

Ponencia:

TEMA 1. ESTRATEGIAS PARA LA FORMACIÓN DE LA CULTURA TRIBUTARIA

Carolina Roca
Superintendente de
Administración Tributaria
(Guatemala)

SUMARIO: Resumen -1. Acerca del entorno.-2. Enfoque y alcances.-3. Los móviles del cumplimiento.-4. ¿Por qué promover la cultura tributaria?.-5. Ley, moral y cultura.-6. Percepciones y actitudes. -7. La adopción de las estrategias.-8. Acerca de la experiencia guatemalteca.-9. Conclusiones

RESUMEN

En los últimos tres años, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala ha venido desarrollando un programa integral para la formación de la cultura tributaria, cuyas experiencias y lecciones aprendidas se refieren al final del presente documento y han servido de base para su elaboración.

La puesta en marcha de dicho programa también ha llevado a la SAT a reflexionar sobre el tema de la cultura tributaria y a establecer contacto con entidades que trabajan en ese ámbito, así como con otras administraciones tributarias de Ibero América que realizan esfuerzos de similar naturaleza, lo cual ha contribuido a enriquecer su conocimiento del tema y también ha sido fundamental para sustentar con propiedad buena parte de los criterios, conceptos y aspectos metodológicos que aquí se exponen.

Partiendo del análisis de las condiciones del entorno, el trabajo aborda el enfoque y los alcances de las estrategias encaminadas a la formación de la cultura tributaria, tomando en cuenta cuatro áreas de reflexión que se han considerado esenciales para los objetivos de esta ponencia: i) cuáles son los móviles del cumplimiento tributario; ii) porqué es importante promover la cultura tributaria; iii) cómo se relacionan con este tema la ley, la ética y la cultura, que son los tres grandes reguladores del comportamiento humano; y iv) porqué las acciones tendientes a lograr cambios culturales apuntan, en última instancia, hacia la modificación de percepciones, actitudes, conductas y, principalmente, valores.

La adopción de toda estrategia implica dar respuesta a las preguntas básicas del qué, quién, para qué, dónde, cómo y cuándo, por lo que seguidamente se analizan las características de las estrategias de promoción de la cultura tributaria en aspectos tales como: sus objetivos y alcances, los protagonistas, los destinatarios, los contenidos y las herramientas.

Se coincide, sin embargo, en que “no hay recetas” para la adopción de ese tipo de estrategias, toda vez que son las particularidades de cada país y las disponibilidades de cada administración tributaria las que a la postre determinan la clase y la magnitud de su intervención en la materia.

Por último, con fines ilustrativos se expone el caso de Guatemala, tanto en la descripción de sus principales rasgos y las condiciones en que se ha desenvuelto, como en lo que toca a las opciones elegidas, las lecciones aprendidas y los rumbos de su transitar.

Con todo ello se busca compartir con los asistentes a la 42ª Asamblea General del CIAT, el punto de vista de una administración tributaria que considera a la promoción de la cultura tributaria como parte de sus funciones sustantivas y como un componente importante de los espacios de la fiscalidad, la formación ciudadana y la cultura de la legalidad.

1. ACERCA DEL ENTORNO

Existe un creciente interés en las administraciones tributarias por la formación de cultura tributaria, esto es, por la adopción de estrategias que permitan hacer conciencia en sus países sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones en materia de ingresos internos y aduaneros, pero desde un enfoque educativo que no se centra exclusivamente en la población contribuyente, sino que más bien dirige sus esfuerzos a los no contribuyentes, que van desde los niños y los jóvenes hasta los adultos que no forman parte de la base de contribuyentes efectivos, ya sea porque legalmente no tienen obligaciones impositivas directas o porque se desenvuelven en el ámbito de la informalidad.

Si concebimos a la cultura como el conjunto de conocimientos, modos de vida y costumbres de una sociedad determinada, o bien como el conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo,¹ por cultura tributaria entenderíamos al conjunto de información y el grado de conocimientos que en un determinado país se tiene sobre los impuestos, pero más importante aún, al conjunto de percepciones, criterios, hábitos y actitudes que la sociedad tiene respecto a la tributación.

Siendo así, en el caso de la mayoría de países latinoamericanos –Guatemala entre ellos- podría afirmarse que ha prevalecido una conducta social adversa al pago de impuestos, que se manifiesta en actitudes de rechazo, resistencia y evasión, o sea en diversas formas de incumplimiento.

Con frecuencia dichas conductas intentan autojustificarse descalificando a la gestión de la administración pública, ya sea a partir de señalamientos de corrupción, ineficiencia o falta de transparencia en el manejo de los recursos, o bien de argumentos ideológicos acerca de la economía, la sociedad y el papel del Estado.

A grandes rasgos ese suele ser el entorno que, en buena parte de América Latina, encuentran las administraciones tributarias para desarrollar sus funciones de educación fiscal. Sin embargo y desde un punto de vista positivo, se trata también de campos que pueden ser fértiles para la siembra y el cultivo de los valores éticos y de convivencia ciudadana que dan base y legitimidad social a la tributación y al cumplimiento de las obligaciones tributarias como una necesidad de país, para hacer viable el desarrollo económico, social y político que el Estado tiene por misión promover.

Esa perspectiva permite visualizar la amplitud del territorio sociocultural que se presenta a las iniciativas para la promoción de cultura tributaria y que les plantea, desde su concepción, la necesidad de establecer prioridades, elegir grupos objetivo, fijar metas y definir modos de abordaje consistentes con la estrategia institucional de la administración tributaria y los recursos disponibles para tal fin.

Se trata, por lo tanto, de la adopción de una estrategia que no puede ser parcial ni temporal, sino sustantiva, permanente e incorporada a las propias formas de *ser* y *hacer* de la institución, es decir, integrada a la cotidianidad de sus funciones básicas, pero con una visión de largo plazo que debe dirigirse tanto hacia fuera como hacia dentro de la administración tributaria (AT).

La cobertura y los alcances de la estrategia pueden ser tan amplios o reducidos como la institución lo decida, pero en todo caso se requiere de profundidad en sus acciones, por limitadas que éstas sean, porque los cambios de patrones y de conductas no se generan de la noche a la mañana: implican transformaciones profundas en el pensamiento de los individuos y los grupos, que les muevan a actuar de una manera diferente a como lo han hecho, o bien, como en el caso de los niños y los jóvenes, que les hagan asumir una identidad ciudadana madura y responsable, plenamente consciente de sus derechos y obligaciones dentro de la sociedad donde viven.

2. ENFOQUE Y ALCANCES

¿Cómo puede fomentarse la cultura tributaria en un país carente de ella?
¿Cuáles son los pasos que deben darse? ¿Quién debe hacerse cargo del tema?
¿Qué acciones deben tomarse para cambiar valores y actitudes que a lo largo de la historia han sido adversos a la tributación? ¿De qué manera superar el rechazo y la resistencia?

No es fácil responder a tales preguntas, pero bien vale la pena tratar de dar algunas luces sobre esos temas a partir de la experiencia concreta que se ha

tenido en el campo de la formación de la cultura tributaria en un país que presenta una de las cargas tributarias más bajas de América Latina y cuyos indicadores sociales también figuran entre los más rezagados del continente, tal es el caso de Guatemala, el cual se refiere al final de este documento.

A efecto de fortalecer la cultura tributaria (entendida ésta como el conjunto de valores, creencias y actitudes compartido por una sociedad respecto a la tributación y las leyes que la rigen), se requiere que las personas estén informadas y debidamente orientadas sobre el tema, pero sobre todo que comprendan la importancia de sus responsabilidades en la materia. Porque la formación de la cultura tributaria va más allá del mero ámbito de la población contribuyente, pues se vincula esencialmente con la promoción de una ciudadanía responsable que ejerza sus derechos y cumpla con sus obligaciones, dos dimensiones que se legitiman recíprocamente.²

De ahí que la formación de la cultura tributaria deba ser vista como un esfuerzo sistemático y permanente, sustentado en principios, orientado al cultivo de los valores ciudadanos y, por lo tanto, enfocado tanto a los contribuyentes actuales como a los ciudadanos del mañana –niños y jóvenes-, cuya cultura y visión del mundo se encuentran en formación, lo cual les hace más susceptibles de interiorizar y hacer suyos los valores que en el futuro determinarán su comportamiento dentro de la sociedad. Bien señala Eurosocial que solamente los ciudadanos libres, informados y autorregulados, conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, serán contribuyentes honestos.³

Una de las principales conclusiones del Seminario Internacional sobre Educación Cívico Tributaria llevado a cabo en Buenos Aires en octubre de 2007 es que todos los países allí representados coincidieron en resaltar la importancia de la Educación Fiscal como base para la conformación de una ciudadanía democrática, por lo que arribaron al consenso que se trata de una educación en valores para la conformación de una nueva cultura tributaria.⁴

Los valores ciudadanos de respeto, integridad, cooperación y solidaridad, entre otros, son producto tanto de procesos sociales como de asimilaciones individuales en los cuales, por medios diversos, se llega al convencimiento de que es más útil y eficiente integrarlos en la conducta, en detrimento de aquellos otros que impulsan al irrespeto, la transgresión, la deshonestidad y la insolidaridad.

