



# **PERSPECTIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA UNA TRIBUTACIÓN GLOBAL JUSTA E INCLUYENTE**

---

Documento de trabajo

001/2024



Documento de trabajo

# **PERSPECTIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA UNA TRIBUTACIÓN GLOBAL JUSTA E INCLUYENTE**

001/2024

## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD**

### **Sara Ferrer**

Representante Residente

### **Alejandro Pacheco**

Representante Residente Adjunto

### **Jaime Alejandro Urrego**

Economista de Desarrollo

### **Diana Paola Quiroga Veloza**

Coordinación Editorial

### **Diana Paola Quiroga**

### **Sergio Rueda**

Equipo Técnico PNUD Colombia

### **Carolina Lopera**

### **Andrea Echavarría**

Equipo Técnico Universidad EAFIT

## **Agradecimientos**

El PNUD Colombia agradece a las organizaciones de la sociedad civil que participaron en estas mesas de discusión y en las entrevistas estructuradas para la elaboración de este documento. Un agradecimiento especial a Susana Ruiz de OXFAM International por haber sido un puente de comunicación entre el PNUD y estas organizaciones para poder ser facilitadores en estas mesas de discusión, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia por permitirnos participar en la construcción de la Plataforma para la Tributación en América Latina y el Caribe y al Centro de Valor de la Universidad EAFIT por haber facilitado la compilación del contenido de estas discusiones.

\*\*\*

Este documento se enmarca dentro de las actividades de la Iniciativa **Tax for SDGs** en el contexto del apoyo al Gobierno Colombiano en el impulso a la implementación de una Plataforma para la Tributación en América Latina y el Caribe. Esta iniciativa se desarrolla junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

ISSN 2806-0687

Colombia © 2023

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
RELATORÍA PACTO FISCAL PARA SOSTENER LA VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	6
Encuadre de las problemáticas.....	6
Acuerdos de priorización de la sociedad civil .....	8
Diálogo entre el sector privado y la sociedad civil .....	10
IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL .....	13
Antecedentes .....	13
La importancia de la participación de la sociedad civil .....	15
Análisis de las entrevistas semiestructuradas .....	15
Categorías analíticas para las organizaciones de la sociedad civil.....	16
Sociedad civil y política fiscal: la trayectoria de un ejercicio organizado .....	16
Motivaciones de la sociedad civil: justicia, equidad e igualdad. ....	16
Capacidades técnicas de la sociedad civil. Más allá de su rol político.....	17
Tributación y democracia: importancia de participación en la gestión pública. ....	18
El proceso de articulación regional con la sociedad civil y el apoyo logístico del PNUD .....	19
Categorías analíticas para miembros del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD .....	21
Acompañamiento durante el proceso participativo: Aprestamiento para la participación efectiva .....	21
La participación temprana de la sociedad civil: ¿Por qué es importante impulsarla? .....	22
Elementos para que la participación trascienda a espacios de toma de decisiones .....	23
Perspectivas y retos de la participación ciudadana en las discusiones de tributación justa ..	24
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	25
BIBLIOGRAFÍA.....	27

# INTRODUCCIÓN

En el 2023 desde Valor Público EAFIT se concretó una alianza estratégica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de un memorando de entendimiento para establecer un marco de cooperación conjunta. Ello con el fin de trabajar colaborativamente en las áreas de interés y objetivos comunes para el desarrollo sostenible del país. En este acuerdo se definió que una de las áreas de cooperación incluyera el acompañamiento al desarrollo de eventos relacionados con la agenda de financiamiento para el desarrollo, especialmente en aquellos que están relacionado con la iniciativa de Tributación incluyente y equitativa.

Bajo este escenario, el Centro de Valor Público de EAFIT acompañó al PNUD en los encuentros con la sociedad civil realizados el 25 y 26 de julio de 2023 en Cartagena para realizar la relatoría desde una mirada externa. Estos espacios se organizaron para consolidar un memorando que recogiera las perspectivas y recomendaciones de la sociedad civil para presentarle a los ministros en la Primera Cumbre Ministerial para una “Tributación Global Incluyente, Sostenible y Equitativa”.

A partir de lo anterior surge la necesidad de elaborar este documento, el cual tiene dos propósitos, presentar la relatoría del evento realizado en Cartagena y presentar las principales ideas, reflexiones y recomendaciones sobre la importancia de la participación de la sociedad civil en las discusiones regionales sobre la creación de la plataforma regional de tributación justa. Para el desarrollo de la segunda parte de este documento, esto es, abordar la importancia de la participación de la sociedad civil en las discusiones, se hizo una revisión de literatura que abordara suficientemente los asuntos de justicia fiscal, derechos humanos y participación de la sociedad civil. Además, se realizaron algunas entrevistas semiestructuradas con actores clave de la sociedad civil que hayan participado en los eventos de Cartagena y funcionarios del PNUD involucrados en la planeación de los encuentros.

Así las cosas, este documento tiene dos apartados. El primero presenta la relatoría del evento desarrollado en Cartagena los días 25 y 26 de Julio. Para esto se presenta un encuadre de las problemáticas, en clave de visibilizar las conversaciones técnicas desarrolladas por integrantes de la sociedad civil que han abordado estos temas, quienes presentaron sus perspectivas y análisis sobre la materia. Posteriormente, se describe el proceso de acuerdos entre las organizaciones de la sociedad civil para la priorización de problemáticas a presentar a la Cumbre de ministros y por último, la conversación suscitada entre representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en Colombia sobre la priorización de problemáticas a presentar a la Cumbre.

El segundo apartado desarrolla brevemente los antecedentes en materia de justicia fiscal y derechos humanos como la base para entender las principales necesidades de la sociedad civil en esta materia y presenta un análisis general de la importancia de la participación de la sociedad civil en conversaciones de este tipo y la carga de legitimidad que ello implica. Luego realiza el análisis de las entrevistas semiestructuras, planteándose nueve categorías de análisis, cinco para la sociedad civil y cuatro para los funcionarios del PNUD. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones para promover y fortalecer estos ejercicios participativos.

## **RELATORÍA PACTO FISCAL PARA SOSTENER LA VIDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

En el marco de la iniciativa regional sobre una tributación global incluyente, sostenible y equitativa se identificaron algunas de las principales prioridades y necesidades de la sociedad civil en términos de política tributaria y fiscal, previo a la cumbre ministerial sobre tributación global a realizarse en Cartagena los días 27 y 28 de julio de 2023.

Actualmente, los gobiernos de América Latina y las organizaciones internacionales concuerdan en que estas alternativas de solución deben incorporar una perspectiva participativa que vaya de abajo hacia arriba. En otras palabras, el planteamiento de las soluciones incorporará la perspectiva de la sociedad civil.

Este apartado recoge no solo los principales consensos en materia de priorización de recomendaciones, sino también el proceso mediante el cual este consenso fue posible de establecer.

### **Encuadre de las problemáticas**

Este ejercicio resulta de un panel de expertos en materia de política tributaria que antecede el proceso deliberativo entre los y las integrantes de la sociedad civil. Participan María Fernanda Valdés, Viceministra técnica del Ministerio de Hacienda de Colombia, Pablo Ferrei, del Subcomité de Expertos de Naciones Unidas en Tributación a la Riqueza de Uruguay, Sergio Chaparro del Tax Justice Network en Colombia, Rodrigo Uprimny de Dejusticia, Colombia y Magdalena Sepúlveda de GI – ESCR/ICRIT, Chile.

Durante esta conversación se evidencia que algunos de los desafíos de la región de América Latina y el Caribe perduran desde hace varios años, como la desigualdad, la pobreza y los bajos niveles de desarrollo productivo. Asimismo, en las últimas décadas ha cobrado relevancia en las agendas de gobierno asuntos que atañen a problemáticas como el cambio climático. La intervención de estos desafíos requiere de establecer marcos globales para una tributación justa e incluyente que permita establecer consensos y mecanismos regionales.

