



DEMOCRACIAS CAPTURADAS: EL GOBIERNO DE UNOS POCOS

MECANISMOS DE CAPTURA DE LA POLÍTICA FISCAL POR PARTE DE LAS ÉLITES Y
SU IMPACTO EN LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2017)

RESUMEN EJECUTIVO

DEMOCRACIAS CAPTURADAS: EL GOBIERNO DE UNOS POCOS

**MECANISMOS DE CAPTURA DE LA POLÍTICA FISCAL POR PARTE DE LAS ÉLITES Y
SU IMPACTO EN LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2017)**

RESUMEN EJECUTIVO

IGUALES



CLACSO

CRÉDITOS

Autora del informe completo: **Rosa Cañete Alonso**

Autor de este resumen ejecutivo: **Luis Bonilla**

El informe completo fue comisionado por: **Deborah Itriago**

Asistente de investigación: **Airon Fernández**

Revisión legal: **Sergi Pi Comalrena de Sobregrau**

Corrección de estilo: **Paula Chahin**

Diseño y diagramación: **Juan Rosales**

Equipo de comunicación y producción del informe: **Tanya Escamilla, Luis Bonilla, Leonardo Báez**

© Oxfam Internacional 2018

ISBN 978-1-78748-354-5

DOI 10.21201/2018.3521

La autora agradece por sus aportes y comentarios a:

- Especialistas: Francisco Durand, Diego Sánchez-Ancochea, Juan Pablo Jiménez, Maynor Cabrera, Gaby Oré, Sergio Chaparro.
- Becarios y tutores del Concurso CLACSO/Oxfam “Elites, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe”:
 - Becarios/as: Luis Chávez, Eudoxio Morales, Fortunato Cuamatzin, Saira Barrera, Armando Álvarez, Roger Merino, Ramon Fogel, Sara Costa y Sintya Valdez.
 - Tutores/as: Florencia Luci, Diego Alejo Vázquez, Curtis Espinosa, Laura Diez, Laura Carolina Thiede
- Colegas de CLACSO: Pablo Gentili, Pablo Vommaro, Teresa Arteaga
- Colegas de Oxfam: Simon Ticehurst, Asier Hernando, Tanya Escamilla, Armando Mendoza, Ana Iris Martínez, Laura Carolina Thiede, Oscar Ramón López, George Redman, Raúl del Río, Susana Gauster, Frank Boeren, Alejandra Alayza, Hernán Cortés de Oxfam Intermon, María Rocío Stevens de Oxfam México y Rafael Georges de Oxfam Brasil.



ÍNDICE

1. DEMOCRACIAS CAPTURADAS	6
2. DEMOCRACIA CON DESIGUALDAD, UNA PAREJA DISPAREJA	7
3. POLÍTICAS FISCALES, POBREZA Y DESIGUALDAD	9
4. LA CAPTURA DEL ESTADO, GOBERNAR PARA LAS ÉLITES	12
5. LOS MECANISMOS. ¿CÓMO INFLUYEN LAS ÉLITES LATINOAMERICANAS EN LAS POLÍTICAS FISCALES PARA GARANTIZAR SUS PRIVILEGIOS?	14
6. COMBATIR LA CAPTURA DEL ESTADO PARA RESCATAR LA DEMOCRACIA Y CONSTRUIR LA IGUALDAD	35



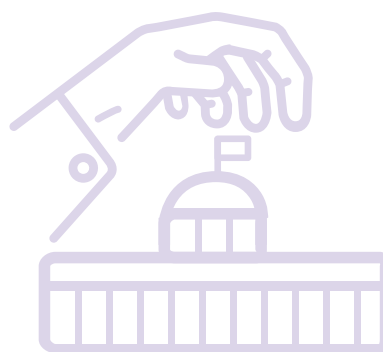
1. DEMOCRACIAS CAPTURADAS

En una democracia, donde el bien común debe primar sobre los intereses individuales, lo último que debería hacer una política pública es aumentar la pobreza o la desigualdad. La función de los Estados es precisamente desarrollar políticas públicas que enfrenten estos fenómenos y que aumenten y mejoren los derechos de la ciudadanía. Solo en un Estado capturado puede ocurrir lo contrario. Solo en un Estado que privilegia a unos pocos frente a la mayoría de la población, puede ocurrir que las políticas públicas reduzcan o limiten los derechos de la ciudadanía.

La política fiscal llega a aumentar la pobreza en seis países de la región¹, es decir después de que el Estado recauda sus impuestos y los gasta en políticas públicas, hay más personas en situación de pobreza que antes de que el Estado intervenga. Una democracia que funcione no puede permitir esto.

Este resumen ejecutivo sintetiza los principales hallazgos del informe DEMOCRACIAS CAPTURADAS: EL GOBIERNO DE UNOS POCOS, el cual analiza 13 casos en los que las élites han jugado un rol empujando la regresividad o la baja progresividad de las políticas fiscales y sus efectos en la pobreza y la desigualdad. Se recogen los mecanismos y factores más utilizados por las élites y se proponen recomendaciones para los gobiernos a la hora de asegurar democracias de mayor calidad, que garanticen el bien común reduciendo las brechas y eliminando las ciudadanía de primera y segunda que existen en la región.

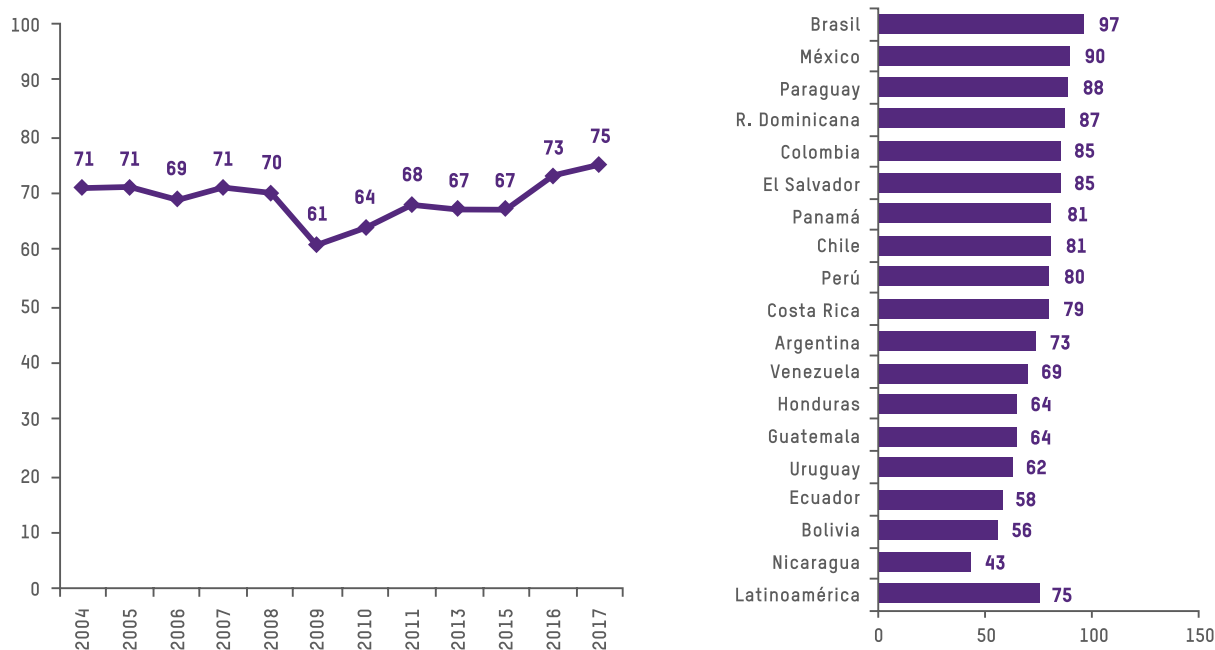
El debate sobre la desigualdad es esencialmente político. Es hora de enfrentar la captura del Estado. Las democracias deben cumplir el rol de garantizar que los conflictos de intereses se discutan en la arena pública y que sus resultados lleven a garantizar el respeto a los derechos y el beneficio del conjunto de la población. La participación ciudadana, tanto social como política, es clave para asegurar un contrapeso a los intereses de las élites en el debate y definición de las políticas públicas.



2. DEMOCRACIA CON DESIGUALDAD, UNA PAREJA DISPAREJA²

Gráfico 1. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE PIENSA QUE SE GOBIERNA PARA UNOS CUANTOS GRUPOS PODEROSOS EN SU PROPIO BENEFICIO. TOTAL AMÉRICA LATINA 2004 - 2017 - TOTALES POR PAÍS 2017

P. En términos generales ¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? *Aquí solo "Grupos poderosos en su propio beneficio"



Fuente: Latinobarómetro (2017)

La democracia en América Latina y el Caribe no parece conseguir que los gobiernos representen los intereses de la mayoría. El 75% de la población latinoamericana piensa que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos³. Cuando se gobierna para los poderosos, quiere decir que el Estado está capturado.

Cada vez hay más gente que entiende que la democracia no le trae beneficios, es decir, no concreta sus intereses. Un 65% de la ciudadanía latinoamericana dice estar insatisfecha con la democracia⁴.

Lo que sí ha aumentado en la región, son las personas que se sienten indiferentes ante la forma de gobierno que se adopte. Un 25% de la población dice "a la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que no democrático".

