y de formulación de políticas establecidos. Si ustedes no relacionan sus propuestas de cambio con oportunidades políticas específicas o procesos de política que estén a disposición de los responsables de las políticas en su país, es probable que sean ignorados.

Para mayor asesoramiento y apoyo en el análisis del contexto de las políticas para su trabajo de incidencia, véase *Monitoring Government Policies: A Toolkit for Civil Society Organisations in Africa*, Cafod/Christian Aid/Trocaire (<http://cdg.lathyrus.co.uk/docs/MonitorGovPol.pdf>)

Lo que sigue son preguntas claves que se deben abordar en el análisis del contexto de las políticas:

- ▶ ¿Cuáles son las diferentes políticas que impactan en el problema o situación que ustedes están tratando de abordar?
- ▶ ¿Cuáles son las políticas que tienen mayor impacto sobre el problema y que más podrían ayudar a resolver el problema si fueran cambiadas? (Esto les ayudará a priorizar dónde enfocar su trabajo de incidencia)
- ▶ ¿Cuál es el estado actual de la política que ustedes buscarán cambiar? ¿Está consagrada en ley? ¿O es simplemente la política o posición adoptada por el actual gobierno?
- ▶ ¿Cuáles son los mecanismos para suscitar un cambio en la política? (Éstos podrían ser locales, nacionales, regionales o internacionales, o una combinación)
- ▶ ¿Cómo se han suscitado cambios a esta política en el pasado en su país?
- ▶ ¿Existen oportunidades para cambiar la política en un futuro próximo (por ejemplo, un proyecto de ley parlamentaria en el sector extractivo, o una elección general)?
- ▶ ¿Cómo y dónde pueden acceder a más información sobre una política?

El análisis del contexto de políticas para su trabajo de incidencia no es algo que deban hacer sólo cuando estén elaborando por primera vez su estrategia de incidencia. Tiene que ser constante durante todo el curso de su estrategia de incidencia, pues la política y las políticas siempre están cambiando, ¡independientemente de su trabajo de incidencia! Por ejemplo, una elección general y un cambio de gobierno pueden cambiar, de la noche a la mañana, el contexto de las políticas donde se desenvuelve su trabajo de incidencia.



## Paso 3: Establecer sus metas, objetivos e indicadores en tributación

Una vez que hayan identificado sus problemas y soluciones y analizado los destinatarios, los actores claves y la política, así como el contexto político y las oportunidades, es hora de armar esto en una estrategia de incidencia más amplia. El siguiente paso es generalmente desarrollar sus metas y objetivos y establecer indicadores para medir su progreso.

### Desarrollo de una meta

La meta es el propósito general del proyecto, el panorama general, la visión de lo que en última instancia ustedes intentan alcanzar (por ejemplo 'Asegurar que el gobierno recaude rentas suficientes mediante la tributación con el fin de prestar servicios esenciales a todos los ciudadanos, incluidos los más pobres y vulnerables'). Es a largo plazo y da dirección, ayudándoles a ustedes y su red o coalición a saber adónde están yendo, generalmente durante

varios años; pero ustedes tendrán que elaborar la estrategia de incidencia, u hoja de ruta, que les muestre cómo llegar allí. Su proyecto de incidencia contribuirá a su cumplimiento, pero no necesariamente lo logrará aisladamente. Su meta debe también reflejar la misión y visión de su organización o red.

**Definición**

**'Meta':** El propósito general de la iniciativa de incidencia.

**'Objetivo':** Cosas específicas que deben lograrse en el corto y mediano plazo para el logro de la meta general.

### Ejemplos de metas

**Meta tributaria de Christian Aid Ghana:**  
 'Mayores rentas tributarias para el desarrollo y reducción de la pobreza, asegurando para ello un sistema tributario equitativo, sensible a género, justo y transparente'

**La meta de la coalición nicaragüense de OSC liderada por la Coordinadora Civil y el IEEPP:**  
 'Asegurar la redistribución equitativa de los ingresos y una mayor transparencia en Nicaragua'

**Meta de la Coalición por la Liberación de la Deuda, de Filipinas, en el contexto de la campaña del Jubileo 2000 'Condonar la deuda':**  
 'Lograr una reorientación del presupuesto (por ejemplo, mayor asignación para salud y educación), tributación progresiva y otras reformas conexas dirigidas a un desarrollo genuino'

**Meta de la Red de Justicia Fiscal África:**  
 'Promover sistemas tributarios socialmente justos, democráticos y progresivos en África'

**Meta de la campaña de Christian Aid en tributación:**  
 'Cuestionar y cambiar los sistemas y estructuras tributarios internacionales que mantienen a la gente en la pobreza'

**Meta del programa de Justicia y Reforma Económica del Centro SOMO:**  
 'Los sistemas tributarios nacionales e internacionales son más propicios para el desarrollo. OSC de todo el mundo han introducido en su trabajo incidencia e investigación en justicia tributaria'

## Aclarar lo que se quiere lograr con el trabajo de incidencia política: establecer objetivos 'SMART'

Un objetivo es el cambio específico que ustedes quieren ver y el cambio que promoverá los progresos hacia la meta última. Los buenos objetivos pueden ser decisivos para el éxito o el fracaso de sus esfuerzos de incidencia.

En Ghana, donde la meta es 'mayores rentas tributarias para el desarrollo y reducción de la pobreza, asegurando para ello un sistema tributario equitativo, sensible a género, justo y transparente', Christian Aid y sus contrapartes han identificado cuatro objetivos hacia el cumplimiento de esta meta:

- ▶ 'Un mejor régimen tributario que favorezca el crecimiento del sector informal'
- ▶ "Un mejor marco de incentivos tributarios que obligue a las empresas a adherir al pago de impuestos"
- ▶ 'Mayor eficacia de los mecanismos para monitorear los precios de transferencia'
- ▶ 'Mejor rendición de cuentas y transparencia en relación con las rentas del petróleo'.

Los objetivos pueden ser a largo o corto plazo, y por lo tanto se pueden introducir progresivamente; los primeros pueden dar aliento desde el principio. Los objetivos a largo plazo se centran generalmente en cambiar la política o práctica de las instituciones, mientras que los objetivos de más corto plazo pueden centrarse en cambios de actitud, concienciación, poner una cuestión en la agenda, construir una audiencia de apoyo o movimiento para el cambio, etc. Puede ser necesario lograr algunos de los objetivos a corto plazo antes de poder lograr los de más largo plazo.<sup>11</sup>

Por ejemplo, si la meta de las OSC nigerianas que trabajan en justicia tributaria es mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en las

rentas del petróleo, entonces su objetivo a largo plazo podría ser que el gobierno nigeriano investigue, documente y comparta información anualmente sobre las rentas del petróleo provenientes de los impuestos para 2013. Esto puede requerir una mayor audiencia de apoyo entre la población de Nigeria o grupos de interés específicos a fin de que sea factible, así que conseguir ese apoyo se convierte en un objetivo de corto a mediano plazo. Incluso puede requerir legislación, una ley de minería por ejemplo, de modo que también podría convertirse en un objetivo a mediano plazo.

Puede ser una buena idea desarrollar objetivos basados en soluciones. A menudo se critica a las organizaciones no gubernamentales por hacer campaña contra una política o práctica sin presentar alternativas posibles. Ser la fuente de soluciones creíbles y realistas dará peso a su trabajo de incidencia. También se da el caso de que las personas tiendan a responder mejor a campañas que ofrezcan un camino a seguir, en lugar de un enfoque más negativo que 'sólo dice que no'. Para utilizar el ejemplo anterior sobre las rentas del petróleo nigeriano, proponer una ley de minería sería un objetivo basado en una solución.

Una idea para desarrollar buenos objetivos es hacerlos SMART, acrónimo inglés para referirse a que sean específicos, mensurables, alcanzables, realistas y sujetos a plazos establecidos. Los objetivos SMART son sólo un conjunto de criterios que ustedes pueden utilizar para medir los resultados de su trabajo. No toda organización querrá someter su trabajo a esta herramienta particular de gestión de proyectos. Sin embargo, fijar algunos objetivos y utilizar criterios para medirlos suele ser una buena idea; de esta manera ustedes pueden medir y monitorear los progresos, celebrar sus éxitos y justificar sus actividades. Tendrán que preguntarse qué es alcanzable o realista en su contexto; es una decisión que tendrán que tomar. Y los objetivos pueden, desde luego, cambiar con el tiempo en función de los progresos.

### Objetivo SMART

**Específico:** claramente definido, diferenciado, una ayuda para enfocar el trabajo de incidencia.

**Mensurable:** cuantificable o verificable y, por lo tanto, se asegura que el objetivo pueda ser evaluado.

**Alcanzable:** ¿es probable que suscite el cambio, es decir, vale la pena procurarlo, en lugar de ser una pérdida de energías? Si es improbable que un objetivo sea alcanzable dentro de un periodo definido, tal vez quieran ustedes identificar objetivos de más corto plazo que puedan actuar como peldaños para lograr el cambio más fundamental en el más largo plazo.