Siendo así, tal como lo refiere el IEF de España, la educación fiscal debe convertirse en un tema para: i) identificar los distintos bienes y servicios públicos; ii) conocer su valor económico e importancia social; iii) reconocer las fuentes de su financiamiento, especialmente las tributarias; iv) establecer los derechos y deberes a que da lugar la provisión pública de bienes y servicios; v) interiorizar las actitudes de respeto por lo que es público y, por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común; vi) asimilar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia social en una cultura democrática, identificando el cumplimiento de las obligaciones tributarias como un

deber cívico; y vii) comprender que la fiscalidad, en su doble vertiente de ingresos y gastos públicos, es uno de los ámbitos donde se hacen operativos los valores de equidad, justicia y solidaridad en una sociedad democrática.

La formación de una verdadera conciencia tributaria –y fiscal en general– consiste en asumir que, por encima de modelos fiscales concretos, cambiantes como es previsible en toda sociedad dinámica, existe una serie de criterios justificativos de la financiación solidaria de las necesidades públicas y comunes. El principal de tales criterios es el de ciudadanía, que implica asumir las responsabilidades sociales como una contrapartida necesaria al ejercicio de los derechos cívicos.⁵

Lo anterior coloca a la formación de la cultura tributaria dentro de un radio de acción que excede en mucho la inmediatez, pues apunta más bien hacia objetivos de mediano y largo plazo.⁶ Esto la hace diferente a las otras acciones de las administraciones tributarias, generalmente centradas en los resultados a corto plazo, así como también la hace distinta de los criterios de evaluación que suelen utilizar las administraciones tributarias para medir el impacto de sus acciones, toda vez que la condición de largo plazo antes mencionada requiere una evaluación más cercana a variables sociológicas que económicas.

3. LOS MÓVILES DEL CUMPLIMIENTO

Para que un Estado pueda cumplir con sus objetivos de velar por el bien común y dotar a la población de los servicios públicos básicos que ésta requiere, necesita de recursos que provienen principalmente de los tributos pagados por los contribuyentes.

El pago de los impuestos es la manifestación concreta del cumplimiento de una norma. Implica la observancia de la ley, ya sea por sometimiento o por entendimiento. En otras palabras, expresa una actitud que es determinada por la coerción o bien por la convicción individual en función social. La fuerza coercitiva se manifiesta en las leyes, en su cumplimiento obligatorio y, eventualmente, en la sanción o penalización por su incumplimiento, mientras que la convicción sólo puede estar dada por una cultura tributaria sólidamente fundamentada.

No se trata de dos conceptos excluyentes –advierten los autores argentinos Etkin y Estévez–, porque el marco jurídico y la obligación de su cumplimiento siempre están presentes y se articulan en el concepto y la práctica del orden instituido⁷, en tanto que la motivación del contribuyente no deriva de la obligatoriedad y el temor a la sanción, sino de una convicción personal relacionada con su voluntad de atender la responsabilidad ciudadana de contribuir al sostenimiento del Estado.

El hecho tributario es un acto de dos vías entre el contribuyente y el Estado, en el que a este último corresponde una doble función: la de recaudar los impuestos y la de retornarlos a la sociedad bajo la forma de bienes y servicios públicos. Se

trata de un proceso social regulado, en el cual el cumplimiento tributario responde a un mandato legal que el contribuyente debe acatar y que la autoridad debe hacer cumplir, según las facultades que la ley le confiere.

Lo anterior subraya el hecho de que el pago de impuestos responde, ante todo, a una obligación legal. Esto significa que la fuente que legitima el accionar de la administración tributaria es, fundamentalmente, la ley y, por ende, el ejercicio de la autoridad que de ella se desprende. De ahí que la conciencia tributaria de los ciudadanos se pueda fortalecer al aplicar mecanismos de control más estrictos, siempre que el Estado dé muestras de administración honesta y eficiente.⁸

Independientemente de que una sociedad se encuentre regida o no por un sistema democrático, el cumplimiento de los deberes fiscales responde a un orden legislado, provisto de normas, plazos y sanciones determinados, que dota a la autoridad tributaria de la potestad de cobrar los impuestos y de actuar en contra de quienes incumplan la obligación de pagarlos.

Sin embargo, el ámbito de acción de la AT va más allá del mero cobro de impuestos, al igual que el campo de trabajo de la salud pública, por ejemplo, va más allá de la mera atención a las enfermedades. Así como el cuidado de la nutrición infantil es básico para cualquier sistema de salud pública, la administración tributaria debe concebir a la educación cívico-tributaria como parte de sus funciones sustantivas. Esto es algo que a muchas administraciones tributarias no les resulta tan evidente. Algunas ven a la educación fiscal como algo superfluo o, en el mejor de los casos, como un elemento accesorio o complementario de sus quehaceres principales, sin percatarse que la formación de la cultura tributaria representa, en el largo plazo, una de las bases más sólidas y confiables en las que puede sustentarse la recaudación.

4. ¿POR QUÉ PROMOVER LA CULTURA TRIBUTARIA?

La obligación del cumplimiento tributario establecida por una autoridad legítima y conforme a un régimen legal determinado, puede ser suficiente para lograr los objetivos de la recaudación fiscal, dependiendo de la percepción de riesgo de los contribuyentes y de la capacidad de fiscalización y sanción de la AT. Sin embargo, será siempre un cumplimiento obediente, pasivo y, muy probablemente, resistido. En cambio, la propensión al pago resultante de la voluntad propia y, por ende, del compromiso autoimpuesto, será siempre más sólida y hará al sistema tributario más sostenible en el tiempo, por corresponder a una responsabilidad aceptada y compartida por los ciudadanos, en el marco de una sociedad más abierta, participativa y democrática.

Esto no resta importancia a la autoridad inherente a la gestión de toda administración tributaria, sino más bien busca subrayar el hecho de que el cumplimiento tributario basado en la convicción no sólo responde a los objetivos propios de la AT, sino también a la necesidad de afirmar la convivencia en

democracia según la observancia de los deberes y el ejercicio de los derechos cívicos del conglomerado social. De ahí que, para una relación democrática con cohesión social, es prioritario construir un ambiente de cumplimiento voluntario antes que forzado,⁹ aunque ambos son igualmente legítimos y convergentes en cuanto a que se traducen en una misma actitud: la de cumplir la ley.

No puede dejar de señalarse, empero, que las normas que una persona más respeta y mejor cumple son las que ella misma se impone. José Bernardo Toro denomina a esto *principio de autofundación* y lo define como el orden fundado por las mismas personas que lo van a vivir, cumplir y proteger, lo cual le lleva a considerarlo como el único orden que produce libertad y el punto central de la gobernabilidad.¹⁰

El cumplimiento basado en la obligación viene dado por el orden legal, la fuerza punitiva y el temor al castigo –que son elementos legítimos pero no autofundados-, en tanto que el cumplimiento basado en la convicción nace del propio contribuyente y se alimenta de su entendimiento, responsabilidad y compromiso, es decir, de principios autofundados, además de legítimos, lo cual añade valor y dota de mayor consistencia y sustentabilidad a esta clase de cumplimiento.

5. LEY, MORAL Y CULTURA

Hay contextos sociales en los que se percibe una ruptura o disfunción entre la ley, la moral y la cultura, que son los tres sistemas que regulan el comportamiento humano. Fue esta hipótesis la que en su momento llevó a la alcaldía de Bogotá, Colombia, encabezada por Antanas Mockus, a tomar la decisión de dar prioridad a la iniciativa denominada Cultura Ciudadana, un conjunto de programas y proyectos orientados a mejorar las condiciones de la convivencia ciudadana mediante un cambio conductual consciente, partiendo de la premisa de que la modificación voluntaria de los hábitos y creencias de la colectividad puede llegar a ser un componente crucial de la gestión pública y de la agenda común del gobierno y la sociedad civil. De ahí que, en la experiencia bogotana, la estrategia de Cultura Ciudadana se ideó como instrumento para fortalecer la regulación moral y la regulación cultural, así como para lograr mayor congruencia entre ellas, y entre ambas y la observancia de la ley.

