

# Fiscalidad y cohesión social



## Educación Fiscal y cohesión social

### Experiencias de América Latina

#### Educación Fiscal y cohesión social

##### Experiencias de América Latina

**EUROSociAL** (2005-2010) es un Programa regional de cooperación de la Unión Europea con América Latina que tiene como objetivo contribuir a aumentar el grado de cohesión social actuando sobre cinco áreas prioritarias: educación, salud, justicia, fiscalidad y empleo. El **sector fiscalidad** del Programa EUROSociAL se articula a través de un consorcio de instituciones europeas y latinoamericanas, lideradas por el Instituto de Estudios Fiscales de España, y tiene como objetivo influir, a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas, sobre las políticas y las prácticas institucionales que, en el ámbito de la fiscalidad, tienen repercusiones sobre la cohesión social.

Esta publicación, tercera de la serie "**Fiscalidad y Cohesión social**", pretende promover una mayor reflexión y conocimiento sobre las estrategias educativas para el desarrollo de una mayor cultura fiscal en América Latina. El libro refleja años de intenso trabajo en este ámbito de los profesionales e instituciones de la región. Las diferentes experiencias presentadas aportan importantes insumos para el fortalecimiento y consolidación de los programas de educación fiscal en sus esfuerzos por construir sociedades más justas e incluyentes.

#### Otros títulos de la serie:

*Sistemas tributarios de América Latina.*

*Autores: Darío González, Carol Martinoli y José Luis Pedraza.*

*Instituto de Estudios Fiscales de España, 2009.*

*La recuperación de la deuda en tributaria en América Latina.*

*Autores: Juan José Fernández, Flora María Castillo, Miguel Ángel Játiva, Saulo de Tarso Muniz y Alan Augusto Peñaranda.*

*Instituto de Estudios Fiscales de España, 2009.*

Coordinadores

**Borja Díaz Rivillas**

**Ángeles Fernández Pérez**

2010



# Educación Fiscal y cohesión social

Experiencias de América Latina





# Educación Fiscal y cohesión social

Experiencias de América Latina

Coordinadores

Borja Díaz Rivillas

Ángeles Fernández Pérez

Instituto de Estudios Fiscales

Madrid

© Instituto de Estudios Fiscales (2010)

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Depósito Legal: M-1168-2011

ISBN: 978-84-8008-315-7

NIPO: 602-10-034-3

Edición: Borja Díaz Rivillas, Angeles Fernández Pérez y Teresa Martín de la Torre.

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C.P. 28035 Madrid (España)

Tel.: 91 339 54 28 - Fax: 91 339 87 20

Impresión: MSImpresores, S. L.

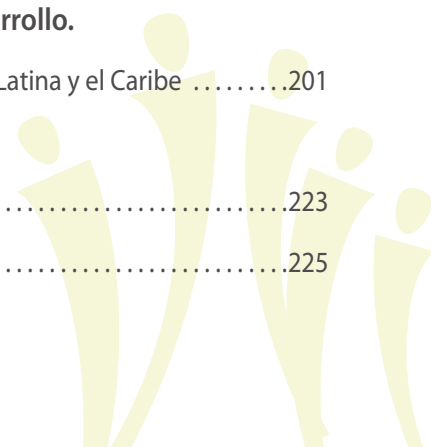
Gamonal, 5. 28031 Madrid

El presente libro ha sido elaborado con la financiación de la Unión Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través de Proyecto EUROsociAL Fiscalidad, liderado por el Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF). El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de los autores y, en ningún caso, debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, de la AECID o del IEF.



# Índice

Prólogo y agradecimientos .....	vii
Presentación de la obra .....	ix
<b>Parte I. Educación Fiscal y cohesión social</b>	
Capítulo 1. La Educación Fiscal: ¿por qué y para qué? .....	3
Capítulo 2. Orígenes y situación de los Programas de Educación Fiscal en América Latina.....	17
<b>Parte II. Programas Nacionales de Educación Fiscal</b>	
Capítulo 3. La Educación Tributaria en Argentina .....	55
Capítulo 4. El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil.....	73
Capítulo 5. El Programa de Cultura Tributaria de Perú.....	87
Capítulo 6. El Programa de Civismo Fiscal de México .....	105
Capítulo 7. El Programa Permanente de Cultura Tributaria en Guatemala.....	121
Capítulo 8. La génesis del Programa de Educación Fiscal en El Salvador .....	133
<b>Parte III. Experiencias de Educación Fiscal en el ámbito local</b>	
Capítulo 9. La cultura tributaria y la construcción del Estado local: el caso de Bogotá 1990-2010 .....	155
Capítulo 10. La Educación Fiscal en el Estado brasileño de Ceará.....	171
Capítulo 11. El Observatorio Social de Maringá: haciendo viable la cohesión social .....	183
<b>Parte IV. Experiencias de cooperación internacional al desarrollo.</b>	
Capítulo 12. La Red de Educación Fiscal Unión Europea - América Latina y el Caribe .....	201
Siglas y abreviaturas .....	223
Bibliografía .....	225





# Prólogo y agradecimientos

¿Por qué deben las Administraciones tributarias trabajar en temas de educación fiscal?, ¿cómo se consigue el apoyo institucional y cómo se afianza esta línea de actuación dentro de los Ministerios de Hacienda?, ¿qué permite el trabajo común con los Ministerios de Educación?, ¿cómo se consolida esta alianza?, ¿cómo se logra que los profesores aborden de manera “óptima” dicha temática en el aula?, ¿qué ocurriría si Hacienda no trabajara la educación fiscal?, ¿quiénes pueden ser los aliados dentro del Estado y de la sociedad en esta tarea?

Hace tres años, en un seminario internacional realizado en Buenos Aires, comenzamos a reflexionar de manera conjunta desde los Ministerios de Hacienda y Educación de América Latina y de España, sobre estas cuestiones y muchas otras que fueron surgiendo en sucesivos encuentros.

A raíz del mencionado seminario fue creada una Red de Educación Fiscal que se convirtió en punto de encuentro de cientos de profesionales que comparten objetivos, convicciones, necesidades, problemas y valores comunes, que han sido conscientes de que intercambiar experiencias reforzaba su empeño por construir sociedades más justas y solidarias. Así surgió una comunidad de educación fiscal, bajo el firme convencimiento de que las instituciones fiscales deben, además de desempeñar sus tareas tradicionales de manera eficiente, ser también activos partícipes en la transformación de la cultura fiscal de nuestras sociedades, sin olvidar que esa transformación nunca será posible sin el apoyo de las instituciones educativas y del resto de instituciones y organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

No ha sido, ni es, un camino fácil. Siempre hay nuevas preguntas, nuevos planteamientos, y, en ocasiones, contundentes reveses para los programas y sus integrantes. Trabajar en estos temas es una tarea ardua, que requiere perseverancia y el convencimiento de que, aunque el camino puede ser sinuoso, casi siempre hay luz al final del túnel.

Ahora bien, si miramos hacia atrás, el camino recorrido invita al optimismo. Ya son trece los países de la región que cuentan con programas de educación fiscal; además, tras años de desencuentros, los Ministerios de Educación comienzan a ver como beneficiosa la colaboración de Hacienda para la enseñanza de estos temas en las aulas como parte de los estudios sociales. Así, siete países han incluido y desarrollado esta temática en sus planes escolares de estudio.

El presente libro constituye la primera iniciativa internacional para sistematizar y difundir algunas de las experiencias más consolidadas de educación fiscal en América Latina, pero sin olvidar otras importantes iniciativas que no han sido incluidas en esta obra. Esperamos que las experiencias relatadas puedan servir de insumo para otros países, permitan generar un mayor reconocimiento de los esfuerzos realizados y sirvan para sensibilizar sobre la importancia de la educación fiscal en la promoción de la cohesión social.

Agradecemos a los autores la riqueza de sus aportaciones. Dentro del equipo de EUROsociAL Fiscalidad, gracias a Teresa Martín de la Torre por su entusiasmo, apoyo y profesionalidad para que esta publicación pudiera ser concluida. También a Belén de la Aldea, Javier Pérez de Miguel, Juliana Leal, Raquel Rodríguez y Mónica Mingot, por su ayuda en diferentes actuaciones de educación fiscal ejecutadas durante estos años en el marco del proyecto.

Deseamos expresar nuestro reconocimiento a todos aquellos que contra viento y marea han hecho que la educación fiscal sea una realidad en sus países y en otros lugares de América Latina: Ana Claudia Meza, Ana Lorena de Varela, Aníbal Ferraz, Augusto Albajari, Billie Brenes, Carlos Malpica, Carmen Vargas, Carmen Saldías, Carol Zanini, Carolina Molina, Carolina Zárate, Claudemir Frigo, David Jerezano, Decio Rui Pialarissi, Evelyn Carballo, Francisco Vásquez, Johanna Cruz, Jorge Guzmán, José Noé Cerón, Laura Hervias, Liz Varela, Marcela Velasco, Marcílio Hubner, Margarita Faral, Mariano Bonilla, Mario Juárez, Nancy Moncada, Sandra Machado, Sergio Estrada, Sergio Rufail, Wendy González y Yeimi Quesada.

De manera especial nos gustaría manifestar nuestro agradecimiento y admiración a Andrea Vilardebó por el trabajo realizado, y por su apoyo incondicional a lo largo de estos años.

En España, queremos dar las gracias a José María Labeaga y a Celia de Pablos, por su respaldo institucional para consolidar esta línea de trabajo dentro de EUROsociAL Fiscalidad, y a Fernando Díaz Yubero, Juan José Murillo, María Goenaga, María Luisa Delgado y María Luisa Valdenebro, que desde la Administración Pública han colaborado activamente con la Red de educación fiscal durante estos años.

Este libro va dedicado a todos ellos, a sus equipos de trabajo y a la gente que les apoya cada día. Pretende ser un paso más en un largo camino para conseguir que la educación fiscal sea uno de los pilares de la convivencia democrática y de los esfuerzos por lograr sociedades más cohesionadas y solidarias.

Borja Díaz Rivillas

Coordinador del Área Temática de Educación Fiscal, EUROsociAL Fiscalidad.

Ángeles Fernández Pérez

Directora de EUROsociAL Fiscalidad.



# Presentación de la obra

La promoción de la cohesión social es uno de los principales ejes de la colaboración entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Ello responde al hecho de que pese al creciente dinamismo económico y al fortalecimiento de sus democracias la región sigue siendo la más desigual del mundo, persisten altos niveles de pobreza e indigencia y existe una baja confianza y satisfacción ciudadana con las instituciones públicas.

Con el objetivo de plasmar la voluntad política compartida de promoción de la cohesión social emanada de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, la Comisión Europea lanzó en 2005 el Programa EUROsociAL, una iniciativa de cooperación técnica con América Latina para fortalecer las capacidades institucionales de gestión de políticas públicas en cinco sectores prioritarios: educación, salud, fiscalidad, justicia y empleo.

El sector fiscalidad del Programa EUROsociAL (2005-2010) se articuló a través de un consorcio de instituciones europeas y latinoamericanas, lideradas por el Instituto de Estudios Fiscales de España, y tuvo como objetivo influir, a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas, sobre las políticas públicas y las prácticas institucionales encaminadas a promover una fiscalidad más eficaz, eficiente, transparente y justa.

Como es sabido, la fiscalidad es la columna vertebral de las estrategias para la promoción de la cohesión social. Para reducir las brechas sociales existentes es imprescindible fortalecer la capacidad del Estado para obtener los recursos necesarios para financiar políticas de gasto, que faciliten el acceso al bienestar con igualdad de oportunidades y sin discriminación. Para ello las Administraciones tributarias necesitan actuar de forma eficiente en la detección y corrección del fraude fiscal pero, a su vez, deben articular estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario y fomentar una ciudadanía fiscal consciente del carácter social de los impuestos y de la relevancia de su papel para garantizar la transparencia y la adecuada orientación del gasto público.

El cumplimiento fiscal es ante todo una cuestión de ciudadanía. Es un reflejo de la existencia de un sentido de pertenencia a un proyecto común de sociedad y de la legitimidad social de la acción pública. En este contexto, una de las líneas prioritarias de EUROsociAL Fiscalidad ha sido apoyar a los Ministerios de Hacienda en el fortalecimiento de los programas de educación fiscal en la región.

La educación fiscal no consiste en una mera transmisión de conceptos técnicos, sino que tiene que ver con la construcción de una ciudadanía activa, solidaria y responsable, consciente de sus derechos y de sus obligaciones. Trabajar la educación fiscal requiere forjar un mayor conocimiento de la realidad fiscal de cada país, conocer la cultura fiscal de los ciudadanos, la legitimidad social de las Administraciones fiscales y valoración ciudadana del funcionamiento de la democracia y de sus instituciones.

El Instituto de Estudios Fiscales ha sido pionero en la consolidación de la Sociología Fiscal en España. El estudio de los procesos sociales que subyacen a la realidad fiscal surge inicialmente ante la necesidad de la Administración tributaria de contar con datos empíricos que orientasen la reforma fiscal que se iba a llevar a cabo en paralelo con la reforma política de la transición democrática. Posteriormente, con el objetivo de conocer la evolución de la cultura fiscal española, se consolida como una de las líneas de investigación y formación de nuestra institución. A través del Barómetro Fiscal, se toma año a año el pulso a los ciudadanos españoles sobre su valoración de los servicios públicos, el comportamiento fiscal y la imagen institucional de la Hacienda Pública. Por otro lado, colaboramos con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en el Programa de Educación Cívico-tributaria de España y con el Observatorio Fiscal de la Universidad de Murcia.

Fruto de la vocación internacional del Instituto, a lo largo de estos años hemos compartido nuestra experiencia con los países de América Latina en diferentes foros internacionales y acciones formativas. La riqueza

de las experiencias de la región han sido sin duda un importante referente e insumo para nuestras actuaciones.

El Proyecto EUROsociAL Fiscalidad ha constituido un punto de inflexión en el aprendizaje conjunto sobre la educación fiscal entre ambas regiones.

La Red de Educación Fiscal, el portal en Internet (<http://educacionfiscal.eurosocialfiscal.org/>) y los diferentes proyectos piloto, seminarios y asistencias técnicas promovidas por el Proyecto han tenido un peso muy importante para situar la educación fiscal en las agendas de las Administraciones fiscales y educativas de la región y fortalecer, a través de intercambios de experiencias, los programas de educación fiscal de países como Costa Rica, El Salvador, Chile, Perú y Paraguay, entre otros.

Es mucho lo que se ha avanzado en los últimos tiempos y no cabe duda de que existía una enorme necesidad de analizar, sistematizar y difundir el conocimiento de las experiencias de educación fiscal de los países de América Latina y construir un marco conceptual común.

La presente publicación, "Educación fiscal y cohesión social: experiencias de América Latina" constituye un gran avance en esa dirección y es la culminación de años de intenso trabajo de los profesionales y de las instituciones de la región que han apostado de forma decidida por la educación fiscal. El libro se divide en cuatro partes. Cada una de ellas incluye diferentes miradas a los esfuerzos educativos por transformar la cultura fiscal de las distintas realidades de la región, presentadas por sus protagonistas.

En la primera parte se aborda la relevancia de la cultura fiscal para la convivencia en las sociedades modernas y civilizadas. El primer capítulo analiza la evolución de la relación entre las Administraciones fiscales y los ciudadanos y cómo se conforma en las democracias contemporáneas la necesidad de promover, a través de la educación, una mayor cultura fiscal. En el segundo capítulo, en el contexto socioeconómico y de la cultura política y fiscal que caracteriza a la región, se aborda el origen y evolución de los programas de educación fiscal en América Latina y se hace un balance general de su situación actual y los principales desafíos a los que se enfrentan.

Con el objetivo de profundizar en el conocimiento de la naturaleza de los programas nacionales de educa-

ción fiscal, en la segunda parte se presentan las experiencias más institucionalizadas de América Latina: Argentina y Brasil en el Cono Sur, Perú en la región andina, El Salvador y Guatemala en Centroamérica, y el Programa de Civismo Fiscal en México. La estructura de cada capítulo refleja los orígenes y alcance de cada programa, sus actores, sus aliados, sus estrategias de educación formal e informal y los principales retos y desafíos. Cada experiencia enfatiza los dos pilares fundamentales de los programas de educación fiscal: su institucionalización en los Ministerios de Hacienda y la alianza con el sector educativo.

La tercera parte de la publicación dirige una mirada a tres iniciativas locales de educación fiscal: la experiencia de la ciudad de Bogotá en Colombia y dos experiencias brasileñas, el Programa de Educación Fiscal del Estado de Ceará, y la iniciativa del Observatorio Social de Maringá, promovida desde la sociedad civil en alianza con diferentes actores estatales. Dichas experiencias abren escenarios para reflexionar sobre las posibilidades de lograr en el ámbito local cambios medibles en la cultura fiscal, tanto de los ciudadanos como de los propios servidores públicos.

Finalmente, la cuarta parte del libro aborda diferentes experiencias de cooperación internacional realizadas en el marco de la Red de Educación Fiscal promovida por EUROsociAL Fiscalidad. Se analiza la génesis de la Red, su relevancia para intercambiar experiencias y las actuaciones concretas que se han llevado a cabo, entre las que destacan los proyectos piloto realizados en El Salvador y Costa Rica, y cómo éstas han servido de referencia para otros países y han permitido regionalizar diferentes buenas prácticas.

Estoy segura que las diferentes experiencias y estrategias presentadas en esta obra aportan insumos de gran utilidad a los responsables de este tipo de actuaciones y que van a potenciar la consolidación de los programas de educación fiscal en la región, y con ello contribuir a la construcción de sociedades más justas e incluyentes.

Celia de Pablos Salgado  
Directora de la Escuela de Hacienda Pública  
Instituto de Estudios Fiscales de España

Parte I

# Educación Fiscal y cohesión social





# La Educación Fiscal: ¿por qué y para qué?

M<sup>a</sup> Luisa Valdenebro García, Jefa de la Unidad de Coordinación de Contenidos, DOPRI, Agencia Tributaria de España  
M<sup>a</sup> Luisa Delgado Lobo, Responsable del Área de Sociología Tributaria, Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF)

## La estrategia educativa de la Administración Tributaria

Toda comunidad, por muchos condicionantes externos que tenga, siempre conserva un margen de maniobra, más o menos amplio, según los casos, para decidir qué va a hacer con sus –escasos o abundantes– recursos colectivos: de qué fuentes puede obtenerlos y en qué va a invertirlos. Tales decisiones dependen de cómo se ha organizado la estructura social de esa comunidad, de qué fines colectivos se ha planteado, de qué metas colectivas pretende conseguir, de qué legitimidad sustenta a su clase dirigente. En definitiva, dependen de cuáles son los valores culturales por los que se rige tal comunidad, y que son los que inspiran y orientan la conducta de los individuos que la integran.

Esto rige también en el caso de las comunidades políticamente organizadas, es decir, de los Estados. Así, pueden mencionarse casos de países potencialmente muy ricos pero que carecen de la mínima infraestructura que posibilite su desarrollo económico y social; como pueden citarse ejemplos de países pobres que, sin apenas recursos naturales, han logrado alcanzar con el esfuerzo común niveles aceptables –y aun elevados– de desarrollo y prosperidad. En unos u otros casos, ello es el resultado, en gran medida, de las decisiones fiscales adoptadas por su clase dirigente; las cuales, a su vez, dependen de las características sociales y culturales de los países donde actúan.

La política fiscal consiste en la utilización de diversos instrumentos fiscales, entre ellos los impuestos, para conseguir los objetivos económicos y sociales que una comunidad políticamente organizada desea promover. Pero sucede que no se puede llevar a cabo una política fiscal verdaderamente eficaz sin contar con el elemento humano que la diseña, que la aplica y aquel a quien se dirige. Todas las leyes tributarias y las planificaciones financieras concebidas en la mesa de despacho son estériles si no se presta la debida atención

a las ideas, actitudes, motivaciones y formas de comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos, a su moral personal y colectiva, a su grado de cohesión o de antagonismo, y a sus ideas más o menos compartidas sobre el modo de organizar la convivencia cívica.

Por eso, la política fiscal es un tema de organización ciudadana muy simple y, a la vez, muy complejo (Delgado, 1997). Es simple, porque se trata de un mero procedimiento para financiar la satisfacción de las necesidades públicas. Es muy complejo, porque tal procedimiento ha de articular la gran diversidad de los intereses personales y colectivos de los distintos grupos de ciudadanos; y tales intereses son, en muchos casos, contrapuestos.

En el ámbito fiscal, las técnicas jurídicas y económicas se ponen al servicio de las ideas socio-políticas. Por eso, la política fiscal es como un espejo donde se refleja la estructura social y de poder de una comunidad políticamente organizada (Delgado Lobo y Gutiérrez Lousa, 2006). De ahí que las decisiones fiscales, tal como se expresan en las partidas de los ingresos y los gastos del Presupuesto público, constituyan uno de los mejores indicadores de cuáles son las metas y las prioridades de un Estado. Por lo tanto, el espejo fiscal es un espejo social en su sentido más amplio: no sólo refleja estructuras políticas y económicas. También refleja metas, fines, valores, actitudes y conductas que son, a la vez, causa y consecuencia de aquellas estructuras.

Es muy posible que, en el plano de las ideas, se asuman valores morales que dan lugar a la formulación de metas deseadas por la mayoría del cuerpo social de un país. Pero al poner los medios necesarios para lograrlas, es decir: cuando se pasa al plano de la conducta, donde entran en juego los intereses materiales, es también muy posible que estos valores se vean considerablemente debilitados. Síntoma de que no están tan interiorizados como se piensa.

Así, la conciencia fiscal no puede concebirse como algo segregado de la conciencia cívica general (Delgado, 1997). Por eso, uno de los indicadores de eficiencia de la política fiscal es el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Otro, es el funcionamiento de la Administración Tributaria. Ambos indicadores se refieren al comportamiento humano: en un caso, de los contribuyentes; en el otro, de los profesionales del servicio público. Y ambos tienen mucho que ver con el clima moral predominante en un país.

No se puede pretender un grado de ética fiscal elevado en un ámbito donde la ética ciudadana es débil. En una sociedad sin cohesión interna ni proyecto colectivo claro, cada grupo social defenderá sus intereses con desprecio de los intereses de los demás grupos y tenderá a hacer valer su fuerza en el seno del aparato del Estado para intentar arrojar el grueso de la carga fiscal sobre los hombros de los demás grupos. La política fiscal se convierte así en un espacio de confrontación donde cada individuo, cada grupo, cada territorio, intenta conseguir el máximo de beneficios con el mínimo de esfuerzo.

En ese clima social, el Estado corre el riesgo de ser saqueado o expropiado por los grupos más fuertes que tenderán a hacer de él un instrumento a su servicio y convertirlo en parte de su patrimonio (Goldscheid, 1970). Y, correlativamente, ese Estado, por encontrarse debilitado, tendrá graves dificultades para disponer de una Administración profesionalizada, competente y eficaz. Sus servidores –tanto los gobernantes como los funcionarios– impregnados de ese clima depredador, tenderán a utilizar –con arreglo a las normas imperantes en tal contexto– la amplia o la escasa parcela de poder de que dispongan en provecho propio y no de la ciudadanía a la que deben servir.

Por el contrario, en una sociedad con metas claras y fines compartidos por la mayoría de sus miembros, la cohesión entre los distintos grupos sociales es propiciada por un Estado que se erige en la institución a la cual puede acudir cada uno de ellos para negociar la defensa de sus intereses particulares dentro del proyecto común. La política fiscal no se entiende como una prueba de fuerza, sino como un espacio sometido a derecho, donde los particulares encuentran atendidos sus intereses individuales y grupales en un contexto general de defensa del interés común.

Aquí, el Estado tiende a buscar el consenso intergrupal como objetivo político en vez de utilizar su capacidad de coacción para defender intereses particulares. En ese arbitraje colectivo encuentra el Estado su fuente de autoridad y de poder para exigir el cumplimiento de sus propias normas, entre ellas las fiscales. Sus servidores –gobernantes y funcionarios– participarán de su independencia, prestigio y autoridad y, por lo tanto, encontrarán menos incentivos para desviar su conducta de un clima moral que les favorece individual y colectivamente.

Ahora hay que regresar a lo mencionado al comienzo de estas páginas. Si maximizar el bienestar de la población es una meta deseable para una comunidad, y para ello se propone utilizar ciertos instrumentos fiscales como son los impuestos, se necesita que dicha población manifieste un elevado grado de ética fiscal. Pero también se afirmaba que no se puede pretender un grado de ética fiscal elevado en un ámbito donde la ética ciudadana es débil.

¿Quiere ello decir que donde no se da esa condición hay que abandonar toda esperanza, resignándose a la inactividad? De ningún modo. La conciencia cívica no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación. Los valores éticos de justicia, solidaridad y cooperación son producto de procesos sociales donde, por ensayo y error, se ha llegado al convencimiento de que es más útil y eficiente integrarlos en la conducta, en detrimento de aquellos otros que impulsan a la depredación (Eysenck, 1970). La conciencia cívico-fiscal se adquiere a través de diversos procesos educativos, cuya mayor o menor aceleración depende de la voluntad de quien desee impulsarlos.

Por eso, una de las líneas estratégicas de la Administración Tributaria consiste en algo aparentemente tan alejado de su función jurídica y económica como es la educación en valores de responsabilidad fiscal de los ciudadanos.

No hay que creer que esta estrategia educativa es algo baladí y menos aún ajena a los intereses y objetivos de la Administración Tributaria. La política fiscal, de cuyo diseño y aplicación se responsabiliza en gran medida, es la clave del arco que sustenta la convivencia cívica puesto que a través de ella se articulan los intereses privados para lograr las metas colectivas. Por eso, la Administración Tributaria no debe limitarse a aplicar una serie de técnicas y de instrumentos para recaudar y gastar. Tiene también

que ejercer un rol de vanguardia cultural en la comunidad cuyos recursos administra. Especialmente en aquellos ámbitos donde otras instituciones más tradicionales o específicas fallan en su papel de liderazgo social, la Administración Tributaria puede llenar tal vacío erigiéndose en una institución que paulatinamente vaya transformando las condiciones culturales, sociales y económicas –y por lo tanto, el orden social– de manera pacífica (Berns, 1997). Función patriótica que, sin embargo, deberá ejercer de manera distinta de como lo haría si las condiciones fueran otras.

La ética fiscal es un aspecto de la ética civil. Donde la conciencia ética es débil, la formación de la conciencia fiscal no puede apoyarse en ese substrato del cual es un componente. De lo general no se podrá ir al aspecto particular, sino que habrá que proceder a la inversa: utilizar argumentos fiscales para ir creando o fortaleciendo la ética cívica. En vez de utilizar criterios morales para articular la diversidad de los intereses materiales, se tendrá que mostrar primero cómo la defensa de los intereses particulares confluye en la defensa del interés común para, a partir de ahí, elaborar un discurso moral más general. Si no se puede recurrir a los valores morales para que se asuman las responsabilidades sociales, habrá que apelar a los intereses para construir un substrato de valores que inspiren y orienten la conducta de los poderes públicos y de los ciudadanos privados.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que los efectos de los procesos educativos sólo se hacen visibles en el medio-largo plazo. Por lo que no se puede pretender que la Administración Tributaria vaya a conseguir resultados inmediatos por mucho esfuerzo y voluntad que ponga en la tarea. Lo que sí puede hacer es comenzar por sentar las bases de un cambio cultural proclive a la modificación de las opiniones, primero; de las actitudes, a continuación, y, por último, de los valores interiorizados por la mayoría de la población (Fishbein y Ajzen, 1974).

Ciertamente esto supone actuar en sentido contrario de lo que marca la teoría psicológica, que sostiene que lo más sólido son los valores y lo más lábil las opiniones (Allport, 1935). Pero también es cierto que la evidencia empírica muestra que es preferible empezar por resolver lo más fácil antes que quedarse inactivo, por haberse dejado abrumar ante lo ingente del empeño.

## La Educación Fiscal de los ciudadanos

Se denomina socialización al proceso mediante el cual los individuos aprenden a comportarse de acuerdo con las normas que rigen en el medio social donde viven. El proceso de socialización hace posible la transmisión de pautas culturales de una generación a otra. Mediante este proceso, el individuo va adoptando interiormente los conceptos, normas, valores y actitudes propios del grupo social en el que está inserto, de manera que lleguen a formar parte de su propia personalidad. De este modo, las principales pautas de conducta del individuo en sociedad no se conforman tanto por medio de reglamentaciones externas cuanto a partir de reglas autoimpuestas (Durkheim, 1987). Los individuos se van socializando a medida que van ajustando su propia conducta a las expectativas de los demás individuos que componen su grupo social.

Cuando un individuo ha sido adecuadamente socializado en su papel de ciudadano no necesita tanto de la presión coactiva externa para cumplir las normas sociales. Al haberlos interiorizado, es capaz de comprender los derechos y las obligaciones que dicho papel comporta y ajustar su conducta de manera espontánea a las expectativas que se tienen de él en cuanto tal. Las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto. Un ciudadano adecuadamente socializado tendería a cumplir correctamente los requerimientos que el sistema fiscal le exige sin esperar a que se ejerciera sobre él la presión coactiva de la Administración. Las responsabilidades fiscales formarían parte del conjunto de valores que un ciudadano respeta y defiende.

El cumplimiento fiscal es un problema de ciudadanía. Los efectos del incumplimiento, es decir del fraude fiscal, perjudican a todos los ciudadanos pero especialmente a aquéllos que asumen sus responsabilidades sociales y cumplen correctamente sus obligaciones tributarias. El fraude fiscal es un fenómeno complejo basado en una mentalidad de derechos adquiridos sin ninguna contrapartida desde la vertiente de las responsabilidades. Es, en definitiva, un problema de socialización inadecuada en los valores éticos de justicia y solidaridad.

En la socialización de los individuos tiene una influencia decisiva el núcleo familiar. Pero, a medida que el individuo se va haciendo adulto, dicha influencia pasa a ser ejercida también, y de forma no menos poderosa, por otras instituciones entre las que destacan: el

sistema educativo, el círculo de amistades, el grupo profesional y los medios de comunicación (Durkheim, 1987).



Fuente: Servicio Audiovisual de la Comisión Europea.

La percepción que se tiene de la responsabilidad fiscal viene, por tanto, influida por muy diversas instituciones que, de manera diferente y complementaria, van mostrando a los ciudadanos jóvenes en qué consiste el rol de contribuyente. No cabe duda de que la conducta fiscal adulta sería distinta si se educara adecuadamente a los jóvenes en el hecho fiscal. Incorporarían las pautas de conducta propias de individuos que de adultos van a vivir en una sociedad que hace de la solidaridad tributaria uno de los pilares básicos del modo de organizar su convivencia. Pero esto no suele hacerse así.

En la actualidad, la conducta fiscal suele ser una pauta que los individuos han de incorporar en su etapa adulta sin que se les haya socializado adecuadamente en este aspecto desde edades más tempranas. Así, tiende a reducirse el complejo tema de la fiscalidad al mero pago material de los impuestos, cuando eso es una parte importante, pero que no agota el significado de lo que implica el cumplimiento de las obligaciones tributarias. De este modo, la fiscalidad tiende a percibirse como el sometimiento a una imposición de los poderes públicos desprovista de todo sentido de aportación solidaria tal como se refleja en las partidas de gasto del Presupuesto público, votado anualmente en el Parlamento.

Esto sucede porque, en la práctica totalidad de los países, la formación de la cultura fiscal está actualmente en manos de la educación informal (esto es, la que provee el núcleo familiar, el grupo de amigos, los grupos profesionales y los medios de comunicación social) y

de la educación no formal (por ejemplo, los cursos de técnica tributaria impartidos por centros especializados, entre ellos la propia Administración Tributaria), quedando la educación formal (es decir, la que lleva a cabo el sistema educativo) relegada a desempeñar un papel algo marginal que suele circunscribirse a alguna asignatura en ciertas Licenciaturas o Grados universitarios. Además, tanto la educación no formal como la formal, tienden a abordar la fiscalidad con una perspectiva meramente instrumental (sólo informan del marco jurídico y enseñan determinadas prácticas y destrezas) siendo la educación informal la verdaderamente determinante en la configuración del núcleo más básico de las creencias, ideas y actitudes fiscales de los ciudadanos.

De manera que hay que regresar a las ideas expresadas al principio de estas páginas. Si la socialización fiscal del ciudadano se basa en la adopción de los conceptos, normas, valores, actitudes y comportamientos propios de su familia, los de su círculo de amistades, los de su grupo profesional, y en los estilos de vida propuestos por los medios de comunicación, su conducta fiscal tenderá a ajustarse a lo que todos estos agentes socializadores esperen de él como contribuyente. Por lo que, si la conciencia fiscal de aquéllos es laxa y su comportamiento irresponsable, éste no juzgará poco ética su propia conducta fiscal incorrecta.

Si todos los agentes socializadores, o la mayoría de ellos, muestran con sus actos que los intereses particulares se protegen utilizando medios ilícitos, si transmiten ideas y mensajes contrarios a los valores de justicia, solidaridad y cooperación, el ciudadano entenderá que las cosas funcionan así y no de otro modo. Lo normal, estadísticamente hablando, será comportarse como los demás, porque eso es lo que se espera de uno. Luego, si lo normal en un ciudadano es ser irresponsable, y en un contribuyente es defraudar, actuar de otro modo sería una extravagancia.

Pero también se decía en páginas precedentes que la Administración Tributaria tiene un cierto margen de maniobra para modificar la conducta fiscal de los ciudadanos por medio de la educación. Más allá del ejercicio de la coacción legítima, la Administración Tributaria puede y debe erigirse en agente socializador que, mediante la utilización de estrategias educativas propias, vaya formando la conciencia fiscal de los ciudadanos.

En el diseño de esas estrategias educativas propias, la Administración Tributaria no puede ignorar la di-

versidad de la población-objeto sobre la que ha de actuar. Se mencionan aquí dos grupos poblacionales claramente diferenciados: los ciudadanos adultos y los niños y los ciudadanos más jóvenes. Cada uno de ellos debe ser objeto de actuaciones específicas que, aun persiguiendo el mismo objetivo, tienen que abordarse en orden inverso para ser realmente operativas (Delgado, 1997). A continuación se esboza, en los dos apartados siguientes, una propuesta de líneas generales de actuación educativa con respecto a estos dos grandes grupos.

## La modificación de las actitudes fiscales de los ciudadanos adultos

Los ciudadanos adultos ya han sido fiscalmente socializados de un modo determinado, de acuerdo con las condiciones propias del contexto económico, político y social donde viven. Si en este contexto existe un cierto grado de conciencia cívica y de cohesión social, es probable que su conciencia fiscal esté en un nivel similar o ligeramente inferior; por lo que sería relativamente sencillo apoyarse en los valores cívicos ya interiorizados para mejorar su ética fiscal. Pero si se va a actuar en un contexto carente de incentivos morales, el problema sería más complicado. Aquí, la Administración Tributaria tendría que actuar prácticamente en solitario, e incluso afrontar la incompreensión de otras instituciones o grupos sociales. En cualquiera de los casos, el problema es de ritmo y de intensidad, pero no de orden en las actuaciones. En unos contextos se alcanzarán resultados visibles antes; en otros más tardíamente. En unos contextos bastará con llevar a cabo campañas educativas espaciadas; en otros, habrá que mantener una regularidad temporal muy constante para que sus efectos no se diluyan en el clima cultural adverso.

No obstante, por algo hay que empezar. Y de nuevo hay que repetir que con ciudadanos adultos ya socializados, de forma probablemente inadecuada, no se puede comenzar pretendiendo modificar juicios y valores que ya han interiorizado. Por lo tanto, hay que actuar sobre las actitudes. Ahora bien, tampoco las actitudes son fáciles de cambiar, por lo que lo más operativo será comenzar a influir en sus opiniones, que son más lábiles y mutables, hasta llegar a sus actitudes a través de sus percepciones.

Hay que partir de un principio básico y general: nunca se debe iniciar una campaña de educación fiscal haciendo hincapié en los aspectos relativos al pago material de los impuestos. Este es un error muy extendido en el que no se debe caer porque ya está bastante arraigada la identificación del binomio “fiscalidad-obligación de pagar impuestos”, desagradable por naturaleza. Se debe comenzar por algo positivo: informar a la ciudadanía, de manera clara y sencilla, acerca de cómo se elabora el Presupuesto público: cuáles son las necesidades de gastos corrientes, básicos; cuáles son las fuentes de los ingresos públicos –tributarias y no tributarias–; cuáles son las decisiones de gasto que hay que afrontar de manera prioritaria para conseguir el desarrollo sostenible del país; qué problemas trae el recurso al endeudamiento si no alcanzan los ingresos públicos, etcétera. El símil del hogar privado es perfectamente aplicable al Hogar Público, es decir: al Estado, y cualquiera puede entenderlo (Bell, 1977). De este modo, se induce al ciudadano a establecer una identificación entre los problemas privados y los públicos, entre los intereses personales y los colectivos; a percibir la fiscalidad, no como la imposición carente de sentido por parte de un Estado impersonal y abstracto, sino como un instrumento para financiar la vida en común dentro del país.

Todo diseño de estrategia de comunicación didáctica debe considerar qué vías son las más adecuadas para hacer llegar los mensajes a sus receptores. Existen diversos procedimientos, entre los cuales se destacan: campañas de concienciación ciudadana, programas informativos especiales, envíos de folletos o boletines y, muy especialmente, los foros de debate.

## El sistema educativo y la conciencia fiscal de los niños y de los jóvenes

La población infantil y juvenil se halla inmersa en pleno proceso de socialización. Por lo tanto, todavía están conformando su propia personalidad. Es el momento idóneo para formar su conciencia fiscal desde la base; es decir, actuando sobre los valores cívicos.

Tal como se afirmaba en páginas precedentes, la percepción que se tiene de la responsabilidad fiscal viene influida por muy diversas instituciones, entre las que destaca el sistema educativo. El sistema educativo tiene como función formar e informar a los niños y a los

jóvenes. Tarea doble de importancia decisiva para la comunidad, donde la vertiente formativa es tan importante como la informativa, por su impacto directo en la socialización de los más jóvenes.

Debido a su doble función, el sistema educativo completa y sustituye a la familia en aquellas tareas que ésta por sí sola ya no puede abarcar en las sociedades complejas. Debido a su enorme autoridad normativa, el impacto de la educación formal en la formación de la conciencia ética es muy eficaz: compite con éxito con la educación informal, y mejor aún con la educación no formal que sólo se ocupa de tareas informativas. Por eso, la Administración Educativa es un aliado imprescindible, cuya colaboración en la tarea de la formación de la cultura fiscal de los más jóvenes debe procurar asegurarse toda Administración Tributaria sea cual sea el nivel de ética cívica del ámbito en el que actúe.

La forma en que el sistema educativo puede actuar transmitiendo el valor “deber tributario” como parte de los deberes sociales (puesto que el incumplimiento fiscal es una conducta amoral, asocial y delictiva) influirá en la actitud que se adopte ante la fiscalidad (Delgado y Arias, 1997). En contrapartida, la fiscalidad supone un filón inagotable de oportunidades didácticas que, si el sistema educativo sabe utilizar, son sumamente útiles tanto para explicar conceptos (en su vertiente informativa) como para transmitir (en su vertiente formativa) normas, valores, actitudes y comportamientos.

El sistema educativo puede preparar a los niños y a los jóvenes para el momento en que deban cumplir sus obligaciones como contribuyentes impartiendo una serie de conocimientos básicos que expliquen el sentido y la finalidad de los impuestos y que describan brevemente los capítulos del Presupuesto público, así como los requerimientos más simples del sistema fiscal. Pero con ser esto muy importante, no lo es todo. Lo decisivo sería que los alumnos interioricen la idea de la fiscalidad como uno de los ámbitos donde se articula la necesaria correspondencia legal y ética entre derechos y obligaciones, donde se imbrican los intereses personales y los beneficios comunes.

Por esta razón, la alianza Administración Tributaria-Administración Educativa en la formación de la conciencia cívica de los ciudadanos es fundamental cuando se quiere, bien impulsar, o bien asentar, los valores y actitudes democráticos (Delgado y Arias, 1997). Una democracia no puede funcionar correctamente con súbditos. Necesita ciudadanos, es decir, individuos

informados de las habilidades básicas para funcionar en el mundo actual y moralmente formados en la autorregulación. Y la educación formal es la que mejor desempeña estas tareas de socialización. Pero un sistema educativo general, obligatorio y gratuito para la población infantil y juvenil no puede universalizarse y menos aún sostenerse sin una fiscalidad eficiente. He ahí la primera intersección entre sistema educativo y sistema fiscal en el seno del presupuesto público de un Estado democrático.

De esta primera intersección deben derivarse otras, basadas en una sofisticada trabazón de intereses entre los responsables y los profesionales de ambas Administraciones para beneficio público y común. Es evidente que, sin la colaboración de las autoridades educativas y de los profesores encargados del trabajo en las aulas es imposible llevar a cabo cualquier intervención de educación fiscal en el ámbito de la educación formal. Para obtenerla, la Administración Tributaria debe, primero, formular los objetivos generales del proyecto y, después, proporcionar algún incentivo suplementario, material o simbólico, que garantice la continuidad del trabajo conjunto. Si se consigue que los responsables y los profesionales de las dos Administraciones, Tributaria y Educativa, asuman que la formación de la conciencia fiscal es un objetivo compartido, el efecto multiplicador de tal colaboración será visible, incluso en el medio plazo.



*Centro educativo, El Salvador.*

De ahí que esta propuesta trascienda lo mencionado en líneas precedentes para ir hacia un objetivo más amplio. La educación fiscal no debe ser únicamente una breve exposición del sentido y la finalidad de los impuestos en una sociedad democrática. Menos aún ha de reducirse a la enseñanza de unas prácticas que capaciten para abordar los requerimientos del sistema fiscal, que son tareas mecánicas y mutables con el

paso del tiempo. Su objetivo primordial es transmitir valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal, por tanto hay que delegar la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras.

Por eso, se debe abordar la "Educación Fiscal" como una parte más de la "Educación Cívica", asignatura clave de todo sistema educativo, cuya finalidad no debe ser tanto facilitar conocimientos académicos cuanto contenidos morales, capaces de socializar a los niños y a los jóvenes en valores de responsabilidad ciudadana (Delgado y Arias, 1997).

La formación de una verdadera conciencia fiscal consiste en asumir que, por encima de opciones y modelos fiscales concretos, cambiantes como es previsible en toda sociedad dinámica, existe una serie de criterios justificativos de la financiación solidaria de las necesidades comunes. Paralelamente, la formación de verdaderos ciudadanos, dispuestos a asumir sus responsabilidades sociales como una contrapartida necesaria al ejercicio de sus derechos cívicos, supone una conciencia fiscal capaz de hacer coherentes los juicios morales y los comportamientos fiscales.

Se trata, en síntesis, de trascender el plano de la conciencia fiscal para llegar al ámbito de la conducta moral, donde el comportamiento fiscal no hace sino traducir el grado de interiorización de los valores y las actitudes éticas y cívicas.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que toda intervención por la vía del sistema educativo tiene que ser lenta, meditada y constante si quiere ser efectiva. Por esta razón, una vez planteados los objetivos del proyecto educativo, la Administración Tributaria no puede ser ni arrogante, ni apresurada. Sin perder el control, debe ceder parte del protagonismo a los profesionales de la Administración Educativa. Ellos conocen su oficio como nosotros el nuestro; por tanto, hay que delegar en ellos los aspectos técnicos, quedando para los profesionales de la Administración Tributaria el papel de impulso, seguimiento y control del proceso en todas sus fases.

Pero merece la pena. Compartir protagonismo en la formación de la conciencia moral y cívica de los ciudadanos más jóvenes, es una magnífica ocasión para poner fin a una tendencia donde el sistema educativo y el sistema fiscal parecen ignorarse mutuamente aparte de los obligados contactos para la elaboración del Presupuesto público.

## Objetivos y funciones de la Educación Fiscal

Si la cultura fiscal es una parte de la cultura cívica, la cultura fiscal es el conjunto de ideas, normas, valores y actitudes que inspiran y orientan la conducta fiscal de los ciudadanos.

Cultura fiscal no es, por tanto, saber mucho o poco de leyes, reglamentos o prácticas tributarias. Para decirlo en términos aristotélicos, la cultura fiscal se refiere más al "ethos" que al "logos" y, por eso, se refleja más en el comportamiento que en el conocimiento; y donde el "pathos", especialmente en lo que se refiere al sentimiento de integración, o grado de cohesión social, es un factor importante que actúa como catalizador.

De manera que es preciso decirlo una vez más. La educación fiscal no debe ser una educación instrumental, ni ha de limitarse a una función meramente informativa. La educación fiscal no es adiestramiento, por lo que no puede reducirse a la enseñanza de unas prácticas que capaciten para abordar los requerimientos del sistema tributario; esas son tareas mecánicas y, además, mutables con el paso del tiempo. La educación fiscal tiene que ser una educación en valores para ser efectiva, porque esa es la base de una conducta estable.

La educación fiscal tiene como objetivo transmitir ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras. Por eso, su finalidad no es tanto facilitar contenidos académicos cuanto proponer contenidos morales. De ahí que la educación fiscal deba tratarse en el aula como un tema de responsabilidad ciudadana (Área de Sociología Tributaria, 1996). Ello se traduce en asumir las obligaciones tributarias, primero porque lo manda la ley, y después porque se trata de un deber cívico, poniendo de relieve qué efectos tiene el incumplimiento de estas obligaciones sobre el individuo y sobre la sociedad.

La fiscalidad es un hecho complejo pero que se basa en un principio bien simple. Se basa en el concepto de ciudadanía. Sabemos que toda comunidad necesita un presupuesto, esto es, unos ingresos para financiar los gastos que precisa su funcionamiento. El Estado es la forma que tiene de organizarse políticamente una comunidad de ciudadanos. Por eso, el Estado tiene el derecho a exigir, y los ciudadanos el deber de aportar, los recursos económicos precisos para financiar las necesidades comunes.

En una sociedad democrática, el presupuesto público es la columna que sustenta la convivencia ciudadana. Esa es la base y justificación del sistema fiscal. Un sistema fiscal que pretenda cubrir las necesidades públicas, así como garantizar las metas de desarrollo y bienestar demandadas por la ciudadanía, no puede permitirse ser defraudado ni evadido. Fraude y evasión se combinan para reducir los ingresos públicos, desvirtuar el reparto de las cargas tributarias en detrimento de la justicia fiscal, alterar las condiciones de la competencia y provocar distorsiones en el sistema económico.

La formación de una cultura fiscal democrática consiste en asumir que, por encima de opciones y modelos fiscales concretos, 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 el cumplimiento de las obligaciones legales como una contrapartida necesaria al legítimo ejercicio de los derechos cívicos.

Por lo tanto, el cumplimiento de las obligaciones tributarias (desde la vertiente de los ingresos públicos), así como la asunción de las responsabilidades fiscales (desde la vertiente de los gastos públicos) deben formar parte del conjunto de normas y valores que todo ciudadano tiene que acatar, respetar y defender.

De este modo, la educación fiscal debe convertirse en un tema para:

- Identificar los distintos bienes y servicios públicos.
- Conocer el valor económico y la repercusión social de los bienes y servicios públicos.
- Reconocer las diversas fuentes de financiación de los bienes y servicios públicos, especialmente las tributarias.
- Establecer los derechos y las obligaciones a que da lugar la provisión pública de bienes y servicios.
- Interiorizar las actitudes de respeto por lo que es público y, por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común.
- Asimilar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia social en una cultura democrática, e identificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias con un deber cívico.
- 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.

Por eso, la educación fiscal es una estrategia para la formación de una cultura fiscal basada en un conjunto

de valores, que inspiren y orienten la conducta fiscal de unos ciudadanos libres, activos y responsables, que desean vivir en una sociedad cohesionada donde se comparten tanto las metas colectivas como los medios necesarios para lograrlas.

No hay que creer que esta estrategia educativa es baladí, y menos aún ajena a los intereses y los objetivos de la Administración Tributaria. Ello es debido a que en esta época a la Administración Tributaria le ha correspondido ejercer un rol de liderazgo político, social y cultural en la comunidad cuyos recursos administra; es decir, en el Estado. Tanto es así que en la actualidad el sistema fiscal se ha convertido en la columna vertebral del estado, y los impuestos comienzan a verse como instrumentos para el ejercicio de la solidaridad (Díaz Yubero, 2008).

A diferencia de otras épocas, donde el ejército era la columna que sostenía el poder del Estado, hoy día se ha encomendado a la Administración Tributaria la mejora de las condiciones de vida, el desarrollo económico y el bienestar social. Esta función patriótica se ejerce y se articula a través del presupuesto público, en su doble vertiente: ingresos y gastos públicos.

En la actualidad, es un principio aceptado en todas las sociedades contemporáneas avanzadas que hay que contar con sistemas tributarios capaces de financiar un nivel razonable de servicios públicos y prestaciones. Sin embargo, no siempre ha sido así y quizás, aún en la actualidad, puede causar cierta sorpresa encontrar el término "solidaridad" junto al término "impuestos" (Díaz Yubero, Delgado Lobo y Valdenebro García, 2008).

A primera vista, el término "impuesto" implica coacción, mientras que el término "solidaridad" sugiere un comportamiento benéfico y voluntario. Sin embargo, la raíz etimológica de "solidaridad" implica la unión de los destinos de dos o más personas. Ello no significa dar una ayuda de forma generosa o altruista, sino comprometerse y compartir la suerte de aquel, con quien una persona se hace solidaria.

En una colectividad, la solidaridad es la capacidad de actuación unitaria de sus miembros. Denota integración y estabilidad interna, la adhesión a una causa, situación o circunstancia, que implica asumir y compartir por ella beneficios y riesgos. La obligación contraída de un individuo para con un grupo, comprometerse con sus miembros, compartir la propia suerte con ellos, está en la base de la ciudadanía. Así es como se

entienden hoy los impuestos. Los impuestos, las obligaciones tributarias actuales, ya no tienen la consideración que tenían los viejos tributos. Ahora son mucho menos un símbolo de sometimiento, para considerarse poderosos instrumentos de cohesión social.

En la cultura cívica, los valores que inspiran y orientan la conducta de los individuos se reflejan en las actuaciones de las instituciones públicas, como en un espejo. Por eso, en el ámbito del Estado, la solidaridad, el compromiso mutuo institucional, compartir la propia suerte con las demás instituciones públicas, denota un alto grado de cohesión social. Ésta es la base de la alianza entre el sistema fiscal y el sistema educativo. El presupuesto público es el lugar institucional donde se articula la solidaridad personal e institucional. También es ésta la base de la alianza entre el sistema fiscal y el sistema educativo, ambos al servicio de formación de verdaderos ciudadanos y de la cohesión social del país.



*Muestra de la AFIP "Jóvenes 200 años", Buenos Aires, Argentina.*

## La Educación Fiscal y la cohesión social

Se entiende por cohesión social el grado de consenso de los miembros de una colectividad en torno a un proyecto común (Merton, 1964). Si el proyecto común de un país es el desarrollo económico y el bienestar de la población, no habrá dificultades para lograr un alto grado de consenso en torno a esta meta. Pero quizá sea más problemático conseguir consenso en torno a los medios y, sobre todo, los procedimientos para alcanzar esa meta. Especialmente, cuando se trata de algo que a nadie agrada como es el caso de los impuestos. La educación fiscal puede ayudar a generar esos consensos. Esa es una de sus funciones.

La educación fiscal tiene como objetivo fomentar una ciudadanía activa y responsable, participativa y consciente de sus derechos y obligaciones. Su finalidad es mostrar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia democrática. Por eso, otra de las funciones de la educación fiscal es proporcionar a los ciudadanos más jóvenes unos esquemas conceptuales sobre la responsabilidad fiscal que les ayuden a incorporarse a su rol de contribuyentes con una conciencia clara de lo que es un comportamiento fiscal correcto.

La educación fiscal, como todo proceso educativo, tiene dos vertientes: la informativa y la formativa. Si se informa a los ciudadanos de cuál es el marco tributario y cuáles son las obligaciones formales de los contribuyentes, también hay que informar acerca de qué sentido tiene esa normativa y por qué es importante el correcto cumplimiento de esas obligaciones. Dicho de otro modo: junto al "cómo" de los impuestos, hay que explicar el "para qué" de los impuestos. El "para qué" de los impuestos es la vertiente formativa imprescindible de la educación fiscal. Aquí, la clave está en el Presupuesto público. Se recauda para gastar, y se gasta para ir cumpliendo los objetivos comunes de desarrollo económico y de progreso social. De lo contrario, todo ese aparato legal y de gestión carecería de sentido para la ciudadanía. Y es de todos conocido que sólo se respeta lo que se comprende.

Tampoco conviene perder de vista que, aunque la educación fiscal se dirige especialmente a los ciudadanos más jóvenes, afecta a una amplia proporción de ciudadanos adultos. Además de a los alumnos, los mensajes que transmite llegan a todos los implicados en el proceso educativo: profesores, padres, autoridades educativas, etcétera. Incluso hace reflexionar a los propios funcionarios y a la jerarquía administrativa de la Administración Tributaria. Así, más allá de las reticencias que pueda suscitar la vertiente tributaria (el "cómo" de los impuestos), todos ellos han de considerar su situación actual y sus perspectivas de futuro en la vertiente del gasto del Presupuesto público. De este modo, se consigue un efecto multiplicador importante. Por lo que, vista desde una perspectiva de comunicación institucional, la educación fiscal de los niños y de los jóvenes es también un medio para modificar ciertas opiniones y actitudes de los ciudadanos adultos.

Conviene, por tanto, recapitular sobre lo expuesto hasta ahora. Para ello, utilizaremos el consenso manifestado por la Red de Expertos (EUROSociAL Fiscalidad, 2010), tal como quedó establecido en la "Declaración

de Buenos Aires”, redactada tras el Seminario Internacional sobre Educación Cívico-Tributaria, celebrado en Buenos Aires los días 6 a 10 de octubre de 2007, refrendada posteriormente en el Primer Encuentro de la Red Centroamericana y del Caribe sobre Educación Fiscal, celebrado en Antigua los días 26 a 28 de marzo de 2008, y completada a través del II Foro virtual de Educación Fiscal del 29 de julio de 2009, celebrado en el sitio Web de EUROsociAL Fiscalidad:

1. La educación fiscal es una política de Estado que tiene como objetivo fomentar una ciudadanía participativa y consciente de sus derechos y obligaciones. Se trata de un proceso de enseñanza y aprendizaje basado en tres ejes:

- Formación en valores;
- Construcción de la ciudadanía; y
- Cultura fiscal.

2. El sistema educativo puede preparar a los niños y a los jóvenes para el momento en que deban cumplir sus obligaciones como contribuyentes, impartiendo una serie de conocimientos básicos que expliquen:

- El sentido, el alcance y la finalidad de los impuestos;
- Los principales capítulos del Presupuesto público, especialmente los dedicados al gasto y su repercusión en el desarrollo económico y social; y
- La importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias, las consecuencias sociales y legales del fraude, junto con unas breves nociones del marco tributario vigente.

3. Más que en épocas pasadas, en la actualidad es importante que, ya desde edades tempranas, los ciudadanos interioricen la idea de la fiscalidad como uno de los ámbitos donde se articula la necesaria correspondencia legal y ética entre derechos y obligaciones, donde se imbrican los intereses personales y los beneficios comunes. Esto es así porque la Administración Tributaria contemporánea se ha convertido en un elemento clave que sustenta el edificio de la convivencia social.

4. Asegurarse una convivencia social próspera y pacífica requiere ciertas condiciones:

- Los ingresos públicos tienen que ser suficientes para financiar los programas de gasto público necesarios para garantizar un desarrollo sostenido y un progresivo aumento del bienestar para los diversos grupos sociales.
- La Administración Tributaria debe recaudar con eficacia para distribuir con equidad.
- Es imperativa la eficiencia en el manejo del dinero público, en sus dos fases:

- recaudación, vía impuestos, y
- redistribución, vía programas de gasto público.

5. Aunque la corrección coactiva del comportamiento tributario desviado es la estrategia fundamental de la Administración Tributaria, así como facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la estrategia consistente en informar a los ciudadanos de sus responsabilidades para consigo mismos y para sus conciudadanos no es menos importante, porque complementa a las otras dos. Solamente los ciudadanos libres, informados y autorregulados, conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, serán contribuyentes honestos. Por eso, la educación fiscal es uno de los programas clave, no ya de la Administración Tributaria, sino del Estado en su conjunto. Nunca es demasiado temprano para empezar esta tarea.

6. Además, 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 se configura como una estrategia, no tanto para recaudar más, sino para construir una sociedad mejor con el esfuerzo de todos.

## La alianza con el sistema educativo

Decíamos en páginas precedentes que, en el ámbito del Estado, la solidaridad institucional es la base de la alianza entre el sistema fiscal y el sistema educativo. La educación fiscal es el elemento de intersección, base de la alianza entre el sistema fiscal y el sistema educativo, ambos al servicio de formación de los ciudadanos y de la cohesión social del país.

Ello no significa que la Administración Tributaria, después de haber reivindicado para sí una función educativa, vaya a arrojar sobre los hombros de la Administración Educativa toda la responsabilidad. Semejante conducta es ajena a los postulados de la solidaridad,

que implica compartir la propia suerte con la de los demás, sean personas o instituciones.

Además, tampoco conviene que la Administración Tributaria pierda el control de una actividad que también tiene una función de comunicación institucional tanto interna como externa. Porque si la educación fiscal proporciona al sistema educativo múltiples oportunidades formativas e informativas muy útiles para sus fines y objetivos, también la actividad educativa proporciona al sistema fiscal múltiples oportunidades de reflexión. Y es bien conocido que no hay nada como la reflexión para encontrar vías de mejora y renovación de las propias actuaciones, a veces insospechadas, aunque claras y evidentes para los ajenos a dicha institución.

Para la Administración Tributaria, es clave contar con la colaboración de los profesionales de la educación. Es importante comunicarles nuestros objetivos, nuestras ideas y nuestras iniciativas, porque ellos saben reinterpretarlas para devolvérselas en formato operativo. Pero también es imprescindible hacerles saber que siempre nos tendrán a su disposición, apoyándoles, y colaborando en lo que nos pidan, porque esa es también una estrategia para estar en el sistema educativo sin perder el control de una actividad que hemos impulsado y propuesto desde nuestro ámbito.

Por esa razón, en la alianza con la Administración Educativa, la Administración Tributaria tiene que tener en cuenta los siguientes elementos:

- Definir con claridad los objetivos de su proyecto educativo.
- Asumir que la intersección de dos culturas tan distintas, la tributaria y la educativa, no es fácil, por lo que habrá que ser flexible en la gestión de los ritmos.
- Asegurar que la asunción de las nuevas responsabilidades educativas por parte de los docentes, va a suponer una ganancia y no una pérdida:
  - No va a incrementar la carga docente.
  - Se acompañará de una dotación presupuestaria, aunque sea mínima.
  - Contará con una estructura administrativa dentro de la Administración Tributaria con funciones de enlace, apoyo y colaboración con la estructura administrativa educativa.
  - Va a proporcionar oportunidades didácticas, ciertas y variadas, dentro del curriculum escolar.
  - Va a contar con materiales didácticos y con recursos humanos suficientes y consensuados.
- Se establecerá un sistema de recompensas que, si no pueden ser materiales, deben ser, al menos, simbólicas para los docentes.

- Ha de prever un sistema de evaluación continua, tanto de las actuaciones como de los recursos y materiales, que proporcione seguridad y credibilidad a todos los actores implicados en el proceso ante sí mismos, ante los destinatarios del programa y ante la jerarquía administrativa.

Además, es preciso enfatizar lo siguiente:

- Toda intervención por la vía del sistema educativo tiene que ser lenta, meditada y constante si quiere ser efectiva. Cualquier interrupción, no supone una mera paralización de las actuaciones, sino un retroceso, con todo lo que ello implica de pérdida de redes, equipos y oportunidades.
- Una vez planteados los objetivos del proyecto educativo, la Administración Tributaria, sin perder el control, debe ceder parte del protagonismo a los profesionales de la Administración Educativa, delegando en ellos los aspectos técnicos, y reservando para los profesionales de la Administración Tributaria el papel de impulso, seguimiento y apoyo del proceso en todas sus fases.

Naturalmente, estas fases variarán según las características del sistema educativo de cada país y de cada circunstancia. Pero, con todas las cautelas, y a título meramente indicativo, en lo fundamental podrían seguir el siguiente esquema:

- Suscripción de un Convenio de Colaboración interdepartamental, que proporcione el marco jurídico y presupuestario para llevar a cabo el proyecto educativo.
- Constitución de un grupo mixto de trabajo Administración Tributaria-Administración Educativa, con representación paritaria de expertos.
- Revisión del curriculum escolar, para encontrar el lugar idóneo de la educación fiscal dentro de él, y desarrollo del diseño didáctico pertinente para la educación fiscal.
- Discusión del diseño didáctico con grupos de profesores de diferentes centros escolares y definición de las necesidades de formación del profesorado y del material didáctico necesario.
- Diseño de material didáctico.
- Establecimiento de un sistema de evaluación de todas las experiencias, actuaciones, recursos y materiales, en cada una de las fases, y redefinición del diseño didáctico en función de sus resultados.
- Cursos de formación del profesorado, a través de una red de capacitación permanente.

## Actuaciones en educación fiscal de las Administraciones Tributarias europeas

La educación fiscal es una preocupación que los hacendistas expresan con particular intensidad a partir de los años 50 del pasado siglo, siendo pionera en el desarrollo de una estrategia educativa propia la Administración Tributaria norteamericana. Su programa, denominado “*Understanding Taxes*”, es el más antiguo: data de 1954 y es competencia exclusiva del *Internal Revenue Service (IRS)*.

La preocupación por la educación fiscal en Europa es algo más tardía que en los Estados Unidos. Los hacendistas europeos comienzan a difundir esta inquietud a finales de los años 50 y primeros 60 del pasado siglo XX. Son los hacendistas alemanes, belgas y franceses, principalmente (destacan Schmolders, 1959 y 1960; Scailteur 1961 y Duvergé, 1961), quienes extienden las ideas que subyacen a la experiencia americana a través de congresos y publicaciones especializadas. Estas ideas fueron posteriormente divulgadas en España (Sáinz de Bujanda, 1967), aunque su puesta en práctica tuvo que esperar hasta los años 80.

En América Latina, la educación fiscal es más reciente, datando de finales del pasado siglo XX, teniendo su máxima expansión en los comienzos del siglo XXI.

La preocupación por la educación fiscal, tanto en los Estados Unidos como en Europa, procede del clima cultural dominante tras la II Guerra Mundial, con diferencias de matiz a uno y a otro lado del Atlántico. En los Estados Unidos se vivían los tiempos de euforia por haber derrotado a los diversos tipos de propuestas autoritarias (Alemania, Italia, Japón), pero también de temor a una de ellas no derrotada aún (URSS), en un clima de guerra fría.

En esos mismos años, en la Europa democrática, ya superados los primeros momentos de la reconstrucción tras la II Guerra Mundial, interesaba construir una sociedad fuertemente cohesionada para que una catástrofe similar no volviera a producirse. Aparte de diversos instrumentos de integración supranacional (el entonces denominado Mercado Común Europeo, entre otros), se confió a los sistemas fiscales nacionales la tarea de mantener el desarrollo económico y la cohesión social en cada país. Pero la llamada “revolución del gasto público” exigía, paralelamente, una importante elevación de la presión fiscal. Para impedir eventuales movimientos de resistencia fiscal, se recomendó la transparencia informativa y la colaboración institucional. La educación fiscal se inscribe en este contexto: todos los ciudadanos, incluidos los más jóvenes, deben conocer el presump-

to de su país, para qué sirven los impuestos que pagan, qué impuestos hay y por qué todos tienen que pagarlos en la medida que les corresponda.

En la actualidad, más de 30 países cuentan con programas de educación fiscal (EUROSociAL Fiscalidad, 2010). En Europa los países nórdicos fueron los pioneros, y destaca la muy meditada iniciativa llevada a cabo en el Reino Unido. En América del Norte y en el Área del Pacífico, aparte del programa decano norteamericano, también tienen programas educativos las Administraciones Tributarias de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. En América Latina, la mayoría de los países, apoyados financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, UNESCO Y UNICEF, han adoptado estrategias educativas similares, siendo Argentina, Brasil y Perú los pioneros mientras que Costa Rica y El Salvador son los de incorporación más reciente.

Los programas de educación fiscal han sufrido avatares diversos en aquellos países que los han implantado. Los hay que han tenido sólido arraigo y continuidad en el tiempo (Los Estados Unidos, Suecia), mientras que otros se han desarrollado de forma intermitente (Francia). Algunos han contado con la colaboración de la Administración Educativa (Reino Unido, Perú), mientras que otros han sido llevados a cabo por la Administración Tributaria de manera totalmente autónoma (Canadá, Japón, Suiza). También los materiales didácticos son de muy distinta índole, desde muy sofisticados hasta bastante modestos, sin ser por ello menos eficaces para el objetivo propuesto.

De este modo, la situación de la educación fiscal en los distintos países que han desarrollado programas educativos es muy variada. Ni siquiera en Europa, donde cabría esperar menor disparidad, debido a la existencia de la Unión Europea, se observa una estrategia educativa homogénea. Por ejemplo: los tres países nórdicos fueron los pioneros (aunque Noruega no se ha integrado en la Unión); Suiza y Ucrania (que no pertenecen a ella) tienen programas de educación fiscal; pero Grecia, (que sí pertenece) carecen de ellos; mientras que Hungría y Polonia todavía está dando los primeros pasos en este terreno.

A título de ejemplo, y para citar solamente algunos casos representativos (Fernandez-Cuartero, 2010) cabe mencionar que a comienzos del siglo XXI:

- Dinamarca y Suecia continúan con sus programas de educación fiscal, pioneros en Europa. En ambos casos, la iniciativa partió de la Administración Tributaria, y se ha desarrollado de manera exclusivamente autónoma en el caso de Suecia (público objeto: jóvenes entre 16 y 20

años), mientras que en el caso de Dinamarca (para jóvenes entre 14 y 16 años) se ha hecho, primero de manera mixta, para ser ahora de competencia casi exclusiva de la Administración Educativa, aunque sigue contando con el apoyo de los funcionarios de la Administración Tributaria. Hay que señalar que la preocupación por la evaluación de las actuaciones, así como el esmero, dinamismo y la creatividad de las presentaciones del mensaje en el aula, son rasgos distintivos del programa sueco, adoptados por los demás países nórdicos.

- En Finlandia, la actividad educativa de la Administración Tributaria consiste en campañas informativas para los alumnos de educación secundaria cuyos Institutos lo piden expresamente. En tal caso, y en colaboración con la Academia de la Juventud, la Administración Tributaria organiza talleres, conferencias y cursos "a la medida", para los cuales se diseña el oportuno material didáctico.

- En Francia, donde Educación para la Ciudadanía forma parte del currículum escolar, hay algunas actuaciones que realiza la Administración Tributaria en materia de educación fiscal. Ya en los años 80 del pasado siglo, la Administración Tributaria francesa desarrolló un programa de educación en valores, "Marianne fait ses comptes". En la actualidad, la web del Ministerio de Finanzas francés ofrece información y juegos "on line" a los jóvenes para su incorporación a la vida activa (el euro, información económica, industrial y energética, el presupuesto público y los primeros impuestos, estudiar y trabajar en establecimientos franceses y extranjeros, crear una empresa, etc.). La colaboración de este Ministerio con el de Educación se limita al diseño de algunos materiales didácticos.

- En Italia, y en el marco genérico del programa "Fisco e Scuola", las distintas regiones llevan a cabo sus propios programas de educación fiscal. Dichos programas varían mucho, tanto en su enfoque (desde educación en valores hasta formación técnico-profesional), en su público objetivo (desde infantil, primaria, secundaria, en unos casos, hasta formación profesional y liceo técnico en algunas regiones) y en los materiales utilizados (juegos, cuentos, comics, vídeos, e incluso programas de radio y televisión). También el grado de colaboración con la Administración Educativa difiere según las regiones: nula (Puglia, Trentino), regular (Lombardía, Piamonte, Toscana) paritaria con integración curricular (Lazio, Liguria), e incluso con participación de la Universidad y de la Delegación de Trabajo (Emilia-Romagna).

- El programa educativo del Reino Unido denominado "The Red Box", como la cartera ministerial, ha sido sustituido por otro nuevo en 2009. El nuevo programa se in-

serta en un plan educativo más amplio, la estrategia nacional de capacitación financiera, cuya finalidad es que todos los ciudadanos tengan formación y conocimientos para desenvolverse en los aspectos financieros de la vida. Además, en el Reino Unido la educación fiscal forma parte del currículum nacional cuyo objetivo es contribuir a incrementar el sentido de ciudadanía y responsabilidad de los más jóvenes preparándolos para la transición al mundo laboral. El nuevo programa educativo del Reino Unido ofrece recursos pedagógicos en Internet a fin de capacitar a los profesores para explicar la fiscalidad a sus alumnos. Los recursos dirigidos a niños entre 5 y 11 años, "The Big Blue Office", son diapositivas, dibujos animados que recorren la ciudad y hacen reflexionar sobre cómo sería ésta sin impuestos, y un juego que permite reunir dinero para invertirlo en la construcción de escuelas, hospitales y otros edificios para la prestación de servicios públicos. Para los chicos de Secundaria (11 a 19 años), "Tax Matters" es un recurso "on line" que ayuda a los profesores a abordar en clase materias fiscales más concretas, relacionadas con el mundo adulto del trabajo, con vídeos sobre situaciones reales, casos prácticos o preguntas-respuestas. El Gobierno se ha comprometido seriamente con el programa, lo ha presentado el Ministro de Hacienda y ha sido objeto de amplio tratamiento en los medios de comunicación. Se dedica una especial atención a evaluar la eficacia de un programa educativo que, hasta el momento, cuenta con un 74 por ciento de opiniones favorables entre los profesores.



Imagen del portal "Tax Matters" <http://www.taxmatters.hmrc.gov.uk/> del Reino Unido.

- Portugal cuenta con un programa de educación fiscal que hace hincapié también en valores democráticos, con la solidaridad y la ciudadanía como principios básicos. Aunque el programa pertenece a la Administración Tributaria, cuenta con un fuerte apoyo del Ministerio de Educación desde sus inicios. Su recurso educativo más importante es una exposición itinerante sobre los im-

puestos, elaborada con material gráfico y textos que se exhiben mediante paneles de gran formato. El programa se completa con cuentos, folletos, cómics y juegos educativos.

- En España, el programa educativo en su formato actual data de 2003 y, aunque cuenta con el apoyo y la colaboración del Instituto de Estudios Fiscales, es de responsabilidad exclusiva de la Agencia Tributaria en cuanto a su desarrollo y financiación (AEAT, 2010). El Programa de Educación Cívico-Tributaria de la Agencia Tributaria española se basa en dos recursos pedagógicos complementarios: 1) la experiencia personal, que trata de acercar a niños y jóvenes (entre 10 y 16 años) y a sus profesores a la realidad fiscal, mediante unas "Jornadas de Puertas Abiertas" y "Visitas" a Centros escolares; y 2) formación "on line", mediante la cual, y a través de un portal en Internet, se pone a disposición de los jóvenes y de los profesores una serie de materiales y de recursos que pueden ser utilizados por ellos en cualquier momento, tanto fuera como dentro del aula, para conocer el presupuesto público y las principales partidas de gasto público, así como el sentido, el alcance y la finalidad de los impuestos que pagan los españoles. Este programa ha seguido diversas etapas (Díaz Yubero, 2009). Empezó como educación no formal (conferencias, cursos y seminarios diversos), e incluso informal (mediante concursos y actividades varias), hasta 2006, cuando la Administración Educativa española decidió incluir en el currículum de los niveles primario y secundario de la enseñanza obligatoria una nueva asignatura: "Educación para la Ciudadanía", donde se incluyó el valor "responsabilidad fiscal" como tema específico y clave dentro de la asignatura. A partir de ese momento, la educación fiscal ha pasado a integrarse en la educación formal, sin perjuicio de continuar con las actuaciones primigenias. El programa educativo de la Agencia Tributaria española se apoya en una red de "Formadores de Educación Fiscal", funcionarios de esta institución, que asumen esta tarea de forma voluntaria y la realizan además de su trabajo habitual. Actualmente, se está realizando una actividad de formación específica para Profesores de los distintos niveles educativos, que se desarrolla en dos ámbitos: no formal (cursos en la red de centros de actualización profesional del profesorado) y formal (módulos en el Máster de Formación del Profesorado de las Escuelas Universitarias de Magisterio). Finalmente, hay que mencionar que todas las actividades, elementos, materiales y recursos del programa educativo español se someten a evaluación periódica, mediante procedimientos diversos, sirviendo la información obtenida para mantener o corregir, según los casos, lo examinado.



Imagen del "Portal de Educación Cívico-Tributaria" de la AEAT: <http://www.aeat.es/educacioncivicotributaria/>

## A modo de conclusión

Sin duda, uno de los factores determinantes en el grado de cumplimiento de la misión de la Administración Tributaria es el nivel de concienciación fiscal de la sociedad, en la medida en que influye directamente en la disposición de quienes la integran al cumplimiento voluntario y al rechazo del fraude fiscal.

Ahora bien, como se ha establecido a lo largo de estas páginas, la conciencia fiscal no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación. Por eso, entre las nuevas funciones que tienen que asumir las Administraciones Tributarias figura la función educativa de la ciudadanía con derechos y deberes fiscales, tal como corresponde a la doble vertiente del presupuesto público.

Si se informa a los ciudadanos de cuál es el marco tributario y cuáles son las obligaciones formales de los contribuyentes, también hay que informar acerca de qué sentido tiene esa normativa y por qué es importante el correcto cumplimiento de esas obligaciones. Se recauda para gastar, y se gasta para ir cumpliendo los objetivos comunes de desarrollo económico y de progreso social. De lo contrario, todo ese aparato legal y de gestión carecería de sentido para la ciudadanía.

En definitiva, la educación fiscal, así concebida, no es sólo una táctica para recaudar más y mejor, ha de formar parte de los aspectos centrales de la educación en solidaridad de nuestros conciudadanos más jóvenes. Es, por tanto, una estrategia para construir una sociedad mejor y más cohesionada con el esfuerzo de todos.

# Orígenes y situación de los programas de Educación Fiscal en América Latina

Borja Díaz Rivillas, Coordinador del Área Temática de Educación Fiscal, EUROsociAL Fiscalidad<sup>1</sup>  
Andrea Vilardebó<sup>2</sup>, Dirección de Capacitación, AFIP de Argentina

## Introducción

Aunque ya en la década de los setenta del siglo pasado algunas Administraciones tributarias de América Latina pusieron en marcha iniciativas relacionadas con la educación ciudadana en temas fiscales<sup>3</sup>, el trabajo sistematizado y la dotación de recursos humanos y materiales dedicados a tal efecto no surge hasta mediados de los años noventa con los programas de Perú (1993), Brasil (1996), México (1997) y Argentina (1998), extendiéndose de forma importante a partir de 2005 a la práctica totalidad de los países de la región.

Obviamente, durante los regímenes autoritarios que proliferaron en América Latina entre 1970 y 1980 la fuerte restricción de las libertades civiles y políticas era radicalmente contraria a la promoción de una ciudadanía activa y solidaria, comprometida con los valores democráticos.

Para entender por qué las Administraciones tributarias, principalmente, y otras instituciones del Estado en América Latina, han incluido entre sus líneas de actuación la educación fiscal, es preciso tener en cuenta la renovada centralidad del Estado como instrumento esencial para la promoción de la cohesión social, la reducida recaudación tributaria de la mayoría de los países de América Latina para acometer los programas de gasto necesarios para reducir la pobreza y la desigualdad, los problemas de corrupción pública y la existencia de una baja cultura fiscal entre la ciudadanía.

Esta situación ha motivado en los últimos años un cambio sustancial en la relación de las Administraciones fiscales con los ciudadanos caracterizado por una mayor y mejor prestación de servicios y atención para favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, y ha allanado el camino para que los Ministerios de Hacienda dieran un paso más: vincular la fiscalidad a valores éticos y a la construcción de ciudadanía y promover acciones de carácter educativo.

## La cohesión social y la situación socioeconómica en América Latina

El término cohesión social es ambiguo y no tiene una definición unívoca<sup>4</sup> pero, por lo general, es considerado un atributo de las sociedades democráticas, que conlleva la formación de un tejido social y la vertebración de las distintas comunidades y grupos de un país, y que implica la igualdad de oportunidades, sin discriminación y con atención a la diversidad, para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales.

Aunque la cohesión social se sustenta en la responsabilidad conjunta de distintos actores, requiere la acción directa y de liderazgo del Estado, que debe

<sup>1</sup>EUROsociAL Fiscalidad (2005-2010) fue un Programa regional de cooperación de la Unión Europea con América Latina, liderado por el Instituto de Estudios Fiscales de España, y tuvo como objetivo influir, a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas, en las políticas y las prácticas institucionales que, en el ámbito de la fiscalidad, tienen repercusiones sobre la cohesión social. Una de las líneas de prioridades del programa fue apoyar el fortalecimiento de la educación fiscal en América Latina.

<sup>2</sup>Andrea Vilardebó fue Jefa del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP de Argentina entre 1998 y febrero de 2010.

<sup>3</sup>El país pionero en América Latina es Brasil, que ya en 1970 puso en marcha la iniciativa "el Contribuyente del Futuro" y la campaña "Operación Brasil del Futuro" con el objetivo de concienciar a las futuras generaciones acerca de la importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias y la fiscalización de la correcta aplicación de los recursos recaudados (ESAF, 2009).

<sup>4</sup>Para una revisión de los diferentes enfoques y formas de medir la cohesión social ver CEPAL, 2007.

contar con recursos suficientes para promover políticas públicas que favorezcan el acceso al bienestar al conjunto de la ciudadanía y asegurar la estabilidad y legitimidad democrática, elementos necesarios para que el desarrollo económico sea socialmente sostenible. La cohesión social supone también la existencia de una ciudadanía activa, solidaria y participativa, consciente de sus derechos y de sus obligaciones, con sentimientos de pertenencia a un proyecto común de sociedad. En definitiva, los pilares de la cohesión social giran alrededor del Estado, la igualdad y la ciudadanía (EUROsociAL, 2008).

Desde finales de los años noventa del siglo pasado, la profundización de las brechas sociales y económicas, el deterioro del Estado de Derecho y de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas conllevaron un giro en las políticas de desarrollo de América Latina. En 1999, la miseria en la región era extremadamente alta: un 43,8 por ciento (211 millones) de latinoamericanos vivía en la pobreza y un 18,5 por ciento (89 millones) en la indigencia (CEPAL, 2009), y la desigualdad en el ingreso era una de las más elevadas del mundo, con un coeficiente de Gini de promedio para 1997-2002 de 0,56<sup>5</sup>.

Diferentes estudios pusieron de manifiesto que, si bien para lograr un desarrollo sostenible era imprescindible el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y reformas estructurales para mejorar la competitividad, las economías de mercado necesitaban de sólidos cimientos institucionales y políticas sociales que permitieran reducir la pobreza y la desigualdad y generar mayores oportunidades.

Este nuevo marco supuso una ruptura con la línea de pensamiento vigente. La tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no era algo que se pudiera postergar hasta la existencia de

un adecuado grado de desarrollo, sino que el fortalecimiento de las instituciones del Estado y el buen funcionamiento de la democracia fueron considerados como una condición sine qua non para un desarrollo equitativo y sostenible (Payne, Zovatto y Carrillo, 2003).

La adopción en septiembre de 2000, en una reunión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la denominada “Declaración del Milenio” y de los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio”<sup>6</sup>, supuso un punto de inflexión en las políticas y programas económicos y sociales nacionales e internacionales para atacar las múltiples manifestaciones de la pobreza.

En este contexto, y de forma progresiva, la promoción de la cohesión social se ha convertido en el mayor reto al que se enfrenta América Latina. En diferentes foros nacionales e internacionales los mandatarios de los países de la región han manifestado su compromiso en dirigir procesos y reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social<sup>7</sup>.

Desde la fuerte crisis económica internacional de finales de los años noventa, que tuvo un severo impacto en América Latina, la región ha experimentado mejoras notables en el fortalecimiento de sus economías. Así, desde 2003, y hasta la llegada de la actual crisis económica y financiera global, la región vivió un ciclo expansivo de crecimiento de casi cinco años, con superávit por cuenta corriente, una mejora en los términos de intercambio, un resultado positivo de las cuentas fiscales, el incremento de las reservas internacionales y la reducción de la deuda externa como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Esta situación permitió reducir el desempleo y la pobreza, en algunos países de forma significativa.

<sup>5</sup>El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 representa la perfecta igualdad de ingresos y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad, es decir una persona concentra todos los ingresos y los demás ninguno.

<sup>6</sup>La Declaración del Milenio incluye ocho Objetivos referentes a erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En el caso de la pobreza se estableció como meta para 2011 reducir a la mitad el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.

<sup>7</sup>En la incorporación de la cohesión social a la agenda latinoamericana ha desempeñado un papel relevante el diálogo de la región con la Unión Europea. En las diferentes Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea y América Latina, la lucha contra la desigualdad y por la inclusión y el cumplimiento de los objetivos del milenio ha estado muy presente y, en las mismas, los mandatarios de la región han reiterado su compromiso al respecto. Los países de la región han llevado a cabo un proceso de apropiación del concepto de cohesión social liderado por el BID, el PNUD y, principalmente, la CEPAL (Gudiño, 2008).

Gracias al mayor crecimiento económico, la expansión del gasto social y las mejoras redistributivas, 41 millones de personas salieron de la pobreza en la región entre 2002 y 2008. Sin embargo, pese al dinamismo económico de esos años, América Latina y el Caribe siguen presentando un grado de desigualdad en la distribución personal del ingreso muy superior al de otras regiones del mundo, con un coeficiente de Gini medio de 0,53 y que prácticamente no se ha modificado en los últimos 20 años. Es más, el país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>8</sup> o cualquier país de Oriente Medio o del África Septentrional. En América Latina el 10 por ciento más rico de la población percibe una fracción del ingreso comprendida entre el 28 y el 40 por ciento del total (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010).



Favelas, Río de Janeiro, Brasil.

En 2008, un 33 por ciento de latinoamericanos (180 millones) continuaba viviendo en la pobreza y un 12,9 por ciento en la indigencia (71 millones). Aunque América Latina ha afrontado la crisis con más solidez que otras regiones no ha sido inmune a la misma. Mientras que entre 2003 y 2007 la actividad económica latinoamericana avanzó un 4,7 por ciento de media anual, 2009 cerró con una contracción en su crecimiento del 1,8 por ciento del PIB. Este menor crecimiento, el más bajo en seis años, está afectando en mayor medida a los hogares con menos recursos. Según las previsiones de la CEPAL, a lo largo de 2009, la pobreza en la región habría aumentado un 1,1 por ciento y la indigencia un

0,8, respecto a 2008 como consecuencia de la crisis, lo que conllevaría un cambio en la tendencia de reducción de la pobreza que venía registrando la región y un retorno a la pobreza de casi un cuarto de la población que la había superado. Las personas en situación de pobreza habrían pasado de 180 a 189 millones en 2009 (34,1 por ciento de la población) y aquellas en situación de indigencia de 71 a 76 millones (13,7 por ciento de la población) (CEPAL, 2009).

Aunque se ha producido un importante descenso de la desnutrición y la mortalidad infantil, así como de las tasas de analfabetismo y las tasas de escolarización, persisten importantes brechas de acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a las tecnologías de la información y a los sistemas de protección social de pensiones y de salud.

## Fiscalidad y cohesión social en América Latina

La fiscalidad contribuye de manera significativa a la promoción de la cohesión social a través de dos mecanismos fundamentales. Por un lado, los ingresos fiscales permiten financiar las políticas de gasto público, especialmente las de carácter social, esenciales para el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. Por otro lado, los legisladores deciden qué segmentos de la población, y en qué cuantía, deben aportar los recursos necesarios para el financiamiento del Estado. Así, una política fiscal progresiva, con un importante peso de la imposición directa, tiene un efecto redistributivo de la riqueza, ya que la carga tributaria recae en mayor medida en las capas de la población con mayores ingresos.

El sistema tributario y la calidad del gasto tienen, por tanto, una influencia muy relevante en la legitimidad del sistema democrático ante la ciudadanía. Si la calidad de bienes y servicios públicos como la salud, las pensiones o la educación no satisface las necesidades de la población, los ciudadanos se sienten menos comprometidos con el Estado y se erosiona su confianza en el funcionamiento de la democracia. El dise-

<sup>8</sup> En los países de la OCDE el coeficiente de Gini se sitúa como promedio en el 0,3.

ño de una política fiscal equitativa, y su aplicación a los ciudadanos de acuerdo con los principios de justicia y generalidad, es también un pilar fundamental de la convivencia democrática.

En los últimos 15 años la mayoría de los países de América Latina han llevado a cabo importantes reformas fiscales motivadas por cambios en las circunstancias económicas y sociales. Estas reformas han tenido como principales objetivos aumentar la recaudación, modificar la estructura tributaria y fomentar un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

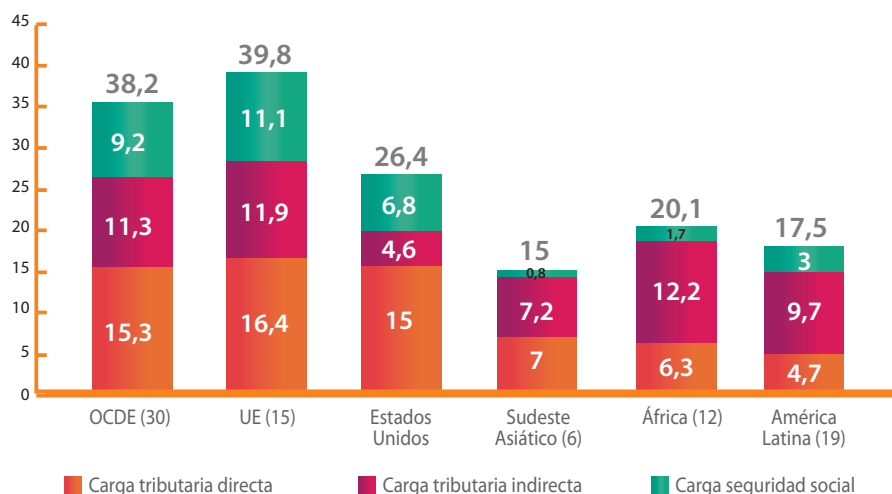
Desafortunadamente América Latina presenta graves deficiencias en estos tres elementos, los cuales resultan primordiales para promover una mayor cohesión social entre los ciudadanos. Según los datos disponibles, las tasas de evasión en el impuesto sobre la renta son muy elevadas en la región y se mueven en un rango entre el 40 y el 65 por ciento aproximadamente, lo que supone una brecha del 4,6 por ciento del PIB para el promedio de los países. Un elemento a considerar cuando se analiza el tema de la evasión es que América Latina cuenta con el porcentaje de economía

informal en relación al PIB más alto del mundo, el 43,4 del PIB frente al 30,4 de Asia y el 16,3 de la OCDE (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010). En el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el fraude promedio estimado es del 26,8 por ciento (Gómez Sabaini, 2010).

Aunque existen diferencias entre los países de América Latina<sup>9</sup>, la baja presión tributaria, entre las menores del mundo, la estructura sesgada hacia impuestos indirectos, que pagan en igual porcentaje ricos y pobres, y la elevada evasión y elusión fiscal, limitan la capacidad de respuesta de gran parte de los Estados de América Latina para llevar a cabo políticas fiscales redistributivas.

En lo que respecta a la recaudación, los ingresos tributarios de los gobiernos centrales (incluyendo cotizaciones a la Seguridad Social) en relación al PIB han pasado de un promedio del 14,1 por ciento en el período 1990-1992 hasta alcanzar un 18,6 por ciento de media en el periodo 2005-2007. Pese a esta evolución favorable, los países de la región recaudan poco, tanto si consideramos sus necesidades como su grado de

**Gráfico 1. Comparación de la presión fiscal en diferentes regiones del mundo como porcentaje del PIB.**



Fuente: CEPAL, 2010

Nota: el promedio de América Latina tiene cobertura a nivel del gobierno central, excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Costa Rica, que se refiere a Gobierno general.

<sup>9</sup> Si dividimos a los países por grupos en función de su carga tributaria, tendríamos que, para el año 2007-2008, Brasil (35,1) y Argentina (29,9) estarían en un primer grupo, con una carga tributaria más cercana a la media de los países de la OCDE. En un segundo grupo estarían aquellos países con una presión fiscal cercana al 20 por ciento, entre los que se incluirían Uruguay (23,2), Costa Rica (22,8), Chile (21,1), Nicaragua (21,9), Bolivia (20,9), Perú (17,3). En un tercer grupo se podría ubicar a Venezuela (15,6), Colombia (15,6), Panamá (16,5), Honduras (16,7), Paraguay (13,2) y la República Dominicana (15,5), con valores cercanos al 15 por ciento. Los países con la menor carga tributaria del continente serían México (9,8), Guatemala (12) y Haití (9,9).



São Paulo, Brasil. Fotografía: Javier Nieto.

desarrollo, ya que tan solo cuatro (Nicaragua, Bolivia, Brasil y Argentina) de los 19 países latinoamericanos presentan una presión tributaria elevada o compatible con su grado de desarrollo de acuerdo con el PIB per cápita. Aunque, como se ha dicho, hay diferencias importantes dentro de la región, la presión fiscal sigue por tanto siendo muy baja en la mayoría de los países y lejos de los niveles de la Unión Europea y de los países de la OCDE, y persiste un excesivo peso de la imposición sobre el consumo, lo que complica la equidad fiscal (ver gráfico 1) (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010).

Pero no solo los ingresos fiscales tienen muy poca capacidad redistributiva; tampoco se ha conseguido que el gasto público corrija, de manera efectiva, la desigualdad en la distribución de la renta. Aunque desde 2002 el gasto público total ha aumentado en la región, sigue siendo insuficiente al situarse en un 25 por ciento del PIB de promedio anual en el período 2002-2008, frente al promedio del 44 por ciento para los países de la OCDE, si bien el gasto público social ha ido ganando peso, llegando al 60 por ciento del gasto público total en América Latina en 2007. Además, mientras que en regiones como la Unión Europea, los impuestos y

transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos del Gini, en América Latina solo lo hacen en 2 puntos de dicho coeficiente (OCDE, 2009).

En este contexto, la transparencia durante todo el ciclo presupuestario es de gran relevancia, porque el presupuesto es la principal herramienta de los Gobiernos en la articulación de las políticas públicas y en él quedan plasmados las prioridades y los beneficiarios de las mismas.

Aunque en los últimos tiempos se ha promovido un mayor acceso público a la información sobre los presupuestos gubernamentales, la transparencia presupuestaria sigue siendo un importante desafío en muchos países de la región. Según el Índice de Presupuesto Abierto elaborado por la Organización No Gubernamental Internacional Budget Partnership, la mayor parte de los gobiernos centrales de América Latina hacen pública muy poca información de las actividades presupuestarias. Este aspecto dificulta la capacidad ciudadana de exigir al gobierno la rendición de cuentas acerca del manejo de los recursos públicos. Así, en 2009, tan solo Brasil y Perú proveían información presupuestaria "suficiente" en cantidad y calidad a sus ciudadanos.

No hay que olvidar que, si bien en los últimos años se ha avanzado en situar el problema de la corrupción pública en las agendas gubernamentales, la debilidad del Estado de Derecho<sup>10</sup> hace que persistan altos niveles de corrupción pública en muchos países. Conforme al Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional, en 2010 tan solo 4 países de América Latina y el Caribe estaban por encima de 5 en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a 10 (percepción de ausencia de corrupción).

Esta situación hace que sea necesario fortalecer los mecanismos de control y promover una mayor conciencia social, de manera que los ciudadanos, ya sea de forma individual o a través de los grupos organizados de la sociedad civil, se involucren en tareas de vigilancia del gasto a través de un mayor acceso a la información presupuestaria y poder conocer así el destino de los impuestos y evaluar el impacto de las políticas públicas.

## Cultura fiscal y satisfacción con la democracia en América Latina

Como se ha visto, el elevado fraude fiscal representa una enorme lacra para el desarrollo de los países de América Latina y para el adecuado funcionamiento

de sus democracias. Los estudios regionales de opinión del Latinobarómetro reflejan además que los ciudadanos de la región son muy conscientes de esta situación, ya que perciben que más de la mitad de la población (el 51 por ciento) no paga debidamente los impuestos que les corresponden. Es más, entre 1998 y 2008, el número de ciudadanos que no encuentra nada justificable evadir impuestos se redujo del 63 por ciento al 34 por ciento (PNUD, 2010).

El incumplimiento de las obligaciones fiscales es un fenómeno complejo que tiene que ver fundamentalmente con la falta de voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos y con la capacidad de las Administraciones tributarias para fiscalizar a los contribuyentes.

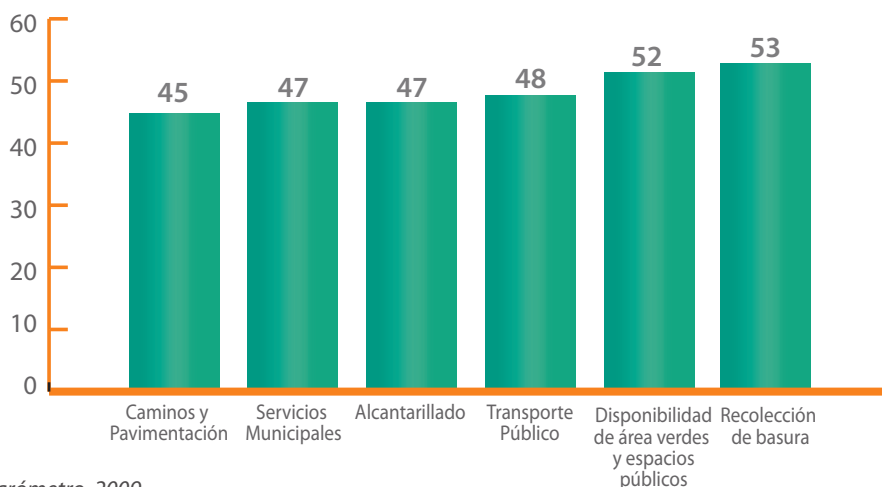
La evasión fiscal obedece en gran medida a una inadecuada socialización de valores éticos como la justicia social o la solidaridad, pero también está vinculada a la confianza interpersonal y a la confianza ciudadana en el funcionamiento de la democracia, en sus instituciones; a la percepción de la forma en que el Estado utiliza el dinero de los impuestos, y a la percepción de la posibilidad de sanción en un contexto de vigencia del Estado de Derecho.

En 2005, como promedio, tan solo el 21 por ciento de los ciudadanos de América Latina tenían “mucho” o “algo” de confianza en cómo el Estado utilizaba el dinero de sus impuestos (Latinobarómetro, 2005).

Las encuestas muestran que existe una baja satisfac-

### Gráfico 2. Satisfacción con los servicios públicos

Pregunta: ¿Diría Ud. que se encuentra muy satisfecho (1), más bien satisfecho (2), no muy satisfecho (3) o nada satisfecho (4) con la manera en que funcionan? Aquí solo “Muy satisfecho” y “Satisfecho”

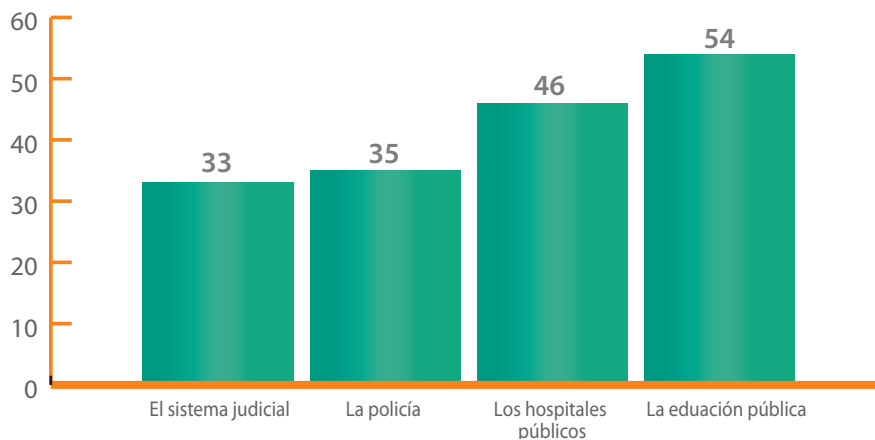


Fuente: Latinobarómetro, 2009.

<sup>10</sup> Según los indicadores del Banco Mundial, la situación del Estado de Derecho en gran parte de los países de América Latina está muy por debajo de la media mundial (Kaufmann, Kraay, y Mastruzzi, 2008).

### Gráfico 3. Satisfacción con los servicios del Estado

Pregunta: ¿Diría Ud. que se encuentra muy satisfecho (1), más bien satisfecho (2), no muy satisfecho (3) o nada satisfecho (4) con la manera en que funcionan? Aquí solo “Muy Satisfecho” y “Más bien satisfecho”



Fuente: Latinobarómetro, 2009.

ción con los servicios que presta el Estado como la justicia, la policía, los hospitales públicos o la educación y con servicios públicos específicos como la pavimentación, las zonas verdes y espacios públicos y el transporte público (ver gráficos 2 y 3) (Latinobarómetro, 2009).

El bajo porcentaje de los ciudadanos que considera que sus impuestos son utilizados de forma adecuada o que está contento con el funcionamiento de los servicios, pone de manifiesto que persiste una considerable percepción social negativa sobre la utilización de los recursos por parte del Estado, lo que sin duda contribuye a la débil aceptación social de los tributos.

Esta situación favorece que una parte de los ciudadanos considere que los gobernantes no cumplen con la misión que les fue encomendada cuando fueron elegidos en las urnas y, por lo tanto, se erosiona su sentimiento de culpa por su incumplimiento de la ley y porque no son solidarios con el resto de la población. Se genera entonces una cultura del incumplimiento y de la desconfianza, y el fraude fiscal se convierte en una situación socialmente aceptada porque se considera que existe un contrato social defectuoso (Estévez y Esper, 2008).

