

Guatemala

Capítulo VI

Guatemala

Samia Emilia Estrada Pineda

Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con estudios de posgrado en Planificación y Política Económica.

Se ha desempeñado como Investigador y analista económico, director de la Fundación para el Análisis y el Desarrollo de Centroamérica, socio de la firma Consultores para el Desarrollo y, desde 2005, coordinador de Cultura Tributaria de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, SAT.

Cultura Contributiva en Guatemala: Una propuesta en torno a la fiscalidad y la participación social

Sergio Estrada Farfán

Sumario: I. Entorno.- II. ¿Qué hacer?.- III. Objeto.- IV. Objetivos.- V. Matriz de objetivos, resultados esperados, actividades, productos e indicadores de éxito.- VI. Conclusiones.- VII. Bibliografía.

I. Entorno

“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”.

Educación Fiscal y cohesión social
EUROSociAL Sector Fiscalidad, 2010

Guatemala es un país de contrastes. No obstante su riqueza natural y las favorables condiciones de su clima y ubicación geográfica, presenta una conflictiva situación social, caracterizada por la desigualdad, el bajo desarrollo humano, los altos niveles de pobreza y la falta de oportunidades que afronta buena parte de la población para mejorar sus condiciones de vida. A ello se suman los elevados índices de violencia y criminalidad que hacen de la inseguridad uno de los más acuciantes problemas del país, junto con la precariedad económica familiar. La bolsa y la vida son, en consecuencia, las dos mayores preocupaciones para la mayoría de guatemaltecos.

Las importantes carencias sociales en materia de nutrición, salud, educación y seguridad se han visto históricamente acompañadas por un desenvolvimiento económico excluyente, que si bien ha generado riqueza para una minoría, no ha permitido un ensanchamiento importante de la clase media ni ha sido capaz de ofrecer sus beneficios a la población mayoritaria, que por lo general se ve compelida a buscar en la agricultura de autoconsumo, el subempleo, la informalidad o la emigración sus opciones de subsistencia.

Pese al restablecimiento de la democracia (1986) y a la firma de la paz luego de 36 años de conflicto armado interno (1996), los guatemaltecos no han encontrado en esos hitos políticos los puntos de arranque que hubiese podido esperarse para vigorizar el empleo, mejorar la convivencia social y fortalecer la participación ciudadana.

El Estado tampoco ha sido ajeno a esa falta de propulsión. Las finanzas públicas distan de ser sanas, la carga tributaria se mantiene como una de las más bajas de América Latina, el endeudamiento ha sido creciente, y los problemas de corrupción y tráfico de influencias hacen que la Administración Pública no pueda resistir siquiera los exámenes de transparencia de menor exigencia.

Se trata, en consecuencia, de un Estado persistentemente débil, con escasa capacidad de respuesta ante los ingentes requerimientos sociales, una legitimidad cuestionada y una alta vulnerabilidad frente a los retos que, tras la firma de la paz, han venido planteándole problemas tales como el narcotráfico, las pandillas juveniles (*maras*) y el crimen organizado.

Los efectos de éstos y otros problemas sociales (exclusión, discriminación, violencia intrafamiliar, explotación infantil y otras violaciones a los derechos colectivos e individuales) se ven incluso potencializados por la falta de certeza jurídica y la ineficacia de un sistema de justicia que deja en la impunidad nueve de cada diez denuncias presentadas, desde luego sin contar el sinnúmero de casos de transgresiones de diverso tipo que suelen quedar ocultas -y por ende impunes- tras el silencio.

No existe en el país una cultura de la legalidad, así como tampoco una cultura de cumplimiento general de las normas que rigen la convivencia social. Más bien al contrario: en la sociedad guatemalteca se encuentra arraigada una serie de conductas y actitudes transgresivas de diversa índole, que van desde el arrojar basura en la calle hasta el impago de las cuotas patronales al seguro social (incluyendo la multimillonaria deuda del propio gobierno como empleador), o bien desde el irrespeto a un semáforo hasta el contrabando

a gran escala, pasando desde luego por las extendidas prácticas de la prebenda, el soborno, la compra de voluntades, la evasión de impuestos, los daños ambientales, la inobservancia de las normas laborales y un larguísimo etcétera.