En esa línea de pensamiento, las estrategias para la formación de la cultura tributaria pueden concebirse también como herramientas para armonizar lo ético y lo cultural, con el fin de que ello redunde en el respeto de la normativa legal y su debido cumplimiento.

No pueden llevarse a cabo políticas tributarias o fiscales verdaderamente eficaces sin contar con el conglomerado humano al que se dirigen. Para llegar a un mejor fin en la tributación, debe tomarse en cuenta el factor humano y social, tal como lo aconseja la sociología tributaria.¹¹ Todas las normas y planificaciones tributarias concebidas en los despachos corren el riesgo de ser estériles si no se presta la debida atención a las creencias, actitudes, percepciones y formas de

conducta de los ciudadanos, a su moral personal y colectiva, e incluso a sus ideas sobre el modo de organizar la convivencia.¹²

La importancia de ello se pone de relieve especialmente en aquellas sociedades aquejadas por una conciencia tributaria débil y un Estado poco funcional, factores que generalmente se ven acompañados –y agudizados- por situaciones de crisis de valores sociales que refuerzan la hipótesis del divorcio entre cultura, moral y ley. En no pocos casos, a esta conjugación de elementos adversos a la tributación, y a la fiscalidad en general, se suma el culto al individualismo y la preponderancia de condiciones que lo anteponen a la responsabilidad social, la solidaridad y la búsqueda del bien común.

Bajo tales circunstancias, la educación tributaria de ninguna manera puede reducirse a la enseñanza de prácticas que solamente capaciten para atender los requerimientos del régimen impositivo, las cuales, si bien indispensables, son tareas mecánicas y mutables con el paso del tiempo. Tampoco puede limitarse al ámbito de la formalidad fiscal, el orden legal y las razones de su cumplimiento, sino debe ser, necesariamente, una educación orientada hacia el cambio cultural y la revaloración de lo ético dentro del conjunto social.

6. PERCEPCIONES Y ACTITUDES

Uno de los procesos más importantes para el crecimiento de las organizaciones lo constituye su credibilidad ante los usuarios de sus servicios. En tal sentido, la esencia de la vida social y la modificación de conductas parten de las percepciones y creencias que las personas tienen sobre las entidades y los líderes que las dirigen.

En el caso guatemalteco, por ejemplo, durante muchos años la imagen del fisco o de la administración tributaria estuvo relacionada con malas prácticas, inadecuado uso de los recursos, enriquecimiento ilícito de ex funcionarios y muy poco aporte de los recursos públicos al desarrollo de las comunidades. Esto último a pesar de que el actuar de la administración tributaria, en la última década, se circunscribe únicamente a la recaudación y no tiene injerencia alguna en el gasto gubernamental. Sin embargo, los contribuyentes no suelen hacer esta distinción de funciones, lo cual subraya el hecho de que se trata de las dos caras de la misma moneda: por un lado, la contribución de la sociedad al Estado y, por otro, la forma en la que éste la devuelve en bienes y servicios públicos.

Aunque el concepto de la reciprocidad es básico y fácilmente comprensible (impuestos por servicios públicos), la formación de cultura tributaria se relaciona con un concepto todavía más amplio, el de *ciudadanía fiscal*, el cual ofrece una perspectiva más integral de la fiscalidad, en la que por una parte confluyen el deber ciudadano de tributar, el financiamiento de los derechos y el sostenimiento del Estado y, por la otra, el buen uso de los recursos, la transparencia del gasto, la rendición de cuentas y la importancia de la auditoría social o veeduría ciudadana.

Pero la esencia de la cultura tributaria va aún más allá, pues no condiciona el cumplimiento a la reciprocidad ni a ningún otro elemento externo, sino lo percibe como una responsabilidad irrenunciable y que existe por sí sola, libre de cualquier factor que pueda disminuirla o condicionarla. De ahí que acciones para el desarrollo de la cultura tributaria requieran de procesos que permitan el surgimiento de cambios, tanto de percepciones como de actitudes en lo individual y en lo social, que se traduzcan en la aportación consciente y voluntaria de los impuestos. Esto no resta importancia, por supuesto, a las acciones que mejoren la transparencia del gasto público, la función social de los impuestos y la credibilidad de la institución encargada de recolectar los ingresos públicos.

Como parte de una estrategia integral que busca mejorar la recaudación y al mismo tiempo cambiar la percepción del público sobre el cumplimiento fiscal, surge un proceso para la formación de la cultura tributaria. Esto no resulta para nada fácil cuando se advierte cuán extendida y arraigada se encuentra en diferentes grupos sociales una variedad de creencias y valoraciones que no sólo son contrarias a la tributación sino, en general, a la observancia de normas básicas de convivencia y de respeto a la ley.

No son pocos los casos en los que se aplaude la viveza y las argucias para evadir el pago de los impuestos, utilizar subterfugios para eludirlos o tratar de burlar los controles de las administraciones tributarias, ya sea en impuestos internos o aduaneros. Tales creencias se convierten en verdaderos *anti-valores*, en valladares agregados a la ya difícil tarea de promover una cultura de la legalidad y del cumplimiento tributario.

En un interesante artículo titulado *Psicología Fiscal y Tributaria*, Mónica Díaz Gómez indica: “el arquetipo de la ‘viveza criolla’ de evadir impuestos es aceptado por la sociedad venezolana debido a la ausencia de una verdadera y profunda cultura tributaria. La psicología del contribuyente se caracteriza por una fuerte tendencia al fraude y justifica su actitud con preguntas que oímos decir frecuentemente: ¿Para qué pagar impuestos si los servicios públicos no funcionan? ¿Para qué ser contribuyente cumplidor si el dinero que pagamos luego es robado por los corruptos? Para muchos, defraudar a la Hacienda Pública constituye un placer que adula la vanidad propia y que avala un testimonio de destreza ante los conocidos. Se dice que la conducta social humana está determinada por el principio de la búsqueda del placer y es por ello que la naturaleza egoísta del ser humano lo hace ser apegado a lo suyo o lo que cree que es suyo; de allí la dificultad de pagar con gusto y espontaneidad los tributos correspondientes”.¹³

Ejemplos de ese tipo abundan en numerosos países latinoamericanos, donde surgen verdaderos antihéroes de la tributación –o héroes de la defraudación- en espacios sociales que suelen ser muy tolerantes con esa clase de ilegalidad, ya sea que se la minimice respecto a transgresiones más graves de la ley o que hasta se la justifique en función de diversidad de argumentos, que van desde el pretexto de la corrupción gubernamental hasta los asociados con el interés del

usuario o consumidor, que *puede comprar más barato sin impuestos de por medio.*

Tales creencias no pueden ser consideradas componentes de una “cultura”: son, más bien, comportamientos o patrones sociales de conducta, en muchos casos relacionados con una doble moral, que en público condena la ilegalidad, pero en privado la practica. De ahí que la estrategia para el desarrollo de la cultura tributaria como uno de los ejes que soporten el mejoramiento de la recaudación, deba tener un carácter integral y un aliento de largo plazo, pues son muchos y diversos los factores que alimentan el imaginario colectivo, además de que un cambio de valores y actitudes no se produce de la noche a la mañana y sin una intervención intensa y sistemática que lo determine.

Ello requiere, sin duda, de una estrategia integrada por líneas de trabajo claras, consistentes y bien estructuradas, que se complementen y refuercen tanto en función del desarrollo y refuerzo de los valores ciudadanos, como del estímulo a la conciencia sobre los deberes tributarios. No se trata solamente, entonces, de asignaturas aisladas, campañas específicas o intervenciones esporádicas en uno u otro grupo objetivo, sino de un esfuerzo educativo lo más amplio y sostenido posible, pues únicamente sobre esta base podrán modificarse las subjetividades del contribuyente actual y futuro; es decir, redireccionarse las creencias, los valores y las conductas que más adelante redundarán en la práctica de nuevos hábitos y actitudes sociales ante la tributación.

7. LA ADOPCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS

7.1 OBJETIVO Y ALCANCE

La cultura tributaria tiene como objetivo primordial el de cimentar conductas favorables al cumplimiento fiscal y contrarias a las actitudes defraudadoras, por medio de la transmisión de ideas y valores que sean asimilados en lo individual y valorados en lo social, lo cual conlleva un cambio cultural que explica la condición de largo plazo que suele ser una de las características más importantes de toda estrategia para la formación de cultura tributaria.