Sin embargo, no se puede obviar que el elevado fraude fiscal de América Latina tiene un importante impacto en los recursos disponibles por los Estados. No cabe duda de que perjudica a todos los ciudadanos, pero especialmente a aquellos que asumen sus responsabilidades sociales y cumplen correctamente sus obligaciones tributarias. Los que evaden impuestos se

benefician de derechos adquiridos sin ninguna contrapartida desde la vertiente de las responsabilidades (Delgado et al. 2005).

El problema, además, es que el cumplimiento de las obligaciones fiscales no es considerado por muchos latinoamericanos como un elemento central del ejercicio de la ciudadanía. Como muestran los datos del Latinobarómetro, predomina una concepción de la ciudadanía basada fundamentalmente en el ejercicio del voto (ver cuadro 1) y tan solo el 50 por ciento de la población consideraba en 2009 el pago de los impuestos como algo imprescindible en el ejercicio de la ciudadanía. Esta percepción era aún menor para el caso de “obedecer las leyes”, “ayudar a los nacionales que están peor que uno” o “participar en organizaciones políticas o sociales”.

El impago de los impuestos también parece estar vinculado de manera más general a la falta de cumplimiento con la legalidad por parte de los latinoamericanos (menos del 30 por ciento de los latinoamericanos considera que los de su nacionalidad cumplen las leyes “mucho o bastante”) y a la capacidad del propio Estado para hacerlas cumplir (Lagos, 2010).

Pero además, estas percepciones deben considerarse en un contexto más amplio y que tiene que ver con los sentimientos de pertenencia y confianza en la democracia y sus instituciones. Aunque los ciudadanos de la región consideran que la democracia puede tener problemas, un 76 por ciento la considera como la mejor forma de gobierno. Sin embargo, la satisfacción

### Cuadro 1. Las características de un ciudadano

Pregunta: ¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano?

	2007	2008	2009
Votar	71	72	75
Pagar impuestos	52	49	50
Obedecer las leyes	48	45	45
Ayudar a los nacionales que están peor que uno	37	38	41
Participar en organizaciones políticas	21	20	18
Participar en organizaciones sociales	15	13	13

Fuente: Latinobarómetro, 2008.

Nota: el cuadro incluye el porcentaje de respuestas afirmativas en cada tema. Se trata de respuestas múltiples, por lo que los porcentajes no suman 100.

con el funcionamiento de la misma es baja, con valores inferiores al 45 por ciento (ver gráfico 4). Lo mismo ocurre con la confianza en las instituciones políticas y del Estado. Además, en el conjunto de la región existe un bajo apoyo de los ciudadanos a las instituciones del Estado y una baja percepción de que el Estado garantiza una justa distribución de la riqueza (29 por ciento) (Latinobarómetro, 2009).

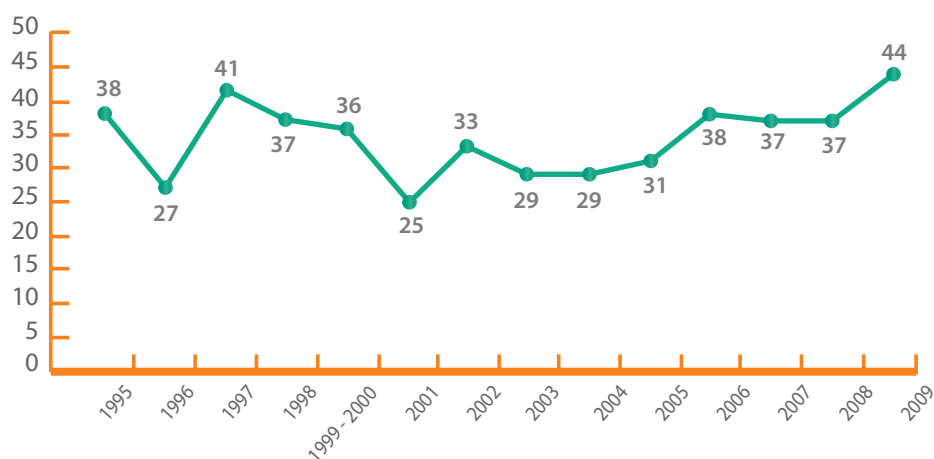
Existe un bajo porcentaje de latinoamericanos (23 por ciento) que en 2008 valoraba positivamente el funcionamiento del conjunto de las instituciones públicas. Esta valoración se ha mantenido prácticamente constante desde 2002 (21 por ciento). De manera más concreta, los partidos políticos, el Con-

greso y el Poder Judicial contaban con apenas un tercio o incluso menos del respaldo ciudadano (Latinobarómetro, 2007).

Por último, los datos del Latinobarómetro ponen también de manifiesto la existencia de una baja confianza interpersonal: menos del 25 por ciento de los latinoamericanos manifiesta que se puede confiar en la mayoría de las personas. La confianza interpersonal es un componente fundamental del capital social, y está muy asociada al apoyo al sistema político y a la cohesión social, a través de la promoción de la integración y la participación de todos en la vida económica y social (Ortega Castillo y Seligson 2007).

### Gráfico 4. Satisfacción de los ciudadanos con la democracia (1995-2009)

Pregunta: en general, ¿Diría Ud. que está "Muy satisfecho", "Más bien satisfecho", "No muy satisfecho" o "Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país? Aquí solo "Muy satisfecho" y "Más bien satisfecho".



Fuente: Latinobarómetro, 2009.

Como destaca el Latinobarómetro en su informe de 2009:

*“Los 18 países medidos viven en un clima de desconfianza que marca la cultura, las instituciones, la vida de las naciones. Así estos países no han avanzado en el tema de la integración, ni han desarrollado vínculos entre sus pueblos, como lo hicieron en su tiempo los países de la Europa central para formar lo que es hoy la Unión Europea”.*

## Cambio en la relación entre las Administraciones fiscales y los ciudadanos

Lo expuesto hasta aquí pone de relieve la complejidad del fenómeno fiscal en el contexto latinoamericano. Cuando las Administraciones tributarias, instituciones que han liderado los programas de educación fiscal, se enfrentan al dilema de cómo aumentar la recaudación, hay un dato contundente que no escapa a su análisis: del total de la recaudación tributaria, tan solo entre un 2 o 3 por ciento procede de las actuaciones de lucha contra el fraude fiscal, el resto, alrededor del 97-98 por ciento proviene de los ingresos efectuados por los contribuyentes en las autoliquidaciones presentadas voluntariamente. Ante esta situación, parece lógico que las Administraciones tributarias, preocupadas por mejorar la recaudación tributaria total, otorguen una elevada importancia a las estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Para ello es necesario modificar su relación con los contribuyentes, quienes deben ser considerados como sus aliados fundamentales. Las Administraciones tributarias que persiguen ser eficientes, modernas y cercanas a las necesidades de los ciudadanos deben prestarles mejores servicios y promover actuaciones de educación cívico-tributaria (Díaz Yubero, 2003).

En definitiva, la transformación cultural debe comenzar en las propias Administraciones tributarias, las cuales no solo deben cumplir con sus funciones tradicionales de manera transparente y eficiente, sino ir más allá y liderar el proceso de transformación de la cultura fiscal ciudadana. No pueden basar su relación con los contri-

buyentes simplemente en la coacción, que además tiene un importante coste, necesitan transmitir por qué son importantes los impuestos y qué hace el Estado con ellos, y articular espacios para la reflexión sobre la contribución de la fiscalidad a la cohesión social.

De esta forma, en los últimos tiempos se ha producido un cambio de paradigma en la atención al contribuyente y las Administraciones tributarias han mejorado la comunicación con el ciudadano para intentar conocer sus necesidades y brindarle un mejor servicio y atención para facilitar que cumpla sus obligaciones fiscales.

Esta evolución es de gran relevancia, ya que en la región ha predominado y sigue en gran medida prevaleciendo una visión de las Administraciones tributarias como agentes coactivos y represores y una carencia de “rostro amigo” de esta institución (Ruesga y Carballo, 2007: 82).

Este cambio en la relación fisco-contribuyente ha allanado el camino para que las Administraciones tributarias dieran un paso más e incluyeran la educación fiscal entre sus líneas de actuación, convirtiendo el cumplimiento fiscal en una cuestión de ciudadanía, en un elemento esencial de los valores que sustentan la convivencia democrática. Como señalaba el que fuera Administrador Federal de Ingresos Públicos de Argentina, Alberto Abad:

*“(...) nosotros... cambiamos el “tanquecito y el sabueso” (logos de campañas publicitarias basadas en la coacción) por un programa de educación tributaria, y al contribuyente le ponemos alfombra roja. Para nosotros, un peso recaudado por persuasión vale el doble que uno recaudado por fiscalización. A nadie le gusta pagar impuestos; pero podemos lograr que se pague con sentido de la responsabilidad social: aquel que tiene más tiene que contribuir para el que tiene menos, por un tema de justicia y solidaridad. La administración pública, el Estado en general, tiene que reconciliarse con la sociedad. En una sociedad que funciona bien, el Estado tiene que regular intereses en conflicto y nosotros tenemos que fiscalizar y dar servicio (...)”<sup>11</sup>.*

Así, la educación fiscal no se entiende como una estrategia dirigida a aumentar la recaudación, sino como una herramienta para lograr entre todos la construcción de una sociedad más justa. Este aspecto, y el én-

<sup>11</sup> Parati online, “Entrevista a Alberto Abad”, 31 de enero de 2006. <<http://www.parati.com.ar/nota.php?ID=8164>> [Consulta: 1 marzo 2010].

fasis en los más jóvenes, marcan una ruptura con las estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y hace que sea necesario contar con herramientas pedagógicas específicas que escapen a las prácticas y estrategias cotidianas de los Ministerios de Hacienda y que requiere un acercamiento y entendimiento con los Ministerios de Educación. No hay que olvidar que la conducta fiscal requiere de una socialización desde edades tempranas:

*“El comportamiento tributario de los ciudadanos en las sociedades democráticas es, en esencia, un producto social derivado de la educación. Es decir, la ética fiscal, el comportamiento fiscal correcto se aprende. Las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo en una sociedad democrática. La educación fiscal ha de ser considerada como una parte de la educación democrática en valores cívico-constitucionales” (Díaz Yubero, 2008).*

El servicio al ciudadano y la educación están por tanto en la raíz de la inclusión de este tipo de programas en la agenda de las Administraciones tributarias de América Latina. La educación cívico tributaria o fiscal se convierte así en una línea estratégica encaminada a fomentar una mayor cultura fiscal a través de acciones educativas y formativas en valores, que tienen como principales destinatarios a los más jóvenes. El análisis de la justificación y objetivos de los programas o actuaciones de educación fiscal de los países de la región ponen de manifiesto cómo se vincula el pago de los tributos a la necesidad de que el Estado pueda velar por el bien común y fomentar una mayor participación, cooperación, honestidad y solidaridad ciudadana. La cuestión fiscal se convierte así en un elemento primordial en los esfuerzos para reformar y sanear las democracias contemporáneas, en un camino para reducir la escisión entre derechos y obligaciones.

Sin embargo, el camino para que se produzca este desenlace no ha sido ni es nada fácil. Las personas al frente de las Administraciones tributarias no discuten la importancia de fomentar la cultura fiscal en la ciudadanía, pero no es fácil que tomen la decisión de cruzar la línea que separa las típicas estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario dirigidas de manera exclusiva a los contribuyentes (servicios de atención presenciales, telefónicos, a través de Internet, programas de ayuda, campañas de comunicación, etcétera); dediquen recursos humanos y materiales para que se eduque sobre estos temas en las escuelas, y se sienten a conversar con representantes de los Ministerios de

Educación a tal efecto. En casi todos los países se han necesitado años de sensibilización para que finalmente estos programas se puedan abrir paso, primero en los Ministerios de Hacienda y, años más tarde, forjarse un marco de colaboración con los Ministerios de Educación y otras instituciones del Estado.



Servicios de atención al contribuyente de la Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay (SET).

## Objetivos y temática de los programas de educación fiscal

Los programas de educación fiscal buscan por lo general instalar en el debate nacional la temática fiscal enfatizando la importancia social de los tributos y de la adecuada orientación del gasto público en beneficio de todos. Asimismo, persiguen potenciar el respeto por lo público, que se reconozca el papel del Estado y fomentar la participación ciudadana en defensa de las garantías constitucionales.

La enseñanza de la educación fiscal no se centra exclusivamente en explicar a los alumnos y alumnas o a la población en general por qué se deben pagar los impuestos, sino que intenta lograr el desarrollo de actitudes de responsabilidad y compromiso frente al bien común y a las normas que regulan la convivencia. La forma de abordar la temática en las aulas es diversa pero, por lo general, los diferentes programas incorporan elementos relacionados con valores, ciudadanía y cultura fiscal y responden a una presentación que, de manera didáctica, facilita la comprensión de los contenidos.

El eje primordial es la formación en valores, normas y actitudes propios de la vida democrática. Con la educación en valores se pretende que los más jóvenes construyan una posición crítica, no una posición que les haya sido impartida de forma dogmática. Se trata de que en el ámbito de socialización que representa la escuela, los alumnos puedan poner en práctica su capacidad de decidir libremente tomando en cuenta sus propios intereses individuales y los intereses colectivos, ya que la solidaridad social es la base filosófica del pago de los impuestos. La enseñanza de la ciudadanía es clave a la hora de comprender la cultura fiscal de un país, es importante que se relacionen derechos y deberes de los ciudadanos en la construcción de la democracia. La cultura fiscal debe ser entendida como un componente más de la formación ética y ciudadana para formar ciudadanos conscientes del rol social que cumplen los tributos y de la importancia de la transparencia y la adecuada gestión del gasto público. Así, la educación fiscal tiene como objetivo desarrollar actitudes que favorezcan un comportamiento tributario acorde con los valores éticos. La educación en valores y la convivencia democrática apuntan al desarrollo de la conciencia tributaria de los alumnos, para que puedan orientarse de manera racional y autónoma en aquellas situaciones en que los intereses personales y colectivos entren en conflicto (Albajari et al. 2006).

Para esclarecer los valores imperantes en los grupos de docentes que asisten a las capacitaciones se utilizan técnicas de clarificación de valores, dilema moral y se trabajan los diferentes conceptos. Se analizan artículos de periódicos, revistas o vídeos en los que están presentes derechos y deberes, normas y leyes ciudadanas (incluidas las tributarias) haciendo referencia a la necesidad de financiamiento del Estado. Al llegar al eje de cultura fiscal ya se han trabajado tantos conceptos que resulta sencillo advertir la importancia del tema dentro de un contexto más amplio y los propios docentes destacan su relevancia. La comprensión por parte de los educadores fiscales de esta articulación conceptual es imprescindible para entender el marco teórico necesario donde se construyen los contenidos de esta disciplina.

Así, entre los contenidos de la educación fiscal incluidos en los materiales didácticos escolares de los países de la región, se pueden señalar, entre otros, aspectos relacionados con el respeto por lo público, la honestidad, la solidaridad, la cooperación para la financiación de las necesidades comunes, el rol del ciudadano en relación con los derechos y las obligaciones, los tipos

de impuestos, nociones básicas sobre el ciclo presupuestario, el destino de los fondos públicos, la relevancia de la emisión de los comprobantes de pago, la función de la Aduana, la prevención de la piratería o la importancia de economía formal.

Todo esto dentro de la educación en valores y ciudadanía de cada país. Obviamente la complejidad en el tratamiento y profundización de los temas varía en función de la edad de los destinatarios.

Por supuesto, no se obvia la discusión de las normas y leyes que regulan la convivencia democrática insistiendo en la posibilidad de proponer normas más justas y solidarias, trabajando la argumentación, siempre desde el conocimiento inicial de lo existente, y su sentido. Una vez que se conoce el marco normativo fiscal, es posible discutir sobre su contenido, advirtiendo el grado de equidad de los sistemas, para poner en discusión nuevos enfoques, más justos. Es deseable que esto se dé en un marco de respeto y libertad, propio del trabajo pedagógico.

Cabe subrayar que, si bien inicialmente estos programas, bajo el liderazgo de las Administraciones tributarias, se han centrado sobre todo en la parte tributaria (vertiente de ingresos), de forma progresiva comienzan a abordarse elementos relacionados con el ciclo presupuestario y el conocimiento de las instituciones encargadas de velar por la adecuada gestión de los recursos públicos.

Brasil es el país que más ha trabajado los temas de vigilancia social del gasto. No hay que olvidar que si bien el país sudamericano cuenta con una presión fiscal del 35,1 por ciento del PIB (2007-2008), cercana a la media de los países de la OCDE, los ciudadanos perciben que no se utiliza adecuadamente el dinero de los impuestos, por lo que la educación acerca de la gestión democrática de los recursos públicos ha cobrado un papel central en su Programa Nacional de Educación Fiscal. Así, en las acciones formativas se persigue potenciar el seguimiento ciudadano en la gestión de los recursos públicos, lo cual incluye la enseñanza de los mecanismos existentes para la participación ciudadana y la creación de los cauces para denunciar posibles irregularidades que permitan prevenir la corrupción y mejorar la calidad del gasto.

## Destinatarios de los programas de educación fiscal

Los principales destinatarios de los programas de educación fiscal de América Latina han sido la población infantil y juvenil. Ello obedece a que es un segmento de la población que se encuentra en un momento clave de socialización y conformación de su conciencia fiscal. Esto conlleva que toda la comunidad educativa (profesores, autoridades educativas y padres) sea también beneficiaria indirecta de las actuaciones de educación fiscal, ya que su mediación es fundamental para el éxito de los programas.

Los grupos que han recibido una mayor atención han sido los estudiantes de primaria y secundaria. Se trata de edades propicias para el trabajo y reflexión sobre los valores y los derechos y obligaciones ciudadanas. Una vez que se han consolidado las actuaciones con estos grupos, los diferentes programas han comenzado a trabajar con jóvenes de bachillerato, educación técnica y educación superior, aunque en la mayoría de los casos se trata todavía de acciones muy incipientes. No hay que olvidar que son grupos de gran relevancia por su cercana incorporación al mercado de trabajo de cada país, ya sea en el ámbito de la economía formal o en la economía sumergida.

Pese a que no han sido sus destinatarios naturales, los programas no han dejado totalmente de lado el trabajo con adultos, ya sea dentro de las propias Administraciones fiscales, o del conjunto de la población. En el primer caso, parece lógico que si desde las Administraciones tributarias se quiere liderar la transformación de la cultura fiscal se comience primero por una transformación de las conductas dentro de las propias instituciones del Estado. Así, algunos países realizan charlas a funcionarios y capacitaciones encaminadas a reforzar su sentido de pertenencia a la institución y sensibilizar acerca de la relevancia de la educación fiscal para el bienestar de la población. De esta forma, los programas incorporan a los funcionarios de la propia institución como voluntarios en acciones formativas de docentes o incluso para que visiten directamente los centros escolares.

En este último caso, La Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP) es pionera con el programa "Papás y mamás de la AFIP van a la escuela", creado en una de las regiones del país y luego replicado en el ámbito nacional. A través de esta iniciativa, los funcionarios de la AFIP acuden a los centros educativos de sus hijos o familiares a contar de una manera amena y divertida en qué consiste su trabajo y la importancia de éste para el bienestar del país. El objetivo último es propiciar la par-

ticipación de los integrantes la Administración Tributaria en las acciones de cultura fiscal. Para ello, los funcionarios involucrados utilizan juegos transportables.

Chile, El Salvador y Costa Rica han puesto en marcha programas similares siguiendo el modelo argentino. En El Salvador, además, los integrantes de la Unidad de Educación Fiscal realizan charlas de sensibilización a los propios funcionarios de Hacienda y se han realizado jornadas de puertas abiertas para que los funcionarios, tanto de Hacienda como de otras instituciones del Estado, puedan visitar junto a sus hijos y familiares el espacio de juegos de educación fiscal RecreHacienda.

En abril de 2010 la Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana (DGII) lanzó una iniciativa parecida, "La DGII va a la escuela", en la que empleados de la institución realizan charlas educativas en los centros escolares de sus hijos a partir del quinto curso de primaria y de bachillerato. La institución dominicana también colabora con las asociaciones empresariales, Cámaras de Comercio y Producción, y con los gremios profesionales impartiendo talleres, charlas y cursos de capacitación, bajo la premisa de que muchos sectores no cumplen adecuadamente con sus obligaciones fiscales por desconocimiento o poca formación y concienciación en estos temas.

Promover acciones de cultura fiscal para el conjunto de la población plantea importantes dificultades. No hay que olvidar que se trata de colectivos que ya han sido fiscalmente socializados y, por lo tanto, resulta complicado cambiar su conducta. Se trata además de un grupo meta muy amplio que implica costes y canales de comunicación de masas que son costosos y difíciles de articular. Sin embargo, en los últimos tiempos algunos países han logrado promover interesantes iniciativas con adultos en el ámbito local (ver Parte III del presente libro).

En ciudad de Bogotá en Colombia, las diferentes actuaciones de cultura tributaria promovidas desde la Alcaldía y la Secretaría de Hacienda del Distrito fueron la base para generar entre la población sentimientos de pertenencia, solidaridad y corresponsabilidad en la financiación del desarrollo y la calidad de vida en la ciudad. En 15 años se logró un avance espectacular en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y una mejora progresiva de la calidad fiscal y financiera de la ciudad, que ha tenido una clara incidencia en los servicios sociales y públicos. De esa forma se consiguió cerrar el círculo entre derechos y obligaciones.

En Brasil, el Observatorio Social de Maringá, promovido desde la sociedad civil y que cuenta con el apoyo del

Programa Nacional de Educación Fiscal, ha tenido como destinatarios a los principales conformadores de opinión de la sociedad: empresarios, jueces, periodistas y funcionarios públicos, entre otros. Gracias a la labor de vigilancia, sensibilización y movilización de todos los actores de la comunidad, se ha logrado un importante ahorro en licitaciones y un mejor uso de recursos públicos, gracias a un cambio en el comportamiento de los funcionarios de las instituciones municipales.

Entre octubre de 2009 y febrero de 2010, se llevó a cabo un Curso de Educación Fiscal y Ciudadanía en el marco del Programa de Educación Fiscal del Estado brasileño de Ceará. El curso fue concebido como una campaña de movilización del conjunto de la población para activar el ejercicio de la ciudadanía fiscal. En el mismo hubo 36.190 inscripciones y a través de la colaboración con el Grupo de Comunicación O Povo se realizaron acciones en prensa, radio, televisión e Internet.

Estas experiencias del ámbito local merecen una especial atención, ya que pueden mostrar caminos viables para el trabajo de la educación fiscal con adultos.

Por último, cabe también destacar cómo la presencia de los programas de educación fiscal en ferias o espacios de ocio, a los que los más jóvenes acuden acompañados de sus familiares o amigos, constituye también una forma indirecta de sensibilización de los adultos.

## Estrategias de los programas de educación fiscal: institucionalización en los Ministerios de Hacienda

Al hablar de actores de educación fiscal en América Latina conviene distinguir entre los protagonistas, es decir, los que llevan adelante las iniciativas, y los aliados

que los apoyan desde otras instituciones del Estado o desde la sociedad civil o las empresas privadas.

Aunque cada estrategia puede aportar elementos innovadores y positivos, para que la educación fiscal pueda tener un verdadero impacto en la población debe erigirse en una política de Estado. En este sentido, el punto de partida de los programas ha sido intentar institucionalizar la educación fiscal en los Ministerios de Hacienda, lograr los recursos humanos y económicos necesarios, y la profesionalización de las personas implicadas.

En este proceso ha sido necesario brindar estrategias didácticas para que los trabajadores de las Administraciones tributarias puedan apoyar a los Ministerios de Educación en el ámbito escolar y, asimismo, facilitar la generación y la difusión de la cultura fiscal dentro de los propios Ministerios de Hacienda.

Aunque casi todas las Administraciones tributarias de la región han realizado en la última década iniciativas relacionadas con la educación tributaria o fiscal, la creación de programas estructurados y la dotación de personal con dedicación plena, salvo en los casos de Brasil (1996) y Argentina (1998), es todavía muy reciente. Sin embargo, de forma progresiva los Ministerios de Hacienda han ido incorporando profesionales y áreas a estas tareas. La educación fiscal ya es considerada como una línea de actuación en las Administraciones tributarias de México (1997) Ecuador (2002), Bolivia (2003), Perú<sup>12</sup> (2005), Guatemala (2005), Uruguay (2005), República Dominicana (2006), Chile (2006), Honduras (2007), El Salvador (2008), Paraguay (2008) y Costa Rica (2009).

De esta forma, en los últimos cinco años, se ha producido una proliferación muy importante de programas nacionales estructurados. Mientras que en el año 2004 había tan solo cuatro programas, en 2010 el número era ya de 13<sup>13</sup>. Además, ya hay nueve países que cuentan con recursos humanos plenamente dedicados a

<sup>12</sup>Cabe destacar que en Perú el Programa se inicia en 1993 con mucho ímpetu hasta 1997, año en el que tiene lugar una reestructuración y se disuelve la unidad organizadora. Desde 1998 hasta 2003 se continúa con ciertas acciones como Encuentros Universitarios, elaboración de materiales y otras. A comienzos de 2005 se organiza como Proyecto Operativo Institucional y se le brinda recursos humanos y presupuestarios. Desde esa fecha hasta la actualidad es cuando el programa ha avanzado más.

<sup>13</sup>Nicaragua, Venezuela, Panamá y Colombia, aunque en el pasado han realizado alguna actuación sobre esta temática, no cuentan en la actualidad con un programa de educación fiscal. No obstante, en el caso de Colombia se han dado iniciativas de carácter municipal o distrital ejecutados en importantes ciudades como Bogotá, Medellín o Pereira, algunas de las cuales han generado resultados positivos (Meza, 2009). En la actualidad la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación (OEI) y de la Dirección General de Impuestos Internos de El Salvador (DGII) está dando pasos importantes para articular un programa de educación fiscal.

estos temas, lo cual es sin duda un importante paso. Cabe subrayar, no obstante, que los recursos humanos y materiales destinados a la educación fiscal son por lo general bastante reducidos y existen diferencias importantes entre los diferentes programas.

La dependencia en las que están ubicados los programas o iniciativas dentro de las Administraciones tributarias es diversa. En países como Argentina, Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Paraguay, las estrategias de educación fiscal se llevan a cabo desde las áreas de los servicios de atención o asistencia al contribuyente. En El Salvador, la Unidad de Educación Fiscal, creada en noviembre de 2008, depende directamente del Director/a General de Impuestos Internos.

En Chile, el programa es coordinado desde la Oficina de Comunicación y Marketing, que es parte de la Subdirección de Administración del Servicio de Impuestos Internos (SII). En Perú, el programa de cultura tributaria es gestionado desde la División de Extensión Académica del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera, que es la institución encargada de la capacitación dentro de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

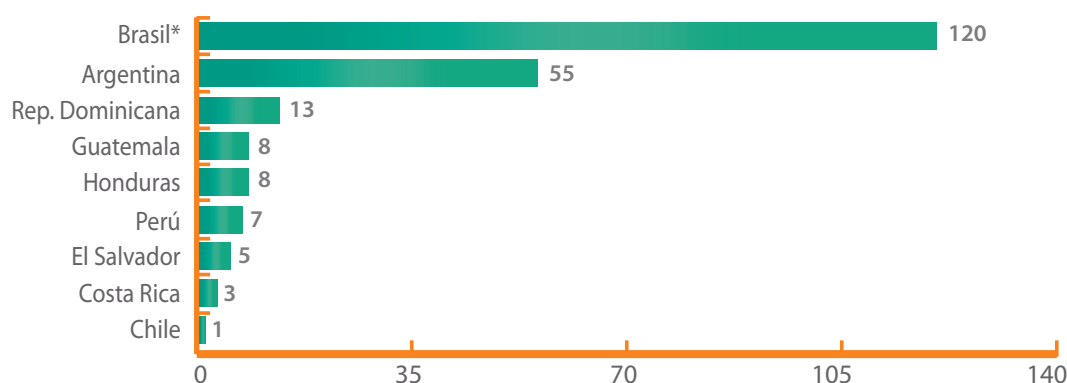
Brasil es el único país de América Latina en el que, si bien juega un papel relevante, su programa no es coordinado por la Administración tributaria (Receita Federal), sino por la Escuela de Hacienda Pública (ESAF). Ello obedece a que desde el principio el programa incluyó a diferentes instituciones del Estado, tanto de la

parte de ingreso como de gasto y control, y se decidió la conveniencia de que la institución gestora del mismo fuera la ESAF.

Los países que cuentan con estructuras específicas y recursos humanos plenamente dedicados tienen programas de educación tributaria o fiscal más sólidos. No cabe duda de que los recursos humanos y materiales son por lo general insuficientes para acometer una transformación social tan compleja. No es lo mismo la dedicación parcial que completa, ya que la temática requiere un grado de compromiso y desarrollo tan importante como las demás disciplinas que la Administración atiende. Brasil y Argentina son los países con más recursos humanos dedicados a la educación fiscal. En el resto de países, salvo la República Dominicana, ninguno supera la decena (ver gráfico 5). En Paraguay, Uruguay, Ecuador y México las tareas de Educación Fiscal las llevan a cabo funcionarios que compatibilizan sus funciones cotidianas con estos temas.

La inserción en los planes escolares de estudio de los Ministerios de Educación, la capacitación de formadores para que repliquen las acciones formativas a mayor escala, el apoyo de voluntarios o la utilización de las nuevas tecnologías como efecto multiplicador, se convierten en estrategias fundamentales para paliar las carencias de personal y recursos económicos y lograr un mayor impacto en las actuaciones. Cabe destacar, no obstante, la enorme relevancia en el diseño de una política de apoyo de voluntarios o personal universitario en prácticas. Así, por ejemplo, la Unidad de Edu-

**Gráfico 5. Recursos humanos dedicados a tiempo completo en los programas nacionales de educación fiscal (2010)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de consultas a los diferentes responsables de los programas.

\*El dato de Brasil se refiere al ámbito federal e incluye los recursos humanos de la Secretaría de Hacienda de Educación, la Receita Federal, la Secretaría de Presupuesto Federal, el Ministerio de Educación, la Contraloría General de la Unión, la Procuraduría General de la Hacienda Nacional y la Secretaría del Tesoro Nacional.

cación Fiscal de El Salvador cuenta con el apoyo de 25 estudiantes de horas sociales, 14 de los cuales son de la licenciatura de Ciencias de la Educación. Del mismo modo, en Perú, la SUNAT recibe el apoyo de cinco estudiantes en prácticas (tres educadores y dos comunicadores).

Por lo general los recursos humanos dedicados a la educación fiscal se dividen en áreas de educación formal, no formal o informal, y suelen tener también algún profesional dedicado en mayor medida a tareas de comunicación, materiales didácticos y portales en Internet. El perfil es diverso: pedagogos, tributaristas, diseñadores gráficos, comunicadores, e incluso actores y profesores de educación física y de teatro.

Además, en varios países existen grupos de formadores dentro de los Ministerios de Hacienda que, de forma voluntaria, y previamente capacitados, ayudan a tiempo parcial en las labores de educación fiscal. Así, en El Salvador, junto al apoyo pedagógico de los estudiantes de horas sociales, diez formadores voluntarios de la plantilla del Ministerio de Hacienda apoyan a la Unidad de Educación Fiscal en los cursos libres para docentes y en el Diplomado en Educación Fiscal que realizan con el Ministerio de Educación.

En el caso de Argentina, los formadores del Departamento de Educación Tributaria han capacitado a formadores docentes universitarios y de educación terciaria que toman a su cargo la capacitación de profesores con el sistema de formación de formadores, método que supera ampliamente los números que se lograban con la capacitación directa y que, además, garantiza que los profesores se apropien de los contenidos. Asimismo, en todo el país se cuenta con un equipo de 31 agentes de la institución, denominados “referentes de educación tributaria”, que desarrollan junto a sus funciones cotidianas todas las estrategias del programa, y son la cara visible de la institución para el contacto con docentes y alumnos y las actividades culturales y recreativas que se llevan a cabo. Chile también cuenta con 23 funcionarios que apoyan en las diferentes acciones de educación fiscal.

En Brasil trabajan en el ámbito federal 120 personas a tiempo completo en el Programa Nacional de Educación Fiscal. Aunque no se dispone de la información correspondiente, los diferentes Estados y municipios también cuentan con personal propio dedicado plena o parcialmente. En el país sudamericano existe un Convenio de Cooperación Técnica entre la Unión, Estados y el Distrito Federal (septiembre de 1996) y se

permite que cada Estado o municipio pueda tener su propio programa. Así, por citar algún ejemplo, en el Estado de Ceará, la Cédula de Educación Fiscal de la Secretaría de Hacienda cuenta con ocho personas plenamente dedicadas a la educación fiscal. En el Estado de Rio Grande do Sul existen más de 40 municipios con actuaciones de educación fiscal. Dentro del municipio de Esteio, de este mismo Estado, el Grupo de Educación Fiscal cuenta con dos funcionarios públicos municipales, dos de Hacienda y dos de Educación que compaginan sus tareas con los trabajos de sus Secretarías/Departamentos.

## Estrategias de educación fiscal: la alianza con los Ministerios de Educación

El segundo gran desafío de los programas de educación fiscal ha sido lograr la implicación de los Ministerios de Educación. Sin la participación de éstos, el impacto de los programas y su sostenibilidad es muy limitado. No hay modo de entrar a la escuela si el área educativa no acepta y valora los contenidos. Por eso, son deseables los acuerdos con Educación, discutir conjuntamente el enfoque, los contenidos y los ejes de trabajo.

La articulación de alianzas sólidas entre ambos ministerios es complicada y normalmente se han ido produciendo de forma progresiva tras años de colaboraciones puntuales y desencuentros. En otras ocasiones las Administraciones Tributarias han trabajado estos temas por su cuenta al margen de Educación, pero no es aconsejable ni conveniente hacerlo de ese modo.

En la raíz de la falta de entendimiento está la desconfianza inicial por parte de Educación y el sentimiento de que otra institución, sin experiencia docente, quiere interferir en su ámbito pedagógico, y el temor de que la enseñanza de estos temas suponga a las instituciones educativas una mayor inversión en recursos humanos y materiales. Además, la educación en temas fiscales no es una prioridad de los Ministerios de Educación, que ya afrontan fuertes desafíos. En las entrevistas o reuniones de trabajo es común escuchar la expresión “tengo que enseñar a leer y escribir, la educación fiscal está al menos en décimo lugar”. En otras ocasiones, el desencuentro viene motivado por



*Escolares peruanos con material de educación fiscal.*

problemas en la calidad de los productos o materiales que ofrece el Ministerio de Hacienda y que Educación considera inadecuados.

Sin embargo, la educación fiscal no es un tema ajeno a la formación ciudadana. Se trata de discutir temas fiscales en el aula, con el objeto de instalar la temática y abrir el debate, para pensar entre todos una sociedad más justa. Pero estos temas no pueden proponerse aislados de los planes escolares de estudio, sino que es conveniente articularlos dentro del normal desarrollo de las clases de Formación Ética y Ciudadana, o como parte de Geografía Económica, o de Historia de las Civilizaciones, por citar algunos ejemplos. Cada país podrá ver de qué manera abordar estos contenidos conforme al diseño curricular. Lo que ocurre es que no se piensa que los tributos o los temas presupuestarios se puedan abordar de una forma amena y entretenida y no se tiene conciencia de que están en el centro de los valores y del marco de convivencia democrática. Cuando Hacienda es capaz de transmitir este hecho, y de demostrar que cuenta con recursos humanos multidisciplinarios y capacitados, con recursos materiales para apoyar a Educación en estos temas, al tiempo que

ofrece herramientas pertinentes y atractivas, el entendimiento entre ambas instituciones se acaba produciendo.

En ocasiones, aunque no se consigue insertar la educación fiscal en los planes de estudio, muchos programas ofrecen la materia como una formación complementaria (educación no formal), sin reflejo en la calificación curricular académica o como una actividad extraescolar. Esta opción plantea como gran inconveniente la necesidad de un mayor esfuerzo en cuanto a alcance e impacto, y la necesidad de colaborar de manera individualizada con los profesores y con los responsables de los centros educativos. Ante la imposibilidad de lograr acuerdos con los Ministerios de Educación en el ámbito formal, ésta ha sido en muchos países la antesala para años después incluir estas enseñanzas en los planes escolares de estudio.

Más allá de la enseñanza formal en el aula, la educación fiscal también se puede desarrollar a través de estrategias de carácter informal cuando éstas se llevan a cabo en ámbitos no docentes y que no tienen ninguna calificación ni trascendencia oficial. Por citar algunos

ejemplos, muchas actuaciones de educación fiscal se realizan en ferias, exposiciones, museos; o bien en obras de teatro, en series de televisión, en publicaciones juveniles, mediante juegos en lugares de ocio o centros comerciales, concursos, etcétera.

Para que estas estrategias sean sólidas y constituyan un importante complemento a las acciones de carácter formal, deben ser diseñadas por especialistas y ser sistemáticas en el tiempo. Son muy útiles e interesantes ya que ponen en juego la libertad y la creatividad, aunque también presentan algunos inconvenientes en cuanto al alcance, duración del impacto y mantenimiento e interpretación del mensaje.

Así, la educación formal, no formal o informal engloba todo el universo educativo. Pueden usarse distintos criterios para clasificar los tipos de educación, pero es habitual que la línea que separa estas categorías esté bastante difuminada.

Para ello, es importante que los formadores de Hacienda cuenten con experiencia y metodologías probadas y sólidas, lo que requiere brindar estrategias didácticas para que los trabajadores de los Ministerios de Hacienda sean considerados como actores válidos para apoyar a los Ministerios de Educación en el ámbito escolar.

En la actualidad, aunque casi todos los programas cuentan con algún tipo de actuaciones de educación fiscal en el ámbito escolar, son siete los países de América Latina (El Salvador, Argentina, Perú, Honduras, Guatemala, la República Dominicana y Paraguay) que incluyen y desarrollan temas de educación fiscal en los planes oficiales de estudio.

En Perú, la SUNAT tiene un convenio con el Ministerio de Educación que permite que se ejecuten actividades en todas sus sedes descentralizadas, Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local. La educación fiscal está incorporada en el currículo de primaria y secundaria. Los contenidos de ciudadanía y tributación se encuentran en el área de Personal Social en primaria y en el de Formación Ciudadana y Cívica de secundaria, en ambos casos en todos los grados.

En El Salvador se logró en 2008 una sólida alianza entre los Ministerios de Hacienda y Educación. Gracias a esta colaboración, han sido incluidos, por primera vez, diversos temas relacionados con la educación fiscal en los planes de estudio para escolares de 1º a 6º de edu-

cación media, tercer ciclo (7º, 8º y 9º) y Bachillerato (1º y 2º año) del Plan Nacional de Educación. Dentro de la oferta formativa para el desarrollo profesional docente a nivel nacional se creó un curso libre sobre educación fiscal que comenzó en febrero de 2009 y que está dirigido a docentes de los estudios de bachillerato.

Guatemala cuenta desde 2008 con la inclusión de temas de cultura tributaria en el Currículo Nacional Base de cada uno de los niveles del sistema educativo (Primaria, Secundaria y Diversificado).

En Argentina se capacita a docentes de primaria y secundaria, y se imparte formación de formadores para multiplicar la llegada a las aulas. La estructura del área plantea educación formal (en la escuela y con los Ministerios), no formal (en los espacios de juego y recreación, fuera del ámbito escolar) y la producción de materiales didácticos para apoyar las diversas estrategias, y para que los niños los aprendan sin intermediación adulta. En el ámbito de la educación formal se han incluido los contenidos en el currículo de varias provincias y en las recomendaciones curriculares prioritarias a nivel nacional.

En Honduras los contenidos de educación fiscal han sido ubicados en los diferentes bloques de las áreas del conocimiento del Diseño Curricular Nacional para la educación Pre-básica y Básica: Área de desarrollo Personal y Social (Pre-básica); Área de desarrollo con relación al entorno; Área de desarrollo de la comunicación y representación; Área de Ciencias Sociales (Básica); Área de Matemáticas; Área de Comunicación-Español, Educación Artística e Inglés; Área de Ciencias Naturales.

En Paraguay, tras dos años de colaboración no formal entre la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), ambas instituciones firmaron un convenio en 2010 para que desde 2011 todas las instituciones públicas y privadas del país desarrollen en el Tercer Nivel de Educación Escolar Básica nociones de Cultura Tributaria.

En los países en los que la educación fiscal no está incluida en el diseño curricular, es habitual que los contenidos de cultura fiscal tengan un carácter transversal para que puedan vincularse con las diferentes asignaturas y temáticas de los planes escolares de estudio.

Así, en México los contenidos de cultura tributaria para la enseñanza primaria, secundaria y bachillerato, son diseñados e impartidos por el propio personal del

Servicio de Administración tributaria (SAT) y no por los docentes del Ministerio de Educación. Los materiales son complementarios pero guardan relación con los contenidos de los planes oficiales de estudio para una mejor articulación en el aula.

En Brasil, si bien la temática es abordada de forma transversal en las más diversas disciplinas, y los docentes cuentan con materiales didácticos de calidad y una importante oferta formativa, promovida desde la ESAF, la enseñanza de la Educación Fiscal en el aula no es obligatoria. En abril de 2010 se dio un importante avance cuando la Conferencia Nacional de Educación Fiscal (CONAE) votó, y de forma mayoritaria, una propuesta que garantiza que los contenidos de Educación Fiscal para la Ciudadanía sean parte del plan de estudios obligatorio en la formación de los profesionales de la educación en todos los niveles educativos.

En Chile, desde el portal <http://www.siieduca.cl/> del servicio de Impuestos Internos (SII) se promocionan diferentes actividades de cultura tributaria y formación ciudadana de carácter transversal exigidas por el Ministerio de Educación en sus programas. Los profesores cuentan con elementos útiles para planificar sus clases y acceder a conceptos básicos sobre impuestos. Si bien estos recursos han sido financiados por el SII, todos los materiales han sido validados por la institución educativa.

En Uruguay, la Administración Nacional de Educación Pública y la Dirección General Impositiva celebraron en octubre de 2006 un Convenio Marco de Cooperación para la realización conjunta de programas educativos con el objetivo de promover la cultura tributaria en las escuelas. Dicha colaboración ha incluido actividades de apoyo a los programas educativos y la elaboración de material didáctico, y talleres de especialización docente. En octubre de 2009 se celebró un Acuerdo Complementario con el Consejo de Educación Inicial Primaria, por el que la institución educativa se compromete a implementar de forma progresiva el Programa de Educación Tributaria en todas las escuelas del país y propiciar la consideración en la reforma curricular de los elementos conceptuales que propone el Programa. La DGII se compromete, entre otras cosas, a facilitar todos los recursos humanos y materiales necesarios.

En Ecuador, el Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Ministerio de Educación suscribieron un Convenio de Cooperación Interinstitucional, por el que a partir de

enero de 2000 ambas instituciones iniciaron acciones conjuntas. El 24 de enero de 2002 se firmó un nuevo Convenio, con el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad de la educación y generar en los distintos niveles educativos los principios fundamentales que propicien la formación de una cultura tributaria mediante la ejecución de dos programas; el primero, denominado "Cultura Tributaria para la Educación Básica", dirigido a los estudiantes y maestros de sexto y séptimo años de educación básica; y el segundo, denominado de "Educación y Capacitación Tributaria", dirigido a los estudiantes de tercer año de Bachillerato. El 27 de abril de 2007 se firmó un nuevo Convenio de Cooperación Interinstitucional cuyo plazo de duración es indefinido a partir de la fecha de suscripción. Conforme a estos acuerdos, los materiales (textos y cuadernos de trabajo) los facilita el SRI, y los contenidos de dichos textos y cuadernos de trabajo son introducidos como eje transversal en las áreas académicas del currículo de educación básica. Aunque todavía no están incluidos en los contenidos curriculares, se espera lograr este objetivo durante el año 2011. El desarrollo de los contenidos de los textos y cuadernos de trabajo fueron trabajados en estrecha colaboración con el Ministerio de Educación y un equipo de pedagogos, publicistas y diseñadores, pero todo el coste fue asumido por el SRI, conforme a lo estipulado en el Convenio.

En Costa Rica, en junio de 2009 se creó un grupo de trabajo entre los Ministerios de Hacienda y de Educación para la confección de guías didácticas para docentes de primaria sobre educación fiscal, se llevó a cabo la capacitación de formadores y se ofertaron por primera vez en la historia del país centroamericano Cursos sobre Educación Fiscal y Formación Ciudadana para docentes. En 2010 y 2011 se va a trabajar en la vinculación de las diversas temáticas de educación fiscal con los programas de estudio vigentes y se va a comenzar a discutir sobre en la inserción de la educación fiscal en los niveles de III Ciclo y Educación Diversificada.

A medida que se han ido consolidando los programas de educación fiscal en las aulas de primaria y secundaria, ha crecido la preocupación por trabajar estos temas en el bachillerato y Universidad para no perder contacto con los estudiantes en la transición entre el sistema educativo y su incorporación al mercado de trabajo. Se trata de una estrategia todavía muy incipiente en la región, con la que además de sensibilizar acerca del sentido social de los impuestos o de la importancia de la transparencia presupuestaria, se apunta a que los jóvenes conozcan las características del mercado, de las exigencias de los empleos y de

los riesgos del empleo informal así como la materia técnico-tributaria.

Así, en Argentina, dentro del programa de “inserción laboral juvenil” se creó un nuevo espacio de reflexión sobre la informalidad en el empleo, un aspecto clave de la educación tributaria para adolescentes y jóvenes que están próximos a terminar el nivel secundario. Consiste en la realización de relatos audiovisuales sobre los problemas por los que atraviesan en su inserción y trayectorias laborales, a partir de la discusión sobre derechos laborales y obligaciones del empleado, pero, fundamentalmente, de lo que deben exigir a su empleador.

En El Salvador, el Programa de Educación Fiscal colabora desde 2009 con la Red Megatec<sup>14</sup> de Educación Media Técnica a través de Diplomado sobre Educación Fiscal que combina la enseñanza de aspectos impositivos básicos con la sensibilización acerca del sentido social de los impuestos y el gasto público y la cultura de la legalidad. En sus dos ediciones han consumado con éxito el Diplomado más de 500 docentes.

En la República Dominicana, la DGII ha firmado Convenios de Colaboración con las principales universidades del país con el objetivo de proveer una adecuada formación en los aspectos impositivos de los futuros profesionales, para lo cual se propone realizar charlas y talleres para promover una actitud consciente frente a las obligaciones tributarias que se derivan del ejercicio profesional y empresarial.

En Honduras, en función de las alianzas de cooperación que se han llevado a cabo con las universidades, tanto privadas como públicas, se realizan charlas de sensibilización y simposios con expertos nacionales e internacionales, después de los cuales se realizan concursos de ensayos con los estudiantes. Asimismo se crean espacios de discusión y reflexión entre los estudiantes (Foros debates) sobre temas de interés social (la piratería, el gasto público, el fraude, el contrabando y otros delitos fiscales, la conservación del ambiente, la corrupción, etcétera).

En México, el Programa de Civismo Fiscal promueve la materia “Formación e Información Tributaria” en las licenciaturas de derecho, contaduría y economía. La

materia es impartida por funcionarios del SAT y se centra en inculcar conocimientos sobre el sistema tributario para fomentar un mayor cumplimiento de sus obligaciones fiscales de los futuros contribuyentes tras su inserción en el mercado laboral, pero que se combina con enseñanza de temas de ética laboral, ejercicio de los derechos y convivencia democrática. Hasta la fecha existe 13 generaciones de egresados de 69 universidades en todo el país. Está reconocida curricularmente pero es optativa, salvo en la Universidad Autónoma de México donde es obligatoria en el cuarto semestre de la Facultad de Contaduría y Administración.

El Programa de Cultura Tributaria de la SUNAT de Perú realiza desde hace una década Encuentros Universitarios en los que ya han participado más de 10.000 jóvenes. El objetivo de estos foros es generar conciencia tributaria y fortalecimiento de valores ciudadanos en un colectivo que merece un interés especial ya que son los ciudadanos próximos a insertarse en la actividad económica del país.

En Brasil destaca la labor de concienciación realizado desde la Universidad Estatal de Maringá en el Estado de Paraná a través del Proyecto “Música, Poesía y Ciudadanía” y de diferentes obras de teatro dirigidas y representadas por funcionarios de la Receita Estadual y de la propia Universidad. En estos espectáculos se denuncia la corrupción, el mal uso del dinero público y sus consecuencias negativas en la población y se invita a la sociedad a actuar para transformar la realidad y se sugieren diferentes caminos para hacerlo.



Curso de Divulgadores de Educación Fiscal, municipio de Esteio, Rio Grande do Sul, Brasil.

<sup>14</sup>Megatec es un sistema articulado de educación media y superior, orientado hacia la formación de capital humano en áreas técnicas y tecnológicas vinculadas al desarrollo productivo nacional y regional. Busca integrar verticalmente la formación técnica y tecnológica. Por esto, da prioridad a los jóvenes que estudian y se gradúan en el bachillerato técnico.

## Estrategias de educación fiscal: alianzas con otros actores

Aunque las Administraciones tributarias y los Ministerios de Educación son las dos instituciones centrales de estos esfuerzos, su tarea es demasiado grande y compleja como para que por sí solas puedan generar un cambio tan importante en la sociedad. Es por ello que algunos de los programas han buscado acuerdos y colaboración con otras instituciones dentro del propio Ministerio de Hacienda, con otras instituciones del Estado, otros niveles de gobierno, y también con el sector privado y la sociedad civil.

No hay que olvidar que para que la estrategia sea completa y se pueda convertir la educación fiscal en política de Estado o de país es conveniente coordinar esfuerzos con otros organismos, públicos y privados, que confluyan con las Administraciones tributarias en los objetivos de construcción de ciudadanía. Esto, en definitiva, tiende al logro de un país más justo y solidario, garantizando que estas acciones sean sostenidas en el tiempo, constituyéndose en un aporte más desde el Estado. Sin embargo la estrategia de alianzas es todavía muy limitada y, salvo en los casos de Brasil y de Honduras, se concentra casi exclusivamente en las Administraciones tributarias y los Ministerios de Educación.

No cabe duda de que la estrategia de alianzas plantea la disyuntiva de si no se corre el riesgo de que las actuaciones de educación fiscal puedan llegar a atomizarse por tener demasiados actores implicados. Sin embargo, como subraya David Jerezano, el que fuera Coordinador del Programa Nacional de Educación Fiscal de Honduras:

*(...) "para trabajar en un proyecto de revolución cultural fiscal, las bases se tienen que concebir desde un concepto muy amplio de cohesión social, en donde las Administraciones tributarias y Secretarías o Ministerios de Educación, desempeñan un papel de garantes y líderes frente a las representaciones de las células que integran la sociedad. Es un trabajo demasiado grande y complejo como para pensar en que únicamente dos instituciones podrían emprender y sostener en el tiempo un cambio tan importante en el tejido social. En el caso de Honduras el Programa Nacional de Educación Fiscal está integrado por 30 instituciones públicas y privadas, secretarías de Estado y de la sociedad civil y organizada que tienen a su vez funciones educativas, de control y de convergencia social. Hace falta mucho por hacer y muchas semillas que regar, pero la integración de todos estos*

*actores garantizan en gran medida que la Educación Fiscal se aborde desde diferentes escenarios y formas de educación. Defendemos este sistema de alianzas locales y apostamos por una verdadera estrategia" (EUROsociAL, 2009).*

El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil (PNEF) destaca por el importante compromiso institucional. Además del apoyo de la Administración Tributaria (Receita Federal) como es el caso de la mayoría de los países de América Latina, el PNEF está integrado por la Procuraduría General de la Hacienda Nacional, la Secretaría del Tesoro, el Ministerio de Educación, el Ministerio Público, el Ministerio de Planificación y la Contraloría General de la Unión, cubriendo de este modo el ciclo presupuestario. Asimismo, se han firmado acuerdos con la Cámara de Diputados y la Federación Brasileña de Asociaciones de Fiscales de los Tributos Estatales.

La estrategia de alianzas de Brasil se completa con la participación en el programa de los estados y municipios, los cuales tienen la libertad de elaborar e implementar proyectos teniendo en cuenta las diferencias regionales, permite priorizar módulos y llevar un ritmo propio de trabajo, pero obedeciendo a las directrices nacionales del Programa, aprobadas por el Grupo de Educación Fiscal. Este último aspecto enriquece mucho el programa. Son pocos los programas de América Latina que han conseguido involucrar a los municipios.

EL PNEF ha articulado también la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, como el Observatorio Social de Maringá que promueve la Sociedad Éticamente Responsable (SER) y el Consejo Nacional de Combate a la Piratería y Delitos contra la Propiedad Intelectual (CNCP), que está integrada por organismos públicos y entidades de la sociedad civil que representan a sectores perjudicados por la piratería.

Cabe destacar que el Observatorio Social de Maringá actúa de forma conjunta con instituciones públicas (la Justicia Federal, el Ministerio Público Federal, las Recetas Federal y Estatal, la Universidad Estatal de Maringá, y la Orden de los Abogados de Brasil, entre otros) y privadas (Asociación Comercial, el Centro Universitario de Maringá, Cocamar, Clubes de Servicios, etcétera).

La Dirección Ejecutiva de Ingresos de Honduras, siguiendo el modelo de Brasil, ha conseguido implicar a otras instituciones del Estado y de la sociedad: Secretaría de Educación, Secretaría de Finanzas, Consejo Nacional Anticorrupción, Tribunal Superior de Cuentas,

Alcaldía Municipal del Distrito Central, Organizaciones Magisteriales, Asociación de Municipios de Honduras, Colegio de Peritos y Contadores Públicos, Foro Nacional de Convergencia, Instituto Nacional de Formación Profesional, Universidades, Federación de Cámaras, Central Obrera y Campesina, Comisión Nacional para la Educación No Formal, Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras y TELEBÁSICA.

En Guatemala, el Cuerpo de Bomberos, la Policía Nacional Civil, la Dirección de Atención al Consumidor, el Ministerio de Comunicaciones, la Empresa Municipal de Tránsito y el Banco de Guatemala colaboran en los Festivales de Cultura Tributaria que organiza la SAT. Recientemente la SAT ha lanzado la iniciativa de colaboración con los municipios denominada "Municipio Cabal" con la que se pretende sensibilizar a los municipios de los objetivos de la SAT y las necesidades e intereses de los ciudadanos, así como estimular la participación social y el comportamiento ético de quienes habitan en el Municipio. Además de fomentar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales, pretende también contribuir con el apoyo de otras entidades al fortalecimiento de la gestión del gobierno municipal y de la transparencia en la administración de los recursos públicos, y estimular la participación social y el comportamiento ético de los habitantes del municipio.

La alianza entre los programas de educación fiscal y los actores privados es aún muy minoritaria, aunque la participación privada puede ser relevante para llegar a la ciudadanía por otras vías distintas a la escuela.

En Argentina, el apoyo privado ha sido importante en todo lo relacionado con los espacios de juego de educación fiscal. Los museos de niños (Abasto y Alto Rosario) son fundaciones privadas "sin fines de lucro" y están ubicados en ambos casos en centros comerciales (shoppings). Lo mismo ocurre en Uruguay con el Museo de los Niños ubicado en un centro comercial en Montevideo. En Argentina también se ha dado la colaboración privada con productoras de televisión, escuelas de deportes privadas, contrataciones varias de elencos teatrales y directores de teatro independientes.

En El Salvador las Fundaciones de los clubes de fútbol españoles Real Madrid y Barcelona han colaborado con el Programa de Educación Fiscal, aportando ropa deportiva y balones para sorteos y concursos. En Costa Rica se inauguró en junio de 2010 un espacio de jue-

gos de Educación de Educación Fiscal en el Museo de los Niños de San José que pertenece a la Fundación sin ánimo de lucro "Ayúdenos para Ayudar". Como se ha destacado anteriormente, el Grupo brasileño de Comunicación O Povo ha apoyado las actuaciones de Educación Fiscal en Ceará, regalando premios en concursos solidarios y entregando gratuitamente con su diario, 12 fascículos de educación fiscal a lo largo de 12 semanas.

En el fortalecimiento de las iniciativas de educación fiscal han desempeñado un papel importante las agencias de cooperación internacional al desarrollo y la colaboración entre los propios países de la región, especialmente en los últimos tiempos (ver Parte IV del presente libro).

Los programas de educación fiscal en los países de América Latina han sido apoyados, en ocasiones, por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Europea (EuropeAid-EUROsociAL Fiscalidad), El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia o UNICEF (por sus siglas en inglés) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El BID, en colaboración con UNICEF, apoyó en sus inicios el programa de Educación tributaria de la AFIP de Argentina. En la actualidad el Programa Educación para la Ciudadanía Participativa y Responsable de Uruguay se financia parcialmente por el BID. EL PNUD apoyó a la República Dominicana en la creación del Departamento de Educación Tributaria y Coordinación de Servicios. En Guatemala, UNICEF ha colaborado con la SAT y ha contado con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha apoyado a la Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay en la creación de materiales didácticos.

Dentro de los esfuerzos por fomentar la cohesión social, la cooperación de la Unión Europea a través del Programa EUROsociAL Fiscalidad ha apoyado el fortalecimiento de los programas de educación fiscal de El Salvador, Perú, Costa Rica, Chile y Paraguay. Además, en 2008 fue creada en el marco de dicho Programa una Red de Educación Fiscal que cuenta con un portal en Internet (<http://educacionfiscal.eurosocialfiscal.org/>), y que está integrada por 43 instituciones de 18 países de América Latina, la República Dominicana, España e Italia. Entre otros, la Red está integrada por 21 Administraciones tributarias y 10 Ministerios de Educación.

Desde el punto de vista bilateral, cabe destacar la colaboración entre la Receita Federal de Brasil y la Dirección Ejecutiva de Ingresos de Honduras que se desarrolló entre 2007 y 2008 y se canalizó a través de un Convenio de Colaboración Técnica. El apoyo brasileño estuvo enfocado hacia temas estratégicos y de sensibilización e incluyó diferentes talleres por parte de expertos brasileños en Honduras. Siguiendo el enfoque de Brasil, Honduras logró forjar alianzas con un gran número de instituciones del Estado, tanto de la parte de ingresos como de gasto así como de instituciones privadas. El apoyo de Brasil ha sido fundamental para el diseño e implementación del programa de Honduras.

## Estrategias de educación fiscal no formal

Para complementar el trabajo en educación formal y al mismo tiempo garantizar la llegada masiva y directa de estos temas a los más jóvenes, los diferentes países trabajan estrategias múltiples que apuntan a los objetivos de generar conciencia fiscal y revalorizar los espacios públicos como ámbito compartido y de responsabilidad de todos.

Las estrategias de educación no formal pueden ser consideradas como un complemento de las ofrecidas en las aulas. También pueden considerarse acciones sistematizadas en ámbitos diferenciados de las escuelas, con dinámicas y objetivos propios, desde ambientes más lúdicos y propicios para el juego simbólico. Se trata de una modalidad educativa específica, cuyas acciones deben ser valiosas en sí mismas, tener intencionalidad educativa y planificarse, así como las acciones en las aulas, de forma sistemática, teniendo en cuenta los cambios en las preferencias culturales infantiles y juveniles.

Cuando afirmamos “el juego no es un juego”, queremos decir que debe tomarse con mucha seriedad y compromiso, atendiendo a objetivos educativos concretos. A su vez, los materiales de apoyo deben ser diferentes en tanto se distribuyan en escuelas, centros de juego y recreación o directamente a los niños para que puedan leerlos o utilizarlos sin intermediación adulta. El modo de escritura y la forma de abordar los contenidos de educación fiscal varía no solamente según el destinatario y sus edades, sino también según

el espacio al que esté destinado. Por eso es importante leer la narrativa de cada espacio lúdico antes de proponer algo específico para ese lugar concreto.

Las actividades de educación fiscal no formal son en casi todos los países iniciativas muy diversas, creativas y dinámicas, e incluyen, entre otras, obras de teatro, actividades predeportivas, espacios lúdicos de juego, stands en ferias, festivales y concursos.

### *Espacios lúdicos y estands en ferias*

Con los espacios lúdicos de educación fiscal se abre una interesante posibilidad, ya que por lo general los más jóvenes asisten a centros recreativos, en compañía de sus familias, amigos, o grupos diversos. Argentina, Perú, El Salvador, Uruguay y Costa Rica son los países de América Latina que cuentan con iniciativas de este tipo.

En Argentina se comenzó a incursionar en acciones directas con los más jóvenes en La República de los Niños, un parque temático en el que están representadas las instituciones del país, a la medida de los chicos. Se reformó un edificio y se le dio la apariencia de una Administración tributaria en que la que los niños juegan a aportar al Tesoro Nacional en función de su actividad económica, para financiar lo público, y así ayudar a garantizar el bien común. La actividad culmina en un taller donde se explica la función social de los impuestos en el cuidado de lo público.

Dentro de esta misma concepción, existen módulos de juegos en museos de niños en el interior de centros comerciales en la ciudad de Buenos Aires (Shopping Mercado de Abasto) y en la ciudad de Rosario (Alto Rosario Shopping), en los que se recrea el funcionamiento de una ciudad y se enseña a través de juegos la importancia de los aportes privados para el funcionamiento de los lugares públicos. En la Municipalidad de Rosario, La Isla de los Inventos ofrece un módulo dentro de un espacio de arte y juegos infantiles, donde se puede aprender sobre el presupuesto público jugando a crear la ciudad soñada, en función de recursos limitados. Diversos stands de juegos con esta temática pueden verse también en ferias educativas y regionales de Argentina, los cuales, una vez expuestos, se trasladan a centros culturales o agencias dentro de la institución, fomentando así el trabajo interinstitucional y el conocimiento de las estrategias por parte de los agentes de la Administración tributaria.

El programa de Cultura Tributaria de la SUNAT de Perú puso en marcha en 2008 un espacio lúdico itinerante "Ayni Misión" creado para llegar a los más jóvenes en distintos lugares en los que se desarrollen actividades escolares o recreativas como, por ejemplo, colegios, ferias públicas, centros comerciales o parques zoológicos, siempre en coordinación con diversas instituciones públicas y privadas. El principal objetivo de este módulo educativo es reforzar en los niños y niñas de 6 a 12 años valores ciudadanos mediante juegos interactivos ("Juego de Memoria", "Quina de la SUNAT" y "La Ruleta de la Suerte"), explicarles la importancia de exigir comprobantes de pago a través de paneles explicativos y un juego, así como con la presentación de un personaje representativo, un pingüino de Humboldt (especie en peligro de extinción) llamado Ayni.

Desde febrero de 2009 existe en El Salvador un espacio de juegos dentro de las instalaciones del propio Ministerio de Hacienda denominado RecreHacienda. Este espacio lúdico tiene como objetivo que los más jóvenes puedan aprender de forma divertida sobre cultura ciudadana y encontrarse con una mirada novedosa sobre la función social de los impuestos y del gasto público. A través de juegos como "Misión aduana", "Tesoros salvadoreños", "Camino del dinero público", "Pequeños fundadores" y la zona de videojuegos, se pretende acercar el Ministerio de Hacienda a los visitantes para que conozcan, de forma amena y divertida, la labor que desempeña la Administración Pública tanto en la parte de ingreso como de gasto. Se calcula que anualmente pueden llegar a visitar el espacio más de 10.000 niños y niñas. Está fundamentalmente centrado en escolares, pero también se realizan jornadas de puertas abiertas para que acudan los propios funcionarios del Ministerio de Hacienda con sus familias, así como funcionarios de otras instituciones del Estado.

En 2008, la Dirección General Impositiva de Uruguay puso en marcha el módulo "La Máquina del Tiempo" en "La Ciudad de los Chicos", un espacio lúdico ubicado en un importante Centro Comercial de Montevideo. A través de un vídeo y de un videojuego se facilita la comprensión de la función socio-económica de los tributos y se educa a los chicos sobre sus derechos como ciudadanos. Como superhéroes, los más jóvenes viajan en el tiempo a través de un videojuego para resolver una emergencia que amenaza a toda una comunidad. Para solventar esta situación tendrán que trabajar en equipo y ayudar a recaudar impuestos para que ese hecho no cambie la historia para siempre. Los viajeros en el tiempo visitan la época del Imperio Romano, el Montevideo antiguo, pasando por una zona rural del

presente y terminando en el futuro, en una ciudad del año 2050. A través de un vídeo aprenden cómo se organiza la vida en sociedad y sus derechos y sus obligaciones como ciudadanos responsables.

En Costa Rica, en junio de 2010 se inauguró el espacio de juego "Tributo a mi país" ubicado en el Museo de los Niños de San José. Se trata de un espacio de 120m<sup>2</sup> con más de 18 dispositivos interactivos sobre ingresos y gastos del Estado: "Antesala sobre los impuestos en la historia universal", "Cómo se financia el Estado y el aporte económico de las personas en la sociedad", "Los Diputados en sesión" y "La sociedad y los bienes públicos".

El contar con un espacio de juegos dentro de las propias instalaciones de las Administraciones fiscales presenta importantes ventajas, ya que permite que las visitas sean autónomas y estén muy enfocadas en educar en temas fiscales, supone un acercamiento de los Ministerios de Hacienda a los ciudadanos y un elemento para reforzar la imagen institucional, tanto interna como externa. No obstante requiere contar con personal propio capacitado y, además, tiene la limitación en cuanto al número de escolares que pueden visitar las instalaciones a diario.

Los espacios de juegos ubicados en museos de niños o parques temáticos tienen como gran atractivo su capacidad de llegada masiva a escolares o jóvenes con sus familias. El principal inconveniente es que la gran cantidad de información que reciben los niños en los diferentes stands del museo sobre temas muy diversos (medio ambiente, seguridad ciudadana, etcétera) hace que sea más difícil focalizar el mensaje. No obstante, esto se puede paliar mediante visitas escolares específicas coordinadas por los programas de educación fiscal, articulando los contenidos curriculares con una oferta de actividades adicionales (previas, durante y posteriores a la visita) que el equipo pedagógico puede ofrecer a los visitantes. Otro elemento que debe ser calibrado es que estos espacios cuentan con personal propio para las visitas guiadas y unos estándares de calidad y metodologías de trabajo propias a las que se tienen que adaptar los programas.

Otros programas de educación fiscal, si bien no cuentan con espacios de juegos, utilizan elementos lúdicos de educación fiscal en ferias, festivales o en semanas o jornadas tributarias. Así, por ejemplo, el Programa de Cultura Tributaria de la DGII de la República Dominicana lleva dos años participando en la Feria Internacional del Libro de Santo Domingo. En la última edición, en 2010, su stand contó con más de 25 mil visitantes.

El Programa de Educación Fiscal de El Salvador participó en la Feria de Oportunidades para las futuras generaciones “Juventour 2010” con un stand con juegos de educación fiscal. Del mismo modo, el PNEF de Brasil participa en la Bienal Internacional del Libro de São Paulo, uno de los eventos más importantes en su género de Iberoamérica.

Con el objetivo de trasladar a través del deporte a alumnas y alumnos de escuelas públicas y privadas aspectos como el trabajo en equipo, la solidaridad, la cooperación y el respeto a las reglas, Argentina lleva a cabo actividades predeportivas dentro de la iniciativa “La AFIP bajo el sol”. Estas iniciativas incluyen juegos cooperativos en los que se enfatiza el trabajo en equipo y la solidaridad. El Salvador realiza actividades similares en “RecreHacienda bajo el sol”.



*RecreHacienda, espacio de juegos de educación fiscal de El Salvador. Dispositivo “El camino del dinero público”.*

## Obras de teatro

Las obras de teatro infantil pueden constituir un recurso didáctico para la transmisión de ciertos conceptos o contenidos que trabajados de otro modo se hacen arduos. En el caso de los contenidos de educación fiscal es importante que se deslicen en la trama, insertos en la narrativa. Es decir, no es necesario más que una mención o problematizar ciertos conceptos, pero siendo parte de la narración. Si es evidente la mención de los conceptos, queda chocante y se desvirtúa el objetivo principal de cualquier representación teatral, que es el de entretener.

Por eso, en general, los programas de los diferentes países buscan obras divertidas, relacionadas con los

intereses de los chicos, que articulen en la trama algunos conceptos de educación fiscal, para luego retomarlos en el taller didáctico y trabajarlos desde allí. Una obra de teatro no es una lección, ni un taller de trabajo, debe ser bonita, divertida, entretenida, y si después es posible además tomar conceptos para trabajar, mucho mejor. De esta manera, podemos decir que la obra funciona como “disparador”.

Como objetivo secundario, se trata de ofrecer a los chicos pasar un momento divertido y entretenido, en compañía de seres queridos, viendo una obra auspiciada por el organismo recaudador, mostrando su cara amigable; que la primera aproximación que el ciudadano en formación tenga con la Administración tributaria sea amigable y ligada a sentimientos placenteros.

En Argentina las obras de teatro comenzaron como una estrategia de comunicación. En coordinación con Unicef, la AFIP incluía en la obra conceptos relacionados no solo con el pago de los impuestos, sino con los derechos de todos, con los derechos de los chicos, que solo podrían cumplirse en tanto los adultos asumieramos nuestras obligaciones. Éste fue el mensaje, articulado en una trama que guionistas y actores, trabajando en equipo con los profesionales del área, lograron en la narrativa. Así, durante los tres primeros años el trabajo giró en torno a incluir en relatos de chicos algunos conceptos de educación fiscal como la facturación, el trabajo informal y el sostenimiento de lo público. Cuando la estrategia estuvo probada y evaluada, se firmó un convenio con una institución pública a nivel nacional: el Instituto Nacional de Teatro (INT), para que cada institución aportara valor propio en la consecución de los objetivos: el INT la dramaturgia y los elencos, la AFIP la especificidad del tema a trabajar, mediado pedagógicamente por educadores del área. Se realizaron concursos de dramaturgia a nivel nacional, y giras de compañías de teatro. Fue una estrategia masiva en la que participaron 10 compañías de teatro en todo el país, recorriendo escuelas y plazas públicas. Se llegó a un gran número de participantes. Las acciones de educación no formal implementadas a partir del “disparador obra de teatro” constituyeron una de las más masivas del programa, alcanzando a 400.000 espectadores.

El Programa de Cultura Tributaria de la SUNAT de Perú también promueve obras de teatro para reforzar de manera dinámica y participativa valores ciudadanos como el respeto, la solidaridad, la responsabilidad y la transparencia. Hasta la fecha se han puesto en

marcha tres obras: “La Medicina de la solidaridad”, “El Secreto de mi éxito” y “El Levantamiento Animal”. Esta última, orientada a educar a los escolares sobre la importancia del cuidado de los recursos naturales y la preservación de los bienes y servicios públicos, ha tenido especial repercusión, ya que entre febrero y mayo de 2010 más de 10.000 escolares asistieron a las 42 puestas en escena.

El programa de Cultura Tributaria de Guatemala cuenta también con importantes iniciativas en estos ámbitos. Desde hace tres años se celebra el Festival de Cultura Tributaria “Juntos podemos más”. Durante el mismo se presentan obras teatrales y musicales, se instalan stands creativos para los asistentes, se pintan murales sobre temas vinculados a la tributación, etcétera.

Los municipios y estados brasileños han incorporado también de forma muy notoria las representaciones teatrales y actuaciones musicales a sus programas de educación fiscal. Los alumnos de los centros escolares desarrollan, en colaboración con los docentes, trabajos lúdicos de danza y teatro para concienciar sobre la importancia de los tributos y la colaboración ciudadana en la construcción de una comunidad mejor.



*Obra de teatro de educación fiscal, Buenos Aires, Argentina.*

Esta estrategia, si bien da buenos resultados, debe realizarse de modo muy cuidadoso. Si los profesionales especializados no supervisan estas actuaciones (el guión, el desarrollo de la obra y la puesta en escena) puede convertirse en una acción aburrida y obtener el efecto contrario al deseado. Tampoco es conveniente que los alumnos desarrollen los guiones y los lleven a la práctica: sencillamente, no son dramaturgos, habitualmente, cuando esto sucede, se escolariza una obra haciéndola tediosa. Cada profesional sabe

de lo suyo, posee competencias específicas para trabajar del mejor modo en su especialidad. Si se usan recursos formados a cada efecto, se logran obras de calidad.

### *Las loterías fiscales y otros concursos*

Países como Paraguay, Perú, Guatemala o Argentina, entre otros, llevan años realizando las denominadas loterías fiscales y concursos de compilación de facturas. Se trata de actuaciones puntuales donde se intenta desarrollar el hábito de solicitar comprobantes de pago en los comercios. Junto a la labor de concienciación, estas iniciativas sirven también como herramientas de control por parte de las Administraciones tributarias pero, aunque en algunos casos puedan servir para descubrir fraudes, esto es un logro secundario en la estrategia, ya que principalmente se intenta educar y no fiscalizar. Retomando la idea esbozada más arriba, cada profesional a lo suyo: en las Administraciones tributarias existen profesionales contadores, inspectores, fiscalizadores y recaudadores. No es necesario que se utilice un concurso escolar educativo para niños y jóvenes con el propósito de fiscalizar, una acción esencial para las Administraciones tributarias, que realizan a diario la mayor parte de sus agentes.

En Guatemala la Lotería Tributaria se lleva realizando desde hace cinco años en los 22 departamentos del país y desde 2010 se actúa en varios ámbitos con diferentes premios en metálico. Participan en un sorteo todos aquellos que pidieron factura en sus compras de bienes y servicios y todos aquellos contribuyentes que presentaron sus planillas del Impuesto al Valor Agregado por medios electrónicos.

En Paraguay ha cobrado especial relevancia el concurso “exigí, juntá y ganá” que desde el año 2005 lleva realizando la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) del Ministerio de Hacienda con el apoyo del Ministerio de Educación y Cultura. La campaña dura de 2 a 3 meses, plazo en el cual los alumnos del nivel de educación media de los colegios públicos deben recolectar las facturas legales. Gana el colegio que más cantidad de facturas tiene en relación proporcional al número de alumnos matriculados en la media. En la edición de 2009, los premios fueron entregados por el Presidente de la República, Fernando Lugo. En cinco años de edición el impacto fue altamente positivo para la SET ya que se elevaron los niveles de recaudación a través de la emisión de facturas legales. La participación de la comunidad educativa en esta iniciativa, ha sido muy activa. El

control se hace efectivo con las denuncias presentadas por los alumnos contra los comercios que no emiten comprobantes legales. Los jóvenes educan, persuaden y sancionan moralmente a los negocios y contribuyentes que no comercian en la legalidad. Se estima que en cada edición de "Exigí, Juntá y Ganá", se movilizan aproximadamente entre 150.000 y 200.000 alumnos/as de todo el país exigiendo y juntando facturas legales. Los premios otorgados a los colegios ganadores se invierten en mejorara de sus instalaciones y equipos.

Otra iniciativa puesta recientemente en marcha por la SET ha sido un concurso de preguntas sobre temas tributarios denominado "SET de preguntas". El mismo se lleva a cabo en el programa "El saber va contigo" que se emite todos los domingos por el Canal TV 13 y se ha convertido en el programa de mayor audiencia en esa franja horaria. "SET de preguntas" es el primer concurso de estudiantes sobre temas tributarios que se realiza en Paraguay, con el objetivo de fomentar el conocimiento sobre aspectos de educación tributaria en los jóvenes, en el marco de la institucionalización de la cultura tributaria paraguaya. El premio otorgado a los colegios se utiliza en infraestructuras, equipamiento de aulas de informática, bibliotecas, espacios para deportes o mejoras de la institución en general.

Argentina cuenta con el concurso "Mi factura por favor...", su diferencia con las loterías fiscales y los concursos por premios se basa en que explora temas de la realidad económica del país, indaga las causas de la falta de conciencia fiscal, aborda temas de ciudadanía y valores, y se compromete a difundir estos conocimientos en el interior de las instituciones escolares a través de la réplica de talleres ciudadanos. En un segundo momento de este concurso se recolectan facturas y comprobantes de pago, pero habiendo aprendido previamente las características de la facturación válida, para pasar a un tercer momento de preguntas y respuestas sobre un material de estudio especialmente elaborado para los jóvenes en edad de bachillerato o escuela media. Los jóvenes que llegan a la última etapa comparten con otros alumnos de otras regiones un espacio de intercambio de experiencias, que suelen incluir la exposición de sus trabajos –coordinados previamente por docentes expertos en la temática- de una forma creativa (spots radiales, micro de programas de televisión, entrevistas con expertos sobre temas tributarios, aduaneros o de seguridad social, etcétera) y se destaca en esos encuentros la importancia de haber conocido por medio de este concurso las realidades de todo el país, y la valoración del financiamiento del estado democrático.

Por eso en Argentina solían decir que el verdadero sentido del concurso era el curso, el camino, el camino junto con los otros, del conocimiento, en este caso, en temas fiscales. El premio que se ofrece a los "ganadores" es el financiamiento de un proyecto institucional, no se propone un premio individual sino grupal, definido por el equipo participante, y que mejora la vida colectiva de la escuela. Pero además, en los encuentros se destaca que todos ganan con este concurso, ya que descubren una importante función de la administración fiscal que se desconocía y pueden compartir su experiencia con otros grupos de estudiantes.

Los concursos de redacción o de dibujo también son comunes en varios de los programas de educación fiscal de América Latina. Así, por citar algunos ejemplos, la Controlaría General de la Unión de Brasil ya ha realizado cuatro ediciones del concurso de diseño y redacción "¿Cómo será el futuro de Brasil con el dinero bien aplicado?". Se trata de un concurso destinado a los estudiantes de Enseñanza Fundamental y Media de todo el país y su objetivo es despertar el interés en los estudiantes por la vigilancia de la sociedad, la ética y la ciudadanía a través del debate en el ámbito escolar.



Concurso televisivo de cultura tributaria "SET de preguntas".

El Programa Nacional de Educación Fiscal de Honduras cuenta con un Concurso de Ensayos para aquellos Universitarios de diferentes carreras que han participado en 2010 en talleres, foros y simposios de educación fiscal promovidos por su programa, y tiene como objetivo fomentar la reflexión entre los jóvenes sobre el rol del ciudadano (deberes y obligaciones) en beneficio del país. También se realiza un concurso de cortos sobre el perjuicio de la piratería para el bienestar ciudadano.

## Herramientas para la enseñanza y difusión de la educación fiscal

La educación fiscal es un tema todavía bastante novedoso con el que los docentes por lo general no están familiarizados y que puede resultarles muy árido. Para optimizar su enseñanza y aprendizaje deben recibir una formación específica y contar con materiales didácticos complementarios. Como se ha destacado, junto a nociones fiscales de mayor o menor complejidad técnica en función del nivel de enseñanza, los materiales didácticos se proponen facilitar la vinculación de la cultura fiscal a los valores éticos y a temas de ciudadanía, contenidos a los que los docentes están mucho más habituados y que consideran relevantes.

Estos materiales son fundamentales no sólo como orientación didáctica respecto de los contenidos, sino también en su articulación con los planes escolares de estudio. Contar con material especialmente diseñado para los diferentes niveles educativos permite también extender la cobertura a destinatarios que no pueden asistir a las capacitaciones presenciales.

Por ello, los diferentes programas, en función del grado de inserción de la educación fiscal en los planes escolares de estudio, han desarrollado módulos específicos para los docentes y cuadernos de actividades para los alumnos. En algunos casos constituyen materiales de apoyo elaborados para su integración a los contenidos formales de las materias que integran el plan de estudios. En otros casos se encuentran incorporados como unidades dentro de los textos formales que elabora el Ministerio de Educación en colaboración con editoriales privadas. Estos materiales, si bien son validados por los Ministerios de Educación, suelen ser financiados por las propias Administraciones fiscales.

Aunque la educación formal sigue ocupando un lugar central en los procesos educativos, en especial los de mayor complejidad, los vertiginosos cambios en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la evolución en las preferencias de los más jóvenes, han obligado a replantear las estrategias didácticas para reducir la brecha entre el mundo fuera de la escuela y la enseñanza tradicional. Así, junto a los materiales formales, que son “el núcleo central” de la enseñanza de la educación fiscal, se han elaborado toda una serie de contenidos complementarios para hacer más dinámica y atractiva la enseñanza de la educación fiscal dentro del aula, pero también

fuera del ámbito escolar: historietas, juegos de mesa, videojuegos, vídeos, series y concursos en televisión, etcétera.

En relación a la difusión de los programas, cabe subrayar que la educación fiscal es un tema complejo en el que están involucrados muchos actores sociales: los alumnos, los profesores, los padres, los funcionarios de las Administraciones fiscales, las asociaciones empresariales, los medios de comunicación, los políticos, etcétera. Por ello, las Administraciones fiscales intentan llegar a ellos a través de diversos canales que deben enmarcarse dentro de su visión y misión institucional.

### *Historietas, juegos de mesa y personajes*

A la hora de introducir los temas fiscales a los más jóvenes, varios países utilizan historietas gráficas con personajes que viven aventuras y situaciones cotidianas, en muchos casos cómicas, que resultan atractivas para los chicos. El objetivo es dar una imagen afable de las instituciones fiscales y que los chicos puedan aprender sobre la temática fiscal a través de sus vivencias. En algunos programas estos personajes desempeñan un papel muy relevante en la construcción de los valores con los que se desea asociar al Programa.

En estas historietas lo fiscal aparece en la mayoría de los casos como secundario y se mezcla con temas de derechos y deberes ciudadanos y de convivencia social, situaciones cotidianas y elementos cómicos. Los personajes se utilizan incluso en series o publicidad en la televisión, en historietas y juegos de mesa, entre otros entretenimientos.

Así, por ejemplo, el programa de Educación tributaria de la AFIP de Argentina creó dos personajes: Nico y Martina. Nico es un niño que es un genio de las matemáticas y malo para los deportes, su mayor preocupación es jugar bien al fútbol. Vive las típicas aventuras con sus amigos en el barrio, y se trabajan tangencialmente los temas de solidaridad, trabajo en equipo, trabajo informal, petición de comprobantes de pago, que se articulan en el relato diario. Lo mejor de Nico es que no se trabajan los temas dentro de la historieta, solo se mencionan y la trama sigue, siendo así mucho más entretenido para los chicos. La tarea docente, después de la lectura, hace el resto. En el segundo caso, Martina es una investigadora de la AFIP encargada de resolver casos de evasión, contrabando y el trabajo informal. Martina alcanzó notoriedad entre el público infantil

al aparecer en historietas de revistas infantiles de Argentina muy populares como Billiken y Genios. Ambos personajes pasaron de la historieta al videojuego; en el caso de Nico a “Hay equipo” y en el de Martina a “Perfil de Riesgo: casos federales”.

La SUNAT de Perú ha sido también muy activa en este campo con diferentes revistas como “Las aventuras de Mateo y Clarita” o “Ayni la gran misión”. Estos personajes fueron inicialmente “hormigas”, posteriormente cobraron ya forma humana y se les unió un pingüino de Humboldt llamado Ayni. Ayni significa en quechua “trabajo solidario” y es una especie en peligro de extinción que habita en la costa sur de Perú.

Ecuador cuenta con un ave “Equi”, nombre que significa equidad y eficiencia, y que es un colibrí. El Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) tiene como personaje a la chinchilla hip-hopera Ivo que habla de impuestos en lenguaje “juvenil” y atractivo. Ivo ha participado en una serie de TV sobre valores y ciudadanía y sus aventuras se encuentran disponibles en YouTube.

Brasil utiliza a Leãozinho (Leoncito), que es una imagen afable del símbolo tradicional del Estado brasileño, y otros personajes como Sofinha, una niña muy astuta que aprende sobre presupuesto público con su familia, en la escuela y con sus amigos.

La SAT de Guatemala cuenta con el personaje Simón Abel Tax, muy conocido por el público infantil gracias a diferentes campañas de comunicación y obras de teatro especialmente escritas incluyendo estos temas. Simón Abel Tax (el principio de cada palabra de su nombre conforma la palabra SAT), tiene las características de un joven de clase popular, trabajador y muy consciente de sus obligaciones tributarias.

Guatemala cuenta también con diferentes juegos de mesa para diferentes edades que hacen más amena, a través del juego colectivo, la comprensión del sentido social de los impuestos y su utilización por parte del Estado para el bienestar social. Los tres juegos con los que cuenta la SAT son utilizados principalmente en las asignaturas de formación ciudadana y estudios sociales. Entre 2006 y 2008 fueron distribuidos más de 720.000 ejemplares de estos juegos en las escuelas de todo el país y tuvieron una excelente acogida por los más jóvenes y los docentes, como demuestran las evaluaciones realizadas a tal efecto.

Aunque la tendencia es que los programas incorporen juegos multimedia conforme a las nuevas prefe-

rencias infantiles, la importante brecha digital que persiste en gran parte de los países de la región hace que los juegos de mesa sean un excelente recurso didáctico que pueden utilizar los docentes para abordar la temática fiscal de forma atractiva para los niños.



*Escolares peruanos con juegos de mesa de educación tributaria.*

### **Materiales didácticos: elementos multimedia de educación fiscal**

Una de las herramientas utilizadas para motivar la enseñanza de la educación fiscal han sido los juegos multimedia. El objetivo principal es motivar el aprendizaje gracias al aspecto lúdico que incorporan.

Este tipo de software predomina sobre todo en el ámbito privado, habitualmente no está normada su forma de utilización en el aula. Por eso es importante que sean elaborados por equipos multidisciplinares, que sean validados por las autoridades educativas y que vayan acompañados de una guía didáctica con sugerencias para su utilización en las escuelas.

Por lo general, el enfoque de los videojuegos de educación fiscal apunta a que los más jóvenes aprendan y/o refuercen conceptos como la relevancia de pedir la factura en los comercios, la diferencia entre lo público y lo privado, las acciones de los ciudadanos para el beneficio de toda la sociedad, las funciones y financiamiento de las Unidades de Salud, la rendición de cuentas de fondos públicos, o elementos de civismo.

La AFIP de Argentina es la institución que más ha avanzado en este ámbito. Cuenta con cinco videojuegos, el último de ellos “Perfil de Riesgo, Casos Federales” es la



Videojuego de la AFIP de Argentina "Perfil de Riesgo".

primera aventura gráfica de esta naturaleza desarrollada en el ámbito público. A través de distintas interacciones, el usuario guía a Martina, la protagonista, investigadora del Equipo de Investigaciones Especiales de la AFIP, para resolver casos de evasión, contrabando y de empleo informal que se le presentan a lo largo del juego. Además, frente a determinadas circunstancias que el mismo plantea, el jugador debe tomar decisiones que suponen un conflicto axiológico. Las misiones se descargan de forma gratuita.

Dos de los videojuegos de Argentina, "Memotest 1 y 2" y "Somos Equipo" han sido cedidos por la AFIP a El Salvador, Perú, Paraguay, Chile, Ecuador y Costa Rica, y adaptados a su realidad en el marco del Programa de cooperación EUROsocial Fiscalidad.

En el caso de El Salvador dichos videojuegos, además de estar en la página web del Programa de Educación Fiscal del país centroamericano, han sido incorporados en el material multimedia que acompaña los materiales escolares oficiales y cuentan con una guía para los docentes para su utilización en el aula. Además El Salvador realiza concursos alrededor de uno de sus videojuegos, ya que el denominado "Somos equipo" cuenta con un ranking on line que permite otorgar diferentes premios en el ámbito nacional. Dado que es un juego vinculado al fútbol, gracias al apoyo de las Fundaciones del Real Madrid y del Barcelona, se ha podido entregar como premios diferentes prendas deportivas de ambos clubes españoles.

Otros países como Perú, Guatemala, México, Chile, Honduras, Bolivia o la República Dominicana, cuentan también con elementos lúdicos de multimedia: juegos de memoria, trivial, sopas de letras, etcétera. En algunos casos no están directamente vinculados a la temática de la educación fiscal.

Para promocionar las actuaciones y sensibilizar sobre la importancia de la educación fiscal, diferentes países han incorporado una sección de videoteca que muestra la gama de actuaciones que realizan en sus programas de educación tributaria, y sirven para sensibilizar sobre el sentido social de los impuestos y denunciar actividades delictivas como la evasión o el contrabando. En Perú, por ejemplo, estos videos son difundidos en los centros de servicios, charlas que brindan las diferentes áreas de la institución, capacitaciones de maestros y alumnos, canal del Congreso de la República, o canales internos de bancos y Gremios.

En 2010 la SAT de Guatemala ha comenzado su andadura con las redes sociales con una página en Facebook y en Twitter de su personaje Simón Abel Tax. Los diferentes vídeos de este personaje también se encuentran disponibles en YouTube.

El SAT de México cuenta en su Web con un espacio interactivo para universitarios con ejercicios y con la posibilidad de realizar una visita virtual a la Administración tributaria y con una saga de vídeo en YouTube.

Algunos países han utilizado la televisión como canal de difusión masiva de la educación fiscal. Destaca la experiencia de la SAT de Guatemala con la serie "Micos y Pericos" o recientemente en Chile con un programa de televisión protagonizado por la mascota tributaria "Ivo", como se ha mencionado anteriormente.

"Micos y Pericos" es un programa que educa a los niños acerca de los valores de la convivencia social, el cuidado del medio ambiente y los derechos internacionales de la niñez. Es una serie de televisión realizada especialmente para niños comprendidos entre los 6 y los 12 años de edad. Sus doce episodios relatan las aventuras de un grupo de animales que viven en la selva del Petén, en Guatemala. Las aventuras de estos animales conllevan mensajes que buscan formar en valores relacionados con la construcción de ciudadanía -como respeto, honradez, solidaridad, cooperación y equidad, entre otros-, a la vez que reflejan las relaciones entre los personajes y su entorno, lo cual deriva en situaciones que concluyen con diferentes enseñanzas. En cada uno de los capítulos de la serie el contenido

central se complementa con mensajes sobre derechos de los niños y cuidado del ambiente. La serie ha sido transmitida en dos canales de la televisión abierta y en varios canales regionales de cable, a la vez que ha sido distribuida en diversos establecimientos educativos, entre ellos los que forman parte del sistema de Tele Secundaria a cargo del Ministerio de Educación.

Dentro del proyecto de educación cívico-tributaria del Servicio de Impuestos Internos de Chile, creado en 2006, se encuentra la chinchilla "Ivo", mascota oficial del sitio web educativo. En julio de 2009, Ivo participó en la televisión nacional chilena, junto a otros personajes en el programa "Las vacaciones de Tulio, Patana y el pequeño Tim", que se emite todos los sábados. La serie transmite conceptos vinculados con temas ciudadanos y de convivencia social, como la importancia de la solidaridad, el trabajo en equipo y el cuidado del medio ambiente.

## Portales en Internet

Las nuevas tecnologías también se han incorporado para potenciar la formación docente a través de cursos online, y como vehículo de las estrategias de comunicación encaminadas a lograr una mayor difusión de las actuaciones y un mayor conocimiento de los ciudadanos de las instituciones fiscales del Estado. En este sentido, los portales en Internet de los Programas desempeñan un papel fundamental.

Los portales en Internet son el elemento central de las estrategias de comunicación para la difusión de los objetivos y los valores de los programas de educación fiscal. Ya son 11 los países que cuentan con un espacio para difundir y apoyar sus iniciativas (ver cuadro 2).

Un portal atractivo, actualizado y que favorece la participación cumple interesantes funciones. Por un lado, permite a los programas informar de sus actividades y sensibilizar sobre la relevancia de la educación fiscal para la cohesión social. No hay que olvidar que los programas son poco conocidos en sus primeras etapas incluso dentro de las propias Administraciones fiscales. Pero el elemento central de los portales es su utilidad pedagógica. Cuando los docentes acuden a los portales específicos sobre educación fiscal deben poder encontrar materiales didácticos actualizados y otras herramientas de apoyo y poder ubicar de forma fácil qué tipo de acciones realiza Hacienda en este ámbito y cómo puede su centro escolar o universitario participar de las mismas.

Así, además de ofrecer información sobre las actividades que se desarrollan en el ámbito de la educación fiscal (novedades, cursos, concursos, etcétera) los portales de educación fiscal de los países de América Latina incluyen herramientas pedagógicas para trabajar en el aula: videos educativos, glosarios de términos fiscales, guías de apoyo para docentes, videojuegos, acertijos, folletos, comics, etcétera. En algunos portales existe una zona diferenciada para docentes y otra para los más jóvenes e incluso se distinguen los contenidos para diferentes grados educativos. Casi todos los países ofrecen guías o material de apoyo para docentes. La SUNAT de Perú cuenta con una sección específica denominada Web Educativa con contenidos, imágenes y videos, que están organizados en torno a diversos ejes temáticos tratados pedagógicamente de acuerdo a cada nivel educativo.

Algunos portales como el del SII de Chile, cuentan con una sección específica para la familia, para informar a padres y madres sobre temas de impuestos pero también con orientaciones sobre como usar las diferentes herramientas multimedia con sus hijos.

Uno de los desafíos de los portales de los programas de educación fiscal es ofrecer canales de comunicación e interacción entre profesionales de la educación fiscal y además, acciones formativas online.

En este sentido, el Programa de Cultura Tributaria de la SUNAT de Perú ha desarrollado el curso virtual "Conciencia Ciudadana desde la Escuela", mediante el cual se capacita a la Red de Educadores Fiscales, formada por el personal de la SUNAT que voluntariamente se inscribió para impartir charlas de capacitación. Este curso permite mantener actualizados y permanentemente capacitados a los funcionarios de las diferentes dependencias de todo el país que colaboran con el programa de Cultura tributaria a través de un aprendizaje que se retroalimenta gracias a la interacción entre alumnos y profesores.

Con el objetivo de reducir costes y poder satisfacer la creciente demanda de los docentes para aprender temas de educación fiscal, la Unidad de Educación Fiscal de la Dirección General de Impuestos Internos de El Salvador cuenta con una plataforma para la capacitación de docentes, que además facilita la interacción entre formadores y alumnos a través de foros virtuales.

El PNEF de Brasil cuenta con un "Curso Online para la Formación de Divulgadores de Educación Fiscal". El cur-



Portal de educación tributaria del SII de Chile.

so es gratuito, tiene una carga académica de 160 horas y cuenta con un material de apoyo, chats y foros virtuales, entre otros servicios. El curso es ofrecido por la ESAF, institución coordinadora del PNEF, con el apoyo de diferentes instituciones fiscales y educativas. El PNEF ha lanzado recientemente una Red Social de Educación Fiscal. La Red está integrada por los representantes y divulgadores, y tiene como objetivo desarrollar, a través de herramientas de software libre, una colaboración que permita una divulgación horizontal de los objetivos y valores del PNEF. Un experto de la Universidad de Brasilia imparte un curso para facilitar su implantación.

En el Estado de Ceará, el Curso de Cultura Tributaria desarrollado entre noviembre de 2009 y febrero de 2010 contó con el apoyo de una plataforma online con numerosos servicios complementarios: programas de radio que podían descargarse en formato mp3, vídeos con entrevistas

a los docentes, una tutoría online y un examen online para evaluar a los alumnos inscritos en el curso.

Las páginas web de algunos de los programas municipales, como el de Santa María o Esteio en el Estado de Rio Grande do Sul, cuentan con dinámicas secciones de blogs con contribuciones de los diferentes centros escolares.

### Estrategias de comunicación de los programas de educación fiscal

La estrategia educativa de las Administraciones fiscales debe entenderse como un factor importante para la prevención del fraude fiscal, pero también como un factor de acercamiento a los ciudadanos, como una forma para mejorar la imagen institucional y como un vehículo para generar un mayor sentido de pertenencia e identificación de los propios funcionarios de los Ministerios de Hacienda con la misión y visión de la Organización.

No hay que olvidar que la educación fiscal es parte de la estrategia global de comunicación de las Administraciones fiscales, de la imagen de transparencia, equidad y responsabilidad que se quiere trasladar al ciudadano. Es parte de los esfuerzos por reducir la brecha entre la imagen ideal y la imagen real que tiene la ciudadanía, lo cual es fundamental para conseguir una mayor legitimidad.

## Cuadro 2. Páginas Web de los programas nacionales de educación fiscal de América Latina

País	Dirección Web
Argentina	<a href="http://www.afip.gob.ar/et/">http://www.afip.gob.ar/et/</a>
Brasil	<a href="http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacaofiscal/Edu_Fiscal2008/INDEX.htm">http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacaofiscal/Edu_Fiscal2008/INDEX.htm</a>
Bolivia	<a href="http://www.impuestos.gov.bo/Informacion/Pet/">http://www.impuestos.gov.bo/Informacion/Pet/</a>
Costa Rica	<a href="http://educa.hacienda.go.cr:8080/">http://educa.hacienda.go.cr:8080/</a>
Chile	<a href="http://www.siieduca.cl/">http://www.siieduca.cl/</a>
El Salvador	<a href="http://www.edufis.mh.gob.sv/">http://www.edufis.mh.gob.sv/</a>
Guatemala	<a href="http://portal.sat.gob.gt/ct/portal/">http://portal.sat.gob.gt/ct/portal/</a>
Honduras	<a href="http://www.ciudadania5estrellas.com">http://www.ciudadania5estrellas.com</a>
México	<a href="http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/web_civismo07b/">http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/web_civismo07b/</a>
Paraguay	<a href="http://www.set.gov.py/educaciontributaria/">http://www.set.gov.py/educaciontributaria/</a>
Perú	<a href="http://www.sunat.gob.pe/comunidadEducativa/peta/peta_main.html">http://www.sunat.gob.pe/comunidadEducativa/peta/peta_main.html</a>

En el contexto de la evolución en la relación fisco-contribuyente expuesta en este capítulo, las estrategias de los programas de educación fiscal han estado en sintonía con las iniciativas encaminadas a mostrar un lado más amable y cercano de las instituciones fiscales.

Debido a la escasez de recursos con los que han contado la mayoría de los programas, las estrategias de comunicación se han convertido en elementos importantes para que al menos se conozcan sus actuaciones puertas adentro y se consigan objetivos de visibilidad institucional.

Así, los programas emplean listas de correo electrónico para la distribución masiva de información entre múltiples usuarios a través de la Intranet de la organización y utilizan boletines digitales para la transmisión de novedades de forma periódica, con vínculos a las páginas web específicas de educación fiscal, para quien desee obtener más información.

De esta forma, los integrantes de su organización pueden estar informados de la labor que desempeñan y permanecer en contacto con personas vinculadas o potencialmente interesadas en la educación fiscal. Pero más allá de que estén informados, el objetivo principal de la comunicación interna ha sido conseguir que los funcionarios sientan su tarea “más humana” y con un nuevo sentido, y se sumen a los esfuerzos por cambiar la cultura tributaria del país, participando de forma activa en los programas como voluntarios. Esta función es importante porque, en muchos casos, las estrategias de educación fiscal son poco conocidas y valoradas dentro de las propias instituciones y sería deseable que el convencimiento de la relevancia de estos temas surgiera primero dentro de los propios Ministerios de Hacienda, con una participación directa de sus propios trabajadores.