Peor aún, parte del juicio colectivo considera valederas algunas de dichas prácticas, las justifica y hasta llega a premiar la "viveza" del transgresor con elogios a su actuación. En el mejor de los casos, para ese juicio benevolente no son censurables actos tales como comprar objetos robados, adquirir mercancías de contrabando o enriquecerse en forma ilícita, sólo para citar unos pocos ejemplos. "*Está bien que robe pero que no sea mucho*" o "*que robe pero que también haga obra*", son algunas de las frases que tradicionalmente se ha escuchado decir a no pocos guatemaltecos acerca de alguna autoridad de turno.

Obviamente, esa clase tan relajada de moral pública no obra a favor del cumplimiento, el respeto a la ley o la transparencia. Más bien actúa en contra de la propia ética ciudadana, probablemente porque muchos de los que comparten esa tolerancia al abuso, el fraude y la corrupción, son a su vez pequeños infractores de una u otra norma en la cotidianidad de sus quehaceres.

Pero los perjuicios a la moral ciudadana son aún mucho más graves y profundos cuando provienen de actos realizados por quienes debieran ser los garantes de la probidad, el resguardo del erario y la aplicación de la ley. Esto es, de los representantes del poder público.

El hecho de que no sea así acentúa el desencuentro entre gobernantes y gobernados. Este desencuentro se debe, por una parte, a que existe una muy escasa correspondencia entre lo que el ciudadano espera del Estado y lo que éste efectivamente le ofrece; y por otra, a la falta de conciencia de que el poder público se debe a la ciudadanía y no a la inversa. En otras palabras, que la autoridad existe para servir a la gente y no para servirse de ella.

El desencuentro en el plano fiscal es particularmente crítico. Por el lado de los ingresos, muchos toman a la corrupción como pretexto para justificar la evasión (*¿para qué pagar impuestos si se los roban?*); otros atribuyen su incumplimiento a la dificultad de cumplir (*pagar impuestos es muy complicado*) o a la supuesta ausencia de contraprestación en la relación Estado-contribuyente (*no recibo nada a cambio de mis impuestos*); y otros más cuestionan la equidad tributaria (*sólo nosotros pagamos; los ricos no*) o hasta

llegan a escudarse, paradójicamente, en el incumplimiento de otros (*si mi vecino no paga, yo tampoco*).

Por el lado de los egresos, las críticas más frecuentes se dirigen a la corrupción, la escasa funcionalidad de la burocracia, la deficiencia de los servicios públicos y la pobre calidad del gasto. Y, como corolario, tales críticas se convierten a su vez en objeciones al cumplimiento tributario y en nuevos pretextos para no asumirlo como obligación ciudadana, lo cual cierra un círculo vicioso que ha demostrado ser muy difícil de romper.

El círculo vicioso se torna aún más férreo si se considera que dichos señalamientos no trascienden a un plano positivo, como podría ser el de impulsar movilizaciones ciudadanas tendientes a combatir la corrupción, proteger los bienes públicos y vigilar el manejo del erario. Por el contrario, suelen quedarse en el plano negativo de la inconformidad y el disenso, creando un clima de sordo malestar, sin vías de escape legítimas.

Sin mayor conciencia fiscal ni una participación ciudadana consciente y bien orientada, los riesgos de ese malestar son elevados en términos de conflictividad social. Esto ha quedado demostrado repetidas veces, sobre todo en la provincia, con el linchamiento de cualquier presunto delincuente ante la certeza de que no será castigado por la justicia, o bien con la destrucción de un edificio municipal ante la certeza de que el alcalde es corrupto.