Una de las conclusiones del Seminario Internacional sobre Educación Cívico Tributaria, ya referido con anterioridad, fue que “no hay recetas” para la adopción de las estrategias encaminadas a la formación de la cultura tributaria, pues son más bien las características propias de cada país, así como la disponibilidad de recursos de cada administración tributaria, las que en última instancia determinan el tipo y alcance de las acciones a desarrollar en la materia.

De igual manera, lo ideal sería poder trabajar en todos los “frentes” y por medio de una combinación de estrategias que permitan llegar a los diferentes destinatarios del programa, pero esto generalmente tropieza con las propias limitaciones de los recursos disponibles, amén de que los procesos suelen tener ritmos distintos y peculiaridades que los diferencia en tiempos y espacios.¹⁴ Hay

grandes distancias, por ejemplo, entre preparar una guía didáctica para los docentes, llevar a cabo una campaña radial, crear una página de internet o montar una exhibición en una feria escolar.

Lo importante es que cada administración tributaria defina con claridad sus objetivos de formación fiscal y establezca sus prioridades en función de ellos y de los recursos disponibles. Gastón Bruzzone, del área de Educación Formal de la AFIP, ilustra la experiencia de Argentina: “En nuestro caso empezamos con cursos de capacitación a docentes y directivos del nivel primario. Con el tiempo incorporamos a los niveles secundario y superior. Pero creo que para nosotros, los equipos educativos de las administraciones tributarias, resulta más efectivo el trabajo por etapas. Lo importante es no olvidar que estamos haciendo un trabajo con un horizonte a muy largo plazo; que los cambios culturales son sostenidos y prolongados en el tiempo y que, por lo tanto, siempre pueden sumarse acciones a las ya implementadas con éxito”.¹⁵

7.2 ACTORES

La administración tributaria puede ser la primera interesada en la formación de la cultura tributaria y actuar en consecuencia, para definirla, impulsarla y financiarla, pero de ninguna manera le compete sólo a ella. La administración educativa está llamada a tener un papel protagónico y es evidente que el resto de la administración pública también debe formar parte del proceso. En realidad, debe tratarse de una política de Estado y no de gobierno, de un programa permanente y no de un proyecto coyuntural, de manera que no sólo la agencia tributaria de cada país es la responsable del programa de educación fiscal (aunque sí la tutora de su contenido), sino que hay muchos más actores involucrados y hay que buscar alianzas para no estar ‘solos’: resto de la administración tributaria, ministerios de educación, empresa privada, corporaciones municipales o provinciales, etc.¹⁶

Es más, alianzas con otros actores (firmas privadas, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales) legitiman el mensaje del programa ya que no representan la voz estatal, sino al compromiso privado en intereses comunes.¹⁷

7.3 DESTINATARIOS

Hay quienes opinan que todas las acciones de las administraciones tributarias –incluida la educación fiscal– deben enfocarse exclusivamente a los contribuyentes, reales o potenciales, por constituir éstos la base social de la recaudación efectiva. Desde este punto de vista, es habitual considerar la fiscalidad como un hecho que afecta solamente a los adultos y, más en concreto, a los adultos que llevan a cabo algún tipo de actividad económica sujeta a impuestos. Por tanto, los jóvenes no tendrían que preocuparse por la fiscalidad, ya que serían totalmente ajenos al hecho fiscal hasta que no se incorporaran a la actividad económica y estuvieran obligados al cumplimiento de obligaciones

tributarias formales. La educación fiscal de los ciudadanos más jóvenes carecería, por tanto, de sentido desde esta perspectiva.¹⁸

Ahora bien, como se pregunta el Instituto de Estudios Fiscales de España, ¿puede decirse que los niños y los jóvenes son totalmente ajenos al hecho fiscal? ¿Debe el sistema educativo ignorar este hecho? La realidad indica lo contrario: ni aquellos son ajenos al mundo que los rodea, incluidas las actividades económicas y la tributación, ni la escuela debe ignorar el hecho fiscal, en tanto que éste es una cuestión de ciudadanía y que parte fundamental de la misión educativa es, o debería ser, formar a los ciudadanos del mañana, es decir, procurar las condiciones necesarias para que los individuos aprendan a conformar su conducta a las normas vigentes en la sociedad donde viven.

Las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto en una sociedad democrática, por lo que las responsabilidades fiscales deberían formar parte del conjunto de valores que todo ciudadano tiene que asumir, respetar y defender.¹⁹ De acuerdo con este enfoque, compartido por los representantes de las administraciones tributarias y educativas que se dieron cita en Buenos Aires, en octubre de 2007, los niños y los jóvenes son realmente los destinatarios naturales de los programas de educación fiscal: “La educación tributaria formal debe alcanzar a todos los niveles, ya que su abordaje tiene complejidades e intereses propios en cada etapa de formación. Un niño aprende reglas básicas de convivencia. Un adolescente comprende el sentido social de los impuestos. Un profesional adquiere reglas y hábitos para su desempeño”.²⁰

El otro gran destinatario de las acciones de cultura tributaria son los ciudadanos. “Los esfuerzos destinados hacia ellos deben tener la misma intensidad que aquellos dirigidos a los niños y jóvenes dentro de la educación formal. En el mediano plazo, los ciudadanos transmitirán estos valores a sus hijos, desde la convicción personal”,²¹ además de que a este sector pertenece la población contribuyente del presente, que junto a las empresas conforma el gran *mercado* de toda administración tributaria. Ahora bien, aunque ninguna AT puede ni debe abstraerse del compromiso de informar y orientar a los contribuyentes sobre los aspectos formales de la tributación, o sea la normativa y la práctica del cumplimiento tributario, la esencia de la educación fiscal trasciende del mero *saber de impuestos* (qué son y cómo pagarlos), para concentrarse en el contexto social y ético en el cual se inscriben, que se relaciona más bien con el por qué y para qué pagarlos, en el marco de un esquema de convivencia regido por deberes y derechos para todos sus integrantes.

Por último, un tercer destinatario importante de los programas de educación fiscal está constituido por el personal de la administración tributaria y de la hacienda pública, que a la postre configuran el rostro de la fiscalidad ante los ojos de la ciudadanía, tanto desde el ángulo de los ingresos al erario como del relativo a la administración y ejecución del gasto. A criterio de Rodrigo Montúfar, miembro del Directorio de la SAT de Guatemala, la labor educadora en materia tributaria

debe dirigirse de manera permanente a los funcionarios y empleados de la administración tributaria, para que conozcan y apliquen debidamente las leyes tributarias y sepan orientar debidamente al contribuyente a tributar correctamente.²² Ello plantea la necesidad de que este sector objetivo se haga extensivo a los servidores públicos en general, muchos de los cuales frecuentemente no parecen advertir la relación de la fiscalidad con el desempeño de sus funciones.

7.4 ÁMBITOS Y MENSAJES

En virtud del fin primordial de contribuir a la construcción de ciudadanía, la estrategia no puede circunscribirse a lo tributario, sino ha de extenderse también hacia lo fiscal. Eurosocial lo enfoca de la siguiente manera: si el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias es una de las columnas que sustentan el arco de la convivencia civilizada, la otra es la gestión adecuada de los programas de gasto público. Un país puede gozar de una Administración Tributaria eficaz y eficiente, pero si la Justicia es venal, o la Educación y la Sanidad insatisfactorias, o los funcionarios públicos deshonestos, el edificio no será seguro. La educación fiscal no debe perder de vista la otra vertiente del presupuesto público, por lo que también tendrá que atender a la otra vertiente del fraude fiscal que es la relativa al gasto público. De este modo, la educación fiscal es una estrategia no tanto para recaudar mejor, sino para construir una sociedad mejor con el esfuerzo de todos.²³

Un aspecto básico necesario para definir las estrategias de formación de la cultura tributaria lo constituye la comprensión de los elementos sociales que se vinculan al comportamiento de los grupos. Aún cuando los comportamientos son comunes, cada grupo posee sus propios códigos, en muchos casos aprendidos de generación en generación, trasladados de padres a hijos, de docentes a discípulos, así como de actores de influencia hacia la opinión pública.

Todo ello se va transformando en verdades, por medio de un proceso de socialización de las creencias y de las conductas, lo cual le permite ser validado de una manera informal, pero que trasciende y se reconoce como un proceder comúnmente aceptado.

De ahí que para formar la cultura tributaria se requiera la creación de nuevos códigos, de nuevos mensajes, de nuevos contenidos educativos y de nuevas formas de comunicación que permitan abordar a los diferentes grupos en una forma apropiada, asequible y creíble.