Otros canales de comunicación interna utilizados han sido charlas de sensibilización a funcionarios, o iniciativas para incentivar su participación a través de concursos internos de dibujo o fotografía dirigidos a sus hijos y familiares, concursos de redacción y visitas de puertas abiertas a espacios lúdicos de educación fiscal, entre otras.

Los instrumentos de comunicación externa han sido variados, pero en la mayoría de los países han estado limitados por los costes que conllevan, en especial las campañas de publicidad institucional en prensa, radio y televisión.



Boletín “Cultura Tributaria en Acción” de la SAT de Guatemala.

Todos los programas cuentan con una imagen corporativa propia que les diferencia de la imagen tradicional de su propia institución y que se plasma en carteles, materiales para la escuela, publicaciones y videos institucionales, folletos, adhesivos, etcétera.

Las acciones directas de comunicación, si bien son muy efectivas, suponen un importante coste. Algunos países, como Costa Rica, celebran las denominadas semanas o jornadas de cultura fiscal o tributaria, como forma de mostrar a la ciudadanía en un determinado periodo la relevancia de la labor de las Administraciones tributarias. Estas actuaciones incluyen espectáculos musicales y de danza, y juegos y concursos para los más jóvenes.

Otro medio de llegar a la ciudadanía ha sido la participación de los programas en ferias regionales o nacionales, lo que asegura una afluencia considerable de público.

Aunque las campañas de publicidad institucional pueden generar un efecto multiplicador del programa, es fundamental transmitir la idea de que la educación fiscal es una política de Estado, al margen del gobierno de turno, para evitar que este tipo de actuaciones se politicen o pierdan su sentido principal.

Cuando los medios dirigen su atención a las Administraciones tributarias, siempre esperan que la noticia sea “aumentó la recaudación”. Todo lo que no sea esto, puede inducirles a creer que se trata de estrategias de marketing de Hacienda, o un intento de lavar su imagen y desviar la atención de los ciudadanos sobre la gestión recaudatoria, por lo que es fundamental contar con un trabajo previo y sostenido que respalde los discursos.

También es importante sensibilizar a los periodistas (al menos los que trabajan en las secciones de economía, cultura y educación), que conozcan los objetivos y la naturaleza del trabajo de educación fiscal, y las actuaciones que se realizan en estos ámbitos. Junto a este aspecto, es importante que las personas que integran las unidades de educación fiscal y sus “jefes” estén preparados para afrontar las preguntas de los medios. Es necesario disponer de un marco teórico sólido que avale las acciones de educación en las Administraciones fiscales.

En ocasiones, además de la publicidad pagada, se ha logrado captar la atención de los medios en lanzamientos específicos y se han buscado medios especializados para llegar al público adecuado.

En el ámbito municipal, destaca la relevancia que han tenido los medios de comunicación en el Estado brasileño de Paraná en la difusión de las actuaciones del Observatorio Social de la ciudad de Maringá, y de sus denuncias de irregularidades en licitaciones públicas.

En este caso, dos de los factores claves para la colaboración con los medios han sido la naturaleza no política del Observatorio y la fiabilidad de la información suministrada por el mismo. Cabe destacar que el Observatorio notifica antes a las instituciones responsables para que se puedan corregir las situaciones irregulares y solo en los casos en los que no se toman las medidas necesarias se entra en contacto con los medios de comunicación, suministrándoles a todos la misma información.



Recorte de prensa del diario La Nación de Paraguay.

### La evaluación de los programas de educación fiscal

La evaluación de las acciones de educación fiscal resulta complicada por la naturaleza de la temática, y porque establecer en el ámbito nacional una relación causa-efecto entre los programas, la moral fiscal, la recaudación tributaria o la mejor gestión presupuestaria es una tarea compleja.

Como es sabido, los programas de educación fiscal no son las únicas variables que inciden en la cultura fiscal de los países y no pueden ser considerados de forma aislada frente a otras estrategias de otros actores e instituciones públicas o privadas. El fenómeno del fraude fiscal es demasiado complejo y sería un error que las estrategias de los programas estuvieran orientadas a aumentar la recaudación. No hay que olvidar que el cumplimiento fiscal está también vinculado a la calidad de los servicios públicos, a la percepción ciudadana de la corrupción pública, a la confianza ciudadana en la democracia y sus instituciones, a la informalidad



Recorte de Prensa del diario uruguayo El Espectador.



*Escolares salvadoreños.*

en la actividad productiva, a la naturaleza del propio sistema fiscal, o a la capacidad de fiscalización de las Administraciones tributarias, aspectos que escapan en gran medida al alcance de los programas.

La educación en estos temas es una pieza importante del puzzle para la transformación de la cultura fiscal de cada realidad, pero ninguna Administración tributaria la considera como la única estrategia, en primer lugar, porque no es la actividad esencial de las Administraciones tributarias y, además, porque existen limitaciones en los recursos humanos y materiales de los programas. Por lo demás, como se ha destacado, el objetivo de estos programas es educar para construir sociedades más justas y solidarias, y no aumentar la recaudación, o al menos no en el corto y medio plazo.

Tampoco se puede obviar que en todo proceso educativo los resultados se obtienen siempre a medio y largo plazo. Por eso, tal vez sería posible y/o deseable medir, en términos comparativos, el grado de cultura fiscal de una población tras 10 o 20 años de implementación de un programa de este tipo.

Lo que sí ha estado al alcance de los programas de educación fiscal ha sido potenciar y mejorar su trabajo mediante la evaluación cualitativa y cuantitativa de sus actuaciones. Así, en los diferentes países, en mayor y menor medida, y de forma más o menos rigurosa, se efectúan análisis de los programas desde tres ópticas.

En primer lugar, desde la perspectiva de los usuarios de los programas, es decir, de los docentes, niños y niñas y los adultos. Así, se realizan encuestas o grupos de discusión para evaluar aspectos como la calidad de los

diferentes materiales didácticos antes y después de su lanzamiento y de su uso. También se evalúa la satisfacción y la facilidad de réplica de la capacitación recibida por parte de los formadores de educación fiscal, tanto de Hacienda como de Educación, o el aprendizaje de escolares en las visitas a los espacios de juego, por citar algunos ejemplos.

También se trabaja en validaciones profesionales de contenidos, se miden aspectos como la percepción de la imagen institucional y conocimiento de los programas, el alcance geográfico de las actuaciones y aspectos relacionados con las diferentes herramientas de comunicación, como pueden ser las visitas a los portales, las descargas de materiales didácticos o videojuegos, suscripciones a boletines, etcétera.

Al ser estrategias que se trabajan en estrecha colaboración con los Ministerios de Educación, los programas también están sometidos a sus propios criterios de evaluación. Así, las instituciones educativas monitorean la satisfacción de docentes y la calidad de los materiales.

Por último, algunos programas se someten a los sistemas de gestión de calidad de los propios Ministerios de Hacienda, que analizan las estrategias y el cumplimiento de los diferentes procesos técnicos y operativos estipulados.

Todas estas evaluaciones han permitido tener un mayor conocimiento del funcionamiento de los programas y utilizar dicha información como insumo para mejorar y orientar sus estrategias.

Aunque esta ha sido la tendencia, una vez que se ha logrado institucionalizar las actuaciones, los responsables de los programas han comenzado a reflexionar sobre la viabilidad de abordar la medición de la transformación en la cultura fiscal de los ciudadanos a través de experiencias concretas, principalmente en el ámbito local.

Para ello parece imprescindible contar con un mayor conocimiento del fenómeno del fraude fiscal y de la imagen que tienen los ciudadanos de las Administraciones fiscales en las diferentes realidades de cada país. Contrastar las percepciones en las diferentes ciudades, provincias o departamentos puede ofrecer pautas interesantes para acotar las actuaciones o, al menos, contar con una línea base como referencia. El Programa de Cultura Tributaria de la SUNAT de Perú realizó recientemente una encuesta nacional centrada exclusivamente

en diferentes temas de cultura fiscal ciudadana, que le va a permitir avanzar en esta dirección.

Las tres iniciativas locales de educación fiscal analizadas en la presente publicación (la experiencia de la ciudad de Bogotá en Colombia, el Programa de Educación Fiscal del Estado de Ceará y la iniciativa del Observatorio Social de Maringá) abren interesantes escenarios para reflexionar sobre las posibilidades de lograr en el ámbito local cambios medibles en la cultura fiscal, tanto de los ciudadanos como en los propios servidores públicos.

## Conclusiones

En los últimos cinco años, la mayoría de las Administraciones fiscales de América Latina, aunque en distinto grado, han incluido la educación fiscal entre sus líneas de actuación. Esta situación obedece a la necesidad fomentar una mayor cultura fiscal que permita obtener los recursos suficientes para promover políticas de gasto eficientes y transparentes que permitan reducir las importantes brechas que persisten en los países de la región.

El hecho de que los Ministerios de Hacienda trabajen en la educación en valores y en ciudadanía vinculada a temas fiscales es sin duda un importante avance para las democracias de la región. Supone el abandono de enfoques únicamente coactivos y una nueva orientación en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Existe un considerable interés por fortalecer este tipo de programas y la tendencia es que en los próximos años la educación fiscal tenga una mayor relevancia en las agendas públicas. Pese a la juventud de los programas, los profesionales de la educación fiscal han mostrado un fuerte compromiso y un creciente dinamismo, y en algunos países se han creado las bases para instalar el concepto de ciudadanía fiscal en la sociedad.

Tras años de desencuentros entre ambas instituciones, los Ministerios de Educación comienzan a ver como beneficiosa la colaboración con Hacienda para la enseñanza de estos temas en las aulas, como parte de los estudios sociales. Este avance descansa en la utilización de mejores herramientas pedagógicas por parte

de los programas y en la constatación por parte de las autoridades educativas de la vinculación de la educación fiscal a la construcción de ciudadanía.

Sin embargo, queda un largo camino por recorrer para que la educación fiscal se convierta en una verdadera política pública. Hay países que todavía trabajan la educación fiscal de forma muy intermitente, sin los recursos humanos y materiales necesarios para institucionalizar la temática en los Ministerios de Hacienda.

Un número considerable de programas carecen de un marco de colaboración sólido con los Ministerios de Educación, sin duda el otro pilar imprescindible para conseguir el impacto deseado y asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Además, el trabajo con la educación superior, imprescindible por ser la antesala de la inserción ciudadana en la economía de cada país, es todavía muy incipiente.

Aunque las Administraciones tributarias y los Ministerios de Educación son las dos instituciones centrales de estos esfuerzos, su tarea es demasiado grande y compleja como para pensar que por sí solas puedan generar un cambio cultural de semejante magnitud. Es imprescindible lograr acuerdos y la colaboración de otras instituciones dentro del Estado y en todos los ámbitos de gobierno, y aunar esfuerzos con la sociedad civil y los principales actores privados.

El trabajo para fomentar una mejor gestión de los recursos públicos, salvo en el caso del Programa de Brasil, no ha recibido todavía la atención necesaria. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a saber cómo informarse acerca del destino del dinero de los impuestos. Su participación puede ser relevante en la vigilancia del gasto público y en el proceso de rendición de cuentas de las instituciones del Estado.

Las estrategias de educación fiscal, como todo proceso educativo, son siempre a medio o largo plazo, y requieren de un trabajo sostenido cuyos frutos se verán en las futuras generaciones. Sin embargo, una vez mejorada la eficiencia de los programas y consolidada su presencia en el sistema educativo nacional, constituye un reto articular estrategias destinadas a la población adulta.

La medición del impacto de los programas es un reto complicado porque las variables que condicionan la cultura fiscal son complejas y variadas. Sin embargo, como toda política pública, es necesario identificar parámetros para la evaluación, al menos, de los mecanismos de gestión y de las herramientas pedagógicas.



*Localidad de Apaneca, El Salvador.*

gicas utilizadas. Es además imprescindible explorar acciones concretas, principalmente enfocadas al ámbito local y tratar de medir su impacto en la cultura fiscal de la población.

El pago de los impuestos es, ante todo, un ejercicio de ciudadanía y el precio que debemos pagar por tener sociedades prósperas. La baja carga tributaria, la mala gestión de los recursos públicos y la baja cultura fiscal son lacras para el desarrollo que requieren potenciar de manera decidida las estrategias para lograr un cambio dentro de las instituciones públicas y en la sociedad.

Pero la educación fiscal no puede ser considerada como el remedio o como un mecanismo para no promover las imperiosas reformas fiscales que necesitan algunos países de la región que aún no han dado los pasos para conseguir un verdadero pacto fiscal entre todos los actores de la sociedad, que asegure al Estado los recursos suficientes que permitan el progreso del conjunto de la población y garanticen una mayor estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

No se puede responsabilizar de todo a los ciudadanos o enseñar en las escuelas la relevancia del pago de los

impuestos si determinados grupos o actores no contribuyen en la medida que deberían hacerlo. El Estado de Derecho es para todos, sea quien sea la persona o entidad involucrada.

Las personas que trabajan estos temas saben que la educación fiscal no es un aspecto central en las Administraciones fiscales. Un área educativa no puede ser central en un organismo recaudador o gestor de los recursos públicos. La educación fiscal es un trabajo que apunta a complementar, apuntalar, desde otra mirada, ayudando a la comprensión del sistema fiscal y su importancia para la cohesión social. Es un aporte más en el fortalecimiento de nuestras democracias. Nuestra apuesta es lograr que la educación fiscal se constituya, a los ojos de la ciudadanía y de las autoridades públicas, en una pieza importante en la transformación de nuestras sociedades, y que permita generar un mayor consenso en torno a un proyecto común de sociedad.

Parte **II**

Programas Nacionales de  
Educación Fiscal





# La Educación Tributaria en Argentina

Equipo de Educación Tributaria  
Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina

## Antecedentes

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) fue creada en 1997 y es el organismo encargado en Argentina de aplicar, fiscalizar y recaudar impuestos nacionales, tributos aduaneros, recursos para la Seguridad Social, y controlar el comercio exterior.

Un diagnóstico sencillo hacia fines del año de conformación de la AFIP, indicaba que la cultura tributaria se encontraba lejos de estar instalada en la sociedad argentina. Se consideraban aceptables la evasión y el contrabando, y se vislumbraba una creciente economía informal que pocos juzgaban inadecuada y perjudicial.

En este contexto, la cultura tributaria no dejaba de ser una de las variables que incidían en el comportamiento tributario de los ciudadanos, y no podía escindirse de la conciencia cívica general. Si se tiene en cuenta que las morales ciudadanas nunca se dieron de modo natural sino que siempre fueron una construcción social producto de la intervención de diversas instituciones, resultó necesario desarrollar mecanismos a través de los cuales favorecer una cultura tributaria que propiciara, por un lado, la participación y el conocimiento ciudadano de la asignación presupuestaria de los recursos públicos; y por otro, el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Más aún, si se considera que el 95 por ciento de lo recaudado, era resultado de lo declarado voluntariamente por los contribuyentes.

Entonces, para atender el corto plazo, la AFIP diversificó las acciones de fiscalización y encaró campañas de comunicación social. Para planificar su actuación sobre la cultura tributaria en el mediano y largo plazo, comprendió que debía generar iniciativas destinadas a la población infantil y juvenil. Así, se propuso revertir la ausencia de contenidos escolares inherentes al sistema tributario argentino en el plan de estudios de nivel primario y secundario; el desconocimiento docente de la temática y de una didáctica para abordarlo;

y la inexistencia de relatos infantiles y dispositivos de juego que se refirieran a los tributos adecuadamente.

Surgió entonces como objetivo para la administración tributaria, la modificación de las actitudes y de los comportamientos en niños y jóvenes, que tendieran hacia una nueva cultura tributaria. Esta decisión implicaba que se requería de un proceso prolongado y sostenido desde diferentes perspectivas, y amplió el horizonte de funciones del organismo recaudador, ya que a partir de entonces también debía comenzar a generar un cambio cultural.

Así fue como nació el Programa de Educación Tributaria en el ámbito de la Dirección de Capacitación, dependiente a su vez de la Subdirección General de Recursos Humanos. Su objetivo inicial fue generar una conciencia tributaria en la población de entre 9 y 14 años.

Se decidió trabajar estos temas en concordancia con el Proyecto de Institucionalización de la AFIP, financiado en ese tiempo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Desde su creación en diciembre de 1998, hasta el año 2002, el Programa centró sus acciones en el campo de la educación formal y, en menor medida, comenzó a incursionar en la educación informal. Se dictaban cursos de capacitación en "Educación Tributaria y Formación Ciudadana" destinados a docentes y directivos del segundo y tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB) de aquellas provincias con las que se suscribía un convenio con el Ministerio de Educación. A su vez, y durante 1999 y 2000, se incluyeron contenidos de cultura tributaria en las principales revistas infantiles con formato de historieta.



*Taller de capacitación docente.*

A partir de 2002, con el fin de ampliar el alcance del Programa, se decidió llegar a más chicos y jóvenes no solo a través de la escuela, sino mediante estrategias de contacto directo con ellos. De esta forma, se iniciaron acciones de educación no formal en espacios de juego y mediante una página web de Educación Tributaria.

Así fueron abiertos los primeros espacios lúdico-educativos en centros de recreación donde este público acude regularmente. En 2003, se incluyeron contenidos de ciudadanía y tributos en un programa infantil de televisión abierta, y dos años más tarde se desarrollaron los primeros videojuegos.

También comenzó la instalación de puestos de juego no permanentes en distintos eventos culturales de concurrencia masiva, como la Feria del Libro Infantil en la ciudad de Buenos Aires, y otras ferias culturales y/o regionales de nuestro país. Más adelante, el Programa de Educación Tributaria asumió la coordinación de las acciones del Museo Histórico de la AFIP, y tiempo después se inauguró la Muestra interactiva "Jóvenes 200 años".

A partir de 2006 se dio gran importancia a las acciones directas en escuelas a través de la realización de obras de teatro en las escuelas de todo el país seguidas de talleres en aulas. En 2007 aumentaron las acciones destinadas a adolescentes, con el desarrollo de un videojuego de alta complejidad; la publicación de "AFIP Simulada", un micro-sitio que simula las operaciones tributarias; y con los primeros talleres en aula y la producción audiovisual sobre la "Inserción Laboral Juvenil".

Actualmente, el Departamento Educación Tributaria depende directamente de la Subdirección de Servicios al Contribuyente. Se dedica al diseño, gestión y seguimiento de las distintas estrategias del Programa, abordadas

desde la educación formal, la educación no formal y la producción de materiales y contenidos didácticos.

## Actores y destinatarios

En un principio, se creyó apropiado diseñar un curso de capacitación docente para llegar a las aulas y garantizar que los contenidos tributarios, aduaneros y de la Seguridad Social se impartieran articulados en la misma planificación de los maestros.

En 1999 comenzamos a dar el curso "Educación tributaria y Formación ciudadana", que fue evaluado y modificado al año siguiente. Se implementó con éxito inicialmente en seis provincias, que previamente habían firmado un Convenio Marco. Un equipo de cinco personas se encargaba de la capacitación, la gestión ante los Ministerios, la gestión de las puntuaciones asignadas a los docentes, la agenda, los informes, la emisión del certificado correspondiente, y las bases de datos. A medida que crecieron en número los convenios firmados, fue necesario incrementar la dotación de personal, y/o ajustar los calendarios de trabajo.



*Formación de Formadores Docentes.*

A partir de fines de 2002, se produjo un crecimiento cualitativo. Se incorporó a la Educación Formal la Educación No Formal, con estrategias de acercamiento directo a los chicos, fuera del ámbito escolar, en sus espacios de consumos culturales. Además, fue necesario diversificar el tipo de producciones educativas y comunicacionales en función de la diversidad de ámbitos en que se comenzaba a participar. De esta manera, surgió otra área de diseño y producción de materiales educativos y de comunicación, para poder abarcar la demanda y la especificidad de cada lugar, de cada franja etaria y de cada acción.

Esto trajo aparejado una división interna por equipos. El trabajo, que en un principio se hacía de modo unificado, con la sola división territorial de determinadas provincias (con todo lo que implicaba: capacitación, contactos con autoridades, ferias y/o concursos, presentaciones, etcétera) por cada uno de los integrantes del equipo, fue diversificado por áreas o unidades de negocio.



*Equipo de ET en acciones directas con niños.*

En resumen, los protagonistas de las iniciativas de Educación Tributaria son los integrantes del equipo de AFIP que realiza actividades directas con la población infantil, que diseña los materiales didácticos para que cada uno de los niños o jóvenes lo utilice de forma autónoma, y que capacita a los docentes. Otros actores involucrados, luego, son los docentes que realizan su mediación pedagógica para trabajar la temática en el aula, los papás de la AFIP que visitan las escuelas de sus hijos, y los propios niños y jóvenes que recomiendan a sus pares el uso de juegos o materiales didácticos.

En un primer momento, el Programa se centró en los niños de entre 9 y 14 años. La franja etaria se amplió sin una decisión expresa, ya que en los cursos de capacitación, participaban docentes del Primer Ciclo, cuyos alumnos tienen entre 6 y 8 años. De esta forma, los docentes adaptaban para sus grupos de trabajo las secuencias didácticas ya diseñadas para Segundo y Tercer Ciclo. Luego, los módulos de juego que se montaron en lugares como el Museo de los Niños (Shopping Abasto de la Ciudad de Buenos Aires) o en La República de los Niños (La Plata), ya contemplaban a los niños más pequeños como usuarios de los dispositivos lúdicos.

Bastante más adelante, se comenzó a planificar diversas acciones destinadas a los adolescentes de más de 14 años. Así se desarrollaron “AFIP Simulada”, “Inserción Laboral Juvenil”, material específico para profesores de alumnos de los últimos años del nivel Secundario y las visitas guiadas para el nivel Polimodal al Museo Histórico de la AFIP.

También se diseñaron acciones en el interior del organismo: de difusión (con una sección de “Cultura Tributaria” en el Boletín de Recursos Humanos; ver más adelante) y de cohesión o identidad institucional (con “Los Papás de AFIP van a la Escuela”; ver más adelante).

En marzo de 2010 se distribuyó un material didáctico para Nivel Inicial (Jardín de Infantes), que se utiliza en las salas de 4 y de 5 años. A su vez, este año se incorporó un Seminario Universitario de Educación Tributaria dirigido a estudiantes de ese nivel educativo (entre los 18 y los 26 años). El Seminario de Educación Tributaria y Cultura Ciudadana está destinado a los alumnos de los últimos años de cualquier carrera universitaria, y permite familiarizarse con las herramientas y la información que les será necesaria para su futuro desempeño laboral. Este seminario se está realizando de forma piloto en carreras afines al tema impositivo, previéndose su extensión a otras facultades para los años siguientes.

De esta forma, las acciones y materiales disponibles permiten llegar a destinatarios que abarcan desde los 4 hasta los 26 años de edad, y a todo el personal de la AFIP.

## Recursos humanos y estructura organizativa del programa

En sus inicios, el Programa contaba con un equipo interdisciplinario integrado por 5 profesionales de formación en distintos campos de las Ciencias Sociales (Licenciatura en Ciencias de la Educación, Psicopedagogía, en Comunicación Social y en Psicología), todos con experiencia docente.

Después de 2002 fueron incorporándose nuevos integrantes con perfiles que abarcan el Diseño Gráfico, la Educación Física, el Diseño de Imagen y Sonido y la representación teatral. En la actualidad, el Programa cuenta con más de 20 personas.

Asimismo, en cada una de las 24 provincias de Argentina, al menos un agente de AFIP desempeña a tiempo completo las acciones de Educación Tributaria (ET de aquí en adelante). Algunos de ellos, han logrado conformar equipos de trabajo con personal del Ministerio de Hacienda provincial, que comparte objetivos de Educación Tributaria.

La división en las tres unidades de trabajo se planteó como un intento de organizar las diferentes tareas, y se designó un profesional responsable de cada una de estas áreas. Luego, se escogió al menos a un Referente para cada una de las 24 provincias argentinas.

De esta forma, cada una de las unidades de “Educación Formal”, “Educación No Formal” y “Materiales y Contenidos Didácticos” se realizan en coordinación con el Departamento, así como el diseño de la estrategia adecuada, la implementación, así como el seguimiento, la capacitación de los Referentes locales en lo específico, el análisis de la eficacia de la acción, el análisis de la oportunidad, y la evaluación de las actividades que se desarrollan.

El crecimiento del área se dio no solamente en lo cualitativo (diferentes estrategias encaradas) sino en lo cuantitativo (por ejemplo, solo en 2004 se triplicaron las Ferias provinciales en las que participamos, de 19 a 60 eventos) ya que la mayoría de las provincias, cada una con su particularidad, lleva adelante acciones de Educación Tributaria.



En Educación Formal, se concentran las acciones que tienen a la escuela o los docentes como protagonistas de la ET. Esta área es quien gestiona, dicta y supervisa los cursos de capacitación docente desde el nivel Inicial hasta el Universitario; se ocupa de la actualización curricular en las provincias, y la iniciativa de AFIP Simulada (ver más adelante).

En Educación No Formal se diseñan estrategias lúdico-educativas y se evalúan todos los proyectos provinciales de ET relacionados con espacios de consumos culturales fuera y dentro de la escuela, que suponen un contacto directo entre los coordinadores de talleres de la AFIP y los niños. El área se centra en asesorar sobre la estrategia en sí misma y capacitar los cuadros locales para que ellos tomen a su cargo la actividad. Además, diseña muestras al tiempo que gestiona y realiza las visitas guiadas del Museo de la AFIP para contingentes escolares de nivel primario y secundario.

El área de Materiales y Contenidos Didácticos tiene distintas líneas de trabajo para el desarrollo de productos que puedan usarse de manera autónoma: diseña materiales impresos, materiales virtuales (sitio web y videojuegos), materiales audiovisuales, se ocupa de la inclusión de contenidos de ET en medios de comunicación, y la coordinación de las acciones sobre “Inserción Laboral Juvenil”.

También debe mencionarse la existencia de Referentes de Educación Tributaria en todo el país. La figura del Referente provincial de Educación Tributaria se creó intentando profundizar la mirada local, y con el propósito de ampliar la estructura, conformando un equipo nacional. Personal de la AFIP, tanto aduaneros como impositivos –con experiencia y/o inquietudes docentes– se integraron en el equipo, hasta entonces solo presente en Buenos Aires, y desarrollan diversas estrategias referidas al Programa en todas las provincias.

Se realizó una búsqueda interna de personal propio que ampliara el equipo central en las regiones, y en unos años se completaron los puestos con profesores y profesionales de la organización que tomaron el desafío de abrazar el tema de la educación desde un organismo no educativo. Haber puesto un particular acento en la selección de este personal fue un acierto y dio los resultados esperados, debido a que cada una de esas personas se sintió parte de un proyecto mayor, y sintió que su tarea era importante para el país.

## Aliados del Programa de Educación Tributaria

La consolidación del Programa de Educación Tributaria en Argentina, no se debe únicamente al apoyo que brinda la institución en su conjunto. Los vínculos establecidos con otras instituciones públicas y de la sociedad civil, han permitido encarar acciones conjuntas que fortalecieron el crecimiento del Programa.

## Ministerios de Educación y de Hacienda provinciales

Las acciones de Educación Formal, en todos los casos, están fortalecidas a través de diferentes alianzas que potencian los objetivos. En el caso de Argentina, para cada provincia, es necesario firmar un acuerdo con cada Ministerio de Educación, debido a su grado de autonomía respecto del organismo nacional.

Los acuerdos con Educación, no solo dan legalidad a las acciones (por ejemplo obtención de puntos o inclusión de oferta regular de capacitación anual), sino que se vuelven imprescindibles para que, aquellas acciones que se encaren, sean vistas como un trabajo conjunto, valioso y pertinente y se participe activamente en ellas. Esto incluye capacitaciones, trabajo sobre currículos, concursos, etcétera.

A su vez, en la mayor parte de las provincias, el convenio es tripartito y por lo tanto incluye a las oficinas de Rentas o Hacienda provinciales. De ese modo, se suman a los esfuerzos de la AFIP y educación los organismos de recaudación locales. Con este equipo, el programa de educación fiscal se profundiza incluyendo una mirada más amplia que suma al trabajo sobre la visión de la relación ciudadanía – impuestos.

## Universidades

Para el caso de la educación superior, (universidades) instalar la problemática de la educación fiscal requiere un paso más. Debido a que son instancias autónomas, la inclusión de los contenidos (como seminarios extracurriculares, o curriculares) requiere de la voluntad de ambas partes para el tratamiento de los temas y la evaluación de la pertinencia. En este caso, los Referentes provinciales presentan a las autoridades en cada caso la propuesta de contenidos y prácticas, que se ponen en discusión para la posterior incorporación. Actualmente está analizándose la inclusión en las provincias de Tucumán, Santiago del Estero y Entre Ríos.

## Ministerio de Educación de la Nación

El Portal del Ministerio de Educación de la Nación ([www.educ.ar](http://www.educ.ar)) también colabora activamente con algunas de las estrategias implementadas, especialmente en todo lo concerniente a uso de videojuegos para el aprendizaje. Difunde estas estrategias entre

todos los docentes del país, y colabora en la redacción de guías de actividades para utilizar los videojuegos de ET en las aulas.

## UNICEF

Entre las prioridades programáticas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) en Argentina, definidas para el período 2005-2009, se atendía a la protección y a la mejora de la inversión social, en particular aquella dirigida a la infancia en un marco de promoción de derechos humanos. Por ello, se desarrolló para UNICEF un plan de trabajo, de forma conjunta, aprovechando la experiencia de la AFIP en materia de sensibilización y educación de docentes, niños y adolescentes y ciudadanía en general en temas asociados con ingresos, inversión y gasto público. Se realizaron alianzas con áreas de gobiernos subnacionales que potenciaron la sensibilización ciudadana en los diferentes niveles jurisdiccionales. Se desarrollaron una serie de materiales y talleres con el propósito de informar, incrementar el interés y desarrollar conocimientos y habilidades básicas relativas a la elaboración y monitorización del presupuesto, en docentes y alumnos, en escuelas de EGB.

Paralelamente, junto al Instituto Nacional de Teatro (INT), y con el auspicio de UNICEF Argentina, se llevó a cabo el 8° Concurso Nacional de Dramaturgia "Tributo en escena, atributos de un país solidario". El INT seleccionó y subsidió a diferentes elencos regionales para producir los guiones ganadores de las obras de teatro itinerante.

Dichos elencos fueron contratados por la AFIP para realizar en el ámbito nacional la puesta en escena de los dos guiones ganadores. De esta forma, el teatro se consolidó como una herramienta significativa dentro del Programa de Educación tributaria que se desarrolló en forma sistemática en todo el país.

## Secretarías de Deportes

En el ámbito del deporte y el juego, con el objetivo de continuar fortaleciendo la tarea de ET, se realizaron encuentros con el equipo de capacitación de la Secretaría de Deportes de la Nación para el diseño de jornadas pre-deportivas y recreativas para abordar las temáticas de ET en distintas regiones del país: "valores en juego".



Niños jugando en el marco del Programa "AFIP bajo el sol".

A su vez, y en una escala local, se realizaron acuerdos con las Secretarías de Deporte y de Educación tanto provinciales como municipales de varias regiones de nuestro país. La propuesta permitía reuniones de capacitación con los docentes de distintos niveles del sistema educativo que formaban parte de las colonias municipales/provinciales. Fueron estos últimos los que replicaron las acciones del programa "AFIP Bajo el Sol" acompañados por los referentes de cada lugar.

### Otros actores

Por último, han surgido a lo largo del tiempo otras vinculaciones con organismos educativos como el Instituto Nacional de Educación Técnica, para el caso de "AFIP Simulada" o diferentes Institutos de Formación Docente o universidades para la contratación de docentes para el proceso de Formación de Formadores.

También debe mencionarse que para la realización del concurso "Mi factura, por favor" (ver más adelante), se involucraron muy activamente varios Municipios, ONGs locales, las Legislaturas de muchas de las provincias participantes, y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, ya que brindaron distintos tipos de apoyo para la concreción de esta iniciativa.

## Temática del Programa de Educación Tributaria

Las acciones llevadas a cabo por el Programa se orientaron a instalar la temática fiscal no como un saber técnico propio de especialistas, sino como una práctica social del ámbito de lo público.

ET se propuso redescubrir la función social de los impuestos, desde un enfoque ciudadano y participativo. Para ello es necesario pensarse y reconocerse como "parte de", pertenecientes a un orden común. Esta resignificación también tiene que ver con apostar a un cambio y así comenzar a desnaturalizar ciertas prácticas. Y este cambio puede surgir a partir de encontrarle sentido a algunas de las siguientes preguntas:

- ¿Para qué sirve pagar impuestos?
- ¿Qué significa pagar impuestos?
- ¿Cuál es la función social de los impuestos?

El desarrollo de la cultura tributaria es formación ciudadana porque compete al ejercicio de una ciudadanía responsable, y como tal, está en íntima relación con la formación ética. Una ciudadanía responsable necesita, entre otras cosas, estar asentada en un conjunto de nor-

mas, es decir, en criterios de convivencia que refuercen valores como la justicia, la solidaridad, la cooperación.

En otras palabras, para abordar el desarrollo de una cultura tributaria, antes es necesario poner en discusión cuestiones inherentes a la ciudadanía. Aunque antes de reconocer como necesarias las leyes que regulan la sociedad, se debe acordar cuáles son los valores universalmente deseables en los que se asientan esas normas. Por eso, los ejes temáticos que estructuran el desarrollo teórico son tres, y se abordan según la siguiente secuencia:

- Formación en valores;
- Ciudadanía;
- Cultura tributaria.

El tratamiento de estos contenidos se encara con una perspectiva transversal, tanto en sentido curricular (se propone su abordaje desde diferentes áreas disciplinares), institucional (comprometiendo a todos los integrantes de la comunidad), como social (van más allá del ámbito de la escuela). Estos ejes temáticos están presentes en las capacitaciones, en todos los materiales comunicacionales y dispositivos de juego que se han desarrollado.

## Acciones de educación formal

El objetivo de las acciones enmarcadas dentro de "Educación Formal", es trabajar los contenidos de ET de manera asociada con el sistema educativo para poner en práctica acciones conjuntas, de inserción real y con continuidad temporal.

Entendiendo la escuela como el lugar de legitimación y validación, se busca integrar el sentido social que tienen los impuestos y las prácticas de control ejercidas por la AFIP, en la serie de conocimientos socialmente significativos propios de la educación.

De ese modo, es esperable que se asuma la cultura tributaria como uno más de los aspectos de la ciudadanía que trabaja la escuela.

### *Cursos de capacitación: "Educación tributaria y formación ciudadana"*

El curso de capacitación dirigido a docentes es la primera acción que se hizo en ET. Consiste en un curso de

capacitación a maestros y profesores de los niveles inicial, primario y secundario, para que –en un segundo paso– los docentes trasladen a los chicos los contenidos de ET articulados con los contenidos curriculares (los de las materias de cada caso).

Es decir, se busca que el tema de los impuestos, la Aduana y la Seguridad Social se trabajen de manera natural con los contenidos comunes de la escuela para que perduren (que sean sostenidos y prolongados en el tiempo).

El objetivo del curso es que los alumnos puedan entender el sentido social de los impuestos, el de los controles de las aduanas y el de la seguridad social. Por eso, no es básicamente técnico, sino un curso que trabaja "valores" socialmente consensuados, que conforman una "ciudadanía" responsable y dentro de ella la "cultura tributaria" o "fiscal" (el sostenimiento del espacio público a partir de los impuestos y los controles de la Aduana y la Seguridad Social).

Los cursos son gratuitos para los docentes y de gran interés (alto porcentaje de presencia). Se complementan con materiales especialmente diseñados. Siempre se hacen en el marco de un convenio que se firma con cada Ministerio de Educación (y en algunos casos es tripartito porque también se incluyó a las Rentas provinciales).

Hasta la fecha se capacitaron 19.700 docentes de los niveles primario y secundario, lo cual ha permitido llegar a 591.000 alumnos en todo el país.

### *¿Cómo se llevan a cabo?*

El equipo de Educación Tributaria en Argentina está compuesto por un grupo central y un representante o Referente en la materia en cada provincia. Regularmente, es este referente provincial quien toma a cargo el dictado de la capacitación. Previamente, hace las gestiones pertinentes frente a las autoridades educativas provinciales a fin de que la capacitación sea incorporada a la oferta regular provincial prevista para el año. A su vez, tal situación garantiza que sea reconocida como oficial y otorga puntos al participante.

En algunos distritos de mayor importancia en cuanto a la densidad de población estudiantil, ha sido necesaria la implementación de estrategias que permitieran ampliar de manera significativa la cobertura de oferta. En ese sentido fue incorporado con éxito un sistema de

réplicas a través de la misma provincia, llamado Formador de Formadores.

### **Cursos de capacitación: “Educación tributaria y formación ciudadana”**

Consiste en el mismo curso de capacitación destinado a docentes, pero impartido por especialistas externos a la AFIP a los que se los contrata ad hoc.

El objetivo y las dinámicas del curso son, en líneas generales, las mismas que cuando son dictados por los profesionales internos. Tras una capacitación a los formadores seleccionados, cada grupo replica la formación recibida, adaptándola a cada realidad local. Posteriormente, al dictarlo estos formadores contratados (que en general son unos diez docentes, dependiendo de cada caso) permite la oferta ampliada que se buscaba con la acción: congregar un importante número de docentes mucho mayor que cuando se ofrece a partir del Referente. A modo de ejemplo, puede ilustrarse que, mientras un agente puede abrir uno o dos cursos por cuatrimestre, el grupo de docentes contratados ofrece entre quince y veinte en diferentes ciudades de cada provincia.



*Materiales para capacitación docente.*

La experiencia en Argentina se repitió en las provincias de Córdoba, Chubut, Jujuy, Misiones y San Juan, durante los años 2007, 2008 y 2009. Sin embargo, tal acción implica contratación de personal docente acreditado y, por lo tanto, una acción en sí misma muy efectiva pero que requiere de partidas de presupuesto por parte de la AFIP, debido a que los Ministerios no pueden afrontar el pago de la acción. Del total de

19.700 docentes capacitados, 7.300 se formaron por este medio.

### **Inserción de contenidos de educación fiscal en el currículo escolar**

En paralelo a la capacitación al plantel docente se trabaja con los Ministerios de Educación en la inserción de los contenidos de Educación Fiscal dentro del currículo escolar para que resulte un tema que debe ser abordado de manera obligatoria y que tenga sostenibilidad en el tiempo.

Este trabajo se lleva a cabo negociando los contenidos, los significados y la pertinencia con los especialistas de cada Ministerio. Con la inserción se garantiza la planificación y el trabajo de los contenidos de manera regular.

Sin embargo, no se trata de “crear una materia nueva”. La idea es agregar, añadir, articular la educación fiscal con los contenidos de las materias de más pertinencia: por ejemplo, la materia “Formación Ética y Ciudadana” que trabaja lugares públicos, normas, deberes, derechos, democracia, etcétera, podría incluir “el sostenimiento económico de la provisión de bienes y servicios públicos”, “el cuidado de salud o medio ambiente que hacen los controles de la aduana” o “los beneficios, derechos y obligaciones de los trabajadores” por citar algunos temas.

Los referentes hacen el trabajo con su Ministerio de Educación, siempre supervisados por el equipo central. Luego, se diseña un documento en base a la información recogida de cada provincia que se lleva a la mesa de debate para la posterior posible inclusión. La facultad final de incluir o no un contenido, es del Ministerio.

### **Programa AFIP Simulada**

“AFIP Simulada” es una propuesta didáctica que comenzó con la idea de simplificar, con fines educativos, algunas aplicaciones que se utilizaban en la AFIP. Posteriormente fueron incorporados temas de desarrollo en las aulas para convertir la información en una oferta educativa integral y no meramente de práctica.

El proyecto nació por una inquietud el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) que trabajaba con empresas simuladas con todo tipo de interacción comercial, pero faltaba la del organismo recaudador.

Actualmente está disponible desde la página de Educación Tributaria. Pueden inscribirse los grupos de alumnos (guiados por los docentes) a los que se les asigna CUIT o Número de inscripción de trámite de exportación o importación; también pueden presentar información, declaraciones juradas y ejercitar, a través del proceso pedagógico, la cultura fiscal.



*Simulador web de las operaciones de AFIP.*

Al ser un proyecto que se gestiona por sí solo, los Referentes a nivel provincial solo participan de determinados eventos (por ejemplo la fiscalización simulada, para el caso de impuestos).

### **Seminario universitario**

Con el propósito de abarcar todos los niveles de enseñanza fue diseñada una propuesta didáctica del programa adecuado al ámbito universitario. Un grupo de referentes con experiencia en docencia universitaria especialistas en los diversos temas, junto al equipo central, fue el encargado de dar forma al Seminario a través de siete módulos. En este caso se retoman los contenidos pero desde una perspectiva que adecua y articula la necesidad del futuro profesional inserto en el ámbito laboral, con la importancia del sostenimiento de los bienes y servicios públicos a través de los tributos. Además incluye nociones técnicas de Aduana y de la Seguridad Social (siempre en la misma línea de “utilidad futura para el usuario”).

En Argentina las universidades tienen autonomía en relación a la incorporación de contenidos en las respectivas carreras. Teniendo en cuenta esta particularidad, cada Referente recibió una copia del seminario plano o base diseñado (es decir, programa, fichas de trabajo para cada módulo y bibliografía de trabajo y recomendada). Con ese insumo trabajan conjuntamente con los responsables de cada universidad cuál

y cómo es la mejor manera de incorporarlo. En algunos casos resultó un seminario extracurricular, en otros se analizó la posibilidad de incorporarlo como seminario en carreras afines a los impuestos, etcétera. Se espera que el seminario –sin dejar de lado su objetivo principal– pueda adaptarse en cada caso.

El dictado está a cargo del Referente mismo con la ayuda de colaboradores de AFIP para algunos temas.

### **Cursos de capacitación presencial modalidad virtual**

Siguiendo en línea de ampliar la oferta a los docentes destinatarios, se está trabajando en un curso de Educación Tributaria y formación ciudadana mediante la modalidad virtual.

Esta opción, en el caso de la AFIP, se ve facilitada debido a que la Dirección de Capacitación interna posee una plataforma propia para impartir los cursos regulares de entrenamiento a los agentes. Aunque todavía el Campus AFIP no tiene destinatarios externos al organismo, es probable contar con esta valiosa herramienta para futuras acciones.

Para el monitoreo y seguimiento, se prevé la incorporación de tutores que puedan evaluar las elaboraciones y hacer las devoluciones de manera que el docente pueda tener una capacitación que no se diferencie de la oferta presencial.

### **Concurso “mi factura por favor”**

El concurso “Mi Factura por Favor”, es un certamen para alumnos del nivel secundario que tuvo su inicio en la provincia de Mendoza.

Fue concebido como un concurso para jóvenes de los últimos años de su estudio secundario y premiaba, tras un proceso de reflexión y etapas de eliminación, al grupo ganador con un viaje. Ese aspecto era importante debido a que tradicionalmente los alumnos que egresan en las escuelas secundarias en Argentina hacen un viaje de egresados.

Sin embargo, ni entonces ni con la nueva adaptación, el Concurso se basó en “publicitar” premios ni en la mera participación. Básicamente, lo central consiste en investigación, reflexión y elaboración sobre valores, ciudadanía y cultura fiscal.

Durante las últimas ediciones fue reforzándose la idea de la reflexión más que la competencia y el premio y se trabajó cuidadosamente en los temas que se proponían como eje de trabajo. Así, aunque conservó el nombre de "Mi factura" las discusiones incorporaron también cuestiones de aduana y seguridad social. A su vez, entre las etapas intermedias, estaba prevista la recolección y fiscalización por parte de los participantes, de comprobantes válidos de compra que está siendo revisada.

## Acciones de educación no formal

A través de estas acciones, se busca instalar y fortalecer la temática de Educación Tributaria prioritariamente en el público infantil y juvenil, en espacios educativos no convencionales y a través de acciones no curriculares.

### Museo Histórico de la AFIP

El Museo Histórico, que fuera trasladado al edificio central de la AFIP en Buenos Aires, cuenta con una muestra tradicional dividida en cuatro salas donde se observan objetos y documentación que forman parte de la historia de las instituciones recaudadoras de impuestos en nuestro país y engloba a la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduanas y la Dirección de los Recursos de la Seguridad Social.

Una de las razones de la mudanza edilicia, fue la necesidad de que el museo tenga mayor concurrencia de público y visibilidad. En parte este objetivo fue cumplido al insertarse el museo en el circuito del casco histórico de Buenos Aires y por la participación en las actividades propuestas como el evento "La Noche de los Museos" y en el programa "Bs. As. en la escuela" que estuvo vigente hasta 2007. Sin embargo, las transformaciones experimentadas en estas últimas décadas en el campo de la educación y la comunicación han afectado en forma directa al museo, obligándolo a adoptar un modelo didáctico de presentación de sus colecciones de acuerdo a las nuevas corrientes pedagógicas, teniendo como punto de referencia el ámbito escolar. De ahí que la escuela propicie la afluencia masiva de alumnos al museo. Con este prerrequisito, resultó imprescindible ofrecer una segunda muestra más novedosa e interactiva donde las ideas, metáforas y escenografías dominaran el espacio, para reunir en él los hitos más significativos en la conformación de nuestro Estado.



Muestra "Jóvenes 200 años".



Museo histórico.

En 2008, de cara al Bicentenario, se diseñó la nueva forma de presentar a través de imágenes y dispositivos interactivos, el rol que desempeñaron los tributos en diferentes períodos. Fue en el marco de la Noche de los Museos, edición 2008, que el Museo Histórico de la AFIP inauguró la muestra "Jóvenes 200 años: los otros, nosotros, todos. Primera Parte".

Se trata de una muestra interactiva que parte de la creación del Virreinato del Río de la Plata hasta llegar a la convulsionada década de los 80 del pasado siglo. El rol de los tributos en cada período es el eje que une cada espacio de la muestra y que invita a reflexionar sobre los ideales de país y ciudadanía.

Además, en la Noche de los Museos 2008 se dieron cita más de 8.500 personas, superando ampliamente el público de los últimos años, se realizaron distintas actividades para todo el público, incluyendo presentaciones musicales, espectáculos teatrales para toda la familia y el clásico espacio de juego con contenidos de educación tributaria.

Por otro lado, con el funcionamiento normal durante el año 2009, visitaron el museo escuelas primarias y secundarias. Las escuelas primarias podían optar por llegar al Museo utilizando un servicio de transporte y refrigerio gratuito. Las secundarias concurren por sus propios medios.

En el año 2009, visitaron el Museo 2.500 alumnos de nivel primario y secundario.

### Espacios de juego

Con la intención de llegar directamente y de una manera amigable al público infantil (de 7 a 14 años) y a su familia, participamos en distintos espacios de juego del país. En ellos se han montado módulos de juegos interactivos que dan cuenta de las funciones de la AFIP y el sentido social de los impuestos. Así, los temas tributarios y aduaneros se incorporan en un contexto conocido para los chicos.

Nuestros módulos lúdicos- educativos se encuentran en:

- Isla de los Inventos en Rosario, Santa Fe;
- Aduana de Santa Fe;

- Shopping Alto Rosario Museo de los Niños. Rosario Santa Fe;
- Shopping Abasto, Museo de los Niños. CABA;
- República de los Niños, La Plata.
- Centro Cultural de Río Gallegos. Cultura de Río Gallegos
- Mundo Marino, Carpa Vuelta al País

En el año 2009 en todo el país visitaron los espacios de juego 284.000 personas.

### Ferias

Una de las formas de participación en eventos masivos que se desarrollaron, fue a través de la instalación de un stand con juegos de educación tributaria en las ferias temáticas más importantes del país. Desde 2003 mantuvimos presencia en la Feria del Libro infantil de Buenos Aires, lugar donde concurren más de 50.000 personas por año durante las tres semanas de duración. A partir de dicha experiencia, se fueron sumando las ferias regionales del interior del país con stands pensados conforme a las necesidades regionales. Así, abordamos los contenidos de Educación Tributaria con



Espacio de juegos.



Estand en ferias.



Espacio de juegos.



Espacio de juegos.

dispositivos lúdicos, brindando información y material didáctico en un ámbito donde los niños participan de diversas actividades culturales y educativas.

En nuestros stands los chicos pueden leer distintas revistas, encontrarse con juegos para PC, desafiar a los juegos de mesa con contenidos ciudadanos en parejas, o participar en grupos con juegos en equipos.

Mediante una dinámica itinerante, los distintos juegos van rotando entre todas las provincias del país, volviendo novedosa, año a año, nuestra participación en cada uno de estos eventos.

En el año 2009, el Programa de ET estuvo en 38 ferias de todo el país y visitaron los stands más de 175.000 personas.

### *Los papás de la AFIP van a la escuela*

“Los papás de la AFIP van a la escuela” es el nombre de la acción que puede llevar adelante cualquier agente de la AFIP que quiera compartir en el aula de su hijo/a cuál es la tarea que realiza en la AFIP y cuáles son las funciones que realiza la Administración Federal de Ingresos Públicos.

A tal fin se diseñaron una serie de sencillas actividades que abordan los tres ejes de la educación tributaria: valores, ciudadanía y cultura tributaria. Los papás, a través de una capacitación de tres jornadas, conocen diferentes juegos didácticos que son las herramientas para explicar de una forma sencilla y lúdica la función de la AFIP en las aulas de sus hijos.



*Papás de AFIP van a la escuela.*

Este programa permite afianzar en los hijos de los empleados de la AFIP el contenido social de la tarea que todos los días hacen sus padres, al tiempo que aporta al conocimiento general de la comunidad educativa en la que se encuentran insertos los hijos de los empleados de la AFIP.

En el año 2009, 150 papás realizaron los talleres y visitaron la escuela de sus hijos, lo cual supuso llegar a más de 1.500 escolares.

### *AFIP bajo el sol*

Esta propuesta consiste en la realización de talleres lúdico-educativos para los chicos que concurren a las colonias de verano (clubes o estados municipales que organizan diariamente actividades deportivas y de juego durante el receso estival).

Para ello, se diseñaron propuestas de juegos con el objetivo de favorecer en el público infantil actitudes de responsabilidad y solidaridad propias para el desarrollo de una ciudadanía democrática. La actividad consta de 3 juegos de relevo por equipos que concluye en una actividad final cooperativa entre todos los participantes.

En el año 2010 participaron más de 13.400 chicos en 13 regiones de todo el país.

### *Talleres en la escuela*

En función a la demanda de actividades directas en el interior del país, se diseñaron secuencias didácticas que los referentes y personal contratado llevaron a cabo en escuelas de Primaria y Secundaria. A través de una secuencia de juegos educativos se explica el rol social de los impuestos y las funciones de la AFIP.

Los juegos se ajustan a las edades de los niños y pueden realizarse tanto en aulas con pequeños grupos como en espacios abiertos que permiten un mayor número de participantes. Asimismo, en cada visita a la escuela se entrega material a alumnos y docentes.

### *Teatro itinerante*

Las obras de teatro han demostrado ser herramientas eficaces que colaboran para que el público infantil y juvenil conozca qué es la AFIP, cuáles son sus funciones

y comprenda que el cuidado de “lo público” se relaciona no solo con el pago de los impuestos, sino también con acciones colectivas en pro del bien común.



*Teatro itinerante.*

Esta propuesta se vio enriquecida por la realización de talleres que se realizaban luego de la obra con el objeto de promover la reflexión sobre los temas y conflictos de la trama teatral.

En 2008 se llegó con las obras a más de 180 ciudades del país: se realizaron 2.000 funciones de teatro en las que participaron alrededor de 650.000 niños de escuelas primarias.

### **Curso “Juego, educación y valores en diversos espacios educativos”**

Desde la educación no formal se concibe el juego como un modo natural de aprender de los niños y jóvenes. Por tal motivo se comenzó una investigación específica sobre el tema que culminó con el diseño del curso “Juego, Educación y Valores en diversos espacios educativos” con el fin de brindar a los educadores que trabajan en colonias de vacaciones, herramientas para trabajar los contenidos de educación tributaria.

La modalidad es semi presencial. El curso consta de talleres vivenciales, trabajo autónomo de lectura con materiales provistos por AFIP, trabajo individual de diseño y planificación, preparación de recursos, puesta en marcha, sistematización de la experiencia, elaboración de un informe, evaluación y certificación. El dictado de los talleres presenciales se adapta a la normativa de cada provincia y está dirigido a profesores y estudiantes en educación física.

En 2009 se capacitaron 260 docentes que llevaron la propuesta a los participantes de las colonias de verano de 2010 en diversas localidades del país.

### **Resultados en el área de comunicación: materiales didácticos, portales en Internet y medios audiovisuales**

Desde el área de Materiales y Contenidos Didácticos, se busca que niños y adolescentes sepan que existe la AFIP, que la reconozcan, y que comprendan por qué sirve al país. Se trabaja con el sentido, con los atributos, con el imaginario, con la relación que la AFIP tiene o se propone establecer con los ciudadanos. Para ello, se diseñan objetos o dispositivos comunicacionales que puedan funcionar de manera autónoma, sin mediaciones. Se redactan y diseñan productos con distintos formatos intentando, siempre, no poner en primer plano lo tributario ya que se evidenciaba lo forzado de su inclusión. Ahora, lo principal (para la AFIP) es lo secundario (para el destinatario). Se le da tanta importancia a la historia que contextualiza el concepto a comunicar, como al concepto mismo. Y es que en la búsqueda de una modificación cultural, no hay mensaje conductista que genere el efecto buscado hipodérmicamente. Modificar conductas en entornos cambiantes, opacos y contradictorios no se consigue con discursos, sino desarrollando herramientas que estén ligadas al entretenimiento, a la conformación de algún tipo de comunidad, a la distancia crítica y a la participación activa y el compromiso.

### **Difusión**

Este equipo de trabajo procura dar cohesión y coherencia a la identidad estilística de las comunicaciones del Programa de ET. De esta forma, por un lado, se ocupa de instalar una identidad gráfica para todos los productos del Programa; y por el otro, coordina la producción textual para mantener un mismo estilo.

Para ello, entre otras acciones, redacta una sección mensual en el Boletín virtual que se distribuye entre todo el personal del organismo; y diseña un Newsletter digital que se envía a niños y otro a jóvenes.

## Materiales didácticos impresos

Se desarrollaron módulos para los docentes y cuadernillos de actividades para los alumnos; las revistas Pensando en Plural (que ya llegó a 5 ediciones distintas), Deportivo Nico (ya editamos 2 números) y Los casos de Martina (también con 2 ediciones). También se realizaron distintos juegos de mesa, y dípticos para completar con pegatinas. En 2009 se escribió y distribuyó El cofre, una novela infantil de aventuras.

En 2010, por primera vez se realizó un material para niños de 4 y 5 años, que puede ser utilizado en Jardín de Infantes; se trata de un rompecabezas para armar con cubos de papel, que además propone varias modalidades de juego.



Personajes, historietas y revistas.

En total, se distribuyeron más de 3.000.000 de ejemplares de los distintos materiales didácticos impresos; debe consignarse que un mismo niño puede haber recibido ocasionalmente ediciones distintas de una revista, o juego.

## Publicaciones

Desde 1999 se incluyen contenidos de ET en medios gráficos infantiles. Un historietista muy reconocido colabora con la redacción de los guiones que hace el equipo de ET. Se crearon dos personajes que adquirieron gran impacto y muchos seguidores: Martina y Nico. Se incluyen además juegos, acertijos y se proponen a los niños otras actividades que despierten su interés por el tema. De esta forma, en la revista "Genios" se publica "Los casos de Martina", y en "Billiken", "Deportivo Nico" y "Los juegos de Martina". Además, se realiza una Agenda Escolar que cada año se focaliza en una nueva temática y que transversalmente incluye contenidos de ET, y que se incluye en el número lanzamiento de la revista "Billiken".

Entre 2006 y 2009, leyeron al menos 10 páginas de nuestras historietas, 3.290.000 niños.

## Página Web de Educación Tributaria

Se desarrolló en 2002 y se actualizó en 2005, una página ágil y entretenida destinada a niños, docentes y público en general. Presenta juegos, secuencias didácticas, conceptos de cultura tributaria explicados para niños y docentes, e información sobre las actividades que realizamos en distintos puntos del país. En 2010 está en proceso de rediseño y actualización.

En marzo de 2010, se publicó una página de Martina en Facebook, con contenidos de Educación Tributaria para niños. Entre 2006 y 2008, visitaron el sitio web 515.200 usuarios. Entre 2006 y 2008, se recibieron y respondieron 10.400 correos electrónicos; en el Foro del sitio de Perfil de Riesgo, se publicaron 3.500 post.

## Videojuegos en flash

Las tendencias de las preferencias culturales infantiles indican que se incrementó exponencialmente el tiempo que los niños utilizan para jugar con PCs. En todas las ciudades de Argentina ha crecido el número de locales cuya actividad es la provisión de servicios de Internet, en particular para jugar on-line. La elaboración y desarrollo de un juego virtual permitió acercar la temática a los niños desde un soporte que les es familiar.

Desde el sitio web pueden descargarse los siguientes juegos en flash: Memotest (con pares de institucio-



Videojuegos.

nes públicas y privadas), Ciudad-ando (recorrido por la ciudad con trivial de preguntas y respuestas), Alerta Amarilla (hay que desactivar un virus que intenta ingresar por el puerto, un puesto fronterizo o un aeropuerto), Hay equipo (Nico junta colaboraciones de los vecinos para la canchita del barrio, y aportes de sus amigos para comprar lo que necesitan), y Duque Busque (5 mini juegos en los que hay que entrenar un can aduanero y luego descubrir distintos intentos de contrabando en un aeropuerto).

Entre 2006 y 2009 descargaron y jugaron on line los videojuegos flash, al menos 78.000 usuarios. Recibieron los CDs al menos 125.000 niños y jóvenes.

Desarrollamos "Perfil de Riesgo, Casos Federales", una aventura gráfica de entre 10 y 12 horas de duración (ver más abajo).

Se produjeron 280.000 descargas en los 3 primeros meses de su publicación. Se enviaron 10.000 CDs a pedido. Se entregaron 60.000 CDs en dependencias de AFIP. En marzo de 2010 se está enviando al menos un CD a todas las escuelas públicas y privadas, de nivel primario y secundario, de Argentina

### Videojuego "Perfil de Riesgo: Casos Federales"

Se trata de un producto del género "aventura gráfica" y está compuesto por doce misiones cuya resolución lleva al menos 12 horas de juego. A través de distintas

interacciones, el usuario guía a Martina, la protagonista del juego e investigadora del Equipo de Investigaciones Especiales de la AFIP, para resolver los casos de evasión, contrabando y trabajo no registrado que se le presentan a lo largo del juego. Además, frente a determinadas circunstancias que plantea el juego, el jugador debe tomar decisiones que suponen un conflicto axiológico.



Los componentes importantes de cada misión son los problemas a resolver ("puzzles") y los personajes. Los puzzles suponen obstáculos para el jugador y la mayoría están relacionados con el objetivo de cada misión. El jugador también debe entablar conversación con los personajes e interactuar con ellos. En la mayoría de los casos, la correcta interacción con los mismos es crucial para la resolución de la misión.

Otra forma de interacción que plantea el juego son los objetos que el jugador puede ir recolectando a medida que avanza en una misión. Todos los objetos recolectados pueden ser combinados entre sí o utilizados con otro objeto o sección propios de un escenario.

La resolución básica de la mayoría de las misiones reside en dar con el autor de un delito tributario. Determinar la autoría de los hechos va a depender de las pruebas que el jugador vaya reuniendo en los distintos escenarios que componen la misión. Otro aspecto general de las misiones son las interrogaciones que el jugador deberá realizar y la resolución de una serie de mini-juegos (de habilidad o de ingenio). Todos estos aspectos influyen en una puntuación final de cada misión. Cuanto mejor es el desempeño del jugador, mayor es el puntaje, el cual se muestra en el epílogo final de cada una de las misiones.

Para la realización del videojuego, se tuvieron que realizar dos procesos de Licitación Pública. Durante el desarrollo del juego, se hicieron Evaluaciones parciales (15 grupos focales con 10 integrantes que respondían al tipo de destinatario para los cuales está previsto el juego) y sus resultados se usaron para introducir ajustes al juego.

Una vez concluido, se realizó una Campaña de lanzamiento: tres avisos publicitarios para televisión que se pasaron en horario central en más de 20 canales de televisión abierta y por cable. Se desarrolló el sitio web con recursos propios de la administración y se participó en distintos eventos para la promoción del juego.

En la actualidad, se están por distribuir los ejemplares del juego en todas las escuelas públicas y privadas del país a través de servicio de correo postal, acompañados por una guía de Propuestas para el Aula, realizada conjuntamente con el Ministerio de Educación de la Nación.

### **Materiales audiovisuales**

Se realizan diferentes videos con una destacable factura técnica. Los audiovisuales que están disponibles en [www.afip.gov.ar/et/video](http://www.afip.gov.ar/et/video), se caracterizan por emplear humor, por asumir algún riesgo narrativo y por cautivar al espectador. Tienen distintos objetivos o usos:

- Institucionales: para Internet, eventos, o como banco de imágenes
- Educativos: para la iniciativa de "Inserción Laboral Juvenil"; se trata de videominutos de alumnos, e informes sobre distintos aspectos de la temática. Están disponibles en [www.afip.gov.ar/et/insercionlaboral](http://www.afip.gov.ar/et/insercionlaboral)

### **Inserción Laboral Juvenil**

Este proyecto se propone reflexionar sobre la temática de la inserción laboral de los jóvenes entre los alumnos y docentes de los últimos años de la escuela secundaria.



Sitio web con videominutos.

La generación de empleos de calidad para los jóvenes requiere, como condición necesaria aunque no suficiente, que los jóvenes participen de una ciudadanía laboral de alta intensidad. Esta iniciativa busca que los jóvenes, en su condición de objeto y sujetos de derechos, puedan conocerlos, demandarlos y actuar activamente, exigiendo que éstos se cumplan para ellos y para terceros.

Además de propiciar espacios de diálogo en el interior de los establecimientos educativos, el proyecto intenta favorecer las capacidades enunciativas de los jóvenes para que puedan expresarse sobre sus derechos y las problemáticas que atraviesan en su inserción y trayectoria laboral.

El proyecto abarca la realización de dos encuentros en los que se abordan aspectos conceptuales sobre la ILJ, y las características básicas de la narrativa de la imagen. El resultado es la realización de videos de un minuto de duración a cargo de los jóvenes que luego se difundieron en televisión abierta y se publican en un micrositio web de la AFIP.

La secuencia se organiza en cuatro ejes temáticos. En primer lugar, se parte de definir a la juventud como una construcción cultural. El segundo eje se propone introducir a los alumnos en el conocimiento del funcionamiento del mercado laboral. Un tercer eje presenta a los alumnos el concepto de "proyecto de vida" y apunta a favorecer una mirada contextual de la subjetividad, que vincule las elecciones laborales y el recorrido vital. El cuarto eje propone desarrollar las capacidades enunciativas y la producción de mensajes autónomos en los alumnos.

En cuanto a la adecuación al entorno socio-cultural, es importante que si bien la experiencia se lleva adelante en contextos sociodemográficos muy diversos, hay un factor que tiene una influencia decisiva por sobre los otros: la edad. En este sentido, se puede afirmar que los jóvenes que participan de la experiencia son "nativos digitales", por lo que la adecuación al uso de nuevas tecnologías no supone mayores obstáculos.

Finalmente, para la iniciativa se creó un sitio web propio - [www.afip.gov.ar/et/insercionLaboral](http://www.afip.gov.ar/et/insercionLaboral) - en el que, a la manera de un blog, se publican los videominutos que se van realizando. Además, en la página están disponibles todos los recursos didácticos (bibliografía, cuadernillos para trabajo áulico, audiovisuales, etcétera).

## Seminarios Internacionales y Asistencias Técnicas

Para socializar las experiencias y poner en discusión los enfoques de abordaje, se desarrolló en la Ciudad de Buenos Aires el Primer Seminario Internacional de Educación Tributaria, con invitados de los países miembros del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). El Seminario contó con la participación de 25 invitados extranjeros de 18 países. La oportunidad fue propicia para intercambiar experiencias en esta materia y conformar un equipo ampliado que desde entonces consulta distintas cuestiones vía mail y envía las novedades de sus países.

En octubre de 2007, Argentina volvió a recibir a sus pares de países iberoamericanos. El evento fue organizado por el programa de cooperación de la Unión Europea EUROsociAL Fiscalidad, y se expusieron los principales avances regionales en Educación Tributaria.

En 2008 AFIP participó con apoyo técnico a los Ministerios de Hacienda y de Educación de El Salvador, en un "Proyecto Piloto para el diseño e implementación de un Programa de Educación Fiscal". El proyecto tuvo un carácter integral, una duración de nueve meses y se desarrolló en el marco de EUROsociAL Fiscalidad. Al año siguiente, se repitió la experiencia con el Ministerio de Hacienda de Costa Rica y en un nuevo Seminario Internacional de Educación Fiscal, realizado en Montevideo (Uruguay), se presentaron los avances y las nuevas experiencias de Argentina.

## Evaluación de las actuaciones

Tras más de 11 años, el Programa de Educación Tributaria se ha ampliado y consolidado en los ámbitos de Educación Formal, No Formal e Informal. Se ha colaborado con el desarrollo de la Educación Fiscal en otros países y se siguen explorando nuevas estrategias para lograr que la temática se instale definitivamente en la población infantil y juvenil. En este marco, se destacan los siguientes logros:

### Evaluación de impacto de la capacitación docente y materiales didácticos

En 2004, y en virtud del grado de desarrollo que fue adquiriendo el Programa, se planteó la necesidad de contar con una evaluación externa que permitiera corregir

rumbos o mejorar la propuesta. A estos efectos, la Administración Federal firmó un convenio con la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

En la tarea de evaluar el impacto de la capacitación docente se abordó, por un lado, la evaluación del curso en sí (objetivos planteados y cumplidos, rol de los capacitadores, etcétera); y por otro, el análisis del impacto que el programa generó en diferentes niveles (en el aula, institucional, familiar y la percepción de la imagen institucional de la AFIP).

A continuación, las conclusiones centrales del Informe de Impacto:

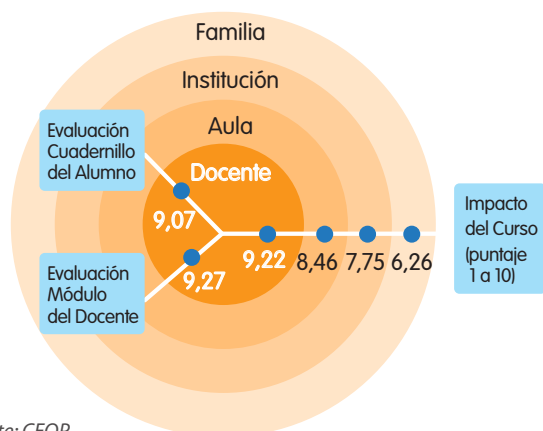
- El curso fue evaluado muy favorablemente, con más de 9 puntos en una escala del 1 al 10.
- El nivel de satisfacción alcanzado por los materiales didácticos superó los 9 puntos, a la vez que se destaca que los mismos favorecen el trabajo en el aula.
- El 80 por ciento de los consultados incorporó los contenidos de educación tributaria en las planificaciones del año siguiente.
- A medida que se evalúa el impacto "fuera de la institución" (grupo familiar, comunidad de referencia) la calificación se reduce en comparación con los otros ámbitos.

Así como los docentes que formaron parte de la muestra evaluaron los materiales didácticos, éstos también fueron analizados por el equipo investigador de la Facultad. En este caso, realizaron una serie de observaciones puntuales respecto a ciertos aportes que se vienen sucediendo en el campo de la reflexión ética contemporánea. En líneas generales, la evaluación hecha por este grupo de profesionales coincide con la apreciación formulada por los docentes en la evaluación de impacto.

En 2007 se realizó una nueva evaluación de la capacitación. En esta ocasión, se contrató a la Consultora privada Centro de Estudios para la Opinión Pública (CEOP), que realizó el relevamiento, mediante un cuestionario estructurado a 508 casos en todo el país. Se destacan las siguientes conclusiones:

- La totalidad de los docentes consultados considera que los contenidos fueron muy o algo positivos con el 99,4 por ciento.
- Valoración positiva de las actividades: 95 por ciento (sobre todo por la pertinencia y facilidad de su traslado al aula, que incide en los objetivos propuestos)
- Valoración positiva de los materiales: 98 por ciento.
- El curso se evalúa como muy didáctico en un 4,53 en escala de 1 a 5.

**Gráfico 1. Evaluación de la capacitación a docentes**



Fuente: CEOP

### Importancia del curso:

- Muy/algo útil lo consideró el 97,4 por ciento de los encuestados
- Motivos:
  - por favorecer la articulación entre la formación en valores y ciudadanía: 88 por ciento.
  - por permitir la inclusión de los contenidos en alguna o gran medida: 98 por ciento.
  - por generar una cultura tributaria en los alumnos: 4,63 (entre 1 nada y 5 muy importante).

En 2008, se realizó una Investigación Cualitativa con la técnica de Focus Group sobre la inclusión de contenidos de ET en las revistas infantiles. La población fueron niños y niñas de entre los 8 y 11 años. La segmentación elegida: lectores de "Genios" y "Billiken"; compradores de "Genios" y "Billiken"; no lectores de "Genios" ni "Billiken". Las principales conclusiones del Informe de Impacto fueron:

- El nivel de reconocimiento del isologo de "AFIP ET" es medio, sobre todo entre los niños más grandes (10 y 11 años) y lectores de la revista.
- La marca AFIP es una palabra conocida para los chicos. Para el segmento de niños "no compradores de la revista" AFIP es una palabra absolutamente desconocida: no se identifica ningún vínculo con la marca, tampoco con las historietas de AFIP.
- El nivel de recordación de la historieta de "AFIP ET" es bastante alto, tanto a nivel espontáneo como guiado. Los niños mencionan espontáneamente a "Martina".
- Este reconocimiento es mayor a medida que aumenta la edad de los niños participantes. La mayoría de los participantes puede identificar la historieta de Martina asociada al isologo de AFIP ET.
- A partir de lo observado, parecería que la imagen gráfica de la marca AFIP ET tendría un anclaje mayor que la mera expresión verbal de la marca.

## Conclusiones

La cultura tributaria, en tanto conjunto de normas, valores, actitudes y prácticas que definen la conducta fiscal, es ilustrativa del modelo de relaciones sociales predominantes en un contexto determinado. En este marco, el cumplimiento fiscal se presenta como un fenómeno complejo en el cual intervienen múltiples factores. Si bien en América Latina los estudios respecto a la cultura tributaria son todavía incipientes, existe un cierto acuerdo sobre cuáles son los factores que inciden en la conformación de dicha cultura: el tamaño de sus economías informales, la carga fiscal, los casos de corrupción, la calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos, la confianza en los servidores públicos y una participación de baja intensidad por parte de la ciudadanía en la esfera pública.

En tal sentido, la estrategia educativa de la AFIP no puede ponderarse tomando como variable el incremento o disminución de los ingresos tributarios. Tal reduccionismo pierde de vista la complejidad del fenómeno tributario al observar solamente uno de sus aspectos cuantificables, más aún cuando el horizonte utópico del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales no se relaciona exclusivamente al desempeño de las administraciones tributarias. Optar por este tipo de evaluación significaría depositar demasiadas expectativas en el impacto que estas estrategias pueden producir. Sin embargo, esta situación no invalida la posibilidad de establecer ciertas evaluaciones cualitativas y cuantitativas de las acciones que emprende el Programa, como se ha expuesto.

Woody Allen dijo hace un tiempo que algunos matrimonios acaban bien, y otros, duran toda la vida. Quizás esta idea sirva para pensar las perspectivas de la Educación Tributaria. Y es de esperar que dentro de 20 ó 30 años, en Argentina y en América latina, todo acabe bien y ya no sea necesario trabajar en concienciación tributaria.

Tal vez quienes hoy son niños y adolescentes encuentren "sentido" a una práctica ciudadana como es el pago de impuestos y cumplan con sus obligaciones no solo por el riesgo de no hacerlo, sino porque en este acto se sientan ciudadanos en sentido más pleno, partícipes de lo que es común a la sociedad que integran.

# El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil

Antonio Henrique Lindemberg Baltazar, Auditor Fiscal de la Receita Federal de Brasil

Mónica de Aquino, Analista Tributario de la Receita Federal de Brasil

## Antecedentes históricos del Programa Nacional de Educación Fiscal

El derecho tributario ha sido pensado tradicionalmente bajo el enfoque de la relación obligatoria del ciudadano-contribuyente con el Estado, a partir de una genuina relación impositiva, como acto de imperio. En ese sentido, la génesis de la expresión fisco, proveniente de fiscus, que era la canasta de junco con la cual los romanos recaudaban los impuestos de los pueblos conquistados.

Desde la perspectiva de nuestra historia económica colonial, cuando todas las riquezas producidas en el país se enviaban a la gran metrópoli portuguesa, situada a miles de kilómetros de Brasil, la población continúa teniendo una visión social de la tributación como algo a evitar, como un verdadero ataque a la libertad individual.

En ese contexto histórico cabe recordar la experiencia de la Inconfidencia Minera –un intento de insurrección abortado por el gobierno portugués en 1789– cuyo principal motivo fueron las altas tasas implementadas sobre la extracción de oro (derrama).

Casi doscientos veinte años después, una buena parte de los brasileños tiene todavía una imagen del poder público parecida a la que se tenía durante las revueltas de Minas, en que se consideraba a la metrópoli como apropiadora y, por lo tanto, hacen todo lo posible para librarse del pago de los tributos.

Sin embargo, aunque antiguamente el dinero recaudado en Brasil era gastado en tierras lusitanas, hoy en día los tributos son destinados a la financiación del propio Estado brasileño.

Vale la pena recordar que en los Estados modernos existen pocas formas de obtener recursos con el ob-

jetivo de financiar las actividades estatales, siendo las más utilizadas: (i) tributación; (ii) intervención directa en el ejercicio de la actividad económica; (iii) emisión de monedas; (iv) obtención de préstamos. De esta forma, si no se quiere un Estado intervencionista, endeudado o en crisis inflacionaria, se debe apoyar la tributación. La tributación se vuelve imprescindible para la existencia de un país donde las actividades económicas son, por regla general, ejecutadas por la iniciativa privada, en un régimen democrático.

Por lo tanto, “la libertad es razón y límite de la tributación” (Moreira, 2008), o, en otras palabras, “los tributos son el precio de la libertad, en el sentido de que se constituyen en un espacio abierto por los derechos fundamentales y buscan su garantía (Torres, 2007)”.

Con el fin de propiciar un cambio de reflexión sobre la importancia de los tributos como responsables del mantenimiento del Estado, encontramos en la historia de la Administración Tributaria brasileña iniciativas pioneras que buscan la construcción democrática por medio del conocimiento de la función socioeconómica de los tributos y de la participación ciudadana como instrumento de control social y fiscal del Estado.

Con la finalidad de permitir al ciudadano el conocimiento de la correlación existente entre la recaudación y el gasto público, de concienciarlo sobre la importancia social del tributo y de la aplicación de los recursos recaudados en beneficio de la sociedad, en 1997 fue creado el Programa Nacional de Educación Tributaria, denominado, a partir de 1999, Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF), cuya gestión –atribuciones y competencias– se encuentra delineada en la Orden Interministerial n.º 413, de 31 de diciembre de 2002.

Como antecedentes históricos de ese importante programa se mencionan los siguientes eventos:

- La primera manifestación de una iniciativa orientada a la concienciación tributaria se realiza con el Programa Contribuyente del Futuro. Dicho programa fue una

acción de educación fiscal desarrollada entre 1971 y 1980 y que tuvo como objetivo concienciar a los estudiantes de primaria acerca de los fundamentos del ejercicio de la ciudadanía y de la participación popular en la construcción de una nación justa e igualitaria. El programa contó con una amplia divulgación en los medios de comunicación y fue evaluado a través de concursos de redacción y de la opinión de los profesores recogida en un formulario específico. Su marco histórico fue la edición y la distribución de 5 millones de ejemplares del libro "Doña Hormiga, Maestro Tatú y el Impuesto de Renta" de la autoría de Cecília Lopes da Rocha Bastos e ilustrado por Hugo Ribeiro.

- En el seminario del Consejo Nacional de Políticas de Hacienda (Confaz) sobre "Administración Tributaria", realizado en la ciudad de Fortaleza, en el Estado de Ceará, en mayo de 1996, se introdujo el tema de la educación tributaria. En las conclusiones, se resaltó como aspecto destacado la introducción del programa de conciencia tributaria en las escuelas;

- En septiembre de 1996, se celebró el convenio de cooperación técnica entre la Unión, los Estados y el Distrito Federal. En el anexo al texto del acuerdo, entre las innumerables actividades de cooperación, se hizo constar la elaboración y la implementación de un programa nacional permanente de concienciación tributaria, para ser desarrollado en las unidades de la Federación;

- En la reunión realizada en julio de 1997, el Confaz aprobó la creación del Grupo de Trabajo de Educación Tributaria, constituido por representantes del Ministerio de Hacienda: Gabinete del Ministro, Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, Escuela de Administración de Hacienda (Esaf), de las Secretarías de Hacienda, Finanzas o Tributación de los Estados y del Distrito Federal;

- La Orden del Ministerio de Hacienda nº 35, de 27 de febrero de 1998, oficializó el Grupo de Trabajo, y formuló como sus objetivos: "promover y coordinar las acciones necesarias para la elaboración e implementación de un programa nacional permanente de Educación Tributaria" y "acompañar las actividades del Grupo de Educación Tributaria en los Estados";

- En julio de 1999, considerando la cobertura del programa, que no se restringe a la concienciación sobre la importancia de los tributos, sino que contempla también el destino de los recursos públicos y su gestión, el Confaz aprobó la alteración de su denomina-

ción, que pasó a ser Programa Nacional de educación fiscal (PNEF);

- El 31 de diciembre de 2002 fue publicada la Orden nº 413, firmada por los ministros de Hacienda y de Educación, reformulando el Grupo de Trabajo de Educación Fiscal en las tres esferas del gobierno: federal, estatal y municipal, y definiendo las competencias de todos los órganos implicados en la implementación del programa.

Basado en estas premisas históricas, el PNEF surge de la constatación de la imperiosa necesidad de un discurso racional legitimador de los tributos como fuente necesaria para la financiación del Estado. Por otro lado, el programa es concebido como un instrumento para la sociedad sobre los medios disponibles para hacer el seguimiento de la aplicación de los recursos recaudados, favoreciendo el ejercicio pleno de la ciudadanía.



Publicación "Doña Hormiga, Maestro Tatú y el impuesto sobre la renta".

## Actores y destinatarios

El PNEF, proyectado por los Ministerios de Educación y de Hacienda mediante la Orden Interministerial nº

413, de 31 de diciembre de 2002, es un instrumento permanente de Educación para la Ciudadanía desarrollado en los 26 Estados y en el Distrito Federal, bajo la coordinación de la ESAF. Busca promover e institucionalizar la Educación Fiscal para el pleno ejercicio de la ciudadanía, proporcionando la concienciación sobre la necesidad de participación del ciudadano en los controles fiscal y social del Estado<sup>1</sup>.

## De las instituciones gestoras y sociales

Según establece la Orden Interministerial n° 413, de 31 de diciembre de 2002, la implementación del Programa Nacional de Educación Fiscal es responsabilidad del Grupo de Trabajo de Educación Fiscal (GEF).

El GEF está compuesto por un representante de carácter efectivo y permanente, de cada uno de los siguientes órganos:

- Ministerio de Educación (MEC).
- Escuela de Administración de Hacienda (Esaf).
- Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (RFB).
- Secretaría del Tesoro Nacional (STN).
- Secretaría de Hacienda de cada Estado y del Distrito Federal.
- Secretaría de Educación de cada Estado y del Distrito Federal.

La coordinación y la Secretaría ejecutiva del PNEF y del GEF están a cargo de la Esaf, que deberá elaborar los documentos necesarios para su reglamentación.

Constituyen órganos vinculados al GEF: el Grupo de Educación Fiscal en los Estados (Gefe), el Grupo de Educación Fiscal de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (GEFF) y el Grupo de Educación Fiscal de los Municipios (GEFM).

El Gefe está compuesto, en cada Estado, por representantes de los siguientes órganos:

- Secretaría de Hacienda.
- Secretaría de Educación.
- Demás órganos implicados en el desarrollo del PNEF en los Estados.

El GEFF está compuesto, en la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, por representantes:

- Nacionales.
- Regionales, de las diez regiones fiscales y/o subregionales.
- De los demás órganos implicados en el desarrollo del PNEF.

El GEFM está compuesto, en cada Municipio, por representantes de cada uno de los siguientes órganos:

- Secretaría de Hacienda o Finanzas.
- Secretaría de Educación.
- demás órganos implicados en el desarrollo del PNEF en el Municipio.

Además de las Instituciones gestoras ya mencionadas, el Programa Nacional de Educación Fiscal recibe varias contribuciones de otros órganos y de entidades asociadas al programa. Entre ellas están:

- Procuraduría General de Hacienda Nacional (PGFN).
- Contraloría General de la Unión (CGU).
- Secretaría de Presupuesto y Finanzas (SOF).
- Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).
- Tribunales de Cuentas Estatales (TCE).
- Ministerio Público Federal (MPF).
- Ministerios Públicos Estatales (MPE).
- Cámara de Diputados.
- Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
- Fundaciones y entidades civiles.

## Gestión del programa

Los Estados tienen autonomía para elaborar e implementar sus proyectos según sus condiciones, definiendo módulos prioritarios y su propio ritmo, y obediendo a las directrices del programa nacional.

En los Estados, el programa se lleva a cabo con las Secretarías de Hacienda, de Educación y de Ingresos Federales de Brasil y con otras Instituciones, a criterio del Programa Estatal de Educación Fiscal.

La Esaf, como Secretaría ejecutiva del PNEF, ejerce un papel fundamental en su evolución. Promueve, de forma permanente, la articulación de los tres niveles de gobierno. En el escenario internacional, la Esaf ha propiciado la divulgación y el intercambio de experiencias del PNEF en países como Canadá, África del Sur, Mozambique, Cuba y Honduras.

<sup>1</sup> Se puede obtener una visión más detallada del Programa en la dirección electrónica de la Esaf ([www.esaf.hacienda.gov.br](http://www.esaf.hacienda.gov.br)), que, según la Orden Interministerial n° 413/2002, es la institución encargada de gestionar y coordinar el PNEF en el territorio nacional.

## Alcance y características del PNEF

La Educación Fiscal es un proceso fundamental en la formación del ser humano. Su objetivo principal es la concienciación social, estimulando el efectivo ejercicio de la ciudadanía. En esa perspectiva, la Educación Fiscal promueve la necesidad de convertir la democracia meramente electoral en una democracia basada en la efectiva y real participación popular.

La moderna concepción de ciudadanía comienza con la Revolución Francesa. El hombre, después de la caída del Antiguo régimen (Ancien régime), deja de ser siervo, súbdito, y se transforma en ciudadano, titular de derechos y garantías frente al Estado. La revolución de 1789 supone el origen de la Edad Contemporánea, que, con base en los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, origina una nueva forma de relación entre los individuos que componen el conjunto social y el Estado. Bajo esa perspectiva, la participación de la sociedad en la esfera pública<sup>2</sup> es incentivada como mecanismo de democratización de la democracia (Santos, 2002), en el que se estimula al ciudadano a actuar, efectivamente, en la formulación de las políticas públicas y, también, a fiscalizar la aplicación de los recursos públicos.

En síntesis, la Educación Fiscal puede ser entendida como una nueva práctica educativa que tiene como objetivo el desarrollo de valores, actitudes, competencias y habilidades necesarias para el ejercicio de derechos y deberes en la relación recíproca entre ciudadano y Estado, a partir de un mejor entendimiento de la vida en sociedad, de la estructura y del funcionamiento de la Administración Pública, de la función socioeconómica de los tributos, de la aplicación de los recursos públicos, de las estrategias y de los medios para el ejercicio del control social<sup>3</sup>.

### Directrices

Para el ejercicio de la ciudadanía deberá ponerse el énfasis en la organización, movilización y estímulo de la participación social en relación a cuestiones tributarias, de finanzas y gasto público, relativos a las tres esferas del gobierno.

Su implementación, de ámbito nacional, debe incluir esas tres esferas, por medio de la elaboración y eje-

cución de planes estratégicos, programas y proyectos, cuyos resultados esperados e impactos deseados deberán ser monitoreados y evaluados cuantitativa y cualitativamente por el sistema nacional y local, debiendo formar parte de la política institucional de cada institución gestora.

Sus acciones, con carácter de educación permanente, deberán estar desvinculadas de campañas de premiación con la finalidad exclusiva de aumentar la recaudación, así como evitar el uso de logotipos y mensajes que caractericen determinada gestión gubernamental.

La financiación de las acciones del PNEF se realizará a través de recursos presupuestarios propios, procedentes de las tres esferas de gobierno, así como de aportaciones procedentes de asociaciones con entidades de la sociedad civil u organismos internacionales.

A partir del enfoque de la educación como mecanismo de transformación social, se deberá guiar por los principios político, estético y ético de las directrices curriculares nacionales, por la legislación educacional vigente y por la autonomía de las instituciones de enseñanza.

### Cobertura del programa

Mediante el programa, la sociedad pasa a tener un mejor entendimiento de la estructura y del funcionamiento de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno y de las estrategias y medios para el ejercicio del control democrático.

Cabe destacar que, al difundirse estos conceptos, se contribuye a que servidores públicos, profesores, líderes comunitarios, universitarios, entre otros, puedan realizar su papel de manera más consciente y responsable.

La muy extensa cobertura del programa es un reto, puesto que se pretende alcanzar a toda la sociedad. El programa es amplio y comprende 5 áreas de actuación, para que abarque a todos los brasileños, en cualquier etapa de su vida:

- El Módulo I está destinado a los niños de Enseñanza Básica, de forma que, del primer al octavo año, pue-

<sup>2</sup>Sobre el concepto de esfera pública, ver Habermas, 1997.

<sup>3</sup>Plan Nacional de Educación Fiscal para el cuatrienio 2004-2007, p. 5

dan conocer gradualmente todos los conceptos relacionados con la educación fiscal;

- El Módulo II está destinado a los adolescentes de Enseñanza Media, y profundiza más en los asuntos sociales, con el fin de que comprendan su importancia como sujetos activos de la ciudadanía;
- El Módulo III es para los servidores públicos, en un proceso de sensibilización e implicación en el programa;
- El Módulo IV está destinado a los universitarios, acompañando, por tanto, al ciudadano en toda su vida estudiantil. Su propósito es cualificar a los futuros profesionales para el ejercicio consciente de la ciudadanía;
- El Módulo V está dirigido a la sociedad en general, que abarca a aquellos que no son estudiantes, buscando llegar a las organizaciones sociales a las que pertenecen, como clubes recreativos, asociaciones, sindicatos, consejos municipales, diferentes ONG, y toda la sociedad en general.

### Temática del programa de educación fiscal

La educación está conceptualizada como un proceso de formación del ser humano que pretende prepararle para la vida, dotándole de conocimientos y habilidades que le permitan comprender el mundo y de intervenir conscientemente para modificar la realidad vivida.

En particular, la Educación Fiscal debe ser comprendida como el proceso didáctico-pedagógico capaz de interpretar las vertientes financieras de la recaudación y de los gastos públicos, estimulando al ciudadano a comprender su deber de contribuir solidariamente en beneficio del conjunto de la sociedad y, por otro lado, a ser consciente de la importancia de su participación en el seguimiento de la aplicación de los recursos recaudados, con justicia, transparencia, honestidad y eficiencia, minimizando el conflicto de la relación entre el ciudadano contribuyente y el Estado recaudador.

En esa perspectiva, la Educación Fiscal debe tratar sobre lo que es el Estado, sus orígenes y sus propósitos. Con la creación de una nueva práctica educacional, se debate la relación del ciudadano con el Estado en el terreno financiero, integrando recaudación y gasto público, creando conciencia para que ambas cosas se

realicen con publicidad, moralidad, legalidad, impersonalidad y eficiencia, conforme el art. 37 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

### Planeamiento estratégico

El PNEF ha adoptado, desde 2004, un planeamiento estratégico a medio plazo (PNEF, 2008), elaborado por el GEF y válido por 4 años, en el cual constan las principales directrices para el periodo.

El plan 2008-2011 establece 4 opciones estratégicas:

- Fortalecimiento del PNEF, que se extiende a la imagen institucional, recursos financieros, consolidación de grupos y de sociedades y gestión del conocimiento;
- Implementación del PNEF en los Municipios;
- Perfeccionamiento del monitoreo y de la evaluación del programa, que tiene como principal desafío la adopción de indicadores cualitativos eficientes;
- Ampliación de las acciones de Educación Fiscal para alcanzar las 5 áreas de cobertura.

En relación a la última opción estratégica citada, se ha definido que el trabajo con la sociedad, en general, debe priorizar la transparencia de la recaudación y de la aplicación de los recursos públicos. Sus principales instrumentos deben ser la colaboración con entidades civiles representativas y la utilización de la prensa como medio para trabajar los contenidos del PNEF.

Para cada una de las cuatro opciones estratégicas se han identificado productos y acciones, los cuales tienen el objetivo de servir de orientación para la actuación de los grupos regionales.

### Acciones de educación en las escuelas

Como se ha visto anteriormente, todas las acciones de Educación Fiscal son desarrolladas por medio de cinco módulos: Educación básica, Educación Media, servidores públicos, universidades y sociedad en general. Por la naturaleza del trabajo, uno de los grandes focos del programa es la escuela. La cobertura del PNEF en relación a la educación de niños y jóvenes va desde la educación básica a la superior. Se invierte en la formación de generaciones más conscientes y comprometidas, y que perciban la evasión de impuestos como un delito social serio, ya que le quita a la sociedad los recursos que podrían ser aplicados en la educación, salud y seguridad, entre otros.

La inserción de la Educación Fiscal en la escuela a través del profesor se da de forma transversal. Los contenidos son estudiados en las más diversas disciplinas, de acuerdo con el asunto que se va a tratar. Una clase sobre porcentaje es utilizada para calcular el valor de un impuesto, insertando conocimientos sobre tributación; las clases de historia y de geografía crean espacio para abordar aspectos relacionados con la concentración de renta y a la necesaria reducción de las desigualdades sociales; un texto relacionado con la educación fiscal será una clase de interpretación del medio.

Para que todo ese trabajo se desarrolle, uno de los primeros pasos es sensibilizar al profesor, destacando la importancia de formar generaciones diferentes, que entiendan el papel social del tributo y ejerzan la ciudadanía.

También, la construcción del trabajo en las escuelas debe estar basada en el respeto y el diálogo. Si, por un lado, la Hacienda Pública dispone de las informaciones referentes a la tributación, por otro, son los educadores los que, por excelencia, dominan las técnicas pedagógicas. La educación fiscal sólo será un programa exitoso en las Escuelas si es el resultado de una nueva posición, nunca de una imposición.

La sensibilización de profesores comprende reuniones, charlas y seminarios, y el Curso de Divulgadores de educación fiscal coordinado por la Esaf. Dicho curso tiene una duración de dos meses y es el mismo para servidores públicos y para la sociedad en general. A pesar de que el curso es a distancia, se realizan algunas clases presenciales, que promueven que se estrechen vínculos entre los propios profesores y tutores, así como la discusión de proyectos susceptibles de ser implantados en las escuelas.

Algunos Municipios optan por la producción de material teórico coordinado por las Secretarías de Educación y en colaboración con las entidades del PNEF, para orientar el trabajo de las diversas disciplinas. La base de ese material es el referencial teórico-metodológico del programa, o sea, los cuatro cuadernos producidos por comisiones temáticas del GEF y usados como apoyo para el curso para divulgadores.

La inserción de la educación fiscal en las Instituciones de Educación es un proceso que demanda acciones continuas y conforme a las herramientas y el lenguaje actualizados. El éxito de otras políticas similares, como todas las acciones relacionadas con la ecología, son la confirmación de que la educación fiscal tiene todo lo

necesario para alcanzar sus objetivos. Hace pocas décadas temas como reciclaje de basura y uso consciente de los recursos naturales no parecían pertenecer a nuestra realidad. Hoy, sin embargo, vemos niños estudiando y aplicando tales conocimientos, e incluso recomendando a los mayores conductas solidarias que preserven el medio ambiente y garanticen un desarrollo sostenible.

Considerando que los cambios en la cultura y en el comportamiento son lentos y graduales, los principales resultados del trabajo con la educación fiscal en las escuelas se obtendrán a medio y largo plazo. A pesar de esto, ya se pueden establecer, en Brasil, algunas experiencias exitosas que siguieron el mismo proceso: sensibilización de profesores, participación en el curso a distancia y posterior implantación de la Educación Fiscal en las instituciones de educación.

El estado de Santa Catarina, por ejemplo, desarrolló un material pedagógico bastante interesante con la participación de profesores de la red pública de educación y de servidores de hacienda que actuaron como consultores técnicos en el área tributaria.

En Minas Gerais, tenemos el Municipio de Pará de Minas, que también pasó por la misma trayectoria y confeccionó un material para las escuelas municipales, en que se abordan cuestiones como la piratería y la evasión de impuestos.

Es importante destacar que además de las acciones de educación formal, hay un conjunto de actividades desarrolladas para los niños y los jóvenes, a veces en el propio ámbito escolar, dirigidas tanto a los alumnos y profesores como al público en general, y que proyectan sensibilizar a la gente sobre la importancia socioeconómica de los tributos. Destacamos campañas, participación en ferias, material publicitario, concursos de redacción para alumnos, y en especial las acciones culturales que comprenden obras de teatro, juegos y publicaciones.

Un ejemplo son las webs gubernamentales, entre las cuales citamos la del "Leoncito" (Leãozinho), de la Receita Federal, el "Pequeño Plenario" (Plenarinho), de la Cámara de los Diputados, y el "Portalito del Niño Ciudadano" (Portalzinho da Criança Cidadã), de la Contraloría General de la Unión. Todos estos sitios utilizan recursos lúdicos para facilitar el diálogo con alumnos y educadores. Cada vez hay más conciencia de que esa forma de abordar el tema necesita contar con especialistas, lo que ha llevado a colaboraciones como la de la



Página Web del "Leoncito" (Leãozinho)  
<http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br/>

Contraloría con el escritor Maurício de Souza, para la campaña titulada "¡Uno para todos y todos para uno!" Por la ética y la ciudadanía", que utiliza personajes de dicho escritor, famoso en todo el país.

Recorriendo el mismo camino de la educación continuada y bien fundamentada, promovemos sustituir el "deseo de obtener ventajas de todo" por el compromiso de contribuir al bienestar social; la vergüenza de pedir la factura por la preocupación con la transferencia de los valores recaudados; la indiferencia ante la corrupción y la evasión de impuestos por la participación en la gestión de lo público; el individualismo por la alegría de viabilizar la redistribución de riquezas y la reducción de las desigualdades sociales.



Bienal del Libro en São Paulo.



Primer Festival de Teatro de Educación Fiscal para la Ciudadanía, Rio Grande do Norte.

## Aprobación de la educación fiscal para la ciudadanía en la CONAE 2010

La educación fiscal en Brasil consolidó una importante conquista en la Conferencia Nacional de Educación (CONAE) 2010, celebrada en marzo y abril. El tema Educación Fiscal para la Ciudadanía fue aprobado como contenido obligatorio en la formación de los profesionales de la educación.

El objetivo de la CONAE es construir directrices nacionales para el Sistema Nacional Articulado de Educación, a partir de la indicación de estrategias de acción para el Plan Nacional de Educación (PNE). Las propuestas aprobadas se envían al Congreso Nacional como proyecto de ley del PNE, que estará en vigor en los próximos diez años.

La inclusión de la educación fiscal fue aprobada por mayoría absoluta en sesión plenaria con aproximadamente 3.000 delegados. Esto demuestra el reconocimiento de la importancia del PNEF y de su inserción gradual en la sociedad. La aprobación es el resultado del trabajo de varios profesionales que se dedican a la divulgación de la educación fiscal, fomentando la construcción de una sociedad consciente y participativa en relación a la función socioeconómica del tributo y al control social de los recursos públicos.

Los temas relativos a la educación fiscal fueron incluidos en el documento aprobado por la CONAE por medio del artículo 250B, que reproducimos a continuación:

- Garantizar que los contenidos de la Educación Fiscal para la Ciudadanía sean currículo obligatorio en la formación de los profesionales de educación, en todos los niveles, etapas y modalidades de enseñanza;

- Posibilitar que el Sistema Nacional de Educación y las entidades de la sociedad civil organizada, órganos públicos de control y fiscalización, escuelas de gobierno y demás aliados lleven a cabo de forma coordinada las acciones y proyectos de Educación Fiscal;
- Estimular actividades prácticas para el ejercicio de la ciudadanía y del control social asegurando la participación popular en la gestión del Estado;
- Fomentar el debate en torno a las políticas públicas capaces de reducir las desigualdades sociales;
- Ser un instrumento de promoción permanente del Estado Democrático de Derecho;
- Difundir informaciones que posibiliten la construcción de la conciencia ciudadana en torno al papel social de los tributos, de los bienes y presupuestos públicos;
- Informar a la sociedad sobre los efectos lesivos de la corrupción, de la evasión fiscal y de la mala gestión de los recursos públicos;
- Garantizar la financiación de programas de divulgación, investigación y proyectos de servidores públicos, con vistas a la construcción de conocimientos relativos a la Educación Fiscal para la Ciudadanía.

Solo a partir del conocimiento, la sociedad podrá apropiarse del pago de tributos como un deber social, que presupone la contrapartida de la participación en la gestión y control de los recursos públicos. Todos los integrantes y aliados del PNEF celebran la conquista lograda en la CONAE, siendo conscientes de la importancia de la Educación Fiscal para la construcción de un futuro más solidario, basado en la educación de calidad y en la participación colectiva.



Conferencia Nacional de Educación (CONAE) 2010.



Imagen de la votación acerca de la inclusión de la Educación Fiscal como contenido obligatorio en la formación de los profesionales de la educación.