**Realista:** evalúen la factibilidad: ¿cuál es la probabilidad de lograr el cambio, teniendo en cuenta los recursos humanos y financieros a su disposición y el contexto externo?

**Sujeto a plazos establecidos:** un cronograma específico es útil para que puedan planificar eficazmente, pero esto tampoco es inamovible y puede que tenga que variar para reflejar los cambios en el contexto externo y los progresos realizados. Si no han logrado su objetivo en la fecha prevista, todavía pueden decidir continuar, pero al menos esto los mueve a reflexionar en por qué pudo ocurrir esto y si corresponde hacer una variación en el enfoque.

La tabla siguiente muestra algunos ejemplos de objetivos SMART en incidencia política en tributación. La columna de la izquierda muestra el objetivo SMART y la columna de la derecha explica la forma en que el logro de este objetivo se relaciona con el problema.

**Ejemplos de objetivos SMART en incidencia política en tributación**

Objetivo SMART	¿Cómo abordaría esto el problema?
<b>Nacional</b>	
Cinco artículos de periódico que se publicarán en la prensa nacional sobre la cuestión de la elusión tributaria, en que se cita a representantes de nuestra red de OSC, a fines de año.	Pondría la cuestión en el centro de la atención y prepararía el terreno para un mayor debate público.
Que el gobierno filipino disponga una tasa única de impuesto especial a los productos tabacaleros e indexe el impuesto a la inflación para el año XX.	Esto recaudaría rentas y reduciría muertes y costos en salud relacionados con el hábito de fumar.
Que el gobierno ruandés elimine el IVA a las toallas sanitarias para el año 2012.	Sería un paso en la lucha más amplia por lograr una mayor equidad de género en el sistema tributario, al eliminar un impuesto sobre un artículo esencial que sólo usan las mujeres.
<b>Regional</b>	
Que la Unión Europea apoye la presentación de la publicación de cuentas país por país de las empresas multinacionales para 2011 y promueva activamente su adopción por el IASB para 2012.	Aumentaría la presión sobre el IASB para que adopte una norma de presentación de cuentas país por país. Si se aplica, esto haría más difícil que las empresas multinacionales eludan impuestos mediante la manipulación de sus ganancias declaradas.
Que los países de la Comunidad del África Oriental acuerden niveles máximos compartidos de exenciones tributarias en zonas francas para 2012.	Esto limitaría la competencia entre los países del África Oriental para ofrecer exenciones tributarias cada vez mayores para atraer inversionistas. A su vez significaría más rentas gubernamentales para el gasto social.
<b>Global</b>	
Asegurar que el IASB adopte una norma internacional de informes financieros país por país para 2012.	Esto haría más difícil que las empresas multinacionales eludan impuestos mediante la manipulación de sus ganancias declaradas.
Asegurar la adopción de un acuerdo multilateral para desarrollar e implementar un sistema de intercambio automático de información tributaria para 2012.	Haría más difícil que las empresas multinacionales y personas ricas oculten sus ingresos imponible en jurisdicciones de secretismo.

Traten de crear algunos propios (véase el Ejercicio 5 en las páginas de interacción).

Para cada objetivo, traten de identificar a los destinatarios, es decir, las instituciones u órganos de decisión que pueden efectuar los cambios o implementación de políticas buscados.

**Recordatorio útil: uso de objetivos para medir el éxito**

- ▶ Deben diseñar indicadores de progresos para cada objetivo, preguntando ‘¿Cómo sé si he cumplido mi objetivo?’
- ▶ Medir el impacto de una campaña de incidencia puede tardar muchos años.
- ▶ Puede ser difícil saber cuándo dar el crédito por un cambio exitoso a actividades de incidencia específicas si hay muchos otros factores que también contribuyen a la meta general y los objetivos. Pero si los objetivos e indicadores son SMART, les quedará bastante claro cuál ha sido la contribución de su organización al cambio exitoso.
- ▶ Puede que el impacto no sea todo un éxito, sino más bien un ‘compromiso’, por lo que puede ser necesario cambiar los objetivos de la incidencia dependiendo de cuánto impacto haya habido.

## Definición

**'Indicador':** Evidencia que muestra que están ustedes progresando hacia sus objetivos.

## Desarrollo de los indicadores – planificar ahora para 'monitorear y evaluar' más tarde

Habiendo establecido sus metas y objetivos, es importante desarrollar señales o indicadores que 'indiquen' si están ustedes encaminados o no al logro de sus objetivos.

El monitoreo y la evaluación deben ser centrales a su estrategia de incidencia desde el principio;

debe ser algo que se lleve a cabo junto a la investigación, la planificación y la ejecución de su estrategia; y debe influir en la dirección de su trabajo de incidencia en el futuro. Con el fin de medir si han realizado progresos o no, deben pensar de antemano en cómo será ese 'progreso'. ¿Qué evidencia probará o demostrará que se han hecho progresos y que el trabajo de incidencia emprendido tuvo algún tipo de impacto? La prueba o evidencia de éxito serán sus indicadores.

### Ejemplos de indicadores

Objetivos a largo plazo	Objetivos a corto y mediano plazo	Indicadores de progreso
Una norma internacional de contabilidad para la publicación de cuentas país por país para el año 2012	Apoyo formal de su gobierno a una nueva norma internacional de contabilidad sobre la publicación de cuentas país por país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaraciones públicas en apoyo de la publicación de cuentas país por país</li> <li>• Mención de publicación de cuentas país por país en el documento preliminar de política del gobierno</li> </ul>
	Aprobación formal por el G20 de la publicación de cuentas país por país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un compromiso en el comunicado del G20</li> <li>• Un mecanismo de seguimiento para garantizar el cumplimiento del compromiso</li> </ul>
	Un compromiso del IASB para adoptar una nueva norma internacional de contabilidad sobre la publicación de cuentas país por país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de norma de publicación de cuentas país por país es publicado</li> </ul>
	Apoyo indicado por las Cuatro Grandes firmas contables a la publicación de cuentas país por país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaraciones públicas</li> <li>• Declaraciones privadas</li> </ul>
Que el gobierno de Nigeria investigue, documente y comparta información anualmente sobre las rentas del petróleo provenientes de los impuestos para 2013	El gobierno hace un compromiso formal de documentar y compartir información sobre rentas del petróleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debates celebrados en el Parlamento llamando a mayor transparencia</li> <li>• Ministro de finanzas declara públicamente intención de consolidar y compartir datos sobre rentas tributarias provenientes del petróleo</li> </ul>
Que los ciudadanos de Kailahun (Sierra Leona) y varios distritos de toda Ghana ejerzan mayor influencia sobre la política gubernamental local, particularmente en torno a tributación, mediante el uso de medios y tecnologías de la comunicación innovadores, para el año 2014		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos se movilizan en torno a cuestiones de servicios públicos y tributación</li> <li>• Los ciudadanos participan en interacción regular y exitosa con sus autoridades locales</li> <li>• Las OSC utilizan plataformas de comunicaciones existentes y nuevas para hacer oír la voz de la gente</li> </ul>

## ¿Cuáles son los indicadores? (a veces denominados 'señales' o 'hitos')

Un indicador es algo que muestra (o indica) progreso hacia los objetivos. Puede ser una declaración de política de un político de alto rango, una declaración de una reunión, una ley o documento de política nuevo o revisado, etc.

Los buenos indicadores cumplen los siguientes criterios:

- ▶ **Medibles:** pueden ser registrados y analizados en términos cuantitativos o en términos cualitativos diferenciados
- ▶ **Precisos:** presentados o descritos de manera que su significado sea el mismo para todas las personas
- ▶ **Consistentes:** no cambian con el tiempo, de modo que el mismo fenómeno puede medirse a lo largo del tiempo; por ejemplo, una moneda cuyo valor se infla o se desinfla no es una medida consistente de la riqueza.

Los buenos indicadores deben medir el impacto y los resultados de las actividades, si han contribuido a lograr los objetivos de la incidencia, no sólo datos como el número de actividades, folletos, cartas escritas, etc. Si ustedes se centran en los resultados, es mucho más probable que eviten la trampa de sólo mirar si hicieron las cosas que dijeron que harían, en lugar de si tuvieron el impacto deseado.

A manera de ilustración:

- ▶ Número de cartas escritas a parlamentarios: este indicador simplemente demostrará que ustedes escribieron algunas cartas. No dice nada sobre el impacto de las cartas.
- ▶ Número de respuestas recibidas de los parlamentarios: esto demostrará si las cartas que ustedes escribieron a parlamentarios tuvieron realmente o no un impacto sobre ellos.