La necesidad de adoptar estrategias de educación fiscal es inversamente proporcional al nivel de cumplimiento tributario. Cuando más y mejor cumplen los ciudadanos con sus responsabilidades fiscales, menos necesario parece el fomento de la cultura tributaria. Aún así, países con altos grados de cumplimiento en el pago de impuestos, tales como Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y,

Suiza incluyen la formación fiscal dentro de sus programas educativos de “preparación para la vida adulta”.²⁴

7.5 LA EDUCACIÓN COMO BASE

No cabe duda que la columna vertebral de la formación de la cultura tributaria es la educación. Ésta representa el medio más poderoso para transformar las formas de actuar y de pensar de los individuos. ¿No es acaso la cultura de una sociedad el resultado de la educación? Es ahí donde encuentra justificación la misión de la Educación Tributaria y de su interés por los procesos educativos.²⁵ De ahí que si dentro de los sistemas educativos existen espacios para temas relativos a la salud, la higiene, el ambiente y la nutrición, la educación vial o la educación sobre temas electorales, puede y debe existir un espacio para la formación de la cultura tributaria y la educación fiscal.²⁶

De acuerdo con un refrán africano, “se necesita todo un pueblo para educar a un niño”. En esa dirección apunta Bernardo del Toro cuando dice que el mayor desafío de toda sociedad democrática es el de construir una educación pública para la democracia, es decir, orientada a la formación de ciudadanos que den vida y sostenibilidad a la democracia: el conocimiento tiene sentido desde el punto de vista de la democracia en la medida en que la escuela contribuya a formar personas que sean capaces, en cooperación con otros, de construir el orden social que hace posible la vida digna para todos.

Según del Toro, la democracia no es natural al ser humano. La democracia es un invento y, por serlo, es necesario enseñarla y es necesario aprenderla. De ahí que una de las primeras cosas por lograr en un proceso de formación democrática es que los niños entiendan que, en términos sociales, el orden que existe y las relaciones que se dan en la sociedad no son naturales, que son construidos por las personas y, por lo tanto, se pueden transformar. Cuando un sistema educativo cree que todo es natural, resulta muy fácil aceptar que hay niños que pueden perder el año y niños que pueden ganar el año, simplemente porque así es. Pero cuando se sabe que el orden social es creado, la única lógica es que todos los niños tengan éxito escolar. Entonces el sistema comienza a trabajar para que todos los niños tengan éxito. Porque el éxito escolar puede ser creado y construido. Una primera característica de la educación democrática y del *ethos* democrático, en la cultura democrática, es que todos vayamos entendiendo que todo esto hay que enseñarlo y hay que aprenderlo, porque no es natural.

Dicho criterio es igualmente válido para la formación de la cultura tributaria. En una sociedad democrática, los impuestos derivan de acuerdos sociales convertidos en leyes en virtud del poder que la propia ciudadanía delega en sus legisladores y gobernantes. El régimen tributario representa, entonces, un compromiso social autoimpuesto, que todo ciudadano debe cumplir y respetar, con base en los mismos valores que le permiten ejercer sus derechos y obligaciones ciudadanos. Se trata de una creación que, como la democracia, debe enseñarse y aprenderse, porque implica conceptos y valores que no son naturales, sino

creados por la propia sociedad en la que se vive y según el Estado en el que se quiere vivir.

Los valores en sí mismos no son contenidos educativos, pero son la base de la estrategia formativa, por lo que requieren un tratamiento transversal y permanente en toda la currícula educativa –desde la inicial hasta la superior-, además de que los principales medios para su enseñanza y aprendizaje deben ser los vivenciales, ya que permiten una mejor comprensión e interiorización de aquellos.

No conviene, sin embargo, encasillar los mensajes y los contenidos de la formación fiscal en una u otra vertiente educativa. Así como el ámbito educacional es ilimitado si se trata de educar para la vida, también lo es si se trata de educar para la vida ciudadana, que es en el fondo el fin primordial de la cultura tributaria.

De hecho, entre la educación formal, la no formal y la informal se dan interacciones funcionales: relaciones de complementariedad, de suplencia, de sustitución, de refuerzo y colaboración, de interferencia, de manera que si bien la escuela forma parte del modo educativo formal, puede incluir actividades no formales y procesos informales. Incluso se considera que las instituciones educativas formales deberían aumentar el uso de los recursos de las otras dos vertientes educativas. En el marco de la educación formal habrían de ser valoradas y reconocidas las adquisiciones que los individuos realizan en contextos no formales e informales. Deberían adecuarse plataformas que permitan y alienten la coordinación entre instancias, de modo que se optimice la complementariedad.²⁷ La verdadera cultura tributaria se inculca en todos los niveles de la educación, para que los futuros ciudadanos estén convencidos de la necesidad de contribuir al desarrollo de la comunidad.²⁸

7.6 LAS CONDICIONES DE LA ESTRATEGIA Y SU COMPLEMENTACIÓN

Graduar y armonizar los contenidos educativos con arreglo a los principios y finalidades referidas en este trabajo es uno de los temas de gestión que suele plantearse a toda estrategia de educación fiscal. Transmitirlos a los agentes de intermediación, principalmente a los docentes, es otro de los temas cruciales, en particular debido a la importancia de los espacios escolares para facilitar el aprendizaje y la interiorización de los valores ciudadanos a través de los instrumentos apropiados, vg. materiales y juegos educativos, talleres de discusión, experiencias vivenciales, etc.

La elección de los públicos y los medios para llegar a ellos conforman otro de los desafíos importantes para la estrategia, lo cual conlleva la necesidad de articular a esta última bajo la forma de proyectos secuenciales o complementarios, así como de establecer objetivos e indicadores propios para cada uno de ellos.

Los ejemplos mencionados ponen de relieve dos de las condiciones básicas que deben reunir las estrategias de cultura tributaria: la continuidad de su gestión y la especificidad de sus acciones. A la par de éstas destacan también, entre

otras, su necesaria socialización con otros actores; su transversalidad dentro del sistema educativo; su extensión fuera de éste, hacia espacios no formales e informales; y su inclusión tanto en la agenda pública gubernamental como en el ámbito mediático, el cual suele ser un terreno de reconocida importancia en la formación de imágenes y percepciones que influyen en la conducta social.

Pero también hay otras estrategias que corresponden a las AT y que pueden complementar y vigorizar sus acciones de cultura tributaria, como es el caso de todas aquellas que se inscriben en la esfera del servicio al contribuyente. Los regímenes impositivos complicados, los trámites engorrosos, las fallas en la orientación a los contribuyentes o las prácticas inapropiadas de atención al público, no son buenos aliados para el fomento de la cultura tributaria. Antes bien, suelen tener efectos contraproducentes sobre ésta, en la medida que minan la imagen de la AT y afectan su credibilidad.

De ahí que la adopción de acciones tendientes a simplificar y transparentar los procesos tributarios y aduaneros, así como de brindar mejores servicios a los contribuyentes puedan resultar muy funcionales para potenciar los propósitos de la estrategia de educación tributaria y, en general, para mejorar la percepción social acerca de la gestión del ente recaudador.

8. ACERCA DE LA EXPERIENCIA GUATEMALTECA

Hasta hace tres años, Guatemala no había tenido mayor experiencia en aspectos relacionados con la cultura tributaria. Salvo algunos intentos aislados y carentes de profundidad, el tema no formaba parte de la agenda pública. No fue sino hasta en 2005 cuando la administración tributaria emprendió un esfuerzo integral en esa dirección, por medio de acciones de divulgación y promoción, así como de diversos proyectos de educación formal, no formal e informal.²⁹ Esta corta pero intensa experiencia ha sido un insumo para el presente trabajo, el cual nos ha permitido hacer una revisión crítica y retroalimentar nuestra visión sobre la formación de la cultura tributaria y su importancia como estrategia para la promoción del cumplimiento voluntario.

Por ejemplo, durante la fase de diseño del programa, la SAT trató de separar la cultura tributaria en su carácter de obligación y deber de contribuir, del destino final de los recursos y la forma como son “devueltos en servicios” a la sociedad. Esto porque institucionalmente son funciones de dos instituciones distintas y la administración tributaria no tiene control alguno sobre la distribución de los ingresos.

Sin embargo, en los talleres de discusión que realizamos con participación de autoridades locales y de la sociedad civil de los veintidós departamentos (provincias) del país, fue muy claro y obvio que no existe mejor promotor de la cultura tributaria que un buen gasto público –eficiente, racional y transparente-. En otras palabras, la misma sociedad nos hizo ver que un estímulo (o desestímulo) importante para la tributación lo constituye el manejo y destino de los

fondos públicos, aparte de que, en el caso de numerosos países –entre ellos Guatemala-, tributar se advierte como un acto discrecional, relacionado con la percepción positiva o negativa sobre el uso de los fondos.