## Educación fiscal en las Administraciones tributarias

La Educación Fiscal es un programa intermediario de todas las actividades de la Administración tributaria para garantizar la adopción de posturas preventivas que deben coexistir con la variable represiva. En una sociedad democrática, compleja y en la cual la mayor parte de los recursos obtenidos por las Secretarías de Hacienda resultan de procedimientos voluntarios, sería extremadamente costoso, por no decir inviable, basar la política tributaria sólo en la coacción.

En ese sentido, la base teórica de la educación fiscal y las acciones por ella implementadas deben estar incorporadas a las diversas rutinas de trabajo de la Hacienda Pública. La teoría y el tipo de actuación que constituyen la educación fiscal son aplicables a las diversas áreas de actuación de Hacienda, desde las más técnicas a las teóricas, desde las especialmente dirigidas al servidor público a las que se relacionan con el contacto directo con la sociedad.

El enfoque transversal de la Educación Fiscal en los diversos procesos de trabajo es evidente, por ejemplo, en las actividades relacionadas con la atención, entendida en sentido amplio. Cuando un ciudadano es recibido en una institución pública, ese contacto va mucho más allá del análisis de la demanda específica que se desea tratar: se transmiten conocimientos y valores, lo que altera la percepción que se tiene de la Administración Tributaria y de la propia Administración Pública.

Es fundamental comprender que esa imagen institucional está afectada por factores diversos, que van desde las instalaciones y sistemas al tratamiento ofrecido por el servidor público. De esa forma, cada contacto del Estado con la sociedad es un proceso que involucra a diferentes actores. Todas las acciones de los servidores públicos, las que están relacionadas con el área de tecnología, los asuntos administrativos, la gestión de unidades, el análisis de procesos o la atención propiamente dicha, influyen en la percepción que el ciudadano tendrá de la Administración.

El cuidado de esa percepción, por medio de posturas y acciones en consonancia con la educación fiscal, se relaciona íntimamente con el objetivo estatal de fortalecer el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias y de elevar la aceptación social de la tributación. El logro de tales resultados procede tanto del enfoque didáctico en contacto con el contribuyente como de la percepción subjetiva que el ciudadano tiene de Hacienda. Esa percepción provoca diferentes análisis, sentimientos e interacciones con la Administración Pública, factores que influyen en la adhesión de la población para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y en otros comportamientos relacionados con la ciudadanía.

Las Haciendas públicas de las tres esferas gubernamentales han incorporado en su día a día actividades que buscan preparar a los servidores públicos para esa nueva forma de trabajo. Se privilegian las acciones educativas y preventivas, ayudando a desarrollar una postura activa en los ciudadanos y comprometiéndolos en relación a los dos polos de la tributación: contribuir con la colectividad, por medio de los tributos, y participar de la gestión y del control de los gastos públicos.



1er Seminario de Intercambio Fiscal con municipios sergipanos.

## Educación Tributaria

Al mismo tiempo que debemos ser conscientes de que la educación fiscal tiene un alcance mucho mayor que la educación estrictamente tributaria, no podemos olvidarnos de que el enfoque didáctico y consistente de temas específicos relacionados con la tributación también se insertan bajo la cobertura de la educación fiscal, y fortalece el sentimiento de ciudadanía. Al final, la conciencia ciudadana implica el acceso a conocimientos que permiten la apropiación de las informaciones y herramientas necesarias para la actuación en nuestra sociedad.

Es importante realizar el ejercicio de ponernos en el lugar del otro, con sus prejuicios y limitaciones, diferentes de las nuestras. Las acciones dirigidas a concienciar y comprometer a la población en los asuntos relativos a la vida en comunidad se vuelven ineficaces si los individuos no se sienten destinatarios de esas acciones.

Está claro que ese proceso es una construcción a veces lenta, como todo proceso educacional. Sin embargo, a partir del momento en que buscamos capacitar a los ciudadanos, con acciones encaminadas a toda la colectividad o a grupos específicos, como contadores, profesores y abogados, percibimos resultados inmediatos, que van desde un cambio de postura de las personas atendidas, en función del tratamiento recibido por el órgano público, a un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias. Mencionamos, incluso, el efecto propagador de toda acción de educación. Informar a un contribuyente puede representar, también, capacitar a su familia, a su círculo de amigos, a sus colegas de trabajo.

La educación fiscal incluye charlas en entidades de clase; foros de discusión con esas entidades y con otras asociaciones; canales de comunicación con la prensa local para actualizaciones sobre la legislación y la aclaración de dudas; participación en eventos comunitarios; inserción de contenido en publicaciones locales, como periódicos y folletos para la comunidad, entre otras acciones que sean pertinentes en cada unidad y región en que actúa la Hacienda Pública.





*Charlas de educación fiscal.*

## Proyectos y acciones apoyados por el PNEF: control social

Como se ha visto a lo largo del texto, la primera etapa de adopción de la Educación Fiscal consistió esencialmente en la Educación Tributaria. Sin embargo durante la implantación del programa, se observó que su alcance iba más allá de los asuntos estrictamente tributarios; el programa se refería al fortalecimiento de la ciudadanía. Se concluye, también, que la otra cara relacionada con la tributación, o sea, la aplicación y el control del gasto público, debería ser abarcada por el PNEF.

Después de cerca de una década del surgimiento del programa, Brasil ya observa muchos progresos. Paralelamente a todas las acciones de concienciación dirigidas a la aceptación social de los tributos, nuestro país experimenta el fortalecimiento de las prácticas democráticas de gestión de los recursos públicos. Vivimos el cambio de la perspectiva condenatoria, posterior a la infracción, a la perspectiva preventiva, anterior a la transgresión.

Con el control social, en razón de la pluralización del debate y de la transparencia de los actos públicos, se produce el fortalecimiento de la democracia participativa. Al concienciar y estimular a la sociedad para el control del gasto público, ayudamos a desarrollar en los ciudadanos una postura activa, comprometida; consecuentemente, se fortalece la aceptación social de los tributos, por medio de la legitimación de la tributación. Además, el control social aumenta la percepción de riesgo, inhibiendo y disipando la corrupción.

La participación en la gestión y el control de los gastos lleva a la población, cada vez más, a apropiarse de la cosa pública (res publica), entendida como bien de todos, en oposición a su percepción histórica como "cosa de nadie". Ese proceso es realimentado por cada postura de ciudadanía, generando gradualmente una mejora del gasto público.

### *Observatorio Social de Maringá*

El Observatorio Social de Maringá (OSM), vinculado a la Sociedad Éticamente Responsable (SER), actúa en la búsqueda de transparencia en la Administración de los recursos públicos.

Fundamentado en la necesidad de la participación social como mecanismo de reducción de las desigualdades, el OSM se propone concienciar a la sociedad acerca de la importancia de los tributos y, principalmente, a estimular el control de los recursos públicos.

Se busca sensibilizar a la sociedad por medio de diversas actividades. Con fundamento en la educación fiscal, se organizan piezas teatrales, música, poesía, charlas, concursos de redacción, monografías, vídeos.

En cuanto al control de la aplicación de los recursos públicos, el OSM participa en las licitaciones realizadas en el Municipio de Maringá (desde el inicio de la licitación, pasando por la entrega de los productos y servicios y acompañando, a través de muestras, el uso de esos productos y servicios en el interés público). Además, promueve el diálogo con el Poder Público al encaminar diversos análisis y sugerencias relativos a los recursos públicos.

Es importante resaltar que, como medida de actuación permanente, el observatorio social posee un cuerpo de funcionarios efectivos. Al mismo tiempo están presentes, como voluntarios, profesionales de diversas áreas, profesores de educación básica y universitaria, además de voluntarios en general. Para que se pro-



*Logo del Observatorio Social de Maringá.*

duzca una actuación efectiva, todos los participantes del observatorio reciben entrenamiento de la Contraloría General de la Unión (CGU-PR) y del Tribunal de Cuentas de Paraná.

Infundiendo sus ideales nítidamente republicanos, el OSM sigue tres pilares fundamentales:

- Ausencia de vinculación político-partidaria;
- Enfocado hacia resultados concretos y mensurables;
- Impersonalidad.

En el transcurso del importante trabajo desarrollado, el Observatorio Social de Maringá ganó, en 2009, el concurso desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### Programa Ojo Atento

Creado en septiembre de 2003, por medio de una sociedad constituida entre la Contraloría General de la Unión (CGU) y la Organización No Gubernamental Avante - Calidad, Educación y Vida, el programa Ojo Atento perseguía la orientación de agentes públicos hacia las buenas prácticas administrativas, además de estimular el control social.

Actualmente, el programa Ojo Atento al Dinero Público" (Olho Vivo No Dinheiro Publico) se encuentra en su tercera fase de construcción. Iniciado con la realización de estudios, el establecimiento de la metodología



Imagen del Programa "Ojo Atento al Dinero Público" (Olho Vivo No Dinheiro Publico).

<sup>4</sup>Según José Afonso da Silva "Presupuesto es el proceso y el conjunto integrado de documentos por los cuales se elaboran, se expresan, se aprueban, se ejecutan y se evalúan los planes y programa de obras, servicios y encargos gubernamentales, con estimación de ingresos y fijación de gastos de cada ejercicio financiero" (Silva, 2004:718). En Brasil, el Presupuesto es realizado a través de tres piezas presupuestarias, el Plan Plurianual, la Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley de Presupuesto Anual. El análisis del programa presupuestario y la verificación de su ejecución es un instrumento de fiscalización del poder público. En el plan constitucional el asunto es abordado en los arts. 163 a 169 de la Constitución de la República Federal de Brasil.



Logo del Programa "Ojo Atento al Dinero Público" (Olho Vivo No Dinheiro Publico).

de trabajo, la formación de agentes multiplicadores y la realización de eventos pilotos, se pasó a la segunda fase, en que se realizaron reuniones para debatir sobre las experiencias piloto y la definición de las directrices. En la tercera fase, que transcurre actualmente, se busca la ampliación del público destinatario, particularmente la incorporación de profesores y alumnos, y el establecimiento de colaboraciones que fomenten el incentivo al control social.

Esencialmente, el programa Ojo Atento busca incentivar el control social, motivando a los ciudadanos a controlar la mejor aplicación de los recursos públicos. Con esto se pretende sensibilizar a la sociedad, particularmente a los consejeros municipales, líderes locales, agentes públicos municipales, profesores y alumnos, acerca de la importancia de la participación, de la moralidad, de la responsabilidad, de la transparencia y de la publicidad de los actos realizados por el Poder Público.

### Presupuesto participativo

Un ejemplo positivo de control social que está siendo ampliado cada año es el Presupuesto Participativo<sup>4</sup>. La participación popular en la elaboración del Presupuesto municipal de innumerables ciudades ha demostrado que es una forma más democrática de decidir sobre la aplicación de los recursos públicos. Se recogen informaciones, se intercambian experiencias y se realizan investigaciones, congresos y eventos participativos para promover una mayor igualdad en la distribución de bienes y servicios.

El presupuesto participativo (Santos, 2002) es un importante instrumento de democracia directa que le permite a la sociedad influir en el proceso de fijación de gastos, por medio del cual se hace responsable del seguimiento de la elaboración del presupuesto público y de la aplicación del gasto público previsto en el mismo.

Aunque la metodología utilizada sea diferente en los diversos Municipios que institucionalizaron el presupuesto participativo, podemos apuntar como elementos comunes la realización de asambleas abiertas en barrios o distritos y las etapas periódicas de negociación directa con el gobierno. Normalmente son elegidos los delegados que representarán un tema o un territorio en las negociaciones con el gobierno, los cuales serán responsables del diálogo con los representantes de la municipalidad sobre la ejecución de las obras y prioridades previstas en el Presupuesto aprobado por medio de la participación popular.

Lo reseñable de esta experiencia es que la participación popular permite incluir en el presupuesto público las demandas prioritarias desde la perspectiva de la propia población, que discute los problemas urbanos que más afectan a su vida cotidiana, decidiendo lo que debe hacerse para mejorar esos problemas, y además, su participación no es de carácter consultivo, sino que conlleva decisión.

## Proyectos y acciones apoyados por el PNEF: otros ejemplos

### *Fondo para la infancia y la adolescencia*

El Fondo para la Infancia y la Adolescencia (FIA) busca beneficiar a entidades con proyectos que apoyen a niños y adolescentes. Su previsión está en el art. 88, inciso V, Ley n° 8.069 de 13/07/90 (Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA)).

Un fondo es “el producto de ingresos específicos que, por ley, se vinculan a la realización de determinados objetivos o servicios, y que facultan la adopción de normas peculiares de aplicación” (Ley 4.320/64, Art. 71). En el caso del FIA, los recursos son constituidos por contribuciones públicas y privadas gestionadas por los Consejos Municipales, Estatales y Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente.

Dichos fondos son cuentas bancarias que reciben donaciones de varias fuentes, entre ellas de personas físicas y jurídicas interesadas en aplicar parte de su impuesto sobre la renta en programas destinados a la promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente.

Entre los proyectos financiados por el FIA, figuran aquellos dirigidos a la atención de las violaciones u omisiones de derechos contra niños y adolescentes, como, por ejemplo, atención a jóvenes en situación de riesgo personal y social y de usuarios de sustancias psicoactivas; incentivo a la guarda y adopción (art. 260 ECA); formación de personal responsable de la gestión de los fondos (consejeros y otros profesionales) y divulgación de los derechos del niño y del adolescente.

En cuanto a las donaciones realizadas al Fondo de la Infancia y la Adolescencia, particularmente en lo que se refiere a las personas jurídicas, tanto las empresas privadas como las estatales pueden destinar recursos al fondo con descuento del impuesto sobre la renta hasta el límite del 1%. Las personas físicas pueden destinar al Fondo de los Derechos del Niño y del Adolescente hasta un 6% del impuesto sobre la renta.

### *Educación fiscal en actividades de carácter represivo*

La educación fiscal, con su carácter educativo y preventivo, necesita abordar también los trabajos relacionados con la represión. El grado coactivo de esas actividades evidencia aún más la necesidad de legitimar cada decisión y conducta, tanto en relación al ciudadano fiscalizado como en relación a toda la sociedad. El compromiso con las directrices que el PNEF defiende va desde la selección de contribuyentes a ser fiscalizados a la forma de tratamiento utilizada en cada acción de represión.

En relación con la aprehensión de mercaderías, tal compromiso implica el destino de los bienes aprehendidos. En ese sentido, la Orden de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil n° 226, de 21 de septiembre de 2009, estableció, en su artículo 3°, párrafos 2° y 7°, el destino preferencial de mercancías a órganos y entidades que promuevan acciones de Educación Fiscal. Esa previsión legal, además de fortalecer al Programa de Educación Fiscal para una mayor inserción en la sociedad, lleva a las entidades beneficiadas con el desti-

no preferencial de mercancías a cambiar la forma de interacción con la Administración tributaria, asumiendo una postura activa en relación con el programa y sus directrices, aumentando la legitimación de los destinos junto con la población.

Otra medida relacionada con las actividades de represión de la institución, y que vale la pena destacar, es la adaptación de equipamientos electrónicos como “caza níquel” y “video póquer”, para que sean transformados en computadores destinados a escuelas y telecentros. En ese caso, herramientas que hasta ahora pertenecían al crimen están siendo reinsertadas en la sociedad como equipamientos útiles para la colectividad, colaborando en la realización de objetivos estatales relacionados con la Educación.



Visita a la Aduana del Aeropuerto Internacional de Brasilia.

## Estrategias de divulgación del programa

### Curso de formación de divulgadores de educación fiscal

El curso para divulgadores es una de las principales herramientas de divulgación de la Educación Fiscal, y tiene como principal objetivo a los profesores de Educación Básica y Media. Dicho curso está organizado por la Esaf cada semestre, con un total de 80 horas. Dividido en cuatro módulos, permite un conocimiento más amplio de los contenidos de Educación Fiscal.

El material pedagógico, compuesto por cuatro cuadernos referentes a los módulos, fue elaborado con el

objetivo de contribuir a la formación permanente del individuo, con la perspectiva de una mayor participación social en los procesos de generación, aplicación y fiscalización de los recursos públicos. El programa busca adecuar los contenidos a los hechos sociales, políticos y económicos que construyen el dinamismo de la historia, así como incorporar temas relacionados con las nuevas bases de financiación de la Educación Básica y con los avances promovidos por el poder público y por la sociedad con transparencia y con control de las Finanzas del Estado.

- Cuaderno 1 - Educación Fiscal en el Contexto Social: aborda las directrices del programa, sus objetivos y cobertura, en el contexto de la Educación Fiscal y de la Educación Pública;
- Cuaderno 2 - Relación Estado y Sociedad: suscita temas relativos a la organización de la vida en sociedad y sus implicaciones en la garantía del estado democrático de derecho y de la ciudadanía;
- Cuaderno 3 - Función Social de los Tributos: destaca la importancia del tributo en la actividad financiera del Estado para el mantenimiento de las políticas públicas y para la mejora de las condiciones de vida del ciudadano;
- Cuaderno 4 - Gestión Democrática de los Recursos Públicos: evidencia temas relativos al presupuesto, al compromiso social y fiscal del gestor público y al ejercicio del control social.

### Curso de posgrado en educación fiscal y ciudadanía

Se trata de un proyecto elaborado por la Escuela de Administración de Hacienda, que persigue la capacitación consistente, permanente y con referencias teóricas para los profesionales que actúan en la Educación Fiscal en todas las unidades de la federación. El curso de especialización en Educación Fiscal y ciudadanía, en nivel de posgrado *latu sensu* está registrado por el Ministerio de Educación y Cultura con base en la Orden MEC n.º 520, de 29/04/2008.

Con una carga horaria de 420 horas, el contenido del programa incluye disciplinas relacionadas con la construcción de un modelo democrático de gestión del Estado. Entre ellas, destacamos Ética y Ciudadanía, Derechos Humanos y Ciudadanía Fiscal y Responsabilidad Fiscal y Social.

## Portal del Programa Nacional de Educación Fiscal

El portal busca servir como punto de acceso directo a un conjunto de servicios e informaciones relativos a la educación fiscal. Contiene vídeos institucionales, noticias recientes acerca de las actividades realizadas por los integrantes del PNEF, artículos científicos, materiales de divulgación, relatos de experiencias exitosas, blogs, además de enlaces de interés y de acceso a los socios institucionales.

En la perspectiva de la pluralización del debate y de las nuevas tecnologías, está siendo construida, con apoyo de la Universidad de Brasilia, la red social de Educación Fiscal para contribuir a la consecución de los objetivos del programa, con la disponibilidad de nuevas herramientas de tecnologías de la información y comunicación.

El portal del PNEF está gestionado por la Esaf, y se encuentra ubicado en su portal. La dirección electrónica es: [http://www.esaf.Hacienda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu\\_Fiscal2008/INDEX.htm](http://www.esaf.Hacienda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/INDEX.htm)

## Conclusiones

En el trayecto de este cambio de comportamiento, podemos concluir este texto afirmando que el Programa Nacional de Educación Fiscal ayuda la consecución de la misión institucional de la Hacienda Pública, al fortalecer la conciencia fiscal del ciudadano y al incrementar el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria.

La Educación Fiscal es un gran instrumento de transmisión de ideas, valores, cultura, de discusión de las cuestiones macro y micro organizacionales. Contribuye a la mejora del sector de negocios del país al combatir la evasión de impuestos, el contrabando, el desvío de capitales, la informalidad y la piratería. Además, auxilia al equilibrio macro económico, especialmente en el control de las cuentas públicas.

En el mismo sentido, fortalece la aceptación social de la tributación al concienciar a la sociedad sobre la función socio-económica del tributo. Es un proceso que facilita la comprensión de la sociedad de las bases de funcionamiento fiscal del Estado, explicitando la importancia de las instituciones que actúan en el

proceso. Por lo tanto, favorece la imagen institucional de la Hacienda Pública al lado de (y no frente a) la sociedad.

El PNEF posee un papel estratégico no solo para la Administración tributaria, sino también para todo el Estado. Solamente acciones educativas consistentes garantizan el desarrollo de un pueblo y de un país. El PNEF, con su carácter educativo y preventivo, es un instrumento eficaz en el fortalecimiento de la ciudadanía, lo que implica tanto el aumento de la recaudación voluntaria como el compromiso de la población en la gestión y control de los recursos públicos.

En la medida en que esas dos etapas del gobierno, o sea, recaudación y aplicación de los valores públicos, se refieren a la propia razón de existencia del Estado y repercuten en toda esfera colectiva, el trabajo del PNEF es mucho más amplio que su alcance inicial. Se desarrolla la conciencia de que el deber de pagar tributos implica una serie de derechos, una relación de reciprocidad entre Estado y Sociedad. Y la conciencia de contribuir al bienestar general viene de la percepción de los tributos como un mecanismo de solidaridad, que permite la redistribución de las riquezas y la armonía de intereses individuales y de necesidades comunes.

En conclusión, una Administración tributaria solamente será capaz de alcanzar su plenitud cuando la calidad de sus controles, la eficiencia de sus procesos y la madurez de la sociedad reduzcan la necesidad de acciones coercitivas, permitiéndole volver sus esfuerzos hacia acciones preventivas, educativas. Esa es la situación ideal que toda Administración Tributaria desea alcanzar y uno de los caminos para alcanzarla está en la inversión permanente e intensiva de Educación Fiscal.

# El Programa de Cultura Tributaria de Perú

Carmen Vargas Verástegui, Coordinadora del Programa de Cultura Tributaria  
Instituto de Administración Tributaria y Aduanera de la SUNAT de Perú

## Antecedentes

Los inicios de la educación tributaria en el Perú se enmarcan en la reforma estructural de la Administración Tributaria que se llevó a cabo a partir de marzo de 1991, y que fue liderada por profesionales cualificados del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y de la propia Administración Tributaria (Ex Dirección Nacional de Contribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas), así como por técnicos del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Contando con el apoyo político del más alto nivel, el objetivo era superar una de las más graves crisis económicas por las que atravesaba el país, con un déficit fiscal que alcanzaba el 13 por ciento del PIB; una presión tributaria del 4,5 por ciento en el primer semestre de 1990, una de las más bajas a nivel internacional; y un Sistema Tributario Nacional colapsado, con más de 97 clases de tributos, innumerables privilegios fiscales y una Administración Tributaria con serias deficiencias y altos índices de corrupción (Barragán, 1998).

El exitoso plan estratégico tuvo como principio la autonomía efectiva de los recursos financieros; el surgimiento de una institución moderna y eficiente en base a la racionalización de los recursos humanos y la incorporación de nuevo personal, el diseño de un Sistema Tributario simple, y el desarrollo de nuevos sistemas, tales como el Registro Único de Contribuyentes, el Sistema de Control de la Recaudación Tributaria, el Sistema de Control de Principales Contribuyentes y el Sistema de Comprobantes de Pago (Benavides, 1995).

Todos estos cambios originaron sorpresa y rechazo en muchos ámbitos de la población, por lo cual era necesario elaborar estrategias para modificar las percepciones colectivas sobre la función de la nueva Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT),

el Sistema Tributario y el Estado, su rol y financiamiento, y que sirvieran de soporte a las diversas acciones orientadas a mejorar el nivel de presión tributaria.

Por ello, en 1993, con el objetivo de contribuir a transformar las percepciones culturales respecto del cumplimiento tributario, se constituyó por primera vez un equipo multidisciplinario que desarrolló una serie de programas y actividades educativas basados en valores ciudadanos. Sin embargo, dado que se constató un escaso nivel de conocimiento sobre temas tributarios por parte de la población, así como elevados índices de informalidad, paralelamente se realizaron acciones informativas publicitarias con la finalidad de acercar a los ciudadanos en general a la Administración Tributaria y a la tributación.

## Etapas

En la SUNAT se han desarrollado tres etapas cronológicas claramente diferenciadas.

### Periodo 1993 - 1999

En este periodo se asignó una gran importancia al trabajo educativo. El equipo de trabajo antes mencionado, como parte del Instituto de Administración tributaria, órgano encargado de la capacitación, investigación y proyección social de la SUNAT en esos años, desarrolló una serie de proyectos hasta 1997. En 1998, la función pasó a ser desarrollada por la Gerencia de Comunicaciones como una actividad relacionada con la imagen institucional.

### Periodo 2000 - 2004

La Gerencia de Comunicaciones desarrolló actividades focalizadas de educación tributaria que estuvieron relacionadas con visitas a colegios, universidades e implementadas principalmente por iniciativa de algunos funcionarios de la institución, tanto de la misma Gerencia como de las sedes descentralizadas.

Periodo 2005 – hasta la fecha

Se le encargó nuevamente al Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA)<sup>1</sup> la ejecución de un Proyecto de Educación Tributaria. Considerando la importancia de esta tarea, se propuso su inclusión en el Plan Operativo Institucional 2005<sup>2</sup>, lo que fue aprobado por la Alta Dirección de la SUNAT. Esto hizo que la educación tributaria se constituyera nuevamente como una de las prioridades de la institución.

## Principales proyectos desarrollados entre 1993 y 1999

### Tributación en la Escuela

El objetivo de este proyecto fue desarrollar en los escolares actitudes positivas hacia la tributación por medio de la identificación de su rol ciudadano. Se desarrollaron esfuerzos orientados a insertar temas y actividades referidos a la conciencia ciudadana y tributaria en el currículo oficial de educación.

Así, en 1994, la SUNAT suscribió un Convenio de Cooperación Institucional con el Ministerio de Educación y se desarrolló un proyecto piloto denominado “Aprendamos a Tributar”, en 11 ciudades del país. En 1996 se reformuló esta propuesta bajo el título “Los ciudadanos saben por qué tributar”, orientando el aprendizaje de los aspectos tributarios en el marco más amplio de los deberes ciudadanos. La validación de esta nueva propuesta se realizó con 888.445 alumnos y 2.885 docentes en el ámbito nacional, para lo cual se distribuyeron fichas de trabajo y manuales.

En 1998, el Ministerio aceptó incluir los objetivos y contenidos de educación ciudadana y tributaria en el currículo educativo, pero sin que formaran parte de una asignatura. En el nivel primario se incluyeron como parte del Área Personal Social<sup>3</sup> y en el nivel secundario como contenidos transversales en el apartado “Conciencia Tributaria”<sup>4</sup>. No se logró completar el proceso de inclusión de los temas tributarios en el currículo oficial porque se produjeron cambios de autoridades, tanto en la SUNAT como en el Ministerio de Educación.



Materiales del proyecto “aprendamos a tributar”.

### Concurso Escolar de Comprobantes de Pago

Tuvo como objetivos promover la exigencia de los comprobantes de pago mediante la participación organizada de alumnos, maestros y padres de familia de los centros educativos de las principales ciudades del país y constituirse como un medio para lograr la comprensión sobre la importancia de esos documentos en la tributación. Se desarrolló desde 1994 hasta 1998 con los resultados que se pueden ver en el cuadro 1.

Cuadro 1. Resultados Concurso Escolar de Comprobantes de pago 1994 – 1998

Años	Colegios	Alumnos	Comprobantes válidos	Ciudades
1994	83	28.303	277.947	3
1995	283	98.904	1.880.734	11
1996	893	850.685	7.255.595	27
1997	918	736.503	3.908.798	27
1998	823	665.606	9.575.006	28

Fuente: Programa de Cultura Tributaria de Perú.

<sup>1</sup> Es el órgano encargado de las actividades de capacitación interna y externa en la SUNAT.

<sup>2</sup> Herramienta de gestión fundamental en nuestra institución, ya que define las actividades que se deben llevar a cabo para el logro de los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional.

<sup>3</sup> Área que incluía los temas de ciudadanía y democracia.

<sup>4</sup> Se entiende por contenidos transversales aquellos que “abordan problemas y necesidades de la sociedad en un momento determinado y están presentes en todo el currículum y la práctica educativa”, pero pueden ser o no tratados a elección del profesor.

## Sunathones

Así se denominó a las ferias itinerantes que organizó la SUNAT entre los años 1993 y 1996 (Ver cuadro 2). Se trataba de informar a la población sobre los deberes tributarios y la actuación de la Administración tributaria mediante la utilización de diferentes herramientas de comunicación alternativa, como la exposición de paneles trabajados en lenguaje de historieta, funciones de teatro, juegos virtuales, difusión de videos y la entrega de folletos y volantes. Además, se presentaba a la SUNAT como una institución amigable que no solo estaba dedicada a fiscalizar.

**Cuadro 2. Participantes en las Sunathones 1993 - 1995**

Año	Ciudad	Asistentes
1993	Lima	160.000
	Trujillo	4.800
	Piura	5.555
1994	Ica	3.776
	Chiclayo	5.627
	Huancayo	8.040
	Cusco	7.461
	Arequipa	16.585
	Tacna	8.917
1995	Juliaca	13.455
	Ayacucho	10.425
	Iquitos	7.375
	Tarapoto	13.505
	Cañete	8.855
	Huacho	19.615
1996	Ilo	10.299
	Chimbote	16.298
	Cajamarca	13.000
	Huánuco	9.920
	Tumbes	10.942
	<b>Total</b>	<b>354.450</b>

Fuente: Programa de Cultura Tributaria de Perú

## Revistas de Historieta

Para difundir la compleja temática tributaria entre la población era necesario utilizar un medio expresivo y didáctico. En ese sentido, se utilizó la historieta como una herramienta que conjugaba esos aspectos y que además resultaba atractiva para todo tipo de público.

Por ello, en 1996 se editó la revista "Historia de la Tributación", en la que, con un lenguaje sencillo, se hacía un recorrido por los orígenes de la humanidad: Egipto, Grecia, Roma, Edad Moderna, Pre-inca, Inca, Virreinato y República. Así, se daba una idea real de cómo se desarrolló la tributación en todas las épocas. Con posterioridad se publicó "El Sentido de la Tributación", que proporcionaba una visión didáctica de los impuestos, su utilidad, cuál es la labor de la SUNAT y los principales comprobantes de pago. Más adelante se editaron las revistas "Las Aventuras de Mateo números 1, 2, 3 y 4" con gran demanda entre el público escolar.



Publicaciones "El sentido de la tributación" e "Historia de la tributación".

## Microprogramas de Dibujos Animados

Mediante estos microprogramas se difundieron cuatro valores ciudadanos: responsabilidad, participación, transparencia y tolerancia, con ejemplos de la vida cotidiana. Los programas estaban dirigidos especialmente a los más pequeños, pero su influencia alcanzaba al público en general.

Se realizó la producción de 10 microprogramas para televisión de un minuto de duración cada uno, utilizando la técnica del dibujo animado, los cuales fueron difundidos luego en los principales canales de televisión abierta y cable en el ámbito nacional. Los microprogramas fueron también difundidos por circuito cerrado en los Centros de Servicios al Contribuyente de la SUNAT en todo el país.

Los vídeos se pueden ver en la siguiente dirección:  
<http://www.e-gobiernosunat.net/educacion/primaria/index.html>



*Escolares peruanos con el juego de cultura tributaria "Aprendiendo con Mateo y Clarita".*

## Acciones educativas entre los años 2000 y 2003

En 2002 se aplicó un módulo educativo cuya primera parte brindaba capacitación a profesores del Área de Personal Social sobre la base del manual para docentes, que había sido validado en la etapa anterior. Los profesores desarrollaban la información con sus alumnos. Posteriormente, el personal de la SUNAT visitaba los colegios y realizaba un refuerzo lúdico de lo aprendido por los escolares. El módulo comprendía juegos de mesa, afiches, revistas de historietas y ruletas con preguntas y respuestas. De este modo, los niños participaban y aprendían jugando. El módulo se aplicó a 3.450 estudiantes de diferentes ciudades del país.

La evaluación efectuada al finalizar la aplicación de este módulo mostró excelentes resultados. Mediante indicadores de comprensión de los principales conceptos aplicados a los niños, se obtuvo un promedio de 89,5 por ciento de respuestas acertadas.

En esta etapa se debe destacar la parte creativa, cuyo resultado fue la elaboración de un juego de mesa "Aprendiendo con Mateo y Clarita" y la edición de las revistas "Las Aventuras de Mateo y Clarita números 5 y 6".

Además, se desarrollaron Encuentros Universitarios en 39 universidades públicas y privadas del ámbito nacional, con una participación de 5.791 alumnos en el año 2003. En estos certámenes, profesionales de la SUNAT realizaron exposiciones didácticas a los jóvenes universitarios con un doble propósito: promover su interés por la temática tributaria como una futura profesión y sembrar en ellos la necesidad de cumplir con sus obligaciones tributarias como futuros profesionales.

## Acciones educativas desde 2005 hasta la actualidad

La incorporación de las funciones de educación tributaria en el Plan Operativo institucional del año 2005

constituyó un gran paso, dado que significó la conformación de un equipo de trabajo asignado a tiempo completo y la participación mediante representantes de diferentes áreas de la institución.

En 2007, la formación de conciencia tributaria se constituyó en Objetivo Estratégico de la institución, lo cual significó un importante avance en recursos y una prioridad institucional. Este contexto dio lugar a la elaboración del “Modelamiento del Programa de Cultura Tributaria 2008-2011”, documento que contiene una concepción, diagnóstico, objetivos y líneas de acción que constituyen una guía de actuación del Programa actual y que serán detallados en el apartado de “principales líneas de actuación y resultados”.

## Actores

### Estructura organizativa interna

En la etapa inicial, de 1993 a 1997, las actividades de educación tributaria estuvieron a cargo del Departamento de Proyección del Instituto de Administración Tributaria (IAT), órgano encargado principalmente de la incorporación y capacitación del personal.

Dicho departamento estaba constituido por una educadora, dos comunicadores y un abogado, quienes eran los responsables a tiempo completo de ejecutar los proyectos “Tributación en la Escuela”, “Sunathón” y “Concurso Escolar de Comprobantes de Pago”. Contó con el apoyo y participación de los Intendentes de las sedes descentralizadas, especialmente para la organización de las ferias itinerantes, con los servicios contratados de equipos de pedagogas para la elaboración de contenidos y validación de los temas educativos, y con dibujantes y caricaturistas de prestigio para la edición de las revistas de historieta.

A finales de 1997, se produjo una reorganización en la estructura de la institución, desapareciendo el Departamento de Proyección del IAT y siendo reubicados sus miembros en diferentes áreas. Una de las comunicadoras, que pasó a integrar la nueva Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Públicas, asumió la continuidad de los proyectos de generación de conciencia tributaria en dicha área, algunos de los cuales se siguieron implementando hasta finales del año 2003, contando con el apoyo puntual de otros profesionales y desarrollando los proyectos a escala reducida en comparación con la etapa anterior.

En el año 2002, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Decreto Supremo N° 061-2002-PCM, dispuso la fusión de la Superintendencia Nacional de Aduanas y la SUNAT. Como resultado, todas las áreas empezaron a trabajar en la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la institución, momento que resultó oportuno para dar los primeros pasos en la institucionalización de las actividades de educación tributaria.

Mediante Decreto Supremo N° 115-2002-PCM se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones - ROF de la SUNAT, que entró en vigor el 1 de enero de 2003, en cuyo artículo 31 se incluyeron las actividades de generación de conciencia tributaria como parte de las funciones de la Gerencia de Comunicaciones e Imagen institucional, como sigue: “Organizar y conducir las actividades relacionadas con la formación de conciencia tributaria en la población en general, educación tributaria y con la proyección a la comunidad.”

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados para promover las actividades de educación tributaria durante este periodo, solo se llegó a un número limitado de escolares, docentes y universitarios, y se empezó, por tanto, a plantear la importancia de incorporar la educación tributaria como una prioridad en el Plan Institucional, a fin de garantizar la asignación de los recursos y evitar que dicha labor se vea postergada por razones de índole coyuntural.

A tal efecto, a finales de 2004 se presentó nuevamente el proyecto al IATA y a la Superintendente Nacional de entonces, a quien se propuso su inclusión en el Plan Operativo Institucional 2005, lo cual fue aprobado, volviendo otra vez a constituirse la educación tributaria como una de las prioridades de la institución.

Esto permitió que el proyecto contara con representantes de diversas Intendencias, quienes desde su ámbito de acción contribuyeron a su ejecución y al cumplimiento de las metas establecidas. Además, se conformó en el IATA un equipo operativo de 6 profesionales, integrado por una comunicadora, dos abogados, una economista y dos educadoras con experiencia docente, lo cual permitió que la planificación y la gestión tengan en cuenta las características propias del sistema educativo. Este equipo formó parte de la División de Extensión Académica, área encargada de las funciones de capacitación externa del IATA.

En 2007, la generación de conciencia tributaria se convirtió en Objetivo Estratégico Institucional y el proyec-

to obtuvo una mayor relevancia. Con el apoyo de la Alta Dirección y el lanzamiento público por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se le brindó un refuerzo en recursos humanos y logísticos, configurándose el Programa de Cultura Tributaria del IATA, con un equipo de 8 profesionales y 6 personas en prácticas a tiempo completo en esta tarea, lo cual permitió un gran avance en el ámbito nacional.

En los años 2008 y 2009 se produjeron cambios en la conducción de la institución; la generación de conciencia tributaria dejó de ser objetivo estratégico para dar paso a otras prioridades, pero el Programa de Cultura Tributaria siguió avanzando según lo planificado, como parte de la División de Extensión Académica del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera, hasta la fecha.

### **Aliados externos**

Desde un inicio estuvo claro que para masificar el alcance del mensaje de generación de conciencia tributaria, era necesario iniciar su enseñanza a todos los niños del país. Para ello, era de fundamental importancia incorporar los contenidos en el currículo educativo nacional, contando como principal aliado al Sector Educativo. Es así como en agosto de 1994 se firmó por primera vez un convenio con el Ministerio de Educación con el objetivo de incentivar la formación de conciencia tributaria en los educandos de los niveles de primaria y secundaria, brindándoles información en materia tributaria.

El convenio permitió, mediante la normativa emitida, la implementación de la fase piloto y validaciones de los contenidos propuestos al Ministerio. El 18 de setiembre de 1996, se firmó la renovación y ampliación del Convenio de Cooperación Interinstitucional, a fin de seguir desarrollando actividades y proyectos que involucren a los centros educativos, brindándoles una educación en materia ciudadana y tributaria. Este convenio no cumplió su objetivo de completar el proceso de inclusión de los temas tributarios en el currículo oficial, porque se produjeron cambios de autoridades en ambas instituciones y no se le dio la continuidad requerida.

Durante los años 1996, 1997 y 1998, se logró el apoyo financiero de otras instituciones del Estado, como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y la Unidad Técnica del Fondo Nacional de Vivienda (UTEFONAVI) con el objetivo de

otorgar mejores premios al Concurso Escolar de Comprobantes de Pago.

Nuevamente, en julio de 2006, la Superintendente Nacional y el Ministro de Educación suscribieron el vigente Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la SUNAT y el Ministerio de Educación, alianza estratégica suscrita para incorporar los contenidos de conciencia tributaria en el currículo oficial, promoviendo en los estudiantes aprendizajes relacionados con el rol del ciudadano, sus responsabilidades y el cumplimiento de las obligaciones tributarias, dentro de un marco de búsqueda del bien común. Esta vez la alianza logró su objetivo.

## **Principales líneas de actuación y resultados**

### **Temática del Programa**

En 2005, cuando el Instituto de Administración Tributaria y Aduanera asumió la implementación de las acciones de Educación Tributaria, el equipo asignado a tales funciones elaboró un Programa que se sustentó en las premisas siguientes:

- La formación de conciencia implica interiorizar un conjunto de conceptos que permitan al ciudadano entender la labor del Estado y asumir la tributación como un compromiso en la construcción de su sociedad;
- La educación es el medio más eficaz para desarrollar conciencia ciudadana y tributaria, por su influencia en la formación de valores, en el aprendizaje de las normas que regulan la vida en la comunidad y en el compromiso ante el bien común;
- El desarrollo de la conciencia tributaria en la población peruana es un objetivo nacional, de mediano y largo plazo, al que deben concurrir otros organismos públicos y privados;
- La experiencia desarrollada por la SUNAT en este campo, desde 1994 hasta 2003, orienta las acciones educativas hacia un trabajo permanente, dirigidas estratégicamente a públicos diferenciados y con la aplicación de tecnologías de la información.

Para tal efecto, el Proyecto definió tres tipos de público meta:

- Comunidad educativa escolar (docentes y alumnos de inicial, primaria y secundaria);
- Comunidad educativa universitaria (autoridades y alumnos);

- Comunidad en general (contribuyentes, usuarios y público en general).

Uno de los aspectos más importantes del Programa lo constituyó la estrategia educativa que consideró a los profesores de Educación Básica Regular como los principales aliados para llevar nuestro mensaje a sus alumnos. Por otro lado, los Encuentros Universitarios recibieron un mayor dinamismo en su organización y se implementó el Portal Educativo, el cual constituyó en su momento uno de los mayores logros del Programa.

## Configuración del Programa de Cultura Tributaria 2008 - 2011

Cuando en el año 2007 la SUNAT estableció como objetivo estratégico institucional la “generación de conciencia tributaria sobre la base del fortalecimiento de valores ciudadanos” y se volvió a potenciar el Programa de Cultura Tributaria con profesionales de perfiles idóneos para la tarea, se estimó conveniente realizar un proceso de configuración del Programa, que exigió varias sesiones de trabajo. En ellas se realizó un diagnóstico, conceptualización y nuevo diseño del Programa, con objetivos, metas y principales líneas de acción, que marcarían el rumbo del trabajo a realizar de 2008 a 2011. Este proceso también favoreció el compromiso de los nuevos participantes del proyecto quienes, al formar parte del debate técnico y del planeamiento, hicieron propios los objetivos planteados.

La configuración del Programa de Cultura Tributaria fue aprobado y difundido por la Alta Dirección. A partir de sus objetivos, se desarrollaron cinco grandes líneas de acción: Gestión del Conocimiento, Cultura Tributaria en el Sistema Escolar, Actividades Complementarias, Educación Superior y Generación de la Cultura Tributaria en la Sociedad. A continuación se realiza un resumen del mismo.

### *La generación de conciencia tributaria como objetivo estratégico institucional*

En 2008, la presión tributaria en Perú fue del 15,8 por ciento en relación al PIB. La recaudación tributaria había venido aumentando año a año. Sin embargo, este incremento se debía principalmente al crecimiento

económico y a las acciones de la Administración Tributaria. A partir de ese año, la crisis internacional empezó a generar el decrecimiento en la recaudación. Fue entonces cuando surgió un tercer factor que empezó a cobrar un papel importante en el diseño de las políticas tributarias y de las estrategias de recaudación: la postura de la sociedad ante las obligaciones tributarias, la evasión y el contrabando, factor éste que influye pero que no se evalúa con la debida frecuencia.

La conjunción de estos factores, entre otros, incide de manera importante en las actitudes y valores de los ciudadanos peruanos respecto de la aceptación o rechazo de la carga tributaria existente.

Las percepciones y actitudes de los ciudadanos en relación al cumplimiento, la evasión y la defraudación tributarias, a la luz de los datos proporcionados por encuestas de opinión pública, han llevado a la SUNAT a considerarlo como un elemento clave para mejorar la recaudación, legitimar el rol del Estado y la Administración tributaria y, finalmente, promover la cohesión social, entendida como la superación de las desigualdades económicas, sociales y de los riesgos de no integración social o cultural de algunos individuos o grupos de la sociedad.

A este respecto, resulta importante señalar que algunas encuestas realizadas en 2006 por organizaciones de la sociedad civil revelaron que, si bien el 92 por ciento de los encuestados consideran que la evasión tributaria es un delito, el 70 por ciento de las personas tienen una tolerancia alta y media a los actos de evasión, como son no exigir comprobantes de pago para evitar al pago del IGV y evadir impuestos si saben que no los descubrirán.

Por su parte, la Pontificia Universidad Católica del Perú, halló que el 92 por ciento de los encuestados consideran la evasión como un delito. Si relacionamos ambas investigaciones –que tocaron diversos temas, entre ellos el tributario–, podemos llegar a la conclusión de que los entrevistados consideran la evasión como un delito, pero que lo toleran; es decir, el incumplimiento tributario no es algo tan grave para la sociedad peruana. Indudablemente, estamos ante un hecho social que tiene que ver fundamentalmente con los valores ciudadanos.

En 1996, la SUNAT llevó a cabo una investigación entre cabezas de familia de Lima Metropolitana acerca de su concepto sobre la manera en que se debe financiar el Estado y el rol que le compete a éste en la vida social y económica del país.



*Centro histórico de Lima.*

En dicho estudio, se comprobó que las respuestas en torno a la tributación estaban marcadas por el nivel socioeconómico y el grado de instrucción de los entrevistados, quienes se posicionaban de dos maneras en torno a la tributación. El grupo formado por los que tenían actitudes u opiniones definidas, claras y favorables respecto de la carga tributaria que soportan, eran los contribuyentes activos, concentrados en los sectores medio-altos, con mayor nivel de instrucción pero favorables a una política impositiva basada en la ampliación de la base tributaria. El otro grupo, conformado por quienes veían el impuesto como un deber o una carga excesiva, concebían el rol del Estado más en relación con la ejecución de obras públicas, para cuyo efecto la financiación debería provenir del endeudamiento externo, atribuyendo concepciones neutras o negativas a los impuestos.

En otro estudio importante sobre actitudes y representaciones sociales realizado en Costa Rica (Rivera y Sojo, 2002), se encontró que las actitudes hacia lo tributario estarían marcadas por el grado de interés que tienen las personas respecto del uso que le da el Estado a lo

recaudado: los indiferentes respecto del manejo y destino de los recursos mostraron una mayor propensión y tolerancia a la evasión; los hostiles hacia los impuestos estaban más preocupados por la calidad de la administración y el manejo de los fondos; y los distributivos estaban especialmente preocupados por el financiamiento de programas sociales para grupos vulnerables.

En el trabajo “Cómo influir en la conciencia tributaria del contribuyente para mejorar su comportamiento” (Vásquez, 1993), presentado ante la Asamblea General del CIAT en Chile, se propuso un ejercicio partiendo de un estado de conciencia negativa determinada por un conjunto de respuestas a la pregunta: ¿por qué no quiero pagar? Las respuestas de su ejercicio fueron:

- No pago porque no me beneficio;
- No pago porque los demás no pagan;
- No pago porque es mucho;
- No pago porque se roban la plata;
- No pago porque no sé como debo hacerlo;
- No pago porque no pasa nada si no pago.

En conclusión, lo que la gente sabe y cree, la actitud que tiene frente a los impuestos y lo que hace respecto de sus obligaciones tributarias, dependerá de lo que, a su vez, está pensando en relación a la presión tributaria, al destino de los impuestos y a las formas en que el Estado se debe financiar. Pero también depende de la eficacia de las sanciones para los que no cumplen y de cuánto puede arriesgar frente a la posibilidad de una sanción (costo-beneficio).

Por lo tanto, la SUNAT tiene claro que es necesario trabajar para que la sociedad revalorice la función social del tributo; es decir, reconozca los beneficios sociales derivados de la recaudación tributaria y, a la vez, acepte que los delitos tributarios son perjudiciales para el conjunto de la comunidad.

### **Una aproximación a la definición de conciencia, cultura y educación tributaria**

A lo largo de 2008, hemos constatado que si bien los funcionarios de la institución asumen que hay que trabajar para cambiar la conciencia tributaria de la sociedad, no hay acuerdo para definirla ni para establecer la diferencia de ésta con las definiciones de cultura y educación tributaria. Esto se convierte en un obstáculo en el momento de desarrollar los contenidos y exponerlos en los eventos de capacitación y reuniones de coordinación; pero, sobre todo, cuando se trataba de establecer metas y construir indicadores de evaluación de resultados.

La definición de conciencia tributaria, adoptada como marco teórico, tiene dos dimensiones. Puede ser definida como un proceso y también como un contenido:

- Como proceso, está referida a cómo se forma la conciencia tributaria en el individuo; es decir, a lo que denominamos “generación de conciencia tributaria”;
- Como contenido, está referida a los sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias y principios interpretativos y orientadores de las prácticas tributarias. Rige con fuerza normativa en tanto instituye los límites y las posibilidades de la forma en que los contribuyentes actúan.

La conciencia tributaria se genera en un proceso en el cual concurren acontecimientos que otorgan causa, justificación y diferenciación social al comportamiento del ciudadano respecto de la tributación. El resultado de este proceso de generación de conciencia tributaria puede llevar a adoptar la posición de tolerar o no la evasión y el contrabando, dando lugar a personas con

conciencia tributaria positiva o personas con conciencia tributaria negativa. La diferencia dependerá del entorno familiar y social en que se haya socializado desde su primera infancia, que lo habrá expuesto a un conjunto de valores específicos de su grupo sociocultural; grupo que habrá tenido una relación concreta con el Estado.

### **Las bases de la generación de la conciencia tributaria**

Cuando un individuo nace, inicia su aprendizaje social para convertirse en miembro de la sociedad; se inicia la socialización primaria que le permite formarse una noción del otro y asumir la realidad en la que está inmerso, llevado de la mano de los padres. En esta etapa, no es autónomo y, por lo tanto, no puede elegir cuáles serán aquellas recetas dignas de confianza que aprenderá y que le permitirán interpretar el mundo adecuadamente.

Cuando ingresa en la escuela, se inicia otro proceso en paralelo, la socialización secundaria. En esta segunda fase, las relaciones afectivas que le proporcionaban sus padres se comienzan a tornar intrascendentes para el aprendizaje social. Empiezan a ser reemplazadas por los eventos pedagógicos creados (con o sin intención) para que el individuo aprenda a interiorizar conceptos específicos. Comienza a procesar su autonomía y cada vez será más capaz de elegir entre tomar o dejar las nuevas recetas que le dan la escuela u otras instituciones, los otros, en general.

Entonces, si asumimos que el problema de la conciencia tributaria tiene dos dimensiones, se deberá intervenir desde esas dos dimensiones: como proceso y como contenido. Este enfoque nos ha permitido identificar dos problemas: uno relacionado con el proceso de generación de la conciencia tributaria y el otro con el contenido de la conciencia tributaria, al que denominaremos cultura tributaria.

Entonces podemos definir:

- Conciencia tributaria: es el sentido común que cada persona tiene para actuar o tomar posición frente al tributo;
- Cultura Tributaria, es el conjunto de:
  - Valores cívicos orientadores del comportamiento del contribuyente;
  - Conocimientos de las normas tributarias pero también creencias acertadas acerca de éstas;
  - Actitudes frente a las normas tributarias;
  - Comportamientos de cumplimiento de las normas tributarias;

- Percepciones del cumplimiento de las normas tributarias por parte de los demás, compartidas por los integrantes de un grupo social o de la sociedad en general, porque les generan un sentimiento de pertenencia a una colectividad de personas e instituciones que interactúan y colaboran entre sí para la obtención del bien común;
- Educación tributaria: se refiere a la enseñanza estructurada de la cultura tributaria en la Educación Básica Regular (inicial, primaria y secundaria de menores), mediante el uso de estrategias didácticas para “hacer enseñables” dichos contenidos.

### **La tolerancia a la evasión como efecto final**

Una vez precisados los conceptos principales se analizaron las causas de la tolerancia a la evasión a partir del modelo teórico de las representaciones sociales. El alto grado de tolerancia a la evasión y el contrabando en la sociedad peruana es el efecto final, que tiene su origen en tres causas principales:

- El tema tributario no es parte del conocimiento común del ciudadano promedio de la sociedad peruana;
- Los sistemas de fiscalización y las medidas sancionadoras no son suficientes;
- El rol de la SUNAT y del Estado resulta ilegítimo para quienes justifican la evasión y el contrabando.

### **Identificación de los problemas centrales**

A partir de dicho modelo, mientras se analizan los resultados del Estudio de Línea de Base de Conciencia Tributaria, es posible inferir la existencia de dos problemas centrales:

- La escuela y la sociedad no proporcionan bases coherentes con los valores ciudadanos, para generar conciencia tributaria en los niños y en los adolescentes. Aun cuando el tema ha sido formalmente insertado en el currículo escolar a partir de 2009, los contenidos no han sido difundidos y menos interiorizados por el docente para que los imparta con propiedad;
- No hay un liderazgo del Estado para el cambio de la cultura tributaria a nivel de la sociedad peruana. Los ciudadanos, en general, no están de acuerdo con el sistema impositivo porque no tienen información acerca del destino de lo recaudado. El ciudadano común percibe a la SUNAT con una imagen tecnocrática, en cuyo desempeño la ciudadanía no participa. Para la mayoría de ciudadanos, la evasión tributaria y el contrabando no constituyen un problema y, más bien, lo relacionan con una habilidad o una “criollada”. El Esta-

do no desarrolla una política orientada a conseguir un cambio de percepción en la ciudadanía respecto a la importancia de la función social del tributo.

### **Objetivos y grandes líneas de acción**

La configuración del Programa estableció dos objetivos centrales para el periodo 2008 - 2011:

- Sentar las bases para la formación de conciencia tributaria en los escolares mediante el fortalecimiento de los valores ciudadanos, con la finalidad de disminuir la tolerancia a la evasión y el contrabando en las futuras generaciones de contribuyentes;
- Liderar el cambio de la cultura tributaria como clave para mejorar la convivencia social, con la finalidad de disminuir la tolerancia a la evasión y el contrabando en la ciudadanía en general.

Se estableció la línea de acción “La Cultura Tributaria en el sistema escolar” (actividades formales) cuyo objetivo está alineado con los fines y principios de la educación peruana, así como con los objetivos de la Educación Básica Regular (EBR), que comprende la educación inicial, la educación primaria y la educación secundaria para menores, tal como lo establece el Ministerio de Educación en el Nuevo Diseño Curricular Nacional vigente a partir del año 2009.

El Programa busca conseguir la enseñanza permanente de la conciencia tributaria en el sistema escolar mediante:

- La incorporación de la estrategia de educación tributaria para el desarrollo de capacidades y actitudes para la aceptación y cumplimiento de las obligaciones tributarias, a nivel de los proyectos educativos regionales y proyectos curriculares de las instituciones educativas;
- La capacitación y el compromiso de los docentes con la formación de cultura tributaria entre sus educandos;
- El desarrollo de materiales con estrategias pedagógicas de educación tributaria;
- El aprovechamiento de las actividades recreativas y artísticas extracurriculares desarrolladas por la propia SUNAT con el sector educativo y otras instituciones.

El alcance nacional de esta línea de acción, así como la descentralización de las decisiones en torno al contenido de los planes curriculares, exige por parte de la Administración tributaria el compromiso de las áreas operativas en la coordinación, ejecución y seguimiento del programa educativo a nivel regional y local.

Otra línea de acción importante fue la denominada “Actividades complementarias de cultura tributaria” cuya focalización es la educación no formal, constituida por el conjunto de enseñanzas que se pueden impartir desde las instituciones públicas y privadas, pero cuya culminación no da lugar a una acreditación académica. Se puede dar dentro del ámbito escolar para reforzar las actividades curriculares, pero también como una actividad extraescolar.

La educación no formal se brinda a través de campañas lúdicas educativas para niños y jóvenes, stands en ferias, exposiciones o bien en obras de teatro, series de televisión, publicaciones juveniles y juegos virtuales o presenciales implementados en lugares de esparcimiento o centros comerciales.

Esto implica el desarrollo de actividades de educación no formal fuera del sistema educativo, como:

- Actividades lúdicas educativas dirigidas a niños, con énfasis en el reconocimiento de la figura emblemática de cultura tributaria para niños (Ayni);
- Desarrollo y entrega de materiales educativos y participación en eventos extraescolares cuyos contenidos están orientados al reconocimiento del círculo virtuoso de la tributación y al respeto a los bienes y servicios públicos que se reciben gracias a ésta;
- Presentaciones de obras teatrales enfocadas hacia los valores ciudadanos y la aceptación de la tributación.

La propuesta pedagógica que se ha elaborado para el sistema formal sirve para preparar los guiones de los programas lúdicos educativos, artísticos, juegos, publicaciones para niños y espacios temáticos, a fin de que se apliquen coordinadamente con los que se estarían desarrollando en sus escuelas. De esta manera se cumple con el principio de complementariedad de la estrategia.

También fue creada la línea de acción “Gestión del Conocimiento” con el fin de generar conocimiento y sistematizar el ya existente referido a la tributación y la ciudadanía. Esta línea tiene que ver fundamentalmente con los contenidos de los materiales, la investigación y la formulación de documentos de consulta. Por ello no solo es una línea de trabajo, sino un componente de todas las actividades y proyectos que desarrolla el Programa.

En primer lugar, la institución no contaba con datos de fuentes propias respecto del tema de cultura y conciencia tributaria, por lo que debía acudir a fuentes externas cuando se trataba de percepciones respecto de la evasión y el contrabando. En consecuencia, era necesario es-

tablecer una línea de base que proporcionara esos datos y realizar el estudio de los mismos. De esta manera, se validarán y precisarán los resultados mostrados por otras instituciones y se encontrarán las razones por las cuales se tolera la evasión y el contrabando, pero a nivel de conocimiento de ciencia social y no como conocimiento empírico, no estructurado o incompleto. A la vez, se establecerá un modelo de seguimiento para medir los factores que pudieran estar actuando como determinantes en los cambios (aumento o reducción) que ocurran en la tolerancia a la evasión y el contrabando.

Los resultados de estas investigaciones, así como la recolección de datos y el estudio de la investigación, formarán parte de la memoria de la institución y del resto de instituciones del Estado, estando a disposición del público como la referencia más importante sobre el tema.

En consecuencia se trabajará en:

- Desarrollar la línea de base de cultura e índice de conciencia tributaria, para que la institución tenga información específica y de fuentes propias;
- Formar en Cultura Tributaria a nuestros propios administradores tributarios, para ampliar el capital intelectual en esta materia y diseminar la información;
- Brindar información y contenidos a las estrategias de Educación Tributaria, a los Encuentros Universitarios y al desarrollo del Plan de Difusión, así como a otras áreas del Estado que requieran dicho conocimiento, por ser relevantes para su funcionamiento y logro de objetivos.

Para el trabajo con el público meta joven se implementó la línea de Acción “Cultura Tributaria en la Educación Superior” buscando introducir la cultura tributaria como una actividad complementaria de la formación académica e integral de los futuros profesionales, con el objetivo de promover el cumplimiento voluntario de los estudiantes y el ejercicio ético de su profesión, sensibilizarlos en la lucha contra la evasión y el contrabando y propiciar su participación activa en temas tributarios mediante el desarrollo de Encuentros Universitarios, la convocatoria a concursos de ensayos universitarios y la organización de concursos de conocimiento entre universidades

En los Encuentros Universitarios se pone mayor énfasis en el ciclo virtuoso de la tributación, la función social del tributo y el desarrollo de temas de negocio, como son: el Tratado de Libre Comercio y sus implicaciones fiscales; consecuencias de la informalidad, buenas prácticas ciudadanas y tributación; contrabando y comercio exterior, entre otros.

Finalmente con la línea de acción “Comunicación para la Cultura Tributaria de la sociedad en general” se busca movilizar a la sociedad en torno al cambio y la institucionalización de la cultura tributaria, mediante el desarrollo de un plan de comunicación social, basado en el análisis del discurso que debe difundir la SUNAT sobre el tema de la cultura tributaria, que incluirá una selección fundamentada de los valores, mensajes y canales de difusión que se deban utilizar. En resumen, con esta línea de acción se pretende:

- Promover el compromiso de distintas organizaciones representativas de la sociedad peruana, así como de personalidades representativas y emblemáticas;
- Promover y coordinar actividades y espacios en donde la población participe en actividades de difusión de las obligaciones tributarias y la vigilancia del gasto público;
- Llevar adelante un Plan de Difusión de la Cultura Tributaria, que estará a cargo de la Gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional, con participación puntual del equipo de trabajo de Cultura Tributaria.

El programa estará concebido como de comunicación social, porque integra la voluntad y la acción de diversos sectores sociales (gremios empresariales, medios de comunicación, líderes sociales, instituciones educativas, etcétera).

## Resultados

### *Cultura Tributaria en el Sistema Escolar*

El logro más importante de esta etapa ha sido, sin duda, la inclusión de los contenidos de ciudadanía y tributación en el Diseño Curricular Nacional (DCN) del país, dado que en el Perú las estrategias educativas están regidos únicamente por el Ministerio de Educación y los contenidos de dicho documento son de obligatoria aplicación en todos los niveles educativos de inicial, primaria y secundaria.

Este resultado fue fruto del Convenio interinstitucional firmado con el sector educativo en 2006, así como de un gran esfuerzo de preparación de contenidos de forma secuencial, seguimiento permanente, sensibilización y atención a las oportunidades. El 15 de diciembre de 2008 se publicó la norma que aprueba el DCN, y en la misma se incluyó la propuesta completa presentada por la SUNAT para el área de Personal Social en primaria y para el curso de Formación Cívica y Ciudadana en secundaria.

Este nuevo escenario cambia la estrategia en la que se ha venido trabajando para capacitar a los docentes en todo el país. Todos los años, desde 2005, se han desarrollado capacitaciones con un gran esfuerzo organizativo, dada la gran oferta de cursos existente en el sector educación, pero con la convicción de su necesaria y comprometida intervención para desarrollar y transmitir a sus estudiantes una actitud favorable hacia el cumplimiento tributario, comprendiendo el sentido social del tributo y la necesidad del control ciudadano sobre el gasto público. En 2009, se trabajó el curso enfocado en asegurar la calidad de la enseñanza en cultura tributaria de acuerdo con el nuevo diseño curricular nacional y en proveer al maestro de las herramientas necesarias para su correcta aplicación, tarea ardua que se ha convertido en un reto futuro.

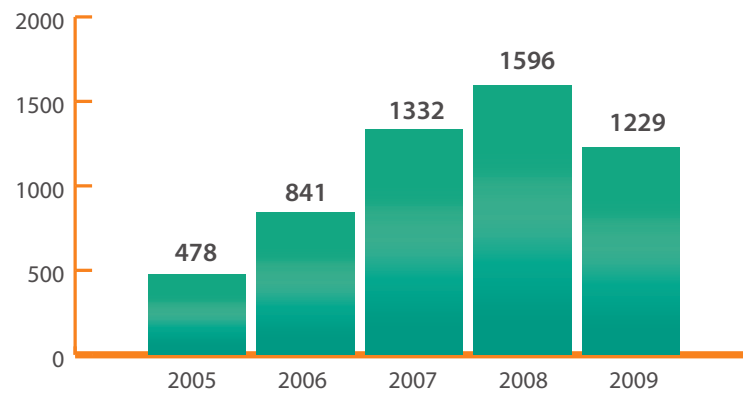
En el gráfico 1, podemos observar la evolución de la participación de profesores en los últimos cinco años. Cabe indicar que se advierte una leve disminución de participantes en el año 2009. Esto se explica porque este año hubo suspensión de labores educativas debido a la gripe AH1N1 que obligó a los docentes a reprogramar sus sesiones de aprendizaje, recargando sus labores en el segundo semestre y en muchos casos dejando de participar en el curso convocado por la SUNAT.

En cuanto a la aplicación a los alumnos, de 2005 a 2008 el tema de Cultura Tributaria no era obligatorio y los docentes capacitados por la SUNAT tenían la opción de enseñarlo o no a sus alumnos. Se comprobaba la impartición de la materia mediante la presentación de trabajos de los alumnos.

En el año 2009, al convertirse el tema en obligatorio, los docentes capacitados han aplicado dichos contenidos en todas las secciones a su cargo, por lo cual se estima que el número de alumnos alcanzados sobrepasa los 80.000 en este año. Este número sólo se refiere a los alumnos de los docentes capacitados; sin embargo, proyectamos que todos los escolares del país estarían recibiendo ahora los temas de cultura tributaria en mayor o menor medida, y compete a la nueva estrategia hacer llegar a los docentes las herramientas para garantizar calidad en esta enseñanza.

### *Actividades complementarias de Cultura Tributaria*

Por su parte, las actividades no formales han contemplado, desde 2005, una diversidad de acciones dirigidas a niños, jóvenes y público interno.

**Gráfico 1. Participación de profesores en la capacitación docente**

Fuente: Programa de Cultura Tributaria de Perú.

Se implementó la actividad denominada “Fedatario Escolar”, mediante la cual se capacitó a alumnos de 5° año de secundaria en cuatro ciudades del país sobre la importancia de la exigencia de los comprobantes de pago en el momento de realizar una compra o solicitar un servicio. Culminada la capacitación, salieron a recorrer los negocios con personal de la SUNAT y sus profesores, con lo cual ellos mismos han observado las ventajas de realizar actividades económicas dentro de la formalidad y la magnitud del trabajo que desarrolla la SUNAT para combatir la evasión y el contrabando. Han participado 462 alumnos en total, realizando 2.303 intervenciones a diversos negocios.

Para los más pequeños, se realizaron charlas y funciones de títeres para más de 2.500 niños de cinco años, poniéndose así un mayor énfasis en esta etapa. No hay que olvidar que los primeros años del desarrollo infantil son fundamentales para la formación del ser humano y la educación debe estar enfocada a potenciar al máximo su desarrollo cognitivo y la formación de su conciencia moral.

Considerando que el personal de la SUNAT debe involucrarse en esta cruzada de formación de conciencia tributaria, se creó el Proyecto de Educadores Fiscales, en el cual se inscribieron voluntariamente 365 trabajadores. Para ellos se desarrolló el curso virtual “Conciencia Ciudadana desde la Escuela”, con el que se les capacitó en materia pedagógica e implementación de programas educativos, para que apoyen las actividades del Programa de Cultura Tributaria y difundan estos temas en los ámbitos de su influencia.



Circuito Educativo Ayni en Feria Juvenil.

Sin embargo, es a partir de 2008 cuando se potencian y estructuran las actividades complementarias con la creación del personaje emblemático, un pingüino de Humboldt en peligro de extinción, de nombre Ayni, que significa “trabajo solidario” en idioma quechua. A partir de lo observado en el Seminario Internacional de Educación Fiscal celebrado en 2007 en Buenos Aires, se implementó, con gran éxito, un circuito lúdico itinerante en el principal parque zoológico de la ciudad de Lima, el cual se replica luego en colegios y principales ferias de todo el país. El Circuito Educativo de Ayni enseña a los niños a valorar los bienes y servicios públicos, la función social del tributo y la importancia del comprobante de pago.

El año 2009 ha tenido resultados especialmente positivos por la mayor participación de las sedes descentralizadas en la implementación de estas actividades. En el gráfico 2 se puede observar la participación de niños en el ámbito nacional en los dos años que se

viene implementando este circuito. Se ha incrementado también la cobertura de atención a colegios y se han llevado a cabo acciones conjuntas con la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente, realizando actividades educativas a los niños cuyos padres eran atendidos por los orientadores tributarios. También Ayni ha sido incorporado a las acciones de la campaña del Impuesto a la Renta en el marco de visitas a instituciones y en el interior del país, en acompañamiento a acciones de fiscalización, confirmando la gran empatía que proyecta en grandes y chicos, mejorando la imagen institucional y facilitando el acceso del personal de la SUNAT a espacios de difícil acercamiento como los mercadillos.

Esta innovadora experiencia ha sido sistematizada y puede ser mejor conocida ingresando a la siguiente dirección: <http://eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/13eee548bd5e0da7b503ec6ef8d492a2.pdf>

También se prepararon 6 obras de teatro basadas en valores ciudadanos y tributarios, que han sido puestas en escena en colegios, teatros y auditorios de Lima, así como en las sedes descentralizadas.

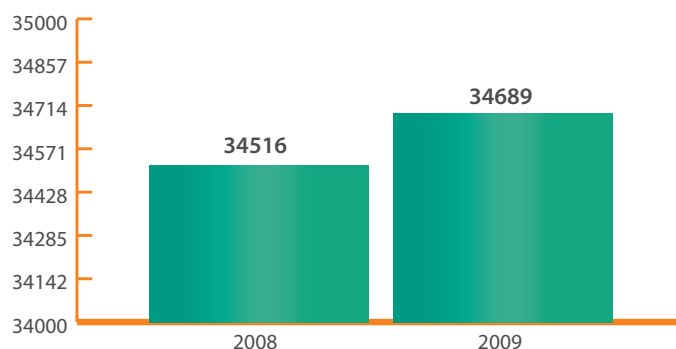
## Sorteo Escolar de Comprobantes de Pago

También en el año 2008 se relanzó el Sorteo Escolar de Comprobantes de Pago, mediante el cual las instituciones educativas pueden ganar 40.000 soles para la adquisición de equipos informáticos. El objetivo es desarrollar la exigencia de comprobantes de pago en alumnos, padres de familia y docentes. Se realizaron dos sorteos, en junio y noviembre de ese año, en los que se reunieron más de dos toneladas de sobres con comprobantes. Se premió a 24 colegios con 960.000 soles en total, cuyo importe es otorgado por el Ministerio de Economía y Finanzas como apoyo a esta campaña.

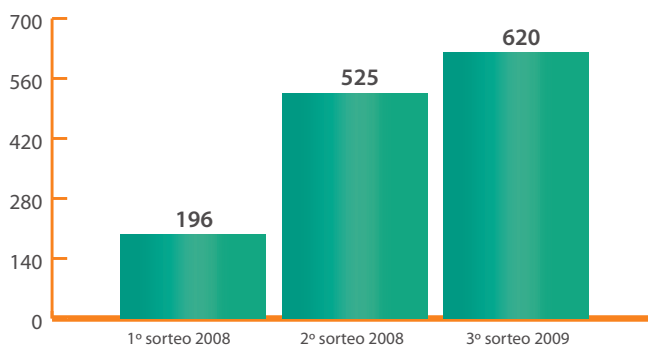
En 2009 se realizó un solo Sorteo, en el cual participaron 620 colegios, de los cuales 439 son instituciones públicas y 181 privadas, de todo el ámbito nacional (ver gráfico 3).

Entre el sorteo de 2009 y el segundo sorteo de 2008 ha habido un incremento del 18,09 por ciento en la cantidad de colegios participantes y un aumento del 82,20 por ciento en el peso de los comprobantes remitidos (Ver gráfico 4). Esto significa un mayor esfuerzo de los colegios participantes en el acopio de comprobantes de pago y, por ende, un incremento en el entusiasmo y trabajo de equipo desplegado para intervenir en el sorteo.

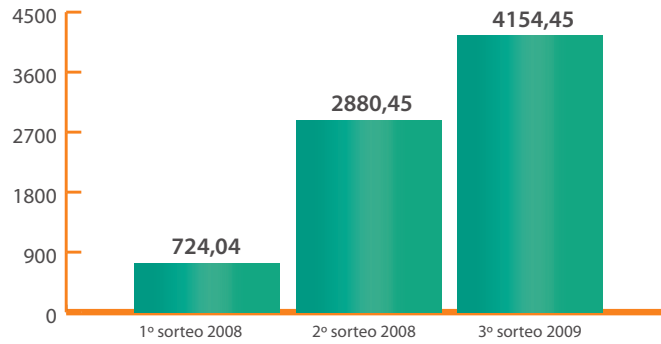
**Gráfico 2. Participación de niños en el circuito educativo de Ayni y en funciones de teatro**



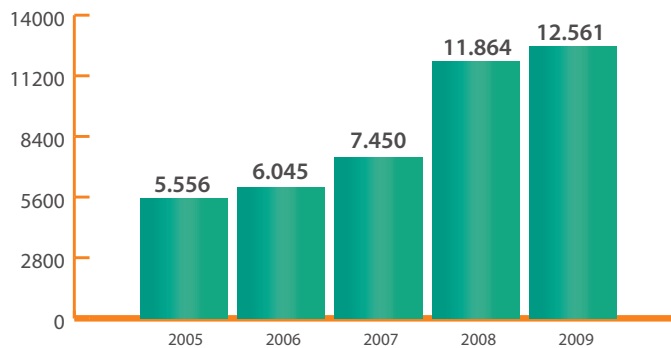
**Gráfico 3. Número de colegios participantes**



**Gráfico 4. Peso de comprobantes entregados en kilos**



**Gráfico 5. Participación de estudiantes de educación superior**



Fuente: Programa de Cultura Tributaria de Perú.

### Cultura Tributaria en la Educación Superior

Las acciones con el público de Educación Superior han ido avanzando significativamente en los últimos cinco años, tanto en cobertura y en calidad de lo difundido, como en la amplitud de las actividades que se realizan con los jóvenes, cada vez que se accede a una casa de estudios.

Los Encuentros Universitarios se organizan en coordinación con las principales universidades del país. Inicialmente se realizaban dos jornadas de conferencias con expositores de la SUNAT, con el objetivo de explicar, principalmente, la función social del tributo, los beneficios de la formalización y las facilidades vigentes en el comercio exterior. Para lograr una participación más activa de los jóvenes, se incluyó un concurso de ensayos tributarios entre los participantes y, desde el año 2008, un concurso de conocimientos entre universidades e institutos, generándose una sana competencia entre los estudiantes y motivándose la atención de la prensa local. A ello se suma la elección de las sedes en lugares donde no siempre hay presencia del Estado y de fechas coincidentes o cercanas con aniversarios

locales, en cuyo caso se incluyen números artísticos y obras de teatro. Todo ello deriva positivamente en una mejor recepción de nuestro mensaje principal, de generación de conciencia tributaria, y en un fortalecimiento de la imagen institucional de la SUNAT, no solo como entidad recaudadora de tributos sino como una institución que informa y apoya a la comunidad en la creación y formalización de empresas.



Encuentro universitario realizado en Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo de la ciudad de Chiclayo, junio de 2010.

En el gráfico 5 se puede observar el crecimiento en la participación de estudiantes universitarios en los últimos cinco años.

### **Gestión del Conocimiento**

En la línea de acción Gestión del Conocimiento, el logro más importante ha sido la realización de dos consultorías especializadas para que 2009 sea considerado como año base para los futuros estudios de la conciencia tributaria, al haberse llevado a cabo, en este año, el primer estudio para examinar los perfiles de los peruanos respecto a este tema.

Se trabajó un marco teórico y metodológico para formular una encuesta que se aplicó sobre una de las muestras más grandes que se hayan establecido en Perú. Se entrevistó a diez mil ochocientos individuos seleccionados rigurosamente mediante el método probabilístico. La consultoría también incluyó la elaboración de un índice de conciencia tributaria, el cual ha sido construido con la finalidad de facilitar el estudio del efecto que las políticas tributarias tienen sobre la conciencia ciudadana y tributaria de los peruanos. A la fecha, han sido concluidos el trabajo en campo y los informes finales.

También se han organizado videoconferencias internas para transmitir contenidos y metodologías de trabajo de los diversos proyectos del Programa. En una oportunidad contamos con la participación de ponentes de Brasil y Guatemala, quienes pusieron al alcance de nuestros colaboradores en provincias las principales tácticas de acción en cultura tributaria llevadas a cabo en sus países.

Adicionalmente, se han concluido los contenidos para el libro de Educadores Fiscales, se han colgado en la web educativa materiales de apoyo al docente de primaria y secundaria, se revisan permanente los contenidos a difundirse y se ha realizado una importante reunión con las principales editoriales del país, con la finalidad de facilitarles los contenidos de cultura tributaria aprobados en el nuevo Diseño Curricular Nacional y que deberán ser incorporados en los libros de texto para escolares.

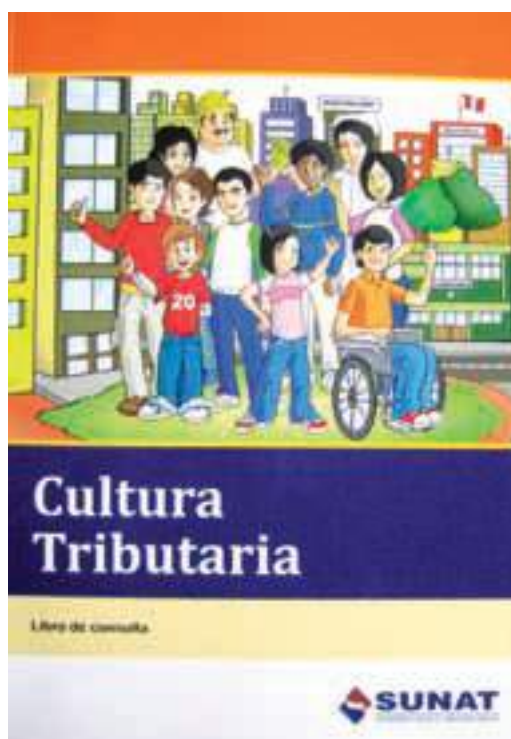
### **Portal en Internet, materiales didácticos y medios audiovisuales**

Uno de los mayores logros del Programa ha sido la publicación del libro "Cultura Tributaria", que incluye

conocimientos de ciudadanía, sistema tributario e historia de la tributación, información necesaria para la capacitación y formación a favor de una cultura cívico-fiscal que redunde en un cambio positivo de actitud y en un comportamiento de responsabilidad fiscal y, por ende, en el desarrollo y el bienestar de todos los peruanos.

Este libro de consulta ha sido escrito para que sea utilizado por los docentes, por el personal de la SUNAT y de la Administración Pública en general, así como por cualquier ciudadano con deseos de informarse y participar en el esfuerzo de impartir educación tributaria o investigar sobre el tema.

También se desarrolló la página web educativa, con las siguientes secciones: aula primaria, aula secundaria y sala de profesores. Esta página reúne contenidos, historietas y material audiovisual, organizados en torno a diversos ejes temáticos tratados pedagógicamente, de acuerdo a cada nivel educativo, valores, derechos y responsabilidades del ciudadano, rol del Estado, rol de la SUNAT, los tributos y su historia. Además, proporciona a los profesores manuales didácticos con actividades para desarrollar en el aula y guías para usar eficazmente los materiales dirigidos a sus alumnos, y que están disponibles en: <http://www.sunat.gob.pe/comunidadEducativa/culturaTributaria/index.html>



Publicación "Cultura Tributaria".

Asimismo, se han elaborado revistas de juegos para niños de diversas edades, el juego de mesa “Construyendo nuestro país”, que permite a los participantes, sobre un mapa del Perú, reforzar sus conocimientos acerca de los valores ciudadanos y tributarios, los juegos “Buscando la igualdad I y II” y “Pido mi comprobante de pago y mejoro mi país”, juegos de memoria muy populares entre los niños. Estos juegos son distribuidos a los profesores que culminan los cursos de capacitación docente, a fin de que sean utilizados en el aula como refuerzo a la aplicación de los temas de cultura tributaria.



Escolar peruana con material de las aventuras de Ayni.

Aventura, magia y recorridos fantásticos son solo algunas de las características que contienen los álbumes de figuras autoadhesivas de Ayni, de 32 páginas y 200 figuras autoadhesivas, con un formato llamativo y de amena lectura, con los que se promueven conductas responsables como el cuidado del medio ambiente, se fortalecen sus valores ciudadanos y se recuerda el por qué es importante pedir comprobante de pago.

También se han impreso y distribuido los folletos “Ayni y el recorrido de los impuestos”, “La importancia de los comprobantes de Pago”, “Por qué es importante tributar” y “Luchemos contra el contrabando”.

Se han creado dos juegos presenciales: la “Quina de la SUNAT”, mediante la cual los niños de 9 a 12 años identifican a los servidores y bienes públicos, así como la importancia de pedir comprobantes de pago, y el juego “Conozcamos los bienes y servicios públicos” para niños de 5 a 8 años.

La última producción del Programa es un libro y CD de cuentos y juegos denominado “Las aventuras de Ayni”. Se aprovecha la tecnología multimedia para llegar a

los niños con mensajes de valores positivos y hacerles reflexionar y aprender de manera interactiva.

Respecto a la elaboración de videos, se han producido “La importancia de los comprobantes de pago”, “Historia de la tributación”, “Qué hace la SUNAT”, “La labor aduanera” y “El Programa de Cultura Tributaria”, los cuales son difundidos en las diversas actividades del Programa.

## Conclusiones: principales logros y desafíos

La SUNAT, mediante su Programa de Cultura Tributaria, ha marcado un hito en el país con la inclusión de los contenidos de educación fiscal en el currículo oficial, garantizando con ello su enseñanza obligatoria a los escolares de todos los niveles educativos. Ahora tiene el reto de apoyar a los profesores en esta tarea, desarrollando estrategias que aseguren la calidad de los contenidos que se transmitan a los alumnos.

Por primera vez en Perú se ha realizado una encuesta nacional sobre conciencia tributaria, gracias a la cual se conocerá el estado de la cultura tributaria de los peruanos, y se podrá considerar 2009 como línea de base para realizar, con metodologías y herramientas apropiadas, mediciones a largo plazo respecto al aumento o disminución de la tolerancia a la evasión y al contrabando, y sobre la política tributaria, las acciones de educación fiscal y otros indicadores que estarían afectando el comportamiento de los ciudadanos y sus actitudes frente a la tributación.

Se ha multiplicado la disseminación del mensaje en ámbitos no formales como parques, ferias, bibliotecas y teatros, utilizando diversas herramientas de comunicación alternativa en un espacio lúdico itinerante creado para instalarse en aquellos lugares públicos donde también se desarrollan actividades lúdicas y culturales de los más jóvenes. El siguiente paso será la implementación de una exposición lúdica a la que puedan acceder los escolares y público en general, de carácter permanente.

La organización de concursos regionales de conocimientos entre universidades e institutos han permitido una participación más activa de los futuros profesionales en las actividades realizadas para ellos por el Programa. Se ha ampliado la cobertura, llegando con

los eventos a lugares donde no siempre los jóvenes tienen la oportunidad de recibir seminarios nacionales y hemos logrado reunir a estudiantes de varias casas de estudio en un mismo evento. El siguiente nivel sobre el que se trabajará será la inclusión de la Cultura Tributaria en el currículo de las universidades.

La implementación de la página web educativa significó en su momento un gran logro para masificar el mensaje dirigido a los niños de primaria, jóvenes de secundaria y profesores. Ante el crecimiento de las actividades se hace necesario rediseñarla, para lo cual ya está en marcha la convocatoria a una consultoría que la adecuará a los nuevos requerimientos del Programa y a las grandes posibilidades que ofrece la actual tecnología web, convirtiéndola en una herramienta esencial para el logro de los objetivos.



*Escolares peruanos con diferentes materiales didácticos.*

En la mayoría de estas acciones ha participado personal de la SUNAT de casi todas las sedes descentralizadas, coordinando con el sector educativo, exponiendo ante autoridades o en eventos masivos, hablando con la prensa, o revisando propuestas y estrategias enviadas desde la sede del Programa. Esto ha generado que los funcionarios a cargo hagan suyo el mensaje, pasando del apoyo en el cumplimiento de la tarea a la convicción de que trabajar en educación fiscal es lo que necesita el país. Sin embargo, socializar el tema de la conciencia tributaria como uno de los factores determinantes del cumplimiento fiscal no es tarea fácil, por lo que se desarrollará el curso virtual de formación de Educadores Fiscales dirigido a los trabajadores de la institución.

La mayor parte de los logros alcanzados están referidos al primer objetivo planteado, esto es, sentar las bases de

formación de conciencia tributaria en los futuros ciudadanos contribuyentes. Sin embargo, la tarea es de tales dimensiones que, para conseguir la aceptación social del tributo y la disminución de la tolerancia a la evasión y el contrabando, se deberá implementar una efectiva comunicación masiva y se deberán establecer redes y alianzas con otras instituciones del Estado relacionadas con las políticas fiscales y el control del gasto público.

La etapa 2005-2009 ha sido de continuo crecimiento para el Programa de Cultura Tributaria. Ello ha sido posible porque el Instituto de Administración Tributaria y Aduanera y sus respectivos jefes asumieron la propuesta, ambos con la visión reflejada en el apoyo permanente. El reto es la institucionalización del Programa en la estructura organizativa de la SUNAT a fin de garantizar la continuidad de las acciones y el flujo estable de los recursos, de manera que el desarrollo del Programa no se vea afectado por decisiones coyunturales.

Ha sido también un importante logro contar con profesionales de diversas especialidades, sin cuyo empuje, convicción y creatividad no hubiera sido posible planificar, ejecutar y conseguir los resultados obtenidos, cada uno con sus capacidades y habilidades puestas al servicio de un objetivo común: construir ciudadanía fiscal en el país.

La historia no termina aquí, se seguirá creando, innovando, sorteando obstáculos, superando desánimos, elaborando nuevos caminos para promover cohesión social y generar una nueva cultura fiscal. En Perú, es una tarea difícil y de gran magnitud, pero quienes trabajan en ello tienen claro el gratificante compromiso de asumir el reto cada día y un gran espíritu de perseverancia y construcción que no permitirá bajar la guardia ante el desafío.



*Centro escolar de Perú.*

# El Programa de Civismo Fiscal de México

Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## Antecedentes

### Origen

En sus inicios, el Programa de Cultura Tributaria del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México fue una iniciativa que operó como una campaña más de las acciones de promoción del cumplimiento voluntario a la que se denominó "Educación Fiscal Escolar".

Cabe mencionar que, en ese momento, las funciones de asistencia al contribuyente no eran consideradas como funciones sustantivas, sino más bien funciones de apoyo a la operación, lo cual impactaba en los esfuerzos incipientes para educar en el cumplimiento. El objetivo era llevar a las escuelas historietas para mostrar algunas nociones y la dirección de las iniciativas quedaba a discreción de los directores de las oficinas hacendarias regionales. De esta forma, había quienes realizaban concursos locales de pintura, desfiles en las plazas públicas o, simplemente, se hacía entrega de publicidad relacionada con el Programa.

Mientras esto pasaba en las regiones del país, en el área Central se empezaba a vislumbrar la campaña de educación escolar como un Programa con mucho mayor alcance y se sentía la necesidad de contar con material educativo. Es así como se produce el primer video "Cuándo germina el cacao", cuya producción realizó el entonces Instituto de Capacitación Fiscal. El video estaba dirigido a estudiantes de los primeros grados de educación primaria y promovía actitudes favorables respecto al pago de las obligaciones fiscales. Adicionalmente se crea el personaje "Fiscalito" que acompañó las historietas impresas de los niños, su edición original consta de tres títulos, "El SAT y sus servicios", "Fiscalito y los impuestos" y "Comprobantes Fiscales".

Sin embargo, el Programa aún requería de un mayor impulso y de una sistematización, por lo que se pensó en la intervención de una consultoría externa que desarrollara los trabajos buscando la consolidación del

Programa. Una empresa mexicana, con experiencia en el ámbito educativo, pero de orientación empresarial (formación de nuevos emprendedores), desarrolló el proyecto "Es tu empresa", dirigido a alumnos de 5° año de primaria. La meta era cubrir una población de 30.000 alumnos de este nivel. El proyecto duró aproximadamente un año desde su planeación hasta la presentación de sus resultados. En esta etapa del proyecto se trabajó con prestadores del servicio social y con personal voluntario, en lo que fue la primera intervención educativa sistematizada, pero no resolvía las premisas del Programa debido a que los principales ejes se centraron en la formación empresarial.

Durante esta época se realizaron los primeros acercamientos al Ministerio de Educación, en México Secretaría de Educación Pública, con los siguientes propósitos:

- Contar con asesoría pedagógica por parte de expertos para implantar el Programa.
- Incorporar los temas de cultura tributaria en el currículo de los planes y programas de estudio.
- Incluir contenidos tributarios en los libros de texto gratuito que se utilizan en las escuelas primarias.

Los resultados de este acercamiento no fueron muy exitosos, pero se logró elaborar un video con una entrevista a un director del SAT sobre los impuestos y los servicios de asistencia dirigido a los docentes. Dicho video fue transmitido por los canales de televisión de la Secretaría de Educación Pública.

Como parte fundamental en periodos de cumplimiento de obligaciones fiscales, a partir de 1998 se organizó el evento denominado Jornada Fiscal, cuyo propósito fue promover y difundir los servicios al contribuyente, así como las actividades de la educación fiscal escolar.

Los temas que se promovieron en la "Jornada Fiscal" trataron sobre innovaciones del SAT en materia de simplificación de trámites y la divulgación de los nuevos

servicios y mecanismos electrónicos de cumplimiento de obligaciones fiscales, sin olvidar los temas para el público interesado en la materia fiscal, como la Reforma Fiscal y otros temas de carácter normativo.

A finales de 1999 y, después de 4 años de las primeras acciones, éstas eran aún dispersas y aisladas. Aunque se reconocía el carácter educativo del Programa, sus acciones carecían de esta intención y existía una falta de dirección en las oficinas regionales, las cuales decidían las actividades de educación fiscal escolar bajo sus propios criterios. De esta manera lo que predominó en los orígenes del Programa fueron acciones de difusión de los servicios del SAT, más que contenidos de educación tributaria.

No es hasta el año 2001 cuando el Programa retoma importancia dentro del SAT, impulsado en gran medida por el nuevo enfoque de la organización que colocó en el centro de sus funciones al contribuyente. Con esta idea y con la modernización de la institución, las acciones de cultura tributaria se inscribieron como un Programa institucional de carácter estratégico otorgándoles mayor importancia. Sin embargo, aún se visualizaba como una iniciativa de menor alcance comparado con el resto de los proyectos y programas con los que la institución emprendía los cambios necesarios para mejorar la relación con el contribuyente.

A partir de este año el Programa se replantea y, reconociendo su carácter educativo y formativo, se establecieron líneas de trabajo encaminadas a generar una estrategia educativa integral dirigida especialmente a la población estudiantil, implementando nuevas acciones que implicaran una mejora continua. Actualmente el Programa está en proceso de consolidación, conformado por una estrategia integral que cohesionó acciones con propósitos educativos y formativos, estructurados, dirigidos al ciudadano en los diferentes momentos de su formación y en sus diferentes contextos, resaltando la importancia de su contribución para un mejor desarrollo de la economía nacional.

### **Primeras iniciativas**

Como parte de la reestructuración de los trabajos del Programa, las primeras tareas se centraron en definir los siguientes aspectos:

- Objetivos del Programa a corto, medio y largo plazo.
- Reconocer la naturaleza educativa del Programa y al ciudadano como destinatario de las acciones en su integridad.

- Establecer una estructura del Programa considerando el enfoque cultural del mismo.
- Diseñar una estrategia integradora e incluyente de los distintos grandes grupos de la población.
- Conseguir la participación de personal experto en temas educativos y culturales.

Con la finalidad de establecer acciones congruentes con el sistema educativo del país, junto a estos lineamientos se incorporaron aspectos de la planeación educativa nacional como el enfoque y propósitos. Se valoraron las acciones realizadas en periodos anteriores y se reestructuraron con un mayor énfasis formativo. Asimismo, se normaron las actividades a nivel nacional en las oficinas regionales (Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente) y se emitieron políticas para su funcionamiento.

Como parte de las primeras iniciativas para fundamentar los trabajos que se iniciaban, se solicitó información a las Administraciones Tributarias afiliadas al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), con Programas similares, y se revisaron las acciones realizadas por instituciones del Gobierno de México, con programas vinculados a la promoción de valores para la construcción de una ciudadanía responsable.

En el Programa de Civismo Fiscal, las acciones se agrupan por segmentos de la población como estudiantes, agrupaciones en general, servidores públicos y contribuyentes activos. Cabe mencionar que aunque las acciones del Programa se estructuran desde un ángulo educativo, sus resultados apuntan hacia una afirmación de la Administración Tributaria, sustentada en la credibilidad y confianza de los contribuyentes y ciudadanos.

A partir de la lógica y de la secuencia de la sistematización de la educación en México y en otros países, las iniciativas del Programa están dirigidas a estudiantes de educación básica, media superior y superior, atendiendo a los rasgos que caracterizan el desarrollo del pensamiento y la adquisición de conocimientos, así como a los factores físicos y sociales de la persona.

En el Programa de Civismo Fiscal de México no sólo trabajamos con temas o contenidos fiscales, la orientación gira en torno a nociones, procedimientos, actitudes y valores de la cultura tributaria, para promover la corresponsabilidad social del ciudadano ante el pago de impuestos y que adquiera las conductas favorables de un cumplimiento oportuno.

La estrategia educativa del Programa está planteada por ejes temáticos en dos vertientes: formativa y transversal. El enfoque se centra en la promoción de valores universales como el compromiso, la honestidad y el respeto, articulados con principios de cultura fiscal como la legalidad, la equidad y la justicia, entre otros, abordados transversalmente por competencias sociales, que desarrollan un juicio ético en la persona y las actitudes favorables del cumplimiento responsable.

Las acciones y estrategias se ubican en la formación de competencias educativas, ya que el propósito no sólo es proporcionar información fiscal; sino, también, proveer lo necesario para que la población comprenda la importancia de las contribuciones y el sentido social de una ciudadanía participativa y comprometida en la solución de los problemas colectivos.

Educar para el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas supone la formación de individuos capaces de comprender los procesos y las funciones del Estado, además de fortalecer los valores para el ejercicio de una ciudadanía responsable. El trabajo pedagógico construido en base a competencias cívicas y éticas, promueve las capacidades y habilidades de los ciudadanos y/o contribuyentes potenciales, así como las disposiciones de la cultura contributiva.

Si bien el diseño y estructuración de los contenidos de Civismo Fiscal se plantean en ejes transversales y formativos, únicamente con esto no se cumplirían con el fin último del Programa. Para ello, se requiere la sistematización y dosificación de los contenidos de carácter fiscal de manera particular para cada uno de los segmentos educativos y destinatarios. En la siguiente figura se muestra el mapa curricular de los componentes de la estrategia educativa de Civismo Fiscal.

Los contenidos que componen el eje temático, están seleccionados de acuerdo con el objetivo y aprendizajes esperados en cada nivel y grado educativo, los cuales se correlacionan con las competencias de Civismo Fiscal.

Competencias de Civismo Fiscal:

- Comprensión del sentido de las contribuciones.
- Corresponsabilidad en el sostenimiento y desarrollo del país.
- Exigencia de cuentas claras, transparencia y honestidad.

Con la integración de estos elementos pedagógicos se estructuran los contenidos de los materiales de Civismo Fiscal, cuyo propósito es generar una cultura tributaria en la población.

**Cuadro 1. Mapa curricular de los componentes de la estrategia educativa de Civismo Fiscal**

Grado educativo	Eje temático	Eje transversal
Básica inicial	Nociones generales sobre los impuestos: qué son, para qué sirven y su importancia, entre otros.	Transparencia
Básica, secundaria	Nociones generales sobre los impuestos, funciones del Estado y tipos de impuestos.	Rendición de cuentas
Media, superior, bachilleratos	Conceptos clave de los impuestos, funciones del Estado y tipos de impuestos, obligaciones y derechos tributarios.	Participación
Superior, universidades	Tipos de impuestos, obligaciones, derechos y procedimientos tributarios, práctica tributaria.	Credibilidad y confianza en las instituciones públicas
Eje formativo	<b>Valores universales como el compromiso, la honestidad y el respeto, articulados con principios de cultura fiscal: legalidad, equidad y justicia</b>	

## Actores y destinatarios

### Protagonistas de las iniciativas

En el Programa de Civismo Fiscal de México identificamos a los protagonistas como aquellos en los que recae la principal parte de la acción, es decir, a quienes actúan y materializan la cultura tributaria. En este sentido atribuimos el rol de protagonistas a los ciudadanos, quienes crean y recrean su propia realidad y generan cambios sobre sus actitudes y percepciones.

Los ciudadanos son los sujetos activos de la cultura y de todas sus manifestaciones, son los promotores de los cambios. La palabra protagonismo alude al movimiento, a la actuación y a la apropiación de un juicio y de una postura ante la vida, así como a las formas de comportamiento de acuerdo con ésta.

A quienes intervenimos en el diseño e implementación de acciones de cultura tributaria, impulsamos y fortalecemos las habilidades, destrezas y conocimientos de la cultura tributaria en la sociedad, nos corresponde movilizar los recursos educativos para incidir en la actuación de la población respecto al cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.

En el SAT las funciones del Programa de Civismo Fiscal están encomendadas por el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria<sup>1</sup> a la Administración General de Servicios al Contribuyente. De manera particular la función recae en la Administración Central de Servicios Tributarios al Contribuyente a través de la Administración de Servicios Tributarios al Contribuyente 3, la cual cuenta con 11 personas para implementar el Programa<sup>2</sup>, entre otras funciones.

Funciones del personal de las oficinas centrales de la Administración Tributaria de México.

- Planificación del Programa, indicadores, metas y vinculación con los objetivos institucionales;
- Definición del enfoque teórico y metodológico educativo;
- Definición y desarrollo de acciones por ámbito educativo;

- Elaboración y diseño de materiales educativos de apoyo a las acciones;
- Desarrollo de productos y servicios;
- Establecimiento de líneas y políticas de operación;
- Capacitación al personal encargado de la operación (personal del SAT y docentes Ministerio de Educación);
- Apoyo técnico y pedagógico al personal involucrado en las acciones;
- Concertación de Convenios a nivel federal;
- Promoción y difusión del Programa;
- Supervisión, seguimiento y monitoreo;
- Evaluación de acciones y resultados.

Funciones del personal de las oficinas regionales, Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente:

- Gestión para implementar las acciones en instituciones educativas o culturales;
- Concertación de convenios regionales con instituciones interesadas;
- Implementación de las acciones del Programa en su ámbito jurisdiccional;
- Documentar las acciones a través de informes de acciones implementadas, considerando alumnos atendidos e instituciones participantes.

Corresponde al SAT, de manera conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encabezar la iniciativa, colocarla en el centro de los Programas de Estado y hacerla extensiva y compartida con el resto de las instituciones públicas, sin subestimar que es una tarea que involucra al sector gubernamental y a la sociedad en su conjunto.

### Destinatarios

Cuando nos referimos a cultura como forma de vida y expresión de normas de comportamiento y sistemas de creencias, hacemos referencia al conjunto de personas, habitantes o población circunscrita a un territorio, región, nación o Estado. En consecuencia, los destinatarios de las iniciativas del Programa de Cultura Tributaria es el universo de habitantes de nuestro país.

Anteriormente comentamos que el Programa de Civismo Fiscal se estructura en 4 grandes grupos de la población: a) estudiantes, b) organizaciones públicas

<sup>1</sup>Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2007.

<sup>2</sup>Un Administrador, 2 Subadministradores, 4 Jefes de Departamento y cuatro personas de apoyo operativo, además de 2 personas por cada Administración Local de Servicios al Contribuyente.

y privadas, c) servidores públicos, d) acciones con contribuyentes activos. El objetivo es que podamos incidir paulatinamente en grupos focalizados de la población con acciones específicas y oportunas que partan de sus necesidades y características propias.

Actualmente enfatizamos el trabajo con la población en formación académica por ser la escuela el espacio privilegiado para generar procesos formativos de ciudadanía comprometida, en el que se fortalece la socialización y se interiorizan los principios y valores de la democracia, en el que se propicia la colaboración y la corresponsabilidad en la solución de problemas comunes.