Tales circunstancias explican, entre muchas otras, el que nos encontremos ante una sociedad dividida, en la que el ciudadano no se siente representado por el Estado y en la que los diferentes sectores sociales no se sienten partícipes de un proyecto común. Es decir, nos encontramos ante un país carente de cohesión social.

Las consecuencias de ello saltan a la vista y quedan muy bien reflejadas en la siguiente reflexión:

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. 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 la amplia o la escasa parcela de poder de que dispongan en provecho propio y no de la ciudadanía a la que deben servir.¹

El pacto social

“Las nociones de pacto social y pacto fiscal no son dimensiones escindidas, sino que están profundamente entrelazadas en el concepto de ciudadanía. La figura del ciudadano está incompleta si el mismo no asume sus deberes fiscales.”

Estévez & Esper, 2010

No hay una fórmula mágica para el tratamiento de un cuadro con síntomas tan críticos como los descritos en el apartado anterior. Es obvio, cual sí se tratara de una enfermedad progresiva de larga data, que el tratamiento debe ser integral y transitar por diferentes vías para actuar sobre las causas, aliviar los efectos, contener los factores de propagación y evitar que surjan nuevos brotes.

El abordaje de una realidad social como la guatemalteca, especialmente en lo que toca a espacios tan sensibles como la fiscalidad y la participación ciudadana, requiere de una estrategia multidireccional de largo aliento, diseñada bajo la premisa de que necesariamente ha de provocar cambios culturales para viabilizar su incidencia y lograr resultados tangibles de su intervención.

La necesidad de actuar sobre los espacios descritos –fiscalidad y participación ciudadana– es evidente, así como también lo es la muestra, aquí perfilada, de que hay muchas cosas por hacer y un largo camino por recorrer para ir logrando aproximar al Estado con el ciudadano, al fisco con el contribuyente y a la autoridad local con el vecino.

¹ Matheu, C. (2010). *Guatemala: Un país en crisis*. Guatemala: Editorial Financiera y Comercial. (p. 102).
Matheu, C. (2010). *Guatemala: Un país en crisis*. Guatemala: Editorial Financiera y Comercial. (p. 102).

Aunque las realidades de los demás países de América Central tienen otros matices y ciertas diferencias respecto al caso de Guatemala, tampoco escapan de la necesidad de promover una mayor conciencia fiscal y de fortalecer el papel que debe jugar la ciudadanía respecto a la fiscalidad, de cara al objetivo de lograr administraciones públicas más transparentes y sociedades más cohesionadas.²

El presente ensayo propone la puesta en marcha de una estrategia para fortalecer la educación fiscal y la participación ciudadana desde el concepto de "ciudadanía fiscal". Esto es, de una estrategia orientada a crear espacios de encuentro entre el ciudadano y el servidor público, donde en ambos prevalezca la búsqueda del bien común y la valoración de lo fiscal como un patrimonio compartido, respecto al cual ambos tienen derechos pero esencialmente compromisos y responsabilidades que cumplir para superar los rezagos sociales y económicos, con el fin último de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

El concepto de "ciudadanía fiscal" incorpora las dos vertientes de la responsabilidad ciudadana respecto al fisco: el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la vigilancia del uso correcto de los recursos públicos.³

Quizás calificar de "voluntario" el cumplimiento de las obligaciones tributarias no sea lo más apropiado cuando éstas son, precisamente, obligaciones legales que, como tales, no dejan margen a la voluntad o la discrecionalidad del contribuyente para acatarlas o no. Sin embargo, en la práctica esto es exactamente lo que ocurre en muchos países latinoamericanos; ante la falta de cultura tributaria o contributiva, el sujeto obligado decide si cumple o incumple y, en el mejor de los casos, con cuánto quiere cumplir.

Probablemente sea más propio hablar de cumplimiento "consciente" de los deberes fiscales, pero lo cierto es que el concepto de "cumplimiento voluntario" es el más utilizado en la jerga de las administraciones tributarias, quizás para oponerlo con mayor claridad al de "cumplimiento forzoso" que deriva de la coerción.