Uno de los objetivos de la formación de la cultura tributaria debe ser, precisamente, romper ese círculo vicioso y hacer conciencia de que la tributación no sólo es una obligación legal, sino un deber de cada persona ante la sociedad. Además, se le debe convencer de que cumplir con tal responsabilidad le confiere la autoridad moral necesaria para exigir al Gobierno que haga un uso correcto y transparente de los recursos públicos.

Cabe señalar que, en el caso de varios países latinoamericanos –Guatemala incluida-, nuestros pueblos son representativos de culturas diversas y, por lo tanto, las estrategias de cultura tributaria deben adecuarse a esa diversidad para ser efectiva con cada uno de los grupos que conforman nuestras sociedades.

Para la puesta en marcha del Programa Permanente de Cultura Tributaria, en febrero de 2005, no se contó con una medición inicial del conocimiento de la población en materia de tributación, lo cual hubiera sido deseable. Para formular la estrategia del programa y elegir las acciones y prioridades a desarrollar se partió de una propuesta inicial que fue discutida en los talleres de consulta y validación mencionados antes.

Entre las lecciones aprendidas en dichos talleres se encuentran:

La valoración social de lo fiscal, o sea, la importancia de considerar la otra cara de la moneda –el uso de los recursos provenientes de los impuestos-.

La importancia de la participación social en la gestión y ejecución de los proyectos para la formación de cultura tributaria.

La necesidad de desarrollar una estrategia integral con tres áreas: Educación (Formal y No formal), Promoción (o Educación Informal) y Divulgación, sustentada a su vez en tres ejes transversales de trabajo: Información, Formación y Concienciación.

8.1 ACCIONES DEL PROGRAMA PERMANENTE DE CULTURA TRIBUTARIA

A continuación se describen sucintamente las acciones desarrolladas hasta ahora como parte de nuestra estrategia integral:

La información contempla aspectos tales como la divulgación del programa, su contenido y acciones, la creación y mantenimiento del Portal de Cultura Tributaria en internet, la realización de campañas de concienciación diversas y las publicaciones sobre contenidos de información básica, tanto para niños y jóvenes como para adultos y contribuyentes en general (por ejemplo, la publicación en

prensa de varias series informativas y formativas: cápsulas tributarias, cápsulas aduaneras y cápsulas sobre la historia de los impuestos en el país).

La formación se refiere a todas las acciones de naturaleza educativa en sus diferentes vertientes (formal, no formal e informal), entre las cuales se incluyen las siguientes:

- a) inclusión de cultura tributaria en el programa de estudios del nivel primario, complementada por la distribución de textos escolares y juegos de mesa de educación tributaria;
- b) trabajo conjunto con el Ministerio de Educación en la revisión de la currícula educativa de los ciclos básico y diversificado, así como en la transformación curricular de la carrera de Perito Contador;
- c) desarrollo de un programa de apoyo a la profesionalización de los peritos contadores, basado en la puesta en marcha de un curso superior de actualización tributaria (presencial y virtual) y complementado por un proyecto de certificación académica para dichos profesionales;
- d) realización de cursos de capacitación sobre temas impositivos, dirigidos tanto a los contribuyentes como a los peritos contadores que cumplen funciones de intermediación entre éstos y la AT;
- e) desarrollo de un programa de capacitación tributaria en idiomas mayas para diferentes regiones rurales del país;
- f) montaje de dos obras musicales de cultura tributaria para su presentación en establecimientos educativos y actividades públicas, así como producción de la versión audiovisual de las mismas;
- g) ejecución del programa de sorteos de Lotería Tributaria en los 22 departamentos de la República, concebido para estimular a los consumidores en general a pedir factura en sus compras de bienes y servicios;
- h) instalación de una exhibición audiovisual interactiva y de un espacio de juegos de computador en un sitio de alta afluencia infantil y familiar;
- i) producción de un videoclip musical enfocado principalmente hacia el público adolescente, por medio de su difusión en diversos medios: televisión, radio, internet y telefonía celular; y
- j) producción de una serie de televisión dirigida al público infantil dentro de la línea del edutretenimiento.

Por último, la formación de conciencia tributaria cumple una función transversal en los proyectos y actividades tanto de Educación como de Divulgación, pues lo que persigue es que los dos ejes anteriores (información y formación) trasciendan en la mente de los receptores y se transformen en principios y percepciones que se traduzcan en conductas de cumplimiento voluntario, tanto por parte de los contribuyentes actuales como futuros.

8.2 INTERRELACIONES

En apariencia, el ámbito escolar no es propio de las administraciones tributarias, lo cual subraya la importancia de contar con el apoyo de las

autoridades educativas, pero, sobre todo, de lograr el compromiso de los docentes con el tema. En el caso guatemalteco, el proceso de cooperación entre las administraciones tributaria y educativa es todavía incipiente, pero la experiencia inicial ha puesto de manifiesto que las aulas son terreno fértil no sólo para las acciones educativas formales, sino también para las informales, como los concursos escolares y las presentaciones teatrales, por ejemplo.³⁰

Si bien la educación es el ámbito por excelencia para la formación de la cultura tributaria –particularmente en el caso de niños y jóvenes-, el otro gran campo de acción de la estrategia adoptada en Guatemala es el de la divulgación, como se ha indicado, el cual incluye desde publicaciones en medios convencionales de comunicación (prensa escrita, radio, televisión) hasta presencia en medios alternativos (publicidad en exteriores, presentaciones artísticas, eventos deportivos), pasando desde luego por la reproducción de diversos materiales electrónicos e impresos, y el mantenimiento de un portal específico en internet.

Las acciones en materia de divulgación no sólo permiten llegar a otros grupos objetivo, sino complementar las actividades dirigidas a los niños y jóvenes. Con la escuela coexisten siempre otros muchos y variados mecanismos educativos³¹ y, de hecho, los medios de comunicación figuran entre éstos y se caracterizan especialmente por su cobertura e influencia.

En el caso guatemalteco, el compromiso de otros actores públicos es una necesidad importante, principalmente porque, como se ha dicho, las funciones de la administración tributaria están circunscritas a la recaudación, en tanto que la ejecución del gasto compete al Gobierno Central y, en particular, al Ministerio de Finanzas Públicas. De ahí que en las acciones para la formación de la cultura tributaria no pueda prescindirse de referencias a cómo se administran e invierten los recursos públicos, pues el tema requiere de esta integralidad conceptual.

9.3 PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA ESTRATEGIA

El desarrollo de la estrategia de cultura tributaria de la SAT ha procurado observar una serie de principios que, junto a las características de su formulación inicial y las adquiridas a lo largo de la ejecución de sus acciones, le han dado una fisonomía propia, la que a su vez le ha permitido posicionarse paulatinamente en la agenda pública. Entre tales rasgos distintivos figuran los siguientes:

Dirección: se han desarrollado productos, mensajes y acciones que son significativos para cada grupo objetivo, con lo cual a pesar de que el mensaje central es uno solo, el mismo se especializa para el lenguaje y las características de los integrantes de cada segmento.

Mecanismo: en complemento de lo anterior, la utilización de estímulos como las imágenes, la música y otros elementos audiovisuales, ha sido clave para reforzar la concepción y el traslado de los mensajes.

Mensaje: uno de los aprendizajes obtenidos dentro de las prácticas y acciones del programa lo constituye el utilizar un lenguaje claro y sencillo, accesible a todos los públicos, y el mantener un solo mensaje en cada uno de los productos o servicios, evitando la ambigüedad o las digresiones innecesarias.

Consistencia: la misma se manifiesta no sólo a nivel conceptual, sino también de percepciones, con lo cual se hace importante el manejo de imágenes, personajes, colores, formas y todos los estímulos vinculados a una inmediata identificación de los productos o servicios con el mensaje central.

Carácter: se ha mantenido una línea de trabajo que por una lado apela a la razón basada esencialmente en el sentido común y, por otro, se dirige a las percepciones emotivas del público en aspectos tales como la simpatía, la alegría, el humor y el entusiasmo del trabajo en equipos, lo cual genera identidad e identificación con el contenido y los objetivos del programa.

Facilitación: ésta se logra por medio del estímulo del pensamiento y de las emociones, el juego, el conocimiento por medio de materiales novedosos y la adopción de canales de comunicación tradicionales y alternativos que incluyen a la internet como elemento tecnológico.

Herramientas: se han utilizado variedad de herramientas tales como: libros, juegos, aplicaciones electrónicas y de internet, que puedan estar al alcance de los distintos grupos objetivo y que sean de fácil reproducción por estos.