*NB: Si no establecen indicadores desde el principio mismo —cuando elaboran por primera vez su estrategia de incidencia— es posible que no puedan recopilar la evidencia que necesitan para demostrar progresos cuando les toque monitorear y evaluar su estrategia de incidencia.*

## Paso 4: Desarrollar los mensajes clave

Un mensaje es una declaración concisa y persuasiva sobre su trabajo de incidencia que capta:

- ▶ lo que ustedes quieren lograr y el cambio que quieren ver
- ▶ por qué quieren lograrlo, incluidas las consecuencias positivas o negativas de no tomar ninguna acción
- ▶ cómo se proponen lograrlo
- ▶ qué acción quieren que tome la audiencia.

Si siguieron las etapas descritas anteriormente en este capítulo, ahora ya sabrán:

- ▶ lo que quieren decir y por qué quieren decirlo (han identificado el problema y la solución y han hecho su investigación)
- ▶ a qué audiencia quieren comunicar la cuestión (han identificado y analizado a los actores claves y han hecho su análisis del poder).

Ahora bien, **¿cómo?** Hay muchas formas diferentes de comunicar un mensaje de incidencia determinado. Es crucial adaptar el mensaje según la audiencia.

En el trabajo de incidencia, las palabras son las armas que utilizamos para plantear nuestra causa. Así que elegir las palabras adecuadas para la audiencia pertinente y dirigirlas a nuestros destinatarios de una manera que ellos comprendan y, es de esperar, respondan positivamente, es muy importante.

Su mensaje debe ser memorable. Deben hacer que se quede pegado en la mente de sus destinatarios mucho después de que se hayan marchado de la reunión o que el artículo haya sido leído o que se haya apagado la radio que lo propagó.

Un buen mensaje básico:

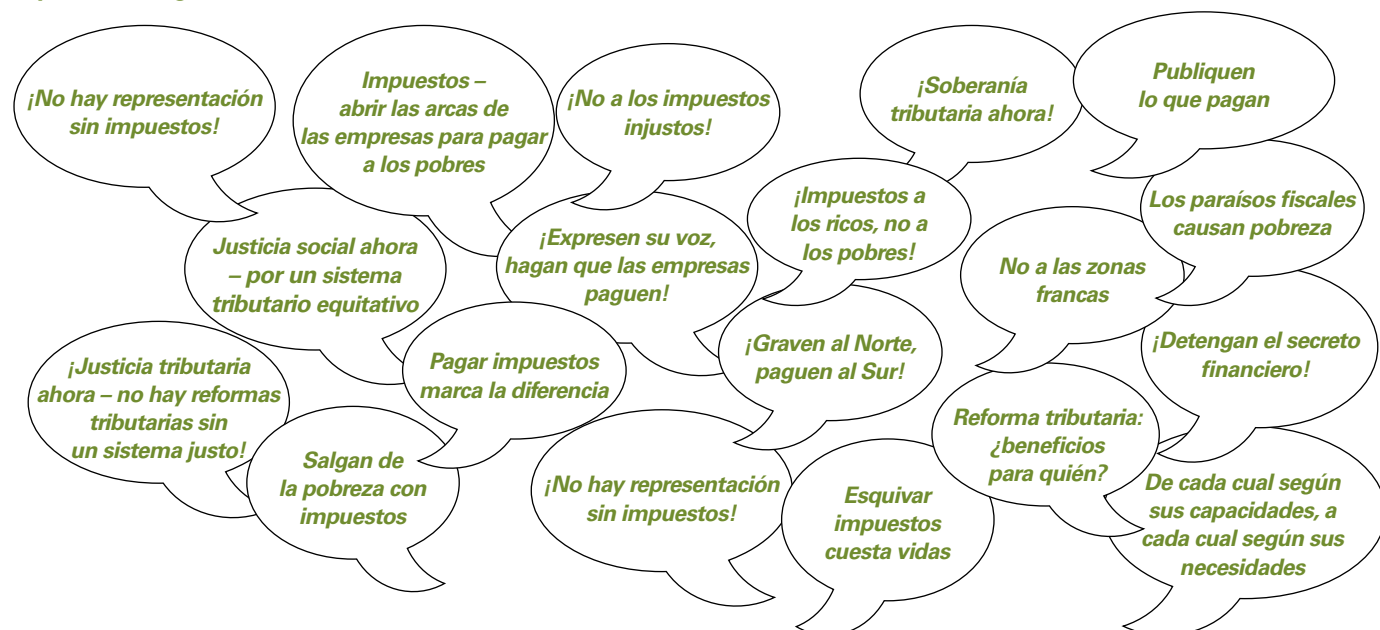
- ▶ puede personalizarse para adaptarse a una audiencia específica
- ▶ utiliza argumentos claros y breves que persuadirán a la audiencia
- ▶ utiliza lenguaje simple y sin ambigüedad que puede entenderse fácilmente. Por ejemplo, eviten utilizar palabras técnicas tales como ‘manipulación de precios de transferencia’ cuando hablen con los medios de comunicación o el público en general. Ellos no los entenderán.

### Encuadrar o adaptar el mensaje

Aunque la cuestión o posición general de su trabajo de incidencia no cambie, ustedes deben buscar adaptar la manera en que presentan su mensaje para lograr el mayor impacto sobre una audiencia determinada. El tipo de mensajes que utilicen depende mucho de a **quién** están destinándolo y **qué enfoque de incidencia** están adoptando. A veces es más fácil pensar en un mensaje ‘principal’ o ‘central’ y luego tener ‘mensajes de apoyo’, cuyo tono, longitud y estilo dependerán de la audiencia.

El mensaje central puede ser captado fácilmente en un eslogan popular, simple. Los eslóganes son particularmente útiles para la movilización pública y su uso en los medios de comunicación. Ya que están diseñados para movilizar al **público** en general, y por lo tanto están destinados al público, es necesario un mensaje que sea emotivo, apasionado, llamativo y que haga que la gente se indigne y se decida a actuar. El Capítulo 4 examinará con más detalle la movilización popular y el trabajo con los medios de comunicación, incluyendo cómo redactar comunicados de prensa.

### Ejemplos de eslóganes



#### Mensajes de apoyo sobre tributación y desarrollo

Los mensajes de apoyo podrían ser diseñados teniendo en cuenta a los decisores, que pueden necesitar un poco más de detalle y análisis, ¡pero no demasiado! (En el Capítulo 4 examinaremos consejos para elaborar recomendaciones de política más específicas para los decisores.) Por ejemplo:

- ▶ ‘Los impuestos son una de las principales maneras en que los países pobres pueden ganar la lucha contra la pobreza’.
- ▶ ‘En los países en desarrollo, la redistribución de los ingresos y la riqueza sólo es posible mediante el aumento de las rentas tributarias’.
- ▶ ‘El aumento de las rentas tributarias es un medio esencial para que los países en desarrollo logren los objetivos de desarrollo del milenio’.
- ▶ ‘Las exenciones tributarias en los países en desarrollo privan a los gobiernos de valiosas rentas que podrían invertirse en los servicios que necesitan los ciudadanos. Las prácticas de las empresas multinacionales para esquivar impuestos cuestan vidas. Si el dinero perdido por estas prácticas se gastara según los patrones de gasto actuales, la cantidad que iría a los servicios de salud podría salvar las vidas de 350,000 niños menores de cinco años cada año’.<sup>12</sup>
- ▶ ‘El dinero recaudado de los impuestos genera entre el Estado y los ciudadanos relaciones más sólidas que la ayuda, y permite a los gobiernos tomar decisiones sin condiciones impuestas por los donantes’.

#### Mensajes más detallados sobre cuestiones tributarias específicas

Cuestión	Destinatarios y aliados mundiales	Destinatarios y aliados regionales	Destinatarios y aliados nacionales
Sistemas tributarios regresivos en los países en desarrollo	<p>Las tendencias en la política tributaria a nivel mundial han dado lugar a que las cuestiones de equidad tributaria queden fuera del debate durante muchas décadas; es hora de que la equidad sea considerada como parte central del debate de la política tributaria.</p> <p>El FMI y el Banco Mundial y muchos donantes bilaterales han apoyado esta tendencia a ignorar la equidad y hacer hincapié en las cuestiones más técnicas dentro de los debates de la política tributaria, alentando la dependencia de impuestos como el IVA; sus contribuciones han sido principalmente regresivas en esta área, lo cual necesita cambiar con urgencia.</p> <p>Los actores internacionales deben hacer hincapié en la equidad tributaria y la urgencia de medidas de redistribución en todos los foros sobre política tributaria.</p>	<p>Las reformas tributarias equitativas deben convertirse en una parte central del trabajo regional en políticas tributarias (junto con esfuerzos por armonizar los sistemas tributarios dentro de las regiones).</p> <p>Actores regionales clave (como el Banco de Desarrollo Asiático y el Banco Interamericano de Desarrollo) deben trabajar para asegurar que la equidad esté en el centro de las reformas tributarias y que se consulte a las OSC sobre todos los esfuerzos de política tributaria.</p>	<p>Se necesitan con urgencia reformas equitativas en la política tributaria de los países en desarrollo para aumentar los niveles de recaudación tributaria y abordar las desigualdades fundamentales que están integradas en la mayoría de los sistemas de los países en desarrollo, que aseguran que los pobres paguen más que su parte justa de los impuestos.</p> <p>Al tiempo de reducir la carga tributaria de los pobres, se debe aumentar la carga tributaria de los agentes económicos grandes y ricos de la sociedad con un examen a fondo de los impuestos a la renta y a los activos.</p> <p>Los incentivos tributarios generosos para las empresas deben suprimirse y a la vez deben hacerse rigurosos esfuerzos por abordar la evasión tributaria de las empresas y las élites.</p> <p>La tributación progresiva debe ir de la mano con un aumento en el gasto público favorable a los pobres.</p>