El trabajo en la escuela implica reconocerla en su totalidad, por ello, las estrategias del Programa de Civismo Fiscal integran acciones dirigidas a los actores escolares, autoridades, directores, docentes, alumnos y padres de familia. Se han desarrollado estrategias que se implementan en los tres niveles educativos y se diversifican de acuerdo a las características de cada nivel.



*Participación de alumnos de secundaria en sesiones del Programa de Civismo Fiscal, durante una visita guiada a las instalaciones del SAT en la Ciudad de México.*

El Programa pone especial acento en los jóvenes (contribuyentes potenciales) de último grado de bachillerato y de universidad, por ser quienes de manera inmediata tienen mayor posibilidad de incorporarse a una actividad productiva, ya sea por su cuenta o por la contratación de un tercero (salarios, sueldos, comisiones, etcétera). La estrategia consiste en proporcionar información técnica y práctica, totalmente vinculada a los procesos tributarios que satisfaga las principales inquietudes de este segmento de la población, respecto de cómo cumplir eficazmente con

sus obligaciones tributarias. En este sentido, la estrategia del Programa busca que los universitarios antes de iniciar actividades, realicen una preinscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, con lo cual se busca garantizar un resultado tributario.

En lo que refiere a servidores públicos en el interior de la Administración Tributaria, posicionamos el mensaje en los colaboradores, y reiteramos de manera constante la importancia de que la ciudadanía perciba al servidor público del SAT como una persona que colabora éticamente con su quehacer.

A través de vinculación institucional incorporamos en las iniciativas a agrupaciones tales como el colegio de contadores, asociaciones de abogados, cámaras que agrupan a proveedores de bienes y servicios, entre otras.

Con contribuyentes activos, se trabaja a través de la línea de trabajo "Cultura tributaria por segmento de contribuyentes", en la que se perfila el cumplimiento de las obligaciones de un sector específico y en caso de detectar incumplimiento, se establece, a través de la generación de una alianza efectiva con las organizaciones e instituciones relacionadas con los servicios profesionales que prestan, un programa de acompañamiento cuyo fin es reorientarlo eficazmente antes de que se inicien las facultades de comprobación de la autoridad.

El éxito del modelo se basa en la generación de 4 resultados claves y fundamentales:

- Construir alianzas estratégicas y efectivas con terceros;
- Entender el comportamiento del segmento, asociado éste al ciclo del contribuyente y su entorno;
- Fomentar el cumplimiento y sancionar el incumplimiento;
- Flexibilizar y simplificar los procesos de atención al contribuyente.

## Aliados

Anteriormente comentamos que la iniciativa de generar un cambio en la ciudadanía sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales debe estar encabezada por la Administración Tributaria. No obstante, ésta debe encontrar sinergias con otras dependencias públicas e instancias privadas a efecto de consolidar una estrategia formativa coincidente en propósitos e intereses comunes.

En este sentido ha establecido un vínculo con las siguientes instituciones:

- Gobierno Federal
  - Ministerio de Educación (Secretaría de Educación Pública, con la que se suscribió un convenio en 2005);
  - Procuraduría Federal del Consumidor.
  
- Gobiernos Regionales (Entidades Federativas)
  - Como parte de los trabajos de coordinación fiscal con la Gobiernos Regionales, se incluyó una cláusula en el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal para que, de manera conjunta en el ámbito federal y local, se realicen acciones de fomento de la cultura contributiva en todo el país. Actualmente el Convenio está vigente y las 32 Entidades lo han suscrito.
  
- Iniciativa privada
  - Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior;
  - Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior;
  - Instituto Mexicano de Contadores Públicos: organismo social cuyo propósito primordial es atender las necesidades profesionales, para así elevar su calidad y preservar los valores que han orientado la práctica de la carrera de contador público;
  - Asociación de scouts de México para potenciar las capacidades de la niñez y la juventud con alto apego a los valores;
  - Asociación Mexicana de Centros para el Desarrollo de la Pequeña Empresa: apoya a todos sus miembros en el desarrollo de la pequeña empresa como parte primordial en la tarea de conseguir un México libre, justo y próspero.

El principal aliado de las acciones del Programa de Civismo Fiscal es, por naturaleza, el Ministerio de Educación, con quien se firmó un convenio de colaboración para incorporar los temas de cultura tributaria en los libros de texto gratuito, así como en la malla curricular. Aunque los esfuerzos realizados aún no han dado los frutos esperados, en quinto grado de primaria, en la asignatura de "Formación Cívica y Ética", se incorporaron las siguientes nociones de cultura contributiva: ¿De dónde sale el dinero para la construcción, instalación y prestación de servicios como agua, luz, drenaje, escuelas, hospitales, etcétera?, ¿quién puede ser un prestador de bienes o servicios públicos?, ¿qué es un contribuyente?, ¿qué es un evasor fiscal?, ¿qué es el impuesto al valor agregado?, ¿qué es un acto de corrupción?, ¿cuándo se dice que un servidor público o un ciudadano participa en un acto de corrupción?

Asimismo, se han realizado trabajos conjuntos con la Secretaría de Educación Pública para la validación de nuestros materiales didácticos de escuelas primarias y la elaboración de ficheros con sugerencias pedagógicas para su implementación por docentes frente a grupos del primer al sexto grado.

A través de acciones conjuntas con universidades e instituciones de educación superior, se fortalecen las nociones y prácticas de la cultura tributaria en estudiantes universitarios.

En el SAT visualizamos la iniciativa como un componente de la formación ciudadana, lo que nos permite estar presentes en foros contruidos desde diferentes posiciones e intereses.

La implementación de acciones formativas fuera del contexto escolar requiere un mayor número de aliados, como medios de comunicación (prensa, radio y televisión), museos, instituciones de divulgación de la cultura, institutos de investigación, colegio de contadores, etcétera.

Este tipo de instituciones tienen gran importancia para la implementación de acciones de educación no formal, porque también comparten una función formativa de manera no implícita.

En este sentido, la estrategia del Programa se propone concertar convenios de colaboración para establecer esquemas que, desde la articulación de intereses, puedan incidir en la generación de una cultura tributaria.

El Programa de Civismo Fiscal prevé la celebración de convenios en 3 ámbitos:

- Principalmente en instituciones educativas, cuyo objeto es garantizar la implementación de los diferentes productos que se han desarrollado en el SAT para cada uno de los niveles educativos, específicamente: primaria, bachillerato y universidades (educación formal);
- Adicionalmente, se promueve la firma de convenios con otras instituciones o dependencias públicas o privadas cuyas iniciativas participen de los objetivos, temas, valores y principios de la cultura contributiva, como: museos, instituciones de investigación y divulgación de la cultura, medios de comunicación, organismos o asociaciones, así como colegios de profesionales, entre otros, (educación no formal);

- La tercera está constituida por la celebración de convenios específicos con las Entidades Federativas, que establezcan un esquema compartido de esfuerzos para el establecimiento de la cultura contributiva en la Entidad respectiva (educación formal);

De manera general, podemos afirmar que los aliados de la cultura tributaria, son aquellas instituciones, agrupaciones, dependencias públicas o privadas, así como personas que no circunscritas a una organización tienen interés en coadyuvar a formar ciudadanos responsables en todas sus dimensiones.

## Plan estratégico del servicio de administración tributaria

El Plan Estratégico del SAT (2007-2012) establece 4 objetivos estratégicos, ejes rectores, los cuales a su vez se dividen en objetivos de resultados, clientes, procesos, gente y servicios, que están soportados en programas y proyectos, a través de los cuales se alcanzan las metas definidas y se garantizan los resultados que la sociedad demanda de la administración tributaria.

El Programa de Civismo Fiscal, se enmarca en el eje rector: "Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario", y en el mapa estratégico del SAT se ubica en el objetivo de Proceso 2, "Promover la cultura cumplimiento".

La iniciativa estratégica que soporta el objetivo de Proceso 2 es la cultura contributiva y el Programa que consolida esta estrategia es el Programa Nacional de Cultura Contributiva, con los siguientes propósitos:

- Desarrollar la cultura del pago de impuestos;
- Crear conciencia en la juventud del impacto que tiene el que cada ciudadano cumpla con sus obligaciones tributarias en tiempo y en forma;
- Las consecuencias y riesgo en que incurren los ciudadanos que no cumplen (SAT, 2007).

Los propósitos y objetivos generales del Programa de Civismo Fiscal están establecidos por la planeación estratégica del Servicio de Administración Tributaria, que define como líneas principales las siguientes:

- Promover en la sociedad la importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de comercio exterior;
- Generar información acerca del destino y aplicación de los impuestos;

- Difundir entre la juventud y niñez la cultura del pago de impuestos;
- Generar la percepción de riesgo.



*Participación del Programa de civismo Fiscal en el Vigésimo Primer Encuentro Internacional de Scouts, en la ciudad de Guanajuato, México, noviembre de 2007.*

Cabe mencionar que en el ámbito de responsabilidades de las áreas administrativas que intervienen, las acciones del Programa se agrupan en tres grandes procesos:

- El desarrollo, planificación, establecimiento de políticas y normas correspondientes a su implementación, así como el diseño y la elaboración de material didáctico, son realizadas por la Administración Central de Servicios Tributarios al Contribuyente. De igual forma corresponde al área central la concertación de acuerdos y convenios con dependencias públicas o privadas en el ámbito federal;
- La operación, implementación y ejecución de las acciones, así como la suscripción de convenios y acuerdos con instituciones públicas o privadas, estatales o municipales en el ámbito de su jurisdicción, corresponde a las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente;
- La supervisión de la operación con apego a las políticas y normas establecidas por el área central en la implementación de las acciones del Programa corresponde a la Coordinación Nacional de Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente, así como el avance y el cumplimiento de las metas en las 66 Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente.

El seguimiento del avance de las metas establecidas y, en su caso, comprometidas en la planificación estratégica de la Administración General de Servicios al Contribuyente y de las actividades que corresponden

al numeral 1 es realizado por la Administración Central de Servicios Tributarios al Contribuyente, a través de programas de trabajo en los cuales se registran y documentan los avances de las acciones.

Adicionalmente, en las 66 Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente se cuenta con personal que se encarga de aplicar las iniciativas en todo el territorio nacional.

## Principales líneas de acción

Consolidar esquemas homogéneos de comportamiento basados en la reflexión crítica del entorno y de su entendimiento, en el conocimiento, así como en el respeto y la confianza en las instituciones públicas, es una de las dimensiones de la cultura contributiva, lo que significa incidir en los esquemas perceptivos de la población desde diferentes ángulos. De ahí que el Programa se estructure en torno a cuatro grandes segmentos de la población: estudiantes, asociaciones públicas y privadas, servidores públicos y contribuyentes potenciales.

La conformación de una cultura contributiva requiere la implementación de acciones decididas e instrumentadas en los diferentes canales y espacios públicos y privados, en los centros de trabajo, en los espacios educativos, en los lugares de esparcimiento y recreación y, en general, en todo lugar y momento en el que se generen procesos formativos.

En este sentido y, con la intención de lograr un impacto integral, se diseñan e instrumentan acciones para el ámbito de educación formal y no formal de cultura contributiva.

### Educación formal

Más allá del concepto tradicional de educación formal, en el Programa de Civismo Fiscal nos referimos al ámbito o espacio que permite la intervención sistematizada de acciones de cultura contributiva en el que, a través de la planificación, se pueden implementar procesos de aprendizaje completos y secuenciales, desde la educación inicial hasta educación universitaria. Es decir a las instituciones educativas públicas o privadas, que conforman la educación sistematizada y regulada por una instancia de gobierno.

Hablar de cultura contributiva implica hablar de cultura de la legalidad, ambos propósitos nos conducen al plano de lo ciudadano, en el que se reconoce a la ciudadanía como sujeto activo. Entonces *“la ciudadanía es un proceso de construcción social y no una realidad objetiva y predeterminada, las personas requieren ser formadas como ciudadanos. Por ello es preciso que se enfrenten a situaciones educativas formales y experiencias de ejercicio de la ciudadanía que fortalezcan su cultura política”* (Fernández, 2001).

La educación prepara al hombre para participar de forma activa en la sociedad. Es una forma central de socialización, es decir, de inserción de la persona en los valores y en la cultura de una determinada sociedad, dotándola de una preparación adecuada para servir a la sociedad y para realizarse en su profesión, así como participar con las instituciones públicas.

Este enfoque de formación ciudadana es el que, de manera transversal, se asume para la generación de la cultura contributiva en las acciones que se implementan en los diferentes niveles educativos en el Programa de Civismo Fiscal, aunado a las nociones, valores y habilidades propias del Programa.

En cada nivel educativo, la selección de propósitos, contenidos y nociones se estructura de manera gradual, con una correlación y secuencia didáctica que permitan la adquisición de competencias a lo largo de la trayectoria académica. Así, por ejemplo, en educación básica nuestros temas son generales y formativos con gran énfasis en valores. En secundaria las nociones aterrizan en los intereses colectivos de bienestar común y en las grandes tareas del Estado para lograrlo. En lo que respecta al bachillerato y universidades, los temas son más específicos y prácticos, se identifican los principales impuestos y la mecánica de cumplimiento, se fortalece el conocimiento de cómo cumplir eficazmente con las obligaciones tributarias y la ética profesional vinculada a un proyecto de vida y país.

A continuación se describe cada una de estas acciones:

#### Educación básica

En educación básica, se desarrolló una estrategia vinculada a los propósitos educativos del país. Para los últimos grados de primaria, quinto y sexto, se diseñó un libro del alumno y una guía para el docente. Los contenidos se abordan de manera transversal a través de competencias cívicas y éticas, con el fin de proporcionar información sobre la importancia, uso y destino de los impuestos y los valores de la cultura contributiva.

En el caso de secundaria, la estrategia se ha diversificado en dos líneas. La primera se ha establecido a través de la participación del personal de la Administración Tributaria con contenidos estructurados de acuerdo con la visión del Ministerio de Educación, los cuales se apoyan en una guía para el docente y material del alumno. La otra, es la incorporación de menciones de cultura contributiva en libros de texto autorizados por la autoridad educativa del país, que utilizan los maestros para la impartición de la asignatura de "Formación Cívica y Ética", con lo cual tenemos un mayor impacto entre los jóvenes mexicanos.



Imagen de uno de los contenidos del material didáctico de quinto grado de primaria.

### Educación media superior

Las acciones en educación media superior son las que el Programa considera más importantes debido a que la mayor parte de los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, lo hacen al desertar del bachillerato o al concluir este nivel educativo. Sobre esta premisa, el bachillerato, en su modalidad tecnológica, prepara a los jóvenes para incorporarse al mercado laboral, atendiendo a las condiciones regionales de desarrollo socio-económico.

Que la educación media básica sea una prioridad dentro de la educación formal en el programa responde a las tendencias poblacionales y a la edad promedio en que los jóvenes se incorporan al mercado de trabajo. De acuerdo con reportes del Instituto Mexicano de la Juventud, el 45.3 por ciento de jóvenes de entre 15 y 19 años se han incorporado ya al mercado laboral en su vertiente formal o informal. Entre los 20 y 24 años este porcentaje es del 75.7 por ciento. Del total de jóvenes de entre 15 y 24 años, un 44.3 por ciento ya no asiste a la escuela, en su gran mayoría porque se han tenido que incorporar al mercado de trabajo (IMJUVE, 2005).

La estrategia que apuntala el Programa de Civismo Fiscal en el nivel medio superior es la de contribuir con las Coordinaciones Académicas de los bachilleratos, a fin de incluir contenidos en materia fiscal, así como propiciar el desarrollo de competencias cívicas.

Esta acción comprende la distribución de un CD interactivo cuyo contenido es información fiscal básica, dirigida a alumnos de los últimos niveles de bachillerato tecnológico, estructurada en torno a principios y valores de la cultura contributiva y los establecidos por la Secretaría de Educación Pública en este nivel.

### Educación superior

En el segmento de universidades, de igual forma, se han desarrollado varios productos que fomentan el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los profesionales, cuya implementación depende de las características académicas y de la gestión escolar de la universidad. Ofrecer a las Universidades una gama de opciones a través de un "Catálogo de Servicios" es una propuesta que permite que valoren qué alternativa es la que consideran más idónea para sus necesidades y, de esta manera, se asegura su implementación.

La primera opción es la impartición de una materia con carácter obligatoria en el currículo escolar de las licenciaturas de derecho, contaduría y economía. Se imparte por funcionarios de la Administración Tributaria cuyo beneficio es la impartición de contenidos propios de la operación tributaria y un mayor carácter práctico. El planteamiento pedagógico de la asignatura es propiciar aprendizajes concretos sobre cómo cumplir y ante quién, además de incorporar valores de ética profesional.

Esta materia se ha desarrollado también en la modalidad virtual. Para su implementación, a través de esquemas de educación a distancia, se diseñó bajo el concepto de objetos de aprendizaje, para así promover la participación activa de los universitarios y proporcionarles los elementos necesarios para que construyan su propio proceso de formación. La modalidad está diseñada didácticamente bajo el enfoque de competencias profesionales, ciudadanas y estilos de aprendizajes, lo cual la convierte en una herramienta útil y atractiva para los universitarios.

Otra opción está compuesta por una serie de "casos prácticos" dirigidos a las licenciaturas no afines a la materia tributaria, como arquitectura, medicina, ingeniería, administración, y Economía. Su propósito es resolver las principales dudas en materia de cumpli-

miento de obligaciones fiscales al inicio y durante su práctica profesional. Se parte de situaciones concretas derivadas del contexto propio de estas profesiones, y se promueve una conducta ética y profesional ante el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

También ofrecemos un software para la realización del “Campeonato Fiscal” que, a través de su instalación en varios equipos de cómputo, promueve la interacción de los estudiantes a través de preguntas y respuestas en materia tributaria, las cuales son contestadas por universitarios de la licenciatura en contaduría de una misma universidad e inclusive de otras universidades. Este evento promueve la autocapacitación y la actualización fiscal.

Con esta herramienta interactiva se han realizado tres eventos promoviendo la participación de universidades e Instituciones de Educación Superior pertenecientes a la Región Centro Sur del país, teniendo como sede el Estado de Puebla en su primer y tercer campeonato y el Estado de Tlaxcala en el segundo. La participación ha sido de 20 universidades y unos 100 alumnos en cada evento.

Una opción más es trabajar de manera conjunta con las universidades en sus programas de “incubadoras de empresas”. Cada institución educativa y, en su caso, las asociaciones empresariales, tienen su propio modelo, pero en líneas generales los objetivos y lineamientos de acción son básicamente los mismos.

La intervención del Programa de Civismo Fiscal en la generación de nuevas empresas, tiene como objetivo proporcionar los elementos y contenidos de cultura contributiva para un óptimo cumplimiento de la empresa respecto de las obligaciones fiscales. Considerando, además, que cuanto más fácil sea para una persona tener una empresa, más fácil será también que la economía del país crezca y los beneficios sociales se vean fortalecidos.

Las nuevas empresas representan un sector de la economía potencial que requiere de información que fortalezca y fomente una conciencia cívica que los impulse a cumplir correcta y oportunamente con sus obligaciones fiscales, es decir, a constituirse como una empresa fiscalmente sana.

Como parte de la vinculación con universidades se están realizando acciones de “Cultura Tributaria dirigida”, para promover que el personal académico, administrativo e investigadores de las universidades incrementen el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, a través de la ac-

tualización de su estatus en el Registro Federal de Contribuyentes, y la implantación permanente de un ambiente orientado al fomento de la cultura contributiva.

Las instituciones de educación superior están legitimadas por la sociedad como generadoras de conocimiento y de cultura que juegan un papel trascendental en el desarrollo económico del país, y representan y evocan de manera significativa, en su comunidad y en la ciudadanía, un patrón de comportamiento responsable y comprometido con las obligaciones tributarias.

A partir de esta concepción, se está previendo que los egresados de las instituciones de educación superior, de manera complementaria a la implantación de estrategias formativas de cultura contributiva, realicen una inscripción al Registro Federal de Contribuyentes sin obligaciones fiscales, como parte del ejercicio de sus responsabilidades profesionales y ciudadanas. Dicho registro no surtirá efectos fiscales hasta el momento en que el universitario inicie el ejercicio de su profesión y obtenga ingresos por el mismo. Con ello se propone incentivar la cultura y facilitar el cumplimiento tributario.



Imagen de los “Casos prácticos” interactivos para las licenciaturas de Medicina, Arquitectura, Ingeniería, Administración y Economía.

## Educación no formal

Las acciones de educación no formal están debidamente sistematizadas, con propósitos y objetivos de formación tributaria, claros y definidos, con elementos pedagógicos que permiten la continuidad de su implementación, así como la valoración de sus resultados, fortaleciendo de esta manera la construcción de la cultura contributiva.

Las acciones de educación no formal se realizan de manera privilegiada en espacios públicos, por lo que en el SAT se han realizado los siguientes eventos, entre otros:

- Feria Fiscal;
- Jornada Fiscal;
- Congreso Fiscal Infantil;
- Seminario con estudiantes;
- Curso de Verano.

Con el propósito de tener un mayor impacto en el público en general, se establecerá en un espacio público la realización de acciones permanentes de cultura contributiva, así como un proyecto museológico que genere reflexión acerca de la importancia del pago de los impuestos, y promueva el pago oportuno y responsable en la ciudadanía.

Internet es un espacio digital en el que confluyen un gran número de personas con distintos perfiles e intereses, por lo que además de ser un canal de difusión y de presentación de una versión digital y descriptiva de las acciones de educación formal, se está replanteando su funcionalidad para constituirse en medio formativo y de interacción con el ciudadano, con una intención educativa y constructiva de la cultura tributaria e incluyente de las necesidades de información de los diferentes visitantes.

Derivado de las acciones en Internet, se han colocado en You Tube 8 videos de la serie “Crónicas Tributarias”, que abordan temas cotidianos vinculados a los valores de la cultura contributiva.

Como parte del sitio de Internet se desarrolla, además, un minisite referente al uso y destino de los impuestos en los tres niveles de gobierno del país. El proyecto consiste en proporcionar información que refleje propósitos, inversiones, resultados y beneficios de los programas sociales gubernamentales de mayor impacto. No es propiamente un mecanismo de rendición de cuentas o de fiscalización. Su objetivo es que el ciudadano pueda ver y correlacionar el pago de sus impuestos con la inversión en obras que benefician a su comunidad, Estado y país.



Imagen del portal de Civismo Fiscal del SAT.

## Materiales didácticos

Desde las primeras acciones del Programa de Civismo Fiscal, se consideró importante la elaboración de material didáctico que apoyara las iniciativas del Programa. Para ello, éste tenía que ser consistente en cuanto a estructura y enfoques pedagógicos y con un tratamiento diferenciado por estrategia y grado educativo o población destinataria.

El primer material con el que contó el Programa no estaba sustentado en una línea de trabajo que esquematizara una intención formativa. Los títulos y temas se seleccionaban de manera discrecional sin un criterio pedagógico. Es a partir de 2001 cuando los materiales del Programa se elaboran considerando los siguientes elementos:

- Soporte de una estrategia o iniciativa educativa.
- Incorporación de desarrollo de objetivos formativos de cultura tributaria;
- Selección de contenidos acordes al plan de estudio emitido por el Ministerio de Educación;
- Tratamiento y enfoque pedagógico basado en competencias cívicas ciudadanas como temas transversales, incluyendo valores de cultura contributiva;
- Secuencia de contenidos y gradualidad en cada uno de los productos didácticos, de acuerdo a los niveles educativos;
- Inclusión de actividades y recursos didácticos;
- Elaboración y desarrollo de sugerencias didácticas para su impartición por docentes o personal de la administración tributaria;
- Indicadores que valoren el nivel de adquisición de las competencias de cultura contributiva en los participantes.

Adicionalmente, para cada producto se desarrolla una estrategia de implementación, en la que se apoya y justifica la iniciativa desde su enfoque pedagógico, propósito, funcionamiento, seguimiento y supervisión.

El catálogo de materiales del Programa para educación formal está compuesto por una diversidad de formatos: material impreso, videos y productos interactivos, entre otros. Los grupos meta son niños, jóvenes y adultos.

Materiales para niños de educación básica:

- Serie para iluminar “Fiscalito”, tres ejemplares;
- Historieta “Crece con México”, un ejemplar;
- Video “El misterio de los impuestos” y “Cuándo germina el cacao”;
- Interactivo “Todos ponen”;
- Serie de 10 interactivos con alusión a la responsabilidad del pago de los impuestos;

- Libro del alumno quinto y sexto de primaria;
- Cuaderno "Agenda de tareas", material con leyendas y mensajes de cultura contributiva.

Materiales para jóvenes de educación secundaria y bachillerato:

- Interactivo "Suenan la caja";
- Guía de estudio para estudiantes del tercer grado de secundaria, material de apoyo para las sesiones del Programa;
- Historieta interactiva "Construyendo un país mejor";
- Maratón fiscal para primaria y secundaria;
- Serie de historietas "El rollo de los impuestos";
- CD de consulta individual con temas básicos de la cultura contributiva.

Materiales para jóvenes universitarios:

- Libro "Guía de estudio de la materia Formación e Información Tributaria";
- Versión de la materia Formación e Información Tributaria virtual para plataforma Moodle;
- Video "Una nueva generación";
- Programa de cómputo "Campeonato fiscal", maratón de preguntas y respuestas;
- Serie de 5 discos interactivos "Casos prácticos" para las licenciaturas de Medicina, Arquitectura, Ingeniería, Administración y Economía.

Los materiales de educación no formal están dirigidos al público en general e incluyen:

- Sitio de Internet con archivos descargables (en proceso de reestructuración);
- Serie "Crónicas tributarias" videos de sensibilización colocados en YouTube;
- Serie electrónica de suplementos fiscales, número 1 "Devoluciones";
- Historietas impresas "El rollo de los impuestos", entre otras;
- Interactivos.



Imagen de la historieta el "Rollo de los impuestos".



Material interactivo para universitarios: visita virtual al SAT.

## Comunicación

El portal en Internet de Civismo Fiscal más que un canal de difusión es un espacio en el que se pueden implementar acciones formativas, es un medio interactivo que propicia e incentiva conocimientos y aprendizajes en materia de cultura contributiva. Para ello, el conjunto de actividades, enfoque y concepto están referidas al ámbito de la educación no formal. Sin embargo, también valoramos su importancia como medio de comunicación y de difusión de los mensajes y acciones del Programa de Civismo Fiscal, para llegar a distintos usuarios.

De ahí que, como parte de la difusión de las acciones del Programa, se participe en diferentes foros y canales de comunicación como los siguientes:

- Programa radiofónico especializado en temas tributarios;
- Participación en seminarios y congresos, con el público en general;
- Entrevistas en diarios y revistas especializadas;
- Participación en asociaciones de fomento a sectores específicos como la Asociación Mexicana de Centros para el Desarrollo de la Pequeña Empresa;
- Cámara Nacional de la Industria de Artes Gráficas;
- Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.

Aunque se han realizado esfuerzos para establecer una acción permanente en los medios de comunicación, los recursos presupuestarios no lo han permitido; no obstante consideramos que esta es una acción que impulsaría la cultura contributiva del país y fortalecería sus acciones en el interior de la sociedad.

## Resultados

### Educación formal

El sistema educativo mexicano tiene una enorme complejidad y su alcance y límites sólo pueden entenderse mediante un conjunto amplio de indicadores. Ciertamente, se han registrado importantes avances en materia educativa durante los últimos años. Así, se ha conseguido una cobertura cercana al 100 por cien en educación primaria y una tasa importante de expansión en secundaria, media superior y superior (Presidencia de la República, 2007).

A continuación se muestra cómo se concentra la demanda escolar (población en edad de cursar alguno de los grados o niveles educativos), en el ámbito nacional en las instituciones educativas del país.

**Cuadro 2. Cobertura por tipo y nivel educativo, ciclo escolar 2005-2006**

Educación Básica	Porcentaje de cobertura
Preescolar (3, 4 y 5 años)	66,9
Primaria (6 a 10 años)	94,1
Secundaria (13 a 15 años)	87
Educación Media Superior	58,6
Educación Superior	25,2

Fuente: Presidencia de la República, 2007

En México participan en el Sistema Educativo Nacional 33,7 millones de alumnos considerando todos los niveles y modalidades. Las acciones del Programa de Civismo Fiscal han llegado a 2,5 millones de alumnos, lo que representa un 7,4 por ciento del total de la matrícula. De ahí la necesidad de integrar estas iniciativas con el resto de las instituciones públicas y consolidar los trabajos con el Ministerio de Educación para que adopten los temas y contenidos como parte de las clases que se imparten en el aula. En el nivel de primaria es donde se concentra el mayor número de la demanda escolar, con una matrícula de 14,8 millones de alumnos en el ciclo escolar 2008-2009.

En lo que respecta a las acciones del Programa de Civismo Fiscal, en los grados de quinto y sexto de primaria, hasta marzo de 2010, tuvo impacto en 1,6 millones de alumnos, lo que representa una incidencia en la matrícula del 11 por ciento.

Hay que resaltar que, aunque de manera cuantitativa la incidencia es mínima respecto de la matrícula de este nivel educativo, los esfuerzos en su valoración cualitativa han demostrado la pertinencia y madurez de las acciones del Programa. Así, a través de la aplicación de instrumentos de evaluación se ha constatado lo siguiente:

**Evaluación de diagnóstico:** la mayoría de los alumnos que participan tienen conocimientos previos sobre cultura tributaria, pero solo a nivel de información.

**Evaluación parcial:** los alumnos participantes se ubican en un proceso de construcción de bases y nociones para la cultura tributaria.

**Evaluación final:** los alumnos participantes se situaron en los rangos más altos del proceso de construcción de competencias para la cultura contributiva, adquiriendo las nociones y actitudes requeridas para actuar con responsabilidad ante el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Secundaria forma parte de la educación básica en el país y atiende a la mayor demanda escolar con un 87 por ciento de la población en edad de cursarla. En 2009 concentró un total de 6,15 millones de estudiantes.

En cuanto a las acciones en secundaria, el Programa de Civismo Fiscal tuvo impacto en 400.000 alumnos, lo que representa un 7,9 por ciento respecto de la matrícula oficial.

#### Educación media superior, bachilleratos

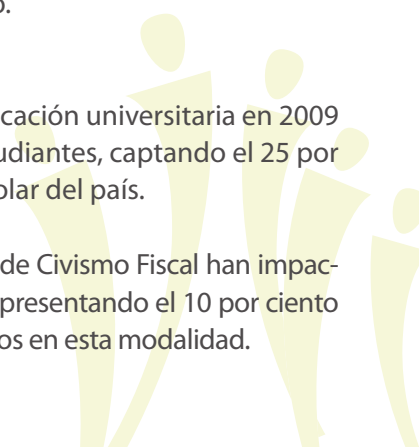
En este nivel, el Sistema Educativo Nacional atiende a un total de 3,5 millones de estudiantes considerando sus diferentes modalidades, cubriendo el 58 por ciento de la demanda escolar del país.

El impacto con las acciones de civismo fiscal en escuelas del nivel medio superior (bachillerato), es de un total de 164.680 alumnos, lo que representa un 4,7 por ciento con respecto a la matrícula de alumnos inscritos en este nivel educativo.

#### Universidades

La matrícula oficial de educación universitaria en 2009 fue de 2,3 millones de estudiantes, captando el 25 por ciento de la demanda escolar del país.

Las acciones del Programa de Civismo Fiscal han impactado a 240.216 alumnos, representando el 10 por ciento del total de alumnos inscritos en esta modalidad.



Cabe mencionar que las estrategias del Programa en cuanto a su enfoque pedagógico y formativo y su implantación, tienen gran aceptación en las instituciones educativas; es decir, en la parte cualitativa de las mismas. Sin embargo, en cuanto a resultados cuantitativos, los esfuerzos no han sido suficientes para incidir de manera significativa en la matrícula escolar, esto se atribuye principalmente a que el Programa opera casi en su totalidad con personal del Servicio de Administración Tributaria. Es importante señalar que el Sistema Educativo del país opera con 1,3 millones de docentes, mientras que la operación del Programa de Civismo Fiscal es de cerca de 80 personas de la Administración Tributaria.

## Educación no formal

- Feria Fiscal. Este evento se realiza en las 66 Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente, una vez durante un ciclo escolar, por lo que cada año se realizan aproximadamente 66 eventos de esta naturaleza;
- La realización de un Congreso Fiscal Infantil en la ciudad de Cuernavaca, Morelos;
- La organización de 2 Cursos de Verano en la Ciudad de México;
- La realización de 10 eventos de la Jornada Fiscal en cada Administración Local de Servicios al Contribuyente;
- La inclusión de 8 videos de la serie “Crónicas Tributarias”, en You Tube;
- Participación en diferentes foros, congresos y seminarios y publicación de artículos y entrevistas en los medios impresos sobre el Programa de Civismo Fiscal.



Vídeo en You Tube “No a la evasión fiscal” de la serie “Crónicas tributarias”.

## Valoración integral de las acciones del Programa

La valoración de las acciones que componen el Programa de Civismo Fiscal se realiza en torno a dos grandes ámbitos: a) la valoración de las estrategias específicas del Programa, desde un enfoque de procesos; b) la valoración integral de las acciones como la suma de los resultados de las acciones y estrategias en cada uno de sus ámbitos, atendiendo a los propósitos de la Administración Tributaria (resultado tributario).

### a. Valoración de estrategias específicas

Una valoración formativa se refiere a un proyecto que se encuentra en gestión y abarca una primera evaluación inicial sobre los objetivos y metas que se espera alcanzar del proyecto, considerando la estrategia en sí y los productos didácticos que la soportan. Esta valoración se realiza en la etapa de planificación de la estrategia, cuando todavía es posible corregir y reorientar los elementos que la componen.

Es un primer acercamiento que valora la pertinencia de la estrategia frente a sus destinatarios, en el caso de Civismo Fiscal. Los materiales de educación formal se someten a consideración de maestros, docentes y alumnos y, en algunos casos, a padres de familia, lo que nos permite clarificar los propósitos tanto educativos como institucionales.

Una vez implantada la estrategia hay un monitoreo permanente de las acciones, que se realiza a través de la supervisión de la operación, sus resultados se evalúan por años y, en su caso, se realizan las adecuaciones pertinentes.

La valoración de las estrategias se realiza en tres dimensiones:

- Cobertura de participantes;
- Nivel de construcción de habilidades y actitudes para la cultura contributiva;
- Viabilidad de la implementación, costos, recursos, aceptación por parte de los participantes, instituciones y/o contribuyentes activos y potenciales que participan en las estrategias.

Dentro de la evaluación de procesos se realiza también una evaluación final que da cuenta sobre el logro de los propósitos al término de su implantación. No obstante, esta evaluación obedece más a una evaluación integral.

b. La valoración integral de las acciones atendiendo a los propósitos de la Administración Tributaria (resultado tributario).

El Programa de Civismo Fiscal es un programa estratégico del SAT que se origina por una necesidad concreta de fomentar una mayor cultura contributiva en el país, cuya pretensión y naturaleza es de largo plazo, con resultados y avances progresivos, los cuales están determinados en función de las metas y logros alcanzados en cada una de sus estrategias, con un impacto y resultado tributario.

El resultado esperado en las acciones de cultura contributiva en el plan estratégico de la Administración Tributaria de México obedece a indicadores propiamente tributarios y, aunque la naturaleza del Programa es formativo y educativo, éste debe tener una participación en los resultados de la gestión tributaria. En este sentido, el plan estratégico del SAT se refiere a dos grandes objetivos:

- Disminuir la evasión;
- Incrementar la base de contribuyentes.

No es cuestionable afirmar que las acciones del Programa de Civismo Fiscal impactan en estos resultados, pues la cultura contributiva asienta sus acciones en la corresponsabilidad de los asuntos públicos y en las competencias de una ciudadanía activa comprometida con su país. Si estas competencias se desarrollan y se fortalecen, la incidencia en los resultados de la operación tributaria deben ser favorables.

Adicionalmente, en el SAT se han establecido, de manera coordinada con las autoridades hacendarias estatales (regionales), programas que potencian la cultura contributiva y que se implementan en las Entidades Federativas que componen el país. Algunos de estos programas incluyen la actualización del Registro Federal de Contribuyentes y el control de obligaciones y cobranza que, de manera integral, buscan el cumplimiento voluntario de las obligaciones, fortaleciendo la presencia fiscal y generando una alta percepción del riesgo ante el incumplimiento en la ciudadanía.

A través de una estrategia integral de esfuerzos de los distintos programas de la Administración Tributaria en los Estados, que apuntalan la generación de la cultura contributiva, se busca favorecer la disminución de acciones de control y de verificación de obligaciones tributarias.

En este sentido, una evaluación integral de las acciones del Programa de Civismo Fiscal debe atender a los resultados específicos de las estrategias y a un monitoreo constante del comportamiento de la ciudadanía respecto la administración tributaria, es decir del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Esta etapa de valoración de resultados es la que apun-tala el Programa, a través del seguimiento y acompañamiento a estudiantes egresados en universidades que han participado de las estrategias del Programa, en colaboración con las autoridades que certifican y reconocen la validez de los estudios profesionales. La tarea implica una revisión del Registro Federal de Contribuyentes a través de los datos de identificación de los egresados universitarios para verificar su incorporación a dicho Registro.

## Conclusiones: principales logros y desafíos

### *Institucionalización del programa*

Como principales logros cabe señalar los siguientes:

- El Programa forma parte de los objetivos estratégicos del SAT;
- Se ha incorporado una cláusula para realizar acciones conjuntas con los Gobiernos Estatales de cultura contributiva en el Convenio General de Coordinación Fiscal, el cual está suscrito por las 32 Entidades del país.

Como principales desafíos habría que destacar:

- Establecer el Comité especializado de vinculación con el contribuyente, con el cual se busca una interacción con el contribuyente y la ciudadanía para fortalecer la percepción positiva de la administración tributaria, así como hacer más eficientes los servicios tributarios y la estrategia de cultura contributiva para crear una auténtica conciencia tributaria en la población;
- Implantar el Programa Nacional de Cultura Contributiva en colaboración con los Gobiernos de los Estados;
- Contar con los suficientes recursos humanos y materiales para hacer frente al reto de generar una verdadera conciencia tributaria.

## Educación formal

Los principales logros en el ámbito de la Educación básica han sido:

- Suscribir un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación en 2005;
- Desarrollar productos didácticos para primaria en base a los propósitos y enfoques del Sistema Educativo Nacional, con lo cual se garantiza pertinencia y eficacia en su implementación en las aulas del país;
- Obtener el reconocimiento de los materiales educativos de educación básica por el Ministerio de Educación, docentes y padres de familia;
- Tener menciones y citas de cultura contributiva en libros de secundaria con reconocimiento oficial por el Ministerio de Educación.

En Educación media superior se ha logrado tener impacto en alumnos de bachilleratos tecnológicos con carreras terminales, con material probado y supervisado por docentes y directores de centros educativos de esta modalidad.

En lo que respecta a la Educación superior, los dos principales avances han sido:

- La incorporación de una materia con carácter de obligatoria en los planes de estudio sobre cultura contributiva, en la principal universidad del país, la Universidad Nacional Autónoma de México;
- Diseñar productos educativos y formativos sobre diferentes modalidades y formatos consensuados en grupos de opinión por universitarios.

Entre los principales desafíos del Programa en Educación básica convendría destacar los siguientes:

- Incluir los temas y contenidos de cultura contributiva en los libros de texto gratuito de quinto y sexto grado de primaria;
- Que los docentes adopten los contenidos y materiales del Programa y participen de ellos como parte de sus temas y propósitos educativos en sus clases;
- Incorporar el resto de los grados educativos de primaria en los contenidos de los planes y programas de estudio oficiales;
- Integrar menciones de cultura contributiva en 10 libros de texto oficiales por el Ministerio de Educación en educación secundaria.

El principal desafío en el caso de la Educación media superior es hacer extensiva la estrategia de bachilleratos tecnológicos a un mayor número de regiones realizada por docentes de este nivel educativo.

En el caso de la Educación superior los retos son, fundamentalmente, los siguientes:

- Incorporar a un mayor número de universidades la impartición de la materia "Formación e Información Tributaria" en cualquiera de sus modalidades;
- Diseñar e impulsar, con instituciones académicas y dependencias públicas, la incorporación en el sistema educativo del país de una materia sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones ciudadanas, la corresponsabilidad en los asuntos colectivos, así como los mecanismos de interacción del ciudadano con la administración pública.

## Educación no formal

En el caso de las actuaciones de educación no formal se ha conseguido:

- Diseñar, bajo el Programa de Civismo Fiscal, una línea de trabajo de cultura contributiva dirigida a segmentos específicos de contribuyentes, para proporcionarles apoyo personalizado en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;
- La elaboración y diseño de suplementos educativos con temas propios de cultura tributaria;
- Desarrollar diversos materiales educativos y formativos para diferentes sectores de la población;
- Participar en la realización de un Congreso Fiscal Infantil, en el que los niños realizan el papel de diputados y debaten sobre el destino de los recursos públicos.

Los principales desafíos para los próximos años serían:

- Establecer un espacio público con acciones formativas en materia de cultura tributaria;
- Implantar una campaña de comunicación en los medios que posicione el mensaje en la población, a través de diferentes eventos como entrevistas, foros, programas infantiles, etcétera;
- Aprovechar las ventajas de las tecnologías de la comunicación y de la información, para diseñar estrategias formativas de Cultura Contributiva que tengan un mayor alcance en la ciudadanía.

# El Programa Permanente de Cultura Tributaria de Guatemala

Equipo de Cultura Tributaria  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala

## Orígenes del programa

Desde febrero de 2005, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ha venido desarrollando un programa integral para la formación de la cultura tributaria con el propósito de informar, educar y concienciar a la población guatemalteca en materia de impuestos y, especialmente, acerca de los valores que subyacen en el cumplimiento consciente de las obligaciones tributarias.

Lo anterior se hace indispensable para alcanzar una recaudación firme y sostenible a medio y largo plazo, de manera que también sea posible cumplir con los Acuerdos de Paz, suscritos en diciembre de 1996, y los compromisos del Pacto Fiscal.

El programa de Cultura Tributaria fue socialmente validado desde su creación por medio de talleres realizados en las veintidós cabeceras departamentales de Guatemala. De ahí que este programa fuera concebido con una visión a medio y largo plazo; persiga fomentar valores y actitudes positivas hacia la aportación ciudadana; reconozca que el mejor promotor de la Cultura Tributaria es un ciudadano consciente que exija un gasto público de calidad, eficiente, racional y transparente; y contemple acciones incluyentes, participativas y culturalmente apropiadas a la realidad social guatemalteca, toda vez que se trata de un tema prioritario para la Nación al cual todos podemos y debemos contribuir.

Con ese espíritu, a lo largo de los últimos cinco años se han realizado diversas acciones en los campos de la divulgación, la educación y la promoción social.

## Misión

Fomentar la cultura tributaria en Guatemala por medio del cultivo de valores y la formación de una ciudadanía responsable y comprometida con la búsqueda del bien común.

## Visión

Ser una instancia de alta proyección social que coadyuve al cumplimiento voluntario y sostenible de las obligaciones tributarias a medio y largo plazo, con base en valores, actitudes y conductas congruentes con la plena aceptación del deber de contribuir a que el Estado cumpla con sus fines.

## Objetivos

- Generar en la sociedad guatemalteca una cultura tributaria sólida y sostenible por medio de actividades de información, educación y concienciación sobre la tributación y su importancia para el desarrollo económico y el progreso social del país.
- Contribuir a la formación ciudadana de los guatemaltecos por medio del fomento de valores y actitudes congruentes con el desarrollo de la cultura tributaria y de su consolidación a medio y largo plazo.
- Hacer de la cultura tributaria una de las bases fundamentales de la modernización y el desarrollo del país, cuyos principios y objetivos sean compartidos por los diversos sectores representativos de la sociedad guatemalteca.

## Nacimiento de la iniciativa

¿Cómo puede fomentarse la cultura tributaria en un país que carece de ella?, ¿cuáles son los pasos que deben darse?, ¿quién debe hacerse cargo del tema?, ¿qué acciones deben llevarse a cabo para cambiar valores y actitudes que a lo largo de la historia han sido adversos a la tributación?, ¿de qué manera se puede superar el rechazo y la resistencia?

No es fácil responder a tales preguntas, pero bien vale la pena intentar hallar una respuesta a estas cuestio-

nes a partir de la experiencia concreta que se ha tenido en el campo de la formación de la cultura tributaria en Guatemala, un país que presenta una de las cargas tributarias más bajas de América Latina (alrededor del 10 por ciento del Producto Interno Bruto) y cuyos indicadores sociales también figuran entre los más rezagados del continente.

A efectos de fortalecer la cultura tributaria –entendida ésta como el conjunto de valores, creencias y actitudes compartidos 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.

En ese contexto, es esencial que comprendan la importancia de sus responsabilidades en materia de contribución social. 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.

De ahí que en el caso guatemalteco se incluyera dentro del objetivo estratégico de la SAT “Aumentar el nivel de cumplimiento voluntario”, el fomento de la responsabilidad tributaria. De forma específica se señala: “Se busca la promoción y la profundización de la responsabilidad (cultura) tributaria en la población, esperando alcanzar ese objetivo mediante la ampliación del Programa Permanente de Cultura Tributaria...” (SAT, 2008).

Lo anterior incluyó también la creación de la Subgerencia de Cultura Tributaria, que depende directamente del Despacho Superior, y que presta servicios administrativos y financieros al Programa Permanente de Cultura Tributaria. Esta acción no sólo permitió un mayor margen a las acciones de cultura tributaria realizadas por este Programa sino que, además, la creación de dicha subgerencia favoreció su institucionalización.

Finalmente, cabe mencionar que hasta la fecha las acciones de Cultura Tributaria han sido planificadas, ejecutadas y financiadas única y exclusivamente por la SAT, pero varias de ellas han sido realizadas con el respaldo institucional y el apoyo logístico de diversas entidades nacionales, internacionales, públicas, privadas y no gubernamentales.

## Destinatarios, actores y aliados

### Destinatarios

Hay quienes opinan que todas las acciones de las administraciones tributarias –incluida la educación fiscal o cultura tributaria– deben enfocarse exclusivamente a los contribuyentes, reales o potenciales, por constituir éstos la base social de la recaudación efectiva.

Desde el punto de vista anterior, es habitual considerar la fiscalidad como un hecho que afecta solamente a los adultos y, más en concreto, a los adultos que lleven a cabo algún tipo de actividad económica sujeta a impuestos.

En esa línea de ideas, los niños y 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 (Abad, Etkin y Estévez, 2007).

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 aquéllos 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 una parte fundamental de la misión educativa es, o debería ser, formar a los futuros ciudadanos, 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 (Abad, Etkin y Estévez, 2007).

Desde la perspectiva del desarrollo social, 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 com-



Imagen de la entrada a la muestra artística "Guatemala está en tus manos".

prende el sentido social de los impuestos. Un profesional adquiere reglas y hábitos para su desempeño" (Goenaga, 2007).

En este sentido, para Cultura Tributaria de la SAT los niños y los jóvenes, que representan un elevado porcentaje de la población guatemalteca, constituyen el principal grupo meta de sus acciones. Ello no ha implicado que se descuide a otros grupos que han sido calificados como meta y que igual merecen esfuerzos sostenidos.

En este sentido, los profesionales, los maestros, los servidores públicos, los ciudadanos y el público en general completan el universo de nuestros destinatarios o grupos meta.

## Actores

En el marco de la diversidad y en base a las necesidades de los grupos objetivo, Cultura Tributaria de Guatemala, ahora funcionando dentro de la SAT como una subgerencia, cuenta con cinco profesionales de diversas ramas y tres técnicos de apoyo.

En este sentido, los integrantes funcionan como un equipo de proyectos en donde, de acuerdo a la especialidad y experiencia de cada uno, son asignados los proyectos para su ejecución.

Este proceso plantea varias dualidades en el enfoque del desarrollo del trabajo que requiere, por un lado, autonomía en varios procesos y trabajo en equipo en otros. Por otra parte, es necesario el diseño y ejecución, contratación de servicios y apoyo externo.

El equipo realiza acciones para cerca de 40 proyectos en las diferentes líneas de acción, abarcando a los grupos meta ya señalados con anterioridad.

Actualmente está integrado por un profesional de las ciencias económicas con especialidad y experiencia en producción teatral, un ingeniero en sistemas informáticos con especialidad en administración, un periodista especializado en consultoría tributaria, un comunicador social con especialidad en información económica y catedrático universitario, y un psicólogo con especialidad en desarrollo organizativo.

Los técnicos que apoyan a este equipo profesional son: un diseñador gráfico especializado en arte y dibujo publicitario, un perito contador y una asistente administrativa.

Con una estructura organizativa más bien horizontal y con casi ninguna jerarquía, cada proyecto se evalúa de acuerdo a su impacto en la cobertura, alcance de los objetivos y costo económico del mismo.

## Aliados

Desde su creación en febrero de 2005, el Programa de Cultura Tributaria de la SAT ha buscado alianzas estratégicas con diferentes organizaciones e instituciones con el fin de compartir la responsabilidad de fortalecer entre la población los valores ciudadanos y promover un mayor conocimiento de las obligaciones tributarias de la población en general.

Por tratarse de un proyecto con visión de nación, Cultura Tributaria de la SAT ha gestionado y establecido alianzas formales e informales de cooperación con gran cantidad de ministerios e instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, comunidad internacional, universidades, centros de investigación, entidades de financiamiento, empresas privadas y otros. Algunos de estos aliados son los siguientes: Ministerio de Educación, Municipalidad de Quetzaltenango, Gobernación Departamental de Quetzaltenango, Municipalidad de Santa Catarina Pinula, Banrural, Banco Industrial, Corporación de Occidente, Canal 3, Canal 7, Central de Radios, Colegio Naleb, Organización DEMOS, Fundación FADES, Juegos Metta, Plan Internacional, Prensa Libre y Proyecto Educativo Pantaleón.

Lamentablemente no todos los esfuerzos dieron frutos. Sin embargo, la primera alianza que se buscó y alcanzó, y quizás la más importante, fue la del Ministerio de Educación. Alianza básica si se toma en cuenta que ella nos abría las puertas de la educación formal en todo el país. Gracias a ella se logró introducir temas de cultura tributaria en los contenidos curriculares de los diferentes niveles educativos.

Otra de las alianzas importantes ha sido, sin duda, con organizaciones como Plan Guatemala<sup>1</sup>, que nos permitió llegar a la red de escuelas con las que trabaja, especialmente en el Nordeste del país. Otro fruto de esta alianza fue la participación de Cultura Tributaria de la SAT en el festival de teatro que esa entidad y El Instituto guatemalteco para la Democracia Social (DEMOS)<sup>2</sup> realizan con jóvenes de todo el país, y cuyos temas en 2009 fueron “Derechos Humanos y Cultura Tributaria”, así como en la muestra artística de pintores y escultores nacionales “Guatemala está en tus Manos”, todo efectuado en el municipio de San Pedro Carchá, Alta Verapaz, en diciembre de 2009.

Otras alianzas importantes han sido con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia o UNICEF (por sus siglas en inglés) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) que, al igual que Plan Guatemala, cuentan con redes de escuelas en el interior del país, lo cual facilitó la cobertura de nuestros materiales. Las instituciones privadas también han jugado un papel relevante. El proyecto educativo Pantaleón, para los hijos de los trabajadores del Ingenio Pantaleón, ubicado en Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, donde funciona un gobierno escolar (una réplica del gobierno nacional); el colegio de niños con aptitudes especiales Benito Juárez y el colegio Naleb, han sido, sin duda, invaluable colaboradores en la validación de los materiales educativos.

Junto al Ministerio de Educación hemos contado también con el apoyo de otras dependencias gubernamentales, especialmente en la celebración de los dos festivales de Cultura Ciudadana que hasta el momento ha organizado Cultura Tributaria de la SAT, denominados “Juntos Podemos Más”. Cuerpos de Bomberos, Policía Nacional Civil, Dirección de Atención al Consumidor, Ministerio de Comunicaciones, Empresa Municipal de Tránsito, Banco de Guatemala, entre otras instituciones, no han dudado en participar en dichas actividades contribuyendo al fortalecimiento de los valores ciudadanos.

Además, una larga lista de empresas privadas que también han respondido al llamamiento que ha hecho Cultura Tributaria. Dichas empresas han financiado el traslado de estudiantes para los festivales, el pago de

<sup>1</sup>Plan Guatemala es una organización no gubernamental que desde 1978 ha trabajado en Guatemala ayudando a que los niños salgan de la pobreza promoviendo su acceso a la salud, a la educación, a la protección y a la participación.

<sup>2</sup>El Instituto DEMOS es un centro de pensamiento y formación que tiene como objetivo incidir en las políticas públicas a través del trabajo con jóvenes, mujeres y pueblos indígenas, desde la perspectiva y promoción de los Derechos Humanos, a través de la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades organizativas y de funcionamiento de las organizaciones con las cuales trabaja.

artistas que expusieron en la muestra, así como refrigerios para los más jóvenes. Importante fue también el apoyo de la Municipalidad de Quetzaltenango en la organización del II Festival, y de Santa Catarina Pinula, en la creación del primer municipio en poseer el título de “Cien en Cultura Tributaria”.

## Elementos fundamentales para el funcionamiento del programa

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 cual, 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 específicas para cada grupo objetivo, con lo cual, a pesar de que el mensaje central es único, el mismo se especializa para el lenguaje y las características de los integrantes de cada segmento.

**Mecanismo:** como 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 difusión de los mensajes.

**Mensaje:** uno de los aprendizajes obtenidos dentro de las prácticas y acciones del programa lo constituye la utilización de un lenguaje claro y sencillo, accesible a todos los públicos, y el mantenimiento de 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 un 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 equipo, lo cual genera identidad e identificación con el contenido y los objetivos del programa.

**Facilitación:** 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 Internet como elemento tecnológico.

**Herramientas:** se ha utilizado una gran variedad de herramientas tales como libros, juegos, aplicaciones electrónicas y de Internet, que puedan estar al alcance de los distintos grupos meta y que sean de fácil reproducción por éstos.

**Audiencias:** la elección adecuada de las audiencias ha sido un proceso que ha supuesto un intenso trabajo con actores clave 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 las diferentes 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, 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, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales.

**Equipo:** es un factor clave dentro de la estrategia debido a que la conformación de un equipo de trabajo multidisciplinario ha permitido la creación de mensajes, productos y enfoques con visiones profesionales distintas, y el establecimiento de alianzas con otros actores e instituciones potencia el programa y favorece su sostenibilidad.

**Respaldo:** ninguna estrategia puede funcionar si no cuenta con el apoyo institucional y con los recursos necesarios para que perdure en el tiempo. Desde su inicio, el programa ha contado con el respaldo de las

principales autoridades de la Administración Tributaria, ha dispuesto de un presupuesto adecuado para 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.

## Acciones de educación formal

Quizás el logro más importante en el área educativa hasta el momento ha sido la inclusión de Cultura Tributaria en el Currículo Nacional Base (CNB) de cada uno de los niveles de la educación guatemalteca (Primaria, Secundaria y Diversificado). Esto significó un gran esfuerzo de coordinación entre los consultores de Cultura Tributaria de la SAT y los técnicos del Ministerio de Educación.

Lo anterior permitió una serie de entregas de libros de cultura tributaria, denominados “Cooperar es Progresar”, dirigidos a alumnos y maestros de los seis grados de Primaria. Hasta el momento se han cubierto 150 municipios de los 332 que en total existen en el país.



Material “Cooperar es progresar” en un aula de Guatemala.

Como complemento a lo anterior, se desarrollaron cuatro juegos de mesa de educación tributaria, los cuales van dirigidos a tres diferentes rangos de edad y, por ende, a otros tantos ciclos educativos. Así, “Granitos de Maíz” está recomendado para niños de 6 a 9 años de edad (1º y 2º primaria); “Me lo sé... de Memoria”, para el rango de 8 a 11 años (3º y 4º primaria); “Dando y Dando”, para el segmento de diez a trece años (5º y 6º primaria); y “Juego de Lotería”, destinado a toda la familia.

El caso de Preprimaria es especial, ya que en este nivel no se trabajó en el CNB. Únicamente se produjo un libro para colorear en el cual el infante da color a figuras que representan a los servidores públicos (bombero, policía, maestro, médico, juez, empleado de la SAT y otros). Cada dibujo va acompañado de una pequeña leyenda escrita en verso que describe el trabajo de cada servidor.

El libro para colorear ha sido distribuido a alumnos de establecimientos que cuentan con Preprimaria, especialmente en establecimientos del área rural, que forman parte de la red de escuelas de la organización no gubernamental Plan Guatemala.

Tanto para el uso y aprovechamiento de los cuadernos, como con el ánimo de que los maestros se apropien de estos productos, se realizaron talleres de inducción a 150 supervisores docentes del Ministerio de Educación, además de otros técnicos educativos de entidades privadas que han colaborado con el proceso.

Junto a los equipos técnicos del Ministerio de Educación, la SAT participó de manera destacada en la elaboración de la propuesta de readecuación curricular para los niveles Básico y Diversificado, así como en la transformación de la carrera de Perito Contador. Dicha propuesta consta de una serie de temas fiscales y de cultura tributaria dosificados para dichos ciclos, con el objetivo de aumentar el conocimiento y de fortalecer los valores ético-tributarios de los estudiantes.



Capacitación de docentes en Izabal.

Asimismo, desde hace tres años se trabaja con estudiantes graduandos del nivel Medio, quienes, como requisito para optar a su Título, deben desarrollar un Seminario cuyo tema es definido por el Ministerio de

Educación. La SAT apoya con materiales y asesoría profesional a aquellos que eligen, como tema secundario, la cultura tributaria. La demanda de este apoyo ha ido en aumento cada año. En 2009 se atendieron a más de 15.000 alumnos de todos los departamentos del país.

En lo que se refiere a mejorar el grado de profesionalización de los peritos contadores, se puso en marcha un programa de Actualización Tributaria dirigido a los contadores que ejercen de forma independiente, cuya primera fase estuvo a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con la impartición del Curso Superior a un grupo de 450 contadores. La segunda etapa del programa consiste en el desarrollo de la modalidad virtual del curso, al cual se puede tener acceso por medio del portal electrónico de Cultura Tributaria ([www.culturatributaria.sat.gob.gt](http://www.culturatributaria.sat.gob.gt)) (ver cuadro 1).

mayo y junio de 2007 se llevó a cabo la primera fase del programa, la cual fue desarrollada en las comunidades rurales de los 16 municipios de Alta Verapaz por la propia Asetrigua. Con el apoyo de Cultura Tributaria de la SAT, esta entidad desarrolló el programa tanto en q'eqchi' (Eb' lintoj) como en poqomchi' (Re' taqeh nutooj), por medio de una metodología participativa, especialmente enfocada a dirigentes comunitarios o integrantes de agrupaciones vecinales con influencia en sus comunidades, lo cual favoreció el efecto multiplicador de los seminarios. Fue así como, en los períodos indicados, el programa cubrió cerca de 500 comunidades rurales de Alta Verapaz, impartiendo capacitación tributaria directa a más de 13 mil personas. Esta cifra equivale al 5 por ciento de la población económicamente activa del área rural mayahablante de Alta Verapaz.

**Cuadro 1. Destinatarios de materiales educativos y capacitaciones impartidas**

Destinatarios	Materiales/capacitaciones	Cantidad
Alumnos de Preprimaria	Materiales	30.000
Alumnos de Primaria	Materiales	1.000.000
Alumnos de Básicos y Diversificado	Materiales	30.000
Peritos Contadores	Capacitación	1.000
Supervisores de Primaria	Capacitación	150
Maestros de Seminario (Graduandos)	Capacitación	3.000

**Acciones de educación no formal**

La educación fuera del aula a niños y jóvenes y a quienes dejaron las aulas hace mucho tiempo o que nunca estuvieron en ellas, también ha sido objeto de las acciones emprendidas por Cultura Tributaria de la SAT a lo largo de su existencia.

Entre dichas acciones cabe resaltar el Programa de Capacitación Tributaria en Idiomas Mayas, denominado "Mis Impuestos", dirigido a poblaciones mayahablantes del área rural. Su primera fase se efectuó en comunidades de los 16 municipios de Alta Verapaz, ejecutado por la Asociación para la Asistencia Educativa Tributaria y el Desarrollo Integral de la Sociedad Guatemalteca (Asetrigua).

Así, de enero a diciembre de 2006 y en los meses de



*Obra de teatro del personaje Simón Abel Tax.*

En octubre de 2007 se inició la segunda fase, con una ampliación geográfica a los departamentos de Quiché y Baja Verapaz, y una extensión lingüística a los idiomas maya-achi', maya-k'iche' y maya-uspanteko,

además del maya-q'eqchi' y maya-poqomchi'. En los primeros 6 meses se prevé capacitar a 7.700 personas en más de 150 comunidades. En 2010 va a comenzar una tercera fase, que cubrirá el resto de la región del departamento de Quiché.

Las ya famosas obras musicales del personaje de la SAT y de Cultura Tributaria, Simón Abel Tax, se han constituido en todo un acontecimiento en los centros educativos y en una herramienta para la educación fuera del aula. Utilizada para promover la Lotería Tributaria entre estudiantes de primaria, el trío de obras (en sus versiones en vivo y en video) ha recorrido la mayoría de escuelas de Guatemala dejando mensajes sobre los valores ciudadanos y la importancia de que todos ayudemos al país a salir adelante.

## Comunicación, materiales didácticos, portal en Internet y medios audiovisuales

Aunque Cultura Tributaria de la SAT no genera las noticias candentes que por lo general buscan la mayoría de medios de comunicación, desde un inicio se han aprovechado todas las oportunidades para obtener espacios en los medios y divulgar sin coste alguno las acciones efectuadas y por efectuar. Esto sin perjuicio de la publicidad pautaada.

Se han programado y realizado visitas a las salas de redacción y reuniones con directivos de diarios, telenoticiarios y radionoticiarios, lo cual se transformó, en la mayoría de los casos, en reportajes, noticias y, en general, en esos espacios que ayudan a que la población se entere de los esfuerzos realizados en esta materia y se fortalezca, a la vez, la conciencia ciudadana. Asimismo, se efectúan lanzamientos públicos de cada uno de los materiales producidos y distribuidos a los destinatarios, a los cuales se invita a los periodistas. Situaciones similares se efectúan con potenciales aliados (embajadas, organismos multilaterales, etcétera) aunque con menor frecuencia.

Por otra parte, en los últimos meses de cada año se hace una planificación de divulgación para el siguiente periodo, que incluye, además de los medios de comunicación tradicionales (escritos, radiofónicos y televisivos) medios alternativos (Vallas, carteles publicitarios, afiches, TV por cable, especialmente en el interior del país, radios locales y otros) que en Guate-

mala han mostrado un crecimiento importante en los últimos años.

La comunicación interna en la SAT también ha sido programada. Desde 2009 se publica con cierta periodicidad el boletín informativo de Cultura Tributaria, el cual se distribuye en la red de correos electrónicos de la SAT, con lo que se abarca a cerca de 3.200 empleados en toda la república. A esto hay que sumarle los lectores de Las Listas de SAT, una herramienta electrónica que la institución utiliza para informar a sus usuarios cotidianos (exportadores, importadores, agentes aduaneros y otros).

En cuanto a materiales didácticos, cabe resaltar que representan el grueso de las publicaciones efectuadas. Las series de cápsulas (publicaciones con contenido breve y sencillo sobre aspectos importantes de los tributos) fueron publicadas de manera semanal en la mayoría de la prensa escrita, al igual que las Historietas de Simón Tax y las Adivinanzas de Simón Tax. También se imprimió cada una de las series, las cuales se distribuyen, principalmente, entre escolares.

El ABC de los Impuestos, fue insertado en dos de los diarios con mayor circulación, en tanto que la Guía Tributaria para Profesionales fue distribuida, puerta a puerta, en oficinas de éstos ubicadas en diferentes sectores del área metropolitana y en las principales ciudades del interior. La Bienvenida a los Nuevos Ciudadanos se distribuye entre jóvenes graduandos, mientras que el estudio de la Historia de la Tributación en Guatemala (desde los mayas hasta la actualidad) se ha distribuido en bibliotecas, centros de estudios, organizaciones de análisis y otros.



Escolares con juego de ruleta de cultura tributaria.

## Cuadro 2. Materiales educativos

Nombre	Contenido	Distribución
<b>Cápsulas Tributarias</b>	Serie informativa de 20 ejemplares que explica, de forma breve y sencilla, las principales leyes tributarias e impuestos vigentes, la forma de calcular los pagos y otros aspectos de utilidad.	Publicadas en prensa escrita, a razón de un ejemplar semanal. La colección impresa, entre escolares.
<b>Cápsulas de Concienciación Simón Dice</b>	12 ejemplares en las cuales Simón Tax muestra de una manera didáctica y sencilla, los casos más frecuentes que se presentan en el diario vivir y que tienen que ver con la administración tributaria, así como cuestiones básicas de los principales impuestos.	Publicadas en prensa escrita, a razón de un ejemplar semanal. La colección impresa, entre escolares.
<b>Cápsulas Aduaneras</b>	15 cápsulas que resumen qué son las aduanas, sus funciones, ubicación y legislación vigente, así como los principales regímenes aduaneros existentes. Describen quiénes son los auxiliares de la función pública aduanera, la determinación de las obligaciones y el despacho aduanero, y las características de la declaración de mercancías.	Publicadas en prensa escrita, a razón de un ejemplar semanal. La colección impresa, entre escolares y usuarios de las aduanas.
<b>Cápsulas Históricas</b>	24 ejemplares que resumen la historia tributaria en forma cronológica. Describen la evolución del objeto de los impuestos, las formas de cobrarlos, así como los impactos que provocaron en la sociedad, a través de más de mil años de historia.	Publicadas en prensa escrita, a razón de un ejemplar semanal. La colección impresa, entre escolares y universitarios.
<b>Historietas de Simón Tax</b>	En "Las Aventuras de Simón Abel Tax" Simón representa al ciudadano honrado y emprendedor, responsable con su familia y su país, que sueña con un mejor futuro para todos. Da lecciones de buena ciudadanía, mientras atiende su empresa unipersonal "Mandados a Pie Acelerado, MAPA". Hasta el momento se han publicado dos colecciones de historietas, de doce ejemplares cada una.	Publicadas en prensa escrita, a razón de un ejemplar semanal. La colección impresa, entre escolares.
<b>Adivinanzas de Simón Tax</b>	Una serie de 20 adivinanzas, redactadas en rima y publicadas en medios escritos, incluyendo los especializados en la niñez. Se refieren tanto a conceptos tributarios básicos como a valores ciudadanos y servicios públicos.	Publicadas en prensa escrita, a razón de un ejemplar semanal. La colección impresa, entre escolares.
<b>Bienvenida a Nuevos Ciudadanos</b>	Ilustra sobre los derechos y obligaciones tributarias que adquieren los guatemaltecos al llegar a la edad adulta, además de dar ejemplos de las distintas situaciones a las que se pueden enfrentar, especialmente dependiendo de su estatus ocupacional.	Entre jóvenes que alcanzan la mayoría de edad, que coincide con los graduandos del nivel diversificado.
<b>Historia de la Tributación en Guatemala</b>	Estudio contratado por la SAT al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) que recoge la historia de la tributación en el país, desde la época de los antiguos mayas hasta la actualidad. Se encuentra disponible en versiones impresa y electrónica. Se prepara una versión animada para niños de primaria, que estará disponible en el portal electrónico.	Bibliotecas, centros de estudios y análisis.
<b>El ABC de los Impuestos</b>	Folleto que recoge los principales impuestos del país y los explica de manera sencilla, clara y con ejemplos de la vida cotidiana. De igual manera, informa sobre el destino que por ley tienen algunos impuestos y la forma de calcularlos.	Insertado en prensa escrita y distribuido entre estudiantes graduandos.
<b>Guía Tributaria para Profesionales</b>	Folleto con las obligaciones tributarias de los profesionales que ejercen de manera independiente. Con ejemplos, y de una forma clara, se explica cada uno de los impuestos a los que están afectos, la forma de pagarlos y la importancia y conveniencia de estar al día con la Administración Tributaria.	Distribuida en aquellos sectores que tradicionalmente son ocupados por oficinas de profesionales, así como a todo aquel que la solicite.
<b>Guía para Formar la Pequeña SAT</b>	Guía para orientar a los alumnos de aquellos establecimientos que forman gobiernos escolares.	En establecimientos educativos.



*Escolares guatemaltecos con material de cultura tributaria.*

En materia de audiovisuales se han preparado hasta el momento tres obras musicales del personaje de SAT Simón Tax: “Simón Tax contra El Descarado”; La Tentación de Simón Tax” y “El Regreso de El Descarado”. Las tres, en su versión presencial (personas con botargas haciendo mímica) y en su versión audiovisual (con artistas) han recorrido establecimientos educativos de todo el país, en promoción de la Lotería Tributaria y de la cultura tributaria en general. Con mensajes de concienciación y de valores ciudadanos, las obras musicales se han transmitido también por la televisión abierta y en los canales de cable locales del interior del país.

“El Hacedor de Lluvia” es un audiovisual animado de cuatro minutos, basado en una antigua leyenda maya-tz’utujil que relata las aventuras de dos hermanos que aprenden que compartir y cooperar en las mejor forma de vivir. Realizado especialmente para niños del nivel Primario, ha recorrido establecimientos educativos de todo el país. Hasta el momento está editado en versiones en español y en los idiomas mayas tz’utujil, k’iche’, q’eqchi’, kaqchikel y mam.



*Imagen del audiovisual “El Hacedor de Lluvia”.*

“Juntos Podemos Más”, videoclip interpretado por un grupo de música juvenil y patrocinado por la SAT, que, utilizando la metáfora de las hormigas y los cangrejos, enseña el valor de la cooperación y la solidaridad. Con una duración de poco menos de tres minutos, “Juntos Podemos Más” ha sido demandado por el público joven, quien tuvo la oportunidad de escucharlo en vivo en el concierto organizado por la SAT y que formó parte del I Festival de Cultura Ciudadana, y en el videoclip transmitido por televisión.



Logotipo del III Festival de Cultura Ciudadana.

Pero el elemento más novedoso ha sido la serie “Micos y Pericos”. Una temporada (12 capítulos) de la serie de títeres para la televisión, producida especialmente para la SAT por la empresa chilena Aplaplac, es transmitida con gran éxito por un canal de la televisión abierta y por más de una veintena de empresas locales de cable en el interior del país. La serie cuenta las aventuras de un grupo de animales de la selva guatemalteca por montar y administrar un parque ecológico. Los protagonistas salen adelante en sus aventuras sólo cuando practican valores sociales. Primera en su especie, “Micos y Pericos” se enmarca dentro de la corriente del edu-entretenimiento.



Imagen del anuncio de la serie “Micos y Pericos”.

Internet no podía quedar fuera. Desde 2005 existe un portal electrónico de cultura tributaria ([www.culturatributaria.sat.gob.gt](http://www.culturatributaria.sat.gob.gt)). Actualmente en proceso de reestructuración, cuenta con todos los materiales de cultura tributaria, información especializada sobre el tema y sobre los proyectos ejecutados y en ejecución, así como una docena de juegos electrónicos con contenido de cultura tributaria; una verdadera novedad. Este portal está siendo reestructurado y su nueva imagen será puesta en la red a lo largo de 2010.

## Conclusiones: principales logros y desafíos

### Logros

En su sexto año de funcionamiento, el Programa Permanente de Cultura Tributaria de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, se pueden enumerar una serie de logros que constituyen la base para continuar trabajando en la búsqueda de nuevos desafíos.

Uno de estos logros es la institucionalización dentro de la SAT de una dependencia que se dedica exclusivamente a fomentar y fortalecer la cultura tributaria entre la población guatemalteca en general, con un énfasis especial en niños, jóvenes y docentes de todos los niveles educativos.

Otro de ellos es que en el marco de una Carta de Entendimiento entre la Administración Tributaria y el Ministerio de Educación, se han producido y distribuido 1.260.000 libros de Cultura Tributaria y 855.000 juegos de mesa de educación fiscal diseñados para los niveles preprimaria y primaria, para una cobertura superior a los 6.000 establecimientos educativos en la mitad del territorio nacional.

Por otro lado, diversos cursos relacionados con la cultura tributaria ya fueron incluidos en el nuevo Currículo Nacional Base desde pre-primaria hasta diversificado, vigente desde 2009, lo que implicó el rediseño curricular de carreras técnicas de bachillerato y de Perito Contador (expertos contables).

Otro logro importante es el fortalecimiento de un nuevo proyecto denominado “100 en Cultura Tributaria” que consiste en la cobertura educativa completa de un municipio, con el apoyo del gobierno local (municipalidad) y las autoridades educativas.

En materia de promoción de la Cultura Tributaria, se siguen celebrando sorteos de Lotería Tributaria a nivel nacional y, además, cada año se lleva a cabo un Festival de Cultura Ciudadana con la participación de empresas privadas, instituciones de Gobierno, entidades descentralizadas y organismos internacionales. Ambas actividades permiten un contacto directo con la población guatemalteca a todos los niveles y potencian el perfil de Cultura Tributaria de la SAT.



Lago de Atitlán, Departamento de Sololá.

## Desafíos

Entre los desafíos más importantes de esta iniciativa de la SAT de Guatemala, se encuentra la ampliación de la cobertura de los mensajes de información y sensibilización en materia de cultura tributaria y fiscal, así como evaluar su impacto en la imagen institucional y la percepción ciudadana.

Además, es necesario lograr una cobertura plena y sistemática de la formación cívico-tributaria en los diferentes niveles del sector educativo (desde la educación inicial hasta el nivel diversificado) y evaluar sus resultados, así como profundizar la orientación tributaria básica en los grupos ya establecidos y extenderla a otros sectores (pequeña empresa, cooperativas, sector informal, servidores públicos, etcétera).

Asimismo, falta fortalecer la promoción de la cultura tributaria en los grupos y espacios ya establecidos, así como ampliar y profundizar las acciones de formación de la cultura aduanera; mantener una cobertura permanente de información y sensibilización en materia de cultura tributaria y fiscal, además de una evaluación continua y sistemática de su impacto.

Por último, falta consolidar la promoción de la cultura tributaria y aduanera en los ámbitos específicos ya establecidos, así como coadyuvar al logro de un cumplimiento consciente y sostenible de las obligaciones tributarias, basado en la adopción de valores, actitudes y hábitos propios de una nueva cultura tributaria en Guatemala.



Centro escolar en la municipalidad de Livingston, Departamento de Izabal.

# La génesis del Programa de Educación Fiscal de El Salvador

Evelyn Yanira Carballo Ponce, Jefe de la Unidad de Educación Fiscal  
Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de El Salvador

*Los impuestos son el precio que pagamos por tener una sociedad civilizada.*

*Oliver Wendell Holmes*

## Antecedentes

Hasta el año 2009, El Salvador no contaba en el Ministerio de Hacienda con un área específica dedicada a temas de educación fiscal, carecía de un programa estructurado a tal efecto, y la colaboración con el Ministerio de Educación era totalmente inexistente.

Existían tan solo iniciativas puntuales, encaminadas a fomentar la colaboración ciudadana para el control de la emisión de las facturas mediante loterías fiscales y otras acciones de sensibilización para favorecer el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Con dichas iniciativas, en marcha desde 2006, se pretendía sensibilizar acerca de la relevancia del pago del IVA mediante sorteos que organizaba la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) entre los consumidores que solicitan facturas, facturas simplificadas y/o tickets de máquinas registradoras autorizados y que eran depositados en buzones debidamente identificados. Sin embargo, estas estrategias eran esporádicas y carecían del carácter educativo necesario para lograr el cambio cultural que requiere El Salvador.

Las diferentes generaciones de nuestro país han sufrido las consecuencias que conlleva una baja cultura fiscal: brechas de acceso a la educación, a la salud o a la vivienda y deficientes sistemas de protección social, pensiones y salud. Tal como lo muestra la encuesta Hogares con Propósitos Múltiples 2009, de la Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador (DIGESTYC), revela que 693.181 personas de 10 años y más no saben leer y escribir, lo que representa una tasa de analfabetismo de aproximadamente el 14 por ciento de la población. Si bien entre la población de 10 a 18 años supone un 3,4 por ciento, entre los mayores de 34 años la tasa de analfabetismo es del 25,2 por ciento.



*Centro urbano de Santa Ana.*

En 2009, la población salvadoreña en edad de trabajar era de 2.551.667, de los cuales un 7,3 por ciento se encontraban desempleados, y una cifra de 188.884 niños, con edades entre 15 y 17 años, realizaban trabajo infantil. Un 37,8 por ciento de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, de los cuales el 12 por ciento en situación de pobreza extrema. Un 12,49 por ciento (768.843) de los salvadoreños se dedicaba a actividades de comercio informal y 199.440 personas recibían ingresos provenientes de remesas familiares, siendo el mayor porcentaje de familias favorecidas aquellas que no se encuentran en el parámetro de pobreza extrema o relativa (DIGESTYC, 2009).

Cada día podemos comprobar cómo entre la población se suceden los actos de evasión, elusión o con-

trabando. Asimismo, hay quienes, de manera involuntaria, contribuyen a ello al no pedir facturas o tiques de compra porque desconocen la importancia de hacerlo, o al adquirir bienes y servicios a personas que practican el comercio informal, o adquiriendo productos "piratas" porque tienen un coste mucho más bajo que los productos originales

A nuestra ciudadanía no le gusta pagar impuestos. Los salvadoreños perciben el cumplimiento fiscal como una carga: los más pobres lo ven como un castigo, los empresarios como el azote de sus empresas. Quienes no conocen el sentido social de los impuestos o carecen de valores éticos se oponen al pago de impuestos y ayudan a otros a evadir. Son muchos los profesionales que eluden sus responsabilidades fiscales y actúan para pagar menos impuestos o no pagar nada, al tiempo que se aprovechan fraudulentamente de subsidios, incentivos fiscales y otros fondos que habrían podido utilizarse para el bienestar común de los salvadoreños.

Los datos de Latinobarómetro de 2008 referidos a nuestro país indican que sólo 34 de cada 100 salvadoreños tiene una visión positiva del funcionamiento de las instituciones públicas. Existe la percepción de que únicamente 43 de cada 100 salvadoreños pagan debidamente sus impuestos, cantidad que está muy por debajo de la media de América Latina (51 de cada 100).

En resumen, la falta de formación ética, de compromiso, equidad, honestidad, responsabilidad, justicia, respeto y solidaridad, reflejan no solamente una falta de valores, sino también carencias en el ejercicio de la ciudadanía y un desconocimiento de la cultura fiscal, aspectos que privan a la población de un presente y un futuro diferente.

En octubre de 2007, y con el objetivo de conocer las diferentes experiencias internacionales sobre la promoción de la cultura fiscal, representantes de la DGII y del Ministerio de Educación de El Salvador (MINED) participaron en un Seminario Internacional de Educación Cívico Tributaria celebrado en la ciudad de Buenos Aires, organizado por la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP) y el programa de cooperación de la Unión Europea EUROsociAL Fiscalidad.

Producto de ese intercambio nació la Red de Educación Fiscal de América Latina, el Caribe y Europa, que tuvo su primer encuentro en la ciudad de Antigua,

Guatemala, en marzo de 2008. En el marco de la reunión, la DGII y el MINED conformamos un equipo de trabajo interministerial para convertir la Educación Fiscal en una política institucional y en una política de Nación.



*Palacio Nacional, San Salvador.*

Para lograr estos fines, fue necesario y vital el apoyo del programa de la Unión Europea EUROsociAL Fiscalidad que, con un proyecto piloto (septiembre de 2008 - junio 2009), nos aportó el apoyo técnico y financiero para tejer la columna vertebral de nuestro actual programa de educación fiscal. En el marco de dicho proyecto, recibimos el apoyo del Departamento de Educación Tributaria de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, el cual, con sus 10 años de experiencia en Educación Tributaria, se convirtió en nuestro referente para iniciar un plan de acción para el diseño e implementación de un programa Educación Fiscal en El Salvador y que nos permitió:

- Institucionalizar el programa de educación fiscal en el Ministerio de Hacienda con recursos humanos y económicos y especialización del personal seleccionado;
- Brindar estrategias didácticas para que el personal del Ministerio de Hacienda pueda apoyar al Ministerio de Educación en el ámbito escolar;
- Insertar y desarrollar la educación fiscal en los planes escolares de estudio;
- Diseñar y elaborar una página Web de Educación Fiscal para facilitar la generación y la difusión de la cultura fiscal dentro y fuera del Ministerio de Hacienda;
- Contar con un Espacio de Juegos de educación fiscal ubicado en las instalaciones del Ministerio de Hacienda.



Logotipo del Programa de Educación Fiscal.

## Estrategia y aliados

### Institucionalización dentro de Hacienda

Para lograr su institucionalización en el Ministerio de Hacienda, la educación fiscal pasó a ser incluida dentro de los cinco objetivos estratégicos de la DGII, se elaboró el Programa de Educación Fiscal, se asignaron recursos económicos para su implementación y se creó, en noviembre de 2008, una Unidad de Educación Fiscal, conformada por una jefatura, una supervisora y tres técnicos asignados. Todos ellos trabajan en la DGII a tiempo completo para desarrollar las estrategias necesarias del programa.

Sin embargo, era necesario contar con aliado comprometido en el esfuerzo por lograr un mayor impacto en la ciudadanía y la sostenibilidad en el tiempo del programa. En este sentido, fue prioritaria la consecución de una alianza estratégica con el MINED, la cual nos permitió que el tema de la educación fiscal fuera incorporado y desarrollado en sus programas de estudio.

Para culminar esta alianza fue vital la implicación de los funcionarios de ambos Ministerios en el proceso de formación de las bases del programa de Educación Fiscal, respaldándolo y convirtiéndose así en los precursores de la promoción de una nueva cultura fiscal. Por primera vez en nuestro caso, como Ministerio de Hacienda, nos convertíamos en agentes directos de un cambio de actitud social, mediante el acercamiento a los ciudadanos, especialmente a los más jóvenes. Asimismo, se designó un equipo de seis

estudiantes de la Universidad de El Salvador que realizaban sus horas sociales, para que apoyaran con sus respectivas especializaciones el desarrollo del espacio lúdico de educación fiscal RecreHacienda.

Sin embargo, estos recursos humanos no eran suficientes para cubrir las exigencias de nuestro compromiso con el MINED, por lo cual se capacitó a un grupo de 33 formadores de Educación Fiscal de algunas de las dependencias del Ministerio de Hacienda (la Dirección General de Aduanas, la Dirección General de Tesorería, la Dirección General de Presupuesto y la DGII). Dichos funcionarios colaboran con la Unidad de Educación Fiscal en las diferentes estrategias de acción. Así comenzamos la labor de capacitar a los docentes de nuestro país.

Cabe destacar que nuestro grupo de formadores está constituido por personal técnico, Supervisores, Coordinadores y Jefes de diversas áreas operativas del Ministerio de Hacienda que, sin retribución alguna, dedican sus sábados de descanso a trabajar para cambiar la cultura fiscal de nuestro país. Asimismo, cuando es necesario en sus días laborables, también colaboran con nuestra Unidad. Todo con el pleno convencimiento de que tan importante es educar y formar ciudadanos comprometidos con el sentido social de los impuestos, como ejecutar sus planes de trabajo asignados en el trabajo administrativo que día a día desarrollan.

Al darse a conocer el programa de Educación Fiscal entre nuestros propios compañeros de trabajo, surgió una importante demanda por parte de personas que, si bien no se sentían capacitados para trabajar como formadores de Educación Fiscal, querían involucrarse en este proceso, por lo que nuevamente con el apoyo de EUROsociAL Fiscalidad, surgió la iniciativa "Hacienda va a la escuela", la cual permite que nuestros funcionarios y compañeros de trabajo puedan ir a la escuela de sus hijos o parientes más jóvenes, para contarles qué hace el Ministerio de Hacienda y cuál es la importancia del trabajo de nuestra Administración Tributaria.

Por último, cabe destacar las charlas de sensibilización que brindamos a funcionarios y servidores de nuestro Ministerio, contando ya con un número de 529 asistentes en 2010, y esperamos una proyección mayor en los próximos años.



*Complejo del Ministerio de Hacienda.*

### **Alianza con el Ministerio de Educación**

Diseñar e implementar un programa de Educación Fiscal no es tarea fácil, especialmente porque sus resultados no inciden directamente a corto plazo en la recaudación como los planes de fiscalización. Requieren de un cambio en la cultura ciudadana que inevitablemente sólo puede producirse a medio o largo plazo.

Es una tarea tan compleja que el Ministerio de Hacienda no puede trabajar solo. La ejecución del programa demanda mucho esfuerzo y recursos humanos para dar cobertura a todo el país, así como una amplia experiencia y redes pedagógicas que lógicamente escapan al alcance de nuestra institución. Por ello era sumamente importante la consolidación de una alianza con el MINED, cuyo personal especializado nos podría apoyar para poder llevar la educación fiscal a todas las aulas del territorio de El Salvador.

La primera acción con el MINED consistió en llevar a cabo numerosas reuniones con diversos equipos de

trabajo a fin de incluir temas de educación fiscal en los programas de estudio desde 4º grado de educación básica hasta 2º año de bachillerato general en materia de estudios sociales, proceso que, en definitiva, ha sido una de las más acertadas decisiones de ambos ministerios, pues permite que la formación de una nueva ciudadanía fiscal se mantenga de manera sostenida y estructurada por mucho tiempo.

En Hacienda sabemos de fiscalidad, pero no tenemos la preparación académica ni la experiencia pedagógica, así como tampoco los recursos humanos especializados para la enseñanza sistemática de la Educación Fiscal en todas las aulas del país. Así, juntamos nuestros conocimientos y experiencia con un objetivo común: promover la cohesión social en El Salvador.

Sin documentos de compromiso previos entre ambas instituciones, y tomando como referencia la experiencia de Argentina, comenzamos a colaborar a partir del convencimiento de que este programa era necesario para nuestro país, pues los efectos de una mala o buena cultura fiscal nos conciernen a todos.

La segunda acción fue trabajar en la inclusión de la educación fiscal en los programas escolares de estudio dentro de la materia de estudios sociales. Se partió del hecho de que es fundamental que los ciudadanos sepan que el Estado está para proteger sus derechos, que comprendan la necesidad de cumplir sus obligaciones tributarias, sabiendo que su aportación será conforme a su capacidad contributiva, y finalmente que sean conscientes de la importancia de la participación ciudadana en el control del gasto público y de su propia responsabilidad en el fortalecimiento de la sociedad democrática.

Entre los temas incorporados y desarrollados figuran, entre otros: “Los adultos trabajan” (nociones sobre el Impuesto sobre la Renta); “El presupuesto familiar y del Estado”; “Financiamiento y cuidado de lugares públicos”; “Sistemas de producción”; “Procesos de Producción”; “Sistema de Importaciones y Exportaciones”; “Ética Gubernamental”; “Cultura de la Tributación”; “Comprobantes de pago”; “La corrupción”; “Ciudadanía participativa”; “Rendición de cuentas”; “Métodos de participación ciudadana”.

Una vez incluidos los temas en los programas de estudio, el MINED nos permitió desarrollar las mismas temáticas en las Guías metodológicas para docentes, en donde incluimos sugerencias metodológicas, horas de trabajo en aula y actividades para el aula, entre otros aspectos. Asimismo, en las referidas guías para los grados de 4º a 6º de Educación básica nos asignaron el segundo proyecto educativo, el cual es una actividad integradora de los contenidos vistos durante el segundo trimestre del año escolar.

Hubo que replicar los mismos contenidos, pero de forma más sencilla, para los niños y jóvenes, dado que debíamos trabajar también en los libros de trabajo para el aula. Estos libros representaron un reto menos difícil que las guías metodológicas, puesto que eran básicamente los mismos contenidos pero con una redacción muy liviana apropiada para niños, revistiendo mayor complejidad hasta llegar a los jóvenes de educación media. El Departamento de Planeamiento Curricular nos instruyó en la revisión de programas de estudio y nos permitió ser parte de los autores del gran bloque de documentos que se enviarían luego a cada maestro y aula de nuestro país.

Sin embargo cuando creíamos haber finalizado nuestra participación en cuanto al paquete de libros oficiales del MINED, nos invitaron a incluir también las

temáticas del libro de trabajo en aula en los cuadernos de ejercicios, que son entregados a los niños para que se los lleven a su casa y desarrollen diferentes tareas. Esta experiencia fue interesante, ya que nunca antes se había elaborado un material de este tipo.

Una vez finalizada esa fase, quedamos a la espera de la publicación de los libros y mientras tanto iniciamos la elaboración de los módulos de capacitación docente, con la correspondiente validación por parte del MINED, a fin de garantizar que los docentes comprendieran fácilmente nuestras capacitaciones sobre cómo aplicar estrategias metodológicas sencillas para la enseñanza en el aula de la Educación Fiscal.

Gracias al apoyo de la AFIP de Argentina y a EURO-sociAL Fiscalidad, pudimos contribuir con el área de tecnologías educativas del MINED a través de dos videojuegos de educación fiscal: Somos Equipo y Memotest niveles 1 y 2. Para incorporar estos juegos fue preciso convertir el uso del videojuego en clases dinámicas en aulas informáticas; estas clases se incluyeron también en las guías metodológicas de los docentes como tecnología educativa y como material de refuerzo educativo.

Una vez finalizado el proceso de inclusión en los planes de estudio, nos dedicamos a prepararnos para la fase más complicada: la formación de los docentes. Desconocíamos como hacerlo de forma óptima, así que expusimos nuestra inquietud a las encargadas de la organización de las capacitaciones docentes en los centros de desarrollo docente del país, quienes nos brindaron un curso intensivo de metodologías y técnicas didácticas. A fin de brindar sesiones de trabajo con docentes, cumpliendo con los estándares que el MINED exige, la Gerencia de Educación Media Técnica y Tecnológica también nos capacitó en la estrategia de manejo de docentes, especialmente para controlar debates y temas sensibles a fin de convertirlos en formadores no sólo capacitados, sino además en personas conscientes de la importancia de crear una nueva cultura fiscal.

Es necesario destacar que ambas capacitaciones nos otorgaron la oportunidad de conocer de primera mano lo importante que es el trabajo del sector docente, lo necesario que es para ellos el trabajo sistematizado y secuencial. Esos invaluable aportes han brindado a las capacitaciones con docentes la calidad que el Ministerio de Educación requiere en ese tipo de actividades.

Según el psicólogo suizo Jean Piaget en su libro *Memoria e inteligencia* (1969), los estudiantes “son constructores activos de su propia inteligencia a partir de su experiencia y actividad individual y grupal con objetos y personas del medio”. Desde esa perspectiva se promueve que el estudiante reflexione sobre “Hacia dónde vamos como sociedad”; y “Para qué estamos aquí”. Estas preguntas, y el constante conocimiento gradual en el aula por parte de los docentes, son una garantía de éxito, pues si bien los resultados se reflejarán a largo plazo, la formación de conciencia tributaria estará presente desde los niveles básicos, no sólo porque brindamos capacitaciones constantemente, sino porque, además, los temas de Educación Fiscal están en todos los documentos que el docente debe utilizar para desarrollar los programas de estudio en el aula.



Aula de El Salvador.

Otra importante alianza de nuestro programa ha sido la realizada con la Universidad de El Salvador, a través de la cual el programa de horas sociales de los estudiantes de las especialidades de Ciencias de la Educación, profesados en Parvularia, Educación Física y Educación Especial, pueden efectuar su servicio social en el Programa de Educación Fiscal. El soporte pedagógico aportado por los estudiantes que hasta el momento han efectuado dicho servicio, ha sido de suma importancia para consolidar nuestras capacitaciones y el trabajo en el espacio de juegos de Educación Fiscal “RecreHacienda”.

Esta alianza nos permitió, durante su primer año, establecer las bases que fortalecen las capacitaciones docentes. Los estudiantes debieron adaptarse en primer lugar al sistema de trabajo de la Administración Tributaria, que está sometido a las normas ISO 9001-2008. Bajo esos parámetros proyectaron sus horas sociales, las cuales incluyeron para el Diplomado de Educación Fiscal el sistema de evaluación denominado SCRAMPER, muy efectivo y aplicable a la referida norma, a través del cual se ha logrado establecer medidas para la mejora continua de las capacitaciones para los próximos años.

En las capacitaciones con docentes de Educación Parvularia, Básica y Media, los estudiantes de horas sociales demostraron a los docentes participantes la facilidad con que se aborda la Educación Fiscal en aulas desde las de párvulos (5 años) hasta las de nivel de bachillerato (19 años), propiciando con ello la mejor motivación de implementación, y demostrando que la Educación Fiscal es un asunto de todos y que somos capaces de comprender fácilmente la función social de los impuestos y del gasto público.

## Temática del programa de Educación Fiscal de El Salvador

A la hora de trasladar la enseñanza de la educación fiscal a los ciudadanos nos centramos en tres ejes: formación en valores, ciudadanía y cultura fiscal.

### Eje de Formación de Valores

Como Administración Tributaria nos interesa centrarnos en la formación de ciudadanos críticos, participativos, responsables, pero también creativos, que procuren la transformación profunda de la sociedad en la cual viven y se desarrollan.

Un Estado democrático de Derecho como el nuestro requiere que se forme a los ciudadanos para que conozcan el sistema de normas vigentes, de las que el sistema tributario es parte integrante, como premisa imprescindible para la construcción de reglas de convivencia justas.

Estamos convencidos de que la educación tributaria es un tema íntimamente relacionado con la ciudada-

nía y por ello involucra inevitablemente los valores éticos de la sociedad. Así, el tema de los tributos y el presupuesto se convierten en cuestiones que ahora pueden conocer todos los ciudadanos, y comprender su finalidad social, la cual tiende al bien común. Por ello, la educación en el aula ayuda a formar nuevos ciudadanos activos y participativos, capaces de sostener y defender el sistema de normas y valores de la vida en democracia para construir una sociedad más justa.

Los valores que consideramos necesarios y que se introducen en el aula a través de dilemas morales son: la solidaridad, por ser la base de la cultura tributaria; el respeto a las normas, el compromiso social, la honestidad, la equidad y la justicia, que contribuyen al desarrollo de la sociedad comprometida con una nueva ciudadanía fiscal.

En nuestras capacitaciones procuramos concienciar a los docentes acerca de la importancia de planificar en sus clases la formación en valores, a fin de tenerlos presentes en todo momento, y no sólo en situaciones ocasionales, pues consideramos que sólo así las nuevas generaciones podrán tomar conciencia de la necesidad de superar los obstáculos que impiden alcanzar soluciones justas para la sociedad que en su momento van a construir.

### *Eje de Construcción de Ciudadanía*

La adquisición del respeto por las normas es progresiva, ya que es necesario primero tener acceso a información, para llegar a su conocimiento, comprensión y aceptación, y finalmente al cumplimiento de las mismas. En ese contexto es importante para nosotros el poder enseñar que la participación democrática, la responsabilidad y solidaridad son valores básicos que nos ayudan a construir una nueva cultura fiscal.

El ejercicio de la ciudadanía en el Programa de Educación Fiscal procura mostrar que ser ciudadano no es solamente saber cuáles son nuestros derechos y obligaciones; también debemos practicar el ejercicio de nuestros derechos y obligaciones de manera consciente, viviendo el día a día de la participación democrática que nos ayuda a ser actores dinámicos, reflexivos y responsables de nuestro propio destino y nos convierte, a su vez, en ciudadanos respetuosos del bienestar de los demás, capaces de velar por el bien común.

Hemos comprobado a lo largo de dos años de trabajo que todavía queda mucho camino por recorrer para que todos nuestros ciudadanos sean conscientes de los beneficios de vivir en una sociedad democrática, ya que en muchos casos desconocen el contenido de las leyes que les otorgan derechos y les imponen obligaciones. Muchos salvadoreños aún creen que “no tienen derecho a tener derechos”. En materia de impuestos, piensan que los pobres son los que más pagan y los ricos los que más evaden. Creen que el Ministerio de Hacienda perjudica a las personas con menores ingresos y protege a los grandes empresarios, lo que les impulsa a no formalizar sus actividades mercantiles. Esto les perjudica porque, al no estar inscritos formalmente ante la administración tributaria, no pueden acceder a los créditos que podrían obtener del sector financiero para mejorar sus negocios, y que podrían amortizar con intereses más bajos que los que de este modo se ven obligados a pagar a prestamistas usuarios. Tampoco son conscientes de los beneficios de la tributación para el bienestar común porque desconocen el sentido social de los impuestos, y por eso es urgente aprender a ejercer la ciudadanía: saber que, si bien existe la obligación de pagar impuestos, también se tiene derecho a pedir rendición de cuentas sobre la inversión del dinero público, también se tiene derecho a denunciar a quienes utilizan el dinero público para su propio beneficio personal y comprender que el respeto y el cuidado de los espacios públicos está vinculado al bienestar de la comunidad.

### *Eje de Cultura Fiscal*

En muchas ocasiones, no solo damos por hecho que las personas conocen cuáles son sus derechos y obligaciones, sino que, además, damos por sentado que saben (en materia tributaria) como completar una factura, calcular el 13 por ciento del IVA, hacer su liquidación anual del Impuesto sobre la Renta, cómo se diseña, ejecuta y liquida el presupuesto de la nación, cuándo estamos frente a una importación, exportación o internación (importación dentro del área centroamericana), qué son sujetos excluidos y hechos exentos. Para nosotros dentro de la Administración Tributaria, estas son cuestiones del día a día, por lo cual no tomamos en consideración el desconocimiento de aspectos de la cultura fiscal, sin embargo estos “pequeños” aspectos son los que afectan la forma en que tributará la ciudadanía.

A lo largo de estos dos años nos dimos cuenta de que muchas personas no cumplen con sus obligaciones

tributarias, no porque sean evasores, sino porque desconocen que deben cumplir con ciertos requisitos para tributar.

Uno de los momentos en que con mayor frecuencia se repite este hecho es con ocasión de las liquidaciones anuales del Impuesto sobre la Renta. Hay gran cantidad de personas que pagan para que les elaboren las liquidaciones debido a que no saben cómo completarlas o a qué deducciones tienen derecho, y en muchas ocasiones tienen grandes problemas, debido a que quienes elaboran sus declaraciones les colocan en las casillas de gastos deducibles los montos máximos permitidos, sin poseer los comprobantes que demuestren que el contribuyente efectivamente realizó dichos pagos. Esto les trae como consecuencia multas y cobro de intereses por haber presentado declaraciones con información falsa, y se sorprenden al enterarse de que las declaraciones tributarias tienen carácter de declaración jurada y la falsedad en los datos de las mismas tiene graves consecuencias.