Tradicionalmente ha gozado de gran aceptación el criterio según el cual el factor determinante del cumplimiento es la capacidad coercitiva de la autoridad tributaria traducida en el temor del contribuyente a ser sancionado si no cumple con su obligación (la llamada "percepción de

2. El primer Índice de Percepción de la Corrupción se publicó en diciembre de 2012 por Transparency International como su primer número de 2012 (<http://www.transparency.org>). Como Biva et al. (véase más adelante) señalan, este índice se basa en un cuestionario enviado por el servidor (25), el empresario (15), el funcionario (15) y el ciudadano (10). *Transparency International, "A Ranking of the Corruption Perceptions Index 2012"* y de diciembre de 2012.
3. Más allá del concepto de cumplimiento de las obligaciones tributarias en un sentido estricto, el autor se refiere a la vigilancia del uso correcto de los recursos públicos en el sentido de la definición de "ciudadanía fiscal" que se propone en este artículo. Véase, por ejemplo, la definición de "ciudadanía fiscal" que se propone en este artículo.

riesgo”). No obstante, este criterio se ha relativizado a medida que las propias administraciones tributarias han venido revisando los verdaderos alcances de sus poderes fiscalizadores y judiciales, así como evaluando los elevados costos que suponen sus esfuerzos de fiscalización y persecución penal.

Como producto del balance, las administraciones tributarias han venido concediendo cada vez mayor importancia al papel que la autorregulación, el servicio al contribuyente y la cultura tributaria están llamados a jugar como factores de primer orden para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.⁴

Ciertamente, el *impuesto* debe su nombre a su carácter de *imposición* legal, por lo cual no representa una opción sino una obligación. Sin embargo, en las sociedades democráticas donde en lugar de súbditos obedientes y no deliberantes hay ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones, la aceptación de cumplir con esa obligación no sólo la legitima y refuerza, sino también legitima a la autoridad que la impone y fortalece la fiscalidad en esa sociedad democrática.

De ahí que en la medida que el *impuesto* se convierte en un compromiso *autoimpuesto* de los ciudadanos, el cumplimiento será una consecuencia natural de la convicción personal y, por ende, se establecerá un patrón de conducta autosustentable que favorecerá la recaudación y supondrá menores costos para la Administración Tributaria.

Es así como el criterio de la disuasión ha venido dando paso al de la persuasión, aunque esto no significa que deban ser excluyentes sino, más bien, complementarios. Aún en escenarios de elevada Cultura Contributiva, la autoridad no debe renunciar a su legítimo derecho de velar por el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias por medio del ejercicio de las facultades coercitivas que las leyes le otorgan, así como el ciudadano en ningún caso debe dejar de velar por el buen uso de los recursos y por el resguardo del patrimonio público. De esto trata, precisamente, la ciudadanía fiscal: de una práctica permanente tanto de los derechos como de las responsabilidades de cada quien.

El tema de la participación se encuentra implícito en la vertiente fiscal de los ingresos públicos, mas no así en la del gasto. En el primer caso, la participación de los contribuyentes es indispensable para el sostenimiento de la recaudación tributaria, por lo que es una preocupación común de

⁴ En mis anteriores artículos y en el libro *El Impuesto y el Contribuyente* (México: Anaya, 2008) he tratado temas relacionados. En el primer artículo se aborda el rol del agente que presta el servicio, el fisco recaudador y el sujeto obligado (empresario, de otra actividad económica, de un RFP, etc.) en el proceso de cumplimiento de las obligaciones tributarias, y el compromiso de programa al que se refiere. Una revisión de esta cuestión por parte de los sujetos obligados que prestan el servicio de la recaudación tributaria, que tiene un carácter voluntario, pero que se promueve y fomenta por la Administración pública, es el tema de este artículo. Véase para más detalles el libro mencionado.



las autoridades fiscales la búsqueda de mecanismos para ampliar la base social de aplicación de los impuestos. A mayor participación, entendida como *contribución*, mayor recaudación. En el segundo caso, sin embargo, la participación no suele interesar a las autoridades. Por el contrario, para éstas la participación estorba, dificulta, entorpece la administración del gasto público, por lo cual se la trata de evitar, neutralizar o minimizar. Sin participación hay vía libre para el manejo discrecional de los recursos, las asignaciones políticas, las adjudicaciones fraudulentas y tantas otras prácticas ilícitas que acostumbran acompañar al gasto no fiscalizado. A menor participación, entendida como *observación*, mayor corrupción y opacidad en la ejecución fiscal.