Asimismo, el principal conflicto entre grupos que identifica la ciudadanía en la región⁵ es entre pobres y ricos. El 76% de los entrevistados por Latinobarómetro dice que este conflicto es fuerte o muy fuerte. La gente no se equivoca, la región de América Latina y el Caribe sigue siendo la más desigual del planeta en la

distribución de su ingreso, pese a los avances de los últimos años.

La desigualdad es un importante indicador de la calidad de una democracia, ya que toda democracia parte del reconocimiento de que todas las personas tienen iguales derechos. Lamentablemente, el sistema político y económico parece funcionar para unos y no

para otros, parece privilegiar a unos pocos a costa de la mayoría. Solo fortaleciendo la democracia y limitando la captura del Estado por las élites se puede reducir la desigualdad. Solo reduciendo la desigualdad, asegurando que las políticas públicas no privilegian a una élite, podremos tener más democracia.

DESIGUALDADES EXTREMAS



EL **1% MÁS RICO** DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE **CONCENTRA EL 37% DE LA RIQUEZA**. ESTA CONCENTRACIÓN HA PASADO DE SER EL **33% EN EL AÑO 2000 AL 37% EN EL 2017⁶**.



LA **RIQUEZA DE LOS 89 MIL MILLONARIOS** QUE APARECEN EN LA LISTA DE FORBES ES DE **440 MIL MILLONES DE DÓLARES**. ESTE MONTO ES **MAYOR AL PIB DE CASI TODOS LOS PAÍSES** DE LA REGIÓN INDIVIDUALMENTE⁷.



EL **20% MÁS RICO** DE LA REGIÓN **CONCENTRA EL 45% DE LOS INGRESOS TOTALES** MIENTRAS EL **20% MÁS POBRE SOLO ACCEDA AL 6%⁸**.



LAS **MUJERES** LATINOAMERICANAS **GANAN EN PROMEDIO UN 16% MENOS QUE LOS HOMBRES**, PESE A ESTAR MEJOR FORMADAS.⁹



LAS **MUJERES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE** DEDICAN EL **DOBLE DE HORAS AL DÍA** QUE LOS HOMBRES EN **TRABAJOS DE CUIDADO NO REMUNERADOS¹⁰**.



LOS **HABITANTES DE ZONAS RURALES** VIVEN CON PRIVACIONES MUY SUPERIORES A LAS URBANAS. **EN PERÚ**, EN 2017, UN **44% DE LA POBLACIÓN RURAL VIVE EN POBREZA** MIENTRAS EN LA **ZONA URBANA LA POBREZA AFECTA AL 15%¹¹**.

3. POLÍTICAS FISCALES, POBREZA Y DESIGUALDAD

Si hablamos de redistribución, la política fiscal es el principal instrumento que tiene el Estado para enfrentar la desigualdad. Desde el análisis en que se centra el informe, es importante tomar en cuenta que toda redistribución implica la existencia de ganadores y perdedores y, por lo tanto, intereses en conflicto.

Varios estudios realizados prueban que la política fiscal en América Latina y el Caribe es una política desaprovechada para reducir la desigualdad y la pobreza, incluso a veces las llega a aumentar. Según la CEPAL, mientras en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) las transferencias directas en efectivo, el impuesto

sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social reducen la desigualdad de ingresos de mercado un 36%; en la región solo se reducen un 6%¹². Es decir, mientras las desigualdades de ingresos que produce el mercado son similares en los países de la OCDE y en América Latina y el Caribe¹³, después de aplicar instrumentos de política fiscal en la OCDE la desigualdad de ingreso se sitúa entre las más bajas del mundo mientras en América Latina y el Caribe nos dejan siendo la región más desigual del mundo y 11 de sus países se encuentran entre los 20 más inequitativos del planeta¹⁴.

SOCIALIZAR LOS COSTOS, PRIVATIZAR LAS GANANCIAS

¿QUÉ SE PODRÍA HACER CON LOS IMPUESTOS QUE DEJAN DE PAGAR LAS EMPRESAS CADA AÑO GRACIAS A INCENTIVOS FISCALES?¹⁵



ESCOLARIZAR DE 8 A 10 VECES LOS NIÑOS Y NIÑAS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA PRIMARIA EN PERÚ Y HONDURAS.



CONTRATAR UNOS 93,000 MÉDICOS/AS EN GUATEMALA O 349,000 EN BRASIL.



CONSTRUIR 120,000 VIVIENDAS EN REPÚBLICA DOMINICANA O 70,000 EN PARAGUAY.

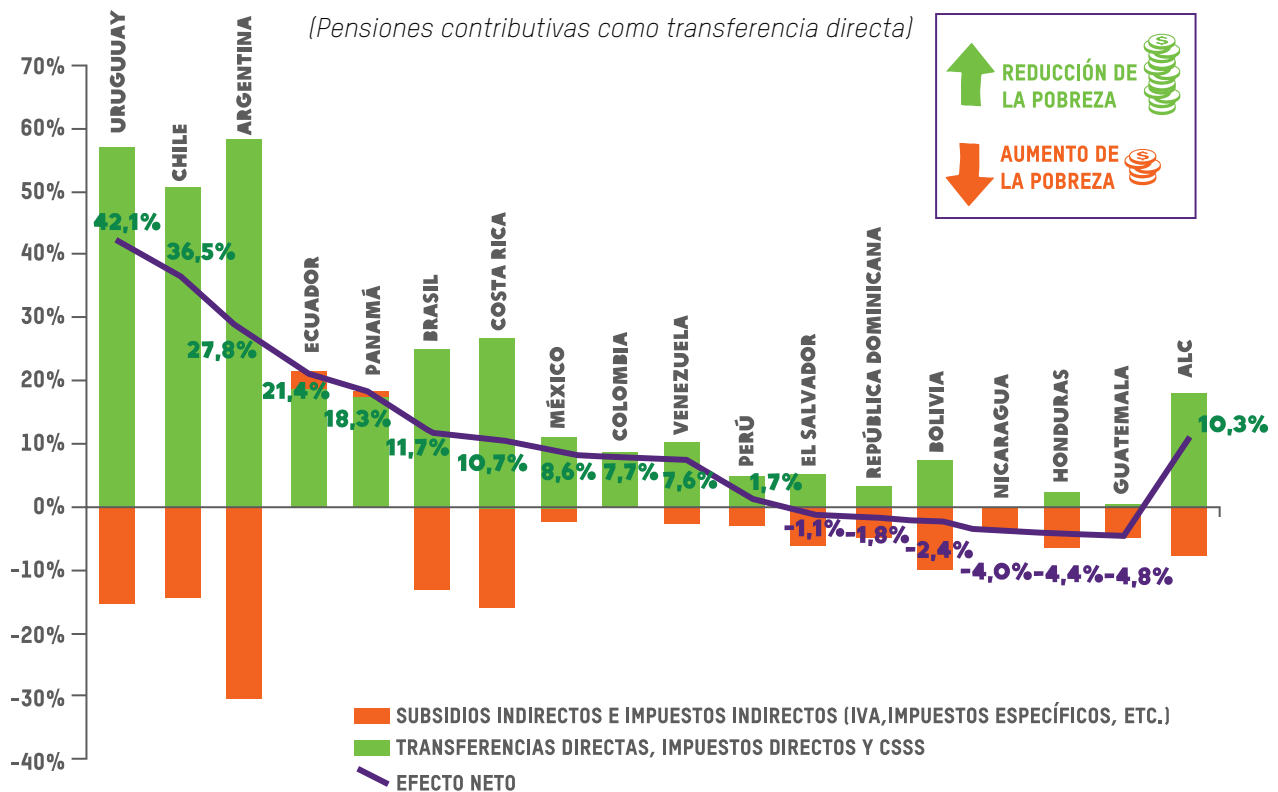


CONTRATAR UNOS 94,000 DOCENTES EN BOLIVIA O 41,000 EN EL SALVADOR.

Es esencial ver también el impacto de la política fiscal no solo en la desigualdad de ingreso, sino también en la pobreza monetaria. Alrededor de 2011, en seis países de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador) la política fiscal desarrollada por los gobiernos incrementaba la pobreza, es decir, tras la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público aumentaba el número de personas que tenía un ingreso inferior a 4 dólares diarios PPA (paridad de poder adquisitivo)¹⁶. En promedio, en la región, la pobreza se reducía tan solo un 10% tras el efecto neto de la política fiscal¹⁷. La principal causa del impacto negativo o reducido de la política fiscal en la pobreza fueron los impuestos y subsidios indirectos que, en todos los países,

salvo Ecuador, Panamá y Colombia, aumentaron la pobreza (ver Gráfico 2). Esta creación de pobreza por impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), solo es compensada vía gasto público en ocho países. Esto quiere decir que, en seis países de la región, las personas más pobres no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal y, por lo tanto, la garantía de sus derechos no solo no avanza, sino que retrocede por efecto de la política fiscal. Esto es exactamente lo contrario a lo que debe hacer un Estado y va contra sus obligaciones constitucionales¹⁸. Solo un Estado capturado por los intereses de las élites puede impulsar políticas fiscales que aumentan la pobreza.

Gráfico 2. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REDUCCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN EL EFECTO ACUMULADO Y COMBINADO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL (ALREDEDOR DEL 2010) (EN %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nora Lustig: El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)". 2017.