Otro de los aspectos curiosos de esta falta de cultura fiscal es, por ejemplo, el manejo del presupuesto general de la nación. Piensan que el presupuesto de funcionamiento ya está en las arcas del Estado y que Hacienda es quien no libera los fondos correspondientes en el momento necesario. Si los ciudadanos conocieran el proceso de formación del presupuesto de la nación, sabrían que el Estado trabaja con ingresos estimados, los cuales dependen del ingreso mensual de recaudaciones e ingresos propios del Estado. Cuando damos a conocer estos aspectos, notamos un cambio drástico de actitud en los ciudadanos, pues percibimos que pasan de la antipatía al Ministerio de Hacienda hacia la comprensión de su propio papel como ciudadanos, y escuchamos con frecuencia “¿y por qué Hacienda no nos había explicado esto antes?”

Asimismo, en varias ocasiones hemos tenido frente a las oficinas centrales de la Administración Tributaria diversos grupos de personas que vienen a reclamar pagos de indemnizaciones, bonos, y otros tipos de ayudas del Estado, porque en las oficinas en las que debieron haberles efectuado los desembolsos les dicen que Hacienda es quien no les ha pagado. Esto nos parece lamentable, pues el desconocimiento de cómo se trabaja el presupuesto y lo difícil que es la recaudación de los tributos, hace que esas personas se trasladen desde muy lejos y no obtengan respuestas adecuadas a sus peticiones, lo que se podría evitar si conocieran más sobre las funciones de nuestro Ministerio.

Al aplicar los tres ejes de la educación fiscal en este esfuerzo por crear una nueva cultura fiscal, nos damos cuenta de que las administraciones tributarias podemos cambiar nuestro comportamiento frente a los ciudadanos; sin dejar de hacer nuestro trabajo como siempre, podemos también contribuir a su educación en temas fiscales. Exigimos de ellos cumplimiento voluntario, pero no les explicamos por qué deben cumplir con las normas tributarias (no solamente porque les podemos sancionar) y la forma en que se benefician personal y colectivamente cuando cumplen esas normas.

### **Áreas de trabajo de Educación Fiscal: Educación Formal**

Para trabajar estos tres ejes en la Unidad de Educación Fiscal contamos con tres áreas de trabajo especializado: Educación Formal, Educación no Formal, Web y Educación a Distancia.

A pesar de que cada área tiene su función específica, trabajamos siempre en equipo, pues al igual que con los tres ejes de la Educación Fiscal, somos como los engranajes de una maquinaria, si uno falla, todos vamos a fallar.

En Educación Formal trabajamos los contenidos de los Programas Oficiales de Estudios para poner en práctica acciones conjuntas de inserción efectiva del tema y garantizar con ello la continuidad del mismo. Nuestro trabajo ha estado fuertemente orientado a la atención de los docentes, al entender que en la escuela se encuentra el fundamento desde el cual podemos integrar en la formación del ser humano el sentido social que tienen los impuestos y las prácticas de control ciudadano que nos permitan tener un país más cohesionado.

Nuestras principales estrategias en esta área han sido los cursos libres y el Diplomado en Educación Fiscal.

### **Cursos libres de Educación Fiscal**

Estos cursos fueron desarrollados durante 2009 y constituyeron nuestro primer acercamiento a los docentes de los niveles de parvularia, educación básica y educación media general. Hasta la fecha han participado en los mismos 1.196 docentes.

Los cursos libres de Educación Fiscal fueron difundidos en convocatoria abierta a través de un catálogo

de oferta de capacitaciones por parte del MINED. Su nombre deriva, precisamente, del hecho de que su política respecto a capacitaciones estipula que el docente puede escoger, de entre la gama de capacitaciones ofertadas, aquellas que considera que le servirán mejor para desarrollar las competencias necesarias para impartir sus clases con la calidad educativa requerida por dicho Ministerio.

Estas capacitaciones fueron impartidas en los centros de desarrollo profesional docente de las sedes de Morazán y San Miguel, para cubrir a la población docente interesada en la zona oriental del país; en San Vicente para cubrir la zona paracentral; en Santa Tecla pudimos atender a la zona central; y en Santa Ana cubrimos la demanda de la zona occidental.

Las capacitaciones consisten en un conjunto de seis jornadas de cuatro horas cada una, en las que se desarrollan las propuestas metodológicas necesarias para la enseñanza en el aula de diferentes contenidos con enfoque de Educación Fiscal. Los docentes nos acompañan durante un mes y medio, interiorizando y aplicando la importancia de la función social que tienen los impuestos, comenzando por interrelacionar los ejes de la Educación Fiscal.

Debido a la diversidad de edades de los alumnos de los docentes capacitados, se establecieron dos grupos. El primero comprendía a docentes de los niveles de parvularia a 6° de educación básica y el segundo grupo a los docentes de 7° de educación básica a 2° de bachillerato general. Esta división nos permitió tener mayor empatía entre los integrantes de cada grupo, dado que las metodologías sugeridas para impartir los temas de educación fiscal tenían mayores similitudes según el nivel de trabajo.

No solo hemos tenido gran aceptación del tema entre los docentes capacitados sino que, además, nos vincula de manera más directa con la enseñanza del tema para formar a las nuevas generaciones de nuestro país. La primera jornada de cada uno de los cursos es difícil de controlar, dado que permite a los participantes que expongan sus puntos de vista acerca de la tributación, el Estado y el Ministerio de Hacienda. Durante las dos primeras horas escuchamos no solo con paciencia, sino además de manera comprensiva las diversas acusaciones contra nuestra función como administración tributaria. Parece como si fuéramos los culpables de que todo en el país marche mal. A decir verdad, son las dos horas más complejas, pues debemos contener nuestro deseo de comenzar a explicar

paso a paso cada una de sus inquietudes. Desmontar prejuicios no es tarea fácil, así que debemos siempre poner en práctica lo que aprendimos en aquellos dos cursos intensivos de estrategias metodológicas que el MINED tan acertadamente nos impartió.



*Curso libre, San Miguel.*

Para 2010, la estrategia de capacitación varió conforme al nuevo plan educativo, ya que la nueva administración del MINED ha dado prioridad a las escuelas de tiempo pleno, en donde se pretende que el alumno desarrolle actitudes críticas, reflexivas y propositivas de su entorno. Esta modalidad de trabajo del MINED tiene mucha similitud con la acción de los ejes de la Educación Fiscal, por lo que no ha sido difícil acomodarnos a la nueva forma de trabajo del MINED. Es más, han surgido mayor cantidad de oportunidades de acercarnos a docentes, directores de centros de estudio y directores departamentales de Educación, lo que ha abierto nuevas opciones de trabajo tanto presente como futuro. Esta nueva modalidad representa un reto diferente pues la convocatoria a capacitaciones ahora es menos complicada, al ser los directores de centros educativos nuestros canales de información inmediata, por lo cual el trabajo de capacitación en estos niveles no ha cambiado en su esencia. De esta modalidad hemos capacitado hasta la fecha a 316 docentes.

### **Diplomado de Educación Fiscal**

Otra de nuestras modalidades de capacitación de Educación Formal, la constituye el Diplomado de Educación Fiscal para Docentes de Educación Media

Técnica en las especialidades de Contabilidad y Asistencia Administrativa.

Nuestro primer año de trabajo estuvo focalizado en la Red del Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC)<sup>1</sup> del MINED. Este primer diplomado consistió en un conjunto de jornadas de capacitación de 7 horas cada una, en que se desarrollan propuestas metodológicas necesarias para la enseñanza en el aula de contenidos fiscales, propios del nivel educativo, con enfoque de Educación Fiscal. El diplomado ha resultado ser una experiencia muy gratificante, ya que los docentes participantes tuvieron la oportunidad de profundizar tanto en el programa de Educación Fiscal como en temas técnicos, sobre los que pudieron actualizar sus conocimientos. El haber tenido la oportunidad de que el mismo personal del Ministerio de Hacienda les guiara el aprendizaje permitió que los docentes desarrollaran diferentes competencias necesarias para su nivel docente.

Sin embargo, tuvimos que afrontar un obstáculo difícil de superar. La aparición de la pandemia de Influenza AH1N1 obligó a los centros de estudio a nivel nacional a suspender las clases, fijando los sábados como día de recuperación, que coincidía con el día de capacitación del diplomado. En ese momento nos encontrábamos a la mitad de la agenda proyectada, y era tanto el interés suscitado que se nos pidió continuar con la capacitación aunque fuera en domingo. Esta disposición tanto del MINED como de sus docentes nos comprometió aún más con ellos, y decidimos resolver el problema desarrollando una estrategia arriesgada: un diplomado virtual.

A simple vista no es una estrategia imposible si se tienen recursos como plataforma para cursos en línea y sus correspondientes materiales de lectura, ejercicio y exámenes, pero nuestro reto era que no teníamos plataforma para cursos en línea, por lo que tuvimos que improvisar la misma interacción vía correo electrónico.

También tuvimos que elaborar los materiales para lectura y ejercicios, porque en las clases presenciales nos guiábamos a través de diapositivas, y lo resolvimos redactando toda la clase y colocándola en diver-

sos documentos. Esta fue quizá la parte más delicada, pues había que convocar a todos los formadores para validar materiales que luego fueron sometidos a la aprobación del MINED en cuando a metodologías didácticas. Tuvimos muy poco tiempo para ello, tan solo en dos semanas se desarrollaron los materiales y se realizó su correspondiente validación. Cuando aparentemente todo estaba listo, descubrimos que un buen porcentaje de docentes no sabía acceder al correo electrónico, por lo que tuvimos que elaborar un documento sencillo con instrucciones básicas sobre cómo hacer uso del mismo. Como los docentes querían seguir con el diplomado por encima de todo, en una semana estaban lo suficientemente preparados como para enfrentar el reto de 10 semanas adicionales de trabajo. El 11 de Noviembre de 2009, dio fin la última jornada "virtual" con total satisfacción de los participantes, de los formadores y del MINED. Las experiencias acumuladas en ese momento nos unieron más con el Ministerio de Educación y sus docentes, pues vivimos de primera mano el compromiso social que los docentes tienen, su vocación profesional y, especialmente, el deseo de ser parte de la transformación hacia una nueva sociedad salvadoreña.

Uno de los compromisos asumidos por los docentes del diplomado consistió en la inclusión en sus planificaciones didácticas anuales de al menos dos horas semanales dedicadas exclusivamente a la enseñanza de la Educación Fiscal, abordando los tres ejes que la componen. Fue tal su entusiasmo que, aun sin tener en sus planes un tiempo definido para ello, hicieron lo posible por comenzar la inclusión de los temas fiscales desarrollados por ellos en el diplomado, permitiendo lograr un impacto inmediato en los jóvenes en sus aulas. Así se atendieron otras actividades relacionadas con la Educación Formal que no estaban contempladas y que fueron muy satisfactorias, tanto para los estudiantes como para la Unidad de Educación Fiscal. Dichas actividades consistieron en visitas de estudiantes a las instalaciones del Ministerio de Hacienda para recibir charlas sobre temas fiscales y propios de la Educación Fiscal, así como el conocer el espacio de juegos RecreHacienda. Tan solo en este primer diplomado, se logró llevar el tema de Educación Fiscal a más de 7.000 estudiantes a nivel nacional.

<sup>1</sup>El Modelo MEGATEC se concibe como un proceso de reforma curricular de la educación media técnica y tecnológica orientada a la calidad, la excelencia, la continuidad y flexibilidad curricular, para adecuarse a las exigencias del sector productivo y el desarrollo social del país, respetándose y atendándose los intereses vocacionales de los estudiantes. Los centros educativos que pertenecen a la sede MEGATEC, han sido fortalecidos mediante el equipamiento, construcción y elevación de las competencias profesionales de los docentes, de tal forma, que la implementación de las carreras articuladas, ofrezcan respuesta al sector productivo local y los intereses de desarrollo de sus egresados (MINED, 2010).

Con la experiencia de ese primer diplomado y la evaluación SCRAMPER que efectuaron los estudiantes de horas sociales de la Universidad de El Salvador, pudimos mejorar muchas de las estrategias implementadas, acortamos la duración del diplomado y con la ayuda de dicha Universidad se diseñó una plataforma de educación virtual que ya se está utilizando en la actualidad, los materiales se han mejorado considerablemente y la cobertura de participantes se ha duplicado.

La nueva modalidad de diplomado incluye tanto fases presenciales como virtuales; en las presenciales tratamos lo relativo a los ejes de la educación fiscal, así como sesiones de consulta y presentación de experiencias por parte de los participantes.

La plataforma virtual incluye, entre otras cosas, información sobre eventos, anuncios, foros, evaluaciones y las tareas a desarrollar. El espacio para la realización de tareas del docente implica, en muchas ocasiones, el trabajo en equipo con sus alumnos de clase para realizar diversas investigaciones, así como el análisis de documentos y noticias importantes a nivel nacional.

Constantemente estamos mejorando la plataforma, pues los detalles aunque pequeños pueden facilitar mucho el manejo de la misma. Por ejemplo, a sugerencia de los docentes cada uno de ellos puede tener acceso a su propia evaluación para conocer los resultados y saber en qué fallo específicamente, esto facilita también el aprendizaje de los participantes, quienes al finalizar, siempre y sin excepciones, nos comentan que si bien ha sido difícil el estudio con la parte virtual, también les ha motivado, pues el nivel de exigencia de lectura es intenso y la nota mínima para aprobar les obliga a estar al tanto incluso de sus participaciones en el foro de opinión, pues no se trata de una red social, sino de un aula virtual de aprendizaje técnico. Además nos agradecen que los materiales sean sencillos, pues les facilita el poder replicar con sus estudiantes lo que semana a semana aprenden sobre Educación Fiscal.



*Diplomado en Educación Fiscal.*

Debido al trabajo desarrollado durante 2009, la Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica del MINED nos ha brindado la oportunidad de aportar el conocimiento de este Ministerio y de la Unidad de Educación Fiscal, para la revisión de los programas de estudio de las especialidades de Técnico Contador y Asistencia Administrativa, no sólo en la búsqueda de la actualización técnica, sino, además, con el propósito de construir una nueva cultura fiscal en esas áreas.

La tarea es sumamente delicada dado que implica actualización e incorporación curricular de la Educación Fiscal a nivel técnico. Sin embargo, previamente a la actualización, hemos desarrollado diversas capacitaciones con jóvenes estudiantes de los niveles que comprenden los técnicos a quienes se dirigirá la actualización curricular. Estos acercamientos nos han dado un parámetro a nivel nacional sobre los niveles de conciencia para lograr una nueva cultura fiscal. Entre esos acercamientos se ha incluido la zona de mayor evasión y contrabando del país, Santa Rosa de Lima, en donde por tercer año consecutivo hemos interactuado con grupos de hasta 250 jóvenes con temas como los efectos de la evasión y el contrabando en perjuicio del país y especialmente de su comunidad. Estas experiencias nos han dado a conocer la voluntad de cambio de actitud y cultura que existe en la próxima generación de adultos de esa zona. Por otra parte descubrimos que el índice de desconocimiento de las obligaciones fiscales es muy alto, muchos de los jóvenes participantes no conocen las obligaciones que trae consigo la incorporación a las fuerzas productivas del país, por lo cual es primordial para esta Administración Tributaria educar a la población de manera sistemática sobre estos aspectos.

El área de Educación Formal nos ha permitido experimentar durante 2010 con la primera Semana de la Cultura Fiscal. Esta actividad contó con la ayuda de los 239 docentes que habían completado el primer diplomado de 2010. La actividad consistió en una clase por parte de los docentes participantes, sobre la importancia de pedir facturas y tiques. Esta clase debía ser impartida a sus propios alumnos, quienes una vez recibida, debían elaborar materiales didácticos e ir aula por aula del centro de estudios. Los resultados no se hicieron esperar, el entusiasmo de los jóvenes sobre el tema de las facturas y tiques, fue sorprendente. Elaboraron materiales tales como facturas y tiques falsos y verdaderos, se disfrazaron de facturas, pintaron camisetas con textos como "Pedir Factura, eso es cultura", frase que era formada por varios estudiantes que unidos por los brazos iban de aula en aula contando lo importante que es pedir factura como parte de una nueva ciudadanía fiscal; otros alumnos hicieron representaciones teatrales en donde trataban las consecuencias de la evasión de impuestos; hubo estudiantes que se comprometieron tanto con el tema que decidieron ir junto a sus docentes a diversos establecimientos que normalmente no emiten facturas y a cada cliente que llegaba le comentaban lo importante que es pedir factura. Los carteles de exposición de las clases y los materiales elaborados por los estudiantes fueron colocados en los diversos institutos durante toda la semana. Asimismo, tuvimos solicitudes de alargar el tiempo de la Semana de la Cultura Fiscal a dos semanas en lugar de una sola. Los mismos docentes estaban felices con sus propios resultados y nos motivaron a continuar con esta iniciativa.



Visita de estudiantes del Instituto Francisco Ventura Zelaya al Ministerio de Hacienda.

Otra actividad de Educación Fiscal con estudiantes de Educación Media ha sido la elaboración de ensayos sobre temas técnicos tributarios desde la perspectiva de

la Educación Fiscal. Así, por ejemplo, en Santa Rosa de Lima se destacó el tema del contrabando y las consecuencias del mismo en el desarrollo de la comunidad.

El MINED siempre ha estado pendiente de estas actividades a través de la supervisión por parte de los asesores y coordinadores pedagógicos, quienes al comprobar la importancia de la formación de una nueva cultura fiscal, también se quieren incorporar como parte de este esfuerzo. Para ello estamos realizando actualmente diversas capacitaciones que tienen por objeto conocer el trabajo de ambas partes (MINED-Hacienda), a fin de construir instrumentos de evaluación del impacto de la Educación Fiscal en el aula. Dado que la tarea de ellos es básicamente la asesoría pedagógica a los docentes, hemos acordado verificar no solo que se estén impartiendo los temas de Educación Fiscal que se encuentran en los programas de estudio, sino, además, que sean ofrecidos con calidad y que los destinatarios (estudiantes) comprendan e interioricen el tema. Esta tarea se encuentra en construcción, pues queremos empezar en 2011, a fin de estructurar bien la sistemática de medición en el aula.

Asimismo, se desarrollarán capacitaciones para directores de las diversas instituciones educativas, con la ayuda de los asesores pedagógicos, para conseguir institucionalizar la Educación Fiscal mediante su inclusión en el Plan Educativo Institucional (PEI), a fin de que sea impartida de manera transversal obligatoria desde Parvularia hasta 3° grado.

Junto al desafío de la medición del Programa, otro de los retos que enfrentamos actualmente en el área de la Educación Formal es el de convertir el Diplomado en Postgrado. Se trata de una petición de los propios docentes, los cuales han enviado solicitudes formales al MINED a tal efecto.

La noticia del diplomado de Educación Fiscal también ha llegado al Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública, que también ha sostenido reuniones con acreditación académica del MINED para ser incluido en el mismo.

### Áreas de trabajo de Educación Fiscal: Educación no Formal

La experiencia en Educación no Formal nos ha permitido tener una perspectiva interesante acerca de la enseñanza de la Educación Fiscal.

El artista español Javier Abad Molina <sup>2</sup> en su artículo de 2008 “el Placer y el Displacer en el juego espontáneo infantil”, establece que el placer de repetir es la prueba de nuestra capacidad creadora, que los lugares donde el placer se repite son precisamente los espacios culturales, pues cuando a alguien se le presenta la posibilidad de obtener placer a través del juego, se presentará sin falta la repetición creativa que es una de las formas de expresión cultural y es un modo estético de pertenencia con relación a sí mismo y al entorno, es decir, que desde distintas corrientes psicológicas y pedagógicas, es aceptado que jugar es una manera de obtener placer.

Si retomamos las palabras de Javier Abad Molina, podemos concluir que el juego produce placer, que ese placer conduce a la repetición creativa y que la repetición creativa nos conduce al cumplimiento de las metas de formación de jóvenes competentes y capaces de provocar la transformación de la Sociedad en la que viven.

En materia de Educación no Formal, tenemos diversas estrategias de trabajo, siendo la más destacada RecreHacienda, un espacio de juegos de Educación Fiscal ubicado en las propias instalaciones del Ministerio de Hacienda, que pretende de manera lúdica hacer llegar a los más jóvenes el sentido social de los impuestos y del gasto público. Esta fue una decisión que ha hecho cambiar de forma radical la imagen de la labor del Ministerio de Hacienda y un acercamiento a los más jóvenes sin precedentes. La iniciativa surgió en el marco del proyecto piloto ejecutado por EURO-sociAL Fiscalidad y supuso la adaptación a la realidad salvadoreña de uno de los espacios de juego de la AFIP de Argentina.

El proceso incluyó varias fases. La primera de ellas consistió en la adecuación del espacio de juegos argentino a nuestra realidad en cuanto a materiales, imágenes, conceptos, ubicación de paneles, frases de apoyo y refuerzo, entre otros aspectos.

Luego vendría la fase de licitación y construcción del espacio. Es muy difícil entender los conceptos que cada profesión tiene sobre las mismas cosas. Somos expertos en materia de tributos, pero construcciones de este tipo nunca pasaron por nuestra mente, y tuvimos que comenzar de cero. Fue interesante aprender

de materiales de construcción, la importancia de la pintura sin plomo en lugares para niños, la selección de los colores, la ventilación, los accesos de emergencia, entre otras cosas. También tuvimos que aprender sobre medidas contra incendios, primeros auxilios, derechos de los niños, manejo de grupos de visitas, etcétera. Todo eso desde la teoría, pues la práctica nos enseñaría que no siempre la teoría es exacta, especialmente cuando de atención a los chicos se trata.

RecreHacienda cuenta con 5 espacios de juego. Cada módulo cuenta con una persona que es responsable de dirigir a los equipos de niños y niñas que nos visitan. Los módulos de RecreHacienda son:

- **Pequeños Fundadores.** Se trata de un espacio diseñado para dar a conocer la importancia que tiene el presupuesto público. Para mostrar estos aspectos se les invita a participar en un debate grupal y conformar una maqueta de una ciudad, mediante una serie de bloques de goma-espuma de variadas formas y tamaños que simulan diferentes edificios. En el juego se pretende que los niños formen la ciudad deseada o soñada, pero esta ciudad tiene como limitación el presupuesto que sólo permite incluir aquellos edificios necesarios para que la ciudad funcione. El objetivo último es concienciarles acerca de la importancia de los lugares públicos para el funcionamiento de la ciudad y su relevancia para el bienestar de la población (escuelas, unidad de salud, parques públicos, etcétera), así como la limitación de los recursos financieros públicos.
- **Tesoros Salvadoreños.** Este módulo permite a los niños conocer diversos aspectos de inversión del ingreso público tales como servicios públicos, ciencia, tecnología, lugares del patrimonio natural y cultural. Todos ellos son presentados como “Tesoros” que nos pertenecen a todos, y que el Estado mantiene gracias a que todos colaboramos con los impuestos.
- **Paseo de la Moneda.** Los niños tienen la oportunidad de conocer el recorrido de los impuestos pagados por los contribuyentes. Al terminar el recorrido del dinero en el Fondo General de la Nación, los chicos tienen la oportunidad de decidir a qué área del gasto público le darán su aportación (educación, seguridad pública, salud, cultura y justicia, entre

<sup>2</sup> Artista y Profesor Titular de Educación Artística, Centro Superior de Estudios Universitarios La Salle (Adscrito a la Universidad Autónoma de Madrid).

otros). Para ello depositan la moneda donde les parece mejor o donde creen que falta más inversión por parte del Estado. Además, el juego muestra, con una serie de obstáculos, lo difícil que es llevar ese ingreso al Ministerio de Hacienda, a causa de la evasión, la corrupción y el contrabando.

- **Edufis.** Como todo espacio de interés para los chicos, se instalaron computadoras con videojuegos de Educación Fiscal, aprovechando esa oportunidad para reforzar aspectos como la rendición de cuentas, la solidaridad, el respeto, la ciudadanía, entre otros.
- **Misión Aduana.** El objetivo de este juego es dar a conocer las funciones de la Aduana y su importancia para el bienestar del país. Para ello se les explica que tenemos diversos tipos de controles aduaneros (aéreo, marítimo, terrestre) y el perjuicio que causa el contrabando. A continuación se les comenta que nos hemos quedado sin agentes aduaneros, pues están muy ocupados verificando en otra aduana, y que necesitamos su ayuda para encontrar ciertos objetos que se sospecha que van en un barco (simulado) que va a salir del país. El juego consiste en que los niños y niñas revisen todos los contenedores ubicados dentro y fuera del barco, y descubran cuáles tienen mercadería que puede salir de manera legal del país y cuál se está intentando sacar de manera ilícita.

Al igual que Educación Formal, Educación no Formal comenzó a crecer más allá de *RecreHacienda* y se transformó, dando lugar a nuevas formas de diversión y aprendizaje; así nacieron:



*Juegos cooperativos en "Recrehacienda bajo el sol".*

- **"RecreHacienda bajo el sol".** Se trata de actividades de cooperación para fomentar el trabajo en equipo y valores como la honestidad, el respeto y la solidaridad. Estas actuaciones consisten en trasladar los cinco módulos de juego de *RecreHacienda* a actividades de Educación Física.
- **"Teatro *RecreHacienda*".** Nace con la iniciativa de propiciar a los chicos una forma diferente de enseñanza de la Educación Fiscal a través del teatro. La experiencia recopilada en este campo nos ha dejado muchas satisfacciones, pues a los chicos les encanta el ambiente de teatro, captan muy bien los mensajes y especialmente les gusta participar de las emociones que transmiten los talleristas, convertidos en ese instante en actores.
- **"Recreos dirigidos".** Son acciones de Educación a puerta cerrada en las instituciones educativas mediante las cuales, a través de juegos durante el recreo, un número considerable de niños aprende jugando el sentido social de los impuestos. Este tipo de recreos constituye parte del plan social educativo del MINED de escuelas de tiempo pleno.
- **"RecreHacienda municipalidades".** Consiste en trasladar "*RecreHacienda bajo el sol* y el teatro" a los diversos municipios del país. Una vez allí, se interactúa en ambientes al aire libre con chicos de edades muy diversas y se hace hincapié en la función social que los impuestos del Estado y los del propio Municipio cumplen para su bienestar. Producto de esta iniciativa se han llevado a cabo acciones de trabajo con diversos municipios con la participación de docentes de escuelas municipales como parte de la capacitación de docentes para la enseñanza en el aula de la Educación Fiscal.
- **Visitas de funcionarios y empleados públicos.** Conscientes de la importancia social que reviste no sólo el cuidado del ingreso, sino también del gasto público, y con el objetivo de concienciar a otros funcionarios y empleados públicos en la medida de nuestras posibilidades, organizamos visitas de funcionarios de otras instituciones públicas y sus familias a *RecreHacienda*. Mientras los chicos disfrutaban del paseo, se da una breve charla a sus padres sobre mundo del gasto público, su importancia y, especialmente, los problemas éticos que afectan a nuestra credibilidad ante la población. Los resultados han sido muy buenos, pues los visitantes se interesan por el tema y nos sugieren a otras instituciones para que les demos a conocer la importancia de la buena administración del gasto.



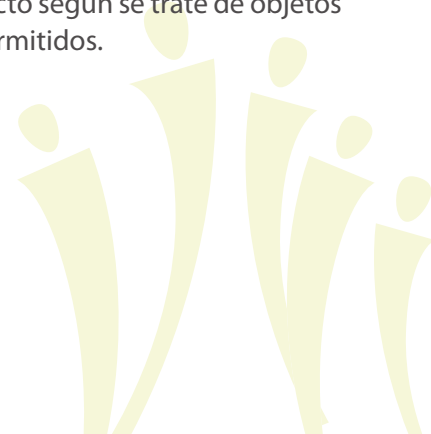
"Misión Aduana", RecreHacienda.

Otra línea de actuación de Educación no Formal que merece ser destacada es "Hacienda va a la escuela". A través de esta iniciativa los funcionarios del Ministerio de Hacienda acuden a los centros educativos de sus hijos o familiares a contar de una manera amena y divertida en qué consiste su trabajo y su relevancia para el bienestar del país. El objetivo último es propiciar la participación de los integrantes de nuestra institución en las acciones de cultura fiscal para fortalecer su pertenencia a la organización y favorecer el acercamiento de los más jóvenes al ámbito de trabajo de sus familiares. Para ello, los funcionarios involucrados utilizan cuatro juegos transportables:

- La Vuelta al País: mediante el uso de una ruta de juego y dados, permite a los niños conocer la inversión en cuidado de lugares públicos y diversos impuestos, así como diferentes actividades económicas.
- Rompecabezas: se trata de un kit de 4 rompecabezas de 12 piezas cada uno que forman diversos lugares públicos. Se juega en grupo y se pueden intercambiar a medida que se van completando. El juego

brinda la posibilidad de contarles a los niños, a través de los lugares más conocidos por ellos, la importancia de los lugares públicos en la vida en comunidad.

- Memotest: juego de memoria en que los niños tienen la oportunidad de formar parejas con diversas instituciones públicas y privadas y aprender acerca de la inversión pública y privada.
- Puerto Frontera: a través de este juego se explica de forma sencilla las funciones que cumple la Aduana. Se trata de un dispositivo colgante que tiene un dibujo de un puerto con dos barcos cargueros. El objetivo del juego es que los niños ubiquen las mercancías en el lugar correcto según se trate de objetos prohibidos u objetos permitidos.





*Teatro RecreHacienda, función "los dos científicos".*

Por último, cabe mencionar la iniciativa de Juventour, que se ha constituido en la primera feria de jóvenes promovida por la Secretaría de Inclusión y por el MINED, en la que participamos con carácter de aliado estratégico. Esta actividad contó con la visita de aproximadamente 9.000 jóvenes, de entre 16 y 24 años. En sus dos días de duración pudimos compartir con los jóvenes la importancia de la tributación para nuestro país.



*"Hacienda va a la escuela", junio de 2009.*

## Áreas de trabajo de Educación Fiscal: Página Web y educación en línea

En el proceso de diseño y desarrollo de la Página Web nos formulamos las siguientes preguntas: ¿cómo diseñar la página web?, ¿cómo hacerla amigable y fácil de explorar?, ¿qué secciones y contenidos incluir?

El Ministerio de Hacienda ya contaba con un sitio web, en el cual podíamos pedir un espacio para difundir la información de Educación Fiscal a través de Internet. Sin embargo, no fue una tarea fácil porque suponía una ruptura radical con la imagen sobria y formal de las páginas web de los Ministerios de Hacienda. Para ello tuvimos que hacer ver a nuestras autoridades y servicios de comunicación e informática que la naturaleza de la educación fiscal y las relaciones con los más jóvenes requerían que se rompiera con el diseño institucional y que era necesario incorporar colores alegres e imágenes atractivas. Además, incorporamos un logo que identificara nuestra web de Educación Fiscal. Así nació Edufis: <http://www.edufis.mh.gob.sv/>

Edufis, disponible desde el 2 de febrero de 2009, se ha convertido en un medio de comunicación eficiente entre los docentes, niños y niñas y el Ministerio de Hacienda. Cuenta con áreas diferenciadas; una de carácter lúdico para los niños, que incluye los cuatro videojuegos sobre educación fiscal que se han desarrollado para el MINED, y otra para los docentes en la que éstos pueden descargar materiales didácticos y obtener información sobre las diferentes actuaciones del Ministerio de Hacienda (programa de visitas escolares, calendario de capacitaciones, programa "Hacienda va a la escuela", etcétera).

Como se ha dicho, la sección de docentes contiene diversos documentos que se pueden descargar para apoyarse en el aula con la aplicación de Educación Fiscal a los diversos contenidos del programa de estudio. Fue vista inicialmente como una sección de mera consulta en la que se podría encontrar material útil para impartir de manera transversal la educación fiscal en las aulas. Tras realizar el primer curso libre de educación fiscal en la ciudad de Santa Ana, vimos la posibilidad de utilizar la página web también para colgar los trabajos finales más destacados que pudiesen servir de ejemplo a otros docentes sobre cómo aplicar la Educación Fiscal.



Imagen del portal de Educación Fiscal "Edufis".

Dada la existencia de un área privada en la Web, se decidió realizar un foro virtual con un grupo focal de docentes de Educación Media Técnica de la Red MEGATEC. El tema escogido fueron las reformas tributarias en El Salvador, las cuales en ese momento se sometían a una consulta histórica, dado que jamás se había hecho un procedimiento similar. Los resultados fueron tremendamente satisfactorios, pues los comentarios de los docentes reflejaban de manera categórica su conformidad con las reformas basando su postura en los conocimientos de Educación Fiscal adquiridos en el desarrollo del Diplomado de Educación Fiscal.

En julio de 2010 dimos un paso más e inauguramos una plataforma virtual de capacitación en línea, para continuar promoviendo la Educación Fiscal. Esta nueva herramienta de aprendizaje a distancia, fue desarrollada en su programación por alumnos de Ingeniería en Sistemas de la Universidad Nacional de El Salvador. El funcionamiento de la misma –formato, secciones y demás–, estuvo a cargo de la Unidad de Educación Fiscal de nuestro Ministerio.

Con esta nueva herramienta se pretende promover el Programa de Educación Fiscal a la mayor cantidad posible de docentes y profesionales interesados en el mismo, utilizando diferentes técnicas pedagógicas reconocidas para la educación a distancia. La plataforma es utilizada para impartir la segunda parte del Diplomado en Educación Fiscal que comenzó en enero de 2010, con el cual se capacita a 250 docentes del Ministerio de Educación de las zonas de occidente, oriente, zona paracentral y central del país, en los tres ejes de la Educación Fiscal y en temas técnicos tributarios.

La Plataforma cuenta con diferentes secciones para que la interacción alumno-formador sea más amena. Una de las secciones más utilizadas es el foro, donde

los participantes intervienen cada semana dejando comentarios o preguntas relacionadas con el tema estudiado. También hay una sección donde cada participante se identifica mediante fotografía con sus compañeros virtuales de estudio. La plataforma cuenta además con cuestionarios y una sección para enviar tareas, con los que se pretende evaluar la comprensión de los textos leídos durante la semana de trabajo por cada uno de los alumnos.

De esta forma, la sección de docentes se ha convertido en una herramienta de comunicación imprescindible en el desarrollo de las capacitaciones.



Docente ingresando en plataforma virtual de aprendizaje a distancia".

El desarrollo de la sección para niños llevó bastante trabajo, ya que tuvimos que adaptar a la realidad de nuestro país "Memotest" y "Somos equipo", videojuegos de educación fiscal cedidos por la AFIP de Argentina. Así, junto a los diferentes edificios públicos y privados de nuestra realidad, y el lenguaje salvadoreño, incluimos al mosquito transmisor del Dengue a fin de concienciar a los más pequeños sobre esta enfermedad y la posibilidad de prevenirla; también se incluyó en el juego la posibilidad de recoger con el personaje los papeles que son arrojados a las calles de nuestro país, para que los chicos aprendan a cuidar los espacios públicos, ganando puntos cada vez que van a depositarlos en la basura. Debido a que el MINED nos permitió incluir materiales multimedia en las guías metodológicas de los docentes, incluimos además acertijos de la materia de estudios sociales que tienen relación con Educación Fiscal.

En el juego de "Somos equipo" tuvimos que modificar la voz original del juego. Así pues, sin tener un estudio de grabación, debimos improvisar con una laptop, un

micrófono semi profesional y un programa de edición de audio. Con nuestro propio “estudio de grabación” en las instalaciones del Ministerio de Hacienda, hicimos un casting de voces con varios niños hijos o familiares de empleados, hasta obtener la voz actual del juego con la mejor calidad de audio posible.

Dado que “Somos equipo” cuenta con un ranking, hemos destinado diversos premios para aquellos participantes que obtengan la mejor puntuación, dándoles la oportunidad a muchos niños y jóvenes de participar de manera divertida en la Educación Fiscal.

La sección de niños se completa con imágenes de las diferentes visitas escolares a RecreHacienda que se pueden ubicar de forma sencilla mediante un buscador. Así, al terminar las visitas les comunicamos a los profesores y a los alumnos que si tienen la oportunidad de acceder a Internet pueden encontrar numerosas fotos de su experiencia en nuestras instalaciones.



Escolares salvadoreños jugando a Memotest y Somos Equipo.

## Materiales didácticos

No hay duda de que los programas de educación fiscal requieren del desarrollo de materiales adicionales para los docentes y niños que les permitan interiorizar mejor los contenidos de Educación Fiscal.

Una de las mejores estrategias para la buena aceptación de los materiales didácticos es que sean sometidos a la aprobación de los Ministerios de Educación, dado que ellos tienen especialistas en el diseño de diversidad de materiales pedagógicos para todos los usos y edades.

En este sentido se han elaborado manuales de apoyo para docentes de nivel primario, tercer ciclo y nivel medio. Asimismo, se elaboraron dos materiales de capacitación: uno destinado a docentes de Primaria Básica y otro para docentes de Bachillerato. Los materiales han sido validados pedagógicamente por el MINED. Estos materiales de apoyo específicos sobre educación fiscal son fundamentales no sólo como orientación didáctica respecto de los contenidos, sino también para su articulación con el programa de estudios. Contar con material especialmente diseñado para los diferentes grados educativos permite extender la cobertura a destinatarios que no pueden asistir a las capacitaciones presenciales. Estos materiales contienen guías de lectura, materiales audiovisuales para uso en el aula, así como ejercicios prácticos de técnicas contables para docentes del Diplomado de Educación Fiscal, para que éstos puedan realizarse en sus clases utilizando técnicas pedagógicas en el abordaje de cada uno de los temas, sin perder de vista los ejes de la Educación Fiscal, sin los cuales estos materiales no tendrían más que un valor técnico.

Con el programa ya en marcha advertimos que la mayoría de niñas y niños de escuelas públicas que visitaban RecreHacienda no tenían acceso a computadoras, por lo que, si bien disfrutaban mucho con los videojuegos, no resultaba muy adecuado entregarles un CD con los mismos como recuerdo de la visita. Ante tal situación decidimos elaborar un juego de mesa similar al videojuego Memotest, en el cual los chicos podrían recortar las tarjetas y jugar sin necesidad de una computadora.

Para la elaboración de éste y otros materiales tuvimos algunas dificultades. No contábamos con el software de diseño gráfico necesario, ni con presupuesto para subcontratar a una empresa para que elaborara el material requerido. Ante esa situación nos vimos en la necesidad de diseñar nosotros mismos el juego de mesa, tomando los diseños de los videojuegos y creando los materiales necesarios, aprovechando los conocimientos de algunos de nuestros estudiantes de horas sociales sobre diseño y mercadeo.

Actualmente se ha elaborado otro juego de mesa inspirado en juegos de mesa tradicionales; el diseño nuevamente ha sido elaborado totalmente en la Unidad, quedando únicamente el gasto de la impresión del material como coste total del juego de mesa.



Manual de apoyo para el docente para el tercer ciclo y nivel medio.

## Conclusiones: logros y desafíos

El programa de Educación Fiscal en El Salvador se ha convertido en una nueva estrategia, cuyo objetivo no es la masa de contribuyentes, sino la totalidad de ciudadanos del país. Pretendemos obtener un cambio en la actitud ciudadana ante los tributos a través del conocimiento del sentido social de los impuestos, es decir, la importancia de tributar sabiendo en qué se invierten nuestros aportes al Estado.

Los programas de Educación Fiscal están expuestos a una serie de eventos desafortunados que muchas veces afectan la continuidad de los mismos; por ejemplo, los cambios de jefaturas en muchas Administraciones Tributarias traen consigo en muchas ocasiones el desconocimiento de los beneficios que aportan los programas de Educación Fiscal, lo que puede provocar que personal comprometido con el cambio histórico de toda nuestra América Latina hacia la construcción de una ciudadanía fiscal, se vea limitado en su acción. La falta de estabilidad para el personal asignado a este trabajo constituye otro elemento a vencer, dado que nos pretenden medir por el ingreso tributario que generemos, lo cual no es actualmente fácil de constatar, pues trabajamos en el cambio de conducta de la ciudadanía en relación al pago de tributos, creando conciencia para eliminar las acciones de evasión, elusión y contrabando y la toma de responsabilidad respecto a la recuperación y cuidado de los espacios públicos.

Nuestro programa es todavía muy joven, pero cuenta con unos pilares sólidos. Contamos con un importante respaldo dentro del Ministerio de Hacienda y con una Unidad específica que se dedica a tiempo completo a estos temas. Nuestros recursos humanos se refuerzan gracias al grupo de voluntarios docentes que desde dentro de nuestra institución nos apoyan en las diferentes capacitaciones y al acuerdo con la Universidad de El Salvador, para que sus alumnos realicen sus prácticas sociales en el programa de Educación Fiscal. RecreHacienda encarna el cambio que ha vivido nuestra institución. No hay que olvidar que es el primer espacio de juegos de su naturaleza en América Latina, que se encuentra de manera permanente en las instalaciones de un Ministerio de Hacienda. Estos elementos han permitido la permeabilidad de la Educación Fiscal en nuestra institución y que se institucionalice en muy poco tiempo.

Pero nuestro trabajo no tendría el impacto pedagógico deseado sin la sólida alianza que hemos forjado con el MINED, institución que desempeña un papel primordial en el Programa, dado que nos ha permitido la inclusión de temáticas fiscales dentro de los programas de estudio y nos ha facilitado el acceso a los centros educativos para traer niños en visitas de apoyo guiadas al espacio lúdico RecreHacienda.

Este proceso no hubiera sido posible sin el apoyo técnico del Departamento de Educación tributaria de la AFIP de Argentina canalizado y coordinado en el marco del programa EUROsocial Fiscalidad. Todos estos elementos, unidos a la creciente alianza con las municipalidades, han permitido que el programa de Educación Fiscal se haya convertido en política de Estado en El Salvador. Quedan, no obstante, importantes desafíos a corto, medio y largo plazo.

### Desafíos a corto plazo:

- Establecimiento de una alianza estratégica con la Secretaría de Inclusión Social;
- La inclusión de estudiantes de nivel Universitario en el Programa de Educación Fiscal;
- Formalizar la alianza con el Ministerio de Educación a través de la suscripción de un convenio de cooperación;
- Aprobación de una propuesta permanente de capacitación interna a empleados del Ministerio de Hacienda, que incluya entre otros tópicos lo relativo a la incidencia de los valores éticos y su práctica en el acercamiento de los ciudadanos para el cumpli-

miento voluntario de sus obligaciones tributarias y su implicación en la recaudación.

### Desafíos a medio plazo:

- Inclusión de las capacitaciones docentes en el plan de licenciatura, post grado y doctorado de Educación, que implementa desde 2010 el Ministerio de Educación;
- Revisión de Programas de estudio de los niveles de Media Técnica Contable y Asistencia Administrativa;
- Implementación de capacitaciones y seminarios en las Universidades del país, como primera medida de inclusión del sector de educación superior en el programa de Educación Fiscal.

### Desafíos a largo plazo:

- Crear un espacio de participación ciudadana para jóvenes, en donde se potencie tanto sus derechos como sus responsabilidades en el marco de su inserción en la vida productiva de El Salvador;
- Creación de un observatorio social del gasto público, como parte del componente de inclusión de sectores civiles del país, estudiantes, empresarios, medios de comunicación, entre otros;
- Fomentar ciudadanía modelo con una propuesta de inclusión social, convivencia comunitaria y fiscalidad responsable.

El programa de Educación Fiscal en El Salvador tiene muchas posibilidades de crecimiento en todas sus áreas de trabajo, nos sentimos sumamente comprometidos como equipo de trabajo con este cambio de cultura tan necesario en nuestro país. Cuando exponemos el tema de la educación fiscal aun frente a los mismos contribuyentes de esta Administración Tributaria o a nuestros compañeros de otras instituciones públicas del país, notamos rápidamente el resurgir de esos valores que tanto necesita nuestra sociedad. El trabajo que debemos realizar es enorme, y por ello es esencial contar con aliados que se unan a este esfuerzo por construir un país mejor, por ello es importante reconocer también el trabajo de quienes día a día hacen posible que la educación fiscal se convierta en una realidad.

La Educación Fiscal debe ser una Política de Estado, que permita su durabilidad en el tiempo, pues los impuestos, su administración y el papel que juegan en el financiamiento del gasto público no deben tener

un tiempo de aplicación limitado ni verse afectados por tendencias políticas, pues un gobierno inteligente siempre educará al pueblo concienciándole sobre un tema tan vital. Para países como el nuestro, esto representa un desafío, pues hasta el momento hemos pasado por un primer proceso de transición, que no sólo es difícil por el cambio de Gobierno, sino además por el momento económico que atravesamos y, sin embargo, sigue siendo bien recibido el tema a nivel nacional, lo cual nos da motivos para predecir un buen futuro para el Programa de Educación Fiscal.



Visita escolar al Ministerio de Hacienda.

Parte **III**

Experiencias de  
Educación Fiscal  
en el ámbito local





# La cultura tributaria y la construcción del Estado local: el caso de Bogotá 1990-2010

Carmenza Saldías Barreneche

Experta del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)

## Introducción

Hace más de tres lustros que se inició en Bogotá un proceso de construcción de ciudadanía y acuerdos ciudadanos que, mientras continúa, ha venido produciendo resultados y logros destacables que, en la mayoría de las ocasiones, pasan desapercibidos, porque forman parte de los factores intangibles del desarrollo.

Entre esos factores, merece destacar la denominada cultura tributaria (CT), que ayudó a arraigar en la conciencia y el comportamiento de la sociedad el deber de pagar impuestos, y a demostrar de manera reiterada a los actores políticos –movimientos y organizaciones, concejales y gobierno y también en cierta medida a los partidos<sup>1</sup> –, que cobrar los impuestos no solo no genera costes políticos como los que tradicionalmente se han señalado, sino que, por el contrario, puede generar réditos políticos además de beneficios sociales y económicos que no serían posibles en ausencia de las fuentes tributarias.

La CT también ha contribuido a la mejora continua del aparato público y de su capacidad para administrar y ejecutar los recursos públicos, en la medida en que se formuló desde sus inicios como una intervención que, por un lado, reclamaba a los ciudadanos el cumplimiento del deber de tributar y, por otro, demandaba del Gobierno de la ciudad una ética pública, de acuerdo con la cual asumía el deber de gastar e invertir adecuadamente los recursos públicos de la ciudad.

Pero las acciones e intervenciones relacionadas con la CT no han sido las mismas a lo largo del tiempo, ni este tema ha tenido el mismo énfasis en los cinco periodos de gobierno que han transcurrido desde que el concepto se introdujo en el quehacer de la hacienda pública distrital. Y las acciones han sido analizadas y criticadas

desde diversas perspectivas, mientras que el tema, en el marco de la educación fiscal, se viene consolidando en las administraciones tributarias de muchos países y de algunas ciudades, especialmente iberoamericanas.

El objetivo del presente documento es definir, describir y analizar las acciones y actuaciones de CT que las entidades del gobierno distrital han adelantado en este periodo, para tratar de establecer si existe alguna relación con el proceso de transformación de la ciudad tanto en lo que se refiere a sus inversiones en obras físicas como a los comportamientos sociales y económicos.

La ciudad está aún lejos de resolver sus problemas históricos –pobreza, informalidad y movilidad–; algunas actuaciones y acciones del presente no están dando los resultados previstos –empleo, educación–, y el futuro tiene todavía incertidumbres severas –autonomía, relaciones regionales–. Siendo así, es probable que las lecciones que es posible extraer de los años transcurridos ofrezcan respuestas para insistir en la conveniencia y oportunidad de fortalecer la ciudadanía y sus acuerdos sobre los temas esenciales y, entre estos, la CT parecería seguir siendo un instrumento de política necesaria y conveniente.

## La ciudad antes del estatuto orgánico

Al final de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa del siglo XX, la ciudad vivía una

<sup>1</sup> En el caso colombiano, a la decadencia de los partidos históricos –conservador y liberal–, apenas le ha acompañado el desarrollo de nuevas formaciones políticas y, al cabo de dos décadas de la reforma constitucional, prácticamente no existen partidos sino apenas grupos o movimientos de carácter predominantemente electoral.

aguda crisis que, además de las manifestaciones y problemas asociados a los debates y conflictos nacionales y a sus impactos sobre la población y las actividades económicas urbanas, se expresaba en diferentes dimensiones.

A nivel del gobierno, se acababa de iniciar la elección popular de Alcaldes, que entonces se realizaba para un periodo de dos años, lo que hacía poco eficaz su gestión, por el corto plazo que cubría. Para agravar la situación, el gobierno quedó en interinidad, por la investigación y posterior destitución del Alcalde del periodo 1990-1992<sup>2</sup>.

En términos fiscales, la escasez de los fondos públicos y la precariedad de la administración distrital eran lo usual y, de los pocos recursos recaudados, la mayor parte se dedicaba a funcionamiento, mientras que la inversión apenas era de carácter marginal. En particular, la estructura tributaria incluía un número cada vez mayor de impuestos, aunque referidos a universos muy pequeños y puntuales, cuando no a los mismos contribuyentes, lo que ponía de manifiesto la reducida capacidad de formación y mantenimiento de las bases de contribuyentes y de control y sanción sobre los mismos por parte de la administración local, lo cual facilitaba y animaba la elusión y la evasión.

A nivel social, la pobreza y la marginalidad caracterizaban la ciudad, que había pasado de cerca de 600.000 habitantes en 1950 a aproximadamente seis millones en 1990, crecimiento originado, en gran medida, por la migración campo-ciudad que se generó, entre otras razones, por el conflicto por la tierra –origen de la violencia en sus distintas etapas–, la “modernización” de la agricultura en algunas zonas del país y el modelo de urbanización promovido por el gobierno nacional. La precariedad institucional agravó las consecuencias de la llegada de continuos y crecientes flujos de población que, durante décadas, se asentaron en la ciudad, a la espera de obtener mejores condiciones de vida y oportunidades económicas.

En cuanto a la cohesión social, la ciudad registraba un déficit estructural, que se expresaba en el bajo sentido de pertenencia de sus habitantes, el escaso sentido de lo público y la poca atención y acatamiento a las normas de convivencia.

En términos económicos, la ciudad ya representaba cerca del 25 por ciento del PIB nacional, pero mante-

nía elevados niveles de desempleo y una alta tasa de informalidad, a pesar del dinamismo del mercado interno, al que contribuía una localización mediterránea que favoreció el desarrollo de una estructura productiva dedicada al autoabastecimiento pero escasamente integrada en la economía mundial.

En relación con las infraestructuras, tanto su cobertura como su calidad dejaban mucho que desear. Los servicios públicos, en general, apenas cubrían un tercio o, como mucho, la mitad de la ciudad; entre otras razones porque se limitaban a la ciudad formal, es decir, a los predios incluidos en el censo catastral. Las vías y el transporte eran uno de los temas más álgidos, tanto en modos como número de vías y de su estado, lo que no es difícil de entender considerando la escasez de recursos y la presión de gasto público que representaba el crecimiento desbordado y no planificado de la ciudad.

En síntesis, en el contexto de un país cerrado, tradicional y centralista, Bogotá representaba hasta entonces el centralismo, pero no había logrado reconstruir su propia identidad, perdida a lo largo del proceso de urbanización desenfrenado y caótico. Carecía además de líderes locales y de ciudadanía, los unos porque estaban ligados a los intereses nacionales y los otros a los intereses locales de sus lugares de origen.



*Imagen de Bogotá.*

En este entorno, se adelantó la reforma constitucional de 1991, que permitió incluir un artículo referido a la designación de Bogotá como Distrito Capital y a la obligación de expedir un estatuto orgánico para la

<sup>2</sup> Posteriormente, los altos tribunales anularon los juicios y sentencias dictadas contra el Alcalde y reconocieron como un error lo sucedido en este caso.

ciudad que le permitiera ser administrada con normativa y autoridades propias. El mencionado Estatuto fue adoptado por el Gobierno Nacional, por medio del Decreto Ley 1421 de 1993, ante la imposibilidad de tramitar el mismo en el Congreso de la República y en ejercicio de un artículo transitorio contemplado en la Constitución Política de 1991, en el cual se anticipó una solución para una situación similar a la que se había presentado a mediados del siglo XX, cuando se ordenó expedir una norma especial para la ciudad, sin que la misma llegara a concretarse.

## Las bases institucionales de la transformación<sup>3</sup>

En 1992 llegó al gobierno de la ciudad el Alcalde Jaime Castro, quien como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1990-1991, contribuyó a la introducción y aprobación de los artículos referidos a Bogotá. También sería decisivo en la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual gestionó ante el gobierno nacional, al tiempo que enfrentaba una precaria situación fiscal.

El Decreto Ley 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico de Bogotá (EOB) reformó el marco institucional del Distrito Capital en los siguientes aspectos:

- Asignó al Concejo funciones para moldear las instituciones formales;
- Suprimió la coadministración, que se mantuvo durante décadas, al restarle la potestad a los Concejales de elegir, designar o formar parte de las Juntas Directivas en entidades del Distrito. También les prohibió intervenir en asuntos que no les correspondan;
- Se implementó la descentralización, como herramienta de la gestión administrativa, encargando al sector central de los grandes temas de la ciudad y a las localidades (la ciudad se divide en 20 localidades) los temas específicos en el ámbito local;
- Introdujo la carrera administrativa como un mecanismo de despolitización en los nombramientos de servidores públicos y como elemento de profesionalización de la Administración Pública;
- Estableció importantes reformas de tipo impositivo: en el impuesto predial incorporó la liquidación por autoavalúo. En el impuesto de Industria y Comercio se paso a un régimen de liquidación bimestral. Tam-

bién dio potestad al Concejo para crear una sobretasa sobre la gasolina, para financiar temas de movilidad urbana. Determinó los criterios para la contribución por valorización, haciendo extensivos los costos a los ciudadanos que se benefician de obras públicas aledañas a sus predios. Finalmente, fijó un sistema de sanciones, basado en el Estatuto Tributario Nacional.

Con este conjunto de normas se esperaban resultados en dos planos. En primer lugar, se pretendía favorecer una reforma político-administrativa que generara un esquema de incentivos apropiado en las distintas ramas del poder público dentro de la ciudad, de tal forma que ciertas prácticas políticas –tales como el cabildeo o el clientelismo– se suprimieran en cierta medida de los procesos de toma de decisiones. En segundo lugar, el objetivo era proporcionar al Gobierno del Distrito las herramientas necesarias para salir de la crisis fiscal en que se encontraba y generar las condiciones a largo plazo que le permitiesen contar con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones y atender a la ciudadanía. Aunque se podría debatir acerca de los resultados, en general puede afirmarse, con alta probabilidad de acertar, que se logró la sostenibilidad de la ciudad en aspectos como los señalados y la gobernabilidad y gobernanza se han fortalecido relativamente. Después de 16 años de publicado no ha sufrido ninguna modificación, aunque se han presentado proyectos al Congreso, que no han sido tramitados.

Para enfrentar la precaria situación fiscal, la administración definió políticas de choque para la coyuntura –congelación del gasto, aplazamiento de pagos, etcétera– y otras de mayor alcance para las soluciones estructurales, entre éstas, el diseño y publicación del mencionado Estatuto. El resultado inicial de la aplicación de las normas tributarias del EOB –autoavalúo predial y carácter bimestral del Impuesto de Industria y Comercio– fue satisfactorio pero no era sostenible en sí mismo. Por un lado, porque el crecimiento en la recaudación atribuible al autoavalúo tendía a reducirse en el medio y largo plazo, por lo que se hacía necesario avanzar en la formación catastral para consolidar el sistema hacia el futuro, en particular su capacidad de control y sanción. Por otro lado, porque el crecimiento excepcional de los ingresos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en 1994 –cuando se recaudó el doble del año anterior, al cobrar casi dos ejercicios fiscales–, no se repetiría, por lo que era necesario avanzar en el diseño de nuevos mecanismos

<sup>3</sup> Las reformas de la época coincidieron, y estuvieron orientadas, por las estrategias generales del llamado Consenso de Washington. En el caso del EOB, podría afirmarse que es una reforma de segunda generación. Para una información más amplia sobre este aspecto, ver Saldías (2007).

para controlar la elevada elusión y evasión que aún presentaba este impuesto.

Finalmente, otras tareas complementarias, relativas a la eficiencia del gasto, la racionalización de la inversión y el manejo de fuentes crediticias y financieras apenas si avanzaron, entre otras razones, porque el periodo de gobierno era reducido (cerca de dos años) y éste se dedicó a las labores señaladas.

## Formar ciudad

La Administración Mockus (1995-1997) - Bromberg (1997) llegó al Gobierno con la intención de trabajar no sólo para sostener y potenciar los cambios en las instituciones formales, sino también para impulsar los cambios que se requerían en ciertos hábitos y comportamientos de tipo cultural, necesarios para generar proyectos de ciudad de largo plazo. De hecho, la propia campaña electoral de Antanas Mockus había tenido como idea central el cumplimiento de las normas y, entre estas, las tributarias y fiscales: "Todos Ponen" y "Recurso Público Recurso Sagrado" fueron las dos consignas más divulgadas y debatidas, las cuales se constituirían en la base de la estrategia fiscal del Plan de Desarrollo Formar Ciudad y de la política de cultura tributaria, que se propuso como eje central de la misma.

Después de analizar la situación fiscal de la ciudad y de poner en una perspectiva de largo plazo los déficits y demandas futuras necesarias para superar las carencias y limitaciones que exhibía el aparato distrital frente a las necesidades de la población y la economía, se formuló una estrategia financiera basada en el crecimiento sostenido de los ingresos propios de la ciudad, para la modernización y la inversión distrital.

Esta estrategia planteaba abiertamente que la ciudad debía recuperar la autonomía en la financiación de sus presupuestos, y que la misma dependía de su capacidad para tener control sobre sus propias fuentes - particularmente, de la tributaria-, de manera que representaran el mayor porcentaje de los recursos disponibles para garantizar un nivel adecuado de funcionamiento y de inversión del aparato distrital. La formulación de la estrategia también acogía una verdad conocida: dado el crecimiento constante de la población y la economía, y estando los tributos territoriales asociados directamente a estas variables reales, el comportamiento de la recaudación correspondien-

te debería tener una magnitud y tendencia proporcional y consecuente con el de dichas variables. Además, hacía explícito que el ingreso se destinaria a la modernización del aparato distrital -lo que comprendía profesionalización de la gestión distrital, reestructuración y reforma de las entidades distritales-, sin la cual la capacidad para administrar y ejecutar presupuestos crecientes y significativos no habría sido posible; y la inversión pública, que debía recibir la mayor parte de los recursos aportados por l@s ciudadan@s y agentes económicos, y realizarse con la debida eficiencia, objetivo que aún estaría por lograrse.

## El deber de tributar

Después de los resultados de la aplicación inicial de las normas del EOB, era claro que l@s ciudadan@s estaban en condiciones y disposición de cumplir sus obligaciones, y que las limitaciones de años anteriores parecían tener que ver más con la baja capacidad y voluntad del Gobierno y el Concejo para acudir a estas fuentes, lo que era coherente con el carácter clientelista que hasta entonces había predominado en las relaciones políticas en la ciudad.

La Administración Central presentó al Concejo Distrital, entre otros proyectos encaminados a fortalecer la administración y manejo de los impuestos distritales: la racionalización de la estructura tributaria, la incorporación de la sobretasa a la gasolina y el cobro de valorización por beneficio local. Igualmente, adelantó acciones de modernización en la instancia encargada de los tributos en la Secretaría de Hacienda, que incluyeron desde la ampliación y profesionalización de la plantilla de personal hasta la dotación y desarrollo de sistemas de información para el manejo de las bases de contribuyentes. Asimismo, realizó la inversión en formación y actualización catastral a través de la entidad encargada del tema en la administración distrital, necesaria para llegar a disponer de un inventario cercano a la realidad y de una alta capacidad de control sobre las transformaciones que permanentemente se registran como resultado del desarrollo y el crecimiento urbanos.

La cultura tributaria aparece como un capítulo de la cultura ciudadana que caracterizó el gobierno de Antanas Mockus entre 1995 y 1997, y su implementación estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda Distrital que, bajo dicha denominación inició un programa de

acciones y un estilo de comunicación que, hasta la fecha, permanecen, aunque cambian las acciones y el sentido de lo que se hace con ese nombre<sup>4</sup>. La definición original de este programa es:

*“conjunto de valores y principios que determinan las actitudes de los ciudadanos para que asuman el deber tributario y el conjunto de fortalezas institucionales de la administración para el cumplimiento efectivo de su función retributiva en el mejoramiento de las condiciones de vida y la construcción de ciudad” (Castaño, 2002).*

Esta definición comprende dos aspectos distintos. El primero evoca la noción de cultura ciudadana, es decir, actitudes de los ciudadanos frente al cumplimiento de la ley, en este caso las obligaciones tributarias. El segundo se refiere al conjunto de la administración: los funcionarios, su actitud, sus roles, sus formas de actuación. Aquí cultura tributaria no es una noción neutra (es lo que es), sino valorativa: debe ser. Se refiere a comportamientos y valoraciones que conducen a los miembros de un grupo social a autoimponerse, aceptar y administrar las obligaciones tributarias (Bromberg, 2010).

Por su parte, Paul Bromberg define cultura tributaria como el nombre asignado a un conjunto de acciones con pretensión de ser sistematizadas que se financian mediante presupuesto de inversión y que se diseñan con objetivos directos e impactos indirectos, con el fin de mejorar la disposición de un sistema político a aceptar voluntariamente la carga y los procedimientos de impuestos, tasas y contribuciones que se destinan a la provisión de bienes y servicios comunes o de bienes y servicios meritorios para el mismo sistema político que decide imponérselas.

En estos términos, la definición permitiría incluir en la CT, además, muchas de las acciones que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios adelantaron para promover y fomentar la cultura de pago oportuno, en un momento en que se empezaban a legalizar más de mil asentamientos de origen ilegal, que venían recibiendo el servicio de manera ilegal, por medios alternativos, o sencillamente carecían del mismo.

## El principio inspirador

La opción de financiar el desarrollo de la ciudad con la participación de la ciudadanía no es una idea nueva. Es una idea derivada de los ideales de la democracia liberal que, según define Salomón Kalmanovitz (2001) en “Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia”, significa:

*“El modelo democrático liberal básico idealizado podría ser el siguiente: una comunidad que alcanza a generar excedentes y que, en cambio de apropiarlos todos privadamente, decide imponerse tributos proporcionales a la riqueza de cada cual y con ellos organiza su seguridad, su salud, su educación, se dota de servicios públicos y construye las obras que lubrican el crecimiento de su riqueza... La asamblea de la comunidad decide sobre los tributos, controla a los ejecutores de las políticas y les impone un equilibrio fiscal... El Estado es... la gente organizada en donde todos contribuyen a financiar sus necesidades.”*

En este sentido, está claro que “el derecho a la ciudad” que en la modernidad otorgan las ciudades a sus ciudadan@s, esta precedido, o cuando menos es simultáneo, del “deber con la ciudad” que éstos tienen la posibilidad de ejercer para hacer posible el círculo virtuoso del desarrollo, a partir de la inversión pública destinada a la creación de mejores condiciones de vida. Es decir, el primer deber, asociado al ejercicio de la ciudadanía, sería el pago de los tributos.

El principio “todos ponen”, que haría posible el “todos toman”, determinaba una opción en materia de fines y una opción en materia de medios. En materia de fines llevaba a primar el patrimonio común y la distribución social de los beneficios logrados mediante la vida económica y cultural de la ciudad. En materia de medios, se daba preferencia a aquellos que estimulan la participación, la responsabilidad compartida, la opción por la cooperación y la exigencia de que se aporte según la especialidad y la capacidad. De allí que la CT implicara para la Administración Distrital asumir un compromiso decidido con la transparencia y la eficiencia en el gasto público, sin lo cual la ciudadanía perdería rápidamente la motivación para modificar sus viejas apreciaciones y comportamientos sobre los asuntos tributarios.

<sup>4</sup> Este programa ha tenido discontinuidades desde entonces. Los siguientes alcaldes y los secretarios de Hacienda han conservado parte del discurso del tema tributario que comenzó en ese momento en la ciudad, excepto el Alcalde Luis Eduardo Garzón, quien durante su campaña esgrimió el discurso anti tributario convencional.

Tal como se señalaba en la estrategia fiscal, se abordó prioritariamente el debate sobre la desatención estructural del mantenimiento, que no existía como rubro presupuestal ni estaba presente en las estimaciones de gastos, y solo se realizaba de manera marginal, cuando quedaban recursos o el problema era ineludible. Las labores de mantenimiento y sostenibilidad de la ciudad suelen pasar desapercibidas: no captan la atención de los políticos, que ven más rentable ofrecer nuevas obras, ni la atención de l@s ciudadan@s que notan con más facilidad los socavones en la calles que la falta de baches. El deseo de permanente innovación e inversión oculta los desafíos de la labor de mantenimiento, que es bastante desagradecida, pero que debería ser rutinaria, porque de no hacerse, se incurre en costos enormes.

Al estar ocultos los desafíos del mantenimiento y la sostenibilidad, se ignora la importancia de uno de los principales propósitos de la tributación: sostener los gastos de funcionamiento de la administración y de mantenimiento de la ciudad. Solo en la medida en que tales recursos estén disponibles, la ciudad tendrá quien la administre, y deseablemente, quien la gobierne, y podrá asegurar que los bienes públicos que se han obtenido no se deterioren.

A tal efecto, se plantearon y realizaron acciones tales como proponer la aprobación de la sobretasa a la gasolina, destinada exclusivamente al mantenimiento de la malla vial, uno de los problemas más severos de la ciudad. Sin embargo, este planteamiento no fue compartido por el Concejo Distrital que, si bien adoptó la fuente, la destinó mayoritariamente a las nuevas inversiones en transporte masivo. De esta manera se perdió una de las mejores oportunidades para haber recuperado la red vial, antes de entrar a hacer las inversiones en los nuevos medios de transporte, que por lo demás cuentan con fuentes propias y más pertinentes, como la valorización.

Pero además de aportar los recursos para el mantenimiento de la ciudad, el pago de impuestos permite hacer nuevas inversiones y generar bienes que todos los ciudadanos pueden disfrutar libremente. Al pa-

gar impuestos l@s ciudadan@s están financiando la infraestructura y servicios que necesitan y que solo a través del Estado pueden obtener. Si bien esta no era la costumbre, en una ciudad donde pocos pagaban y lo que se pagaba apenas alcanzaba para pagar el funcionamiento de un aparato público con severas limitaciones<sup>5</sup>, cuando fue posible captar los ingresos tributarios proporcionales al tamaño de la población y economía de la ciudad, las inversiones empezaron a verse: por ejemplo, el Sistema de Transporte Público Masivo de la Ciudad (TransMilenio), los colegios, las bibliotecas, el aumento en la disposición y dotación de espacio público y parques. Además, el pago cada vez más generalizado de servicios públicos permitió disponer de los recursos para invertir en estas infraestructuras hasta tener, como ocurre actualmente, prácticamente toda la ciudad cubierta por las redes de servicios domiciliarios.



*TransMilenio, Sistema de Transporte Público Masivo de Bogotá.*

También ha sido posible realizar un tipo de inversión que es menos visible que la de infraestructura física, pero que es igualmente fundamental. Se trata de la inversión dirigida a garantizar unos mínimos básicos en salud, educación y servicios para cada miembro de la sociedad, tanto para quienes estarían en total desamparo sin tales garantías, como para quienes por cualquier motivo pudieran llegar a estarlo. La ampliación progresiva de la cobertura de la educación<sup>6</sup> pública y

<sup>5</sup>En aquella época, Bogotá se regía por normas prácticamente idénticas a las que regían para los demás municipios del país, a pesar de ser estructuralmente distinta. Además, siendo el Alcalde de la ciudad elegido por el Presidente de la República, el aparato distrital formaba parte del botín burocrático que se distribuía según las necesidades e intereses de la nación, con lo cual los intereses de la ciudad estuvieron ignorados durante décadas...

<sup>6</sup>Es necesario mencionar que, en los sectores de educación y salud, el Gobierno Nacional suele reclamar los logros como propios aunque, al menos en el caso de Bogotá, una parte importante de los gastos en estos sectores deben ser costeados por el Gobierno Distrital con recursos propios, lo que claramente indica que las transferencias no son suficientes y que los resultados se explican por factores que van más allá de éstas y de la política nacional que representan.

su carácter gratuito han sido logros destacados en los últimos años, así como la cobertura de salud pública, y la atención creciente a los grupos de población más vulnerables: niñ@s, jóvenes, mujeres gestantes y lactantes, adult@s mayores, población con discapacidades, desempleados, entre otras.

Un uso de la tributación, aún no logrado en el caso de Bogotá, es hacer posible que exista un bien público fundamental: un colchón para la sociedad entera que asegure que quienes estén o lleguen a estar en situación de vulnerabilidad no queden por debajo de un nivel de vida aceptable. Pero generar ahorro y reservar recursos para atender a las pensiones futuras, es algo que aún no está incorporado en la cultura institucional. En parte, por las demandas acumuladas que ejercen una presión excesiva y permanente sobre el gasto, pero también porque el sentido del corto plazo predomina en la gestión pública.

En su sentido esencial, la tributación es un mecanismo idóneo para la redistribución de la riqueza, al hacer inversiones que garantizan unos mínimos para todos en la sociedad. A través del pago de impuestos se corrigen en alguna medida las grandes desigualdades, se disminuye la brecha entre los más y los menos favorecidos cuando se logra que parte de los ingresos de los primeros se destine, a través del pago de impuestos, a corregir las carencias de los segundos, cuando los dineros públicos se convierten en inversión social. Esta función redistributiva de la tributación puede justificarse por un ideal de justicia. Quienes han venido al mundo en desventaja, quienes viven en extrema pobreza y carecen de medios para acceder a servicios de salud o a una adecuada nutrición o educación, tienen el derecho inalienable a unas mínimas condiciones de vida. Que la tributación sea un sistema de solidaridad sin sesgos ideológicos ni personales es admirable. Que uno mismo no vea los resultados de su aporte no quiere decir que éste no tenga efecto. Pero no ver el impacto de los propios tributos puede incrementar la tentación de no pagarlos y, de este modo, de usar y disfrutar los bienes públicos de la ciudad sin contribuir.

En síntesis, una estructura tributaria que capta adecuadamente los ingresos provenientes de las dinámicas social y económica, en particular a través de la política de suelo en un entorno regional, contribuye a acortar la brecha fiscal entre el tamaño de las demandas y los recursos disponibles para atenderlas, en un tiempo dado. En este sentido, la formación de ciudadanía permite garantizar la inversión suficiente para resolver las grandes desigualdades sociales y desequilibrios, pro-

ducto de la escasez de recursos de épocas anteriores, y desarrollar el principio de la solidaridad entre clases y la prioridad en la atención a los sectores tradicionalmente desprotegidos, con lo cual las políticas del “derecho a la ciudad” pueden pasar de la retórica a la realidad.

## El proyecto de cultura tributaria

El diagnóstico realizado en 1995 sobre diversos aspectos de la cultura ciudadana indicaba que, entre los principales problemas estaban: la existencia de desarrollos muy precarios en la definición y establecimiento de reglas de convivencia urbana, la falta de reconocimiento ciudadano de espacios y contextos de interacción, la ausencia de espacios de coordinación interinstitucional, el distanciamiento de las instituciones con la comunidad, la percepción distorsionada de lo que significa ser ciudadan@ y ser contribuyente, y las inadecuadas políticas de ejecución de planes, proyectos y obras, entre otros. En relación con las conductas de evasión y elusión tributaria frente al Sistema Tributario Distrital, se señalaba que estaban determinadas por: la apreciación del tributo como una obligación unilateral por parte de l@s ciudadan@s, el desconocimiento de su carácter retributivo y redistributivo así como de la implicación de la dinámica tributaria sobre el comportamiento del patrimonio colectivo, la resistencia a asumir el cumplimiento de los deberes tributarios y, para la mayoría, la asociación exclusiva de la noción de tributo con el pago de los impuestos, ignorando otras formas de contribución al desarrollo colectivo de la ciudad, como el respeto de lo público.

Frente a esta problemática, en la Secretaría de Hacienda del Distrito (SHD) se formuló el proyecto de Cultura Tributaria (1996), encaminado a transformar las percepciones ciudadanas y crear conciencia tributaria, con impacto en la recaudación. El proyecto se sustentó en tres premisas:

- Para lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias se necesita de la sensibilización y estrategias de comunicación, la descentralización de la administración fiscal y la participación de los principales actores económicos del proceso tributario;
- La educación garantiza cambios que perduran y se convierten en usos y costumbres sociales;
- La comunicación facilita los procesos de orientación y capacitación a gran escala, de manera ágil y oportuna.



Alcaldía de Bogotá. Foto: Juan Manuel Pérez.

A partir del desarrollo del conjunto de acciones contempladas en el proyecto, se buscó “formar al ciudadano actual y futuro, así como a los servidores públicos, sobre los derechos y deberes en el cumplimiento de su obligación tributaria”. Los objetivos centrales eran:

- Sensibilizar al ciudadano común y corriente, al contribuyente, al servidor público y a la comunidad educativa;
- Formar a niñ@s y jóvenes creando módulos educativos en los que se enseñen los deberes y los derechos en el pago del tributo;
- Orientar a los actores socioeconómicos del tributo a través de la prestación de un servicio óptimo, simplificando procesos y trámites por medio de la sistematización de los mismos;

El proyecto se planteó las siguientes estrategias:

- Descentralización de la administración tributaria: nueva dinámica de atención al contribuyente y servicio al público y acercar la administración al ciudadano.
- Creación de espacios de educación ciudadana y de servicio al público: acción reeducadora que busca identificar lugares comunes que llevan a transformar

valores como identidad, pertenencia, compromiso, solidaridad, transparencia y eficacia;

- Comunicaciones: intervenir cultural, pedagógica y educativamente en los comportamientos humanos;
- Coordinación interinstitucional: trabajar coordinadamente entre entidades distritales y nacionales para ejercer la acción reeducadora;
- Investigación: identificación de la problemática ciudadana asociada con el cumplimiento de las obligaciones tributarias y en la evaluación del impacto de las acciones reeducadoras para formular un marco de política tributaria adecuada.

### ***Acciones de cultura tributaria***

A lo largo de los últimos cinco periodos de gobierno (1992-2007), y pesar de las fluctuaciones y variaciones en la manera de abordar el tema, parece haberse conservado el propósito de la sostenibilidad fiscal asociada a la dinámica creciente de la recaudación. Lo anterior se corrobora al observar que las acciones que incrementan la recaudación, el control a la eva-

sión, etcétera, permanecen y las buenas prácticas se acumulan en el tiempo (Bromberg et al, 2010):

*“Y si bien en una encuesta realizada por Fedesarrollo en 2002 por encargo de la SHD los bogotanos decían que la SHD<sup>7</sup> era “muy dura”, no ha habido ningún candidato con opción que prometa durante su campaña acabar con el monstruo que oprime a los bogotanos cobrándoles impuestos. Más bien, han propuesto en la estrategia del Plan de Desarrollo que continuarán o se inventarán nuevas maneras de actuar contra la evasión y la elusión.*

*Algunos alcaldes han sido más osados que otros, en particular Castro y Mockus, aunque con espíritu distinto. En los gobiernos de Mockus el término cultura tributaria y su padre, cultura ciudadana, son empleados ampliamente. En los otros no. En todos existen diferentes tratamientos al concepto, lo que quiere decir que incorporan dentro de cultura tributaria acciones que no se acogerían bien al término “voluntario”, propio de la definición que hemos elegido. Es más, es usual la confusión entre pago oportuno –dentro de las fechas estipuladas– y pago voluntario, este último en el sentido de nuestra definición, es decir, aquellos que dicen o sienten que pagan más por deber social o moral que por temor a la sanción. En varios documentos se lee que “voluntario” y “oportuno” son considerados sinónimos para el efecto, lo que genera confusiones sobre los discursos que sustentan la inversión y las acciones de cultura tributaria”.*

En el estudio del tema realizado recientemente por Bromberg y Cubillos, fundamentado en la revisión de documentos y trabajos de la propia SHD, se sintetizan las acciones realizadas sobre la CT en cada periodo de gobierno. De acuerdo con su lectura, en el periodo de Jaime Castro (1992-1994) el término CT no existe, aunque durante el mismo se tramitó la reforma tributaria autorizada por el EOB, en un ambiente contrario a la misma. El mayor esfuerzo de la Secretaria de Hacienda se dedicó a implementar tal reforma, en particular a facilitar las condiciones de pago, realizando el primer convenio con el sector bancario para disponer de sus cajeros como puntos de pago. Como resultado de la gestión tributaria y administrativa de este periodo, la recaudación de impuestos creció de manera significativa entre 1993 y 1994, en particular el predial, por el crecimiento del

número de contribuyentes, y el ICA, por el cambio en el periodo de pago.

En el periodo de Antanas Mockus (1995-1997) y Bromberg (1997), nace la idea sobre la Cultura Tributaria, concretamente en la Secretaría de Hacienda, que se basó en dos de las ideas centrales de la campaña a la Alcaldía de Mockus –“Todos ponen” y “Recurso Publico, recurso sagrado”–, aunque este capítulo de la cultura ciudadana no fue apropiado de manera decidida por el Alcalde. El tema se manejó desde una oficina asesora de la Secretaría de Hacienda y estuvo vigente durante cinco años. Los objetivos principales se enfocaban a la sensibilización de la ciudadanía, los actores socioeconómicos, las entidades públicas y los mismos funcionarios en el cumplimiento de los deberes tributarios; a la orientación elemental y técnica en los aspectos fundamentales de las normas y procedimientos tributarios y a la formación de niños y jóvenes en principios y valores que consoliden una nueva percepción del tributo.

Las acciones adelantadas para implantar y desarrollar una CT entre los distintos agentes fueron muy variadas. Por considerar que la integralidad forma parte del éxito o fracaso de este tipo de intervenciones, conviene relacionar en detalle las acciones:

- Normativas: se tramitó la racionalización tributaria, para mejorar las condiciones de los tributos y la estructura tributaria en general. Asimismo, se compilaron y publicaron las normas tributarias vigentes para la ciudad;
- Administrativas: se adelantó una intensa labor de reestructuración de la Secretaria de Hacienda y, en especial, de la Dirección de Impuestos, encaminada a agilizar los procedimientos, mejorar los esquemas de servicio al contribuyente y de orientación para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, expedir y aplicar los manuales de procesos, rediseñar los formularios para el pago de impuestos y mejorar el sistema de distribución, ampliar el número de las oficinas bancarias para recepción de declaraciones y pagos, realizar giras tributarias, desconcentración de servicios en 14 CADE, utilización de kioscos multimedia, implantación de un sistema de audio respuesta, y evacuación del 98 por ciento de las solicitudes de devolución y/o compensación pendientes y radicadas;
- Sistemas de información: se inició el proceso de sistematización de la recaudación, con la implantación

<sup>7</sup> Entre los documentos se mencionan memorias de la entidad en cada periodo y los trabajos sobre el tema realizados por la autora en 2007 y 2008.

de un nuevo sistema de procesamiento de la información tributaria. Se realizó el montaje y puesta en funcionamiento del sistema de lectura óptica de caracteres y administración de imágenes. Se estableció la cuenta corriente de contribuyentes en funcionamiento con información del año 1993 y anteriores, y de 1994-1997. Asimismo, se adelantó el proceso de saneamiento de la información inconsistente;

- Sistemas de comunicación entre la ciudadanía y la administración tributaria: se establecieron y fortalecieron los canales de comunicación, con la ampliación de los servicios de orientación (giras, puntos de información, ferias, conferencias), sensibilización en el sistema educativo, mejoramiento de los procesos y capacitación de servidores públicos de cartera;
- Incorporación de la red bancaria al sistema tributario: entre 1994 y 1997 se incrementó en un 32 por ciento el número de oficinas bancarias en las cuales los contribuyentes pueden cumplir con sus obligaciones tributarias;
- Consolidación de la base de contribuyentes, control de la evasión y la elusión y gestión para la recuperación de la cartera de deudas.



Ciclovía, Bogotá.

No debe olvidarse que, desde la formulación inicial, la gestión tributaria se acompañó de un compromiso de gestión fiscal, del cual dependían en buena medida tanto la legitimidad de la exigencia del pago de tribu-

tos como la sostenibilidad de la situación financiera de la administración distrital. En este sentido, las acciones propiamente tributarias se complementaron con otras actividades y labores dirigidas a fortalecer estructuralmente la Secretaría de Hacienda en todos sus aspectos: presupuestal, de tesorería y contable, al igual que a mejorar la capacidad de programación, asignación, seguimiento y evaluación de la inversión pública, conjuntamente con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y en el marco del fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera de la administración distrital. Las acciones complementarias de carácter presupuestal se constituyeron en una buena oportunidad para incidir relativamente en el mejoramiento de la capacidad de elaborar, programar y evaluar el mismo en el conjunto de entidades distritales.

El gobierno de Enrique Peñalosa no era afín a la idea de cultura ciudadana, que era creación del gobierno anterior, lo que se confirma con la ausencia del término mismo en el tema tributario de los objetivos de su Plan de Desarrollo. Sin embargo, dentro de la SHD la oficina de cultura tributaria se apoyó y reforzó –sus acciones quedaron enmarcadas en el objetivo “mejoramiento del servicio al contribuyente” –, para adelantar actividades de formación, información y seguimiento en diversas comunidades de la ciudad, realización y emisión de las campañas publicitarias de divulgación de las fechas de vencimiento establecidas en el calendario tributario, desarrollo de programas de actualización tributaria para contribuyentes y funcionarios de la SHD y producción y entrega de productos impresos de comunicación relativos al tema tributario.

En el segundo periodo de gobierno de Antanas Mockus (2001-2003) fue evidente el énfasis dado a la CT en el Plan de Desarrollo, en particular, en el programa denominado “Aportar de buena gana”, que era una alusión explícita a la cultura tributaria. Sin embargo, la SHD suprimió la oficina de cultura tributaria, entre otras razones, para atender las disposiciones de la Ley 617 o de ajuste fiscal de las entidades territoriales<sup>8</sup>, incluyendo los objetivos correspondientes en las actividades de gestión de la Secretaría. En el informe de acciones y logros de esta entidad apenas una frase se refiere a la cultura tributaria, “(...) los impuestos son la forma más importante de solidaridad”, y si bien se menciona que el gran desafío en el

<sup>8</sup> Conviene anotar que esta ley ignoró las reformas estructurales y los logros fiscales y administrativos obtenidos por la Administración Distrital entre 1993-1997 y que habían incluido ajustes en el tamaño y la composición de la estructura administrativa y de la plantilla de personal, el aumento del nivel de recaudación, el saneamiento fiscal de la administración y las empresas de servicios públicos, la mejora financiera y presupuestal, reconocidos por el sistema financiero nacional e internacional, privado y multilateral. Sin embargo, también está claro que la severidad del ajuste que se impuso en 2001 se explica, adicionalmente, por la precaria situación fiscal y financiera que dejó el gobierno anterior.

ámbito de la CT consiste en concienciar a la ciudadanía sobre el papel de los tributos en el financiamiento de las necesidades de bienes y servicios de la población, y en particular de la importancia de los mismos en la redistribución del ingreso y la riqueza, como condición necesaria para la construcción de justicia social, el lenguaje utilizado en la relación de logros no corresponde tanto a la cultura tributaria como a una entidad de fiscalización y cobro de tributos: “acciones para recuperar la cartera morosa y corregir a los contribuyentes omisos e inexactos”. En todo caso, la CT estuvo presente desde la comunicación del Alcalde con la ciudadanía, para presentar y debatir intensamente sobre sus múltiples proyectos de reforma tributaria, y en especial al establecer el 110 por ciento<sup>9</sup>, acción que buscaba demostrar ante el Concejo Distrital la disposición voluntaria al pago de impuesto por parte de la ciudadanía, ante la negación reiterada del Concejo a los proyectos de ajuste tributario presentados por el Alcalde.

También debe mencionarse que, en este periodo de gobierno, se introdujo expresamente el objetivo de Productividad en el Plan de Desarrollo, el cual dio origen a acciones en dos dimensiones: de un lado, las relaciones con el sector productivo y, de otro, las relaciones en el plano regional. Aunque las actividades contempladas en este objetivo no se referían directamente a la CT, sí lo hacían a la cultura de la legalidad y su relación con la productividad, lo cual era una clara derivación económica de las lecturas ciudadana y tributarias de la propuesta de cambio cultural de Antanas Mockus. La gestión de este objetivo estuvo a cargo de una Consejería del Alcalde Mayor, desde donde se coordinaron las gestiones y actividades encaminadas a arraigar y consolidar los comportamientos y hábitos económicos en la perspectiva productiva y competitiva entre la población en general y estudiantil en particular, los empresarios en su heterogeneidad y el propio aparato público, por medio de decisiones e intervenciones decididamente favorables a la búsqueda de eficiencia y transparencia.

En el periodo de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) la idea de cultura tributaria fue iniciativa de la SHD y el DAPD y no del despacho del alcalde. La SHD adelantó, bajo el nombre de “Pacto por el tesoro”, el programa de cultura tributaria, que retornó a la fisonomía de sus primeros cinco años, aunque no se creó una oficina con personal de planta sino que se contrató un equipo

de trabajo en el marco de un proyecto de inversión. En contraste con el lenguaje institucional del periodo inmediatamente anterior, en vez de controlar a los evasores, se hicieron “Arreglos a Morosos”. El propósito de este periodo fue la consolidación de la cultura tributaria, por medio de estrategias educativas dirigidas “a los ciudadanos y no sólo a los contribuyentes”. Para realizar este propósito se creó el proyecto Pacto por el tesoro: el deber de dar, el derecho a recibir, que tenía “un fuerte componente pedagógico”. Entre las acciones adelantadas, se destacan las visitas a colegios públicos enmarcadas en una estrategia contra el vandalismo en los colegios recuperados en el programa de remodelación de la Secretaría de Educación SED, que incluían representaciones de teatro y otras modalidades similares a las promovidas durante los primeros cinco años de vigencia de la idea. Asimismo, se diseñaron instrumentos pedagógicos (cartillas, juegos, etcétera) y se realizó un convenio con la SED para promover la inclusión del tema tributario en los PEI.

En relación con el 110% –conocido como impuesto voluntario–, perdió su lugar en la gestión de la Secretaría de Hacienda y la comunicación del alcalde a través de los medios, y quedó limitado a la comunicación incidental en los recordatorios de los vencimientos y mediante los formularios impresos, que dejaron de incluir la lista de proyectos financiables. El argumento para tal abandono es que la contribución del 10 por ciento de la recaudación resultó marginal y ya había llegado a su límite.

Por su parte, el DAPD llevó a cabo una gestión intensa relacionada con el debate y aprobación de la participación de plusvalía –que ocurrió a finales del gobierno de Antanas Mockus–, la cual se realizó de manera simultánea con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, y cuya implementación se dio en el gobierno de Luis Eduardo Garzón. En la preparación del ambiente para la incorporación de la plusvalía en la estructura tributaria distrital, se realizaron actividades de sensibilización, formación y divulgación, entre la ciudadanía, los Concejales y sus asesores, y los gremios y empresas del sector de la construcción, que adoptaron el enfoque y los instrumentos de la CT. De especial importancia fueron la labor pedagógica realizada conjuntamente con el Instituto Lincoln para la sensibilización y formación de opinión calificada sobre este instrumento tributario, así como la labor ejecuta-

<sup>9</sup> Acción 110 con Bogotá: opción de aportar 10 por ciento adicional al monto del impuesto debido, seleccionando la opción de un formulario pre-diligenciado que se hacía llegar a los contribuyentes. Inicialmente, el formulario incluyó un listado de sectores prioritarios para que el contribuyente señalara la opción de inversión a donde se debía ir su aporte.

da con el apoyo de equipos interdisciplinarios de la Universidad Nacional para la realización de actividades de formación en una “cultura de la urbanización”, para divulgar y diseñar los instrumentos de planificación y gestión necesarios para el ordenamiento territorial, entre otros, el sistema de cargas y beneficios que administra las contribuciones referidas al desarrollo urbano. Adicionalmente, la labor de legalización y mejoramiento de barrios conllevó, de hecho, la inserción de miles de propietarios de viviendas en la legalidad y la formalidad relativa, que entre otras se expresaba en la posibilidad de acceder a las conexiones de servicios públicos y a las inversiones públicas en general, pero que también significaba asumir el deber de cancelar las tarifas de los servicios y pagar los tributos conforme al estrato y el consumo registrado en cada caso. De esta manera, se pone en evidencia la diversidad de acciones posibles en el campo de una cultura de la urbanización, asociada estructuralmente a la CT.

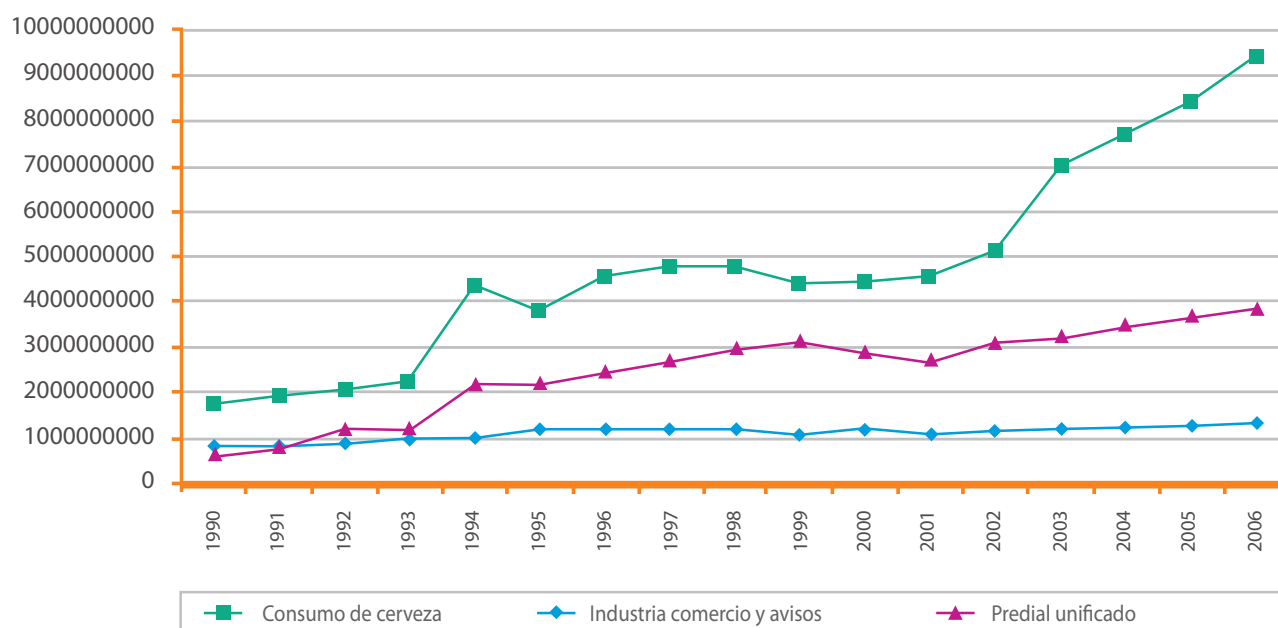
### Resultados de cultura tributaria

A lo largo de 15 años, a pesar de las diferencias en los distintos periodos de gobierno en el énfasis y las acciones de CT, los logros y avances han sido signifi-

cativos. Los logros iniciales de crecimiento sostenido de los ingresos tributarios entre 1994-1997 (Gráfico 1), construyeron las bases de una sólida estructura financiera soportada en el comportamiento de los ingresos tributarios, que han registrado un crecimiento permanente, explicado por la reducción de la evasión y la elusión tributarias y por la capacidad creciente de la administración para captar fiscalmente el producto del incremento poblacional y económico de la ciudad. En este sentido, el resultado es radicalmente distinto al de la nación, cuyos comportamientos tributarios están asociados a la realización prácticamente anual de reformas tributarias, en las que no solo se incorporan nuevos impuestos sino que además se modifican las condiciones de los existentes<sup>10</sup>. En el caso de Bogotá, excepto por la sobretasa a la gasolina en 1995 y la plusvalía en 2003 –esta última para gravar un segmento de contribuyentes nuevo–, no ha habido aumento de los impuestos ni una revisión permanente de la estructura tributaria. Es decir, que la administración distrital habría logrado una relativa estabilidad de sus reglas impositivas con las ventajas que esta situación representa para los inversionistas y agentes económicos.

En la actualidad, el censo de contribuyentes se acerca al universo efectivo, lo que expresa el desarrollo de un comportamiento de los contribuyentes clara-

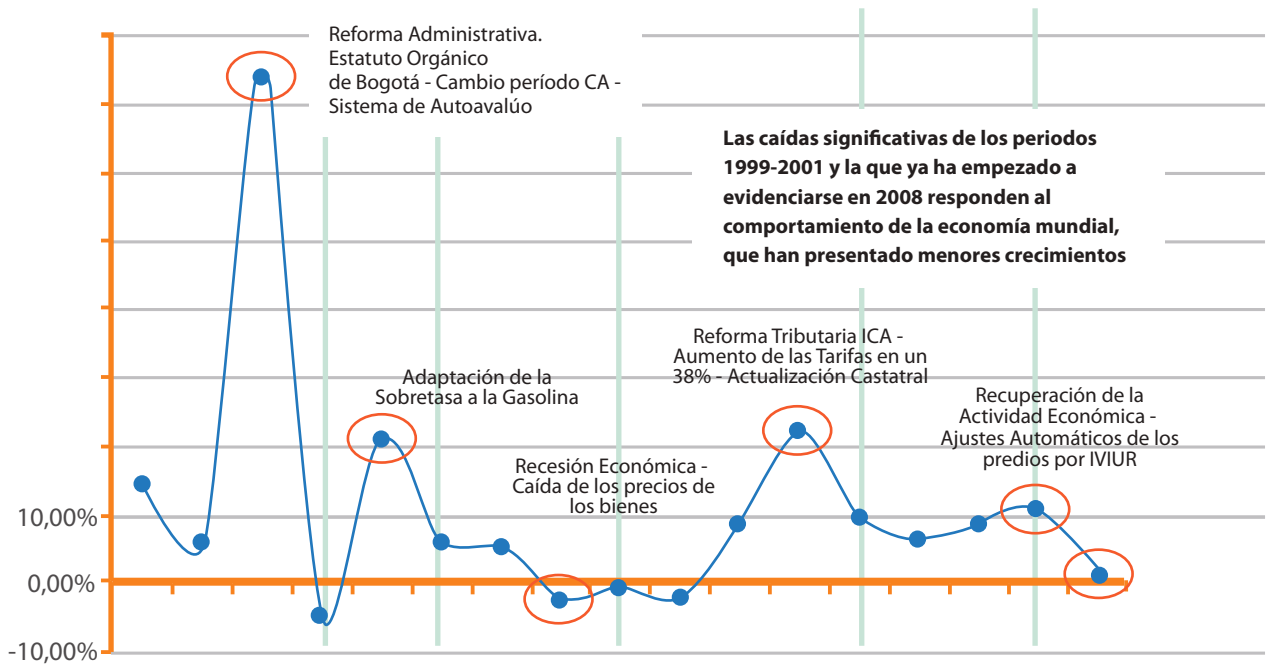
Gráfico 1. Evolución de impuestos de mayor participación (1990 –2006)



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital, 2009.

<sup>10</sup>A este respecto, es evidente el escaso margen tributario que ha dejado la Nación a las entidades territoriales, debido a la necesidad permanente de incremento de la recaudación nacional para financiar su déficit presupuestal y fiscal, que se ha vuelto permanente y creciente. Lo anterior explica por qué, después de casi 20 años de publicada la CP 1991, no se ha tramitado ninguna reforma a la estructura tributaria territorial, a pesar del evidente aumento de las competencias y responsabilidades de estas entidades.

### Gráfico 2. Crecimiento real de los ingresos tributarios



En los últimos 4 años el crecimiento real de los ingresos tributarios ha sido de un 7,05% de promedio anual

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital, 2009.

mente distinto al tradicional, que era proclive a la elusión y la evasión. En consecuencia, cada vez hay una mejor capacidad de proyectar los ingresos tributarios, que han estado cercanos al 100 por cien a lo largo del periodo, cuando no han resultado superiores (gráfico 2).

A este resultado contribuyeron, inicialmente, el aumento progresivo en el censo de contribuyentes del impuesto predial, incentivados por las facilidades del autoavalúo y en respuesta voluntaria al llamamiento de la administración y, posteriormente, la formación catastral universal y los modelos de actualización, lo que ha permitido tener un control elevado de la recaudación asociada al desarrollo urbano. En cuanto al incremento en el impuesto de Industria y comercio, su crecimiento ha estado asociado a la dinámica económica y a la labor de control ejercida conjuntamente por la Secretaría de Hacienda, a través de mecanismos de renta presuntiva y retención en la fuente para pequeños comerciantes, y el Ministerio de Hacienda con la DIAN, interesados en garantizar un pago amplio del comercio de la ciudad, que puede representar el 50 por ciento del nacional. También se debe considerar el aumento de la recaudación atribuible a nuevos tributos, como la sobretasa a la gasolina y, más recientemente, la plusvalía, aunque esta última fuente debe analizarse en periodos am-

plios de tiempo que permitan captar las dinámicas derivadas de procesos de renovación urbana.

El fortalecimiento de la administración distrital en el manejo de sus fuentes tributarias permitió modificar sustancialmente la manera de financiar las inversiones distritales: mientras que en 1991 solo el 24 por ciento de la inversión se financiaba con ahorro corriente, en 1996 los recursos propios alcanzaron el 93 por ciento de la inversión y, en promedio en el periodo, cerca del 70 por ciento de la inversión pública de la ciudad ha sido financiada con sus ingresos corrientes, lo que define una situación de seguridad y solidez muy relevante.