Audiencias: la elección adecuada de las audiencias ha sido un proceso que ha vinculado un intenso trabajo con actores claves y que se ha realizado en todo el interior del país para conocer las actitudes y percepciones de los diferentes públicos en materia tributaria, así como sus reacciones ante varias de las acciones del programa.

Productos: por medio de la contratación de especialistas y partiendo de una adecuada validación, se han diseñado diversidad de productos y materiales tanto educativos como divulgativos, mismos que han servido para formar una “base de confianza” y un nexo entre el programa y sus diferentes grupos meta.

Receptividad: al margen de muestras aisladas de escepticismo o rechazo, durante el desarrollo del programa se ha detectado receptividad, aceptación y otra serie de reacciones positivas ante las acciones de cultura tributaria, lo cual se ha aprovechado para extender la base de apoyo social a las mismas y trabajar en la gestión de nuevas alianzas con instituciones diversas, públicas, privadas e internacionales.

Equipo: este es un factor clave dentro de la estrategia, debido por un lado a que la conformación de un equipo de trabajo multidisciplinario ha permitido la creación de mensajes, productos y enfoques con visiones profesionales distintas,

y por otro lado a que el establecimiento de alianzas con otros actores e instituciones potencializa el programa y favorece su sostenibilidad.

Respaldo: ninguna estrategia puede funcionar si no cuenta con los recursos necesarios para sostenerse. Desde su inicio, el programa ha contado con el respaldo de las principales autoridades de la administración tributaria, ha dispuesto de un presupuesto adecuado a los proyectos y acciones definidos desde 2005 a la fecha, y desde mediados de 2007 cuenta con el soporte de una unidad administrativa propia, que depende directamente del despacho superior de la institución.

8.4 EL ESPACIO LOCAL Y LA RECIPROCIDAD

En varias comunidades indígenas de Guatemala pervive la costumbre de efectuar aportaciones de diversa índole (dinerarias, en especie o en trabajo) para realizar obras o actividades de beneficio comunitario. Esta contribución, denominada *kuchuj* en idioma maya k'iche', representa una práctica social de largo arraigo que ilustra con claridad el principio de reciprocidad mencionado anteriormente, pues constituye la materialización de un pago o inversión previa a la obtención de un bien o servicio destinado a satisfacer una necesidad colectiva.

De la misma manera, en numerosas cofradías indígenas se acostumbra recolectar aportes para sufragar gastos relacionados con ceremonias o rituales espirituales mayas, así como en las iglesias de diversos signos religiosos prevalece la norma del pago del *diezmo*, a través del cual el conglomerado de fieles financia el sostenimiento material de su iglesia y, como contrapartida, recibe una gratificación espiritual acorde a sus creencias.

Tales ejemplos no sólo denotan la importancia de la reciprocidad como móvil de la contribución voluntaria, a cambio de un beneficio colectivo o individual, sino también ponen de manifiesto la relevancia de los espacios locales, relativamente cerrados o limitados, para que en ellos se hagan efectivas y sostenibles las prácticas de una aportación convencida, solidaria, *autofundada*, y vinculada al concepto transaccional de “dar para recibir”.

Este tipo de experiencias *locales* pueden constituir una buena base para poner en marcha proyectos de cultura tributaria que, desde lo micro o lo local, permitan construir casos demostrativos de buenas prácticas en la materia, ya sea en la escuela, en un club juvenil o en una asociación artística o deportiva.

En Guatemala, por ejemplo, la SAT está dando inicio a un proyecto piloto de “municipio modelo” (denominado Municipio Cabal), que en una primera etapa persigue sentar las bases de un modelo de cumplimiento tributario, a nivel municipal, por medio de sendas campañas intensivas de registro de contribuyentes y de utilización de la factura autorizada en todas las transacciones de bienes y servicios, así como de la profundización de varios proyectos y

acciones de cultura tributaria en el municipio, especialmente en el ámbito educativo.

8.5 PROFUNDIZAR Y EXPLORAR

La dinámica de toda estrategia para la formación de cultura tributaria requiere de la profundización de sus acciones en los terrenos ya transitados que han dado señales de fertilidad, así como de la exploración de nuevos campos para extender o complementar los esfuerzos de la experiencia educativa.

Por ejemplo, las acciones en materia de educación formal figuran, por su naturaleza y amplitud, entre las que mayor profundización requieren, pero también pueden verse reforzadas por la aplicación de herramientas educativas a distancia, que si bien implican el reto de promover el acceso a las nuevas tecnologías, presentan atractivas condiciones en términos de economía, cobertura e impacto.

En cuanto a enfoque y contenidos, la experiencia del programa de cultura tributaria en Guatemala denota una progresiva migración hacia el ámbito más amplio de la formación de ciudadanía, lo cual le abre las puertas a un redimensionamiento de sus alcances, a la vez que le ofrece una gama más diversa de opciones educativas y de potenciales alianzas estratégicas.

Finalmente, la comprensión de la importancia de mejorar el servicio y la atención a los contribuyentes ha llevado a la SAT a incorporar ese tipo de acciones dentro de su plan estratégico institucional 2008-2011, el cual ha sido identificado con el lema “fácil y cabal”, precisamente con el objeto de subrayar, por un lado, su compromiso con la facilitación y transparentación de trámites y procesos, así como de enfatizar, por otro lado, la importancia de lograr un cumplimiento cabal, justo y preciso de las obligaciones tributarias. La continuidad de su estrategia de cultura tributaria, así como la ampliación y profundización de las acciones desarrolladas en ese campo, están llamadas a coadyuvar al logro de los objetivos de esa más amplia estrategia institucional, toda vez que ya forman parte sustantiva de la misma.

9. Conclusiones

1. El pago de los impuestos es la expresión del cumplimiento de una norma legal, el cual puede estar determinado por la obligación de respetar la ley o por la convicción de que el cumplimiento tributario es un deber ciudadano. Esta segunda es la manifestación conductual de la cultura tributaria, la cual consiste en el conjunto de principios y valores que determinan al cumplimiento como resultado del entendimiento y la aceptación *autofundada* de la normativa que lo rige.
2. La fuente que legitima el accionar de la administración tributaria es, fundamentalmente, la ley y, por ende, el ejercicio de la autoridad que de ella se desprende. El cumplimiento de los deberes fiscales responde a un

orden legislado, provisto de normas, plazos y sanciones determinados, que dota a la autoridad tributaria de la potestad de cobrar los impuestos y de actuar en contra de quienes incumplan la obligación de pagarlos. Sin embargo, para promover una convivencia democrática con cohesión social, es prioritario construir un ambiente de cumplimiento tributario voluntario antes que forzado, aunque ambos son igualmente legítimos y convergentes en cuanto a que se traducen en una misma actitud: la de cumplir la ley.

3. La cultura tributaria se inscribe dentro de un concepto más amplio, el de *ciudadanía fiscal* –que abarca el cumplimiento correcto de las obligaciones, tanto desde el punto de vista de los ingresos como del gasto público- y se relaciona con otras dos esferas de los valores sociales: la cultura de la legalidad y la construcción de ciudadanía, esto es, la formación de ciudadanos responsables que ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones.
4. La administración tributaria debe concebir a la educación cívico-tributaria como parte de sus funciones sustantivas, toda vez que la formación de una cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales representa, en el largo plazo, una de las bases más sólidas y confiables en las que puede sustentarse la recaudación, por corresponder a una responsabilidad aceptada y compartida por los ciudadanos.
5. No hay mejor promotor de la cultura tributaria que un buen gasto público, porque de acuerdo al principio de la reciprocidad, el uso eficiente, racional y transparente de los recursos públicos, mediante su conversión en bienes y servicios de beneficio social legitima la función recaudatoria del Estado y motiva el cumplimiento voluntario de los deberes fiscales de la sociedad.
6. La formación de la cultura tributaria debe ser vista como un esfuerzo sistemático y permanente en el largo plazo, sustentado en principios, orientado al cultivo de valores ciudadanos y, por ende, dirigido tanto a los contribuyentes actuales como futuros (niños y jóvenes), pues constituye una de las bases para la conformación y la sostenibilidad de una ciudadanía democrática.
7. La estrategia para la formación de la cultura tributaria constituye una herramienta para armonizar lo ético y lo cultural, con lo cual contribuye al fomento de la cultura de la legalidad.
8. La necesidad de adoptar estrategias para formación de la cultura tributaria es inversamente proporcional al nivel de cumplimiento de las responsabilidades fiscales. Aún así, países con altos grados de cumplimiento tributario promueven la educación fiscal como parte de la preparación escolar para la vida adulta.