IMPUESTOS QUE AUMENTAN LA POBREZA (Tabla 1)



EN BRASIL EN 2009 EL EFECTO AISLADO DE LOS SUBSIDIOS Y LOS IMPUESTOS INDIRECTOS AUMENTABA EL NÚMERO DE PERSONAS POBRES EN 9,154,870.



EN ARGENTINA EN 2012 EL EFECTO AISLADO DE LOS SUBSIDIOS Y LOS IMPUESTOS INDIRECTOS AUMENTABA EL NÚMERO DE PERSONAS POBRES EN 2,207,848.



EN EL SALVADOR EN 2011 EL EFECTO AISLADO DE LOS SUBSIDIOS Y LOS IMPUESTOS INDIRECTOS AUMENTABA EL NÚMERO DE PERSONAS POBRES EN 156,672.

Tabla 1. IMPACTO EN EL NÚMERO DE POBRES POR EFECTO DE LOS IMPUESTOS Y SUBSIDIOS INDIRECTOS, ALREDEDOR DE 2011

PAÍS	AÑO	AUMENTO EN # DE POBRES
Brasil	2009	9,154,870
Argentina	2012	2,207,848
México	2010	718,508
Guatemala	2011	426,035
Bolivia	2009	319,111
Venezuela	2013	306,210
Perú	2009	263,914
Chile	2013	222,913
Honduras	2011	218,190
República Dominicana	2007	165,345
El Salvador	2011	156,672
Nicaragua	2009	106,793
Costa Rica	2010	95,451
Uruguay	2009	89,449
Panamá	2016	-8,014
Colombia	2010	-76,794
Ecuador	2011	-106,241

Fuente: elaboración propia en base a datos de: Lustig, N. 2017, "El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)".

4. LA CAPTURA DEL ESTADO, GOBERNAR PARA LAS ÉLITES

La formulación e implementación de políticas no se da en el vacío. Usualmente, se da en espacios donde hay asimetrías de poder. Cuando el ciclo de políticas públicas se desarrolla en contextos caracterizados por desigualdades profundas, suelen ser las élites, aquellos actores que concentran el poder de influencia sobre el proceso político, las que permean con sus intereses las políticas resultantes.

Los niveles de desigualdad y la insatisfacción ciudadana con el sistema democrático nos hablan de sistemas en los que “unas élites cooptan, corrompen o desvirtúan la naturaleza de las instituciones democráticas para impulsar políticas que mantienen la posición privilegiada de dichas élites [...] Este proceso ha derivado en sistemas democráticos en los que, en

ocasiones, unos pocos diseñan las políticas públicas para su propio beneficio, lo que contribuye al círculo vicioso de la reproducción de las desigualdades y da lugar a desequilibrios en el ejercicio de los derechos y en la representación política”¹⁹.

El informe se centra en estudiar la captura como “el ejercicio de **influencia abusiva** por una **élite**, en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general, sobre el ciclo de **políticas públicas** y los organismos del **Estado**, con efectos potenciales en la **desigualdad** y en el correcto desempeño de la **democracia**”²⁰.

En este sentido, para analizar la captura de una política se deben tomar en cuenta varios elementos que se detallan en la **Figura 1**.

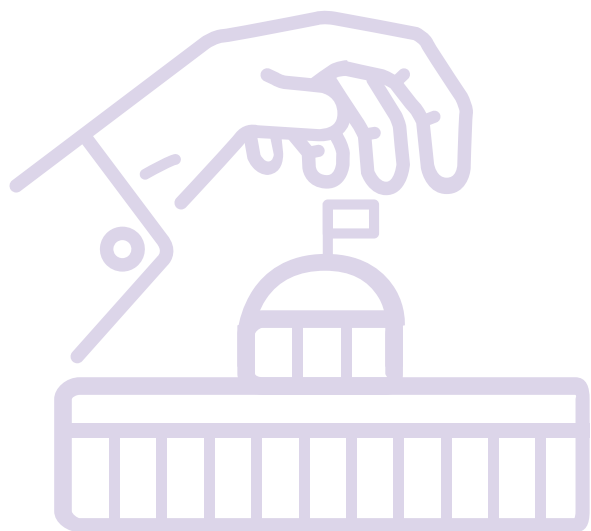


Figura 1. PROCESO DE ANÁLISIS Y VARIABLES ALREDEDOR DE LA CAPTURA DE POLÍTICAS.



Fuente: Cortés e Itriago 2018, p.25

La tesis sobre cómo ocurre el fenómeno de captura planteado en la **Figura 1** se podría ejemplificar de la siguiente forma:

Una élite que cuenta con determinados *recursos de poder* (por ejemplo, económicos), en un *contexto específico* (por ejemplo, una elección gubernamental) donde operan *variables o elementos facilitadores de la captura* (por ejemplo, una regulación deficiente sobre la financiación privada de campañas para cargos públicos), podría crear el espacio para que dicha élite utilice su poder a través del uso de algún *mecanismo de influencia* (por ejemplo, la financiación ilícita de la campaña de un determinado candidato con la expectativa de que éste pueda favorecerle en

el futuro cercano, cuando asuma un cargo público). La consecuencia de dicha captura en la desigualdad podría verse reflejada tanto en el *bloqueo a iniciativas públicas con impacto redistributivo* (por ejemplo, el bloqueo a reformas tributarias donde el componente de impuestos directos adquiera mayor peso sobre la presión fiscal total) como en el *mantenimiento o reforzamiento de una narrativa o discurso que justifica privilegios* (por ejemplo, captura de ideas o del debate donde la élite y actores afines a la misma inundan los medios de comunicación, justificando el mantenimiento de cuantiosos incentivos fiscales como estrategia de promoción de la inversión o el fomento del empleo).

5. LOS MECANISMOS. ¿CÓMO INFLUYEN LAS ÉLITES LATINOAMERICANAS EN LAS POLÍTICAS FISCALES PARA GARANTIZAR SUS PRIVILEGIOS?

La desigualdad es enemiga de la democracia y la fuerte concentración de riqueza y poder que existe en la región afecta también el ámbito de toma de decisiones, donde los intereses en conflicto no acaban teniendo un espacio justo de deliberación. El análisis de los diferentes casos estudiados nos da lineamientos sobre los mecanismos utilizados por las élites y los factores que ayudan o limitan la captura de las políticas fiscales (**Tabla 2**). Nos muestran cómo las élites económicas y políticas utilizan sus recursos de poder para imponer sus intereses en una lucha desigual, en la que la ciudadanía participa poco o nada y donde sus representantes políticos muy a menudo olvidan los intereses de quien alguna vez los eligió.

El estudio de los mecanismos utilizados por las élites nos lleva a ver claramente el círculo relacional entre desigualdad, captura y democracia. Cuanto más concentrado está el poder (que puede provenir de la riqueza, pero también de otras fuentes), más capacidad tienen las élites de crear o moldear leyes, políticas e instituciones que facilitan sus privilegios y, por lo tanto, de minar una de las reglas fundamentales del sistema democrático: la garantía de igualdad de derechos entre todas las personas y la representación igualitaria de los diferentes intereses que existen en cualquier sociedad.

Este círculo relacional nos indica que para enfrentar la captura hay que enfrentar la desigualdad y para enfrentar la desigualdad hay que enfrentar la captura. Como sabiamente nos enseña la Declaración Universal de los Derechos Humanos, éstos son indivisibles. Por lo que es necesario avanzar de forma simultánea en la garantía de derechos sociales, económicos y culturales (DESC), así como en los civiles y políticos.

A continuación, se presentan los principales mecanismos usados por las élites políticas y económicas en América Latina y el Caribe para capturar las políticas fiscales. Las recomendaciones que se hacen van dirigidas a los propios gobiernos y, si se tomaran en cuenta, servirían no solo para reducir la captura de las políticas fiscales sino de cualquier otra política. En general, son medidas enfocadas en facilitar una participación más equilibrada de toda la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas porque limitan la influencia desmedida de las élites y, por lo tanto, fortalecen la democracia y ayudan a evitar la captura, a equilibrar las desigualdades de poder y de todo orden.

Tabla 2. DIFERENTES MECANISMOS DE CAPTURA UTILIZADOS POR LAS ÉLITES PARA INFLUIR EN LAS DECISIONES SOBRE POLÍTICAS FISCALES DE LOS CASOS ANALIZADOS

CASO DE ESTUDIO/ PAÍS/ AÑO	Campaña mediática	Puerta giratoria	Procedimiento normativo extraordinario	Aprovechamiento de debilidades en el sistema político y financiamiento de campañas	Cabildeo o lobby	Velo técnico	Aprovechamiento o creación de marcos regulatorios	Judicialización en el Tribunal Constitucional	Sobornos y/o tráfico de influencias	Marchas y protestas	Opacidad en paraísos fiscales
Política fiscal en Guatemala, 1996-2018	X	X		X			X	X	X		
Reforma fiscal en Argentina, 2017		X									
Reforma tributaria en Perú, 2014	X	X	X	X		X					
Incentivos fiscales a empresas en República Dominicana, 2014							X				
El Estado hondureño y sus incentivos fiscales, a empresas 1990-2018		X	X	X							
Impuestos a las rentas financieras en Argentina, 1990-2000	X	X				X					
Impuestos a las rentas financieras en Chile, 2014	X				X			X			
Impuestos a las rentas financieras en Perú, 2014	X	X	X		X						
Impuesto a las herencias en Ecuador, 2015-2016	X									X	
Suspensión de la Norma XVI o norma antielusión en Perú, 2014	X	X	X		X	X					
La tributación de la soja en Paraguay, 2004-2017	X	X	X	X	X					X	
Las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017	X	X	X		X	X	X				
El caso de Odebrecht en América Latina y el Caribe, 2001-2016			X	X	X		X		X		X

MECANISMO DE CAPTURA 1: CAMPAÑA MEDIÁTICA

El mecanismo más utilizado para influir en políticas fiscales de los casos levantados es la campaña mediática (69%), junto con la puerta giratoria. La concentración de medios en la región afecta la calidad democrática. Este fenómeno es tan alto que se ha llegado a llamar “latifundio mediático”²¹. Además, la concentración se ha visto agudizada en el tiempo en Internet, televisión o prensa escrita. Por ejemplo, en los mercados más importantes de la región como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, cuatro (o menos) empresas tienen el dominio en promedio del 88% del mercado en la provisión de acceso a la banda ancha²².