En consecuencia, con la mejora progresiva de la calidad fiscal y financiera de la ciudad, la Secretaría de Hacienda tramitó las calificaciones nacionales internacionales de riesgo con Standard and Poor's (noviembre de 1996) que le fue otorgada en grado de inversión -Deuda Externa BBB-, y con Duff and Phelps Co. (agosto de 1997) que le otorgó la calificación de BBB en Riesgo Internacional, además de las calificaciones nacionales con Duff and Phelps Colombia (diciembre de 1996) para las finanzas de la administración y emisiones de bonos. El propósito de las calificaciones internacionales era iniciar una historia de crédito que le permitiera a la ciudad aprovechar su salud financiera

para utilizar las fuentes internacionales, que ofrecen mejores condiciones de monto, tasa y plazo que las que se podrían obtener en el mercado nacional, y en mejores condiciones progresivamente, en el mediano y largo plazo, a medida que su buen desempeño se tradujera en un largo plazo conveniente para contemplar la financiación de grandes inversiones para la ciudad. Las calificaciones de riesgo fueron una demostración suficiente de la calidad fiscal lograda por la ciudad, de la estrecha relación entre el tamaño fiscal de la administración y el potencial de la ciudad, del fuerte control de las fuentes tributarias y la seriedad de la administración hacendaria de la ciudad, todo lo cual representaba una oportunidad de mejorar su nivel de inversión con base en recursos de crédito. La confirmación de esta oportunidad ocurrió al salir a gestionar los créditos sindicados en 1996 y 1997, primeros que tramitaba una ciudad en el sistema financiero, que fueron otorgados en excelentes condiciones y con una premura

ajustada a las necesidades de financiación de los presupuestos públicos.

La buena situación financiera también fue reconocida por el Banco Mundial, entidad que realizó con la administración distrital el primer contrato de empréstito a una ciudad, aunque con garantía nacional; el Banco Interamericano de Desarrollo que avaló una emisión de bonos para un proyecto de Concesión respaldada por la garantía de la ciudad, operación pionera por esta innovación, y las agencias que participaron en el proceso de capitalización de la Empresa de Energía, entre otras razones, por las mejoras administrativas y de información que le permitían a la Secretaría de Hacienda satisfacer con suficiencia las demandas de las entidades internacionales al respecto.

Los logros también se refieren a la mejora en la capacidad para atender a los contribuyentes. Por un lado,

### Cuadro 1. Cumplimiento en el pago del impuesto de vehículos

Vigencia	Universo obligados	Oportunos	% Cumplimiento
2007	873.657	697.527	80%
2008	975.718	750.518	77%
2009	1.068.990	815.484	76%

### Cuadro 2. Cumplimiento en el pago del impuesto predial unificado

Vigencia	Universo obligados	Oportunos	% Cumplimiento
2007	1.860.102	1.649.031	89%
2008	1.889.245	1.668.202	88%
2009	1.981.077	1.754.609	89%

### Cuadro 3. Cumplimiento promedio

Vigencia	% Cumplimiento
2007	86%
2008	84%
2009	84%

para facilitarles la información sobre el calendario y las novedades tributarias y, por otro, para consultar su apreciación sobre la pertinencia y la calidad de los servicios de la Secretaría de Hacienda en relación con los aspectos tributarios. La consulta a la ciudadanía ha mostrado una mejora relativa en la apreciación sobre la información suministrada, que se confirma con la reducción progresiva de las personas que demandan información adicional.

Entre los resultados más contundentes del esfuerzo en CT, se registra el nivel de cumplimiento en el pago de los impuestos. Como se ve en los cuadros inferiores, el porcentaje de cumplidos –que pagan antes del vencimiento– llega al 89% en el impuesto predial, lo que demuestra el grado de compromiso de la ciudadanía en general, mientras que en el impuesto de industria y comercio ha estado cercano al 80 por ciento. Los resultados presentan dos aspectos relevantes: el primero, el mayor cumplimiento en el predial y, el segundo, la reducción en el grado de cumplimiento en el pago del Impuesto de Industria y Comercio, que en los últimos dos años ha bajado del 80 por ciento al 76 por ciento.

## Conclusiones

La cultura tributaria es condición sine qua non para el logro de la sostenibilidad, de los objetivos del desarrollo, el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas y el bienestar de las generaciones futuras. Por lo menos, eso indicarían los resultados de la gestión tributaria en los últimos 15 años, para la cual la CT ha sido un componente definitivo, si bien sus acciones registran diferencias en los distintos periodos de gobierno.

Desde 1995, cuando se hizo posible en términos políticos hablar y defender los tributos y la necesidad de tributar, todos los gobiernos han mantenido la tarea de mejorar la recaudación y mantener las finanzas sanas. En este sentido, la estructura financiera de la ciudad ha mantenido las condiciones establecidas en 1995 y su comportamiento se ha ajustado, en lo fundamental, a las exigencias de calidad fiscal que garanticen la conservación de las calificaciones de riesgo y la viabilidad de la inversión en montos y ritmos suficientes para resolver progresivamente los problemas y demandas de la población y la economía de la ciudad.

La gestión hacendaria ha mantenido su enfoque en la fiscalización y el cobro, aunque hay diferencias en el énfasis que se ha puesto en los componentes de la CT. En algunos periodos se ha puesto el énfasis en discursos y acciones que apelan a la buena voluntad de los contribuyentes, mientras que en otros los mensajes han aludido a las consecuencias del incumplimiento. Pero en ambos casos, las administraciones han combinado los mensajes para evitar un sesgo hacia los mecanismos exclusivamente sancionatorios.

Después de más de tres lustros de trabajo sostenido por la calidad fiscal y financiera de la ciudad, sobre la base del cumplimiento de los deberes tributarios por parte de los contribuyentes, ésta ha logrado avanzar de manera significativa en la provisión de los bienes y servicios públicos, logrando coberturas prácticamente universales en las infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, equipamientos y servicios sociales y logísticas de apoyo al desarrollo económico. Sin embargo, esto no significa que la ciudad ha cumplido con todas sus tareas pendientes, pero sí que los resultados han mostrado el buen rumbo en que se ha entrado y la capacidad para mantener el mismo en el medio y largo plazo. Las distinciones que le han sido otorgadas a la ciudad en los últimos años permiten manifestar que los resultados no solo son reconocidos por la ciudadanía, sino también nacional e internacionalmente, lo que confirma el acierto y la conveniencia del enfoque fiscal adoptado y de su expresión en las inversiones sociales e infraestructurales, tangibles e intangibles que se han llevado a cabo en estos frentes.

Sin embargo, recientemente han surgido nuevas condiciones que generan riesgo para la ciudad y sus resultados. Por un lado, la actual administración ha puesto el énfasis en la construcción del Metro, inversión que a todas luces supera no sólo la capacidad fiscal del gobierno local sino también las posibilidades de financiación del gobierno nacional, que debería aportar el 70 por ciento de esta inversión. Un fracaso en este aspecto, que tiene bastantes probabilidades de producirse, tanto por razones fiscales como técnicas, puede dar al traste con las finanzas de ambos niveles y llevar los indicadores financieros a niveles no deseables y claramente perjudiciales para la población y la economía local y nacional.

Por otro lado, la permanencia de la situación de conflicto interno y la presión que ejerce la Nación sobre los agentes económicos de la ciudad, puede representar una carga tributaria excesiva para los contribuyen-

tes urbanos, a lo que se suma el destino de tales recursos a la guerra, que no permite su retorno por una vía productiva. De hecho, una de las situaciones más paradójicas que se registran actualmente es que mientras la ciudadanía en Bogotá ha aprendido y sostenido su compromiso tributario, la Nación ha encontrado en esta condición un factor favorable para incrementar la carga sobre estos grupos de contribuyentes para la financiación de sus demandas bélicas. Es decir, que la ciudadanía bogotana mejoró su aporte con lo cual la nación ha podido aumentar los niveles de inversión en la guerra.

Lamentablemente, estas decisiones de la Nación han estado acompañadas de una clara marcha atrás en la descentralización, lo que ha reducido la participación de las entidades en los ingresos corrientes de la Nación y el ritmo de las transferencias. Tales decisiones se han justificado con la crisis fiscal de la Nación que, después de años, no solo no se ha resuelto, sino que se ha profundizado, haciendo que los esfuerzos de saneamiento fiscal de las entidades territoriales se neutralicen ante la permanencia del déficit de la Nación. Es decir, que mientras la nación exige disciplina y ajuste fiscal a las entidades territoriales, a costa de la inversión en mejoras sociales y económicas, la Nación ha mantenido su indisciplina y desajuste, para financiar la guerra y el conflicto.

Es preciso insistir en el carácter de los programas de cultura tributaria, que no deben ser un programa o proyecto aislado de los impuestos, una campaña publicitaria para la época de recaudación y ni siquiera una fuente de recursos, sino más bien de cohesión de la ciudadanía. La CT debería formar parte de una política pública de Estado para el cambio cultural y la formación de ciudadanía y ciudad; exige un fuerte compromiso del Estado frente al gasto que se traduzca en una apuesta de ética pública que otorgue legitimidad a la recaudación y recupere la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

En este sentido, la CT debe ser una política pública que implique debates y decisiones sobre la descentralización de las competencias y recursos, de manera que sea posible tener un relativo equilibrio de poderes territoriales. También debe ser explícita la relación entre la CT y la modernización económica, en tanto permite avanzar en el desarrollo de la racionalidad económica y la cultura de pago, la cultura de la productividad y la cultura de la urbanización, variantes que en el caso de Bogotá han permitido extender los resultados de CT a otras dimensiones de la ciudad.

También es importante mencionar que las acciones y resultados de CT en Bogotá recibieron una inusitada atención entre los municipios de las regiones contiguas a la ciudad y aún de otras regiones del país, con efectos demostración relevantes, que se evidencian en la buena situación fiscal de muchos de los municipios de la "región metropolitana". Estos resultados también han contribuido a desarrollar las políticas y estrategias de relaciones regionales de Bogotá con su entorno, en la medida en que se ve la conveniencia de extender los criterios fiscales de la ciudad a las ciudades vecinas, para evitar el "canibalismo tributario" y la pérdida de las fuentes tributarias de los municipios que se derivan de las dinámicas de Bogotá.

Durante este periodo ha sido evidente que el tema de CT ha pasado de ser una novedad entre las acciones de una ciudad para pasar a ser un tema cada vez más relevante para muchas ciudades y países. La CT ha tenido un desarrollo internacional, en gobiernos nacionales y crecientemente entre ciudades, bajo la denominación de "educación fiscal". En este sentido, es claro que el tema tendrá desarrollos futuros de gran interés, fundamentados en los logros y resultados, pero también en los fracasos y críticas a los desarrollos en estos campos.

Finalmente, la CT es un camino interesante para contribuir a la modernización política: cambios en los discursos, cambios en los comportamientos de los contribuyentes –pago, rendición de cuentas– y, la labor pendiente, un cambio estructural de la clase política. Los resultados de acciones animadas por un propósito técnico deberán ser de índole política: mejores ciudadanos y dirigentes, funcionarios más capaces y comprometidos y sociedades más cohesionadas en torno al gran objetivo de hacer de la ciudad una gran fiesta financiada por todos. Así tendremos cómo entregar a cada quien lo que necesita y una sociedad en la que todos participen.

# La Educación Fiscal en el Estado brasileño de Ceará

Inmaculada Maria Vidal da Silva, Auditora Adjunta, Secretaría de Hacienda de Ceará

Luiza Ondina Santos Mora, Auditora Fiscal, Secretaría de Hacienda de Ceará

Sandra Maria Olimpio Machado, Coordinadora del Programa de Ciudadanía Tributaria, Auditora del Tesoro Estatal de Hacienda de Ceará

## Panorama socioeconómico de Ceará

El territorio de Ceará ocupa un área de 148.825,6 km<sup>2</sup>, lo que constituye un 9,58 por ciento del área del nordeste y el 1,75 por ciento del área total de Brasil. Limita al norte con el Océano Atlántico, al sur con el estado de Pernambuco, al este con Río Grande del Norte y Paraíba, y al oeste con el Estado de Piauí. Ceará tiene 184 municipios.

La base de la economía cearense está representada fundamentalmente por los sectores agropecuario, industria y servicios, siendo este último el de mayor participación. La evolución del PIB ha presentado un comportamiento semejante al PIB brasileño, denotando un buen desempeño de la economía cearense, a pesar del escenario económico mundial. Este hecho se debe al aumento de la demanda doméstica, principalmente al comercio interno y externo, lo que ha contribuido al aumento del empleo, más allá del efecto positivo de las políticas sociales de transferencias de renta implementadas por el gobierno federal.

La localización geográfica de Fortaleza, capital de Ceará, así como la extensión de su litoral, favorecen el turismo. La actividad turística ha influido positivamente en la economía estatal, demostrado por los resultados favorables de sus principales indicadores: demanda turística, demanda hotelera y tasa de ocupación.

En cuanto a los indicadores sociales, se han observado avances, según estudios referidos al periodo comprendido entre 1998 y 2008, por ejemplo. Esos índices destacan tanto en el escenario del nordeste como en el brasileño, apuntando una mejora de las tasas que miden el desarrollo social cearense. La tasa de mortali-

dad infantil descendió de 55,43 a 28,60 fallecimientos por cada 1.000 nacidos, siendo la mayor reducción observada en Brasil, confirmándose la eficiencia de proyectos en el área de salud de familia, facilitando el acceso de las poblaciones a profesionales de la medicina y enfermería, y campañas de educación.

La mejora de la calidad de vida del cearense se confirma aún más con la medición de otros dos indicadores: la expectativa de vida aumentó de 69,29 a 70,60 años, superando a la del Nordeste, de 70,10 años; la desigualdad de la renta (índice de Gini), con un valor de 0,537, más bajo que el de Brasil, de 0,545<sup>1</sup>.

Otros indicadores que merecen ser destacados y que corroboran la evolución en la situación social de Ceará, en dicho período, son: la tasa de analfabetismo, con una reducción de un 35,50 por ciento, el porcentaje de la población sin rentas, con una reducción de un 36,76 por ciento, y la proporción de personas en situación de extrema pobreza, reducida en un 47,50 por ciento<sup>2</sup>.



Imagen de Fortaleza, capital de Ceará.

<sup>1</sup> Fuente: Informes "Ceará en números" - Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará (IPECE), 2010

<sup>2</sup> Ibid.

## Educación Fiscal en Ceará: antecedentes

Ceará tuvo la primera experiencia de educación fiscal en 1997, con el proyecto “Ciudadano desde pequeño”, iniciativa pionera de funcionarios de la Secretaría de Hacienda destinados en el Núcleo de Horizonte. El proyecto consistió en la realización de charlas y conferencias sobre tributación y ciudadanía en escuelas públicas de la ciudad y municipios vecinos, dirigidas por funcionarios de Hacienda. Para la clausura del proyecto, se promovió un concurso de redacción entre los alumnos participantes, con premios consistentes en bicicletas y ordenadores. Esta experiencia fue muy precoz, tratándose de educación fiscal, anticipando una práctica educacional dirigida a un tema importante, que más tarde fue incluido en los Parámetros Curriculares Nacionales como tema transversal.

Posteriormente, cuando se instituyó el Grupo Nacional de Educación Fiscal, que elaboró las directrices principales del Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF), además de definir las directrices nacionales para el PNEF, se estableció un calendario de implantación de los Programas estatales, y fue cuando Ceará quedó como Estado piloto para el año 1999. En función de la experiencia del Programa “Ciudadano desde pequeño”, el Programa estatal tuvo una rápida implantación.

El Programa de Educación Fiscal de Ceará (PEF-CE) nació en 1998. La clase inaugural del Programa fue retransmitida el 14 de agosto por la televisión de Ceará a través del sistema de tele-enseñanza, que consistía en una clase emitida por el sistema público de televisión, en la que el profesor profundizaba en los conceptos presentados en la vídeo-clase, con soporte en el material para docentes. (Silva, 2007: 84-85).

## Colaboradores y aliados

La educación fiscal se desarrolló formalmente en el Estado de Ceará mediante la colaboración entre la Secretaría de Hacienda del Estado ([www.sefaz.ce.gov.br](http://www.sefaz.ce.gov.br)), la Secretaría de la Receita Federal de Brasil – 3ª Región Fiscal, la Prefectura Municipal de Fortaleza a través de las Secretarías de Finanzas y Educación del Municipio, la Secretaría de Educación del Estado y el Centro Regional de la Escuela de Administración Hacendaria de Ceará, constituyendo de esta forma el Grupo de Educación Fiscal Estatal (GEFE) de Ceará.

El GEFE establece las actuaciones de desarrollo del Programa de Educación Fiscal con base en la filosofía y las premisas del programa nacional. Las actuaciones son implementadas a partir del grupo y de la adhesión de aliados, creándose una red de educación fiscal. Algunas alianzas son más puntuales en determinadas líneas de trabajo, como, por ejemplo, el desarrollo de capacitación de “jóvenes aprendices”, que se hace en asociación con la ONG Condomínio Digital, a través de la cual, desde 2005, ya han sido capacitados 941 estudiantes. El proyecto está dirigido a la educación profesional de jóvenes, en lo referente a la adquisición de competencias personales, sociales y cognitivas y de competencias técnicas, enfocándolo como una preparación para el mercado de trabajo.

Otra asociación en el área de formación de jóvenes se da con el Instituto de Desarrollo del Trabajo, organización social que ejecuta políticas públicas en las áreas de trabajo y emprendimiento. Para un conjunto de actuaciones se realizan otro tipo de colaboraciones como, por ejemplo, con la Fundación Demócrito Rocha, que realiza el curso Educación Fiscal y Ciudadanía, en fascículos, y otras acciones de divulgación del tema en periódicos de gran difusión.

En 2009 se firmó una colaboración con el Cuerpo de Bomberos para la realización de un taller destinado a 55 participantes del “Programa Joven Bombero Voluntario”, en el cual los alumnos abordaron cuestiones como ciudadanía, tributación, relación interpersonal y comunicación humana.

También se han establecido colaboraciones con instituciones responsables de la fiscalización y seguimiento de los recursos públicos, como el Tribunal de Cuentas de la Unión, el Tribunal de Cuentas de los Municipios y el Ministerio Público, con vistas a la participación en eventos de lucha contra la corrupción, por la transparencia, por la gestión competente de los recursos públicos y por la ciudadanía.

## Legislación

El decreto de creación del entonces Programa de Educación Tributaria (PET), de diciembre de 1998, define la función informativa y de concienciación del Programa (Ceará, 1998:1):

Art. 1º - Queda creado el Programa de Educación Tributaria junto a las Instituciones de Enseñanza, teniendo como objetivo concienciar a las personas

sobre la importancia del pago de tributos, uno de los principales deberes del ciudadano, así como el de informar sobre el papel del Estado en la recaudación de tributos y su aplicación eficiente para el desarrollo de la sociedad.

Los objetivos del PEF-CE fueron elaborados desde la perspectiva de la divulgación de informaciones y conocimientos para la práctica de la ciudadanía. Otro elemento presente fue resaltar la importancia de la factura, un aspecto que retrata la visión más utilitarista del proyecto, en el sentido de fomentar el aumento de la recaudación, conforme establece su proyecto (Ceará, 1998:3).

En concreto los objetivos fueron los siguientes:

- Poner de manifiesto que la educación tributaria contribuye a la construcción de la ciudadanía;
- Informar a la población sobre el hecho de que el pago de tributos es uno de los principales deberes del ciudadano, y es deber del Estado recaudar tributos y aplicarlos eficientemente para el desarrollo de la sociedad;
- Estimular el ejercicio de la ciudadanía, sensibilizando a la población sobre la importancia del seguimiento de la correcta aplicación de los recursos recaudados, a través de los canales legales de participación;
- Despertar en el estudiante la conciencia en cuanto a la exigencia del documento fiscal como mecanismo generador de recursos públicos.



Edificio de la Secretaría de Hacienda de Ceará. Foto: Valmir Junior.

## Material didáctico

El hilo conductor de esa amplia discusión sobre ciudadanía es el material didáctico del Programa que, a través de los libros de alumno y docente, vídeos educativos, juegos y cuadernos de actividades, lleva a cabo una labor de divulgación de estos temas en las más variadas instituciones.

El material didáctico utilizado por el PEF-CE va dirigido a una audiencia muy variada. Para formar al ciudadano desde la infancia, el programa cuenta, desde 2004, con “La Pandilla de la Ciudadanía”, tres personajes que protagonizan una revista en viñetas y un dibujo animado, dividido en tres partes: “La Historia de los Tributos”, “Un Paseo por el Universo de los Tributos” y “El Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS)”. Belinha, Juca y Tinoco, como superhéroes, defienden los bienes públicos, dan lecciones sobre derechos y deberes de los ciudadanos, y están siempre vigilantes y alertas sobre la función social de los tributos.

El PEF-CE ha producido sistemáticamente materiales que instrumentalicen las actuaciones y faciliten la comprensión de la relación entre tributos y ciudadanía, observando el precepto de adecuación de los contenidos al público y la especificidad regional, garantizando la identificación del participante del programa y el contenido puesto a su disposición. Actualmente los materiales pedagógicos utilizados son los siguientes:

- Libros de alumno y profesor;
- Capacitación para la formación de profesores y funcionarios públicos;
- Video-aulas en VHS y CD-ROM;
- Dibujo animado “La Pandilla de la Ciudadanía” en DVD con tres historias sobre ciudadanía, tributos e ICMS, producidos por Casa Amarilla de la Universidad Federal de Ceará y destinados a niños de enseñanza Fundamental I;
- Revista en viñetas con los mismos personajes del dibujo animado;
- Obras de teatro: “La Comedia de la Ciudadanía”, “Los Primos”, “La Boda”, escritas por el dramaturgo cearense José Mapurunga;
- Juego de la Ciudadanía: juego de tablero en el cual el participante sigue un camino con informaciones sobre tributos y ciudadanía;
- Bloc de actividades: cuaderno para la realización de actividades lúdicas incluyendo los conceptos de educación fiscal;
- Cuadernos impresos por la ESAF para el curso de divulgadores de educación fiscal;

- CD con el contenido del curso “Divulgadores de Educación Fiscal”;
- Fascículos del curso Educación Fiscal y Ciudadanía.

Utilizando este material, el PEF-CE realiza capacitaciones de profesores, promueve seminarios estatales, participa en ferias y eventos académicos, recibe la visita de estudiantes de escuelas públicas y privadas en la Secretaría Estatal de Hacienda, forma funcionarios públicos en el tema, realiza conferencias en universidades, escuelas públicas y privadas, asociaciones empresariales y sindicales; en definitiva, en las más variadas situaciones en las cuales existan personas dispuestas a debatir sobre la ciudadanía y a aprender a practicar el control social.



Imagen del DVD “la Pandilla de la Ciudadanía”.

## Estrategias de sensibilización y garantía de adhesión

Una actuación para garantizar el compromiso de profesores y alumnos fue la realización de concursos culturales con distribución de premios tales como bicicletas, ordenadores, etcétera. Los concursos realizados fueron bastante solicitados por alumnos y profesores, y tuvieron siempre una participación significativa. En 1998, se realizó un concurso de eslóganes publicitarios sobre la importancia de los tributos para el bienestar social, destinado a los alumnos de 6º a 8º. A los alumnos de 5º se les pidió una historia en viñetas que abordase la importancia del ICMS para el Estado y la necesidad de exigir la factura.

En los años siguientes, de 1999 a 2000, el Programa continuó realizando concursos. En 1999 se lanzó el concurso “Tributos en Cartel”, cuyo objetivo era la confección de un cartel que destacase el ICMS y la importancia de la factura. En 2000 se realizó otro concurso

de dibujo, titulado “Riesgo y Fisco”, para la elaboración de un diseño y un eslogan relacionando los conceptos de tributo y ciudadanía. En 2002 el concurso iba destinado a profesores de Enseñanza Fundamental I (1º a 4º), en el cual había que presentar una propuesta de inserción del tema de la educación tributaria para esa franja de alumnos. Para los profesores de Enseñanza Fundamental II (5º a 8º), la propuesta debía redimensionar la educación fiscal para sus alumnos.

## Estrategias de acción

- Divulgación de los conceptos tributarios, de ética y ciudadanía y de gestión pública en busca de la concienciación de los ciudadanos;
- Capacitación de profesores y de la sociedad en general a través de cursos, seminarios y conferencias;
- Monitorización de proyectos de Educación Fiscal elaborados por alumnos del Curso a Distancia de Divulgadores de Educación Fiscal;
- Distribución de material didáctico sobre el tema a la comunidad escolar;
- Conferencias y seminarios para divulgar el Programa en la sociedad cearense y estimular la adhesión de nuevas escuelas y otras entidades en ese camino hacia la ciudadanía.

## Estructura y organización

Los trabajos de educación fiscal se potenciaron con la creación en 2007 de la Célula de Educación Fiscal (CEDUF) en el ámbito de la Secretaría de Hacienda de Ceará (SEFAZ - CE). Así, la educación fiscal dejó de ser un programa desarrollado por un sector de planificación y pasó a formar parte de la estructura organizativa de la SEFAZ-CE. Esto ha sido una señal positiva para el desarrollo de la educación fiscal en Ceará, pero debe ser acompañada de una línea de acción que facilite la infraestructura necesaria. Actualmente, la CEDUF cuenta con seis funcionarios de Hacienda y tres colaboradores externos, que tienen como misión divulgar la educación fiscal en el Estado de Ceará, además del apoyo de diversos colaboradores que, incluso no estando adscritos a la Célula, participan en actuaciones de capacitación, conferencias y talleres. El objetivo que se busca es sensibilizar y capacitar a funcionarios de Hacienda de diversos sectores en materia de educación fiscal.

## Actuaciones y resultados en Ceará

### Formación y Capacitación

Para difundir los conceptos de tributación y ciudadanía en el espacio escolar se realiza un proceso de capacitación de profesores de las redes estatal y municipal, con agentes capacitadores de la SEFAZ-CE, además de la formación de divulgadores a través del curso a distancia promovido por la ESAF y realizado por los tutores de la SEFAZ-CE, SEDUC-CE, SRF-Secretaría de la Receita Federal-Ceará y la Secretaría de Educación del Municipio de Fortaleza (SME)

A partir de 2002, la SEFAZ-CE decidió invertir en la capacitación presencial de los profesores, con la oferta de un curso de formación en educación fiscal con 16 horas, abordando los siguientes temas: Educación para la Ciudadanía, Derecho Tributario, Presupuesto, Ley de responsabilidad fiscal y Didáctica para la enseñanza de la Educación Fiscal.

Para esos cursos fueron formados los llamados capacitadores de la SEFAZ-CE, técnicos hacendarios con disponibilidad y voluntad de trabajar esa temática con profesores. Se realizó una formación interna en la SEFAZ-CE con los interesados para que hubiese una línea armoniosa de acción y una comprensión de los desafíos de estar en el aula con los profesores, abordando temas tan polémicos y técnicos.

### Educación a distancia

Ceará ha alcanzado excelentes resultados en la formación a distancia, vía Internet, de divulgadores de educación fiscal, especialmente destinada a profesores y funcionarios públicos de las tres esferas de gobierno. Se trata de un instrumento que posibilita la participación de los ciudadanos de forma amplia, venciendo la barrera geográfica y de tiempo. Son ya cerca de 3.000 divulgadores formados desde 2003. Ceará tiene 70 tutores, funcionarios de las instituciones gestoras del PEF Ceará, capacitados para actuar en el seguimiento de los grupos anuales del curso Divulgadores de Educación Fiscal (DEF). Además de la tutoría, dichos funcionarios son importantes colaboradores en diversas actividades de divulgación, sensibilización y formación en educación fiscal.

Un importante resultado del curso DEF es la implementación de proyectos pedagógicos elaborados por los participantes, en los cuales se proponen actuaciones de educación fiscal destinadas a los más diversos

públicos, garantizando la permeabilidad y la ampliación de la educación fiscal, corroborando la característica universal de la temática.

Ceará es pionera en la realización del primer curso sobre educación fiscal en fascículos publicados en un periódico de gran circulación y que se enmarca dentro del Programa de Ciudadanía Tributaria (ver apartado específico sobre dicho programa). En los cursos se sacaron a debate reflexiones fundamentales para la comprensión de la tributación y su contribución a la sociedad. Con más de 36.000 participantes el curso ha alcanzado su objetivo de proponer reflexión y debates sobre la educación fiscal en todo el territorio de Ceará. Es muy interesante observar que el 65 por ciento de los participantes son del sexo femenino y el 58 por ciento contaba con una edad entre 16 y 30 años, lo que revela un público joven en contacto con la temática.

El curso fue elaborado para que los participantes pudieran comprender, a través de los temas vinculados al universo de la educación fiscal, cómo el pago de tributos tiene como resultado la prestación de servicios públicos de calidad para la población, además de comprender el proceso de la recaudación y la gestión de los recursos públicos.

### Seminarios y conferencias

El PEF de Ceará realiza seminarios destinados a funcionarios públicos, profesores, alumnos y a la sociedad en general para divulgar la filosofía de la educación fiscal. Entre 2009 y 2010 se han realizado cuatro encuentros regionales, en ciudades del interior del Estado, y un seminario nacional, en Fortaleza, cumpliendo con la función de interiorizar el debate.

Los seminarios y conferencias se constituyen así en una de las principales actividades de educación fiscal, pues marcan el contacto directo del PEF con su público, la oportunidad de dialogar y presentar la propuesta de la educación fiscal para la ciudadanía. Ya han sido promovidos eventos en universidades, escuelas de enseñanza básica y media, sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Desde la institucionalización de la educación fiscal en la Secretaría de Hacienda, con la creación de la Célula de Educación Fiscal (CEDUF), las actuaciones se han intensificado con la dedicación exclusiva del equipo de funcionarios; lo que dio como resultado que solamente entre 2008 y 2009 fueron sensibilizadas cerca de 2.700 personas, entre la capital y el interior del Estado.



Representación teatral realizada en el Seminario conmemorativo de los 10 años de la implantación del Programa de Educación Fiscal de Ceará.

### Proyecto Monitores de Educación Fiscal

La Secretaría de Hacienda firmó un convenio con la Secretaría de Educación Básica (SEDUC) en 2007, para proporcionar prácticas remuneradas a jóvenes de la red pública estatal de enseñanza. El objetivo es formar grupos para la divulgación, junto con la escuela, la comunidad y la familia, sobre aspectos vinculados con la ética, la ciudadanía y la función social del tributo. La parte práctica del curso transcurre dentro del Programa "Su factura vale dinero", que desarrolla un proyecto enfocado a la concienciación del ciudadano sobre la importancia de la exigencia de la factura fiscal en la adquisición de bienes y servicios. Hasta 2009 la SEFAZ-CE ha contado con la participación de 690 divulgadores.

### Programa "Trabajando la Educación Fiscal en las escuelas"

Este programa se realizó en tres escuelas de enseñanza pública, con carácter pionero, siendo dos de ellas estatales y una municipal, con el objetivo de aplicar los contenidos de la Educación Fiscal, de forma transversal, abarcando todo el universo escolar, con un total de 2.866 alumnos, en colaboración con la Secretaría de la Receita Federal do Brasil – 3ª RF. El Programa se plantea abordar la educación fiscal a través de cursos, actividades didácticas realizadas en el laboratorio de informática y yincanas con actividades culturales y artísticas, tales como piezas

teatrales, parodias, poesía, etcétera. Las escuelas participantes en 2009 fueron: Escuela Patronato Sagrada Familia, Escuela Profesora Maria José Ferreira Gomes y Escuela José Ramos Torres.

Cada escuela cuenta con el apoyo de la Célula de Educación Fiscal (CEDUF) y de la Receita Federal do Brasil - 3ª RF para la implantación del proyecto junto a la comunidad escolar. El proyecto consiste en charlas dirigidas por técnicos de las dos instituciones, entrega de material didáctico, y participación de dichas instituciones en los momentos de sensibilización de profesores, alumnos y padres, y en la realización de actividades de culminación del mismo.

Los proyectos son realizados siguiendo los pasos que se describen a continuación:

- Sensibilización del cuerpo docente, realizada en colaboración por la escuela y técnicos de la SEFAZ-CE;
- Sensibilización y presentación del proyecto a los alumnos;
- Sensibilización y presentación del proyecto a los padres, extrapolando los límites de participación más allá de la comunidad escolar;
- Presentación del proyecto y actualización de su desarrollo en el Blog o página web de la escuela;
- Realización de actividades pedagógicas con los alumnos (investigaciones, lectura, interpretación de textos, debates, discusiones, exhibición de películas, entrevistas, conferencias, etcétera);
- Evaluación al final de cada actividad.

Los temas directores de los proyectos son aquéllos contenidos en el material didáctico de Educación Fiscal:

- "Yo, tú, él... todos somos ciudadanos";
- "Actividad financiera del Estado";
- "Así fue como empezó todo";
- "¿Y cómo sucedió en Brasil?";
- "¿Cómo están organizados administrativamente nuestro país, nuestro Estado y nuestro Municipio?";
- "ICMS... IPVA... IR... ISS... IPTU... ¿cuántos impuestos existen? ¿para qué sirven?";
- "ICMS: pero qué es eso?";
- "Vamos a ayudar a mejorar a nuestro Estado";
- "Soy ciudadano. Quiero participar";
- "Ley de Responsabilidad Fiscal".

Números de los proyectos implantados en 2009:

- Escuela Patronato Sagrada Familia: 130 alumnos
- Escuela José Ramos Torres de Melo: 1.216 alumnos y 65 profesores
- Escuela Prof. Maria José Santos Ferreira Gomes: 1.550 alumnos.



Programa “Trabajando la Educación Fiscal en las escuelas” en la Escuela Torres de Melo, en Fortaleza.

## Programa de Ciudadanía Tributaria: ejercicio para la ciudadanía y el control social

Dentro de las acciones de educación fiscal de Ceará merece especial atención por su relevancia y carácter innovador el denominado “Programa de Ciudadanía Tributaria” porque es una iniciativa sin precedentes en América Latina, por su alcance y por incluir la participación de un grupo de comunicación en un programa de educación fiscal tal como se expone a continuación.

El Programa de Ciudadanía Tributaria se desarrolló entre octubre de 2009 y marzo de 2010. Fue concebido como una campaña de movilización de la población para activar el ejercicio de la ciudadanía fiscal, con información sobre los ingresos y el gasto público, y tiene como objetivo orientar al ciudadano acerca de los mecanismos de participación y control social.

El Programa fue elaborado a partir de entrevistas con los responsables estratégicos de las áreas de Recaudación, Gasto, Educación Fiscal, y del Programa “Su Factura Vale Dinero”, o sea, fue construido a partir de la constatación de la realidad interna de la Secretaría de Hacienda, y estructurado de manera que tradujese a la sociedad, en lenguaje accesible, la terminología eminentemente técnica con la cual estamos acostumbrados a trabajar.

El programa pretende educar políticamente en la práctica de la ciudadanía, promover la rendición de cuentas sobre la situación financiera del Estado, ofrecer al ciudadano una visión sobre la recaudación de los tri-

butos y sobre el destino de los recursos, proporcionar al ciudadano mecanismos de participación y control social y, finalmente, aumentar la recaudación de los tributos estatales.

La Educación Fiscal no debe ser un programa de gobierno, sino una política de Estado, contemplada en los currículos escolares no como una disciplina transversal, sino como parte de un programa específico que involucre a la ciudadanía en la perspectiva de la cohesión social. La Educación Fiscal persigue también un cambio de hábitos en la población. Eso significa la ruptura de una inercia de comportamiento muy fuerte.

Los medios de comunicación de masas son, en términos prácticos y objetivos, el camino estratégico para promover ese tipo de cambio a corto plazo. Por esta razón, y para alcanzar objetivos tan ambiciosos, el Programa de Ciudadanía Tributaria de Ceará fue concebido para tener como colaborador a un grupo de comunicación privado local.

La elección de colaborador entre los medios de comunicación no puede ser aleatoria. Los resultados son mayores y mejores cuando estos vehículos son fuertes, acreditados, y se comprometen efectivamente con el programa. Así, el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, buscó una colaboración con el tradicional Grupo de Comunicación O POVO, fundado en 1928, que tiene una plataforma de comunicación incluyente y acreditada —periódico, radio, televisión, Internet— así como una tradición de 25 años de desarrollo de cursos a distancia. Esto permite al programa abarcar a toda la población cearense, democratizar la información y sensibilizar al mayor número posible de personas. El objetivo es ofrecer un fuerte estímulo que genere una respuesta firme por parte de la población. Esperamos estar sembrando en terreno fértil.

El Programa establece acciones en los ejes de “Información y educación”; “Sensibilización y movilización”; “Participación y compromiso”; “Rendición de cuentas”; “Documentación y evaluación”.

### Información y educación

En este eje se establecieron dos acciones específicas con los siguientes resultados: con el objetivo de contribuir a la mejora de la comprensión pública sobre la tributación, las responsabilidades del Estado y el ejercicio de la ciudadanía, perfeccionando así la

transparencia en la gestión pública y en la práctica de la responsabilidad fiscal, se elaboró un Curso de Educación Fiscal y Ciudadanía. El curso constó de 12 fascículos de 12 páginas cada uno, con un texto ágil, accesible, con un material ilustrado, que circuló en 12 lunes de 12 semanas consecutivas en el periódico O POVO, en el período comprendido entre octubre de 2009 y febrero de 2010.



Plataforma online del curso "Educação Fiscal e Cidadania".

Todos los lectores del periódico tuvieron acceso al curso. Los lectores más directamente interesados en el tema podían hacer una contribución y una inscripción en el portal del periódico y, a la finalización del curso, someterse a una evaluación del aprendizaje. Los que mostraron un nivel de aprendizaje superior al 60 por ciento, recibieron un diploma. Así, además de las decenas de miles de personas que tuvieron acceso al curso coleccionable en el periódico, tuvieron lugar 36.190 inscripciones. El contenido del curso fue el siguiente:

- 1 – La educación y su papel transformador
- 2 – Educación fiscal en Brasil y en el mundo
- 3 – Ética y ciudadanía
- 4 – El Estado Constitucional
- 5 – Derechos Humanos y ciudadanía fiscal
- 6 – Sistema tributario nacional
- 7 – Seguridad social
- 8 – Función social de los tributos
- 9 – Tributación: recaudación y documentos fiscales
- 10 – Gestión democrática de los recursos públicos
- 11 – El ejercicio del control social
- 12 – Responsabilidad fiscal y social

En paralelo al Curso, se lanzó un Concurso de Redacción, dirigido a los alumnos de Enseñanza Media de la red pública del Estado. Esta acción tuvo lugar en el

período de febrero a marzo de 2010 y, en un lapso de apenas 20 días, se recibieron 326 redacciones por Internet y más 3.700 redacciones en papel, a través de las escuelas de la capital y del interior del Estado. El concurso premió a 12 alumnos con sus respectivos profesores y escuelas, como mecanismo de apoyo y reconocimiento al estímulo de la participación y ampliación de la conciencia ciudadana que, como sabemos, es fruto del trabajo desarrollado en las escuelas.



Folleto de divulgación del Curso de Educação Fiscal y Cidadania de la Historia de Ceará.

## Sensibilización y movilización

En este eje se trabajó la actuación de los "Agentes Jóvenes de la Ciudadanía", que tuvo como objetivo concienciar a la población de la importancia de su papel de agente fiscal y controlador de la aplicación de los tributos recaudados, así como estimular la obligación de emitir documentos fiscales.

Esta iniciativa se ejecutó entre noviembre y diciembre de 2009, y contó con la participación de 100 agentes

(estudiantes universitarios), previamente entrenados por el equipo de Educación Fiscal de la Secretaría de Hacienda para ir a las calles, a los principales centros comerciales de la ciudad de Fortaleza (capital del Estado), a Sobral (región norte), Juazeiro del Norte (región sur), Iguatu (región central) y Crateús (región centro-sur). Se estima que durante el periodo de ejecución fueron abordadas y sensibilizadas 1.600.000 personas.

## Participación y Compromiso

En este eje se desarrolló la actuación de los Campeones de la Solidaridad, que tuvo como objetivo proporcionar un incremento de las donaciones de las facturas a entidades benéficas. El Programa "Su Factura Vale Dinero" es un programa creado por ley estatal en el que ciudadanos e instituciones de la sociedad civil registrados recogen facturas, las entregan a la Secretaría de Hacienda y reciben del Estado, en dinero, el valor correspondiente al 0,05 por ciento del valor de las facturas entregadas, en su cuenta bancaria.

Esta actuación se desarrolló en formato de elección de la entidad benéfica como Campeona de la Solidaridad, en dos vueltas. El periodo de ejecución fue febrero y marzo de 2010.

En la primera vuelta concurren 45 entidades benéficas, con 96.000 votantes por Internet, para la selección de 12 entidades favoritas de los ciudadanos que concurrirían en la segunda vuelta.



Entrega de premios a entidades ganadoras de "los campeones de la solidaridad".

En la segunda vuelta, el proceso incluía, además de una nueva votación por Internet, que contó con

61.746 votantes, la entrega de facturas por parte del ciudadano consumidor a la entidad beneficiaria. En total se recopilaban 801.234 facturas, lo que representó un valor destinado al total de las entidades finalistas de 273.183,87 Reales brasileños. En esta actuación, además del importe en dinero, las entidades fueron premiadas con un vehículo (primer puesto); una moto (segundo y tercer puesto), un ordenador portátil y un proyector multimedia (del cuarto al sexto puesto).

## Rendición de cuentas

El PCT contó también con el desarrollo de un Observatorio Fiscal, que tuvo como objetivo proporcionar al ciudadano informaciones sobre la situación fiscal del Estado, contemplando la recaudación de los tributos y otros aspectos como transferencias constitucionales y, aclarando, sobre todo, cómo aplica el Estado el dinero público.



Imagen de uno de los especiales sobre gasto público del dominical del diario O POVO.

Fueron consultados los técnicos de la Secretaría de Hacienda y se adaptó el lenguaje técnico a un lenguaje periodístico para una mejor transparencia y comprensión por parte de la población. Como vehículo de esta actuación se utilizó el periódico O POVO, y contó con un apartado especial sobre Gasto Público. Este conjunto de informaciones típicas de rendición de cuentas fue trasladado a la población a través de reportajes de cuatro páginas dobles centrales publicadas los

domingos. A estas informaciones accedieron 688.000 cearenses, en todo el Estado.

## Documentación y evaluación

En este eje se han llevado a cabo tres actuaciones. En primer lugar, antes de iniciar el programa se hizo una encuesta de opinión pública para conocer el pensamiento y el sentimiento de la población del Estado en cuanto a varios aspectos de la cuestión fiscal. Se contrató al instituto de encuestas más acreditado del país y se aplicó un cuestionario de más de veinte preguntas a una muestra significativa, lo que permite sacar conclusiones con un bajo margen de error. Una vez finalizado todo el programa, se pasó la misma encuesta, de manera que se ha podido evaluar el impacto del programa general en la opinión pública de Ceará. En relación a la difusión y sensibilización de "Tu factura vale dinero", elemento central del programa, se han producido avances importantes. Así, mientras que en la primera encuesta el porcentaje de la población cearense que manifestaba "estar bien informados" sobre esta iniciativa era del 8 por ciento, en la segunda era ya del 17 por ciento. Como resultado, entre las personas entrevistadas, se ha detectado un incremento del 3 al 12 por ciento en el número de instituciones y personas físicas registradas en el programa "Tu factura vale dinero". Por otro lado, el hábito de dar facturas también se ha modificado entre la fecha de las dos encuestas, pasando del 18 por ciento al 21 por ciento de los entrevistados.

Un acontecimiento importante de divulgación y reflexión fue el Seminario Internacional de Educación Fiscal: "Ejercicio de la ciudadanía para el control social", evento que tuvo lugar en Fortaleza en marzo de 2010, con la participación de ponentes del escenario internacional, nacional y local, y al que asistieron como invitados expertos de los diferentes estados brasileños y representantes de las diferentes Secretarías de Hacienda de Brasil, con el objetivo de reflexionar sobre los conceptos de la educación fiscal para el ejercicio del control social. En total el seminario contó con 291 participantes y tuvo los siguientes paneles:

- Educación Fiscal en el Contexto Mundial: evolución y desafíos;
- Ciudadanía Fiscal para la equidad tributaria;
- Presentación del Programa de Ciudadanía Tributaria;
- Control y responsabilidad social.

Finalmente, cabe destacar que en octubre de 2010 será publicado un libro, que contendrá de forma detallada

la experiencia y resultados del Programa de Ciudadanía Tributaria y mostrará testimonios de los principales actores implicados en el proceso. El objetivo es someter la experiencia al más amplio debate y a la crítica sin restricción.



*Seminario Internacional de Educación Fiscal, marzo de 2010.*

El Programa fue concebido de forma que involucrase, en sentido amplio, al Estado, a la Sociedad y al Mercado. Los funcionarios de Hacienda de Ceará sintonizaron con el proyecto y se implicaron en su ejecución. El número de ciudadanos cearenses que participaron directamente en el programa es impresionante, sin precedentes en términos de educación fiscal en Brasil y (quizás) en el mundo.



*Representación teatral durante el seminario internacional de 2010.*

En un futuro no muy lejano, los fiscos de Brasil (municipales, estatales y federal) deberán estar integrados, la informatización de los procesos será casi total, la informalidad será minimizada y la defraudación será más difícil. En un contexto así, la educación fiscal cobra una dimensión estratégica: el ciudadano contribuyente será mucho más riguroso de lo que lo es hoy, y recibirá mucho más del Estado en contrapartida de una elevada carga tributaria. La educación fiscal necesita allanar la dimensión de un movimiento popular y enraizarse profundamente en la vida del ciudadano para ofrecer al Estado la capacidad de obtener la máxima cohesión social ante los grandes desafíos que recaen sobre el conjunto de la sociedad.



*Presentación de experiencias innovadoras escolares durante el seminario internacional de 2010.*

## Consideraciones finales sobre la experiencia de educación fiscal de Ceará

La Educación fiscal aparece como una importante contribución para la formación ciudadana de la población brasileña. En las más variadas actuaciones ejecutadas por el Programa de Educación Fiscal de Ceará, entre las cuales se encuentran conferencias, seminarios y cursos, se observa una reacción positiva a los aspectos abordados relativos a los derechos y deberes, a la actividad recaudadora del Estado y a la consiguiente necesidad del ciudadano de ejercer el seguimiento de la aplicación del dinero público.

La realidad brasileña expuesta cotidianamente en las pantallas de televisión, en los periódicos y medios diversos, o en Internet, supone, para todos los

que siguen las noticias, la rápida identificación con el tema abordado. La ética, no siempre presente en la actividad política, los ejemplos de prácticas de corrupción en diferentes áreas, la demanda de mejores condiciones sociales y el desequilibrio en la distribución de la renta, remiten al brasileño a la idea de que es necesario actuar de forma directa en la gestión pública, por medio del ejercicio del control social.

La práctica del control social pasa por la apropiación por parte del ciudadano de instrumentos que fortalezcan la comprensión de cómo funciona la maquinaria pública, teniendo como resultado una aproximación al Estado, tomando posesión de lo que le pertenece, comprendiendo que éste tiene como principio y fin servir al bien común.

La educación fiscal se propone ser un canal de acceso a este conocimiento. Su práctica en los diversos segmentos sociales, a partir de la divulgación de los valores relativos a la gestión pública realizada desde la ética y desde el respeto al ciudadano, constituye una contribución relevante al ejercicio del control social. La educación es una herramienta primordial en cualquier intento de transformación que se quiera implementar en una nación.

El debate sobre educación fiscal es un tema obligatorio, no en el sentido curricular, sino como práctica social, aunque esto no se traduzca en una práctica sistemática del tema en las aulas por los profesores, cosa que ocurre de forma generalizada con los temas transversales. De hecho, es necesario que se discuta la educación brasileña, su currículo y sus prácticas, en busca de una acción más liberadora y no sólo de la simple formación en contenidos de lectura y de operaciones. La formación humana, si se queda únicamente en esos contenidos, es pobre y poco cambia el status quo. La escuela es un espacio de construcción de una realidad nueva, sin lo cual se está condenado al continuismo y a la falta de perspectivas.

La constatación de la relevancia de la educación fiscal para la sociedad brasileña no convierte su divulgación en algo fácil. El principal desafío es conseguir una colaboración más efectiva y consistente con el Ministerio de Educación (MEC) para la sensibilización de los gestores educacionales de todo el país. El objetivo es un trabajo más estructurado implicando al MEC, a la ESAF, al Ministerio de Hacienda y los demás gestores del PNEF, para la implementa-



*Imagen de Fortaleza, capital de Ceará.*

ción de una política pública de educación fiscal de alcance nacional, contribuyendo sustancialmente al fortalecimiento de los programas estatales.

En el ámbito estatal, se observa que el desafío es la constante realimentación del tema como práctica necesaria para la construcción de la ciudadanía. Como actividad enfocada al proceso educacional, todavía se encuentran resistencias por parte de quienes tienen una visión más tecnócrata de la función del Estado en la recaudación de tributos. Por tanto, todavía se necesita una sensibilización de los gestores de las instituciones implicadas para la garantía de la continuidad del trabajo en educación fiscal.

Incluso con los desafíos expuestos, una ojeada al trabajo realizado desde 1998 en el Estado de Ceará demuestra que han valido la pena los esfuerzos realizados y la dedicación de los funcionarios de las instituciones colaboradoras. Han sido 12 años de actividades que han contribuido a una reflexión para el cambio cultural de un Estado. Muchos resultados sólo serán perceptibles en un futuro próximo, pues se trata

de un proceso educacional, y siendo así, los frutos no se recogen de inmediato.

Las actuaciones y los resultados de las formaciones, seminarios, conferencias, cursos y charlas con los diferentes públicos nos confirman que la educación fiscal ha aportado importantes elementos al proceso de construcción de la ciudadanía en Ceará.

Para que el futuro nos reserve una sociedad cada más participativa y un ciudadano activo y comprometido, son necesarios conocimientos e informaciones que están presentes en los debates sobre ciudadanía. En ese aspecto, la educación fiscal debe colaborar de forma efectiva con ese nuevo país que se busca en la equidad social y en la participación.

# El Observatorio Social de Maringá: haciendo viable la cohesión social

Decio Rui Pialarissi, Auditor Fiscal de la Receita Federal do Brasil,  
cofundador del Observatorio Social de Maringá

## Introducción

¿Cuál es el tema más importante para un país en desarrollo? ¿O quizá para cualquier país? Eso depende de a quién se le pregunte. Los educadores dirán que la educación y citarán las experiencias de Corea del Sur y Finlandia, entre otros, que se desarrollaron y mejoraron sus estándares de vida a partir de una fuerte inversión en educación.

Los profesionales de la sanidad dirán que la salud debe ser la prioridad, pues un pueblo enfermo no está en condiciones de aprender ni de trabajar. Y otro dirá que combatir el hambre es prioritario, pues si alguien tiene hambre, además de enfermarse, no está en situación de aprender algo. Para algunos países la seguridad merecería más atención, para que las personas pudieran vivir en paz.

Las opiniones son diversas, pero para que estas prioridades sean realidad algún día, hay dos requisitos básicos: recursos y la correcta aplicación de estos recursos.

Si no hay recursos, o si existen pero se pierden en la desviación ocasionada por la malversación, debemos olvidar cualquier sueño de mejoras en educación, salud, seguridad y desarrollo.

Por otro lado, la única fuente sostenible de recursos para un país son los impuestos que pagan (o deberían pagar) todos sus ciudadanos y la correcta aplicación de los mismos. Impedir la corrupción depende fundamentalmente de la transparencia. De esta forma se puede considerar la ciudadanía fiscal como el tema más importante para un país que busca la justicia social, pues a través de la misma se trata de incentivar a la población para que pague sus impuestos, generando más recursos para los "sueños" de la sociedad, y que los gestores públicos apliquen los recursos en beneficio exclusivo de dicha sociedad.

De manera más detallada, se puede decir que la ciudadanía fiscal es una filosofía que busca la aceptación

social de los tributos (a través de comprensión de su importancia social y económica para la sociedad) y la transparencia absoluta en la recaudación y aplicación de los recursos públicos en todos los ámbitos.

Este concepto se torna particularmente importante en la medida en que, como ya se ha dicho, cualquier política pública que busque la cohesión social (acceso de toda la población a la educación, salud, seguridad, etcétera) solamente es posible si existen recursos y son aplicados correctamente.

La transparencia en los gastos públicos, junto al control social, es la forma más eficaz de evitar la corrupción y viabilizar el desarrollo de los municipios, del país y de sus ciudadanos, en busca de la justicia social.

Más que encarar el pago de los impuestos como deberes del ciudadano, la ciudadanía fiscal ve los impuestos como instrumentos de solidaridad, que permiten a las personas y empresas que afortunadamente gozan de unas mejores condiciones económicas y financieras, solidarizarse con los demás ciudadanos de su patria en busca de una sociedad más justa y, consecuentemente, menos conflictiva.

Esta justicia social solamente será alcanzada cuando la sociedad, efectivamente, deje de aceptar cualquier tipo de desvío de recursos públicos, empezando por hacer el seguimiento de los gastos municipales, gestionado por las alcaldías y la Cámara Municipal de su ciudad.

## En busca de un cambio cultural en relación con los recursos públicos

En la década de los noventa, la ciudad de Maringá, con 300.000 habitantes, situada en el Estado de Paraná, al

sur de Brasil, había sufrido un desvío de sus recursos públicos de más de cincuenta millones de dólares a lo largo de los años. Lo interesante es que, durante este período, las personas de la ciudad comentaban entre sí estos problemas, pero no había una actuación concreta (y rápida), ya fuera por parte del poder público o de alguna organización social.

Después de algunos años, con considerable retraso, el poder público actuó y, tras los trámites legales, y con una gran eficiencia por parte de varios organismos públicos, los responsables de la malversación de los recursos públicos fueron juzgados y condenados a penas de hasta 14 años de cárcel.

Sin embargo, muchas personas en la ciudad percibían que el trabajo de los organismos públicos había sido eficiente pero no efectivo, pues ¿dónde estaba el dinero desviado? Se sabía, como suele acontecer en los países en desarrollo, que nada o casi nada de dichos recursos retornaría a las arcas públicas. Era necesario cambiar la cultura, buscando una sociedad civil más responsable, con mayores preocupaciones éticas.

A finales de julio de 2003, líderes locales sin vinculaciones políticas partidarias y representantes de diversas instituciones, se reunieron en una sala de la Delegación de la Receita Federal (Administración Tributaria de Brasil) en Maringá, para discutir sobre las acciones que podrían llevar a una valorización de las conductas éticas, en diversas circunstancias.

Al final de este primer encuentro, tras varias horas de reunión y de haber expuesto muchas ideas, no estaba claro el camino a seguir, pero quedaron claros tres principios:

- No podría haber un vínculo político partidario en las actividades que se fueran a ejecutar;
- Las personas e instituciones tampoco podrían ocupar un lugar destacado, valorándose, de ese modo, el trabajo colectivo;
- Las acciones deberían tener un enfoque práctico y, en lo posible, con resultados medibles.



Logo de la Sociedad Éticamente Responsable.

Después de esta primera reunión, hubo muchas otras semanalmente, buscando definir las prioridades y formas de actuación. Pasado un tiempo, se definió el nombre de la institución: Sociedad Éticamente Responsable (SER), compuesta por algunas vicepresidencias que serían responsables de las distintas actuaciones.

Uno de los temas discutidos fue el de la educación fiscal, es decir, lo relativo a la importancia de pagar los tributos y la necesidad de la correcta aplicación de los recursos públicos. La educación fiscal ya era un programa del gobierno federal y, a pesar de que las acciones federales eran frágiles, ya había una normativa conjunta de los Ministerios de Hacienda y Educación (Orden Ministerial 413, de 21/12/2002) que ofrecía algunas directrices.

El desafío era no repetir el error burocrático de muchas reuniones y pocas acciones, sino salir del discurso e ir a la práctica, buscando resultados efectivos. Como ya se ha podido apreciar, una de las preocupaciones de la SER era, por un lado, llevar a la sociedad la importancia económica y social de los tributos e incentivarla a pagar sus impuestos, disminuyendo la evasión fiscal para que el municipio tuviera más recursos para las necesidades sociales y, por otro lado, buscar mecanismos para que disminuyera la desviación de recursos públicos municipales. Pero, ¿cómo hacerlo?



Imagen aérea de la ciudad de Maringá.

## Sensibilización y acción

Los tributos y el gasto público no son temas que los niños, los jóvenes o incluso los adultos suelen discutir en los países en desarrollo. Como una buena parte de los impuestos son indirectos, el ciudadano no se da cuenta de lo que paga y la sociedad no tiene la exacta noción de que el dinero público es "su dinero". Por ello, cuando

hay noticias sobre algún acto de corrupción, siempre se refieren al “dinero del gobierno” y la reacción de la sociedad no es proporcional a la gravedad de la malversación de los recursos públicos. Si conocieran la importancia de los tributos, única fuente sostenible de recursos para el desarrollo económico y social de un país, y si tuvieran la percepción correcta de que cada céntimo desviado proviene de su trabajo (y que incluso disminuye la calidad de vida de su familia), la tendencia a la evasión sería menor y el riesgo para los defraudadores del dinero público sería mucho mayor.

Con esta base, la SER empezó a discutir cómo sensibilizar a las personas sobre esta cuestión y, en un segundo momento, cómo actuar para impedir la desviación de dinero público.

La primera acción fue buscar personas que trabajaban de manera destacada en temas de educación fiscal en varios Estados brasileños y organizar un Seminario de presentación de buenas prácticas y de discusiones sobre posibilidades de nuevas prácticas en educación fiscal. El evento fue más allá del ámbito municipal y se tornó en el primer Seminario de educación fiscal del Estado del Paraná. Este seminario, además de ser un ejemplo de sensibilización, ya que más de doscientas personas de varias ciudades del Estado del Paraná conocieron las directrices, objetivos y experiencias del Programa Nacional de educación fiscal, presentó otras formas de dirigirse a la sociedad. Algunas ideas se referían a ponencias, talleres, concursos de redacción en escuelas y universidades, concursos de monografías, de cortometrajes (un minuto), producciones teatrales y musicales, etcétera.

Lo que quedó claro en Maringá desde el comienzo fue la necesidad de hacer llegar a toda la población y generalizar la idea de ciudadanía fiscal. Entonces las acciones y eventos siempre buscarían la participación directa de un gran número de personas, pero más aún, la difusión debería ser mucho más amplia y para ello la participación de los medios de comunicación locales y regionales serían (y fueron) fundamentales. Se hizo un gran esfuerzo para sensibilizar, desde el principio, a periodistas, a presentadores de radio y televisión, a editores, etcétera. También fueron sensibilizados (y ayudaron a sensibilizar en cuestiones de la ciudadanía fiscal, con ponencias en varios eventos), personas formadoras de opinión de la región, autoridades como jueces federales, alcaldes, secretarios, profesores, etcétera.

A continuación se expone una síntesis de algunas actividades de sensibilización realizadas a lo largo de los años, con el objetivo de llevar a la sociedad la impor-

tancia de los tributos y la necesidad de transparencia en el gasto público.

## Obras teatrales

La primera obra teatral fue “El Auto de la Barca del Fisco”, escrita por Marcílio Hubner de Miranda Neto. La obra trata de retratar, con humor e ironía, realidades y verdades sobre la importancia de los tributos y las costumbres de los ciudadanos y gestores del dinero público. Durante aproximadamente una hora, los actores llevan a los espectadores a reflexionar sobre temas de ciudadanía fiscal. En poco más de cinco años la obra ha sido presentada en diversas ciudades brasileñas, alcanzando 160 presentaciones para un público de más de sesenta mil espectadores, además de amplia difusión mediática.

El texto ha sido utilizado por varias regiones de Brasil e inspirado a muchas escuelas para desarrollar su propio texto.

La segunda obra, también de Marcílio Hubner, es “La Farsa del Fiscal que se casó con una tramposa”. La obra habla de los males del contrabando y del valor de la propiedad intelectual. Es importante destacar que los textos están disponibles, gratuitamente, para todos los que quieren producir los espectáculos en su ciudad.



Obra de teatro “El Auto de la Barca del Fisco”.

## Concurso de Cortometrajes

“Una cámara en las manos y una idea en la cabeza”, pero una idea que haga pensar sobre los recursos públicos, su recaudación y gasto. Los dos concursos ya realizados, uno de ellos inclusive con el apoyo del

Ministerio de Cultura, atrajeron la atención de ocho Estados brasileños y la idea fructificó hasta el punto de que otras instituciones (Universidades) hicieron sus propios concursos.

### Concurso de Redacciones

Hacer que un alumno elabore un texto sobre ciudadanía fiscal no es una tarea fácil, incluso porque, normalmente, ni su maestra conoce el tema y es probable que ni siquiera un empleado de una administración tributaria esté preparado para escribir sobre la importancia de los impuestos y la relación de éstos con el gasto público y con las necesidades y sueños de la sociedad.

En el primer concurso, en 2005, la tarea fue particularmente difícil. Antes de nada, era necesario preparar a los maestros; luego, una preparación directa a los estudiantes, a través de ponencias y presentaciones teatrales. Simultáneamente los periodistas también fueron orientados sobre el tema.

En el primer concurso, se recibieron cerca de siete mil redacciones. En el cuarto concurso el número de redacciones ascendió a 18.000 y, al final del quinto concurso, la cifra de redacciones recibidas en cinco años era de 78.000. Pero mucho más importante que este número ya espectacular, ha sido la repercusión en los medios escritos, radio y televisión que llevó los mensajes de los estudiantes a millones de lectores, oyentes y telespectadores.



Concurso de Redacciones, eslóganes de los estudiantes para sensibilizar a la población.

Sin duda, estos jóvenes están mucho más preparados para entender el papel de los impuestos y la importancia de la transparencia en el gasto público. Cabe destacar que en cada concurso hay un enorme trabajo involucrando escuelas, maestros, organizadores y

medios de comunicación. Desde la selección inicial en cada clase hasta la corrección final por los maestros de la Universidad Estatal de Maringá y del Núcleo Regional de Educación, la dedicación es la tónica para que nuestros jóvenes no sean los analfabetos fiscales que hemos sido nosotros durante casi toda la vida.

### Concurso de Monografías

En 2010 tendrá lugar el tercer Concurso de Monografías sobre Ciudadanía Fiscal, en el cual pueden participar tanto estudiantes universitarios que estén concluyendo su curso como estudiantes de posgrado.

Es interesante que incluso los estudiantes de las universidades públicas no tengan la percepción exacta de lo importantes que son los tributos para la financiación de sus estudios. La idea generalizada es que el estudio es "gratis", como si no hubiera una gran cantidad de personas, inclusive los pobres, que, sin tener acceso a la universidad pública (porque no tienen una base escolar suficiente), financian sus costes a través de los pesados impuestos indirectos que pagan.

El concurso de monografías es una oportunidad para, por un lado, desarrollar esta conciencia fiscal, entendiendo la importancia de los impuestos y, por otro, para posibilitar que los universitarios den sugerencias a la administración pública municipal en relación con los ingresos y el gasto público.



Entrega de premios del I Concurso de Monografías sobre Ciudadanía Fiscal 2009.

### Actuaciones musicales y poesía

Funcionarios de la Universidad Estatal de Maringá presentan a menudo una selección de música y poesía

relativa a cuestiones fiscales (recaudación y gastos públicos) y a otros temas vinculados con la ciudadanía. Se han celebrado más de 100 actuaciones, que llegaron a un público de 20.000 personas.



*Espectáculo de música, cultura y ciudadanía del grupo Abaecatú.*

### **Seminario de formación de alcaldes y legisladores de la Cámara Municipal**

Antes de las elecciones municipales, se promueven seminarios de dos a cuatro días, en los que participan los candidatos a legisladores de la Cámara Municipal y a alcalde. Los seminarios, con la presencia de autoridades nacionales, delimitan las posibilidades de actuación de los políticos, en sus respectivos cargos, y enfatizan las cuestiones de los recursos públicos y sus aspectos legales, sus posibilidades, la necesidad de rendición de cuentas y de penalizaciones en caso de incumplimiento.

La presencia de los candidatos en los dos seminarios realizados ha sido muy activa, incentivando, incluso, la participación de los medios de comunicación. La buena relación de la Alcaldía con el Observatorio Social de Maringá (que trataremos más adelante) se inició precisamente en uno de estos seminarios.

Estas acciones, además de producir cientos de ponencias, demuestran que sensibilizar no es una tarea tan difícil, aunque tampoco es fácil. Pero, ¿cómo salir del discurso e ir a la práctica en las cuestiones del control social (efectiva participación ciudadana) y de transparencia en los recursos públicos (ingresos y gasto)?

## **Acciones para fomentar la transparencia del gasto público: el Observatorio Social de Maringá**

### **Antecedentes: situación antes de la creación del Observatorio**

Como en buena parte de los municipios brasileños (quizá de todos los países), Maringá tenía muchos problemas en relación con los recursos públicos. Citaremos algunos ejemplos.

1- problemas en relación con los gastos públicos municipales, ausencia de respeto al dinero público (corrupción), con:

- Licitaciones con sobreprecio y consecuente desviación de recursos públicos;
- Compras innecesarias;
- Ausencia de control de existencias (como medicinas, materiales para la educación, etcétera);
- Desvíos de productos adquiridos;
- Fraudes en las entregas de productos y servicios adquiridos por el municipio.

2- problemas en relación con la falta de conciencia de la comunidad sobre la importancia social y económica de los impuestos y de la necesidad de transparencia en la aplicación de los recursos públicos, a través del control social:

- Desconocimiento de la importancia de los impuestos, como única fuente sostenible de financiación de las políticas públicas;
- Aceptación de la evasión fiscal como práctica "normal" de las personas y empresas.

La ciudad de Maringá (como tantas en los países en desarrollo (y desarrollados!) tenía un histórico de malversación de recursos que, tal como se ha comprobado, en la década de noventa fueron superiores a los cincuenta millones de dólares. Pero lo más grave es que, incluso después de identificados y castigados los responsables, casi nada del dinero desviado ha sido recuperado para las arcas públicas. Esta ha sido una de las razones de la creación de la SER-Sociedad Éticamente Responsable, en julio de 2003, por muchos líderes locales (sin vínculo político partidario) que soñaban con una sociedad más ética, con menos casos de corrupción.

Claro que, además de la ausencia de cultura de respeto hacia los bienes y recursos públicos, existen factores que propician la existencia de esta situación en los municipios en general, como:

- Estructura absolutamente insuficiente de los organismos públicos responsables de la fiscalización de los gastos públicos (Contraloría General de la Unión, Tribunales de Cuentas de la Unión y de los Estados, etcétera), provocando que la sensación de riesgo no sea tan elevada para los defraudadores;
- La actuación de estos organismos privilegia las cuestiones formales y la actuación se produce, casi siempre, con posterioridad a que ocurran los delitos, lo que hace que la recuperación de los recursos sea prácticamente imposible y dando la sensación de una absoluta impunidad (contrariamente, el Observatorio trabaja en tiempo real, evitando la corrupción);
- Incompetencia (y desinterés) de la Cámara Municipal en la fiscalización del gasto público municipal;
- Desconocimiento histórico de la importancia de los tributos, resultado de la falta de preocupación gubernamental por concienciar al ciudadano sobre sus derechos y deberes en relación con el área fiscal (ausencia de ciudadanía fiscal);
- La presión fiscal, esencialmente indirecta, hace que el contribuyente no se dé cuenta de que paga muchos impuestos y tampoco relaciona su dinero, que va al gobierno, con los desvíos de recursos públicos. Les parece que la corrupción es “con el dinero del gobierno” y no con el dinero de su familia.

### El comienzo y la estrategia de implantación

La idea del Observatorio surgió en una discusión en un evento denominado “Feria de los Impuestos”, común en Brasil, organizado por gremios empresariales para exponer sus quejas en relación con los impuestos. En las discusiones, los participantes se dieron cuenta de que no era inteligente continuar solamente presentando sus quejas, sino que en el evento se debería demostrar que los brasileños pagan altos impuestos (que son necesarios), pero que éstos deberían ser correctamente aplicados.

Entonces, en el desarrollo del Movimiento por la Ciudadanía Fiscal, con la intención de profesionalizar los trabajos de la educación fiscal, se empezó a discutir la idea de la creación del Observatorio Social, dentro de la estructura de la SER, que pudiese continuar con las acciones de sensibilización, pero que fuese más allá, actuando en la transparencia de el gasto público y, en un futuro, también en la recaudación de estos recursos.

Una de las vertientes de los trabajos de la SER es la educación fiscal. En 2006 y, aunque teníamos buenos

trabajos de sensibilización para la importancia de la ciudadanía fiscal, no sabíamos cómo convertir en realidad la transparencia en el gasto público municipal, ni cómo salir del discurso de la necesidad del control social y pasar a la acción efectiva.



*Reunión de los integrantes del Observatorio Social de Maringá.*

La creación del Observatorio Social de Maringá (un “departamento” de la SER), en enero de 2006, ocurrió tras múltiples acciones de sensibilización con enfoque en la ciudadanía fiscal o educación fiscal. Nos dimos cuenta de que hablábamos mucho, pero no actuábamos efectivamente en el control de el gasto público municipal.

Antes de iniciar las acciones de seguimiento del gasto público, la idea fue “vendida” por algunos componentes de la SER (empresarios, profesores universitarios, funcionarios de la Administración Tributaria Federal) a los Jueces Federales, Ministerio Público Federal, Promotor Público Estatal del Patrimonio Público y a algunos Jueces Estatales. Todos apoyaron la creación del Observatorio y dieron un fuerte soporte y credibilidad a las acciones posteriores del Observatorio.

Del mismo modo, la Alcaldía recibió explicaciones respecto de los propósitos y forma de actuación del Observatorio.

Posteriormente, miembros del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná y, en un segundo momento, de la Contraloría General de la Unión (ambas instituciones responsables de fiscalizar los gastos de las alcaldías), vinieron a Maringá para capacitar a 37 voluntarios, sobre cómo hacer un seguimiento de los gastos públicos y evitar la corrupción en el ámbito local.



Jornada de capacitación del Tribunal de Cuentas de la Unión.

### ¿Qué hace el Observatorio Social de Maringá?

Un momento propicio para el surgimiento de la corrupción son los procesos de licitación cuando el dinero sale del sector público y pasa al sector privado, momento en que, por ejemplo, un municipio adquiere un bien o servicio.

En este contexto, la corrupción puede ocurrir por sobreprecio o por la no entrega de los productos y servicios en las cantidades y calidades especificadas en la licitación y, también, en la utilización de estos productos en situaciones ajenas al interés público.

Ante esta realidad, decidimos que una auditora fiscal jubilada de la Receita Federal (Administración tributaria) asistiera, en tiempo real, a las licitaciones. A pesar de que las licitaciones eran públicas, al menos en teoría, su presencia creó un gran estupor entre las personas presentes (vendedores y compradores de la Alcaldía). Así comenzaron las primeras acciones concretas del Observatorio Social de Maringá.

Hoy, después de centenares de presencias en licitaciones, esta actitud ha provocado dos consecuencias muy importantes:

- Aumento en la sensación de riesgo y la casi imposibilidad de que hubiera “acuerdos” entre compradores y vendedores, ya que la presencia del Observatorio, junto a la presencia de un gran número de empresas participantes en las licitaciones, inhibe los fraudes;
- Efecto pedagógico, en la medida en que los funcionarios del Observatorio están altamente capacitados, con varios cursos en el país; y muchas veces son llamados a auxiliar en el proceso de elaboración de los términos de la licitación, en colaboración con las secretarías municipales.

En resumen, el Observatorio Social de Maringá tiene como objetivos principales la aceptación social de los tributos y la correcta aplicación de los recursos públicos municipales, o sea, el enfoque es la búsqueda de la ciudadanía fiscal.

A partir de la primera experiencia de participación en tiempo real en una licitación municipal, en los cientos de licitaciones que la siguieron y de muchos estudios y preparaciones teóricas, los trabajos mejoraron enormemente.

Más de dos años después, el papel del Observatorio trasciende a las licitaciones. Pasó a ser un fortísimo formador de opinión, cuyas posiciones son oídas por toda la prensa regional, respetado por los buenos políticos y temido por los defraudadores. Actúa también en la disminución de los gastos corrientes de la Alcaldía y de la Cámara Municipal (viáticos, combustibles, recursos humanos, gastos con vehículos, control de existencias, etcétera), y lleva a cabo contactos constantes con los jefes de los poderes ejecutivo y legislativo, y también con sus equipos.

Como se ha mencionado, la cohesión social en un país solamente es posible en la medida en que sus ciudadanos paguen sus impuestos, única fuente sostenible de recursos para mejorar la educación, la salud, la seguridad etc. de una nación, y que los recursos procedentes de esos impuestos sean correctamente aplicados, basándose exclusivamente en el interés público.



Recorte de prensa que destaca la labor de vigilancia del gasto del Observatorio.

### Dificultades iniciales

Al comienzo de los trabajos no había un modelo a seguir. No queríamos combatir la corrupción; queríamos evitarla. Nosotros no queríamos hacer auditorías sobre

hechos pasados (como hacen los organismos tradicionales responsables de la fiscalización) y tampoco sustituir estos órganos legalmente responsables. Nuestra intención era trabajar en tiempo real, complementando el trabajo de las instituciones públicas responsables de las fiscalizaciones del dinero público. Tardamos en encontrar el modelo inicial, que posteriormente se reveló sencillo, aunque trabajoso.

Después de los cursos de capacitación ofrecidos a los primeros 37 voluntarios (jubilados), no sabíamos cómo administrarlos. El grupo se dispersó, quedando solamente unos pocos.

Al principio, los poderes ejecutivo y legislativo se resistieron, con razón, a la idea de transparencia absoluta en las informaciones sobre el gasto. No es fácil quebrar paradigmas y había una fuerte desconfianza sobre la forma en la que serían utilizadas las informaciones, si con carácter político o partidario o no.

Incluso después de haber convencido al alcalde respecto a las buenas intenciones del Observatorio, las resistencias todavía eran grandes en algunas secretarías municipales, ya fuera porque había intereses contrarios al interés público o porque no se aceptaba fácilmente cambiar una cultura de décadas, en relación a la ausencia de transparencia con los recursos públicos.

### Factores facilitadores

Hoy, las personas que conocen los resultados del Observatorio Social de Maringá (principalmente el cambio en la cultura de respeto al dinero público), nos preguntan ¿qué factores han sido importantes para que el Observatorio haya tenido éxito y se mantenga activo durante tantos años? Podemos citar algunos, como:

- Creencia de las personas involucradas en el proyecto de que la cuestión de la ciudadanía fiscal es un tema fundamental para los países en desarrollo, ya que cualquier mejora en la educación y salud, por ejemplo, necesita, antes que nada, recursos (que vienen de los impuestos) y que estos recursos sean bien aplicados;
- Percepción de que, más allá de quedarse en el discurso, era necesario actuar en el control del gasto público, no sustituyendo a los organismos responsables, sino complementando (con el apoyo de éstos) sus trabajos, actuando preventivamente en relación con los fraudes;
- Unión y agilidad de la sociedad civil (empresarios,

profesores, estudiantes, jubilados) con el poder coactivo de las personas que trabajan en organismos públicos (Justicia Federal, Ministerios Públicos Federal y Estatal, Administraciones Tributarias Federal y Estatal). Los resultados obtenidos, y también el apoyo, tácito o expreso, de las autoridades, dieron credibilidad ante los medios de comunicación y la población, llevando a la SER a ganar el premio de Mejor Tecnología Social del Sur de Brasil, con el proyecto del Observatorio Social;

- Reconocimiento, en un momento posterior, por parte de la Alcaldía, de que los objetivos del Observatorio no tenían vínculo político. A partir del momento en que hubo esta confianza de la Alcaldía en los propósitos del Observatorio, los trabajos se desarrollaron con mayor agilidad y el Observatorio pudo centrar sus trabajos exclusivamente en las actividades finales, evitando disputas y discusiones innecesarias. Hoy el Observatorio tiene acceso al 100 por cien de las informaciones de la Alcaldía, necesarias para sus trabajos de seguimiento.

### Base legal

En las primeras actividades del Observatorio Social eran comunes las preguntas sobre la legitimidad de un grupo de ciudadanos, aunque apoyado por autoridades, para fiscalizar las cuentas públicas. En Brasil, y posiblemente en muchos otros países, la legislación incentiva la participación popular en el control social de los recursos públicos. Solamente, por poner algunos ejemplos, podemos empezar por citar la Constitución Federal y algunos de sus artículos:

Art. 5 (...) LXXIII – Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer acción popular que tenga la intención de anular un acto lesivo al patrimonio público o de entidad que tenga la participación del Estado....

Art. 29 Las leyes municipales pueden ser promulgadas por la iniciativa popular del interés del municipio...

Art 37(...) existirá garantía de participación del usuario en la administración pública, de manera directa e indirecta, garantizando el derecho de presentar reclamaciones y representaciones contra la utilización negligente o abusiva del cargo, empleo o función en la administración pública, y el acceso de los usuarios a los registros e informaciones sobre los actos de gobierno.

Art 74 Cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para, en la forma

prevista por la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades al Tribunal de Cuentas de la Unión.

También la Ley Complementaria 101/2001, llamada Ley de Responsabilidad Fiscal, es muy clara en relación al incentivo de participación popular en el control de los gastos públicos, como se puede ver en algunos artículos:

Art 48 – Son instrumentos de transparencia de la gestión fiscal...

Párrafo único – La transparencia será garantizada también mediante:

I – Incentivo a la participación popular y realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de los planes, leyes de directrices presupuestarias y presupuestos;

II – Liberación al pleno conocimiento y acompañamiento de la sociedad, en tiempo real, de informaciones detalladas sobre la ejecución presupuestaria y financiera, en medios electrónicos de acceso público.

Art. 48-A - Para los fines a que se refiere el inciso II del párrafo único del artículo 48, los entes de la Federación pondrán a disposición de cualquier persona singular o empresa el acceso a las informaciones referentes a Gastos e Ingresos.

Art. 49 - Las cuentas presentadas por el jefe del Poder Ejecutivo estarán disponibles, durante todo el ejercicio, en el respectivo Poder Legislativo y en el órgano técnico responsable de su elaboración, para la consulta y apreciación por los ciudadanos e instituciones de la sociedad.

Art. 67 - El acompañamiento y la evaluación, de forma permanente, de la política y de la ejecución de la gestión fiscal serán realizadas por entidades técnicas representativas de la sociedad.

Es evidente que la legislación que legitima la participación de la sociedad en relación con el control social de los recursos públicos (obtención y aplicación) es amplia, pero esta sociedad no tiene, todavía, la cultura de la preocupación por el dinero público. Más adelante examinaremos algunos de sus motivos.

## Resultados

En el primer año de fiscalización de las licitaciones de la Alcaldía Municipal, con actuaciones en todas las fases del proceso licitatorio, desde la elaboración de

las condiciones de la licitación (especificación de productos, precio máximo compatible con el de mercado) hasta su divulgación a las empresas (con el objetivo de aumentar la concurrencia) y pasando por la impugnación de licitaciones con indicios de fraude, el trabajo del Observatorio Social de Maringá ha dado como resultado un ahorro real de más de cinco millones de dólares para las arcas públicas.

Este ahorro se produjo por la devolución de los recursos pagados indebidamente (sobreprecio), las cancelaciones de licitaciones fraudulentas, y las alteraciones, previas, en las condiciones de licitaciones que tenían precios y cantidades incompatibles con la realidad, entre otras acciones.



Ahorro en gastos municipales, noticia de prensa.

Hoy en día, el ahorro obtenido, después de tres años de trabajo, es inconmensurable. Hubo un cambio en la cultura municipal en relación a el gasto público. El Observatorio Social de Maringá trabaja directamente en el cambio de cultura en relación al manejo del dinero público y, en alianza con la Alcaldía, se consiguieron las siguientes mejoras:

- Sala de licitaciones sin puertas, con auditorio al público;
- Publicación de las actas de las licitaciones en la página web principal de la alcaldía;
- Implantación del almacén central (en construcción);
- Utilización de licitación electrónica, que permite la participación de más empresas, con una gran posibilidad de obtener mejores precios;
- Participación del perdedor de la licitación en la recepción de los productos comprados, para verificar cantidad y calidad;
- Anexión de tres presupuestos en todos los procesos para definición del precio máximo;
- Registro de precio único para compras de los mismos géneros en todas las secretarías.

A partir de estos cambios, se lograron avances como:

- Reducción del número de procesos licitatorios y, en consecuencia, del coste de mano de obra;
- Aumento del número de empresas participantes y consiguiente aumento de la competencia, lo que

también reduce los precios (ver cuadros 1 y 2 y gráficos 1 y 2);

- Acompañamiento en los gastos públicos (licitaciones, gastos con viáticos, recursos humanos, fiscalización de los contratos de servicios, etcétera).

**Cuadro 1. Ahorro en medicinas entre 2004 y 2008 (reducción de un 76 por ciento).**

	2004	2005	2006	2008
Cefalotina sódica 1.000mg. inyectable con diluyente	31.800	18.000	12.400	9.000
Cefepyme 1 g. frasco/ampolla	10.000	5.800	2.160	1.192
Ceftacidina 1 g. frasco/ampolla	5.664	2.400	1.470	1.350
Clonazepam comprimido 2 mg.	15.200	9.690	5.510	3.230
Clorpromazina 25 mg/5ml. inyectable	237	182	185	147
Espironolactona comprimido 50 mg.	15.750	6.525	4.500	4.000
	<b>78.651</b>	<b>42.597</b>	<b>26.225</b>	<b>18.919</b>

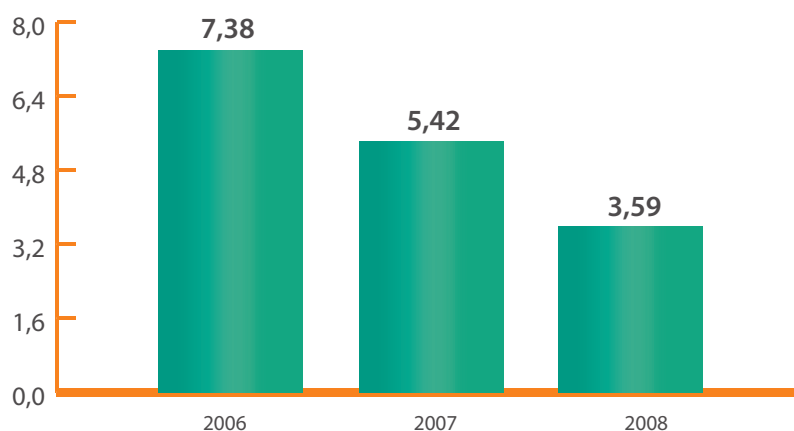
Fuente: Observatorio Social de Maringá.

**Cuadro 2. Evolución del número de empresas participantes en las licitaciones**

	2008	2009
Medicamentos	12	22
Merienda escolar	10	16
Suministro de pan	2	6
Piezas de vehículos	3	9
	<b>27</b>	<b>53</b>

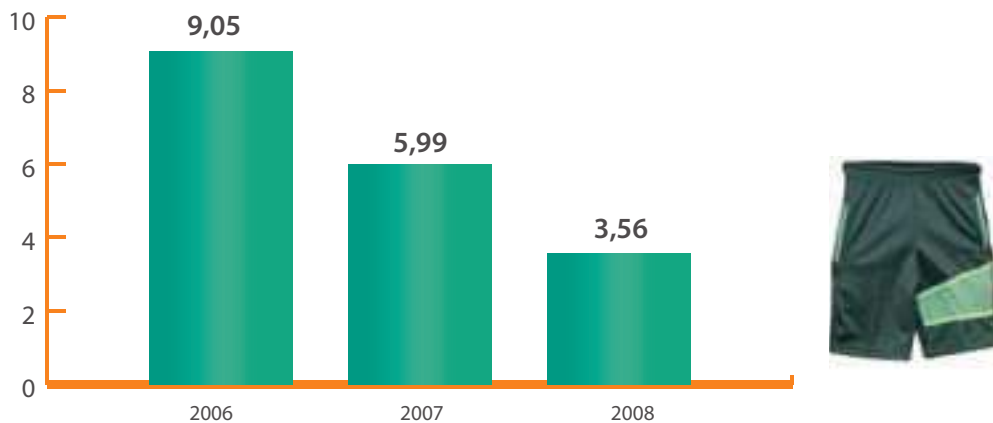
Fuente: Observatorio Social de Maringá.

**Gráfico 1. Evolución del precio unitario en las licitaciones de camisetas de deporte (precio en reales)**



Fuente: Observatorio Social de Maringá.

**Gráfico 2. Evolución del precio unitario en las licitaciones de pantalones de deporte (precio en reales)**



Fuente: Observatorio Social de Maringá.

• Trabajo de educación fiscal a través de, como se ha dicho, ponencias, seminarios, concursos de redacciones y de cortometrajes, además de obras musicales y teatrales.

### **El compromiso con los candidatos a alcalde**

Como se ha comentado, hay una significativa base legal para la participación ciudadana en relación a los recursos públicos en Brasil. Está claro que la actuación de la sociedad en los gastos municipales no depende de la voluntad de su alcalde. Está claro que a un alcalde medianamente inteligente y bien intencionado le gustará muchísimo que personas significativas de la sociedad le ayuden a establecer la transparencia en los gastos públicos (y también en la obtención de los recursos).

Por otro lado, si el alcalde se resiste a presentar todos los datos necesarios, la institución que tiene la tarea de acompañar los gastos invertirá muchas energías en demandas judiciales y cuestionamientos contra el alcalde, con un importante desgaste para todos. Entonces, aunque no sea imprescindible, es muy interesante que el Alcalde pueda estar convencido de que el trabajo de una institución como el Observatorio Social no tiene interés partidario y que su único objetivo es la transparencia en relación a los recursos públicos.

Si esto es así, y el Alcalde ayuda a prestar las informaciones y dispone que todo su equipo atienda con rapidez las indagaciones sobre los recursos municipales,

todos los trabajos de la institución pueden resultar más productivos.

Con este planteamiento, y preocupados con la continuidad de los trabajos, a finales de 2008, antes de las elecciones municipales, el Observatorio, que tenía casi tres años de actividad, contactó a cada uno de los ocho candidatos a la alcaldía de Maringá (ciudad con 300.000 habitantes y un presupuesto que se aproxima a los 500 millones de dólares) con una propuesta de compromiso de transparencia que cada uno debería asumir ante la población. Aún más, permitió que cada candidato suprimiese lo que consideraba imposible de cumplir y agregase nuevos tópicos, hasta que hubiera un único texto, común a todos, y con amplio debate. Seis candidatos lo firmaron ante los notarios públicos, inclusive el candidato que ganó por segunda vez las elecciones, tenía una fuerte plataforma electoral basada en la transparencia de los recursos públicos.

Vale decir que, en función de un trabajo de sensibilización promovido por el Observatorio junto a cada uno de los medios de comunicación, el tema de la transparencia ha sido, por primera vez, uno de los temas más importantes, quizá el más importante, de una elección municipal y con mayor exposición en los medios, razón por la cual los candidatos, en múltiples ocasiones, se pronunciaron acerca de su proyecto de transparencia en relación al gasto público.

El compromiso firmado por ellos, que puede ser consultado en la dirección <http://www.sermaringa.org.br/sistema/adm/arquivos/f78bf3893b70.pdf> y también en el portal de la transparencia de la alcaldía de Maringá, no es

fácil de cumplir; es ambicioso y quiebra paradigmas, presentando decenas de compromisos, como por ejemplo:

- Transmitir rápidamente, en un lenguaje asequible para la población en general, toda la información sobre la entrada y salida de los recursos públicos;
- Tornar públicas, por vía electrónica, las informaciones sobre las cuentas bancarias municipales, con detalle de todos los pagos, además de informes diarios de las fuentes de recursos recibidos por el Poder Ejecutivo;
- Implantación de Control Electrónico de existencias, con la finalidad de garantizar que los bienes adquiridos por la Administración sean utilizados exclusivamente en interés público;
- Implantación, en las escuelas municipales, del Programa Nacional de Educación Fiscal, que trata de la importancia social y económica de los impuestos y de la transparencia en relación a los recursos públicos;
- Utilización de los recursos financieros en publicidad en temas exclusivamente de interés público, como informes en las áreas de la salud y educación.



*Compromisos de los candidatos a alcalde en materia de transparencia.*

Muchas cosas son ya una realidad y pueden verse consultando la página web <http://www.maringa.pr.gov.br/transparencia/index.php> donde se pueden encontrar informaciones que no son comunes en otros municipios. Efectivamente, tener información actualizada sobre gastos y patrimonio público, disponibles para la población en general, ayuda muchísimo en el proceso de fortalecer la ciudadanía fiscal: esta transparencia es el mejor modo de garantizar la aplicación del dinero público en beneficio de sociedad, viabilizando la cohesión social.

### **Forma de trabajo en relación a las licitaciones**

La filosofía de trabajo en relación con las compras municipales es sencilla, aunque muy laboriosa. El municipio

no puede pagar más por un trabajo o servicio de lo que pagaría un ciudadano común; al contrario, debe pagar un precio mucho menor, pues compra en grandes cantidades.

Es importante decir que, de una forma sencilla, la corrupción o malversación de los recursos públicos puede ocurrir de tres modos:

- Sobre facturación en los precios de los bienes y servicios. Se trata de un método que cada vez se utiliza menos, ya que la sociedad está cada vez más atenta;
- En la entrega del producto o servicio, cuando no se respetan sus condiciones de licitación relativas a las cantidades o a la calidad, pues es común que se entreguen productos en menores cantidades (o de peor calidad), ya que los controles en los municipios son frágiles;
- En la utilización de los productos o prestaciones de servicios; aunque se hayan respetado los precios y los productos entregados estén conforme lo especificado, existe la posibilidad de desvíos de estos productos para fines particulares.

El Observatorio trabaja en la actualidad en estas tres vertientes, haciendo el seguimiento de las licitaciones en tiempo real, participando en la entrega de los productos o servicios y verificando por partidas si éstos son utilizados exclusivamente en interés de la población.

Para garantizar que esto ocurra, el Observatorio utiliza la siguiente metodología (que es asistida por un software desarrollado específicamente para este fin):

- Elección de la licitación a través la página web de la alcaldía, con mayor atención para las de valores más elevados;
- Encuesta de los precios de mercado;
- Comparación de los precios máximos aceptados en la licitación, con los precios finales de ésta y los precios de mercado obtenidos en encuesta;
- Elaboración de un informe, solicitando a la alcaldía que aclare los puntos donde haya divergencias;
- Análisis en los órganos municipales afectados por la licitación con la finalidad de obtener otras aclaraciones;
- El Observatorio, muchas veces, compra productos en el mercado para hacer análisis comparativos con los productos licitados;
- Cuando se encuentra alguna irregularidad, se remite una carta a la Secretaría de Control Interno de la Alcaldía para providencias en el sentido de regularizar la situación; si la carta no es atendida, se hace una comunicación al Ministerio Público y se le ofrecen todas las informaciones para que se abra un procedimiento judicial.

## Composición: quiénes trabajan

El Consejo Director del Observatorio está compuesto por personas representativas y respetadas en la sociedad, sin vínculo político partidario, que dirigen las acciones y representan al Observatorio ante los medios de comunicación, ante la Alcaldía y ante la Cámara Municipal. Estos dirigentes son empresarios, funcionarios públicos, profesores y profesionales de diversas áreas. También ejercen trabajos voluntarios jubilados que recibieron un curso de capacitación de la Contraloría General de la Unión y del Tribunal de Cuentas del Estado del Paraná. Estudiantes de nivel universitario reciben un aporte financiero de sus instituciones educativas para trabajar por un período de tiempo diario en el Observatorio Social de Maringá.

Es importante decir que, a pesar de todo este voluntariado, los resultados no serían posibles si no hubiera empleados permanentes y exclusivos contratados por el Observatorio para las actividades diarias. Los procedimientos de análisis de los procesos de licitaciones no son sencillos y demandan tiempo y conocimiento por parte de los funcionarios del Observatorio, que reciben los mejores cursos de capacitación que existen en el mercado nacional.

A este trabajo de sus profesionales se suma la credibilidad del Observatorio ante la ciudad de Maringá y sus medios de comunicación. La prensa es fundamental para que los trabajos realizados tengan una repercusión positiva, como formadora de opinión y para provocar los cambios en los poderes ejecutivo y legislativo del municipio en relación a los recursos públicos, que se emplean hoy en día con mucha más responsabilidad y en beneficio de la sociedad.

## Importancia de la participación de la sociedad civil en el gasto público

En las primeras presentaciones de los trabajos del Observatorio era corriente oír comentarios como, por ejemplo: “si yo pago mis impuestos y con ellos el Estado organiza varias instituciones que pueden cuidar de la fiscalización del dinero público, ¿qué necesidad hay de que haya un organismo más de la sociedad civil para tratar de este tema? Si en Brasil ya existen múltiples órganos fiscalizadores como la Policía, las Administraciones tributarias, la Justicia, los órganos legislativos en los tres niveles y, específicamente en relación

a los gastos municipales, la Contraloría General de la Unión, el Tribunal de Cuentas del Estado, los Ministerios Públicos Federal y Estatal, la Cámara Municipal, ¿por qué la necesidad de participación del ciudadano “común”?

Hay varias razones para la participación de la sociedad en el control social de los gastos públicos municipales, como por ejemplo:

- Los organismos fiscalizadores en los países en desarrollo son, generalmente, muy “pequeños” y tienen una estructura absolutamente insuficiente para atender a todos los trabajos necesarios. Así, la sensación de riesgo prácticamente no existe para los defraudadores de los recursos públicos;
- La fiscalización está, normalmente, vinculada a aspectos formales de una compra. Así, si los requisitos formales son atendidos, se da como lícita la operación, pues no hay estructura para fiscalizar con rigor los gastos públicos municipales (es necesario decir que en Brasil los gastos de responsabilidad de los municipios son superiores a cien mil millones de dólares);
- Casi siempre la fiscalización se realiza a “posteriori”, o sea, después de que el fraude ha sido cometido. Como es sabido, el dinero público desviado casi nunca vuelve a las arcas públicas. Por ello, decimos que combatir la corrupción no es inteligente, es mucho más productivo evitar que la corrupción ocurra.

La sociedad civil organizada, actuando en tiempo real en la fiscalización de las licitaciones, con el apoyo tácito o expreso de las autoridades, y con la participación de los medios de comunicación, tienen la posibilidad de hacer que los gastos públicos sean transparentes, la forma más eficaz de que los recursos públicos sean correctamente aplicados en beneficio exclusivo de la comunidad, evitando las malversaciones de los recursos públicos y la consiguiente corrupción.

Los países en desarrollo solamente conseguirán mejorar sus indicadores sociales (educación, salud, seguridad, etcétera), con el consiguiente desarrollo económico y social, si cumplen con dos condiciones básicas:

- Conseguir que la recaudación de tributos se aproxime a la recaudación potencial ideal;
- Inviabilizar la corrupción en los gastos públicos, haciendo que sean correctamente aplicados, con transparencia absoluta.

Estas ideas coinciden con el trabajo del Observatorio Social y, más aún, las pone en acción, realizando una enorme labor para la aceptación social de los tributos (haciendo viable una mayor recaudación tributaria)

y, principalmente, haciendo seguimiento, en tiempo real, del gasto público municipal.

En Brasil los gestores municipales administran más de cien mil millones de dólares. Solamente en Maringá, el presupuesto local es de más de trescientos millones de dólares por año. En la medida en que estos recursos pasen a ser aplicados en el exclusivo interés público, podrán garantizarse “recursos para que todos los niños disfruten un futuro equitativo y prometedor, “naciones donde todos los niños prosperen”, como preconizan las Naciones Unidas.

Además de los resultados numéricos, otros aspectos interesantes de la innovación fueron:

- La cohesión interinstitucional a favor de la transparencia, donde las personas pertenecientes a instituciones con diferentes objetivos individuales se unen en la búsqueda de un objetivo público (ética en la aplicación de los recursos públicos), ejemplificada por el compromiso y la actuación de empresarios, auditores, profesores, estudiantes, jueces, promotores y ciudadanos en general, con fuerte apoyo de la prensa;
- En todas las ciudades hay un enorme número de jubilados, con plenas condiciones físicas y mentales de trabajo y con disposición para ayudar en el crecimiento de la sociedad y en la mejora de las condiciones de vida de su ciudad. El Observatorio posibilita un campo de actuación para que estos ciudadanos actúen en los trabajos de seguimiento del gasto público con resultados sorprendentes;
- La filosofía y los trabajos del Observatorio Social permitieron la aparición de capital social local, donde las personas e instituciones confían unas en las otras, integrándose en el objetivo de fomentar la calidad en el gasto público y actuando en el control de este gasto, posibilitando mejoras, inclusive a corto plazo, en las áreas de salud y educación del municipio.

## El Observatorio Social y la Cámara Municipal

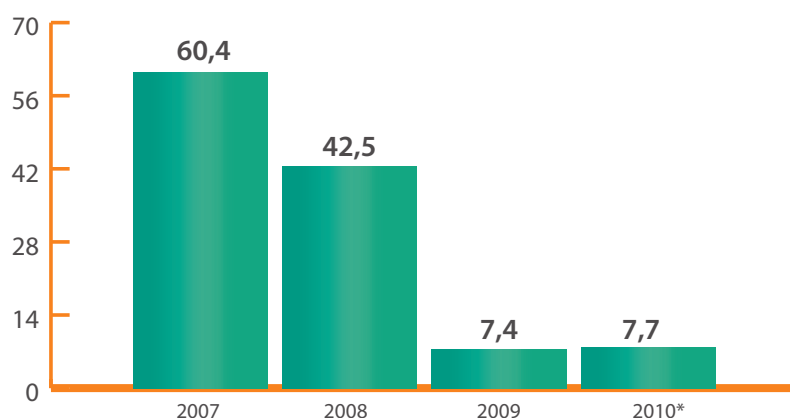
El Observatorio Social también hace el seguimiento, regularmente, de las actividades de la Cámara Municipal. Además del análisis en las licitaciones, el Observatorio presenta semestralmente a los medios de comunicación y a la sociedad en general, un informe que contiene, entre otras cosas, lo siguiente:

- La asistencia de cada legislador de la Cámara Municipal a las sesiones legislativas;
- La clasificación de las leyes aprobadas durante el semestre;
- El impacto de los proyectos en la sociedad;
- Estudio con evaluación de los proyectos presentados por cada legislador de la Cámara Municipal, verificando si están en sintonía con las propuestas que presentaba como candidato;
- Monitoreo de los viajes realizados por cada legislador de la Cámara Municipal, verificando los motivos y los costes de los viáticos utilizados.

Este trabajo constante y diario en la Cámara Municipal, con fuerte apoyo de los medios de comunicación, demostró ser muy productivo. En 2009, por ejemplo, la Cámara devolvió casi 2 millones de dólares a la Alcaldía, lo que supuso un ahorro en sus gastos de cerca del 20 por ciento de su presupuesto, hecho inédito en su historia.