Cuestión	Destinatarios y aliados mundiales	Destinatarios y aliados regionales	Destinatarios y aliados nacionales
Secreto financiero que conduce a la evasión y elusión tributaria	<p>En los países pobres se está negando a las personas la posibilidad de tomar decisiones acerca de cómo pagar su propio desarrollo. Un sistema tributario equitativo, eficaz y transparente aplicado a las empresas es una forma de lograr esto.</p> <p>Deben introducirse normas contables mundiales que requieran que todas las empresas multinacionales publiquen sus pagos de impuestos en cada país donde operan. Esto ayudará a las autoridades tributarias de los países en desarrollo a combatir la manipulación de precios del comercio y otras formas de elusión tributaria. También posibilitará a parlamentarios y sociedad civil hacer vigilancia.</p>	<p>Las directrices regionales que establecen normas para la gestión y comportamiento empresarial deben incluir el requisito de que todas las empresas estén obligadas a publicar sus pagos de impuestos a los gobiernos nacionales.</p>	<p>Las subsidiarias nacionales de empresas multinacionales deben publicar sus pagos de impuestos al gobierno a fin de ayudar al Parlamento y los ciudadanos a monitorear las rentas del gobierno.</p>
Exenciones tributarias para inversionistas extranjeros	<p>Los países en desarrollo no movilizan suficientes recursos nacionales para el desarrollo debido a las excesivas exenciones tributarias que conceden a los inversionistas extranjeros.</p> <p>Las instituciones financieras internacionales deben dejar de aconsejar a los gobiernos reducir impuestos.</p>	<p>Los gobiernos deben convenir en una armonización tributaria a nivel regional para ayudar a reducir la competencia tributaria entre países que buscan atraer inversión extranjera directa, desalentando así una 'carrera hacia la baja'.</p>	<p>Los gobiernos deben asegurar más transparencia en los contratos firmados con empresas, publicándolos por ejemplo en la internet.</p> <p>Los gobiernos deben revelar los pagos de impuestos y otros ingresos que reciben de las empresas extractivas, así como la manera en que esto es asignado en el presupuesto u otros canales de gastos tales como fondos de desarrollo local.</p> <p>Los acuerdos no se deben negociar en secreto, y deben ajustarse a la legislación nacional.</p> <p>Realizar un examen a fondo de los incentivos tributarios proporcionados a la minería y abolir las disposiciones demasiado generosas.</p>

A veces se da el caso de que una audiencia tiene acceso a mensajes que ustedes están utilizando con otra audiencia. Por ejemplo, bien puede ocurrir que un decisor vea el mensaje de campaña popular de ustedes. Por lo tanto, deben asegurarse de que los contenidos de ambos sean coherentes, incluso si son distintos en estilo. Puede ser un equilibrio difícil de alcanzar, pero deben pensar cuidadosamente y asegurarse de que están integrados si quieren evitar que su trabajo de incidencia en tributación se deshaga ante tus ojos.

Una forma importante de garantizar que sus mensajes estén integrados es tener una estrategia de incidencia compartida y un proceso de diseñarla en que participen partes interesadas internas, por ejemplo, las que en su organización o red traten con seguidores, medios de comunicación, políticas y cabildeo. De esa forma ustedes resuelven desde el principio cualesquiera diferencias problemáticas de enfoque o táctica, antes de que les causen a ustedes y su proyecto de incidencia grandes dolores de cabeza y posible fracaso.

Piensen en lo siguiente:

- ▶ ¿Cuál es su enfoque o táctica de incidencia? (Véase abajo Paso 5)
- ▶ ¿Cuál es la forma más persuasiva de presentar su mensaje central a su audiencia destinataria?
- ▶ ¿Qué manera de presentar el mensaje resonará más entre su audiencia destinataria y la alentará a escuchar e incorporar su mensaje? Comprender de qué perspectiva proviene su audiencia es clave para ser eficaces en este sentido.
- ▶ ¿Qué información necesita su audiencia, y qué no necesita?
- ▶ ¿Qué acción clave desean ustedes que tome, en particular, su audiencia?

Consideren cuál será la probable defensa de los destinatarios de su incidencia y cómo contrarrestar sus argumentos de manera efectiva. **Puede ser útil elaborar una lista de control de argumentos probables y cómo contrarrestarlos.**

Sus mensajes clave pueden cambiar con el tiempo para reflejar cambios en actitudes o circunstancias. Por ejemplo, a medida que la comprensión pública se desarrolla, entonces la complejidad del mensaje al público puede reflejar este cambio.

### CONSEJOS IMPRESCINDIBLES

Una forma de desarrollar mensajes penetrantes en tributación es vincular la pérdida de rentas como resultado de prácticas tributarias perjudiciales con la falta de financiamiento para servicios esenciales. Por ejemplo, las exoneraciones fiscales de cinco años para una empresa podrían significar 300 maestros no remunerados. Se puede utilizar números específicos sobre gastos tributarios para encuadrar este tipo de mensaje.

## Paso 5: Decidir el enfoque de incidencia política

Su análisis de la política y el contexto político en su país, además de su análisis de quién tiene el poder para llevar a cabo un cambio y quién tiene intereses en ello, ayudarán a determinar qué enfoque general toman ustedes, y por lo tanto, qué actividades de incidencia emprenderán para lograr sus objetivos. La pregunta clave que deben abordar es: **¿Qué enfoque es el que tiene más probabilidad de llevar a cabo el cambio que estamos buscando en nuestro país, dado el contexto político y la naturaleza y comportamiento de las instituciones en que nos estamos focalizando?** Los siguientes enfoques alternativos pueden ayudarles a decidir qué curso general de acción tomar, dependiendo de su contexto:

### ► Enfoque confrontacional

Campaña que busca avergonzar a los destinatarios de su trabajo de incidencia. Normalmente implica una *outsider strategy* (acción desde fuera), y un énfasis en campañas públicas y trabajo en los medios de comunicación.

**Ventajas:** los destinatarios del trabajo de incidencia pueden reaccionar de manera hostil, pero todavía pueden ceder a la presión pública o a la exposición pública de sus fallas. ¡Sólo porque reaccionen en forma hostil no significa que no quieran cambiar y avanzar en la dirección correcta!

**Desventajas y riesgos:** pueden alejar a sus destinatarios. Ustedes podrían no ser invitados a la mesa de negociaciones. En algunos países, ustedes pueden también experimentar una reacción violenta de sus destinatarios, incluido acoso o intentos de silenciarlos o cerrar su organización.

### ► Diálogo en privado/estrategia insider

Cabildear tras puertas cerradas, diálogo constructivo, énfasis en análisis de políticas. Normalmente implica un enfoque *insider* (acción desde dentro), y de colaboración.

**Ventajas:** ustedes pueden aumentar su influencia ante los responsables de las políticas gracias a las relaciones constructivas que han construido con ellos. Ustedes pueden convertirse en una fuente de asesoramiento de confianza.

**Desventajas y riesgos:** posibilidad de cooptación por los responsables de las políticas.

Es posible utilizar una **combinación** de los enfoques anteriores, en que diferentes organizaciones de su red asuman diferentes roles.

Como alternativa, podrían comenzar con el diálogo en privado/*insider*, y luego pasar a un enfoque más público/confrontacional si no funciona el enfoque *insider*.

Una vez que hayan decidido su enfoque general de incidencia, pueden empezar a planificar las actividades de incidencia específicas que emprenderán. Los consejos sobre actividades están cubiertos en el Capítulo 4.



## Paso 6: Planificar el monitoreo y evaluación

### ¿Por qué se debe hacer monitoreo y evaluación?

Monitorear y evaluar el trabajo de incidencia tiene que ver esencialmente con apreciar (periódica pero regularmente) si están viendo cambios en el panorama general en que están tratando de influir, qué papel han jugado ustedes en estos cambios, y reevaluar sus destinatarios y enfoques con el fin de fortalecer su contribución. El buen monitoreo y evaluación les permitirá seguir construyendo sobre los éxitos pasados, e identificar riesgos desde el principio para afrontarlos antes de que se conviertan en obstáculos.