Este nivel de concentración favorece que los grandes grupos económicos controlen la agenda mediática y,

por tanto, la opinión pública. Las élites empresariales han invertido fuertemente en medios de comunicación de toda la región. Los medios son ya grupos de medios con fuertes capitales detrás que, en ocasiones, impulsan sus intereses como si fueran información objetiva y rompiendo los límites de la ética periodística.

Las élites políticas también ejercen su control impulsando sus intereses en los medios. A veces utilizan la televisión pública como una propaganda gubernamental, otras a través de las altas inversiones en publicidad con los recursos públicos y en otras ocasiones amenazando o cerrando medios. Todas estas prácticas limitan la independencia y la información plural y tanto la Unesco como la CIDH plantean su preocupación al respecto²³.



CAMPAÑA MEDIÁTICA

¿QUÉ ES?

LAS ÉLITES SABEN QUE LA INFORMACIÓN ES PODER Y A TRAVÉS DE ELLA SON CAPACES DE DEFINIR LOS TEMAS QUE SE TRATAN EN EL DEBATE PÚBLICO Y DESDE QUÉ ENFOQUE SE DEBEN DISCUTIR. DE ESTA FORMA, CONTROLAN LA AGENDA DE DISCUSIÓN, Y LA CONSTRUCCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA PARA GARANTIZAR SUS PROPIOS INTERESES.

CASO ILUSTRATIVO

Paraguay (2012). En el año 2012 se discutió por cuarta vez en el congreso paraguayo cómo gravar la exportación de soja. “En junio del 2012, la coyuntura que marcó el golpe parlamentario a [Fernando] Lugo es una evidencia fiel de la correlación de fuerzas entre quienes se oponían a un nuevo arreglo fiscal y los que lo apoyaban. En la campaña mediática que acompañó el proceso de destitución de Lugo, se destacó el diario ABC Color, cuyo propietario es el empresario Aldo Zuccolillo, recién fallecido, que hacía parte del Grupo Zuccolillo y además era socio principal de la empresa Cargill Paraguay, el principal exportador de soja del país”^{24 25}.

¿QUÉ HACER?

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁷ plantea los siguientes principios que los Estados deben garantizar para impulsar la democratización en el sector:

- El incremento de la diversidad de medios televisivos y la promoción de nuevos operadores.
- La pluralidad y diversidad de los contenidos.
- El reconocimiento de tres sectores de la televisión digital: comercial, público y comunitario.
- El fomento de la pluralidad y la diversidad con la regulación de la concentración en el control y la propiedad de los medios,
- Asegurar la existencia de criterios transparentes, públicos y equitativos para la asignación de frecuencias radioeléctricas y del nuevo dividendo digital.
- Promover políticas y prácticas efectivas que permitan el acceso a la información y la participación igualitaria de todos los sectores de la sociedad para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño y la toma de decisiones sobre políticas públicas.
- Asimismo, adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar el pluralismo, incluyendo leyes que prevengan la existencia de monopolios públicos o privados y la concentración indebida o excesiva de los medios de comunicación.
- Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine una parte equitativa del espectro y del dividendo digital a las radios y canales comunitarios.
- Asegurar que en el proceso de transición digital terrestre se garantice el respeto de la libertad de expresión, incluida la diversidad de medios en cuanto a su línea editorial o tipo de propiedad.

Para garantizar la independencia se hará necesario regular también la publicidad estatal, la protección a los periodistas ante amenazas, y el desarrollo de medios públicos de información que no estén al servicio del gobierno de turno.

Los casos levantados en el informe muestran el fácil y rápido acceso que los grupos empresariales tienen en los medios de comunicación y la rapidez con la que colocan sus opiniones sobre las reformas fiscales. Los mismos medios marcan en sus editoriales su apoyo a los intereses de los grupos económicos. Ante los impuestos a las rentas del capital, plantean el miedo a la desinversión y la reducción del crecimiento, y ante el control de la elusión y la evasión, nos dicen que es

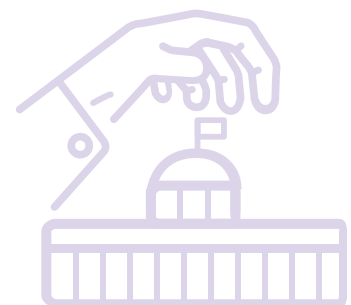
necesario desregular y eliminar la carga burocrática. En la gestión de los servicios públicos, defienden la privatización y presentan al gobierno como un despilfarrador que roba a la ciudadanía. Asimismo, los medios controlan de tal forma la opinión pública que en varios casos consiguen que grupos de población, que nunca se verían afectados por las medidas impositivas propuestas, se acaben posicionando en contra.

Resulta evidente que el poder económico y/o político tras los principales medios de comunicación utiliza su capacidad para impulsar sus intereses en el debate fiscal y limita el derecho ciudadano a tener información para construir su propia posición

en función de sus intereses. El impacto de esta manipulación en el debate democrático sobre la fiscalidad es una traba fundamental en la relación entre el Estado y la ciudadanía.

SOCIALIZAR LOS COSTOS, PRIVATIZAR LAS GANANCIAS.

MENOS RECURSOS PARA GARANTIZAR DERECHOS A LA CIUDADANÍA PARAGUAYA. LA INCAPACIDAD DE GRAVAR LAS RENTAS REALES DE LAS EMPRESAS DEL AGRONEGOCIO HACEN QUE EL SISTEMA TRIBUTARIO PARAGUAYO SEA UNO DE LOS CUATRO QUE MENOS RECAUDAN DE SUS EMPRESAS COMO PORCENTAJE DEL PIB EN LA REGIÓN, TAN SOLO UN 2.6% DEL PIB MIENTRAS LA MEDIA REGIONAL ES 3.4% DEL PIB²⁶. SI EL AGRONEGOCIO ES UNO DE LOS SECTORES MÁS FUERTES DEL PAÍS, SE DEBERÍA CONSIDERAR AUMENTAR SUS APORTES PARA ASÍ FACILITAR AL GOBIERNO MAYORES RECURSOS PARA PODER FINANCIAR MÁS Y MEJORES SERVICIOS PÚBLICOS Y ENFRENTAR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.



MECANISMO DE CAPTURA 2: PUERTA GIRATORIA

La puerta giratoria aparece también como uno de los mecanismos más recurrentes (69% de los casos estudiados) y sin mucho cuestionamiento desde la ciudadanía. El flujo de altos cargos entre el

sector público y el privado, incluyendo organismos internacionales, parece un tránsito habitual que evidencia la colusión de intereses de élites políticas y económicas.



PUERTA GIRATORIA

¿QUÉ ES?

FENÓMENO POR EL CUAL SE PRODUCE UN MOVIMIENTO SIN OBSTÁCULOS DE **ALTOS CARGOS ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**. ESTOS MOVIMIENTOS SE PRODUCEN EN AMBOS SENTIDOS, ES DECIR, **DESDE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS A LAS EMPRESAS (DOMÉSTICAS Y TRANSNACIONALES) Y VICEVERSA**, PUDIENDO INCLUIR ORGANISMOS INTERNACIONALES.

CASO ILUSTRATIVO

Argentina (2017). En el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, el 40% de los funcionarios de alto rango fueron CEO (siglas del inglés Chief Executive Officer o director ejecutivo) o gerentes. Y el 33% tenía una trayectoria exclusiva en el sector privado²⁸.

¿QUÉ HACER?

¿Qué recomiendan los organismos internacionales para regular la “puerta giratoria”?³⁰

- Regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos.
- Establecer períodos de “enfriamiento” previos y posteriores a ocupar cargos públicos si se viene o se va hacia el sector privado.
- Promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses.
- Recusación obligatoria en asuntos relacionados con antiguos clientes o empleadores.
- Fortalecimiento de los organismos de control y evaluación de los diferentes casos, gubernamentales y no gubernamentales.
- Establecimiento de sanciones ante los incumplimientos de códigos.

Los casos analizados revelan este mecanismo como uno de los más utilizados por las élites para influir en las decisiones fiscales. El sector financiero parece ser un habitual en los puestos ministeriales de Hacienda y Finanzas en la región. También destaca la presencia del empresariado agrícola en los Ministerios de Agricultura y su involucramiento en los debates sobre cómo no gravar al agronegocio (por ejemplo, en Paraguay). El caso de El Salvador devela también un importante factor a tomar en cuenta: el continuo tránsito de doble vía de los altos ejecutivos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a puestos públicos que están llamados a regular el sector y viceversa.