El gráfico demuestra que en 2007 la Cámara Municipal utilizaba recursos para 60 días de viajes en cada mes (720 al año) y que en 2010 son menos de ocho días al mes lo que supone una disminución de un 87,3 por ciento en estos gastos.

**Gráfico 3. Media de viáticos mensuales de los legisladores de la Cámara Municipal**



\* Primer semestre

## Quién financia el Observatorio

La principal fuerza motriz del proyecto SER (y del Observatorio Social) ha sido la cohesión de personas de diferentes áreas, sin interés personal, que confiaron las unas en las otras, poniendo de manifiesto un ejemplo concreto de capital social local. Algunas de las instituciones y las personas que auxilian en la constitución y manutención del proyecto son:

- La Receita Federal (Órgano de administración tributaria) realizó donaciones de mercancías capturadas en operaciones de represión al contrabando. Los recursos obtenidos con estas mercancías, donadas a un proyecto del Rotary Club, vinculado a la educación fiscal, posibilitaron la constitución y manutención de la SER y del Observatorio Social;
- La Asociación Comercial e Industrial de Maringá apoya, desde el principio, estructural y financieramente las acciones del Observatorio Social;
- La Universidad Estatal de Maringá y el Centro de Estudios Superiores de Maringá, cuyos recursos humanos (profesores y alumnos) son fundamentales en el proyecto de sensibilización y acción en los objetivos de la Ciudadanía Fiscal;
- La Justicia Federal, cuyos jueces fueron (y son) conferenciantes en los eventos promovidos por la SER/Observatorio. Además se ha firmado un Convenio con la SER, que permite que recursos procedentes de condenas que consistan en penas pecuniarias sean transferidos para la estructuración del Observatorio Social;
- La Contraloría General de la Unión y el Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná, que proporcionaron los primeros cursos de capacitación sobre control de gastos públicos a los jubilados voluntarios del Observatorio;
- Diversas empresas de Maringá contribuyen financieramente o con prestaciones de servicios para las actividades del Observatorio.

## Reconocimientos y premios

Los primeros reconocimientos vinieron de los medios de comunicación locales, que destacaron la importancia de los trabajos del Observatorio Social de Maringá y de sus resultados en relación con el ahorro de los recursos públicos, en la medida en que se comprobaba que los precios de los productos y servicios adquiridos por la Alcaldía disminuían a lo largo del tiempo, manteniendo la misma calidad. Con el paso del tiempo, la prensa nacional de Brasil empezó también a divulgar los resultados obtenidos por el trabajo del Observatorio.

En 2008 le fue otorgado el Premio FINEP a la Institución Sociedad Éticamente Responsable, como el mejor caso de Tecnología Social del Sur de Brasil y uno de los cinco mejores de todo el país, en función de las acciones del Observatorio. El premio FINEP está vinculado al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

En 2009 recibió el reconocimiento mundial a través del Concurso de Innovación Social, promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), órgano vinculado a la Organización de las Naciones Unidas. El Observatorio obtuvo la primera posición entre 418 proyectos presentados por 33 países de Latinoamérica y Caribe.

El Observatorio también ha recibido el reconocimiento de EUROsocial Fiscalidad, proyecto financiado por la Comisión Europea, que trabaja para promover la cohesión social (disminución de las desigualdades sociales) en América Latina. EUROsocial Fiscalidad fue el primer programa internacional que comprendió la importancia de la ciudadanía fiscal como herramienta en la búsqueda de la justicia social e invitó al Observatorio en cuatro ocasiones a presentar sus trabajos y resultados para más de trescientas personas de 24 países, en eventos internacionales en Argentina, México, Uruguay y España. Este reconocimiento ha sido muy importante para aumentar la credibilidad del Observatorio.

Cada vez más la filosofía del Observatorio es reconocida como la mejor forma de buscar la cohesión social, pues para obtener dicha cohesión social son necesarios los recursos (tributos) y su correcta aplicación (con transparencia); solamente a través del pago de los impuestos y de la inexistencia de malversaciones en los gastos públicos se puede soñar con justicia social.

## Orientaciones y filosofía de trabajo

Desde el comienzo, cuando no se sabía dónde se quería llegar, hasta hoy, la filosofía de trabajo de la SER y del Observatorio Social siguen estos tres principios básicos, que es importante repetir y enfatizar:

- No se permite ningún vínculo político-partidario en los trabajos;
- El enfoque se centra siempre en resultados concretos y, en lo posible, medibles;
- La vanidad no contribuye al logro de los objetivos, no se busca el protagonismo de personas o instituciones participantes de la SER/ Observatorio.

Con los éxitos de los trabajos del Observatorio, el proyecto ha tenido una alta repercusión. Muchas ciudades vinieron a conocer in situ las actividades y representantes del Observatorio fueron a decenas de eventos a divulgar la experiencia. Hoy, tenemos en Brasil al menos 44 Observatorios implantados o en proceso de implantación. Para los que quieran replicar la experiencia en su ciudad, repasamos algunas orientaciones que pueden ser útiles.

- Creer que la ciudadanía fiscal (aceptación social de los tributos y transparencia en la obtención y aplicación en los recursos públicos) es la manera más sólida de alcanzar la cohesión social (o justicia social);
- Buscar la cohesión interinstitucional en el proyecto, uniendo a personas de la iniciativa privada, con características emprendedoras (empresarios, abogados, etcétera) con personas del área pública, representando instituciones con poder coercitivo (Justicia, Ministerio Público, Administración Tributaria) y del área de educación (profesores, administradores escolares, estudiantes), para actuar en la sensibilización;
- Buscar voluntarios, aprovechar la gran cantidad de jubilados existentes en su ciudad. Esto vale también para los estudiantes en la medida en que se valora cada vez más la participación en trabajos de voluntariado,
- No permitir la participación en el Observatorio (incluso constando en el estatuto) de personas que tengan vínculo político partidario, para mantener la imparcialidad en el análisis de las cuentas públicas y para contar con credibilidad frente a cualquier partido político que esté en el poder municipal;
- Planear la viabilidad financiera de la institución, con un horizonte mínimo de cinco años;
- No se puede pensar en sustituir los órganos oficiales de control, sino en hacer un trabajo complementario y diferenciado, en la medida en que los trabajos de seguimiento de el gasto público son efectuados en tiempo real, a diferencia de una auditoria o una fiscalización de una actuación a posteriori;
- Buscar apoyo (cursos de capacitación, herramientas, orientaciones) de los órganos oficiales de control, interno y externo, que incentiven el control social de los recursos públicos;
- El propósito de los trabajos no es combatir la corrupción, sino evitarla. Si en un análisis de una licitación en el presente, por ejemplo, se buscan subsidios en una licitación pasada y se encuentran irregularidades, debe llevarse el problema, antes, al gestor de los gastos para que tome las medidas legales (procedimientos administrativos, devolución de recursos, procesos, etcétera). No se debe responsabilizar en un primer momento a un gestor que tiene bajo sus

órdenes a miles de funcionarios. La corrupción puede ocurrir sin su conocimiento. Si en un determinado plazo no se toman las oportunas medidas legales, el deber del Observatorio es dirigir la denuncia a los organismos competentes;

- Los medios de comunicación tienen un papel fundamental como formadores de opinión de la sociedad. Desde el primer momento debe dárseles a ellos una atención individual para que conozcan detalladamente las características y objetivos del proyecto. Igual atención debe dársele a las escuelas y universidades de la ciudad, para que sean aliados fundamentales.

## Conclusión

Las posibilidades de un país que utiliza los recursos públicos con seriedad en los municipios son muy amplias. Una condición imprescindible para el desarrollo y la obtención de la cohesión social es que no haya malversación en los recursos públicos. La práctica de la Ciudadanía Fiscal se mostró como una herramienta capaz de viabilizar este sueño.

El modelo del Observatorio Social de Maringá se ha mostrado eficaz y probadamente replicable en los diversos municipios, ya que los problemas y soluciones son comunes.

Los resultados del Observatorio son numerosos, pero, si es un hecho que los problemas han mejorado de manera significativa, también está claro que queda mucho por hacer. Esta es una lucha continua de la sociedad para cambiar los conceptos de la política en relación con los recursos públicos y esto parece ser un camino sin retorno, o si no estaremos condenados a ser un país eternamente subdesarrollado. El ciudadano que tiene conciencia, que hace sus críticas a los gobiernos, pero que no tiene una actitud activa para mejorar la cultura y la realidad de la obtención y aplicación de los recursos públicos, es tan responsable de este subdesarrollo, por su omisión, como aquellos que se benefician de las malversaciones del dinero público.

Parte **IV**

Experiencias de  
cooperación internacional  
al desarrollo





# La Red de Educación Fiscal

## Unión Europea - América Latina y el Caribe

Borja Díaz Rivillas<sup>1</sup>

Coordinador de la Red de Educación Fiscal Unión Europea - América Latina y el Caribe

*“Quienes nos dedicamos a la educación fiscal somos algo extraños dentro de las Administraciones tributarias. Hablamos de plazos largos y de sueños, vemos la mayoría de las veces el lado positivo y no nos desanimamos cuando algo parece difícil, porque sabemos que lo complicado nos hace fuertes, que los errores ayudan a crecer porque aprendemos de ellos. Nos gusta buscar en la Web, leer y tratar de ver qué hay allá afuera. Somos curiosos, lectores, inconformistas y nos gusta compartir lo que hacemos, creemos que algo mejor siempre está esperando ser descubierto y podemos pensar y repensar las estrategias, y probar una y otra vez. Así podemos ver por dónde seguir si sentimos que falta algo, o para saber, simplemente, en qué están nuestros compañeros de cada uno de los países hermanos, cercanos y no tanto, que al igual que nosotros trabajan por un país más justo y solidario.”* **Andrea Vilardebó, AFIP de Argentina.**

### Introducción

Los diferentes capítulos de este libro ponen de manifiesto las dificultades para consolidar la promoción de una nueva cultura fiscal en América Latina. En ocasiones, el débil apoyo institucional dentro de los Ministerios de Hacienda y los obstáculos para conseguir acuerdos con los Ministerios de Educación, generan sentimientos de incompreensión y frustración entre los profesionales de la educación fiscal.

Sin embargo, desde el año 2005 se han dado pasos importantes para sentar las bases de la educación fiscal en un número considerable de países. En este proceso, ha sido de gran relevancia el intercambio de experiencias entre profesionales de los diferentes países e instituciones.

Pese a la juventud de la mayoría de los programas, países como Argentina, Brasil y Perú contaban con casi una década de experiencia, y otros, como Guatemala y Honduras, habían logrado en muy poco tiempo avances importantes. Dadas las limitaciones de recursos humanos y materiales que se destinan a la mayoría de

los programas, resultaba sumamente interesante poner en común las diferentes experiencias nacionales y sensibilizar, a través de distintos foros, a las autoridades de los Ministerios de Hacienda y de Educación.

Asimismo, desde un punto de vista conceptual no existía un marco de referencia sobre la naturaleza de la educación fiscal, sus modalidades, sus destinatarios o su vinculación con la cohesión social. Era por tanto necesario sistematizar y difundir el conocimiento acumulado, hasta entonces disperso, buscar puntos de encuentro presenciales y virtuales entre profesionales, y transformar un aprendizaje, hasta ese momento individual, en un aprendizaje colectivo.

En este contexto fue creada una Red de Educación Fiscal, integrada principalmente por Administraciones tributarias y Ministerios de Educación de América Latina, la República Dominicana, España e Italia.

La Red surge por iniciativa de los propios países de la región en el marco del Programa de cooperación técnica

<sup>1</sup>Borja Díaz Rivillas fue Coordinador del Área Temática de Educación Fiscal durante la primera fase del programa de cooperación de la Unión Europea con América Latina EUROsocial Fiscalidad (2005 - 2010) en el marco del cual se creó la Red de Educación Fiscal y se llevaron a cabo, entre otras actuaciones, los proyectos piloto de educación fiscal realizados con Costa Rica y El Salvador.

de la Unión Europea con América Latina EUROsociAL Fiscalidad<sup>2</sup>. Desde octubre de 2007, dicho Programa ha apoyado, a través del intercambio de experiencias, el fortalecimiento de la educación fiscal dentro de los esfuerzos de los países de América Latina por fomentar la cohesión social.

La educación fiscal es considerada como línea de trabajo de EUROsociAL Fiscalidad por el convencimiento de que las instituciones fiscales, además de desempeñar sus funciones tradicionales, deben ser también motores activos de la transformación de la cultura fiscal en América Latina y potenciar la construcción de una ciudadanía activa y solidaria, consciente de sus derechos y de sus obligaciones.

En los diferentes diagnósticos del Programa se constató la existencia de una importante demanda de las Administraciones tributarias por emprender o fortalecer este tipo de iniciativas. Además, uno de los rasgos distintivos del Programa fue la articulación de redes sectoriales para generar espacios de diálogo abiertos y participativos que reunieran a actores europeos y latinoamericanos.



Lago Coatepeque, El Salvador.

## Origen de la Red de Educación Fiscal: la Declaración de Buenos Aires

El primer seminario internacional para compartir experiencias de educación tributaria tuvo lugar en octubre de 2005 en Buenos Aires. Su organización corrió a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP) y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), y contó con la participación de 25 funcionarios de las Administraciones tributarias de 17 países de América Latina y el Caribe y de España.

En aquel entonces, salvo los casos de Argentina, Brasil, España, México y Perú, el resto de los países no contaban con actuaciones de este tipo o eran todavía muy incipientes. Los acuerdos con Educación eran prácticamente inexistentes y prueba de ello es que el Seminario tan solo congregó a representantes de Administraciones tributarias. El desconocimiento o falta de institucionalización de los programas de Educación Tributaria fue destacado como uno de los principales obstáculos para el avance de este tipo de iniciativas. La mayor fortaleza identificada fue la existencia de grupos de trabajo comprometidos y entusiastas dentro de las Administraciones tributarias. El encuentro fue muy relevante para compartir experiencias y para comenzar la reflexión sobre un marco conceptual común. Las presentaciones de los portales en Internet de los programas de España y Brasil pusieron de manifiesto la importancia de las nuevas tecnologías como herramientas de trabajo pedagógico.

Dos años más tarde, del 6 al 10 de octubre de 2007, Buenos Aires volvió a acoger un nuevo Seminario Internacional de Educación Cívico-tributaria organizado por EUROsociAL Fiscalidad y la AFIP de Argentina. En los meses precedentes, se había identificado la existencia de un fuerte interés en las Administraciones tributarias por intercambiar experiencias, fortalecer los programas o emprender actuaciones hasta entonces inéditas.

La actividad permitió conocer con detalle la riqueza del programa de la AFIP y su inserción en la cultura ciudadana argentina. Coincidió con la Noche de los

<sup>2</sup> La movilización de redes ha sido un elemento muy relevante en la ejecución de EUROsociAL Fiscalidad. Las redes surgen con el objetivo de crear espacios de diálogo abiertos y participativos que favorezcan la sistematización y difusión de buenas prácticas en el ámbito de la fiscalidad entre profesionales de instituciones homólogas de la Unión Europea y América Latina.

Museos de Buenos Aires que tuvo lugar el sábado 6 de octubre, y en cuyo marco los asistentes al seminario pudieron conocer diferentes espectáculos artísticos y actividades lúdico-educativas para los más jóvenes y sus familias, promovidas por la AFIP, como la muestra permanente de su Museo Histórico, un stand de juegos y obras de teatro sobre cultura tributaria.

El domingo 7, los participantes viajaron a la ciudad de Rosario para conocer una experiencia privada, el Museo de los Niños - Shopping Alto Rosario, y otra de carácter público, la Isla de los Inventos, en las que el Programa de Educación Tributaria de la AFIP ha instalado dos espacios lúdicos de educación fiscal.

Durante las sesiones técnicas (días 8 a 10) diferentes países presentaron sus experiencias abordándose temas como la "Educación tributaria y la cohesión social", "Los objetivos y estrategias en la alianza con el sistema educativo", "Las experiencias de la educación tributaria en la educación no formal", "Educación tributaria y la visión de los docentes en América Latina", "Educación tributaria interna", y "Educación tributaria para adultos".

Hubo importantes avances respecto al primer seminario. En primer lugar, y con el objetivo de favorecer las alianzas institucionales, junto a la presencia de representantes de las Administraciones tributarias de 18 países participaron por primera vez representantes de los Ministerios de Educación de 15 países de América Latina y España. Se constató la irrupción de nuevos programas en Guatemala, Honduras, Chile, Uruguay y la República Dominicana, así como la solidez de los programas de Brasil, Argentina y Perú.

El seminario permitió identificar buenas prácticas y profundizar en los principios generales que rigen los programas de educación fiscal. Un elemento central destacado por los participantes fue que los programas fueran concebidos como una política de Estado y no de Gobierno o de Administración tributaria, si bien son estas últimas instituciones las que deben liderar el proceso de cambio cultural.

Junto a la necesidad de alcanzar acuerdos con los Ministerios de Educación, las experiencias presentadas por Brasil pusieron de manifiesto la importancia de lograr alianzas de los Ministerios de Hacienda con otras instituciones del Estado como los Tribunales de Cuentas o los Ministerios de Planificación, con instituciones de los gobiernos locales y con organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, el programa de Argentina demostró el importante papel de las estrategias de educación no formal como medio de lograr un alcance masivo y por su capacidad de adaptación a las preferencias lúdicas de los más jóvenes. Un elemento sin duda novedoso fue la mirada hacia el interior de las propias Administraciones tributarias y la importancia de la promoción interna de la educación fiscal entre sus funcionarios.

En relación a la evaluación de los programas, se llegó a la conclusión de que es preciso fomentar su medición desde una perspectiva distinta a la tradicional y no considerar el aumento de recaudación como la variable fundamental, ya que la condición de cambio cultural a largo plazo requiere variables de tipo más sociológico que económico, como encuestas, validaciones profesionales de universidades para contenidos y alcance geográfico de los programas, entre otros. Pero, en cualquier caso, se consideró que el motor de la educación tributaria es "sembrar para que otros cosechen en el futuro" (Rufail, 2008).



*Imagen del Seminario Internacional de Educación Cívico-tributaria, Buenos Aires, octubre de 2007.*

Para dar continuidad al intercambio de experiencias, al término del seminario tuvo lugar una reunión de los representantes de las Administraciones Tributarias y



Participantes en el Seminario Internacional de Educación -Cívico-tributaria, Buenos Aires, octubre de 2007.

### Cuadro 1. Declaración de Buenos Aires

*“Los representantes de las Administraciones tributarias y los Ministerios de Educación que asistieron al Seminario Internacional sobre educación cívico-tributaria celebrado en Buenos Aires los días 6 a 10 de octubre de 2007, en el marco del Programa EUROsociAL Fiscalidad, manifiestan su voluntad de cooperar para la construcción de una ciudadanía fiscal, teniendo en cuenta que se trata de una región común con particularidades nacionales. El objetivo es revalorizar el sentido de pertenencia a una comunidad, fortalecer el intercambio de experiencias, compartir conocimientos y trasladar al ámbito regional las fortalezas nacionales, para un mejor aprovechamiento de los recursos en el marco de una estrategia centroamericana”*

*Países representados: Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana. 10 de octubre de 2007*

los Ministerios de Educación de los países de Centroamérica y de la República Dominicana. En el encuentro, los participantes manifestaron, en una declaración formal que se denominó “Declaración de Buenos Aires” (ver cuadro 1), su voluntad de cooperar para la construcción de una ciudadanía fiscal.



Representación teatral de educación fiscal en la sede central de la AFIP durante la Noche de los Museos de Buenos Aires, octubre de 2007.

### Primer Encuentro de la Red Centroamericana y del Caribe

El funcionamiento de la Red quedó formalizado durante un encuentro internacional celebrado del 26 al 28 de marzo de 2008 en la ciudad de La Antigua, en Guatemala. El objetivo de la reunión fue fortalecer el intercambio de experiencias, compartir conocimientos y trasladar al ámbito regional, con la creación de una red, las fortalezas nacionales, para un mejor aprovechamiento de los recursos en el marco de una estrategia conjunta de educación fiscal.

La actividad fue promovida por EUROsociAL Fiscalidad y la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT), que cuenta con el programa más institucionalizado de Centroamérica. El encuentro congregó a representantes de las Administraciones tributarias y de los Ministerios de Educación de Nicaragua, Honduras, El

Salvador, Guatemala, Costa Rica, y de la Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana. También asistieron responsables de EUROsociAL Fiscalidad y funcionarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (AEAT) y de la AFIP de Argentina.

Con carácter previo a la reunión, desde EUROsociAL Fiscalidad se realizó un cuestionario de diagnóstico para conocer, de forma más detallada, la situación de cada país, sus fortalezas, debilidades, desafíos y compromiso de trabajo en este campo a corto plazo, y poder así precisar las demandas y experiencias transferibles de los países de la región e identificar actividades concretas.

El diagnóstico puso de manifiesto que tan solo Guatemala (2005), la República Dominicana (2006) y Honduras (2007) contaban con programas estructurados y un departamento o área de recursos humanos implicados en el tema. En El Salvador y Nicaragua estas actuaciones eran prácticamente inexistentes. Costa Rica, si bien contaba con más experiencia, carecía de un programa estructurado, así como de acuerdos entre Hacienda y Educación, y sus actuaciones eran muy intermitentes en el tiempo.

Durante las sesiones de trabajo se presentaron con detalle las diferentes realidades nacionales. Junto a las experiencias centroamericanas y de la República Dominicana, se mostraron los programas de España y Argentina.

Las exposiciones dieron paso a una serie de talleres de trabajo. Teniendo en cuenta los desafíos y las necesidades de cada uno de los países, el objetivo de los mismos fue identificar las diferentes etapas para lograr un modelo integral de educación fiscal, las posibles sinergias, las áreas de actuación comunes y el establecimiento de un canal permanente de intercambio de conocimientos y buenas prácticas apoyado por EUROsociAL Fiscalidad.

Además de fortalecer los vínculos personales y profesionales para un mayor intercambio de información, el encuentro permitió consensuar un documento con una serie de principios generales comunes que deben estar presentes en los programas de educación fiscal. Dicho documento hace referencia al concepto de educación fiscal, sus objetivos, sus contenidos, los actores del proceso y los potenciales aliados, las estrategias de actuación/etapas, los recursos humanos y los materiales pedagógicos.

Al término de la actividad, se acordó constituir de manera formal una Red para intercambiar experiencias entre instituciones y organizaciones que trabajan en

la consolidación de la educación fiscal como política pública. Su creación se justificó por una serie de elementos centrales:

- La relevancia de la educación fiscal como elemento para lograr sociedades más justas y equitativas;
- La existencia de una fuerte demanda para intercambiar experiencias en este ámbito y la importancia de la Red como un punto de encuentro entre oferta y demanda;
- La juventud de los programas de educación fiscal y la necesidad de potenciarlos y optimizar el conocimiento acumulado;
- La necesidad de sensibilizar sobre este tema a los ministerios de Hacienda y de Educación, así como a otras instituciones del Estado, de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

Por consenso se acordó que la Red fuese un foro abierto, flexible y participativo, y no de naturaleza burocrática y jerarquizada. Para su articulación se estableció la figura de un coordinador general ubicado en EUROsociAL Fiscalidad y una serie de corresponsales estables en cada país o institución.

En relación a sus integrantes, a corto plazo se decidió que el énfasis estuviera en conseguir la adhesión de las dos instituciones centrales en este tipo de programas: las Administraciones tributarias y los Ministerios de Educación. A más largo plazo se buscaría la adhesión de otras instituciones del Estado y de la sociedad civil, así como la asociación con otras redes de cooperación e intercambio.

Aunque la Red fue inicialmente creada en el espacio centroamericano y del Caribe, se acordó su apertura al resto de América Latina y países de la Unión Europea. Por último, se decidió como elemento fundamental para su funcionamiento la creación de espacio virtual específico sobre educación fiscal como punto de encuentro y de trabajo de la Red.



Taller de trabajo, Primer Encuentro de la Red Centroamericana y del Caribe.



Participantes en el Primer encuentro de la Red Centroamericana y del Caribe, marzo de 2008.

## El funcionamiento de la Red de Educación Fiscal

Así fue como nació la Red de Educación Fiscal, la primera iniciativa internacional de esta naturaleza. Desde su creación en marzo de 2008 ha experimentado un enorme dinamismo gracias al fuerte compromiso de los profesionales de la educación fiscal. La Red, que partió con 11 instituciones, cuenta en la actualidad con 43 instituciones de 18 países de América Latina, la República Dominicana, España e Italia. Entre las mismas se incluyen 21 Administraciones tributarias, dos Institutos de formación en temas fiscales, 10 Ministerios de Educación y 7 instituciones públicas de gobiernos locales. Recientemente se ha incorporado la Red de Observatorios de Control Social de Brasil, la cual está integrada por 55 observatorios municipales del país sudamericano, lo que abre de forma importante la colaboración para fomentar la educación ciudadana e institucional en temas presupuestarios y de control del gasto.

Durante este tiempo, el intercambio de experiencias en la Red se ha llevado a cabo a través de las siguientes modalidades:

- Actividades de carácter presencial: seminarios, visitas de familiarización, asistencias técnicas y proyectos piloto;
- Actividades virtuales: foros y blogs;
- Listados de distribución de novedades;
- Intercambio de información bilateral.

La articulación de la Red se realiza a través de un coordinador general, ubicado en la Oficina de Coordinación de EUROsociAL Fiscalidad<sup>3</sup>, con el apoyo de los diferentes coordinadores o corresponsales en cada país.

De forma específica, desde la coordinación general se llevan a cabo las siguientes funciones:

- Gestión y organización de actuaciones presenciales y virtuales;
- Búsqueda, recepción y difusión de información y buenas prácticas en el ámbito de la educación fiscal;
- Apoyar las tareas de sensibilización institucional;
- Animar el funcionamiento e incentivar la sostenibilidad de la Red;
- Favorecer la interacción entre oferentes y demandantes y fomentar el intercambio de experiencias con actividades concretas.

<sup>3</sup> El coordinador de la Red cuenta, además, con el apoyo de la Secretaría de la Red general de EUROsociAL Fiscalidad.



Imagen de la Red de Educación Fiscal.

## El portal de Educación Fiscal

De cara a procesar, difundir y sensibilizar acerca de la relevancia de la educación fiscal para la cohesión social y generar espacios de encuentro y reflexión, fue creado un portal específico como punto de encuentro de la Red: <http://educacionfiscal.eurosocialfiscal.org/>.

Los destinatarios del portal son funcionarios, profesores, estudiantes y todas aquellas personas interesadas en fomentar una mayor cultura fiscal en nuestras sociedades.

El sitio Web, coordinado desde EUROsociAL Fiscalidad, cuenta con una parte de carácter informativo en la que se incluyen los orígenes, objetivos y funcionamiento de la Red, así como un marco conceptual de referencia sobre los principios fundamentales de la educación fiscal y su relevancia para la cohesión social. El resto de secciones del portal se nutre de las diferentes actividades y mecanismos de intercambio de experiencias y de información de la Red.

La comunicación entre profesionales de la educación fiscal ha dado lugar a la publicación y difusión de 110 noticias en el portal, las cuales reflejan los avances de sus instituciones u organizaciones. De forma periódica, a través de listados de distribución de correos electrónicos, desde la coordinación general se notifi-

ca a los corresponsales las principales novedades, con enlaces directos para facilitar el acceso y difusión de la información.

Cada actividad queda reflejada en el portal. Hasta la fecha han sido documentados 18 encuentros presenciales y dos de carácter virtual. A tal efecto se incluye un resumen, diferentes imágenes y todas las presentaciones y documentos emanados de las distintas actuaciones. De esta forma se ha podido ampliar el número de destinatarios de cada actividad.

Los documentos procedentes de las actividades y aquellos que son remitidos por las diferentes instituciones son sistematizados en un centro de documentación. Este espacio virtual, que cuenta con más de 100 documentos, dispone de un motor de búsqueda que permite acotar por palabra clave, año, país e institución. Existe también una videoteca con 30 vídeos que resultan de gran interés para conocer de forma visual las actuaciones de cada programa de educación fiscal.

Para fomentar la participación activa de los miembros de la Red existe una sección de foros virtuales. Hasta la fecha se han realizado dos encuentros virtuales. El primero tuvo lugar en diciembre de 2007, poco después del Seminario Internacional de Buenos Aires, para profundizar en las principales conclusiones emanadas de la actividad y poder sentar las bases para la creación de una comunidad de aprendizaje conjunto.

Este primer foro contó con un total de 395 mensajes y fueron acreditados 166 participantes de 48 instituciones latinoamericanas y españolas. Sus objetivos centrales fueron: 1) intercambiar opiniones y experiencias sobre los diferentes programas de Educación Fiscal ya implantados; 2) ofrecer información a quienes desearan llevar a cabo programas similares; 3) intercambiar ideas y sugerencias sobre material didáctico; y 4) colaborar en la definición de premisas normalizadas sobre los principios generales de la educación fiscal.

En julio de 2009, y con los mismos objetivos, tuvo lugar un segundo encuentro virtual. Contó con 298 mensajes y con la presencia virtual de expertos de 14 países de América Latina y España.

Ambos foros fueron moderados por expertos de los diferentes países y abordaron las principales estrategias de educación fiscal (formal, no formal, materiales didácticos, portales en Internet y estrategias de comunicación) y diferentes aspectos conceptuales.

Otro canal de comunicación, creado en septiembre de 2009, es la sección de blogs denominada "Crónica de Educación Fiscal". En ella, los profesionales de los diferentes programas de educación fiscal de las distintas administraciones públicas de América Latina y la Unión Europea relatan sus experiencias o reflexionan sobre los retos de la promoción de la cultura fiscal.

Hasta la fecha se han publicado nueve blogs en los que se refleja la visión de expertos de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Se trata de una sección abierta y participativa donde aquellas personas interesadas pueden incluir sus comentarios. A los desafíos de cada blog han contestado funcionarios de casi todos los países de América Latina, España y Portugal. En próximas fechas, la Receita Federal do Brasil va a coordinar su propia sección de blogs dentro del portal, y esta opción se abrirá al resto de países con instituciones que forman parte de la Red.

La reflexión sobre la situación y los desafíos de la educación fiscal se completa con un apartado de artículos de opinión y entrevistas. Hasta la fecha se han incluido tres entrevistas a personalidades de España, Argentina y Guatemala y ocho artículos de opinión de expertos de Brasil, Colombia, España, México y Perú.



Portal de educación fiscal: <http://educacionfiscal.eurosocialfiscal.org/>

Con el objetivo de sistematizar buenas prácticas y de que otras instituciones pudieran conocer con detalle su diseño y proceso de implementación, se creó una sección de experiencias innovadoras. Cada experiencia sigue un modelo de referencia que permite a los interesados conocer con detalle los antecedentes, resultados esperados y alcanzados, efectos no previstos, su coste, políticas de apoyo,

actores implicados y lecciones aprendidas. Las experiencias incluidas han sido "Materiales didácticos de la SAT de Guatemala," "Videojuego Perfil de Riesgo, Casos Federales" e "Inserción Laboral Juvenil", de la AFIP de Argentina, y "La Aplicación del Módulo Educativo Ayni, misión para niños de 6 a 12 años", de la SUNAT de Perú.

Finalmente, existe una sección de vínculos de interés con 31 enlaces sobre diferentes iniciativas de educación fiscal en América Latina, la Unión Europea y otras regiones del mundo.

## Intercambio de experiencias

Además de la transferencia de buenas prácticas de los países de la Unión Europea a instituciones de América Latina en las diferentes líneas temáticas del proyecto, uno de los rasgos que caracterizaron el programa EUROsocial Fiscalidad fue el de potenciar la cooperación entre instituciones de los propios países de América Latina, bajo mecanismos de cooperación Sur-Sur de tipo triangular.

Esta modalidad tuvo una gran relevancia en el caso de los intercambios de experiencias en el ámbito de la educación fiscal. Como se ha destacado, los encuentros regionales de Buenos Aires y de La Antigua permitieron identificar buenas prácticas, poner en contacto a oferentes y demandantes y dieron lugar a diferentes ciclos de intercambio de experiencias bilaterales entre instituciones homólogas, coordinados y financiados por EUROsocial Fiscalidad. Estas intervenciones se ejecutaron entre marzo de 2008 y julio de 2010 y tuvieron como ejes centrales dos proyectos piloto llevados a cabo en El Salvador y Costa Rica, y un nuevo seminario internacional en Montevideo que permitió realimentar los procesos de cambio.

### **Proyecto piloto para el diseño e implementación de un Programa de Educación Fiscal en El Salvador**

Los Ministerios de Hacienda y de Educación de El Salvador fueron las primeras instituciones en solicitar el apoyo técnico de la AFIP de Argentina en el marco de EUROsocial Fiscalidad.

Dos meses después del Seminario internacional de Buenos Aires de octubre de 2007, el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), que había estado presente en el mencionado encuentro, solicitó formalmente el asesoramiento técnico internacional para la implementación de un programa de educación tributaria en centros docentes del país centroamericano. Por entonces, El Salvador carecía de una estrategia y actuaciones de educación fiscal y no existía ninguna relación en este ámbito entre el Ministerio de Hacienda (MINHAC) y el MINED.

Con el objetivo de articular una posible colaboración con El Salvador, durante el Encuentro de la Red en La Antigua tuvo lugar una reunión de trabajo en la que estuvieron presentes dos representantes del MINED, dos funcionarios de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Jefa del Programa de Educación Tributaria de la AFIP de Argentina, la Directora de EUROsociAL Fiscalidad y el Responsable del área temática de educación fiscal de dicho proyecto. En el transcurso de este encuentro se acordaron una serie de puntos para una posible colaboración que sus representantes trasladaron a las autoridades de su país.

El 2 de abril de 2008 se produjo otro importante avance. El MINED solicitó el asesoramiento técnico del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP para incluir temas de educación fiscal en los programas de estudios desde 4º hasta 9º grado. Es importante enfatizar el protagonismo que tuvo el MINED en la inclusión de este tema en la agenda institucional, ya que, al contrario que en el resto de programas de educación fiscal de América Latina, fue la institución educativa y no el MINHAC quien tomó la iniciativa, si bien posteriormente esta última institución abrazó la causa de la educación fiscal con gran decisión y asumió el liderazgo.

En el mes de mayo, la DGII también mostró su interés por comenzar actuaciones con el apoyo de Argentina. En este contexto, y con el objetivo de diseñar una estrategia de educación fiscal y sensibilizar a las autoridades de ambos Ministerios, del 14 al 18 de julio tuvo lugar en San Salvador una asistencia técnica por parte de la Jefe del Departamento de Cultura Tributaria de la

AFIP, que viajó a San Salvador junto con el Responsable de Educación Fiscal de EUROsociAL Fiscalidad.

De esta forma, por primera vez funcionarios del Ministerio de Hacienda y de Educación fueron capacitados y trabajaron de manera conjunta en diferentes talleres. La diversidad de estrategias del programa argentino y su enfoque pedagógico de enseñanza basado en valores, ciudadanía y cultura tributaria fueron muy bien recibidos por los funcionarios participantes.



Capacitación de funcionarios de Hacienda en San Salvador, julio de 2008.

Durante esos días se mantuvieron reuniones con el Director General de la DGII y la Directora Nacional de Educación para analizar una posible estrategia conjunta en este ámbito. Dichos directores anunciaron en una rueda de prensa conjunta, ante los principales medios del país, su intención de trabajar unidos con el apoyo de EUROsociAL Fiscalidad y la AFIP.

En el mes de agosto de 2008 se dio un paso más. Tras un análisis de pertinencia, viabilidad, políticas de apoyo, calidad de la oferta y factibilidad económico-financiera, EUROsociAL Fiscalidad, el Ministerio de Hacienda y la AFIP acordaron la puesta en marcha de un "Proyecto piloto<sup>4</sup> para el diseño y creación de un Programa de Educación Fiscal en El Salvador".

Bajo un esquema de cooperación triangular, entre las diferentes partes se identificaron las necesidades de fortalecimiento institucional en base a la experiencia

<sup>4</sup> En el programa EUROsociAL, los proyectos piloto fueron concebidos como un conjunto coherente de actividades y procesos específicos con vistas a ser replicados, que pretendían lograr objetivos claros, mensurables y perdurables en el tiempo, para lo cual se contaba con recursos (humanos, materiales y financieros) suficientes, cuantificados en un presupuesto, a ser invertidos durante un periodo determinado de tiempo. Con ello se pretendía avanzar significativamente en hacer operativos procesos de desarrollo y de cambio en elementos de políticas públicas y en procedimientos institucionales en América Latina, con efectos sobre la cohesión social (EUROsociAL, 2008).

del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP de Argentina, que actuó como institución transferente con la coordinación y el apoyo financiero de EUROsociAL Fiscalidad<sup>5</sup>.

El proyecto piloto comenzó el 1 septiembre de 2008 y tuvo una duración de nueve meses. Su objetivo general fue crear las bases para fomentar entre la población salvadoreña una mayor cultura fiscal con objeto de contribuir al logro de una ciudadanía activa, solidaria, responsable y consciente de sus derechos y obligaciones, y favorecer así la consolidación de un Estado capaz de llevar a cabo políticas activas para la promoción de la cohesión social. Con tal fin, el objetivo específico establecido fue convertir la educación fiscal en política pública dentro de los ministerios de Hacienda y Educación del país centroamericano.

Para conseguir estos objetivos, se optó por un enfoque de carácter integral con cuatro líneas principales de actuación. La primera línea estuvo centrada en apoyar al MINHAC en la elaboración de una estrategia de educación fiscal. Para ello era fundamental que la institución salvadoreña contara con un programa y con recursos humanos de carácter permanente capacitados a tal efecto.

De cara a lograr actuaciones estructuradas, un mayor impacto en la ciudadanía y su sostenibilidad en el tiempo, se consideró prioritaria una alianza entre Hacienda y Educación, que permitiera que la educación fiscal fuera incorporada a los planes de estudio escolares y que fueran identificadas otras posibles áreas de colaboración.

Como elementos complementarios de apoyo a la enseñanza de la educación fiscal en las aulas y para lograr un mayor acercamiento del MINHAC al ciudadano, el proyecto incluyó dos elementos adicionales: 1) la creación de un espacio de juegos sobre educación fiscal y de un programa de visitas de escolares al MINHAC; y 2) la elaboración de una página Web del programa de educación fiscal.

Para implementar esta estrategia, los máximos responsables de las jefaturas del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP realizaron, entre septiembre de

2008 y enero de 2009, diferentes acciones de capacitación, talleres y asistencias técnicas, y facilitaron numerosos documentos técnicos y asesoramiento estratégico.

Pronto se dieron pasos que pusieron de manifiesto el compromiso de las instituciones salvadoreñas con la educación fiscal y que permitieron avances importantes. En noviembre, las autoridades del MINHAC dieron luz verde a la creación de un área específica, con recursos humanos y materiales, dedicada a la educación fiscal. La Unidad de Educación Fiscal fue fundamental para apoyar e implementar todas las actuaciones del proyecto, consolidar la alianza con el MINED y hacer crecer el programa de manera notable en los meses siguientes.

En segundo lugar, la promoción de la cultura tributaria pasó a ser incluida entre los cuatro objetivos específicos de la DGII, junto al incremento en la recaudación tributaria, la ampliación de la base de contribuyentes y la prestación de servicios a los mismos.

Los pilares para la institucionalización en Hacienda se completaron con la consolidación de un grupo de formadores de educación fiscal dentro de la institución salvadoreña y con la puesta en marcha de la iniciativa "Hacienda va a la Escuela"<sup>6</sup>, para la cual se capacitó a más de 80 funcionarios del MINHAC.



Formación de formadores, noviembre de 2008.

<sup>5</sup> La gestión administrativo-financiera del proyecto fue realizada desde la Oficina de Coordinación de EUROsociAL Fiscalidad.

<sup>6</sup> A través de esta iniciativa, creada por la AFIP de Argentina, los funcionarios de las Administraciones tributarias o Ministerios de Hacienda acuden a los centros educativos de sus hijos o familiares a contar de una manera amena, didáctica y divertida en qué consiste su trabajo y la importancia de éste para el bienestar del país. El objetivo último es propiciar la participación de sus integrantes en las acciones de cultura fiscal para fortalecer su pertenencia a la organización y favorecer el acercamiento de los más jóvenes al ámbito de trabajo de sus familiares.



Taller de capacitación de la iniciativa "Hacienda va a la Escuela", noviembre de 2008.



Segunda promoción de "Hacienda va a la Escuela", noviembre de 2008.

El proceso de institucionalización quedó apuntalado con la creación de una Web de Educación Fiscal en enero de 2009. El portal se ha consolidado en muy poco tiempo como una herramienta de comunicación interna y externa del programa, y como un espacio virtual de apoyo a los docentes para reforzar la enseñanza de la educación fiscal en las aulas salvadoreñas.

Por parte de las autoridades del MINED, la Directora Nacional de Educación promovió la formación de un grupo de trabajo interministerial para, con el apoyo de la AFIP, cooperar en la inclusión y desarrollo de temas de educación fiscal en la malla curricular, dentro del denominado Plan 2021<sup>7</sup>. Esta fue una gran oportunidad, ya que en esos meses se estaba en pleno proceso de revisión de los planes escolares de estudio de cara a elaborar los nuevos materiales didácticos para todo el sistema nacional de educación.

Por otro lado, se consensó con el MINED el desarrollo de los diferentes contenidos de educación fiscal que serían incorporados en las diferentes unidades didácticas y se estableció un calendario de colaboración formal con la editorial encargada de la elaboración de los libros de texto, que debían estar concluidos en diciembre de ese mismo año. Se acordó la inclusión de dos videojuegos de educación fiscal, cedidos por la AFIP y adaptados a la realidad de El Salvador en diferentes talleres, en el contenido multimedia de acompañamiento de los materiales escolares.

De forma paralela comenzaron las conversaciones entre la DGII y el MINED para la puesta en marcha en 2009 de un Curso Libre y un Diplomado en Educación Fiscal. Fue necesario articular con Educación la mejor forma de llevar estos contenidos a las aulas, de acuerdo a su modalidad habitual y siguiendo sus pautas y su narrativa. En síntesis, el "qué" lo aportó Hacienda y el "cómo" lo estableció Educación, en ambos casos con el asesoramiento de la AFIP en colaboración con la DGII (Díaz Rivillas y Vilardebó, 2009).



Capacitación de funcionarios de Hacienda, noviembre de 2008.

No cabe duda de que siempre es deseable formalizar con algún tipo de convenio la colaboración institucio-

<sup>7</sup> El Plan Nacional de Educación 2021 es una iniciativa del Gobierno de El Salvador, impulsada por el MINED, para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación; profundizar la formación en valores y propiciar la modernización institucional del sector educativo. Su objetivo es formular, con una visión de largo plazo, las políticas y metas educativas prioritarias y programar compromisos de corto, medio y largo alcance, que permitan obtener resultados importantes para el año 2021.

nal entre Hacienda y Educación. Sin embargo, la fórmula de avanzar con acuerdos puntuales basados en la confianza y la satisfacción con los resultados que se iban consiguiendo fue muy acertada, dado que no demoró el proceso y limitó posibles desencuentros.

El resultado fue la inclusión y el desarrollo de contenidos de educación fiscal en los planes oficiales de estudio para escolares de 1° a 6° de educación media, tercer ciclo (7°, 8° y 9°) y Bachillerato (1° y 2° año) del Plan Nacional de Educación, lo que aseguró el impacto en el sistema educativo y su sostenibilidad en el tiempo.



*Taller de adaptación de videojuegos.*



*Imagen del videojuego "Somos equipo".*

Otro de los grandes retos del proyecto fue el diseño y construcción de un espacio de juegos de educación fiscal, dentro de las propias instalaciones del Ministerio de Hacienda, siguiendo el modelo de los espacios lúdicos de la AFIP en Argentina, institución que apor-

tó los conceptos, diseños y asesoramiento técnico en todo el proceso.

Inicialmente se barajó la posibilidad de que el espacio fuera ubicado en un Museo de Niños en San Salvador, pero finalmente los costes y plazos para su construcción lo desaconsejaron. El que fuera un espacio situado dentro de la propia institución facilitó enormemente el proceso. Además, como se ha demostrado posteriormente, fue una forma de fortalecer la imagen institucional del Ministerio de Hacienda y de abrirlo a los ciudadanos, convirtiéndose en el primer espacio de juegos de educación fiscal de toda Centroamérica y el único de América Latina ubicado de manera permanente en las instalaciones del Ministerio de Hacienda. En apenas dos meses se logró su adaptación a la realidad salvadoreña, finalizándose su construcción el 29 de enero de 2009<sup>8</sup>. El espacio está destinado a niños y niñas de entre 7 y 14 años y consta de cuatro juegos ("Pequeños fundadores", "El camino del tesoro", "Tesoros salvadoreños", "Misión Aduana") y una zona de videojuegos, relacionados con la construcción de la ciudadanía fiscal y que abordan, de una manera entretenida, diferentes contenidos de ingreso y gasto público.

El 2 de febrero de 2009, RecreHacienda fue inaugurado por los ministros de Hacienda y de Educación de El Salvador, junto a los Embajadores de España y de Argentina y la Directora de EUROsociAL Fiscalidad.

La inauguración de RecreHacienda coincidió además con el lanzamiento oficial del Programa de Educación Fiscal en uno de los principales teatros de El Salvador, al que concurrieron 1.000 personas, 500 de ellas escolares, ante quienes se representaron diferentes obras de teatro relacionadas con la educación fiscal; también se les obsequió con un sorteo de camisetas y balones de los clubes españoles de fútbol Real Madrid y Barcelona. Los dos actos tuvieron eco en las principales cadenas de televisión y diarios de El Salvador.

En los siguientes meses, hasta el cierre del proyecto, se elaboraron manuales específicos de apoyo sobre educación fiscal para docentes de primer y segundo ciclo de primaria y para tercer ciclo y nivel medio. En el mes de marzo y abril se pusieron en marcha el primer Diplomado y Curso Libre de Educación Fiscal y se fabricaron los juegos de la iniciativa "Hacienda va a la escuela".

<sup>8</sup> Para conocer los detalles de los diferentes módulos y el funcionamiento de RecreHacienda ver capítulo VII "La génesis del Programa de Educación Fiscal de El Salvador" en esta misma publicación.



Programa mostrado por ambas instituciones demuestra que la educación fiscal se ha convertido en una política de Estado en El Salvador. Sin duda un escenario muy favorable para la promoción de una nueva cultura fiscal en el país centroamericano.



*Acto de inauguración de RecreHacienda.*



### **La implementación del proyecto piloto en Costa Rica**

La rapidez y los resultados del proyecto piloto ejecutado en El Salvador dieron pie a aprovechar esta experiencia y realizar una iniciativa de carácter integral, de características similares, con la Dirección General de Tributación de Costa Rica (DGT). Dicha institución había solicitado en diciembre de 2008 el apoyo de EUROsociAL Fiscalidad. El esquema de cooperación fue el mismo pero, además de la AFIP, que nuevamente desempeñó un papel central, la DGII de El Salvador actuó asimismo como institución transferente de conocimiento.



*Proceso de construcción del espacio de juegos RecreHacienda.*

En junio de 2009, tras nueve meses de trabajo, se había cumplido el 100 por cien de los resultados previstos en la formulación del proyecto. La iniciativa tuvo un coste de 135.429 euros. En el acto de cierre del proyecto participaron las nuevas autoridades de Hacienda y Educación surgidas de las elecciones presidenciales de marzo, pertenecientes a un partido político diferente a las autoridades salientes. El alto compromiso con el

La gestación del proceso de colaboración presentó algunas diferencias importantes con El Salvador. Costa Rica sí había llevado a cabo algunas iniciativas de educación tributaria en años precedentes. Desde 2003 la DGT había venido ejecutando actuaciones de carácter informal como la "Semana de Educación Tributaria" y las denominadas "Jornadas de la Cultura Tributaria"; se habían realizado algunas acciones esporádicas de capacitación de docentes y desde la DGT se habían elaborado materiales didácticos, que sin embargo no estaban actualizados y eran insuficientes ya que apenas alcanzaban al 10 por ciento de la población estudiantil.

Sin embargo, se trataba de acciones muy puntuales y el Ministerio de Hacienda de Costa Rica no contaba con un área específica dedicada de forma exclusiva a estos temas, ni con un programa diseñado a tal efecto. No existía un trabajo de equipo o una coordinación permanente entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación Pública (MEP) que permitiera articular una mayor colaboración para introducir la temática fiscal en las aulas de forma sistemática y con la amplitud y profundidad necesarias. Aunque los planes escolares de estudio de primaria, secundaria y enseñanza superior del MEP contemplaban temas transversales relacionados con los valores y los derechos y obligaciones de los ciudadanos, éstos no se encontraban vinculados con la profundidad necesaria a la enseñanza de la cultura fiscal<sup>9</sup>.

Con objeto de identificar y analizar los componentes del proyecto y sensibilizar a las autoridades de ambos ministerios, representantes de EUROsociAL Fiscalidad y del Instituto de Estudios Fiscales de España se desplazaron a San José en febrero de 2009 para hacer una presentación del proyecto piloto de El Salvador y organizar un taller de trabajo que permitiera efectuar un diagnóstico de la situación de la educación fiscal en Costa Rica y de las posibles líneas de actuación.

La oportunidad para diseñar e implementar un Programa de Educación Fiscal se abrió con el Programa Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal lanzado en febrero de 2009 por el entonces Presidente de Costa Rica Óscar Arias. En dicho Plan, la incorporación de la educación tributaria a los programas formales de educación figuraba entre los cuatro requisitos para la prevención del delito tributario. Poco después se creó un grupo de trabajo dedicado a establecer las líneas estratégicas en el ámbito de la educación fiscal, en el marco de la colaboración entre EUROsociAL Fiscalidad y el Ministerio de Hacienda de Costa Rica<sup>10</sup>.

Tomando como referencia el enfoque y la experiencia del proyecto piloto de El Salvador, se fijaron cuatro componentes: 1) establecer una estrategia de educación fiscal dentro del Ministerio de Hacienda; 2) fomentar una alianza con el MEP; 3) crear un espacio de juegos sobre educación fiscal; 4) elaborar una página web de educación fiscal.

Junto a la relevancia de estar el proyecto enmarcado en el Plan Nacional de Prevención y Lucha contra el

Fraude Fiscal, la DGT dio un paso muy importante al anunciar la creación de una Subdirección de Educación Fiscal dentro de su estructura organizativa, que estaría integrada inicialmente por tres funcionarias.

Con el objetivo de conocer en detalle la experiencia del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP, dichas funcionarias y una asesora pedagógica de la Viceministra del MEP se desplazaron a Buenos Aires.

Durante su visita, las funcionarias costarricenses pudieron conocer distintas herramientas tanto en el ámbito de la educación formal como de la no formal. De manera específica, en el ámbito de la educación formal se capacitó a los participantes en nociones sobre educación fiscal –valores, ciudadanía y cultura fiscal, diversas estrategias de formación de formadores–, y se les asesoró sobre la forma de elaborar materiales didácticos para diferentes edades.

Durante los talleres sobre educación no formal se trabajó en la adaptación de juegos clásicos a temas fiscales, aduaneros y de la Seguridad Social, y en cómo incorporar los contenidos de educación fiscal a espacios lúdicos. Los participantes tuvieron ocasión de visitar el nuevo Museo Histórico de la AFIP, y dos espacios de juegos en los que se ha insertado el Programa de Educación tributaria: uno de carácter público, el “Edificio AFIP” en la República de los Niños en la municipalidad de La Plata, y otro privado, el Museo de los Niños de Abasto en Buenos Aires.



Funcionarias costarricenses durante un momento de la visita a la muestra “Jóvenes 200” de la AFIP.

<sup>9</sup> Plan Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, septiembre de 2009, Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

<sup>10</sup> *Ibid* 7.

Dentro de las estrategias de comunicación, los participantes pudieron conocer las diferentes experiencias de la AFIP en relación con las preferencias culturales infantiles –videojuegos, historietas, novela infantil, cuentos, acertijos–, así como las estrategias de Educación Fiscal en los medios de comunicación (radio y televisión).



Taller durante la visita de familiarización a Buenos Aires.

En el mes de junio de 2009, y coincidiendo con el cierre del proyecto piloto de El Salvador, funcionarios de la DGT viajaron a San Salvador para conocer con detalle la experiencia del proyecto piloto. Además de familiarizarse con los elementos operativos del Programa salvadoreño y compartir diferentes documentos técnicos, los funcionarios costarricenses participaron en talleres centrados en la colaboración entre los Ministerios de Hacienda y Educación en los Cursos Libres para docentes y el Diplomado en Educación Fiscal. Asimismo, presenciaron una visita escolar al espacio de juegos RecreHacienda, la primera acción del programa “Hacienda va a la escuela” y una obra de teatro sobre educación fiscal.



Funcionarios de la DGT durante su visita a RecreHacienda en El Salvador.

Dentro de los esfuerzos por consolidar una alianza entre la DGT y el MEP de Costa Rica que permitiera el desarrollo de contenidos de educación fiscal en las aulas, a finales de agosto se desplazaron a San José técnicos del Área de Educación Formal de la AFIP para exponer su experiencia a los futuros equipos de formadores. Con tal objetivo, se celebraron dos talleres, durante cinco jornadas, en los que se debatió acerca de los siguientes temas: la educación fiscal desde las Administraciones Tributarias, la formación en valores, la convivencia democrática, la cultura fiscal y la inserción de dichos contenidos en las aulas. El grupo de formadores de docentes costarricenses fue seleccionado conjuntamente por el MEP y el Ministerio de Hacienda, conformando parejas pedagógicas de uno y otro organismo. Esta alianza estratégica de ambos departamentos ministeriales, que se plasmó en el compromiso demostrado por los participantes, facilitó la elaboración de los proyectos de réplica de capacitaciones interdisciplinarias que ya están en ejecución.

Posteriormente, los equipos de formadores distribuidos por zonas geográficas, abarcando la totalidad de los distritos escolares, presentaron sus proyectos de formación a los responsables de Costa Rica y a los capacitadores de la AFIP.

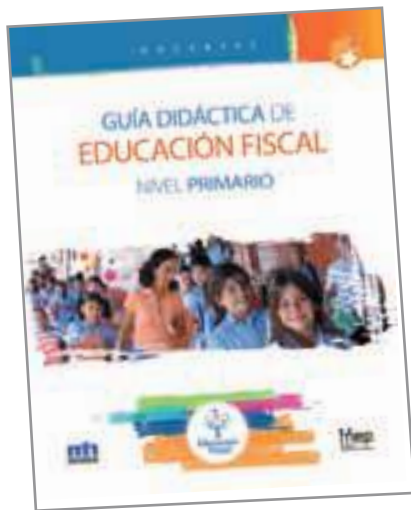
A raíz de ello, y por primera vez en Costa Rica, la Educación Fiscal fue incluida desde diciembre de 2009 en la oferta regular de capacitación de docentes del MEP. Así, la capacitación fue impartida a 40 docentes en los cursos del “Plan 200”, un plan de formación que promueve el MEP durante las dos primeras semanas del mes de diciembre y en el que se imparten diferentes cursos por todo el país, siendo reconocido por el Servicio Civil a la hora de aportar puntos de carrera profesional. Dado el buen funcionamiento de la iniciativa, ambas instituciones han acordado que el Curso Libre de Educación Fiscal esté disponible a lo largo de todo el año.



Primer curso sobre educación fiscal del Plan 200.

Con objeto de potenciar la enseñanza de la educación fiscal en el sistema docente, se elaboró una “Guía didáctica de Educación Fiscal” para profesores de nivel primario, que fue elaborada conjuntamente entre la Subdirección de Educación y Cultura Fiscal de la DGT, el MEP y el Equipo de Educación Tributaria de la AFIP.

La guía se compone de elementos conceptuales sobre educación fiscal y sugerencias a los maestros sobre actividades que se pueden desarrollar en el aula. El módulo didáctico se organiza en base a tres ejes secuenciales: formación en valores, ciudadanía y cultura fiscal.



*Guía Didáctica de Educación Fiscal para Nivel Primario.*

De cara a consolidar las actuaciones de educación no formal, a finales de septiembre de 2009 la responsable del Área de Educación No Formal del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP, y una arquitecta del Departamento de Logística de la institución argentina, se desplazaron al país centroamericano para trabajar en el diseño y construcción de un espacio de juegos de educación fiscal. En este caso, se acordó que la sala de juegos fuera construida en el Museo de los Niños de San José. Esta decisión se consideró apropiada porque el Ministerio de Hacienda no disponía de un espacio adecuado en sus instalaciones. Además, el Museo de los Niños cuenta con una excelente reputación y por él pasan anualmente más de 70.000 menores en visitas escolares o acompañados por sus familiares.

Además de analizar junto a funcionarios de la DGT y responsables de dicho museo la viabilidad de esta iniciativa, durante el encuentro se capacitó a funciona-

rios del Ministerio de Hacienda de Costa Rica dentro del programa de educación interna “Hacienda va a la escuela”. Al igual que en El Salvador, fueron adaptados los juegos transportables cedidos por la AFIP. La primera visita escolar de un funcionario tuvo lugar el 24 de noviembre de 2009, y a lo largo de 2010, a través de diferentes capacitaciones realizadas por los integrantes de la Subdirección de Educación Fiscal, el programa se ha extendido a las distintas Direcciones del Ministerio de Hacienda y del territorio costarricense.



*Primera visita escolar de la iniciativa “Hacienda va a la escuela”.*

Si bien el espacio de juegos de Costa Rica conservó algunos rasgos del de El Salvador, como “Misión Aduana” o “El camino del dinero público”, se aportó un enfoque diferente en varios de sus módulos.

El espacio cuenta con una antesala sobre los impuestos en la historia universal y tres ámbitos. En la antesala, la idea es que los más jóvenes puedan comprender la necesidad del impuesto como modo de sostener la vida en comunidad, en todas las civilizaciones y en todos los tiempos.

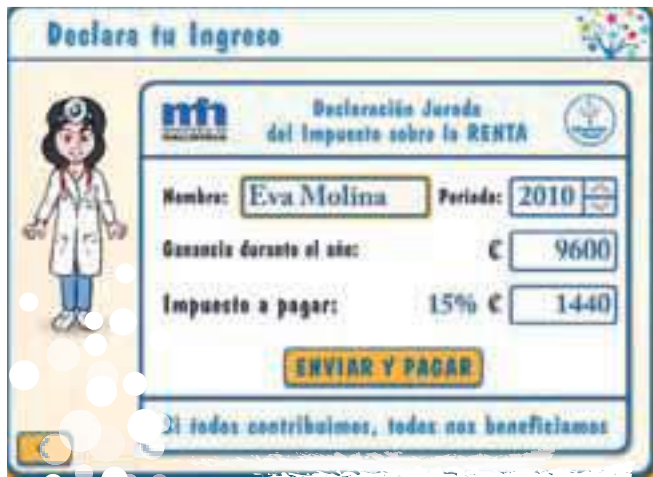
En el primer ámbito, denominado “Cómo se financia el Estado: el aporte económico de las personas en la sociedad”, los niños aprenden cómo el trabajo genera dinero para las personas que lo realizan como ganancia propia y también en beneficio de la comunidad a través del pago de los impuestos. Mediante una entretenida simulación en un “Quiosco tributario”, los visitantes realizan su primera declaración de la renta en función de los ingresos generados por su profesión.

<sup>11</sup> Siguiendo el modelo de la AFIP de Argentina, además de crear un módulo de aduana en un puerto, se creó una simulación de escáner de aduana en un aeropuerto.

Esta simulación ha sido incorporada también al programa de educación fiscal de El Salvador. El Impuesto sobre el Valor Añadido es introducido mediante una simulación de compraventa en un comercio en el que los chicos deben distinguir y aprender la diferencia entre facturas válidas e irregulares. En definitiva, en este ámbito se espera que se aprendan nociones básicas acerca de qué es un impuesto, quiénes lo pagan y a dónde creen que se destina.



Escolares costarricenses junto a los módulos "El camino de la moneda" y "Asignemos el presupuesto nacional", ubicados en el espacio de juegos Tributo a mi país.



Simulador de declaración de la renta.

En el segundo ámbito, "Los Diputados en sesión", se muestra el papel que desempeña la Asamblea Nacional en la elaboración del presupuesto, y los chicos participan en una dinámica de grupo sobre la asignación de las diferentes partidas presupuestarias.

En el tercer ámbito, "La ciudad y los bienes públicos", el objetivo es que los más jóvenes comprendan la

importancia del gasto público en temas como medio ambiente, educación o cultura. Asimismo, aprenden a través de diferentes juegos la importancia del papel de la Aduana para el bienestar del país.

Los pilares del programa costarricense se completaron con la puesta en marcha, el 1 de junio de 2010, de una página Web ([http://educa.hacienda.go.cr:8080/costarica\\_prod/](http://educa.hacienda.go.cr:8080/costarica_prod/)) como herramienta de trabajo didáctico y de comunicación interna y externa. Para ello se utilizó la base de la página Web de El Salvador, adaptada a las peculiaridades del programa de Costa Rica. En esta ocasión, en la sección de niños, junto al videojuego "Memotest 1 y 2" se incluyó la simulación de elaboración de declaración de la renta que se utiliza en el espacio de juegos Tributo a mi país. En la sección de docentes se pueden descargar diferentes materiales didácticos para utilizar en el aula y obtener información sobre las actuaciones del Ministerio de Hacienda. El portal cuenta también con secciones de videoteca, enlaces de interés y noticias.



Página web del Programa de Educación Fiscal de Costa Rica.

El 29 de junio de 2010 tuvo lugar en San José el lanzamiento del Programa Nacional de Educación Fiscal de Costa Rica, al tiempo que se inauguraba la sala de juegos Tributo a mi país. El acto contó con la presencia del Ministro de Educación Pública, la Viceministra de Hacienda en el área de Ingresos, el Embajador de España en Costa Rica, un representante de la Delegación de la Unión Europea en Costa Rica y Panamá y la Directora Ejecutiva del Museo de los Niños. Por parte de EUROSOCIAL Fiscalidad acudieron su Directora y el Responsable temático de educación fiscal. Como invitados especiales se encontraban presentes alumnos de la Escuela España de Costa Rica.

Los actos fueron difundidos por los dos principales diarios nacionales de Costa Rica. La iniciativa, que tuvo

un coste de 105.160 euros, ha servido para consolidar un programa integral de educación fiscal en la DGT y para generar un primer marco de alianza entre Hacienda y Educación.



*El Ministro de Educación junto a la Viceministra de Hacienda durante la visita a la sala de juegos Tributo a mi país.*

### **El III Seminario Internacional de Educación Fiscal**

Este nuevo encuentro internacional, celebrado del 9 al 12 de noviembre de 2009 en Montevideo, tuvo como principal objetivo la puesta en común de los avances realizados por los diferentes programas de Educación Fiscal. La organización de la actividad estuvo a cargo de la Dirección General Impositiva de Uruguay (DGI) y de EUROsociAL Fiscalidad. Junto a los responsables de los Ministerios de Hacienda de América Latina y España, participaron 13 representantes de instituciones educativas.

En función de los debates del foro virtual realizado en julio de 2009 y de las prioridades y desafíos identificados, en esta ocasión las líneas temáticas de la actividad fueron: 1) estrategias de alianza con el sector educativo; 2) la educación fiscal en el ámbito universitario; 3) alianzas estratégicas con otros actores; 4) espacios lúdicos y museos de educación fiscal; 5) experiencias de educación fiscal de los gobiernos locales; 6) educación fiscal y herramientas multimedia; 7) experiencias de cooperación internacional en el ámbito de la educación fiscal.

Además se realizaron dos talleres sobre estrategias de comunicación y evaluación de los programas, y una visita al espacio lúdico "La Ciudad de los Chicos", ubicado dentro de un importante centro comercial de

Montevideo, donde la DGI de Uruguay cuenta con un módulo sobre educación fiscal denominado "La máquina del tiempo".

Junto a los avances de los programas más institucionalizados de América Latina, se constató un notable fortalecimiento en las actuaciones de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Honduras, Uruguay y la República Dominicana, países que en el seminario internacional de Buenos Aires no tenían programas de educación fiscal o contaban con iniciativas muy incipientes.

Otro elemento destacado fue la creciente colaboración entre los ministerios de Hacienda y de Educación. Así, Argentina, Guatemala, El Salvador, Perú y República Dominicana habían conseguido incluir y desarrollar, aunque en distinto grado, la educación fiscal en los planes escolares de estudio. La presencia de la Viceministra de Educación de Guatemala reflejó el nuevo marco de entendimiento entre ambas instituciones. Además, en la mayoría de los casos las presentaciones se realizaron conjuntamente entre representantes de los dos ministerios.



*Imágenes del III Seminario Internacional de Educación Fiscal.*

La mirada hacia experiencias en el ámbito local, como la del Observatorio Social de Maringá en Brasil y de la ciudad de Bogotá en Colombia, demostraron la posibilidad de lograr cambios tangibles en la cultura fiscal de la ciudadanía y de los funcionarios públicos. Aunque la idea de “sembrar para que otros cosechen” sigue estando en el corazón de los programas, quedó patente la posibilidad de combinar las acciones educativas en los centros escolares con actuaciones que busquen un impacto más inmediato en la ciudadanía y que puedan tener también como grupos meta a los adultos.

Las nuevas tecnologías se han afianzado como vehículo importante de los programas de educación fiscal. Junto a los portales en Internet con los que ya cuentan la mayoría de los países, se presentaron dos series de televisión en las que participan los programas de educación tributaria de Guatemala (“Micos y Pericos”) y de Chile (“Las vacaciones de Tulio, Patana y el pequeño Tim”). Por su parte, la AFIP presentó el videojuego “Perfil de riesgo: casos federales”, un videojuego de última generación.

Los países representados solicitaron la posibilidad de compartir en el ámbito regional los videojuegos argentinos “Memotest 1 y 2” y “Somos equipo”. Así nace el denominado “Proyecto regional de videojuegos” promovido por EUROsociAL Fiscalidad y la AFIP. Tras las adaptaciones realizadas para Costa Rica y El Salvador, en una primera fase se han hecho versiones de dichos videojuegos para Ecuador, Chile, Perú y Paraguay.

Otro acuerdo surgido del seminario fue la preparación de un documento básico que incluya los principios fundamentales de la educación fiscal consensuados a lo largo de estos años, para que sea sometido en los siguientes meses a los diferentes gobiernos de América Latina con vistas a su ratificación.

Junto a estas iniciativas, a raíz del seminario se iniciaron dos nuevos ciclos de intercambio de experiencias en el marco de EUROsociAL Fiscalidad en los que El Salvador y Perú apoyaron los programas de Chile y Paraguay, respectivamente.

### **Apoyo al programa de Cultura Tributaria de Chile**

Desde 2006, el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) ha llevado a cabo una estrategia de educación tributaria en la enseñanza básica. Para ello desarrolló dos sitios Web, [www.planetasii.cl](http://www.planetasii.cl) y [www.siieduca.cl](http://www.siieduca.cl), destinados a niños y profesores respectivamente. En

2009 el SII también ha elaborado diferente material audiovisual para series de televisión infantil.

En este proyecto educativo se asignaron a todas las Direcciones Regionales del SII metas de difusión, tanto entre escolares como entre profesores, y los funcionarios de la Administración tributaria chilena han venido realizando, principalmente, visitas a colegios para presentar el portal y sus herramientas pedagógicas.

Si bien el Ministerio de Educación ha apoyado al SII en la validación de sus materiales pedagógicos, el SII quiere potenciar un trabajo más sistematizado, mejorar sus herramientas pedagógicas y de capacitación de funcionarios que le permita avanzar hacia la inclusión real de temas cívico-tributarios en los planes y programas de estudio.

En este contexto, la experiencia del proyecto piloto de El Salvador fue también aprovechada por el SII. Del 19 al 23 de abril de 2010, dos integrantes de la Unidad de Educación Fiscal de la DGII de El Salvador viajaron a Santiago de Chile para respaldar a la institución chilena en la capacitación de un grupo de formadores de las Direcciones Regionales, los cuales, en los meses siguientes, debían impartir en sus respectivas demarcaciones los conocimientos obtenidos.



*Grupo de trabajo durante la capacitación de formadores.*

La capacitación se realizó alrededor de los ejes de valores, ciudadanía y cultura fiscal en sintonía con las herramientas pedagógicas del programa chileno. De esta forma, 40 funcionarios del SII se acreditaron como “Formadores de Educación Cívico-Tributaria”, en dos intensas jornadas de capacitación a cargo de la Jefa de la Unidad y la Supervisora de Educación Fiscal de la DGII, y el Encargado de Educación Cívico-Tributaria del SII. Asimismo, 57 funcionarios fueron capacitados por las funcionarias salvadoreñas para participar en el futuro programa “El SII va a la escuela”.

En el ámbito de la confección de material pedagógico, el equipo de la Oficina de Comunicaciones y Marketing, encargado del tema de Educación Cívico Tributario, tuvo la oportunidad de compartir experiencias con las funcionarias de El Salvador en la confección de nuevo material pedagógico y mejora del existente para su utilización en las aulas.

Con el objetivo de fortalecer la alianza entre el SII y el Ministerio de Educación de Chile, se mantuvo una reunión con una responsable del área curricular, quién mostró su interés en fomentar una mayor colaboración en temas de educación fiscal.

En los meses siguientes, la colaboración con el SII se completó con la puesta en marcha el 30 de junio de 2010 de la iniciativa “El SII va a la escuela”, y la adaptación de los videojuegos “Memotest nivel 1 y 2” y “Somos Equipo”, que ya han sido incluidos entre los materiales de la institución chilena en su portal en Internet: [http://www.planetasii.cl/juegos/juegos\\_eurosocial.html](http://www.planetasii.cl/juegos/juegos_eurosocial.html)

### **Fortalecimiento del programa de cultura tributaria de Paraguay**

Pese a que la Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay (SET) todavía no cuenta con un área exclusivamente dedicada a la Educación Fiscal, los conocimientos adquiridos en el seminario internacional de Buenos Aires de 2007, en el que participaron un funcionario de la SET y otro del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), fueron la base para avanzar en el diseño e implementación de un primer proyecto. Así, a través de la iniciativa “Formando Cultura Tributaria”, que contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), fueron capacitados 600 docentes en 2009 y se elaboró un primer material escolar de ayuda al docente.

A principios de 2010, la SET se encontraba en pleno proceso de institucionalización de su programa. Con el objetivo de fortalecer su alianza con el MEC y de potenciar la comunicación interna y externa del programa y sus herramientas pedagógicas, la institución paraguaya solicitó el apoyo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú (SUNAT) en el marco de EUROsocial Fiscalidad.

De cara a optimizar la inclusión de la educación fiscal en los planes escolares de estudio, funcionarias de la SUNAT

se desplazaron a Asunción para transmitir su conocimiento y apoyar a las instituciones paraguayas en este proceso.

Durante las jornadas se identificaron líneas de trabajo y de consenso entre las instituciones paraguayas. Por un lado, se elaboró una propuesta de contenidos de educación tributaria para el Área de Formación Ética Ciudadana del tercer ciclo de Educación Escolar Básica; una propuesta de modelo de la secuencia de capacidades y contenidos para la Educación Media; una propuesta de matriz de una unidad por competencias laborales para la Formación profesional Inicial de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos; y una propuesta de contenidos y sus diferentes secuencias para la Educación Media de Jóvenes y Adultos.



*Taller de trabajo de funcionarios de la SET y del MEC.*

Por otra parte, se acordó convocar nuevas reuniones entre técnicos de la SET y del MEC para continuar con el trabajo de la propuesta de la malla curricular; revisar otras disciplinas del tercer ciclo en las que se puedan incluir temas de educación fiscal; desarrollar eventos de capacitación para los técnicos del MEC y decidir quiénes serán los encargados de transferir los conocimientos a los docentes, e incorporar en el Plan de Capacitación de Docentes en Servicio y en los Programas de Formación los futuros temas tributarios<sup>12</sup>.

Fruto de estos esfuerzos, se ha llegado a un compromiso con el MEC para que a partir de 2011 todas las instituciones educativas públicas y privadas de Paraguay desarrollarán en Tercer Nivel de la Educación Escolar Básica nociones de cultura tributaria. Asimismo, se espera que en los próximos meses sea también insertada la educación fiscal en los planes escolares de estudio del Nivel Medio.

<sup>12</sup> Informe de resultados de la asistencia técnica, julio de 2010, SET de Paraguay.

Tomando como referencia el desarrollo y estructura de las páginas Web de educación fiscal de Costa Rica y El Salvador, y con el objetivo de lograr un efecto multiplicador de las acciones de educación fiscal en Paraguay, se llevó a cabo la elaboración de los contenidos y el diseño de una página Web de Educación Fiscal ubicada desde junio de 2010 en: <http://www.set.gov.py/educaciontributaria/>. Como parte del desarrollo de la Web se incluyeron los videojuegos "Memotest nivel 1 y 2" y "Somos Equipo".



Página Web de educación tributaria de la Set de Paraguay.

### Fortalecimiento del programa de cultura tributaria de la SUNAT de Perú

El Programa de Cultura Tributaria de la SUNAT de Perú es uno de los más sólidos de toda América Latina tanto en el ámbito de la educación formal como no formal. El apoyo de EUROsocial Fiscalidad a la SUNAT se materializó en dos momentos. En una primera etapa, y en función de las buenas prácticas identificadas en el Seminario Internacional de Buenos Aires (2007)<sup>13</sup>, tres funcionarios de la SUNAT se trasladaron en agosto de 2008 a Brasilia para conocer las diversas estrategias desarrolladas por el programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil. Participaron en la actividad funcionarios de la Secretaría de Ingreso Federal y de la Escuela de Administración Hacendaria (ESAF), junto a funcionarios de la Secretaría de Presupuesto Federal, la Contraloría General de la Unión, la Secretaría de Estado de Hacienda del Distrito Federal y la Secretaría de Estado de Educación del Distrito Federal de Brasil.

Como resultado de esta visita, la institución peruana ha mejorado sus técnicas de formación de formadores. Por

primera vez, la SUNAT realizó un curso de Educación Fiscal con el objetivo de formar capacitadores y divulgadores, e impartió su primer curso *online*. Asimismo, tras la visita a Brasil, se decidió ampliar el enfoque de trabajo centrado en la función social del tributo, con la inclusión de la transparencia y la vigilancia social del gasto público. Estos nuevos temas han sido incluidos en el Plan de trabajo con Universitarios. También se incorporó la rendición de cuentas como práctica de buen gobierno en los nuevos contenidos del Diseño Curricular Nacional para escolares.

En una segunda etapa, se respaldó la elaboración de los videojuegos "Memotest nivel 1 y 2" y "Somos Equipo" como apoyo a la enseñanza de la educación fiscal en las aulas.



Inauguración de la visita de la SUNAT a Brasil.

### Conclusiones: avances y desafíos de la Red de Educación Fiscal

En los últimos tres años se ha constituido un espacio de aprendizaje conjunto sobre educación fiscal entre la Unión Europea y América Latina. Pese a que la Red de Educación Fiscal, al igual que gran parte de los programas, es aún muy joven, ha demostrado ser una herramienta efectiva para intercambiar experiencias dentro de los esfuerzos compartidos de promoción de una mayor cultura fiscal entre los ciudadanos.

La combinación de un entorno de colaboración presencial y virtual ha permitido impulsar los programas, establecer vínculos personales y profesionales, sistematizar

<sup>13</sup> Cabe también destacar cómo los conocimientos adquiridos durante las visitas a espacios de juegos sobre educación fiscal en Argentina en 2007, fueron una gran inspiración para alimentar el proyecto de Actividades Complementarias que forma parte del Programa de Cultura Tributaria de Perú. De forma específica se creó el espacio de juegos "Círculo Educativo de Ayni".

el conocimiento hasta entonces disperso y promover un mayor aprendizaje colectivo. Esta interacción ha sido potenciada por la existencia de objetivos, convicciones, necesidades, problemas y valores comunes.

Los profesionales de la educación fiscal han sido conscientes de que se enfrentan a los mismos problemas y obstáculos, y han comprobado que compartir experiencias les fortalece para optimizar sus actuaciones, reducir costes y esfuerzos y sensibilizar a las autoridades de los ministerios de Hacienda y Educación.

Como se ha puesto de manifiesto en estas páginas, el trabajo conjunto ha permitido “regionalizar” buenas prácticas. La puesta en común de estrategias, metodologías y herramientas didácticas ha impulsado las alianzas entre los ministerios de Hacienda y de Educación en países como El Salvador, Costa Rica o Paraguay.

La educación no formal se ha visto reforzada con los espacios de juegos, en los que Argentina ha sido pionera, y que han servido de referencia a El Salvador, Costa Rica y Perú. La iniciativa de educación fiscal interna “Papás y mamás de la AFIP van a la escuela”, destinada a que los funcionarios de los Ministerios de Hacienda sean más conscientes de la relevancia de su trabajo para el buen funcionamiento de la sociedad, es ya una realidad en Chile, El Salvador y Costa Rica.

El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil ha desempeñado un importante papel a la hora de potenciar la educación ciudadana en temas presupuestarios y de gasto público en el conjunto de la región y, de forma específica, en los programas de Honduras y Perú. La necesidad de ampliar la estrategia de alianzas dentro del Estado y con la sociedad civil es otra interesante aportación del país sudamericano.

Las nuevas tecnologías han sido adoptadas por casi todos los programas como forma de propiciar un mayor efecto multiplicador de las actuaciones, mejorar la comunicación y adaptarse a las preferencias de los más jóvenes. Así, dos de los videojuegos de la AFIP han sido adaptados a la realidad de Ecuador, Perú, Chile, El Salvador, Costa Rica y Paraguay. Los portales en Internet, en los que fueron pioneros España y Brasil, están ya presentes en casi todos los países de la región. Como se ha visto, en el marco del proyecto piloto de EUROsociAL Fiscalidad se apoyó la creación de las páginas Web en El Salvador, Costa Rica y Perú.

La elaboración de un marco conceptual común y su vinculación a la promoción de la cohesión social, al que han

contribuido prácticamente todos los países en diferentes encuentros presenciales y virtuales, es otro de los avances más relevantes. La adopción de un trabajo en el aula basado en valores, ciudadanía y cultura fiscal ha servido para que los escolares reflexionen y debatan acerca de sus derechos individuales y colectivos. Este enfoque, alejado de la enseñanza dogmática de contenidos fiscales, ha sido muy bien acogido por las autoridades educativas.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional, la educación fiscal se ha abierto paso en la agenda compartida para la promoción de la cohesión social entre la Unión Europea y América Latina. Este compromiso, canalizado a través de EUROsociAL Fiscalidad, ha permitido impulsar un área que hasta la fecha había tenido muy poco peso en las agendas de la cooperación internacional y entre los propios países de la región, si exceptuamos el apoyo de Brasil al programa de Honduras.

La educación fiscal ha sido identificada como una de las líneas prioritarias para la segunda fase de EUROsociAL Fiscalidad (periodo 2011-2015), lo que permitirá, en estrecha colaboración con las instituciones de América Latina, seguir apoyando los procesos de cambio y fortalecer los mecanismos de colaboración de la Red.

Las experiencias descritas han demostrado la eficacia de los enfoques de cooperación que fomentan estrategias de carácter horizontal abiertas y participativas. Cuando existen experiencias innovadoras contrastadas, la colaboración entre pares de una misma región, que cuentan con mayor proximidad cultural y comprensión mutua de los problemas para promover una mayor cultura fiscal, facilita en gran medida la transferencia de conocimiento.

Quedan importantes desafíos y experiencias por transmitir en función de la situación y el grado de avance e innovación de los programas. Es muy importante que la educación fiscal sea concebida como política pública sostenible en el tiempo, cuente con pilares sólidos y sea un elemento más del conjunto de estrategias encaminadas a generar una nueva cultura fiscal vinculada a los valores y al ejercicio pleno de los derechos y deberes ciudadanos.

El diálogo y la reflexión crítica dentro de los países y en el ámbito internacional permitirán seguir aprendiendo y optimizar futuras actuaciones. Este libro pretende haber contribuido a avanzar en esa dirección.

# Siglas y abreviaturas

AEAT	: Agencia Estatal de Administración Tributaria de España
AECID	: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFIP	: Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina
BCRP	: Banco Central de Reserva del Perú
BID	: Banco Interamericano de Desarrollo
CEDUF	: Célula de Educación Fiscal
CEOP	: Centro de Estudios para la Opinión Pública
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGU	: Contraloría General de la Unión
CGU-PR	: Contraloría General de la Unión
CIAT	: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CNB	: Currículo Nacional Base
CONAE	: Conferencia Nacional de Educación
CONFAZ	: Consejo Nacional de Políticas de Hacienda
CT	: Cultura Tributaria
DAPD	: Departamento Administrativo de Planeación Distrital
DCN	: Diseño Curricular Nacional
DEF	: Divulgadores de Educación Fiscal
DEMOS	: El Instituto guatemalteco para la Democracia Social
DGI	: Dirección General Impositiva de Uruguay
DGII	: Dirección General de Impuestos Internos
DGT	: Dirección General de Tributación de Costa Rica
DIGESTYC	: Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador
EBR	: Educación Básica Regular
ECA	: Estatuto del Niño y del Adolescente
EGB	: Educación General Básica
EOB	: Estatuto Orgánico de Bogotá
ESAF	: Escuela de Administración de Hacienda
ET	: Educación Tributaria
FIA	: Fondo para la Infancia y la Adolescencia
FMI	: Fondo Monetario Internacional
FONCODES	: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GEF	: Grupo de Trabajo de Educación Fiscal
GEFE	: Grupo de Educación Fiscal Estatal
GEFF	: Secretaría de Ingresos Federales de Brasil
GEFM	: Grupo de Educación Fiscal de los Municipios
GTZ	: Cooperación Técnica Alemana
IAT	: Instituto de Administración Tributaria
IATA	: Administración Tributaria y Aduanera
ICA	: Impuesto de Industria y Comercio
ICEFI	: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ICMS	: Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios
IEF	: Instituto de Estudios Fiscales de España



IMJUVE	: Instituto Mexicano de la Juventud
INET	: Instituto Nacional de Educación Técnica
INFES	: Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud
INT	: Instituto Nacional de Teatro
IRS	: Internal Revenue Service
MEC	: Ministerio de Educación de Brasil
MEC	: Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MEGATEC	: Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico
MEP	: Ministerio de Educación Pública de Costa Rica
MINED	: Ministerio de Educación de El Salvador
MINHAC	: Ministerio de Hacienda de El Salvador
MPE	: Ministerios Públicos Estatales
MPF	: Ministerio Público Federal
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGs	: Organizaciones No Gubernamentales
ONU	: Organización de las Naciones Unidas
OSM	: Observatorio Social de Maringá
PEF-CE	: Programa de Educación Fiscal de Ceará
PEI	: Plan Educativo Institucional
PET	: Programa de Educación Tributaria
PGFN	: Procuraduría General de Hacienda Nacional
PNE	: Plan Nacional de Educación
PNEF	: Programa Nacional de Educación Fiscal
RFB	: Secretaría de Ingresos Federales de Brasil
SAT	: Servicio de Administración Tributaria de México
SAT	: Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala
SEDUC	: Secretaría de Educación Básica
SEFAZ-CE	: Secretaría de Hacienda de Ceará
SER	: Sociedad Éticamente Responsable
SET	: Subsecretaría de Estado de Tributación de Paraguay
SHD	: Secretaría de Hacienda del Distrito
SII	: Servicio de Impuestos Internos de Chile
SME	: Secretaría de Educación del Municipio de Fortaleza
SOF	: Secretaría de Presupuesto y Finanzas
STN	: Secretaría del Tesoro Nacional
SUNAT	: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú
TCE	: Tribunales de Cuentas Estatales
TCU	: Tribunal de Cuentas de la Unión
UNICEF	: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URSS	: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
UTEFONAVI	: Unidad Técnica del Fondo Nacional de Vivienda



# Bibliografía

Albajari, Augusto; Bruzzone, Gastón; Velasco, Marcela; Sanguinetti, Juan; Zanini, Carol; Mobilia, María Fernanda (2006): *Educación tributaria y formación ciudadana*. Módulo para el docente. Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Allport, Gordon (1935): "Attitudes" en Murchinson, C. (ed.), *A Handbook of Social Psychology*. Worcester Mass: Clark University, pp. 798-884.

Área de Sociología Tributaria (1996.): "La Educación Fiscal en el marco de la Educación Moral y Cívica" en *Aspectos educativos sociales y comunicativos del cumplimiento fiscal*, Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 7/96, Madrid, pp13-40.

Barragán Arque, Paulino (1998): *Reforma Estructural de la Administración Tributaria*. Biblioteca Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Bell, Daniel (1977): *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza.

Berns, Walter (1997): "On Patriotism" en *The Public Interest*, Vol. 127 pp.19-32

Bromberg Silverstein, Paul y Cubillos, Constanza (2010): *La cultura tributaria como política pública. Informe de Consultoría*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional - Secretaría de Hacienda Distrital.

Castaño Duque, Fidel Antonio (2002): "Evaluación de la administración tributaria en Bogotá" en Zapata, Juan Gonzalo; Rodríguez, Jorge Armando; Zarama, Fernando; Castaño, Fidel, *Análisis coyuntural y perspectiva de las finanzas de Bogotá. Informe final*. Contraloría Distrital, Personería Distrital (mimeo).

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009): *Panorama Social en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007): *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Delgado, Lobo; Fernández-Cuartero, Marta; Maldonado, Ascensión; Roldan, Concepción; Valdenebro, María Luisa (2005): *La educación fiscal en España*. Madrid: Instituto de Estudio Fiscales. DOC. N.o 29/05.

Delgado, María Luisa (1997): *Educación cívico-tributaria de los ciudadanos y educación en valores de responsabilidad de los funcionarios*. Querétaro: Instituto Nacional de Capacitación Fiscal (INCAFI).

Delgado, María Luisa y Arias, M (1997): "Sistema educativo y sistema fiscal: una intersección necesaria". Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Educación y Desarrollo. Nuevas Tendencias. Santa Cruz de Tenerife, 17-21 de marzo.

Delgado, María Luisa y Gutiérrez Lousa, Manuel (2006): "El espejo fiscal y su reflejo social", en Galindo Martín, M.A. (ed.) en *Ética y economía*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 201-226.

Díaz Rivillas, Borja y Vilardebó, Andrea. 2009. "Proyecto piloto sobre Educación fiscal". Boletín nº 6 de EUROsocial Fiscalidad. <<http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/documentos/tema/tema/18>>[Consulta: 10 julio 2010].

Durkheim, Émile (1987): *La división del trabajo social*, Barcelona: Akal.

ESAF - Escola de Administração Fazendária (2009): *Programa Nacional de Educação Fiscal en Brasil*. <[http://eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090618\\_130637\\_PNEF\\_-\\_Brasil.pdf](http://eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20090618_130637_PNEF_-_Brasil.pdf)> [Consulta: 10 julio 2010].

Díaz Yubero, Fernando (2003): *Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias*. Avanzadas. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Doc. No. 14/03.

Díaz Yubero, Fernando (2008): "Educar en solidaridad". sección de Documentos del Portal EUROsociAL Fiscalidad. <<http://eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/f8dccf882f9c2f2baa2ef0a05dfe3ffd.pdf>> [Consulta: 1 abril 2010].

Díaz Yubero, Fernando. [Coord.] (2009): *La experiencia educativa de la Administración Tributaria española*. Madrid: Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 13/09

Díaz Yubero, Fernando; Delgado Lobo, Maria Luisa; y Valdenebro García, Maria Luisa (2008): "Los impuestos, instrumentos de solidaridad", sección de Documentos del Portal EUROsociAL Fiscalidad. <[http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/20081202\\_131249\\_Impuestos\\_y\\_solidaridad\\_-\\_Version\\_publicacion\\_RAAM.pdf](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/20081202_131249_Impuestos_y_solidaridad_-_Version_publicacion_RAAM.pdf)> [Consulta: 10 febrero 2010].

Duvergé, Jean (1961): *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, Paris: P.U.F.

Estela Benavides, Manuel (1995): *Reforma del Sistema y la Administración Tributaria*. Documento de Trabajo N° 5. Instituto de Administración Tributaria y Aduanera de la SUNAT de Perú.

Estévez, Alejandro y Esper, Susana (2008): Ciudadanía fiscal en América Latina: el contrato incumplido. *Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria*. <[http://www.rlcu.org.ar/revista/numeros/06-10-Abril-2008/documentos/alejandro\\_esteves.pdf](http://www.rlcu.org.ar/revista/numeros/06-10-Abril-2008/documentos/alejandro_esteves.pdf)> [Consulta: 10 julio 2010].

EUROsociAL (2008): "Marco conceptual". Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). <<http://www.programaeurosocial.eu/datos/documentos/guias/1189153102.pdf>> [Consulta: 10 abril 2010].

EUROsociAL (2008): "Guía para la identificación, diseño y puesta en marcha de Proyectos Piloto". Oficina de Coordinación de Coordinación de EUROsociAL. <<http://eurosocialesalud.eu/files/docs/00040.pdf>> [Consulta: 1 mayo 2010].

Eysenck, Hans J. (1970): *Fundamentos biológicos de la personalidad*. Barcelona: Fontanella.

Fernández-Cuartero, Marta (2010): "Fiscal Education of the Young". Informe presentado en el Seminario de la Organisation of Tax Administrations (IOTA) (Budapest, 13-15 de enero de 2010). Gabinete Dirección Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (AEAT) (mimeo).

Fishbein, Martin y Ajzen, Icek (1974): "Attitudes towards objects as predictors of single and multiple behavioral criteria" en *Psychological Review*, vol. 81, nº1, pp. 59-74.

Goldscheid, Rudolf (1970): "Estado, Presupuesto y Sociedad. Un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública", en *Hacienda Pública Española*, nº 2, pp. 170-176.

Gómez Sabaini, Juan (2010): "Evasión tributaria y equidad en América Latina". Presentación realizada en el Taller "Políticas públicas e impacto distributivo" organizado por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y las agencias de cooperación alemanas GTZ e inWent y el Ministerio Federal para Cooperación y Desarrollo Económico, 17-18 de agosto, Santiago de Chile, Chile. <<http://www.gtz-cepel.cl/files/gomez-sabaini.pdf>> [Consulta: 12 de septiembre 2010].

Gudiño, Florencio (2008): *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Habermas, Jürgen (1997): *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.



Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2010. Transparencia Internacional. <<http://www.transparencia.org.es/>> [Consulta: 5 septiembre 2010].

Índice de Presupuesto Abierto 2009. International Budget Partnership. Washington, DC. <[www.internationalbudget.org/](http://www.internationalbudget.org/)> [Consulta: 20 septiembre 2010].

Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará (IPECE) (2010): Informes "Ceará en números". Gobierno del Estado de Ceará. <<http://www.ipece.ce.gov.br/>> [Consulta: 2 mayo 2010].

Jiménez, Juan Pablo; Gómez Sabaini, Juan Carlos; Podestá, Andrea (2010): *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Kaufmann Daniel, Kraay, Aart, y Mastruzzi, Massimo (2008): *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007*; World Bank. <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>> [Consulta: 10 julio 2010].

Lagos, Marta (2010): "Fiscalidad y democracia". Ponencia realizada en el Foro Fiscalidad y Cohesión Social en América Latina, celebrado en Madrid del 7 al 9 de junio en el marco del Programa EURO-social Fiscalidad. <[http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20100614\\_180650\\_10.ppt](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20100614_180650_10.ppt)> [Consulta 30 junio, 2010].

Latinobarómetro (2009): *Informe Latinobarómetro 2009*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> [Consulta: 10 julio 2010].

Latinobarómetro (2008): *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> [Consulta: 10 julio 2010].

Latinobarómetro (2007): *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> [Consulta: 5 febrero 2010].

Latinobarómetro (2005): *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> [Consulta: 1 mayo 2010].

Merton, Robert (1964): *Teoría y estructura sociales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Meza Díaz, Claudia Stella (2009): "Propuesta de programa de cultura fiscal para niños y adolescentes colombianos". Trabajo de investigación, presentado en la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales de España.

Ministerio de Educación (1998): *Parámetros Curriculares Nacionales. Documento introductorio*. Brasília: Secretaría de Educación Fundamental.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2009): "Plan Nacional de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal". <<https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/3279F880-DC7A-473E-9D96-ECB2FE4B903D/23456/PlanNacionaldePrevencionyLuchacontraelFraudeFiscal.pdf>> [Consulta: 3 mayo 2010].

Molina, Javier Abad (2008): "El placer y el displacer en el juego espontáneo infantil" en *Arteterapia - Papeles de arteterapia y educación artística para la inclusión social*, Vol. 3/ 2008, pp. 167-188

Moreira, Eduardo (2008): *Neoconstitucionalismo. A invasão da Constituição*. São Paulo: Método.

OCDE (2009): *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*. París: Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Ortega Hegg, Manuel; Castillo Venerio, Marcelina y Seligson, Mitchell (2008): *Cultura Política de la Democracia en Nicaragua, 2006*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Vanderbilt University. <[http://sitemason.vanderbilt.edu/files/g9dnfW/Nicaragua\\_report\\_FORMATTED\\_V6.pdf](http://sitemason.vanderbilt.edu/files/g9dnfW/Nicaragua_report_FORMATTED_V6.pdf)> [Consulta: 1 marzo 2009].

Parati online, "Entrevista a Alberto Abad", 31 de enero de 2006. <<http://www.parati.com.ar/nota.php?ID=8164>> [Consulta: 1 marzo 2010].

Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando; Allamand, Andrés (2003): *La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Piaget, Jean; [y otros] (1978): *Memoria e inteligencia*. Buenos Aires: El Ateneo.

PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010): *Nuestra Democracia*. México: FCE, PNUD, OEA. <[http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra\\_democracia.pdf](http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra_democracia.pdf)> [Consulta 1 septiembre, 2010].

Rivera, Roy y Sojo, Carlos (2002): *Cultura Tributaria*. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <[www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Ano\\_2008/cap7.pdf](http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Ano_2008/cap7.pdf)> [Consulta: 10 julio 2010].

Santos Ruesga Benito y Domingo Carbajo Vasco (2007): *Retos para la Reforma Fiscal en América Latina*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Segundo Foro virtual de Educación Fiscal, organizado por EUROSociAL Fiscalidad. 8-9 de julio de 2009. <[http://educacionfiscal.eurosocialfiscal.org/index.php/actividades/veractividad/id\\_actividad/144](http://educacionfiscal.eurosocialfiscal.org/index.php/actividades/veractividad/id_actividad/144)> [Consulta: 3 mayo 2010].

Sáinz de Bujanda, Fernando (1967): "Teoría de la educación tributaria" en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, Vol. IX, núm. 24, pp. 343-490.

Saldías Barreneche, Carmenza (2007): *Estructura fiscal y configuración de la Ciudad-Región: Una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991 – 2003*. Sao Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Salomón Kalmanovitz (2001): *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Cali: Editorial Norma.

Santos, Boaventura de Sousa (2002): *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Scailteur, Camille (1961): *Le contribuable et l'État. Déontologie de la fiscalité*. Lovaina: Société d'Études Morales, Sociales et Juridiques.

Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. (1997): *Memorias de Hacienda 1995-1997*. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) - Secretaria de Hacienda.

Schmölders, Gunter (1960): *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwissenschaft*. Hamburg: Rowolt.

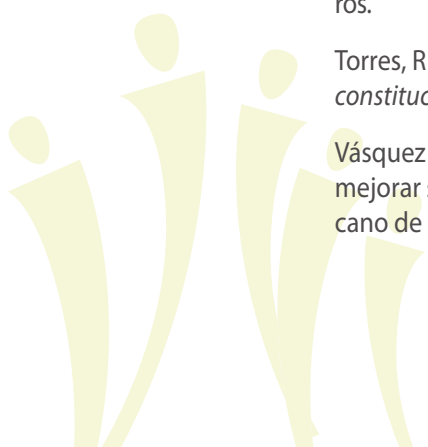
Schmölders, Gunter (1959): "Fiscal Psychology: A New Branch of Public Finance", en *National Tax Journal*, Vol XII, nº 4, pp. 340-357.

Silva, Imaculada Maria Vidal da. (2007): *Programa de educación fiscal y escuela: caminos y desencaminos en la construcción de la ciudadanía*, 145 f. Disertación. (Maestría Profesional en Planeamiento y Políticas Públicas) Universidad Estatal de Ceará, Fortaleza.

Silva, José Anfosso da (2004): *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed. São Paulo: Editora Malheiros.

Torres, Ricardo (2007): "A constitucionalização do direito financeiro" en Sarmiento, Daniel (coord), *A constitucionalização do direito*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

Vásquez Caro, Luis Jaime (1993): "Cómo influir en la conciencia tributaria del contribuyente para mejorar su comportamiento", Ponencia realizada en la 27 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Santiago de Chile, Chile.



# Fiscalidad y cohesión social

## Educación Fiscal y cohesión social

Experiencias de América Latina

### Coordinadores

**Borja Díaz Rivillas** es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca (España) y cuenta con un *Master of Science in Foreign Service* por la Universidad de Georgetown (Estados Unidos). Ha participado en diferentes proyectos sobre gobernabilidad en América Latina y ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Stanford, la Universidad Internacional de Florida y el Banco Mundial. Entre 2005 y 2010 ha desempeñado, entre otras funciones, la de Coordinador del Área Temática de Educación Fiscal del Programa EUROsocial Fiscalidad.

**Ángeles Fernández Pérez** es Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por La Universidad de La Laguna (España) y funcionaria de los Cuerpos de Inspectores de Hacienda (Especialidades de Inspección Financiera y Tributaria y de Aduanas e Impuestos Especiales), de Interventores y Auditores del Estado y Técnico de Hacienda Pública. Ha desarrollado toda su carrera profesional en diferentes destinos dentro del Ministerio de Economía y Hacienda de España. Entre 2005 y 2010 ha sido Directora del Programa EUROsocial Fiscalidad.



## Educación Fiscal y cohesión social

Experiencias de América Latina

### EUROsocial Sector Fiscalidad

Oficina de Coordinación  
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378  
28035 - Madrid, España  
Tel: + 34 91 736 52 38  
Fax: +34 91 736 52 29  
Web: [www.eurosocialfiscal.org](http://www.eurosocialfiscal.org)  
Correo electrónico: [eurosocial@ief.meh.es](mailto:eurosocial@ief.meh.es)