Uno de los objetivos de esta plataforma es definir cuáles son los temas que se deben abordar y que América Latina y el Caribe debe llevar a otras estancias. Una de estas apuestas la ha apalancado el gobierno colombiano como uno de los temas prioritarios de su agenda, enmarcado en la tributación ambiental y la tributación verde. En esta medida, unir las dos discusiones es fundamental dado que la acción climática no se puede realizar sin recursos.

En general, la región requiere trabajar conjuntamente para fortalecer sus sistemas tributarios, los cuales están diseñados de tal forma que se recauda poco y de forma ineficiente. Ello atañe a dificultades en los sistemas de información para llevar a cabo un proceso de control y sanción adecuado. Esto se manifiesta en la baja

incorporación de políticas de tributación a la riqueza, el patrimonio, los activos en el exterior, entre otros. Esto se relaciona con la necesidad de incorporar procesos de transparencia tributaria, lo cual requiere de un marco normativo amplio y suficiente.

Adicionalmente, los beneficios tributarios existentes en la región tienen un velo de opacidad que dificulta establecer criterios y direccionar oportunamente la aplicación de estos beneficios. Por el contrario, la aplicación de estos incentivos decanta en el incremento de las desigualdades, pues se otorgan a quienes tienen mayor capacidad pagar. Finalmente, es importante repensar las herramientas que ofrece la OCDE pues, aunque estas permiten controlar la evasión y elusión de impuestos, resultan beneficiando a las economías del norte en detrimento del sur global.

Por otra parte, aún persiste una división entre las conversaciones y decisiones de las políticas fiscales y tributarias y el enfoque de derechos humanos. Por lo contrario, estos dos temas deben ir relacionados por diferentes razones:

- a. Los derechos humanos son obligaciones, son vinculantes para los Estados. En la medida en que se logra establecer el vínculo entre derechos humanos y tributación lo que se está diciendo es que existen obligaciones jurídicas y deben cumplirse.
- b. Los estándares de derechos humanos se han ido desarrollando con obligaciones precisas y titularidades de individuos y grupos cada vez más claras. En este sentido, los paraísos fiscales, por ejemplo, se han constituido como violaciones de derechos humanos porque impiden a varios países seguir avanzando en políticas de promoción y garantía de derechos humanos.
- c. El enfoque de derechos humanos incorpora la necesidad de que existan mecanismos de rendición de cuentas bajo el cumplimiento de principios como la transparencia y la suficiente información.
- d. Uno de los problemas de abordar las políticas fiscales y tributarias es que se mira desde una perspectiva de desarrollo basado en cifras agregadas y no mira asuntos y comunidades específicas. El enfoque de derechos humanos permite poner el foco de las políticas tributarias en asuntos y comunidades específicas, como la salud, educación y los servicios públicos, comunidades vulnerables, entre otros.
- e. Un enfoque de derechos humanos permite que el tema tributario tenga un enfoque movilizador.

Hoy nos enfrentamos a una decisión crucial, abocados a elegir uno de dos caminos en el mundo para discusiones tributarias. El primer camino es que la decisión sobre la fiscalidad mundial continúe en la OCDE. Este camino nos lleva a que en los próximos 10 años los países perderán 4,7 billones de dólares en paraísos fiscales, el equivalente a un año del gasto mundial en sanidad pública. Afecta a los países ricos y países de ingresos medios y bajos.

El segundo camino, es la consolidación de una convención tributaria de naciones unidas, que tiene grandes herramientas de transparencia. Es decir, que la OCDE traslade a las Naciones Unidas el poder de decisión sobre la fiscalidad mundial. Si se

quiere que la sociedad civil tenga una participación para la realización de veeduría y el aporte técnico para evitar los abusos fiscales que actualmente se cometen, esta estrategia solo será posible consolidando la convención tributaria en el seno de las naciones unidas.

La marca de éxito de esta cumbre está dada por los siguientes puntos:

- a. Compromiso de los estados que superen los gobiernos de turno.
- b. El rol activo de la sociedad civil en un proceso transversal de participación técnica y control social y político, con una instancia consultiva permanente.
- c. Construcción de una agenda de problemas en la región y la adopción de iniciativas para intervenir dichos problemas.
- d. Agenda sustantiva para vincular política tributaria y derechos humanos.
- e. Sostenibilidad de la plataforma, con vinculación de organizaciones como la CEPAL y participación activa de la sociedad civil.
- f. Coordinación y articulación regional para construcción de una agenda común que tenga una coherencia con otras agendas como la de derechos humanos, cambio climático, entre otros.
- g. Lograr un especial énfasis entre políticas tributarias y cambio climático, priorizar tributación y fiscalización verde.

## **Acuerdos de priorización de la sociedad civil**

En aras de buscar un consenso sobre las recomendaciones en materia tributaria para América Latina y el Caribe, el 25 de julio se realizó un encuentro con actores de la sociedad civil en el marco de la Primera Cumbre tributaria ministerial de la región. En esta sesión se realizó una validación y ajuste consensuado del documento preliminar construido a partir de las sesiones realizadas en el mes de mayo. Este documento constaba, inicialmente, de ocho puntos los cuales se trabajaron por mesas donde se aplicaron algunos cambios que resultaron en la inclusión de dos nuevos puntos.

La inclusión de estos dos nuevos puntos versó sobre la descolonización de los estándares tributarios, pues para la sociedad civil estos son formulados por los países responsables por más de dos terceras partes de los abusos fiscales globales. Asimismo, se hizo énfasis en incluir el enfoque de género en la política fiscal, de tal forma que se reconozcan las necesidades específicas de las mujeres, teniendo en cuenta la feminización de la pobreza en la región y a financiar políticas públicas urgentes como los sistemas públicos e integrales de cuidados. En definitiva, se propuso afianzar un acuerdo para desarrollar una política fiscal global incluyente, la cual se condensa en los siguientes 10 puntos:

1. Incorporar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y en asuntos ambientales como principios generales que guíen e informen la toma de decisiones tributarias.
2. Promover la progresividad y la equidad de los sistemas tributarios de la región.



3. Promover reformas de la tributación corporativa, en especial de las empresas multinacionales, que consideren y protejan los intereses de la región.
4. Tomar medidas orientadas a incrementar la transparencia fiscal.
5. Promover tributos que busquen la protección del ambiente, especialmente con relación a la transición energética y la respuesta a la crisis climática.
6. Revisar beneficios tributarios con criterios de transparencia y equidad, eliminando los privilegios y priorizando los beneficios que generan crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y justicia social.
7. Fomentar una gobernanza tributaria global verdaderamente inclusiva y respetuosa de la soberanía nacional.
8. Incorporar enfoque de género en la política fiscal.
9. Descolonizar los estándares sobre tributación y transparencia internacional.
10. Asegurar la participación genuina de la sociedad civil en la nueva plataforma.

En este contexto, la jornada del 26 de julio tomó el marco planteado en estas líneas de recomendación, por lo cual el ejercicio partió del establecimiento de cuatro ejes transversales que deben acompañar todas las acciones adelantadas por los gobiernos en el marco de la Cumbre ministerial. El primer eje transversal es el de asegurar la participación genuina de la sociedad civil en esta nueva plataforma. En segundo lugar, se debe fomentar una gobernanza tributaria global inclusiva y respetuosa de la soberanía nacional. En tercer lugar, debe ser transversal el compromiso por descolonizar los estándares sobre tributación y transparencia internacional, de tal forma que las políticas concuerden con las realidades de los países latinoamericanos. Finalmente, es necesario transversalizar el enfoque de género en la política tributaria a nivel nacional e internacional.

Teniendo coherencia con la propuesta metodológica presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia a los Ministerios de Finanzas de América Latina y el Caribe frente a la priorización de los temas abordados, la Sociedad Civil realizó un ejercicio participativo para presentarle a los ministros los puntos que consideran deben ser analizados de manera ineludible.