La puerta giratoria trae asociados importantes riesgos: “los conflictos de intereses, la captura de la decisión pública por parte de sectores económicos o grandes firmas y el traspaso de información privilegiada, contactos y know-how desde las oficinas públicas hacia algunas organizaciones privadas en perjuicio del Estado y del resto de las empresas del sector”²⁹.



MECANISMO DE CAPTURA 3: PROCEDIMIENTOS EXTRAORDINARIOS CONVERTIDOS EN ORDINARIOS

Cuando la democracia implica un proceso largo de deliberación, puede ocurrir que las élites políticas y económicas se lo salten. Los casos levantados nos muestran que, más que algo extraordinario, los decretos ley, las sesiones extraordinarias o proyectos de ley con carácter de urgencia, dispensas de lectura en alguna de las cámaras o aprobaciones en horarios extremos y las adendas a contratos parecen ser mecanismos habituales cuando las élites quieren cambios en la normativa fiscal (62% de los casos estudiados).

El mecanismo contrario, la dilatación, también es utilizado en países como Paraguay, donde el debate sobre los proyectos de ley de gravar la exportación de granos sucedió 8 años después de que se presentara el primer proyecto de ley en el 2003. Por el lado del gasto público, el uso recurrente de adendas a los contratos originales se revela como un importante mecanismo utilizado en la contratación de obras públicas. En el caso de Odebrecht, este fue un mecanismo habitual que iba acompañado de pago de sobornos para su aprobación.



PROCEDIMIENTOS EXTRAORDINARIOS CONVERTIDOS EN ORDINARIOS

¿QUÉ ES?

LA RUPTURA HABITUAL DE LOS MECANISMOS ORDINARIOS ESTABLECIDOS POR LA NORMATIVA Y LOS PROCESOS INSTITUCIONALES PARA ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN, DELIBERACIÓN, IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA NECESARIAS PARA IMPULSAR EL BIEN COMÚN EN LAS DECISIONES PÚBLICAS.

CASO ILUSTRATIVO

Contratos para las Asociaciones Público Privadas (APP) en Perú (2015). “El 62% de contratos de APP en el Perú ha sido renegociado y por tanto se han hecho adendas a los contratos. En dicho contexto, es común que las empresas manipulen las bases del contrato o hagan ofertas agresivas con propuestas que son deliberadamente inviables para ganar las concesiones. La lógica es renegociar el contrato al poco tiempo de haber sido firmado el acuerdo³¹”.

¿QUÉ HACER?

Fortalecer el debate amplio, reflexionado y participativo sobre leyes y reformas fiscales así como procesos adecuados de asignación de obras y proyectos requiere de:

- Garantizar un estudio sosegado de las propuestas de reforma tributaria o de los presupuestos, préstamos y grandes contratos del Estado.
- Garantizar el cumplimiento de las fechas sobre ciclo presupuestario.
- Garantizar que existen equipos independientes de expertos que asesoren a los congresistas en decisiones fiscales.
- Garantizar que se realiza un análisis desde el derecho constitucional sobre las reformas fiscales y sus impactos en los DESC.
- Garantizar información entendible a la ciudadanía sobre las decisiones que se debaten y espacios para que puedan presentar sus posiciones o propuestas.
- Garantizar el tiempo y las condiciones necesarias para la participación de los diferentes sectores de la sociedad en las discusiones fiscales, en especial a los grupos de mujeres.

MECANISMO DE CAPTURA 4: APROVECHAMIENTO DE LAS ZONAS DE OPORTUNIDAD QUE GENERA EL SISTEMA POLÍTICO PARA INFLUIR EN LAS DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En los casos estudiados, otro mecanismo que utilizan las élites es aprovechar las zonas de oportunidad que genera el sistema electoral o político para influir en las decisiones de políticas públicas. En los

casos analizados, un 54% reporta cómo las élites empresariales han conseguido privilegios en la política fiscal a través del financiamiento partidario o la dinámica oportunista en la creación de partidos.



APROVECHAMIENTO DE LAS ZONAS DE OPORTUNIDAD QUE GENERA EL

SISTEMA POLÍTICO PARA INFLUIR EN LAS DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

¿QUÉ ES?

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS Y LOS SISTEMAS ELECTORALES **PUEDEN GENERAR INCENTIVOS A LOS FUNCIONARIOS ELECTOS PARA ATENDER INTERESES MINORITARIOS** O MÁS AMPLIOS DE LA SOCIEDAD. TAMBIÉN PUEDEN CREAR ZONAS DE OPORTUNIDAD PARA QUE **ACTORES PRIVADOS INFLUYAN CON SUS INTERESES PARTICULARES** EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. HABLAMOS DE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO, LAS RELACIONES Y EQUILIBRIOS ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, LOS REQUISITOS PARA CREAR PARTIDOS, ETC.

CASO ILUSTRATIVO

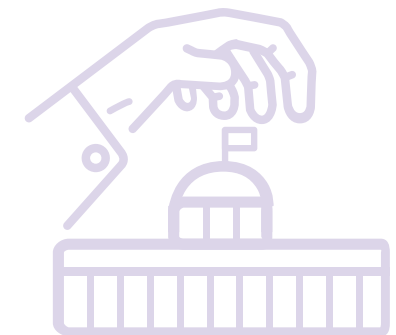
Financiamiento partidario en Guatemala. Según la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala (CIGIC)³², “se han identificado tres formas que explican las formas y motivaciones para financiar ilícitamente las campañas políticas: empresas que donan a partidos por intereses específicos o afinidad ideológica; empresas nacionales o internacionales invierten en políticos para asegurar negocios; recaudadores-empresarios recolectan aportes sin reportarlos ni contabilizarlos para posteriormente beneficiar a financistas”.

¿QUÉ HACER?

- Impulsar el desarrollo de pactos nacionales con respecto a las principales políticas que tienen capacidad para generar bienestar y redistribuirlo. Evidentemente, la política fiscal sería una de ellas.
- Reformar los sistemas electorales para evitar el surgimiento de partidos pirata, planteando requisitos básicos de base social y cuotas de voto, sin eliminar la posibilidad del surgimiento de nuevas formaciones que regeneren la política.
- Imponer límites al financiamiento privado de los partidos políticos y de los y las candidatas, tanto en el volumen total como en el límite de cada contribuyente.
- Transparentar la financiación partidaria y las fuentes de financiamiento.

Odebrecht financió campañas por toda la región, consiguiendo beneficios en la adjudicación de obras públicas que tienen importantes consecuencias en el resto de la población. Para ilustrar el potencial de derechos que podrían haberse satisfecho si estos fondos públicos hubieran sido destinados a políticas públicas, se ha calculado que, en el caso de República Dominicana, con los 163 millones de dólares (equivalentes a más de 5,445³³ millones de pesos dominicanos) que Odebrecht confiesa haber ganado de manera ilícita gracias a los sobornos, se podrían haber garantizado los siguientes derechos³⁴:

- Haber construido 9,140 viviendas sociales salvaguardando el derecho a la vivienda.
- Haber duplicado durante un año el salario de 42,500 empleados públicos que ganan menos de 10,000 pesos dominicanos al mes y, por lo tanto, menos que el costo de la canasta básica familiar, asegurándoles así el derecho a tener un salario digno.
- Se podría multiplicar por ocho la inversión del Seguro Nacional de Salud en tratamientos para el cáncer, garantizando el acceso a los medicamentos necesarios para la vida de los pacientes.



MECANISMO DE CAPTURA 5: CABILDEO O LOBBY

El 46% de los casos estudiados recoge el cabildeo como una estrategia de la élite empresarial para influir en las decisiones públicas, tanto hacia el Ejecutivo como hacia el Legislativo. Muchos factores influyen en esto, por ejemplo, el dinero permite la contratación

de expertos, no solo técnicos sino también personas con una amplia red de relaciones que faciliten el acercamiento y obtención de espacios para influir. Odebrecht tomaba esto muy en cuenta en la selección de sus representantes en cada país.



LOBBY

¿QUÉ ES?

EL CABILDEO ES UNA ACTIVIDAD NORMAL EN EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO, EL PROBLEMA SE DA CUANDO ALGUNOS SECTORES TIENEN UNA CAPACIDAD DESMEDIDA DE HACER CABILDEO CON RESPECTO A OTROS. ESTA CAPACIDAD ESTÁ DETERMINADA POR LA DISPOSICIÓN DE MAYORES RECURSOS POR PARTE DE LAS ÉLITES.

CASO ILUSTRATIVO

Reforma fiscal en Chile (2014)

“La forma cómo se negoció la modificación al proyecto de reforma tributaria no resistiría ni siquiera una Ley de Lobby básica, como la que comenzará a regir en Chile en los próximos meses. Las reuniones en casas particulares en que participaron autoridades del gobierno y del Congreso con representantes del sector privado debieron haber quedado registradas en las respectivas agendas de los funcionarios”³⁵.

¿QUÉ HACER?

- Promover leyes que regulen y transparenten el lobby para frenar la influencia de las élites en el diseño de las políticas públicas y la legislación.
- Tener un registro de cabilderos/as que incluya también el presupuesto dedicado a ello.
- Garantizar que existen espacios formales en las instituciones públicas donde todas las personas u organizaciones puedan presentar sus propuestas e intereses en el debate fiscal.