Hay varias razones por las que ustedes deben monitorear y evaluar periódicamente su estrategia de incidencia:

- ▶ **Reflexionar**, aprender de sus experiencias y **continuar revisando la estrategia** para asegurar que sigue siendo apropiada a las circunstancias.
- ▶ Comprobar si se han alcanzado los **objetivos** o si tienen que ser adaptados.
- ▶ Examinar si su **enfoque de incidencia** es la mejor manera de alcanzar los objetivos fijados, ¡y cambiarlo si no es así!

- ▶ **Hacer seguimiento y tener en cuenta el contexto cambiante**, especialmente los argumentos y posiciones de los decisores y de los principales adversarios de ustedes, y responder adecuadamente aprovechando oportunidades y adaptando estrategias y planes de acción.
- ▶ **Mantenerse enfocados en el panorama más amplio** y las metas a largo plazo para asegurar que están trabajando en la consecución de éstas, y no simplemente centrándose en las actividades.
- ▶ **Justificar** sus actividades: ¿todavía son las adecuadas para ofrecer el cambio que ustedes están buscando?
- ▶ **Asegurar que los recursos se utilicen eficazmente** haciendo el uso más eficaz de tiempo, esfuerzo y dinero.
- ▶ También puede ayudar no perder de vista el espacio de financiamiento de donde obtienen los recursos de su proyecto. Por ejemplo, ¿hay una ventana de oportunidad para una oferta de financiamiento que apoye su trabajo?

### Cómo proceder con el monitoreo y evaluación

El primer paso es desarrollar sus indicadores e incorporarlos en su estrategia de incidencia política en tributación desde el principio para que tengan claro qué **evidencias** recolectarán para demostrar los progresos que están haciendo. En el Paso 3 ya subrayamos la importancia de desarrollar indicadores junto a sus objetivos, y dimos consejos para hacerlo. Una vez que tengan buenos indicadores, ya están a la mitad de poder monitorear y evaluar su trabajo de incidencia política en tributación.

El siguiente paso es acordar un proceso sobre cómo monitorearán y evaluarán sus progresos en relación con sus indicadores y el contexto cambiante. Una sugerencia es que cada **3 a 6 meses** realicen un debate con los principales miembros de su proyecto de incidencia para:

- ▶ recordar y registrar las actividades claves llevada a cabo durante ese período y hacer referencia a los objetivos de su trabajo de incidencia. ¿En qué medida estas actividades los ayudaron a alcanzar sus objetivos? ¿Necesitan adaptar su estrategia a la luz de sus reflexiones en los últimos 3 a 6 meses?
- ▶ registrar también toda evidencia ('indicadores') de progreso o resultados obtenidos. Esto podría

incluir recortes de prensa u otros medios sobre las cuestiones pertinentes y específicamente sobre su organización o red, comentarios y respuestas de los responsables de las políticas que son los destinatarios de su trabajo de incidencia o de otros actores involucrados, o cualquier otra evidencia que demuestre que están haciendo progresos en términos de cambio de políticas o compromisos de los destinatarios. Especialmente cuando los signos de progreso parezcan estar vinculados a sus actividades, consideren cómo podrían aprovechar esto o aprender lecciones para áreas donde hay menos progresos.

- ▶ reflexionar sobre cuestiones clave tales como:
  - ¿Cómo se han desarrollado sus relaciones con destinatarios, aliados y otros actores?
  - ¿Qué parece prometedor?
  - ¿Han visto algún impacto sobre su audiencia o audiencias destinatarias?
  - ¿Dónde deben invertir más esfuerzos o cambiar su enfoque?

La siguiente herramienta proporciona algunas sugerencias adicionales acerca de los tipos de preguntas que pueden hacerse ustedes al monitorear los progresos en relación con sus indicadores.



## HERRAMIENTA Posibles indicadores y preguntas clave<sup>13</sup>

Objetivo	Posibles indicadores (dependiendo de la etapa del ciclo de las políticas)	Preguntas clave para el monitoreo
Cambio específico en las políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Cambios en la retórica de los decisores</li> <li>▶ Cambios en la redacción de políticas y convenios</li> <li>▶ Ratificación de convenios</li> <li>▶ Cambios en la legislación</li> <li>▶ Cambios en las asignaciones presupuestarias</li> <li>▶ Grado en que se implementan las políticas</li> <li>▶ Grado en que las políticas implementadas logran el efecto deseado</li> <li>▶ Impactos ambientales, tributarios y sociales de las políticas implementadas</li> </ul>	<p>¿Qué ha cambiado y por qué?:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ¿Qué ha cambiado (positivo, negativo e imprevisto)?</li> <li>▶ ¿Por qué creemos que han ocurrido estos cambios?</li> <li>▶ ¿Qué hemos logrado? (remitirse a indicadores) ¿Cómo lo sabemos?</li> </ul> <p>¿Son correctas nuestras estrategias?:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ¿Nuestros destinatarios son las personas u organizaciones correctas? ¿Es correcto el momento que hemos elegido?</li> <li>▶ ¿Es robusto nuestro análisis político?</li> <li>▶ ¿Cómo estamos tratando de influir: necesitamos cambiar nuestras tácticas, nuestros enfoques?</li> <li>▶ ¿Estamos aprovechando las oportunidades cuando surgen?</li> <li>▶ ¿Estamos trabajando con los aliados correctos?</li> <li>▶ ¿Ha cambiado el entorno externo? ¿Hay nuevas oportunidades que podamos aprovechar? ¿Las anteriores han desaparecido?</li> <li>▶ ¿Qué hemos aprendido? ¿Son posibles todavía nuestros objetivos? ¿Siguen siendo los objetivos más apropiados?</li> <li>▶ ¿Cuáles son los pasos siguientes?:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué debemos seguir haciendo?</li> <li>• ¿Qué debemos cambiar o hacer de modo diferente?</li> </ul> </li> </ul>

**Recuerden:** Gestionar y monitorear el desempeño financiero es una parte esencial de todas las actividades de monitoreo. Pensar en la relación costo-eficacia de su trabajo y compartir información sobre cuánto cuestan actividades particulares es una parte clave del aprendizaje y la rendición de cuentas.

### No sólo monitoreen los resultados de política

Los resultados de política no son los únicos resultados que ustedes deben apreciar cuando monitoreen y evalúen su trabajo de incidencia. Puesto que lograr el cambio de políticas puede tomar mucho tiempo —posiblemente varios

años—ustedes deben identificar otros tipos de resultados que pueden no tomar tanto tiempo pero que pueden ser igual de importantes. Los resultados que pueden ser monitoreados son, por ejemplo, la medida en que una iniciativa de incidencia **ha construido la capacidad de las organizaciones participantes en la iniciativa de incidencia**. La capacidad construida hoy podría significar ganancias de política mañana. También se podría incluir el grado en que su iniciativa ha puesto un tema en la agenda política o ha establecido a su organización o red como un actor clave en un tema, incluso si ningún cambio de política ha ocurrido todavía.<sup>14</sup>

## Evaluación externa

En el caso de algunos trabajos de incidencia, pueden también emprender una evaluación externa más a fondo, por ejemplo a mitad de camino de una estrategia de incidencia, después de una acción de campaña o al final de una prolongada iniciativa de incidencia en que se consumió muchos recursos. Utilizando a alguien fuera del equipo, la organización o red incorpora nuevas perspectivas y puede ayudar a cuestionar supuestos. Los evaluadores externos están también en mejores condiciones para entrevistar a los responsables de las políticas en, por ejemplo, el gobierno o el parlamento —esto es, los destinatarios del trabajo de incidencia— en cuanto al impacto en su pensamiento y sus políticas de la incidencia realizada por ustedes. Un responsable de políticas es más propenso a hablar honesta y francamente a un consultor neutral e independiente que a quienes buscan influir en él.

El trabajo de incidencia es, desde luego, difícil de evaluar objetivamente y, como se ha discutido, puede ser difícil diferenciar el impacto del trabajo de ustedes del de otras organizaciones, fuerzas políticas o procesos que pueden no tener nada que ver con sus esfuerzos. Sin embargo, una evaluación les ayudará a examinar más profundamente sus supuestos sobre el cambio, a dar voz a las partes interesadas, a evaluar el nivel de la contribución de ustedes al impacto que hubiera, y a aumentar su rendición de cuentas. Debe ser también una oportunidad para explorar cambios en el contexto y hacer preguntas sobre dirección y estrategia. Las nuevas percepciones y los hallazgos de estas evaluaciones deben integrarse al aprendizaje en toda la organización o red y ayudarles a mejorar la calidad de su trabajo de incidencia.



## Apéndice 2: Cuadro de mapeo de actores claves

He aquí un ejemplo de un cuadro de mapeo de actores claves en tributación (para ilustrar la sección 'Mapeo y análisis de los actores claves en tributación' en la página 12). En este caso, hemos utilizado la cuestión de la publicación de cuentas país por país, pero pueden utilizar el mismo formato de cuadro para mapear los actores claves pertinentes relacionadas con la cuestión tributaria en la que ustedes estén trabajando.