Esta definición se llevó a cabo mediante una metodología participativa y de diálogo, donde pequeños grupos compuestos por personas de diversas organizaciones y nacionalidades debatieron y consensuaron tres temáticas esenciales. Con estas tres propuestas se estableció que, aunque no excluyen ni reemplazan los 10 puntos del documento consenso que deben ser presentados en la cumbre ministerial, permiten recogerlos en grandes marcos y enfoques para la toma de decisiones regionales. Los asuntos medulares que recogen a grandes rasgos las mayores preocupaciones de la sociedad civil pueden resumirse en:

- a. Incorporar el cumplimiento de los derechos humanos y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como principios generales que guíen e informen la toma de decisiones tributarias. Este punto hace hincapié en la importancia de incorporar y dejar explícito el enfoque de género y sostenibilidad

ambiental, pues hacen referencia a deudas históricas y urgentes para las poblaciones de América Latina. Este enfoque es crucial porque deja manifiesto que las políticas fiscales son una herramienta indispensable para garantizar los derechos y servicios públicos de la sociedad.

- b. Promover la progresividad y la equidad de los sistemas tributarios de la región. Esto aborda una dimensión interna que debe incluir además de progresividad, una discusión profunda sobre los beneficios tributarios y el principio de transparencia, en aras de fortalecer la recolección, transferencia y análisis de la información en materia fiscal.
- c. Promover reformas de la tributación corporativa, en especial de las empresas multinacionales, que consideren y protejan los intereses de la región. Esta es una necesidad que se tiene hacia afuera, en donde es importante construir arreglos institucionales internacionales y observar la ausencia de normatividad como una oportunidad para regular en conjunto esta temática. Este punto debe ser transversal a las discusiones sobre impuesto a la renta y la adaptación a las nuevas realidades del trabajo.

## **Diálogo entre el sector privado y la sociedad civil**

La sesión final del encuentro del 26 de julio implicó la reunión entre el sector privado y la sociedad civil, con el fin de que ambos manifestaran sus tres prioridades, identificaran cercanías y disensos. En esta conversación se parte de reconocer que América Latina está saliendo de una crisis económica y social producto del COVID-19 y que, además, ingresó a una nueva crisis económica por la guerra de Ucrania, ambas situaciones evidencian unas necesidades tributarias por parte de los Estados. Sin embargo, no se puede perder de vista que el ejercicio de priorización de temas es un asunto político, y en consecuencia se espera pueda ser complementado por la perspectiva de diversos sectores, entre ellos los que se encuentran reunidos.

Desde la sociedad civil se está participando hace meses en procesos de reformas tributarias en los países y a nivel global. Estas discusiones que se han sostenido evidencian problemas que no se pueden resolver en una sola jornada, sino que exigen procesos prolongados con representatividad de la sociedad civil, diversidad geográfica de actores y perspectiva de género. Una de las grandes necesidades observadas es que la sociedad civil tenga un espacio en el funcionamiento de la nueva plataforma regional de cara a la agenda de tributación global, buscando aportar a una discusión compleja, de largo alcance.

Desde el sector privado observan la conversación con el sector de la sociedad civil como una oportunidad constructiva, independientemente si se concluye en acuerdos o desacuerdos, se trata en definitiva de un buen comienzo. El sector privado también tiene un recorrido en la participación y deliberación sobre estos temas a nivel regional y global. En una nueva cumbre con la cámara internacional de comercio y comisión de impuestos globales, se está trabajando con comités nacionales, aproximadamente 90 al nivel del mundo y en América Latina son alrededor de 15. Buscan recoger las perspectivas de estos escenarios locales y observar las

diferentes prácticas desde el sector privado en el diseño de las diferentes políticas tributarias.

El primer tema priorizado por el Sector Privado fue la Tributación Internacional de las empresas de la economía digital. Existe un riesgo muy alto de que las medidas adoptadas sean unilaterales y no tengan ningún tipo de coordinación. Materializar una respuesta fragmentada tendría impacto en el negocio y las decisiones de inversión. Se tienen preguntas sobre si debe haber impuesto sobre la renta o sobre los ingresos, y si se puede configurar una doble tributación. De allí el Sector Privado manifiesta tener una alineación con la decisión de la OCDE para no poner nuevos impuestos digitales mientras se encuentra una solución coordinada. Adoptar diferentes medidas por cada país es un gran riesgo, en especial en una región como Latinoamérica que requiere la inversión extranjera. Una equivocación en esta materia puede generar una fuga de capital.

Es cierto que la economía digital va en ascenso, pero a diferencia de lo que se piensa, dicho avance no es lo suficientemente rápido, por tanto, se busca que las decisiones adoptadas en la cumbre no comprometan lo que se ha acordado previamente en la OCDE y así tener proveer mayor seguridad jurídica a las inversiones extranjeras.

El segundo punto esbozado por el Sector Privado versó sobre las reformas tributarias en cuanto al establecimiento de un impuesto mínimo global. Se abordó este tema a partir de tres perspectivas, los beneficios que conlleva una medida como esta, los problemas actuales que enfrentan los países de la región para implementarlo y, por último, las medidas que se deben adoptar para materializarlo. Al respecto, el sector privado resalta la posibilidad para que las industrias del mundo puedan competir sobre una misma base impositiva, esto significaría la unificación de fórmulas y metodologías para los cálculos, también implicaría el avance de los países en políticas tributarias, la promoción y mejora de los acuerdos tributarios entre países de la región y entre estos y otros ubicados en otras latitudes.

Con relación a los problemas se enuncia que gran parte de la economía de los países de la región funcionan en la informalidad, el sector formal es muy pequeño y tiene toda la carga de recaudación. Las tasas que deben asumir tienden a ser muy elevada. Adicionalmente, hay una debilidad en la capacidad institucional que se materializa en la imposibilidad de las administraciones tributarias de fortalecer sus capacidades para mejorar la recaudación y así robustecer el sistema tributario. Hay una escasez de recursos financieros, que se evidencia en la baja liquidez y la deuda pública. Para hacer frente a estas dificultades, el sector privado plantea la necesidad de compartir las mejores prácticas en la región para tener una consistencia en las metodologías y promover los beneficios de las transferencias tecnológicas. Así mismo la implementación de incentivos tributarios innovadores que traigan nuevas inversiones en la región.

Por último, uno de los puntos claves que se identificaron es la prevención y resolución de disputas fiscales a nivel internacional. Se requieren mecanismos efectivos para evitar la doble tributación, toda vez que su configuración es el principal obstáculo para tener inversión internacional. En materia fiscal internacional, no existe un tribunal supranacional que dirima las controversias que actualmente afectan a diferentes contribuyentes. El mecanismo conocido como procedimiento de acuerdo

mutuo tiene un problema, si bien exhorta a buscar una solución entre las autoridades tributarias, hay una ausencia de obligatoriedad de resolver el conflicto a través de la repartición de las obligaciones tributarias. El contribuyente, además, no tiene voz ni voto, lo único que puede realizar es solicitar que las dos autoridades se pongan de acuerdo en sus potestades de tributación, pero si no se logra un acuerdo puede terminar el proceso con una doble tributación por parte del contribuyente.

Al respecto, se tienen experiencias muy reconocidas a nivel internacional a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos que logran buenos resultados que pueden ser revisadas para adoptar una estrategia supranacional que regule esta situación. Y es imperativo encontrar una solución efectiva porque es muy normal tener conflictos en materia fiscal y tributaria, incluso en escenarios de normas bien diseñadas.

Después de presentar estos temas, la sociedad civil propuso sus tres grandes enfoques prioritarios que resultaron de las jornadas de conversación, a partir de lo cual se dejó claro que, entre los tres puntos, solo uno de ellos fue priorizado por ambos sectores. La sociedad civil estuvo de acuerdo con establecer como parte de las prioridades el tema de las reformas en materia de tributación corporativa, en especial de las multinacionales y empresas de la economía digital.