Además de los mecanismos formales de cabildeo, otro factor determinante es el “cabildeo informal”. Las élites se conocen, muy a menudo estudiaron en los mismos colegios³⁶ o han compartido en espacios de recreo y, por lo tanto, tienen vínculos primarios

entre ellas. Les es fácil acercarse a los tomadores de decisiones mientras que los sectores populares, en general, se deben enfrentar a una gran burocracia o tienen que ejercer presión vía marchas para ser recibidos en las oficinas gubernamentales.

MECANISMO DE CAPTURA 6: CONTROL DE CONOCIMIENTO O VELO TÉCNICO

Los debates sobre impuestos o gasto público suceden muy lejos de la gente, aunque en el fondo estemos discutiendo sobre derechos tan fundamentales como la vida o la salud. Parecería que el debate fiscal, principalmente el tributario, es algo meramente técnico, muy complicado y difícil de discutir y que no tiene nada que ver con los derechos o la democracia. Un 31% de los casos analizados plantean este mecanismo para capturar el debate desde las élites.

El conocimiento también se compra o financia. Por esta razón, la capacidad del sector empresarial para

formular propuestas o cuestionarlas es muy superior al de la mayoría de la población. El empresariado tiene la capacidad de financiar *think tanks* que muy a menudo presentan y defienden los intereses empresariales como si fueran argumentos puramente objetivos.

El velo técnico excluye a la mayoría de la gente de las decisiones y permite que sectores con más recursos para ejercer influencia determinen de forma desmedida las decisiones fiscales, llegando a moldearlas en función de sus propios objetivos y en contra del interés colectivo.



VELO TÉCNICO

¿QUÉ ES?

EL VELO TÉCNICO BUSCA REVESTIR DE CARÁCTER TÉCNICO DECISIONES QUE TIENEN UNA NATURALEZA POLÍTICA. DE ESTA MANERA, SE EVITEN LOS DEBATES PÚBLICOS Y PARA JUSTIFICAR DECISIONES SE CONSTRUYEN ARGUMENTOS QUE DIFICULTAN LA COMPRENSIÓN Y PARTICIPACIÓN POR PARTE DE LA CIUDADANÍA E INCLUSO DE LOS TOMADORES DE DECISIONES, FUNDAMENTALMENTE EN EL PARLAMENTO.

CASO ILUSTRATIVO

Proyecto de ley de reforma fiscal en Perú (2014)

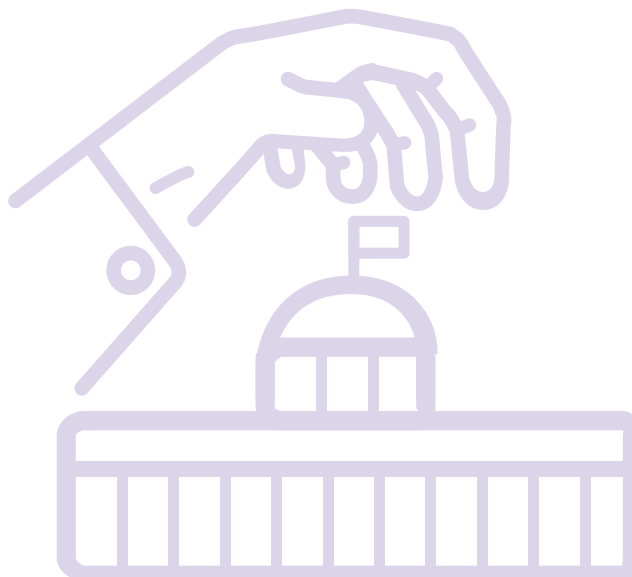
“Esta Ley (y su justificación) pasó casi desapercibida y no hubo reacciones importantes de la opinión pública, la mayoría de la población permaneció pasiva. La Ley tenía un marcado “carácter técnico”, era difícil entender qué buscaba, así como estimar su costo/beneficio. Una encuesta de Ipsos Apoyo comprobó que el 74% de la población decía “no tener conocimiento sobre las medidas económicas propuestas por el gobierno para promover y dinamizar la inversión”, porcentaje que aumentaba mientras más pobre era el encuestado”³⁷.

¿QUÉ HACER?

- Impulsar el desarrollo de productos comunicativos de carácter público que expliquen a la ciudadanía, de forma simple, las diferentes opciones de reformas tributarias y presupuestarias, durante todo el ciclo de la política pública, no solo cuando ya se han aprobado las propuestas.
- Impulsar foros de investigación públicos que puedan colaborar con las organizaciones o grupos que no cuentan con recursos para pagar asesoría externa.
- Hacer necesario transparentar el financiamiento de los tanques de pensamiento y las universidades privadas.
- Fortalecer el currículum y la enseñanza de los temas fiscales en las escuelas.

El velo técnico excluye a la mayoría de la gente de las decisiones y permite que sectores con más recursos para ejercer influencia determinen de forma desmedida

las decisiones fiscales, llegando a moldearlas en función de sus propios objetivos y en contra del interés colectivo.



MECANISMO DE CAPTURA 7: APROVECHAMIENTO O CREACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS QUE IMPIDEN UNA PARTICIPACIÓN IGUALITARIA DE LOS DIFERENTES ACTORES EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

En la revisión de los casos estudiados, un 31% de ellos identifica problemas con respecto a los espacios de participación de la ciudadanía en igualdad de condiciones y la garantía de que primen los intereses de las grandes mayorías en las decisiones sobre políticas fiscales.



APROVECHAMIENTO O CREACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS QUE IMPIDEN UNA PARTICIPACIÓN IGUALITARIA DE LOS DIFERENTES ACTORES EN LAS DECISIONES PÚBLICAS

¿QUÉ ES?

MECANISMO MEDIANTE EL CUAL LAS ÉLITES APROVECHAN O **CONSTRUYEN REGULACIONES QUE FACILITAN SU PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN SU FAVOR Y DE FORMA DESVENTAJOSA PARA EL RESTO DE GRUPOS DE INTERÉS.**

CASO ILUSTRATIVO

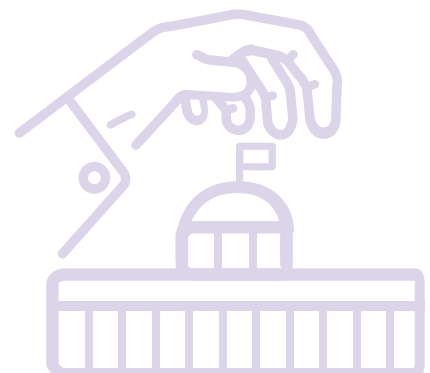
Incentivos fiscales en República Dominicana (2014).

Se observa la creación de consejos para la toma de decisiones sobre los incentivos tributarios a empresas que no abren espacio a la participación

de la ciudadanía y en los que los intereses del sector privado están sobrerrepresentados. “Las deliberaciones se llevan a cabo fuera del Ministerio de Finanzas, que a lo sumo es un miembro del órgano rector, con capacidad de voto común [...] En ninguno de los casos, el Ministerio de Finanzas es el jefe de ninguno de los órganos de gobierno y en los esquemas de incentivos de Frontera e Industria, ni siquiera es parte de él. En tres de los cuatro esquemas de incentivos, los grupos empresariales están presentes en la estructura de gobierno [...] En la práctica, los ministerios que rigen los sectores beneficiados por el incentivo son los jefes de consejo. Los ministerios de Industria o Turismo suelen estar sesgados hacia sus sectores. Solo el Ministerio de Finanzas tiene una visión de todo el sistema”³⁸.

¿QUÉ HACER?

- Creación de espacios de consulta y decisión ciudadana en el diseño de las políticas públicas tanto desde el Ejecutivo como en el Legislativo. Específicamente en reformas tributarias, presupuesto público, aprobación de préstamos y contrataciones públicas de gran envergadura.
- Garantizar apoyo técnico a las organizaciones sociales que lo necesiten para participar en los espacios de decisión o consulta.
- Asegurar que estos espacios de consulta y participación tienen una composición plural y equilibrada entre los diferentes sectores de la sociedad. Evitar el poder de veto.
- Impulsar la representación de la voz de las mujeres en los espacios de consulta, participación y decisión, desarrollando acciones afirmativas para que participen en igualdad de condiciones.
- Impulsar reformas legales que aumenten la participación en las decisiones públicas como las iniciativas legislativas populares, revocación de mandato, entre otras.
- Garantizar legislaciones que protejan el derecho a la libre expresión, la vigilancia ciudadana y a las movilizaciones pacíficas.
- Asegurar leyes y sistemas que garanticen la transparencia de la gestión pública y el derecho a la información, en los niveles centrales y locales.
- Aplicación de las leyes de acceso a la información pública y sanciones efectivas cuando no lo hacen.
- Fortalecer el currículum y la práctica docente para promover el pensamiento crítico, la conciencia de derechos y la cultura de participación ciudadana.



SOCIALIZAR LOS COSTOS, PRIVATIZAR LAS GANANCIAS.

COSTOS SOCIALES DE LAS EXONERACIONES EN REPÚBLICA DOMINICANA.