9. La cultura tributaria tiene como objetivo primordial el de cimentar conductas favorables al cumplimiento fiscal y contrarias a las actitudes defraudadoras, por medio de la transmisión de ideas y valores que sean asimilados en lo individual y valorados en lo social, lo cual conlleva un cambio cultural que explica la condición de largo plazo que suele ser una de las características más importantes de toda estrategia para la formación de cultura tributaria.
10. No hay “recetas” para la adopción de estrategias encaminadas a la formación de la cultura tributaria. Son más bien las características propias de cada país, así como la disponibilidad de recursos de cada administración tributaria, las que en última instancia determinan el tipo y alcance de las acciones a desarrollar en la materia. Lo importante es que cada administración tributaria defina con claridad sus objetivos de formación fiscal y establezca sus prioridades en función de ellos y de los recursos disponibles.
11. La administración tributaria es, lógicamente, la mayor interesada en la formación de la cultura tributaria, pero de ninguna manera le compete sólo a ella. La administración educativa y el resto de la administración pública también deben formar parte del proceso, pues realmente debe tratarse de una política de Estado y no de gobierno, de un programa permanente y no de un proyecto coyuntural, al cual igualmente deben sumarse los gobiernos locales y otros sectores e instituciones de la sociedad civil.
12. Siendo que las normas tributarias deben formar parte del conjunto de valores que todo individuo adulto tiene que asumir, respetar y defender en una sociedad democrática, los niños y los jóvenes, en tanto que futuros ciudadanos y contribuyentes, son los destinatarios naturales de los programas de cultura tributaria. A ellos se agregan también los contribuyentes actuales, reales y potenciales, así como el personal de la administración tributaria y los servidores públicos en general.
13. La columna vertebral de la formación de la cultura tributaria es la educación en sus diferentes vertientes (formal, no formal e informal), pues ésta representa el medio de mayor influencia para transformar las formas de actuar y de pensar de los individuos.
14. Al igual que en el caso de la cultura democrática, la agenda de principios y valores que configuran la cultura tributaria debe enseñarse y aprenderse, porque implica conceptos y fundamentos que no son naturales, sino creados por la propia sociedad en la que se vive y según el tipo de Estado en el que se quiere vivir.
15. Los valores relacionados con la tributación no son, por sí mismos, contenidos educativos, pero constituyen la base de la estrategia formativa,

por lo que requieren un tratamiento transversal y permanente en toda la currícula educativa.

16. La educación tributaria no debe reducirse a la enseñanza de prácticas que solamente capaciten para atender los requerimientos del régimen impositivo, las cuales, si bien indispensables, son tareas mecánicas y mutables con el paso del tiempo. Tampoco puede limitarse al ámbito de la formalidad fiscal, el orden legal y las razones de su cumplimiento, sino debe ser, necesariamente, una educación orientada hacia el cambio cultural y la revaloración de lo ético dentro del conjunto social.
17. Si bien la educación es el ámbito por excelencia para la formación de la cultura tributaria –particularmente en el caso de niños y jóvenes-, la efectividad de la misma suele verse complementada y potenciada por acciones de información y divulgación, tanto por medios convencionales como alternativos de comunicación.
18. El respaldo institucional, la disponibilidad de recursos apropiados, la evaluación y selección consciente de las opciones disponibles, la elección adecuada de las audiencias, la claridad y consistencia de los mensajes, así como las conexiones que logren establecerse con los grupos objetivo, son condiciones importantes para el desarrollo de toda estrategia de educación tributaria, toda vez que pueden ser determinantes para su efectividad.
19. Las experiencias locales pueden constituir una buena base para poner en marcha proyectos de cultura tributaria que, desde lo micro o lo local, permitan construir casos demostrativos de buenas prácticas en la materia.
20. Las estrategias para la formación de cultura tributaria deben caracterizarse por la continuidad de su gestión, la especificidad de sus acciones, su socialización con otros actores, su transversalidad dentro del sistema educativo, su extensión hacia fuera de éste y su inclusión tanto en la agenda pública gubernamental como en el ámbito mediático. Asimismo, pueden verse complementadas y reforzadas por otras estrategias de la administración tributaria, tales como las relacionadas con la atención al contribuyente.

¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, 2001.

² Rufail, Sergio (Subdirector General de Servicios al Contribuyente de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina, AFIP): Conclusiones del Seminario Internacional sobre Educación Cívico Tributaria. Buenos Aires, Argentina, 6-10 de octubre de 2007.

³ Eurososial, sector Fiscalidad: Foro Virtual de Educación Cívico-Tributaria, 28 de noviembre – 11 de diciembre de 2007 (www.eurososialfiscal.org).

⁴ Goenaga, María (Área Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales de España, IEF): Conclusiones del Seminario Internacional sobre Educación Cívico Tributaria. Buenos Aires, Argentina, 6-10 de octubre de 2007.

⁵ Instituto de Estudios Fiscales, IEF: La educación fiscal en España, 2005. Autoría de María Luisa Delgado Lobo, Marta Fernández-Cuartero Paramio, Ascensión Maldonado García-Verdugo, Concha Roldán Muñío y María Luisa Valdenebro García.

⁶ Comentario de Sergio Rufail (AFIP, Argentina) al Foro Virtual de Educación Cívico-Tributaria: “Los cambios culturales llevan el mismo tiempo de cambiarlos que el tiempo insumido en constituirlos inicialmente. Quizá podamos identificar resultados en el corto plazo, pero estarán asociados más al grado de aceptación de las iniciativas que a cambios concretos, logrados e internalizados en los educandos o la ciudadanía. Educación Tributaria es visión a largo plazo”.

⁷ Etkin, Jorge y Estévez, Alejandro: Clima Fiscal y Estrategias de Educación Tributaria. Instituto AFIP, Argentina.

⁸ Montúfar, Rodrigo: Tendencias modernas del Derecho Tributario, pág. 57. Guatemala, 2000.

⁹ Ídem.

¹⁰ Toro, José Bernardo: Educación para la democracia.

¹¹ Montúfar, Rodrigo: Ob. Cit., pág. 58.

¹² IEF: Ob. Cit.

¹³ Díaz Gómez, Mónica: Psicología Fiscal y Tributaria.

¹⁴ Comentario de Sergio Rufail (AFIP, Argentina) al Foro Virtual de Educación Cívico-Tributaria: “Sobre cuál es el nivel en donde debemos comenzar, mi opinión es en TODOS aquellos en los que podamos sostener la estrategia en el tiempo. Todos los niveles son importantes, pero a medida que subimos, la estrategia debe perfeccionarse, los estrategias deben ganar en convicción y prepararse más, ya que los planteos serán cada vez más difíciles de contener”.

¹⁵ Bruzzone, Gastón (AFIP, Argentina): comentario al Foro Virtual de Educación Cívico-Tributaria.

¹⁶ Goenaga, María: Ob. Cit.

¹⁷ Rufail, Sergio. Ob. Cit.

¹⁸ IEF: Ob. Cit.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Rufail, Sergio. Ob. Cit.

²¹ Ídem.

²² Montúfar, Rodrigo: Ob. Cit., pág. 40.

²³ Eurosocietal, sector Fiscalidad: Ob. Cit.

²⁴ IEF: Ob. Cit.

²⁵ Salas, Dolores (SAT, México): comentario al Foro Virtual de Educación Cívico-Tributaria.

²⁶ IEF: Ob. Cit.

²⁷ Trilla Bernet J, CEAC, Barcelona, España: La educación no formal.

²⁸ Montúfar, Rodrigo: Ob. Cit., pág. 30.

²⁹ Para definir a cada una de ellas se adoptan los conceptos propuestos por el Instituto de Estudios Fiscales de España, IEF:

- Educación formal: es la que se desarrolla dentro del sistema educativo cuando tiene una denominación formal y da lugar a la obtención de un título, diploma o certificado reconocido por la administración educativa.
- Educación no formal: es la que se desarrolla fuera del sistema educativo por medio de cursos o actividades de capacitación que no dan lugar a la obtención de un título, diploma o certificado reconocido por la administración educativa.
- Educación informal: se trata de todo proceso educativo que se imparte intencionada o no intencionadamente por cualquier medio y por cualquier institución.

³⁰ Comentario de Sergio Estrada (SAT, Guatemala) al Foro Virtual de Educación Cívico-Tributaria: “No todo debe pensarse en clave de educación formal. Hay acciones que pueden ser muy efectivas desde lo alternativo o no formal, siempre y cuando vayan bien dirigidas. Lo importante es que cualquier acción responda a una estrategia cuidadosamente definida por la AT y que sea pensada en términos tanto de impacto deseado como de costo/beneficio para la administración”.

³¹ Trilla Bernet: Ob. Cit.