No obstante, este concepto se suscita en términos generales de la problemática, pero al abordar las regulaciones lideradas por la OCDE, la sociedad civil manifiesta un profundo desacuerdo, pues el potencial recaudatorio de las que se propone en esta materia es mínimo para los países de la región. En este sentido, las medidas internacionales no garantizan un crecimiento para los países de América Latina, ni mucho menos son incisivas en la regulación y desmonte de los paraísos fiscales. Por el contrario, el proceso en la OCDE ha dejado un marco que ha cedido a presiones de países grandes y ha terminado beneficiándolos, una situación que deja de manifiesto que América Latina no puede seguir esa hoja de ruta, pues no responde a la idiosincrasia ni modelo económico desde la región.

El diálogo entre la sociedad civil y el sector privado finaliza evidenciando la ventana de oportunidad de la nueva plataforma que supone la cumbre. Independientemente de los resultados de este encuentro, se requiere que los diálogos continúen. Se necesita plantear de otra manera los procesos tributarios y las posibles soluciones deben plantearse como región, desde América Latina. La agenda es muy amplia y ambiciosa, entre algunos puntos es necesario hablar de transparencia, de incentivos tributarios, del eje del cambio climático, todo lo anterior desde una perspectiva de derechos humanos, inclusividad y enfoque de género. Tener marcos regulatorios justos, que respondan a las necesidades de los países y la región. Hay un acuerdo entre ambos sectores en anteponer preocupaciones en términos de economía digital, pese a que su justificación se distancia en las razones esbozadas.

# **IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

## **Antecedentes**

Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por la presencia de problemas estructurales en materia de pobreza, desigualdad, bajo desarrollo productivo y desafíos respecto al cambio climático. En concreto, en esta región la brecha entre la minoría más rica y la mayoría pobre es una de las más grandes y extremas. Además, los niveles de desigualdad se acentúan en distintos grupos poblacionales debido al género, la pertenencia urbano - rural y los grupos étnicos, donde se evidencian importantes brechas de acceso a la educación, al empleo, la generación de ingreso, la atención en salud y la participación social y política (Zamora y Osorio, 2022).

Estas problemáticas se vieron profundizadas en el marco de la crisis sanitaria por el COVID-19, donde el aumento de la pobreza y pobreza extrema alcanzaron niveles que no se habían visto en los últimos 12 y 20 años. Este escenario no solo dejó al descubierto las profundas desigualdades que aquejan a las sociedades latinoamericanas, sino que evidenció la debilidad e ineficiencia del aparato estatal para garantizar los derechos fundamentales y la protección social de los habitantes (Arreaza, López y Toledo, 2021). Tanto fue el retroceso que vivió la región en el 2020 que, según la CEPAL, las tasas de pobreza y extrema pobreza se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia (CEPAL, 2022).

A partir de lo anterior, distintos sectores de la sociedad resaltan la necesidad de que los países de la región se comprometan a proteger el gasto público y diseñar servicios sociales que respondan a las necesidades de la población, lo que demanda repensar las políticas fiscales que han implementado los gobiernos desde 2022, caracterizadas por su corte regresivo en busca de disminuir la deuda pública (CEPAL, 2023). En este sentido, Zamora y Osorio (2022) señalan que los países de la región deben procurar diseñar “un sistema tributario que juegue un papel redistribuidor de riquezas y, a su vez, sus políticas impositivas deben estar orientadas a la disminución significativa de la pobreza” (2022, p. 74).

Esta es una deuda que permanece en Latinoamérica y el Caribe, pues la recaudación tributaria es significativamente baja en comparación con el potencial de recaudo de los Estados, además, no obedece a las necesidades sociales de la región. Las políticas tributarias “reflejan un modelo social y económico inequitativo que perpetúa la concentración del poder y las discriminaciones, y están socavadas por los altos índices de evasión y elusión fiscal” (OXFAM, 2014, p. 1).

En esta medida, distintas organizaciones de América Latina y el Caribe reconocen la centralidad que tiene la fiscalidad en el bienestar ciudadano, entendiendo las políticas fiscales como herramientas para la generación de ingresos y la redistribución en el marco de la intervención de los Estados (Tax Justice Network, 2021). Este conocimiento ha permitido articular demandas estructuradas desde la perspectiva de la sociedad organizada, en aras de promover soluciones conjuntas

que contemplen las colectivas. Al respecto, se señala la importancia de diseñar e implementar procesos y mecanismos tributarios basados en la transparencia, la sostenibilidad, la justicia y los derechos humanos, así como de marcos nacionales y globales que contemplen las particularidades y realidades de la región.

### **La importancia de la participación de la sociedad civil**

En el ordenamiento jurídico colombiano, la participación tiene una triple dimensión, es un valor y principio constitucional y también un derecho fundamental. Esta comprensión desde la Carta Política de 1991 evidencia la gran importancia de profundizar la democracia a partir de promover la participación de la ciudadanía en el devenir del Estado.

La participación ha sido comprendida como “el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política” (Villareal, M, p. 1). También puede comprenderse como “el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez y Gonzáles, 2014). En este sentido, Los ejercicios de participación ciudadana denotan el relacionamiento existente entre la sociedad y un gobierno en particular.

El concepto de participación ciudadana se refuerza con la introducción del concepto de gobernanza en los procesos de Política Pública en las últimas décadas del siglo XX. Este concepto impregna “un nuevo estilo de gobierno” (Zurbriggen, 2011) que se sustenta en la cooperación al reconocer que el Estado no tiene la capacidad de resolver por sí mismo los problemas públicos. Si se comprende la gobernanza como un concepto de dirección de la sociedad “en el que intervienen coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía” (Villareal, M, p. 1), la participación democrática es un pilar importante, casi que una condición para intervenir asuntos que se han considerado como problemáticos.

En esta misma línea, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) adoptada como derecho blando o soft law en 2009 busca democratizar la gestión pública, comprendiendo su alcance como “los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público”. Este instrumento internacional busca darle protagonismo al contenido sustantivo de la participación ciudadana y resalta los mecanismos procedimentales necesarios para hacerla efectiva.

A pesar de estos esfuerzos internacionales, en los procesos de gestión pública, la participación no ha sido un imperativo normativo. No obstante, en la mayoría de los casos trae consigo grandes beneficios: i) construye legitimidad en tanto las personas que participan sienten como propio el arreglo institucional logrado; ii) ofrece muchos insumos para la estructuración del problema público y la elección apropiada de alternativas de solución, iv) facilita los procesos de implementación al advertir posibles cuellos de botella e incluso al encontrar organizaciones que se pueden sumar en la ejecución de acciones conjuntamente con las instituciones estatales, sin

considerar, v) los beneficios relacionados con la profundización de la democracia y el aporte al empoderamiento de la ciudadanía al vincular actores estratégicos que normalmente asumen posturas pasivas a los procesos de construcción colectiva.

Asimismo, fortalece los procesos de confianza entre las entidades estatales y los actores locales, en este caso, esto se extiende a los organismos multilaterales que están acompañando el proceso. Pero para que la participación no se quede en un elemento retórico de la gestión pública, es necesario construir espacios, escenarios, es decir, tener un aprestamiento institucional que promueva y garantice la participación con miras a su incidencia efectiva en los escenarios de toma de decisión. Si esto no ocurre, los procesos de participación no se realizarán a través de las vías de la conversación, deliberación y construcción conjunta, sino mediante otros repertorios de acciones de tinte reivindicativo, y aunque estos son también válidos e importantes en Estados democráticos, no cumplen con el rol esperado de cara a la gestión pública para abordar asuntos socialmente problemáticos a través de políticas, planes y acciones.

### **Análisis de las entrevistas semiestructuradas**

En aras de recoger las principales ideas, reflexiones, y recomendaciones sobre la importancia de la participación de la sociedad civil en las discusiones regionales sobre la creación de la plataforma regional de tributación justa, se consideró realizar algunas entrevistas semiestructuradas para recoger estas perspectivas. En términos metodológicos, el equipo de Valor Público diseñó unas preguntas orientadoras que indagaron por el proceso participativo sobre Tributación Justa en América Latina y El Caribe, estas fueron aplicadas a representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil y funcionarios y funcionarias del PNUD.