EL VOLUMEN DE EXONERACIONES QUE RECIBEN LAS EMPRESAS POR INCENTIVOS FISCALES ASCIENDE ANUALMENTE A 720 MILLONES DE DÓLARES. ESTO PODRÍA AUMENTAR EN UN 70% EL PRESUPUESTO EN SALUD, MULTIPLICAR POR TRES EL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO O POR VEINTE EL DE VIVIENDA³⁹



Otro tema recurrente es la ausencia de condiciones para que la ciudadanía y los sindicatos puedan participar en igualdad de condiciones en las decisiones. Ante esta desigualdad desde la partida, es responsabilidad del Estado garantizar políticas de equidad para nivelar las capacidades de los diferentes sectores que se sientan en la mesa. Sin esta nivelación, estos espacios de participación acaban reproduciendo las desigualdades de partida entre los sectores y legitimando decisiones con una participación desigual.

Esto ocurre especialmente con las mujeres, quienes raramente participan en las decisiones fiscales pese a que sufren, en general, las consecuencias de las injusticias fiscales en mayor medida que los hombres. Esto se debe a su sobrerrepresentación en los estratos más pobres y al desigual reparto de las tareas de cuidado.

Por otro lado, la participación ciudadana es precisamente la mejor estrategia para reducir la captura. La movilización estudiantil a favor de la educación pública, influyó también de forma determinante en el diseño de la reforma fiscal que se impulsó en Chile en 2014 y posibilitó el avance de medidas progresistas en la parte tributaria. El empresariado chileno consiguió aminorar la progresividad de la reforma tributaria, pero no tanto como si ésta no hubiera estado vinculada a la necesaria búsqueda de recursos para financiar la educación que exigían las movilizaciones estudiantiles. Es central contar con ciudadanía activa planteando dentro y fuera de los espacios formales de participación sus demandas y voluntades.

MECANISMO DE CAPTURA 8: JUDICIALIZACIÓN DE LAS DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En tres de los casos recogidos, un 23%, las élites empresariales utilizaron los Tribunales Constitucionales para frenar reformas tributarias que no les convenían a sus intereses.



JUDICIALIZACIÓN DE LAS DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

¿QUÉ ES?

MECANISMO PARA RETRASAR O BLOQUEAR REFORMAS FISCALES, A TRAVÉS DE LA JUDICIALIZACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY O REFORMA FISCAL QUE AFECTAN LOS INTERESES DE LAS ÉLITES.

CASO ILUSTRATIVO

Reformas tributarias en Guatemala (1996-2018).

Por más de 20 años⁴⁰, la Corte Constitucional de Guatemala (CC) recibió cientos de demandas para detener o diluir las propuestas de reformas tributarias^{41 42}. La CC tiene amplias facultades para cancelar cualquier reforma tributaria y demostró, al menos de hecho, ser funcional a los intereses de las élites económicas en las políticas fiscales, según el estudio que cubre hasta 2011.⁴³

¿QUÉ HACER?

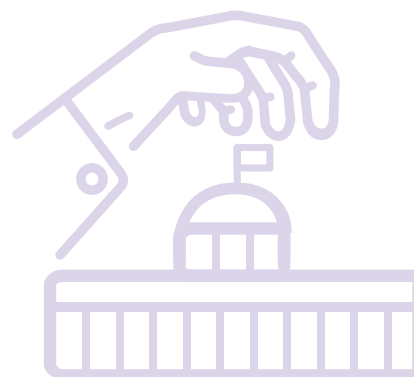
Procurar un rol de los **tribunales constitucionales que sea garantista de los derechos**, rector de las obligaciones de los Estados respecto a las políticas públicas, incluida la política fiscal o tributaria, e imparcial frente al acceso que brinda a las personas y los grupos sociales⁴⁵. En esa línea, se deben promover medidas como:

- Implementar mecanismos idóneos e imparciales en la selección de jueces que aseguren una composición plural e imparcial, sin influencia de las élites políticas, económicas, religiosas o de otra índole.

- Las decisiones judiciales u opiniones jurídicas emanadas de las cortes constitucionales en materia fiscal o tributaria deben tener en cuenta las obligaciones internacionales que emanan de los tratados de derechos humanos.
- Establecer mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas del desempeño de los jueces dirigidos a prevenir o sancionar el uso de la judicatura para favorecer intereses de las élites de poder, en detrimento de los derechos e intereses del Estado o de la sociedad.
- Implementar programas de formación de jueces para asegurar que tienen la experticia necesaria para dirimir asuntos de política económica y fiscal que afectan los derechos de las personas o los grupos
- Fortalecer el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la vigilancia de los intereses de los colectivos sociales en los casos que involucran el uso de los recursos presupuestarios o tributarios ante las cortes constitucionales.

Si uno de los poderes del Estado “es poroso a la influencia de las élites y la regulación le otorga preeminencia sobre las demás, entonces es posible que el interés de la mayoría se vea lesionado [...] De ahí la importancia (y la gravedad cuando no ocurre) de la existencia de un Poder Judicial independiente

y eficaz, que facilite la negociación entre los actores políticos [...] y los procesos de elección e identificación de los miembros que configuran los tribunales constitucionales, las cortes de justicia más importantes para garantizar el Estado de Derecho”⁴⁴.



MECANISMO DE CAPTURA 9: SOBORNOS, TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y CONFLICTOS DE INTERÉS

Al ser actividades ilegales, los sobornos, el tráfico de influencia y los conflictos de interés, en general están envueltos en la opacidad. Aun así, el pago de sobornos apareció como una práctica institucional en

el escándalo de Odebrecht, incluso con una oficina dedicada a estas operaciones en el organigrama de la empresa.



SOBORNOS

¿QUÉ ES?

SE TRATA DE ACCIONES ILEGALES PARA EJERCER INFLUENCIA A FAVOR DE LAS ÉLITES EN LAS POLÍTICAS FISCALES Y AFECTAR LA TOMA DE DECISIONES Y ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DE PROYECTOS U OBRAS.

CASO ILUSTRATIVO.

Caso Odebrecht.

El Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló que 12 países recibieron 788 millones de dólares en sobornos por parte de Odebrecht a cambio de contratos de 2001 a 2016. En América Latina y el Caribe se distribuyeron 780 millones en sobornos en 10 países. Los 3 países donde más monto de sobornos se pagó fueron Brasil, Venezuela y República Dominicana⁴⁶.

¿QUÉ HACER?

- Sancionar de forma efectiva y ejemplificadora el pago de sobornos o el tráfico de influencias en la gestión pública.
- Asegurar la independencia del sistema judicial.

Gracias a estos sobornos, los funcionarios de Odebrecht han declarado que la empresa obtuvo en América Latina y el Caribe ganancias que ascienden a 2,996 millones de dólares distribuidas en 10 países⁴⁷.

MECANISMO DE CAPTURA 10: MARCHAS Y PROTESTAS

El uso de la movilización social no se suele observar como un mecanismo utilizado por la élite empresarial para influir en las decisiones públicas. En general,

estas son estrategias utilizadas para influir desde las organizaciones y los movimientos sociales.



MARCHAS Y PROTESTAS

¿QUÉ ES?

INCENTIVAR LA MOVILIZACIÓN SOCIAL A FAVOR DE MEDIDAS CUYO PRINCIPAL OBJETIVO ES FAVORECER A LAS ÉLITES.

CASO ILUSTRATIVO.

Impuesto a las herencias en Ecuador (2015-2016).

Políticos opositores y empresarios, estos últimos principalmente agrupados en la Federación Nacional de Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cámaras de Industrias, lideraron una férrea campaña en contra de la iniciativa que utilizó diferentes estrategias que consiguieron movilizar en contra del impuesto a sectores de la población que jamás tendrían la suerte de ser afectados por él ya que nunca recibirían herencias y menos por los volúmenes que se proponía gravar.

¿QUÉ HACER?

Es importante **proteger el derecho a la protesta de cualquier grupo social**. Las recomendaciones para esta forma de captura están relacionadas con el **control de medios de comunicación** y la forma en que son utilizados por parte de las élites **para construir opinión pública**. De esta manera, consiguen **imponer su propia opinión en la población** que verá sus derechos reducidos por los intereses de las élites.

MECANISMO DE CAPTURA 11: OPACIDAD DE LOS PARAÍOS FISCALES Y SECRETO BANCARIO

La existencia del secreto bancario y los paraísos fiscales no solo tiene un impacto en la recaudación de los Estados, permitiendo a las personas más

adineradas y las compañías transnacionales eludir el pago de impuestos, sino que ocultan el desarrollo de actividades ilegales.



PARAÍOS FISCALES

¿QUÉ ES?

DIVERSIDAD DE MECANISMOS UTILIZADOS POR LAS ÉLITES PARA ELUDIR EL PAGO DE IMPUESTOS U OCULTAR ACTIVIDADES ILÍCITAS A TRAVÉS DE OCULTAR INGRESOS Y RIQUEZA.

CASO ILUSTRATIVO

Caso Odebrecht

Documentos de la investigación periodística global Paradise Papers vinculan a la constructora brasileña Odebrecht con por lo menos 17 empresas constituidas en paraísos fiscales. Según ejecutivos de la empresa, Odebrecht utilizaba compañías ficticias en paraísos fiscales para lavar dinero y camuflar la transferencia de sobornos a políticos y agentes públicos.

¿QUÉ HACER?

- Eliminar el secreto bancario.
- Implementación de las leyes sobre transparencia fiscal.
- Eliminar los paraísos fiscales que dan opacidad a las prácticas ilegales y permiten la elusión impuestos.