Tipo de actor clave	Organización / institución	Persona en organización	Intereses particulares	Posición
<b>Afectados directamente</b>				
Ciudadanos en países ricos			Son accionistas de empresas multinacionales, por lo que están interesados en la transparencia, los riesgos y potencialmente la ética.  Están interesados en independencia de la ayuda.  Sus impuestos pagan la ayuda exterior.	En su mayoría son conscientes de los problemas.
Residentes de paraísos fiscales			Se ganan la vida con la industria financiera de los paraísos fiscales, al tiempo que pueden sentir un alto costo de vida.	Algunos temen perder sus medios de subsistencia si los paraísos fiscales se vuelven más transparentes, pues las empresas financieras que proporcionan empleo ya no tendrán incentivo para operar allí.
Sector privado	Empresas multinacionales, firmas contables, firmas jurídicas	Gerente general, responsable de tributación	Pueden practicar falsa facturación o manipulación de precios de transferencia para aumentar sus ganancias, a menudo mediante el uso de sociedades de cartera (entidad de tenencia de valores) en jurisdicciones del secretismo.  Se benefician de bajas tasas tributarias empresariales y exenciones tributarias y, por tanto, suelen cabildear por ellas.	Temen más regulación; quieren impuestos bajos y transferir libremente sus ganancias a paraísos fiscales o jurisdicciones de baja tributación.  Se oponen a la introducción de normas de publicación de cuentas país por país porque dicen que será demasiado caro o demasiado oneroso de implementar administrativamente.
Ciudadanos de países en desarrollo	Ciudadanos que evaden o eluden impuestos		Aprovechan lagunas jurídicas para eludir el pago de impuestos, o evaden impuestos ilegalmente.	En su mayoría están al tanto de las lagunas jurídicas y pueden pagar asistencia profesional para ayudarles a eludir impuestos.
	Ciudadanos que pagan impuesto a la renta		Tienen una carga tributaria injusta.	La mayoría no está al tanto de la problemática.
	Asociaciones de residentes y alianzas de contribuyentes		Mobilizan a los contribuyentes y pueden influir en la política tributaria.	Son más conscientes de sus derechos como contribuyentes y presionan al gobierno por transparencia en el uso del dinero de los contribuyentes.
	Ciudadanos pobres que pagan impuestos al consumo		Se les niega servicios básicos debido a falta de ingresos del gobierno para prestarlos como resultado de baja recaudación tributaria.	En su mayor parte no están al tanto de la problemática.

Tipo de actor clave	Organización / institución	Persona en organización	Intereses particulares	Posición
<b>Gobierno y decisores estatales</b>				
Nacionales	Ministros de finanzas de países en desarrollo	Responsable de administración tributaria Unidades que trabajan en finanzas internacionales Ministro de finanzas y asesores	Quieren acabar con dependencia frente a la ayuda. Quieren más rentas para asignar a gastos del presupuesto.	Algunos quisieran que se introduzcan normas de publicación de cuentas país por país, pero no cabildan activamente para ello.
	Departamentos tributarios de países en desarrollo	Responsable Funcionarios de hacienda	Quieren aumentar la base impositiva, reducir la elusión y evasión tributaria, mejorar la administración de la recaudación de impuestos.	Quieren más ayuda con la administración tributaria y desarrollar capacidad de funcionarios tributarios para analizar cuentas de las empresas multinacionales.
	Órganos de promoción de la inversión	Responsables	Quieren atraer inversión extranjera directa ofreciendo incentivos tributarios y normativas de baja tributación a empresas multinacionales.	No tienen posición clara.
	Departamentos de aduanas	Responsables	No pueden gravar con impuestos correctos porque carecen de información sobre precios reales de bienes exportados o importados.	Probablemente estarían a favor.
	Ministerios de finanzas y economía de paraísos fiscales	Ministro de finanzas y asesores	Promueven inversión de la industria de servicios financieros que busca servir a clientes que quieren evitar pagar impuestos en sus propias jurisdicciones.	Temen perder industria financiera, empleo y otros beneficios económicos de la industria que desinvertirá si las empresas y fideicomisos dejan de utilizar sus servicios.
	Ministros de finanzas y departamentos de desarrollo de países ricos, por ejemplo, Reino Unido, Estados Unidos	Asesor del Secretario de Estado DFID: departamento de políticas	Quieren poner fin a la dependencia de la ayuda de los países pobres, promueven la buena gobernanza y quieren aumentar la movilización de rentas internas en estos países.	Apoyo abierto a la publicación de cuentas país por país, cabildando ante la OCDE y el G20 para hacer más investigaciones y establecer mejores normas para la presentación de informes financieros de las empresas multinacionales.
Regionales y subregionales	Comisión Europea	TAXUD, DG Desarrollo	Quiere ayudar a países en desarrollo a poner fin a restricciones que enfrentan para aumentar rentas tributarias nacionales.	Emitió una comunicación sobre impuestos y desarrollo que apoya publicación de cuentas país por país para poner fin al uso abusivo de mecanismos de fijación de precios de transferencia por parte de las empresas multinacionales. Apoya investigaciones en curso y progresos hechos en esta cuestión en la OCDE y quiere que se refleje en las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales.
	Mecanismo Africano de Evaluación Paritaria de la Unión Africana		La evaluación paritaria incluye un examen de la gobernanza empresarial, incluyendo normas transparentes de información financiera de todas las empresas (incluyendo subsidiarias de empresas multinacionales).	No hay posición oficial, pero en favor del principio general de transparencia en informes financieros.
	Foro Africano sobre Administración Fiscal	Funcionarios tributarios que desempeñan una función importante	Quieren aumentar la capacidad de las administraciones tributarias para auditar las cuentas de empresas multinacionales, y tener mayor acceso a la información financiera.	Nuevo órgano, estaría en principio a favor de la publicación de cuentas país por país.

Tipo de actor clave	Organización / institución	Persona en organización	Intereses particulares	Posición
Parlamentos de los países ricos	International Development Select Committee (Reino Unido)	Miembros del Parlamento específicos, por ejemplo, líder del Partido Liberal Democrático	Serán diferentes en cada país.	Serán diferentes en cada país, pero en su mayoría no son conscientes.  El Congreso de Estados Unidos aprobó legislación que requiere que las empresas extractivas multinacionales registradas en Estados Unidos informen de sus transacciones financieras país por país.
Parlamentos de los países en desarrollo	Comité financiero selecto  Comités selectos para asuntos sectoriales, por ejemplo, minería y minerales	Miembros del Parlamento destacados	Serán diferentes en cada país, en su mayoría los parlamentos quieren más rentas tributarias de las empresas multinacionales, especialmente en el sector de recursos extractivos.	Serán diferentes en cada país, pero en su mayoría no están al tanto de la problemática de la publicación de cuentas país por país.
<b>Otros actores interesados</b>				
Organismos religiosos	Consejos nacionales de Iglesias, organizaciones confesionales	Jerarquía de las Iglesias, funcionarios de organizaciones religiosas, miembros de congregaciones	Interés en justicia social y económica para los contribuyentes pobres.	En su mayor parte no están al tanto de la problemática.
Medios de comunicación	Prensa financiera y empresarial, prensa religiosa, televisión nacional	Periodistas y editores específicos	Interés en la transparencia.	Algunos periodistas apoyan nuestra posición.
ONG	Redes contra la deuda, ONG de vigilancia que monitorean cumplimiento de la ITIE, grupos de vigilancia presupuestaria, redes Publiquen lo que Pagan (PLQP)	Oficiales de políticas e incidencia	Interés en servicios básicos para reducción de la pobreza, transparencia en sector de recursos extractivos, gasto del presupuesto y recaudación tributaria.	En su mayoría están al tanto de la problemática. Redes para sectores extractivos tales como grupos de monitoreo PLQP e ITIE ya apoyan y cabildean para la publicación de cuentas país por país en el sector de recursos extractivos.
Gremios o asociaciones profesionales	Chartered Institute of Taxation (Ghana), ACCA, Kenya Law Society, New York Bar Association		Riesgo para intereses de los miembros, aprendizaje profesional, normas éticas.	Variable; desglosar más para asociaciones específicas.
<b>Instituciones internacionales</b>				
ONG y redes internacionales	ActionAid  International (AAI), PLQP, Transparencia Internacional (TI), Red de Justicia Fiscal (RJF)	Personal de políticas e incidencia	PLQP, TI, GW = transparencia en el sector de recursos extractivos.	Apoyo y campaña para la presentación de cuentas país por país.
ONG regionales	ISODEC, Jubilee South, Latindadd, Red por la Justicia Fiscal África		Transparencia en el presupuesto y la deuda, mayor autonomía en las políticas.	Mayores rentas del gobierno, redistribución equitativa de ingresos y riqueza.
Naciones Unidas	UNCTAD, UNECA, Comité de Cuestiones Fiscales de la ONU, PNUD	Varía	Más movilización de recursos internos en países en desarrollo.	Mayor transparencia en presentación de cuentas de las empresas.