Respecto a las entrevistas con actores de la sociedad civil, se plantearon preguntas agrupadas en tres grandes bloques: el primero sobre los antecedentes y motivaciones de las organizaciones para participar en asuntos de política fiscal. El segundo, abordó las capacidades de la sociedad civil y su alcance en escenarios de toma de decisiones. Finalmente, se tuvo en cuenta las fortalezas y debilidades en los espacios de participación.

Para el desarrollo de las entrevistas con funcionarios y funcionarias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – se construyeron preguntas orientadoras divididas en tres apartados. Un primer bloque de preguntas que indagaban sobre el aprestamiento del proceso participativo, un segundo momento que buscaba información sobre la relevancia de la participación de la sociedad civil en decisiones públicas sobre esta temática, es decir, en tributación y finanzas públicas y un último bloque de preguntas que recogían los aprendizajes y retos del ejercicio. A continuación, se presenta el análisis de las entrevistas a partir de la selección de algunas categorías analíticas.

## **Categorías analíticas para las organizaciones de la sociedad civil**

### *Sociedad civil y política fiscal: la trayectoria de un ejercicio organizado*

La organización de la sociedad civil es un recurso democrático de gran relevancia para incidir en la agenda pública y buscar alternativas a problemas públicos. En palabras de García-Serrano y Villarruel-Meythaler (2017) “la organización permite mejorar las oportunidades para gestionar, demandar y negociar con otras organizaciones, gobierno local, estado, entre otros con el propósito de conseguir objetivos para su propio desarrollo” (p. 41). Este ejercicio se materializa en las discusiones propuestas por las organizaciones de la sociedad civil en materia de tributación justa e incluyente.

La invitación del Gobierno colombiano a las organizaciones de la sociedad civil para participar en la primera Cumbre Ministerial para una “Tributación Global Incluyente, Sostenible y Equitativa”, es el resultado de años de organización y trayectoria en materia de política fiscal. En este espacio se evidencian los avances de las organizaciones de la sociedad civil en la conceptualización de la tributación y los derechos humanos, una relación que ha sido poco desarrollada desde la perspectiva económica más tradicional.

En este sentido, las conversaciones con los representantes de la sociedad civil dejan claro que su participación en la cumbre y la construcción de recomendaciones en el marco de un nuevo Pacto Fiscal en la región no es producto del azar. Más bien, se trata de un resultado antecedido por años de investigaciones en materia de desigualdad y pobreza multidimensional, arquitectura tributaria global, sistemas financieros con sostenibilidad y, en general, procesos estructurados de gestión de conocimiento.

En este panorama, se encuentran organizaciones como Oxfam, la Red de Justicia Fiscal América Latina y el Caribe, Center for Economic and Social Rights (CESR), Tax Justice Network, La Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (LATINDADD), la Fundación para el Desarrollo de Centroamérica, entre otras. Las cuales han ofrecido un amplio panorama de la justicia fiscal, diversificando los escenarios de discusión propuestos desde los países desarrollados en los niveles de toma de decisiones. Con ello, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil ha puesto sobre la mesa los posibles efectos en los países de América Latina de aumentar la recaudación y reducir exoneraciones fiscales, buscando proponer un marco de acción distinto al que ellos manifiestan plantean organizaciones como la OCDE.

### *Motivaciones de la sociedad civil: justicia, equidad e igualdad*

Las organizaciones sociales exponen diferentes razones para incorporar en sus líneas de trabajo el tema de justicia fiscal y esquemas de tributación incluyente. Estas motivaciones varían según las particularidades económicas, sociales y políticas de cada país. En países como Ecuador, las organizaciones de la sociedad civil que incorporan el tema de justicia tributaria en sus agendas estuvieron motivadas por



problemas en materia de evasión fiscal, que, en cierta medida, obedece a la ineficiencia de la administración y la apatía social al no percibir el pago de sus contribuciones en el gasto público (Mejía et al., 2019).

Por su parte, en Argentina las motivaciones oscilaban entre la existencia de normas constitucionales robustas a favor de los derechos humanos, pero que tropezaban con problemas en la estructura institucional y tributaria óptima para su implementación. En este sentido, las organizaciones sociales argentinas movilizaron su capital humano, social e intelectual para indagar el origen de los recursos públicos nacionales y la inversión de los mismos, usando el entramado conceptual que ya se había fortalecido a nivel internacional. Ello llevó a trabajar el tema de la tributación como el origen de los recursos y la ineficiente redistribución como la causa de la desigualdad.

Asimismo, es posible evidenciar motivaciones comunes a nivel regional alrededor de asuntos conceptuales y filosóficos. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil convergen en una narrativa anclada a los asuntos de la desigualdad, derechos humanos, pobreza y redistribución de recursos, que parecen ser comunes a los países de la región. Así, fundaciones y organizaciones han fortalecido líneas de investigación más globales sobre la comprensión de los problemas regionales en materia de desigualdades multidimensionales, haciendo énfasis en las áreas de la salud, educación y calidad de vida.

Además, en aras de movilizar una agenda contra la pobreza y desigualdad en los países en vía de desarrollo, el financiamiento y la sostenibilidad de los recursos ocuparon un lugar central en las discusiones. En este escenario, organizaciones regionales e internacionales centraron las conversaciones en la importancia de hacer una transición de la idea de la financiación por medios de cooperación internacional, hacia la creación de capacidades nacionales para recaudar recursos internos y desarrollar agendas autónomas.

Parte de estos ejercicios han buscado analizar desde una perspectiva crítica las recomendaciones de organizaciones como el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, y su posible relación con asuntos como el nivel de pobreza, género y desigualdad. Así, las organizaciones de la sociedad civil manifiestan en que hay un nivel de responsabilidad de los países ricos miembros de la OCDE en el abuso fiscal. Siendo este el organismo que ha decidido las normas fiscales mundiales sin considerar las particularidades de regiones como América Latina y el Caribe, y las distancias de esta región con los países de la OCDE tanto en temas de recaudación, como en el gasto público en salud y educación (Zamora y Osorio, 2022).

### *Capacidades técnicas de la sociedad civil. Más allá de su rol político*

Parte esencial de las democracias consiste en abrir espacios de participación a organizaciones de la sociedad civil, quienes cumplen un rol fundamental al momento de ejercer control sobre los Estados. Desde hace algunos años, se ha venido articulando el concepto de sociedad civil regional o transnacional, como actor regional que enfrenta “los desafíos presentados por el proceso de globalización y

expansión del capitalismo en áreas como el desarrollo, el medioambiente, los derechos humanos y la justicia social” (Galindo, 2014, p. 577).

En ocasiones, el rol de las organizaciones de la sociedad civil se asocia en los imaginarios a un componente eminentemente político enmarcado en intereses puntuales, usualmente en oposición del statu quo. Sin embargo, lo que las conversaciones en Bogotá y Cartagena evidencian es que las organizaciones tienen mayor capacidad de retención y conocimiento de la que esperan otros actores del panorama económico y político.

Así, las organizaciones de la sociedad civil hacen un ejercicio técnico y cualificado que se manifiesta en procesos de comparación de estudios y cifras, así como en la creación de alianzas con diversas instituciones. En las entrevistas se resaltó el trabajo articulado entre OXFAM y FUDECEN para la creación del Observatorio de Desigualdad Multidimensional en El Salvador, el cual se basó en la metodología elaborada por la London School of Economics y OXFAM.

Asimismo, al enmarcar los asuntos de justicia tributaria en las áreas de equidad de género y justicia climática, se evidencian avances técnicos y conceptuales significativos desde las organizaciones feministas, quienes adoptaron la agenda de justicia económica en el movimiento de forma contundente. El movimiento climático también ha movilizad o discusiones fundamentales y relativamente nuevas para promover políticas fiscales para desalentar las emisiones de carbono procedentes del carbón y otros combustibles fósiles contaminantes.