6. COMBATIR LA CAPTURA DEL ESTADO PARA RESCATAR LA DEMOCRACIA Y CONSTRUIR LA IGUALDAD

A partir de la identificación de los mecanismos de captura de las políticas fiscales por parte de las élites, en el informe se han planteado medidas que promueven reformas institucionales que ayudarían a limitar y enfrentar la captura del Estado por parte de las élites. Para ser puestas en marcha necesitan de gobiernos, parlamentos y sistemas judiciales que las promuevan. Sin embargo, en base al análisis hecho, estas medidas podrían encontrar techos de cristal ya que la captura es la consecuencia de un desequilibrio del poder de influencia en las decisiones de políticas públicas a favor de unas élites que capturan los Estados.

Este desequilibrio solo es posible enfrentarlo asegurando una mayor participación y mejor representación de los intereses ciudadanos. Este informe hace un llamado a la ciudadanía latinoamericana a la participación social y política, al involucramiento en las decisiones sobre el bien común basadas en el respeto a la igualdad de derechos de todas las personas.



SÓLO CON MÁS DEMOCRACIA QUE LIMITE LA CAPTURA DEL ESTADO POR PARTE DE ÉLITES, CONSEGUIREMOS MÁS IGUALDAD. SÓLO CON MÁS IGUALDAD CONSEGUIREMOS MÁS DEMOCRACIA.

NOTAS

¹ Según estudios de CEQ 2017, alrededor del año 2011 el efecto neto de la política fiscal aumentaba la pobreza en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador.

² Domínguez 1996 op cit en Crabtree, J. & Durand, F. (2017). *Perú: Élités del poder y captura política*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

³ Corporación Latinobarómetro 2017

⁴ Idem

⁵ El Latinobarómetro hace elegir el principal conflicto de una lista cerrada (ricos y pobres, empresarios y trabajadores, empleados y desempleados, hombres y mujeres, jóvenes y sociedad, distintas razas, nacionales y extranjeros, gente vieja y sociedad).

⁶ Credit Suisse

⁷ Forbes

⁸ CEPAL. (2018). Panorama Social 2017. Santiago, Chile.

⁹ <https://www.cepal.org/en/pressreleases/despite-advances-womens-educational-level-gender-wage-gap-persists-region>

¹⁰ CEPALSTAT. Encuestas de uso del tiempo en 9 países en diferentes años.

¹¹ CEPALSTAT

¹² Hanni, M., R. Martner y A. Podestá. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. En *Revista CEPAL, N° 116 (LC/G.2643-P)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). p. 13

¹³ "Los países de América Latina parten de un coeficiente de Gini para los ingresos de mercado (es decir, antes de transferencias e impuestos directos) que es ligeramente superior al promedio de la OCDE

(0,50 y 0,47, respectivamente). Sin embargo, la política fiscal en los países de la OCDE cumple un papel significativo en la reducción de la desigualdad, ya que el coeficiente de Gini baja un 36% (39% en el promedio de 15 países de la Unión Europea) y se sitúa en un valor de 0,30 (en términos absolutos, el coeficiente de Gini desciende 17 puntos porcentuales en la OCDE y 19 puntos en la ue-15). En contraste, en la región la disminución promedio de la desigualdad apenas llega al 6% (o en términos absolutos, a 3 puntos del coeficiente de Gini para el promedio de 17 países), por lo que el Gini del ingreso disponible alcanza un valor promedio de 0,47 (el mismo valor del coeficiente de Gini del ingreso de mercado de la OCDE).

¹⁴ Duryea, S. y M. Robles. (2016). *Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹⁵ Dataigualdad. fuentes y metodología de cálculo explícitas en la plataforma www.dataigualdad.org

¹⁶ La línea de los 4US\$ PPA es un indicador de pobreza ajustado a la condición económica general de los países de la región.

¹⁷ Cuando se toma como referencia la línea de pobreza de 2.5 dólares PPA diarios la pobreza se reduce en promedio en la región un 22%.

¹⁸ Sepúlveda M. "Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona" A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. ONU 2014. párr. 47.

¹⁹ Cañete, R. (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Oxfam, Lima. p. 50

²⁰ Cortes, H. y Itriago, D. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Oxfam Intermon, Madrid. p.14

²¹ Cuevas, R. y Mora, A. (2016). *Latifundio mediático y resistencias sociales en América Latina*. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED)

- ²² Becerra M y Mastrini G. (2017). La concentración infocomunicacional en América Latina 2000-2015: nuevos medios y tecnologías, menos actores / Martín Becerra; Guillermo Mastrini. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Observacom, 2017. <file:///D:/Users/rmcanete/Downloads/5aa96fda9ffb0.pdf>
- ²³ UNESCO 2017
- ²⁴ Ver: <http://www.peoplesworld.org/article/paraguay-president-lugo-ousted-by-the-rich-and-powerful/> y <https://lahoradedespertar.wordpress.com/tag/grupo-zuccolillo/>
- ²⁵ Fogel R., Costa S. Valdez S. (2018). *Forjando privilegios: Discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agronegocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya*. p.24
- ²⁶ OcdeStat
- ²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014. Estándares de Libertad de Expresión para la Transición de la Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva. Washington: Organización de los Estados Americanos. Numeral 18
- ²⁸ Canelo P y Castellani, A. (2016). *"Puerta Giratoria" en Argentina Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada*. IDAES-UNSAM/ CONICET, Argentina.
- ²⁹ Canelo P y Castellani, A. (2016). *"Puerta Giratoria" en Argentina Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada*. IDAES-UNSAM/ CONICET, Argentina.
- ³⁰ Canelo P y Castellani, A. (2016). *"Puerta Giratoria" en Argentina Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada*. IDAES-UNSAM/ CONICET, Argentina.
- ³¹ Merino, R. (2018). ¿El poder de la ley o la ley del poder? Gobernanza y legalidad tecnocrática en el Perú neoliberal: El caso de las APPs. p. 40
- ³² CICIG, 2017, p. 45 Op cit en Romero W. y Ramírez E. (2018). *Las élites económicas y la captura de las instituciones de la política fiscal en Guatemala*. p. 45
- ³³ Se ha utilizado el tipo de cambio promedio de los años en los que se desarrollaron los pagos de los sobornos en República Dominicana del 2001 al 2014 equivalente a 33.4. Es importante plantear que, sabiendo que la obra más costosa implicada en los sobornos es Punta Catalina la cual se negoció en los últimos años y por ende con el tipo de cambio más alto, el cálculo en pesos es conservador.
- ³⁴ Cañete, R. (2017). Odebrecht y las élites políticas y económicas. En Gaceta Judicial, número 361. Santo Domingo.
- ³⁵ Ciper Chile <https://ciperchile.cl/2014/07/17/los-forados-a-favor-de-la-elusion-que-dejo-el-acuerdo-tributario-de-arenas-con-la-derecha/>
- ³⁶ Según Chavez, L., Cuamatzin, F., Morales E. (2018) en su investigación sobre la captura regulatoria de las APP en México, producto del Concurso CLACSO Oxfam sobre captura de políticas fiscales señala que los últimos 13 secretarios de hacienda obtuvieron su último grado de estudios en universidades norteamericanas, resaltan Harvard University (15 por ciento) y Yale University (38 por ciento). Por su parte, seis de los últimos 11 secretarios de Comunicaciones y Transporte fueron formados en universidades norteamericanas. 10 de los últimos 13 secretarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comenzaron su formación profesional y/o fueron docentes en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), institución fundada por empresarios en 1946.
- ³⁷ Durand, F. (2017). *Juegos de Poder. Política Tributaria y Lobby en el Perú, 2011-2017*. Oxfam Perú, Lima
- ³⁸ Daude, C., H. Gutiérrez y Á. Melguizo. (2014). *The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: "Doctoring the Ball"* OECD Development Centre Working Papers, No. 322, OECD Publishing, Paris. p.23

³⁹ Cañete, R. (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Oxfam, Lima.p. 65

⁴⁰ A partir de 1985.

⁴¹ Cabrera y Schneider 2015, p. 132 Op cit. En Itriago, D. (2017). *Wielding Influence, Building Inequality: Capture of Tax Policies in Latin America and the Caribbean*.

⁴² Itriago, D. (2017). "Wielding Influence, Building Inequality: Capture of Tax Policies in Latin America and the Caribbean", Society for International Development.

⁴³ En muchas ocasiones, la CC ha interpretado reglas constitucionales siguiendo los criterios que benefician los intereses del sector empresarial.

⁴⁴ Cortes, H. y Itriago, D. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Oxfam Intermon, Madrid. p 44

⁴⁵ Oré Aguilar, G. (2018). Center for Economic and Social Rights, entrevista basada en el análisis "Litigating Austerity: Courts' response to budget cuts in times of crisis" (próxima publicación)

⁴⁶ Informe de la Corte de Justicia del Distrito Oriental de Nueva York <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>

⁴⁷ Acuerdo realizado entre Odebrecht y el Departamento de Justicia de los EEUU p.9 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>

Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con OILAC@oxfaminternational.org

© Oxfam Internacional noviembre 2018

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

ISBN 978-1-78748-354-5

DOI 10.21201/2018.3521

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 19 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org.

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.org/)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam México (www.oxfamMexico.org)

Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

www.oxfam.org

IGUALES |  OXFAM