# Páginas de interacción

Estas páginas ofrecen algunas sugerencias para facilitar una discusión grupal y/o hacer ejercicios sobre los principales temas planteados en este capítulo.

## Ejercicio 1: ¿Qué es un ciclo de planificación de incidencia política?

**Propósito:** Considerar las diferentes etapas en un ciclo de planificación de incidencia y en el desarrollo de una estrategia de incidencia.

**Paso 1:** Presentación plenaria

Antes de empezar su trabajo de incidencia, es realmente importante tener una estrategia clara en mente.

**Pasos 2 y 3:** En grupos, luego en plenaria

Anoten en tarjetas los diversos elementos de un ciclo de planificación de incidencia y de desarrollo de una estrategia de incidencia.

Den a cada grupo un conjunto. Véase la página 2.

1. Pidan a los participantes ponerlas en un orden que consideren apropiado, identificando las razones de esta elección. Después pueden discutir por qué eligieron este orden.
2. Comentarios: cada grupo presenta sus comentarios y sugerencias; anotan en la hoja de papelógrafo 'Cuestiones que surgen'.

## Ejercicio 2: Identificar el problema y encontrar una solución

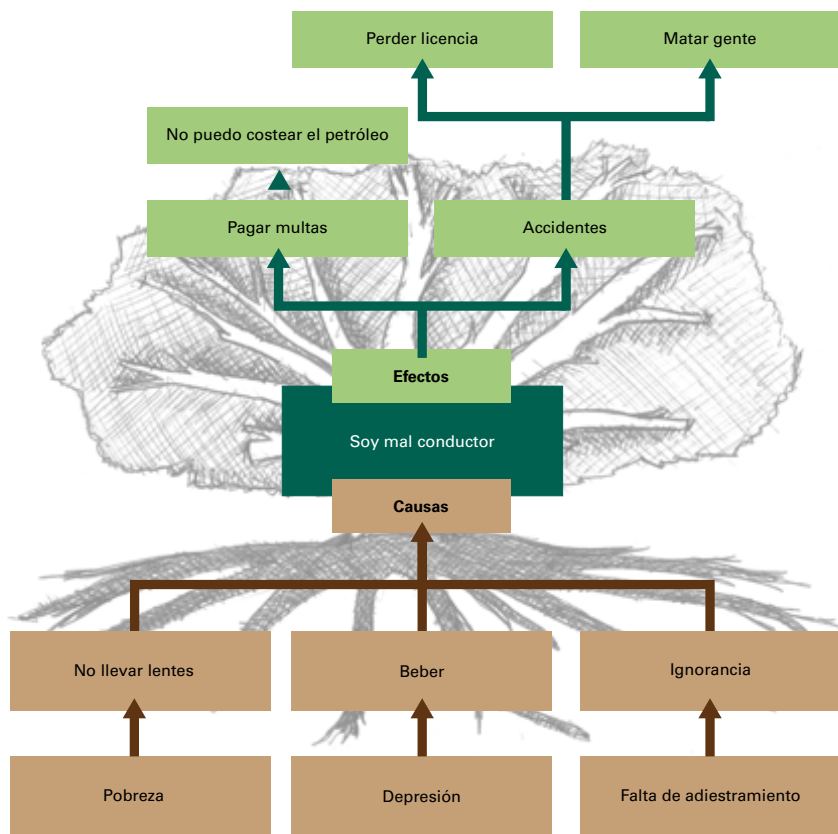
**Propósito:** Que los participantes utilicen árboles de problemas y soluciones para identificar las causas fundamentales de la cuestión que quieren abordar y desarrollar metas y objetivos para hacerle frente.

- ▶ En plenaria, demostrar cómo elaborar árboles de problemas y soluciones y por qué son una herramienta útil para desarrollar metas y objetivos.
- ▶ Dividir a los participantes en subgrupos (máximo cuatro en cada grupo) y pedirles que elaboren sus propios árboles con base en una cuestión que les interese.

El facilitador explica que este modelo es útil para:

- ▶ desglosar cuestiones más amplias
- ▶ identificar el problema fundamental y articular las soluciones
- ▶ explorar la gama de áreas de incidencia en que los participantes pueden elegir intervenir para lograr un cambio positivo.

Ejemplo general de un árbol de problemas:



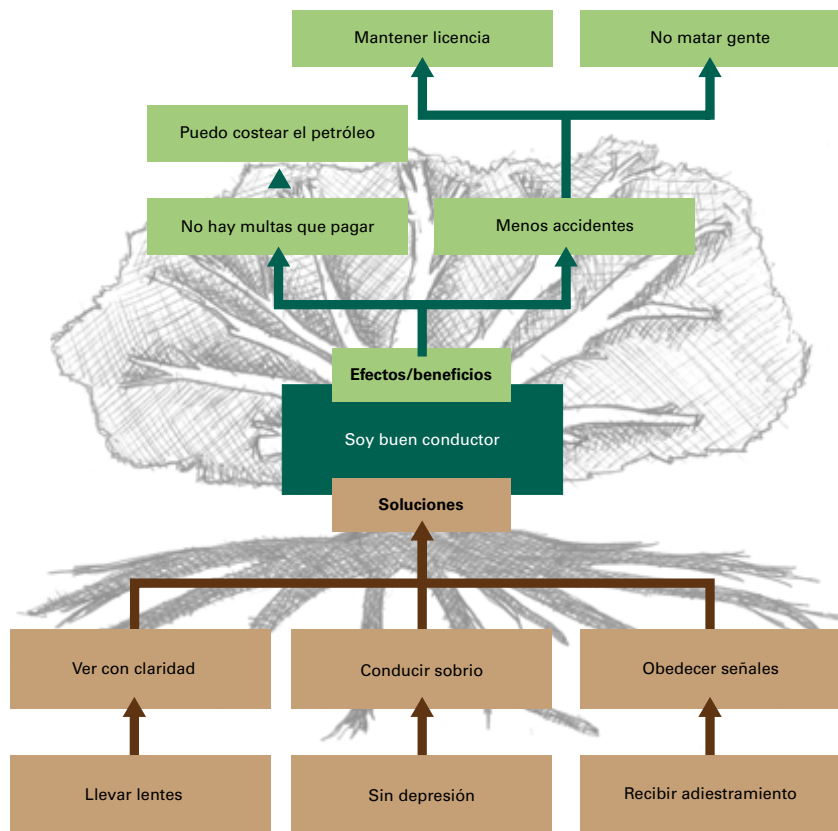
Árbol de problemas – cómo usar esta herramienta

**Paso 1:** Dibujen un tronco de árbol en una hoja de papelógrafo. El tronco representa el problema o situación que ustedes están investigando.

**Paso 2:** Agreguen raíces. Éstas representan las causas del problema o situación. Algunas raíces están más cercanas a la superficie: estos son los factores más obvios que contribuyen al problema. ¿Pero qué causa estos factores? Cuanto más ahonden, más causas descubrirán que ayudan a contribuir al problema o situación.

**Paso 3:** Dibujen las ramas. Éstas representan los efectos del problema. Algunas ramas crecen directamente desde el tronco: estos son los efectos más inmediatos del problema. Pero de cada rama pueden brotar muchas ramas más, mostrando cómo el problema puede contribuir a una gama de efectos indirectos y a más largo plazo.

Ejemplo general de un árbol de soluciones:



Árbol de soluciones – cómo usar esta herramienta

El árbol de soluciones convierte los elementos negativos de su árbol de problemas en elementos positivos, que a su vez pueden ser desarrollados en metas y objetivos.

**Paso 1:** Dibujen un tronco de árbol en una hoja de papelógrafo. El tronco representa cómo les gustaría que sea una determinada situación en el futuro.

**Paso 2:** Agreguen raíces. Éstas representan posibles soluciones o métodos para crear la situación futura deseada. Las soluciones deben referirse a las causas principales del problema, como se indica en las raíces de su árbol de problemas. Las raíces que están más cercanas a la superficie son las que contribuirían más directamente al mejoramiento de la situación. Las soluciones también pueden reforzarse mutuamente.

**Paso 3:** Dibujen las ramas. Éstas representan los efectos de la mejora de la situación. Algunas ramas crecen directamente desde el tronco: estos son los efectos más inmediatos. Las ramas más largas se utilizan para representar los efectos a largo plazo de la mejora de la situación.



.....

### Ejercicio 3: Análisis del poder

**Propósito:** Que los participantes elaboren un mapa de poder sobre su cuestión tributaria. Tienen un análisis claro de los principales actores que pueden influir o tomar decisiones sobre la meta, y comprenden las redes y las relaciones entre personas e instituciones clave.

**Paso 1:** En grupos, los participantes dibujan un mapa de poder (véase la herramienta de mapeo del poder en la página 8 para obtener un ejemplo).