Esta cualificación técnica no proviene solo de un ejercicio de investigación en el escritorio, sino que también obedece a aportes desde sus equipos de trabajo, los líderes comunitarios, la participación en escenarios de intervención social y los diagnósticos locales. Además, se resalta que este fortalecimiento técnico también proviene de los espacios que han ofrecido algunas organizaciones internacionales para conectar estas redes a nivel regional.

### *Tributación y democracia: importancia de participación en la gestión pública*

Como ya se ha venido esbozando en este documento, la participación organizada de la sociedad civil es un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia. Tomando las definiciones más aceptadas en la literatura sobre la participación de la sociedad civil se pueden identificar algunos elementos centrales, entendiéndola desde una relación de interdependencia que permite el control, la revisión y la legitimación de las decisiones públicas y de gobierno (Arnstein, 1969; Michels, 2011).

Es claro en las entrevistas con la sociedad civil que su organización y participación persigue un fin mayor, las organizaciones buscan influir en la gestión pública y la toma de decisiones. Ello se justifica a partir de su trabajo constante con diferentes grupos poblacionales, un elemento fundamental para que los tomadores de

decisiones conozcan e incorporen en sus consideraciones las preferencias y demandas colectivas mediante el capital político y social de la ciudadanía.

Ahora bien, tradicionalmente los asuntos sobre política fiscal y tributación se han tratado de forma aislada y centrada en discusiones tecnocráticas de unos cuantos funcionarios públicos y académicos. Al respecto, los participantes de la sociedad civil hacen hincapié en las dimensiones de la participación de la sociedad civil. La primera es la normativa y ética, a través de la cual se expresa el deber ser de la asociación y expresión social. Así, en tanto la sociedad, particularmente los sectores subrepresentados, reciben los efectos directos de las decisiones públicas en materia de política fiscal, las organizaciones que los representan desde distintas orillas deben tener un nivel de incidencia y escucha en los niveles de toma de decisiones.

Por otra parte, se encuentra una dimensión más pragmática o empírica que centra la importancia de la participación de la sociedad civil en su capacidad de acción política en el territorio y las comunidades. Así, la sociedad civil reconoce que su dimensión pragmática se expresa en varias capacidades que aportan a las discusiones sobre política fiscal regional. En primer lugar, señalan el potencial para entender el para qué de las reformas, no solo desde lo técnico, sino en relación con los impactos sociales y las consecuencias de que las condiciones de justicia, equidad y progresividad no se presenten.

En segundo lugar, es importante involucrar a la sociedad civil dada su capacidad para comunicar a los gobiernos que los asuntos de política tributaria son de interés para la comunidad, lo que resulta en la generación de motivaciones para las decisiones políticas. En tercer lugar, la sociedad civil manifiesta que tiene las herramientas necesarias, dadas en parte por su trayectoria y relacionamiento con la comunidad, para conectar a los gobiernos con la idea de la responsabilidad y el mecanismo de veeduría social. Estos elementos permiten asegurar que los intereses genuinos de la sociedad hagan parte de las políticas fiscales.

Finalmente, la sociedad civil es un actor clave en los temas de tributación justa dado que desde su capital social y político se pueden plantear las fortalezas, debilidades y retos que le permitan construir una opinión pública que alcance los niveles de gobierno. Todo lo anterior se acompaña de una cualificación del debate, el aporte de evidencia y la proposición de alternativas concretas en términos metodológicos y epistemológicos.

### *El proceso de articulación regional con la sociedad civil y el apoyo logístico del PNUD*

La propuesta del Gobierno de Colombia de involucrar a la sociedad civil en la Primera Cumbre Ministerial para una “Tributación Global Incluyente, Sostenible y Equitativa” no tuvo precedentes en la región. Este espacio permitió conectar líderes y lideresas que han incorporado en sus agendas la lucha contra la desigualdad y la pobreza a través de los mecanismos tributarios en contextos latinoamericanos. En este sentido, la confluencia de estas organizaciones en un mismo espacio para estructurar unas recomendaciones en clave de política pública no fue accidental, es más bien el

resultado de una lucha por el espacio público y político liderado por organizaciones en distintas latitudes.

En este proceso organizaciones multilaterales como el PNUD fueron designadas para preparar el espacio y las condiciones óptimas para el diálogo y los debates de co-construcción entre organizaciones sociales y académicos. Para ello, fue preciso elaborar unas metodologías funcionales de conversación que permitieran cumplir el objetivo principal: la consolidación de un documento de recomendaciones en materia de justicia fiscal para ser presentado a los ministros en la Primera Cumbre Ministerial.

Frente a este escenario, las entrevistas con actores participantes de la sociedad civil permiten extraer algunas reflexiones, logros y recomendaciones en el relacionamiento con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Al respecto, la sociedad civil plantea un principio de distinción que debe ser la base para el relacionamiento, y es tener claridad de que los organismos multilaterales no son los agentes que tienen la vocería ni el mandato para representar a la sociedad civil y sus demandas.

Esto determina en gran medida la confianza y comodidad generada en los espacios organizados por estas entidades. Ello debe analizarse a la luz de que existen con antelación unos niveles de confianza e incidencia que varían de acuerdo con la organización internacional y las percepciones según el desempeño de los funcionarios en cada país. En otras palabras, los actores de la sociedad civil resaltan que las relaciones fluctúan entre organizaciones y países, pero la construcción de confianza parte de respetar el principio de distinción.

Al respecto, la sociedad civil reconoce que esta distinción no se vio trasgredida en las conversaciones de mayo y julio de 2023. Por el contrario, el rol de facilitador neutral se cumplió en parte por el diseño cuidadoso de las metodologías de conversación. En este sentido, las organizaciones sociales concuerdan en que la facilitación de actores multilaterales permite que las conclusiones construidas a partir de años de trabajo colectivo alcancen niveles de toma de decisiones para la legitimación.

Ahora bien, la sociedad civil insiste en la importancia de promover que los procesos tengan sostenibilidad en el tiempo, lo que implica dejar de ver a la sociedad civil como un mecanismo de consulta esporádico y se le considere en la aplicación de medidas más complejas que requieran un diálogo permanente. Para lo anterior, es importante fortalecer los ejercicios a distancia o de forma virtual. Por otra parte, es importante mejorar la organización en términos de tiempo y comunicación, de tal forma que se brinde anticipadamente mayor claridad a los invitados sobre los objetivos del espacio para que las personas se preparen y lo maximicen.

Esto conecta con la necesidad de tener mejores y más diversos canales de comunicación para compartir la información producto del ejercicio y los conocimientos de la sociedad civil. Esto se señala porque en medio de los ejercicios se descuida el proceso para que los resultados finales de cada jornada de deliberación lleguen por igual y con antelación a los participantes. Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil miran con desilusión el hecho de que la

promoción de estos espacios sea un asunto exclusivo del PNUD Colombia, pues como se ha resaltado en este documento, las organizaciones sociales tienen una trayectoria que abarca países como El Salvador, Argentina, México, Chile, entre otros. Por lo que el esfuerzo de convergencia regional debería ser promovido por los organismos multilaterales en otros países de América Latina.

## **Categorías analíticas para miembros del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD**

### *Acompañamiento durante el proceso participativo: Aprestamiento para la participación efectiva*

Este proceso se enmarca en una iniciativa del Ministerio de Hacienda de Colombia para el financiamiento de la agenda 2030, cuyo propósito es plantear estrategias para adquirir más recursos a través de dos caminos. En primer lugar, tener procesos más eficientes y eficaces al interior de las organizaciones colombianas, y, en segundo término, gestar relaciones regionales que le permitan a los países de Latinoamérica negociar en el marco internacional tratados en materia de tributación para mejorar la inversión pública.