Dibujen y etiqueten un recuadro o círculo en el centro de una hoja de papelógrafo para representar a la persona o institución con más poder para lograr un cambio en su problema. Luego, trabajen hacia el exterior para que los círculos o recuadros cerca del centro de la hoja tengan el mayor poder para cambiar la política y los círculos o recuadros de los bordes de la hoja sean los que tienen el menor poder. Los participantes discutirán sus elecciones a medida que desarrollan el mapa de poder.

**Paso 2:** Todavía en grupos, los participantes agregan flechas que vayan de un recuadro o círculo a otro para demostrar quién tiene poder sobre otros órganos y personas.

**Paso 3:** En el plenario, pueden además discutir las elecciones que hicieron los participantes y las razones para ellas.

.....

### Ejercicio 4: Identificar y mapear los actores claves

**Propósito:** Que los participantes identifiquen una amplia gama de actores que tienen intereses en una cuestión tributaria determinada (para complementar el análisis de quién tiene poder sobre la cuestión en el Ejercicio 3). Los participantes analizarán las cuatro categorías principales de actores claves: destinatarios, aliados, adversarios y beneficiarios.

**Paso 1:** El facilitador recuerda al grupo que la mayoría de cuestiones tributarias tienen múltiples actores claves. Algunas serán los destinatarios de la incidencia (debido a que tienen el poder para suscitar el cambio que se busca, como están identificadas en el ejercicio de mapa de poder). Algunas serán aliadas, otras adversarias. También es importante aclarar quiénes serán los beneficiarios de los cambios buscados.

*NB: Puede haber cierta superposición entre distintas partes interesadas, es decir, los destinatarios de la incidencia también pueden ser adversarios o aliados.*

**Paso 2:** Dividan a los participantes en subgrupos de cuatro o cinco. Cada subgrupo tendrá que decidir en qué cuestión tributaria se centrará (idealmente la misma cuestión que utilizaron en el ejercicio de mapa de poder).

**Paso 3:** Den a cada subgrupo cuatro hojas de papelógrafo, cada una encabezada con una diferente categoría de partes interesadas, como sigue: Destinatarios, Aliados, Adversarios, Beneficiarios.

**Paso 4:** En estos subgrupos, pidan a los participantes lo siguiente:

- ▶ hacer listas de diferentes actores claves en esta cuestión, utilizando las cuatro hojas de papelógrafo (es decir, listas de destinatarios, aliados, adversarios y beneficiarios). El 'Quién es quién' de los actores claves en la cuestión tributaria de las páginas 9-12 proporcionará algunas ideas acerca de los actores claves pertinentes, pero también puede haber otros actores claves pertinentes al contexto o cuestión tributaria.

**Paso 5:** Introduzcan el cuadro de análisis de actores claves (véase la herramienta de la página 13). Tomen a cada actor clave que el grupo ha identificado y hagan las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué interés tienen en esta cuestión? Rango: Bajo, medio, alto.
- ▶ ¿Hasta qué punto coinciden con ustedes en la cuestión? Rango: Bajo, medio, alto.
- ▶ ¿Cuán importante es esta cuestión para ellas? Rango: Bajo, medio, alto.
- ▶ ¿Cuánta influencia tienen sobre la cuestión? Rango: Bajo, medio, alto.

**Paso 6:** Si hay tiempo, pidan a cada grupo que empiece a discutir qué enfoque podría adoptar con cada una de estos actores claves.

*NB: La forma en que influimos en los diferentes actores claves se explorará con más detalle en el Capítulo 4: Cómo ser proactivos en los temas de tributación.*

Las siguientes son preguntas que se deben plantear cuando se discutan diferentes enfoques sobre los actores claves (el facilitador podría mostrar estas preguntas en una diapositiva de PowerPoint o en un papelógrafo para que las vean todos los grupos):

- ▶ ¿Nuestros adversarios son también los principales destinatarios de nuestra incidencia? Si es así, ¿qué enfoque tiene más probabilidad de cambiar su posición?
- ▶ ¿Si nuestros adversarios no son los principales destinatarios de nuestra incidencia y no tienen mucho poder sobre la cuestión, ¿podemos ignorarlos? ¿O debemos neutralizar su oposición?

- ▶ ¿Algunos de nuestros aliados son también los principales destinatarios de nuestra incidencia? Si es así, ¿cómo podemos sacar el máximo provecho de estos poderosos aliados?
- ▶ ¿Cuán estrechamente debemos buscar trabajar con nuestros aliados? ¿En qué medida coinciden con nosotros? ¿Cuál es el terreno común?
- ▶ ¿Debemos buscar la participación de nuestros beneficiarios en el trabajo de incidencia? Si es así, ¿cómo?

**Paso 7:** En plenaria, pidan a cada subgrupo que elabore un breve informe sobre sus análisis de actores claves. Si están cortos de tiempo, pidan a cada grupo que presente sus análisis de una de las categorías.

.....

### Ejercicio 5: Elaborar objetivos SMART

Propósito: Que los participantes aprendan a desarrollar objetivos SMART para su estrategia de incidencia.

**Paso 1:** En plenaria, el facilitador proporciona tres o cuatro ejemplos de objetivos que no cumplen los criterios SMART y pide a los participantes que discutan en pares por qué no son SMART.

**Paso 2:** En grupos:

Divídanse en grupos temáticos (por ejemplo, diferentes grupos por tema tributario podrían ser: cómo hacer más transparente nuestro sistema tributario nacional; cómo hacer más equitativo nuestro sistema tributario nacional; cómo persuadir a nuestro gobierno a no conceder desgravaciones fiscales demasiado generosas a los inversionistas). Los grupos deben volver a los problemas y soluciones del ejercicio de árboles de problemas y soluciones para que les ayuden a desarrollar de dos a cuatro objetivos SMART.

**Paso 3:** Los grupos formulan comentarios y sugerencias en el pleno:

Cada grupo temático formula comentarios y sugerencias sobre uno de los objetivos en el pleno y el facilitador o los participantes comprueban si dicho objetivo es SMART.

### Ejemplos de objetivos que no son SMART:

- ▶ ONG de desarrollo XX aterriza un cohete en la Luna en un año (no es alcanzable o realista, pero está dentro de plazo establecido)
- ▶ Erradicar la pobreza del mundo (no es específico ni está dentro de plazo establecido)
- ▶ Abordar el VIH/sida en Sudán dentro de una década (no es específico y por lo tanto no es medible)



## Capítulo 2: Cómo desarrollar la estrategia de incidencia política en tributación

Ahora ustedes deben estar familiarizados con:

- ▶ el ciclo de la incidencia política y sus seis elementos, a saber:
  - identificar el problema y sus causas fundamentales y encontrar una solución
  - evaluar el contexto externo, incluyendo la identificación de sus actores claves interesados en tributación y quién tiene el poder para ayudarles a lograr el cambio que buscan
  - establecer sus metas, objetivos e indicadores en tributación
  - desarrollar sus mensajes clave sobre tributación y adaptarlos a su audiencia destinataria
  - decidir su enfoque de incidencia: ¿adoptarán una estrategia desde adentro o desde afuera en su cuestión de justicia tributaria?
  - planificar su monitoreo y evaluación.

El Capítulo 3 brinda orientación sobre cómo hacer investigación tributaria, en particular:

- ▶ orientación sobre métodos y herramientas básicos de investigación que les ayudarán a realizar investigaciones para la incidencia sobre:
  - Los sistemas tributarios de los gobiernos
  - La contribución tributaria de las empresas.

---

# Referencias

1. Fuente: entrevista telefónica con Alexis Moncada, gerente de programa de Christian Aid, Nicaragua. Octubre 2010.
2. H Coulby, *Advocacy and Campaigning Course Toolkit*, INTRAC, January 2008.
3. L Veneklasen y V Miller, *A New Kind of Power, People and Politics – The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation, 2002*.
4. Estudio de caso proporcionado por Christian Aid Sierra Leona.
5. I Chandler, *Effective Advocacy Training Course Materials*, The Pressure Group, 2006.
6. Christian Aid, *Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging, 2008*.
7. J Marshall, *One Size Fits All? IMF Tax Policy in sub-Saharan Africa*, Christian Aid Occasional Paper No. 2, April 2009.
8. Merrill Lynch, *World Wealth Report*, New York: Merrill Lynch, 2009.
9. G Gordon, *Advocacy Toolkit: Practical Action in Advocacy*, Tearfund, 2002.
10. Adaptado de G Gordon, *Advocacy Toolkit: Practical Action in Advocacy*, Tearfund, 2002; y Performance Assessment Resource Centre, *Between Tyranny and Utopia: Participatory Evaluation for Pro-Poor Development, 2005*.
11. G Gordon, *Advocacy Toolkit: Practical Action in Advocacy*, Tearfund, 2002.
12. Christian Aid, *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free, 2009*.
13. Tomado de World Wildlife Fund (WWF), *Monitoring Advocacy Work, September 2008*.
14. H Collinson – Advocacy training notes, 2007.