El Ministerio de Hacienda identificó como necesario recoger la visión de la academia y la sociedad civil en esta estrategia, principalmente de cara a la construcción de un escenario regional con alcances internacionales que abordara la temática de tributación justa. Para esto se reconoce la importancia de vincular a organismos multilaterales que se encarguen del aprestamiento necesario para la materialización de la participación de diferentes sectores. Se convoca por parte del Ministerio a la CEPAL - Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL – y el PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –. La primera quedó como coordinadora de la estrategia de la gestación del escenario de coordinación internacional y el segundo como responsable del aprestamiento necesario para hacer posible la participación de la sociedad civil.

Se plantea una estructura de gobernanza tomando como referente algunos ejercicios de participación ciudadana en Europa y en Naciones Unidas, en donde la academia y la sociedad civil comparten y alimentan las discusiones, a través de espacios de análisis, conversación y deliberación de diferentes temáticas.

La identificación de las organizaciones de la sociedad civil se realizó a través de diferentes escenarios colaborativos existentes liderados por Oxfam, Amnistía Internacional y otras organizaciones, en donde se estaban suscitando las conversaciones en torno a temas tributarios y fiscales a nivel Latinoamérica. El proceso de identificación de organizaciones sociales participantes no fue complejo, en tanto ya se encontraban “autoconvocadas” (Entrevista 2) en el marco de la existencia de discusiones que giraban sobre la materia. En general, la vinculación de la sociedad civil a este ejercicio fue bien recibido dado que se observó como una posibilidad real para las organizaciones de la sociedad civil de participar en espacios

de toma de decisiones que han estado históricamente liderados por perspectivas tecnocráticas.

No obstante, las organizaciones de la sociedad civil tienen una posición crítica del concepto de desarrollo promovido desde las Naciones Unidas y esta preocupación surgió durante el ejercicio de participación. Las organizaciones multilaterales, para responder a esta situación se presentaron siempre como facilitadores del ejercicio, siendo transparentes con la metodología a implementar y permitiendo que la sociedad civil se pronunciara sobre los temas propuestos y los objetivos de los encuentros.

*La participación temprana de la sociedad civil: ¿Por qué es importante impulsarla?*

Muchas organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica vienen suscitando las conversaciones en torno a estos temas de tributación, sin embargo, su participación en escenarios de toma de decisiones no es recurrente. Se tiene registro de iniciativas de la sociedad civil de coordinación para la incidencia en políticas tributarias y fiscales, pero las decisiones adoptadas por los gobiernos siempre priorizan las miradas técnicas sin tener en consideración actores sociales y comunitarios, que cuentan con capacidades técnicas y conocimientos sobre sus realidades, sus problemáticas, sus preferencias. Conocimiento que pueden poner a disposición a los gobiernos para que la toma de decisiones tenga una referencia contextual y supere miradas macroeconómicas homogéneas.

En Colombia actualmente existe una mayor apertura por parte del Gobierno para promover la participación y esta fue una buena oportunidad para vincular en las discusiones internacionales sobre tributación justa a las organizaciones de la sociedad civil. Existen múltiples críticas a las metodologías de toma de decisiones top – down que han predominado en los asuntos tributarios, por ende, uno de los lineamientos impulsados desde este ejercicio es una perspectiva bottom – up o “desde abajo” que permita tener mayor y mejor información sobre el contexto, necesidades, prioridades, capacidades y recursos de otros actores. A su vez, mantener la estrategia de participación a mediano y largo plazo puede generar el aumento de legitimidad de decisiones sobre esta temática y generar sociedades más incluyentes, que tienen en consideración los posibles efectos de una política a partir de la voz de las personas que deben asumirla en su cotidianidad, antes de entrar a implementarla.

Adicionalmente, la participación de la sociedad civil es altamente cualificada, el número de organizaciones sociales participantes en el ejercicio dio cuenta de una pluralidad y diversidad de actores que se han aproximado a la temática desde diferentes aristas, con una gran capacidad de aportar en la discusión regional sobre tributación justa. Las organizaciones sociales tienen un estrecho relacionamiento con la academia, muchos de sus integrantes participan en investigaciones sobre diferentes tópicos con una muy buena trayectoria de comprensión de las problemáticas asociadas a estos temas.

Sin embargo, este es un tema que como muchos otros tiene un alto contenido político y la construcción de arreglos institucionales es en ocasiones un desafío, en especial cuando se pretende la participación de un variopinto número de organizaciones

sociales. La metodología de participación se convierte en un elemento fundamental para la concertación de temáticas, su valoración y priorización.

#### *Elementos para que la participación trascienda a espacios de toma de decisiones*

La participación ciudadana en los procesos de gestión pública ha sido considerada como un elemento fundamental para formular políticas, planes y acciones más efectivas y con mayor impacto a las necesidades territoriales, especialmente a las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, no ha sido considerada como un elemento prescriptivo en la gestión pública.

Participar en temáticas tan técnicas en donde históricamente las decisiones han sido adoptadas bajo la perspectiva del gobierno y lineamientos internacionales es un gran desafío. Una de las grandes dificultades es cómo organizar los diferentes intereses, preferencias y recursos de las organizaciones que hacen parte de la sociedad civil, especialmente cuando se pretende recoger una mirada regional, que incluya América Latina y El Caribe. Es por esto que una de las necesidades claras para tener incidencia en espacios de toma de decisión es el aprestamiento institucional, esto es, las condiciones necesarias para que la participación de las organizaciones de la sociedad civil no sólo exista, sino que se traduzca en un mensaje construido colectivamente y pueda ser efectivo.

El aprestamiento implica considerar los recursos económicos, logísticos, metodológicos, entre otros, necesarios para que el diálogo y la deliberación entre las organizaciones sociales pueda surtirse. Entendiendo que la participación es un valor, principio y derecho constitucional, los Estados están en la obligación de generar las condiciones necesarias para que la participación ocurra, es un ejercicio valioso en sí mismo, dado que además de aportar conocimiento para el abordaje de las problemáticas y generar legitimidad, promueve ciudadanías más empoderadas y aporta a la profundización de la democracia.

Pero se tiene que buscar que la participación no sea solo un espejismo, que realmente logre impactar la toma de decisiones sobre el asunto analizado. Sherry Arnstein (1969) construyó una escalera de participación con niveles o grados de participación para medir la incidencia en la toma de decisiones, indicando que avanzar en la escalera, es lograr trascender formas de manipulación y participación simbólica en empoderamiento ciudadano y poder ciudadano real en la toma de decisiones. Se trata de lograr el objetivo, es decir, que los tomadores de decisiones tomen en consideración aquello discutido y propuesto por actores diferentes a los técnicos y políticos/burocráticos.

Durante el proceso participativo sobre tributación justa, el aprestamiento impulsado por el Gobierno en cabeza del Ministerio de Hacienda y materializado por el PNUD implicó la ideación de la metodología, la invitación de los representantes de las organizaciones sociales en toda América Latina y El Caribe, la organización de los dos encuentros, uno en Bogotá y otro en Cartagena, la planeación logística y los recursos económicos que esto fuera posible.

Este ejercicio permitió la construcción de un documento que fue presentado a los miembros cumbre ministerial, compuesto por los ministros de Hacienda de países en

Latinoamérica, así como por sus equipos de asesores. Este resultado además de haber sido valorado positivamente por las organizaciones sociales y los organismos multilaterales es un primer paso para que la participación sea efectiva, es decir, logre incidir en los escenarios de toma de decisiones.

Adicional al documento entregado a la Cumbre Ministerial, la participación e incidencia también se observó con otras conversaciones en donde la sociedad civil tuvo protagonismo. En particular es importante resaltar el diálogo entre los representantes de la sociedad civil y el sector privado, quienes socializaron las principales conclusiones que cada uno de realizó de manera independiente, acercando dos actores que pueden tener miradas antagónicas, pero que en la discusión encontraron puntos de encuentro, priorizando asuntos que debían ser considerados por los Ministros y sus equipos.

#### *Perspectivas y retos de la participación ciudadana en las discusiones de tributación justa*

El balance del ejercicio es positivo, dejó como resultado un documento final con las principales conclusiones y priorizaciones de las organizaciones sociales de América Latina y El Caribe. En este resultado se lograron poner de presente temáticas importantes como la transversalización del enfoque de género, las necesidades de la ruralidad, la relación entre derechos humanos y tributación.

El PNUD cumplió dos funciones, la primera como organismo facilitador del aprestamiento necesario para que la participación se pudiera surtir, la segunda como bisagra entre, por un lado, el gobierno colombiano, los Ministros de la Región y sus equipos y, por el otro lado, la sociedad civil de América Latina y el Caribe. Este ejercicio permitió la construcción del documento que fue presentado a la Cumbre de Ministros y la incidencia en escenarios de toma de decisiones públicas. El ejercicio en sí mismo fortaleció las relaciones entre la sociedad civil en América Latina y el PNUD, generando relaciones de confianza con esta agencia y por esta vía, con otras 26 agencias de Naciones Unidas que tienen presencia en el territorio.

Sin embargo, persiste un gran reto: ¿Cómo garantizar el funcionamiento de la plataforma de participación de la sociedad civil frente a la toma de decisiones públicas sobre Tributación Justa? ¿Quién garantizará el aprestamiento de capacidades necesarias para que la participación sea permanente? Las organizaciones sociales tienen disposición para continuar con el ejercicio, pero la falta de aprestamiento impedirá en la práctica una participación cualificada, oportuna y pertinente.



## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- Las recomendaciones de la sociedad civil para la Primera Cumbre Ministerial de Latinoamérica y el Caribe por una Tributación Global, Incluyente, Sostenible y Equitativa, evidencian el resultado de años de trabajo articulado, procesos de gestión del conocimiento e investigaciones en materia de pobreza, desigualdad, estructura tributaria, transparencia y evasión fiscal.
- Las motivaciones que impulsan a la sociedad civil a organizarse alrededor de una agenda como la justicia tributaria pueden ser nacionales y colectivas. Las primeras obedecen a los problemas más relevantes que aquejan a determinados países, bien sea la progresividad del sistema tributario, la evasión tributaria, la transparencia etc. La segunda, se refiere a esos marcos conceptuales y filosóficos que convergen entre las organizaciones sociales para incorporar esta agenda, como es la lucha contra la desigualdad y la pobreza, los derechos humanos y la redistribución.
- Las organizaciones plantean como motivación común, la articulación de demandas para modificar la arquitectura fiscal internacional, de tal modo que consideren las particularidades y problemáticas de América Latina y el Caribe y replanteen o cuestionen las decisiones de algunos países que hacen parte de la OCDE.
- La participación ciudadana no es un elemento prescriptivo en la gestión pública, sin embargo, es valorada positivamente porque permite comprender mejor los problemas a intervenir al propiciar que quienes viven en la cotidianidad sus efectos y quienes serán los principales receptores de las alternativas de solución propuestas se pronuncien y hagan parte del diálogo y deliberación. Adicionalmente, dota de legitimidad las decisiones públicas adoptadas y promueve un ejercicio transversal de participación en todas las fases de su implementación, incluyendo el seguimiento y evaluación. Por último, es en sí mismo un fin en el marco de los procesos democráticos de un Estado Social y Democrático de Derecho, toda vez que estructura, cualifica y empodera ciudadanías.
- Si bien las organizaciones de la sociedad civil actúan bajo intereses políticos concretos, son un entramado dotado de capacidades técnicas que han construido a lo largo de los años a través de su capital social y político. Estas capacidades se manifiestan mediante la actualización e investigación de análisis económicos, los diagnósticos locales y nacionales sobre desigualdad, progresividad, género y cambio climático. Es importante que estas capacidades técnicas se sigan fortaleciendo a través de la interacción regional, pues en la posibilidad de conectarse con otros territorios de América Latina se construye y perfecciona el conocimiento y las capacidades.

- Para que la participación no se convierta en un elemento retórico se requiere de la existencia de unos mínimos materiales que evidencien la apertura del gobierno en la construcción de su relacionamiento con la sociedad, esto se ha denominado como “aprestamiento institucional” (Leyva, S. et al, 2022) y es la construcción de instancias y la promoción de garantías para que se pueda construir un ejercicio conjunto y para poder tener una incidencia efectiva en los escenarios de toma de decisiones. En este caso, el trabajo desarrollado por el PNUD posibilitó que la participación existiese, generó, acorde con lo solicitado por el Ministerio de Hacienda de Colombia, el aprestamiento institucional, esto es la metodología, la identificación de actores, la logística de los encuentros y demás asuntos que posibilitan que el propósito de la participación se concrete.
- El aporte de la sociedad civil viene dado por su trabajo constante y articulado en los territorios con las comunidades impactadas por las políticas tributarias, lo que les permite entender y comunicar los impactos sociales, así como escalarlos a los niveles de gobierno. Ello permite vincular la acción de los gobiernos con los procesos de rendición de cuentas. Además, las organizaciones de la sociedad civil tienen una base de capital social y político que les permite generar e incidir en la opinión pública.
- Uno de los grandes retos de este ejercicio se traduce en que la plataforma de participación ligada a los procesos de tributación justa continúe en el tiempo y se consolide como un elemento transversal a la gestión pública nacional y la incidencia internacional en América Latina y El Caribe. Para que esto ocurra es necesario que los gobiernos promuevan a través de la provisión de los recursos materiales y económicos para que las organizaciones de la sociedad civil puedan encontrarse, debatir y construir conjuntamente.
- Es importante que las organizaciones multilaterales que promueven o facilitan estos espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil mantengan el reconocimiento de su rol de facilitador que posibilite continuar con el fortalecimiento de relaciones de confianza. Además, es importante generar vínculos y articular relevos con otras oficinas del PNUD en otros países de la región para descentralizar la organización de estos espacios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnstein, Sherry R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216 — 224.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Política fiscal para el crecimiento, la redistribución y la transformación productiva.*
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible.*
- Zamora, T. L. y Osorio, C. A. (2022). Política fiscal y tributaria en América Latina: reflexiones sobre el sistema impositivo colombiano. *Revista de Derecho Fiscal*, (21), pp. 71-84
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos*. 19 (38). Recuperado de: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002)
- XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>.
- Arreaza, A., López, O. y Toledo, M. (2021). *La pandemia del COVID-19 en América Latina: impactos y perspectivas*. CAF.
- Tax Justice Network. (2021). *Justicia fiscal y derechos humanos: Las 4 R y la realización de los derechos*.
- García-Serrano, I. Y Villarruel-Meythaler, R. (2017). La organización comunitaria: un elemento clave del capital social para el desarrollo económico y social de la parroquia de cangahua. *Revista Economía*, 69(110), pp. 41-51.
- Mejía, O. G., Pino, R. y Parrales, C G. (2019). Políticas tributarias y la evasión fiscal en la República del Ecuador. Aproximación a un modelo teórico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(88), pp. 1147-1165.
- Leyva, S., Olaya, A., Aristizábal, J., Echavarría, A., Roldán-Restrepo, D., Rojas, D.P., Montoya, J.D., Gallego, L., Toro, L., Agudelo, L.F. y Garay, N. 2022. *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. DOI:<https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>.
- Galindo, C. (2014). *Sociedad civil ¿local, regional o transnacional?: algunas reflexiones desde América Latina*. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, 20(3), pp. 576-590
- Michels, A. (2011). *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?* *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pp. 275 – 293
- Villareal, M. *Participación ciudadana y políticas públicas*. Recuperado de: [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)



pnudcol



@PnudColombia



@pnudcolombia



pnudcol



PNUDenColombia



comunicaciones.co@undp.org

Calle 84A #10-50, Piso 3  
+57 (1) 4889000  
Bogotá, Colombia