Pero también hay un amplio espacio que requiere de la participación ciudadana en el ámbito de los ingresos públicos, desde la democratización de la discusión en torno al pacto fiscal que sigue haciendo falta para complementar el pacto político establecido por la Constitución y los Acuerdos de Paz hasta el involucramiento social en el desarrollo local y las finanzas municipales, pasando por la necesaria simplificación del régimen tributario, la ampliación de su base, la mejora de los servicios al contribuyente y la facilitación del acceso a la información tributaria.

En la medida que el ciudadano perciba mayor eficiencia, equidad y transparencia en las actuaciones de asistencia al contribuyente, prevención del fraude y combate al contrabando por parte de la Administración Tributaria, aumentará su confianza en ella y mejorará su propensión al cumplimiento. De ahí que el grado de credibilidad institucional de que gocen las autoridades fiscal y/o tributaria represente un factor crítico del cumplimiento, ya sea para estimularlo como para desalentarlo.

Es por ello que el establecimiento de una verdadera "ciudadanía fiscal" requiere tanto de una mayor cultura tributaria y fiscal, como de una participación ciudadana consciente de sus responsabilidades y derechos en materia contributiva, pero también de sus derechos y deberes respecto al uso de los fondos públicos, que al final de cuentas provienen del bolsillo de los propios contribuyentes. Nada más inicuó que invitar al ciudadano a pagar la cuenta y luego ignorarlo para no rendirle cuentas de lo gastado.

III. OBJETOS

“La ciudadanía fiscal consiste en valorar la importancia social y económica de los tributos, aumentando su aceptación y cumplimiento voluntario, y en viabilizar la participación social en la correcta aplicación de los recursos públicos”

Décio Rui Pizarissi

Director Ejecutivo del Observatorio Social de Maringá, Brasil, 2009

La clave de esta propuesta es la educación. Y su objeto, contribuir al fortalecimiento de la cultura fiscal y la participación ciudadana por medio de una estrategia formulada en torno al concepto de ciudadanía fiscal y, por consiguiente, orientada a crear conciencia colectiva sobre el compromiso común con la fiscalidad y a impulsar conductas sociales congruentes con ese compromiso.

Tal como lo apunta el Instituto de Estudios Fiscales de España, “la conciencia fiscal no puede concebirse como algo segregado de la conciencia cívica general (...). Pero la conciencia cívica no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación”.⁵

La educación suele definirse como el proceso multidireccional mediante el cual se transmiten (y aprehenden) conocimientos, valores, costumbres y formas de actuar. Por educación fiscal entendemos, entonces, las acciones dirigidas a informar, formar, sensibilizar, concientizar e inducir conductas positivas hacia la fiscalidad, esto es, hacia la administración del patrimonio público constituido por el presupuesto, la recaudación, las obras, los servicios y el conjunto de los bienes públicos compartidos por la sociedad.

Dada la naturaleza de las acciones descritas, un complemento indispensable de la estrategia contemplada en materia de educación lo constituye el desarrollo simultáneo de un eje de comunicación educativa que refuerce dicha estrategia y extienda sus contenidos a los públicos que no permita alcanzar la actuación educativa propiamente dicha, tanto en su área de educación formal como de educación no formal (capacitación). En otras palabras, se trata de un eje de comunicación educativa que complemente dicha actuación a través de campañas, productos y mensajes que permitan orientar, sensibilizar y concientizar a los grupos meta del proyecto, haciendo uso de los medios de comunicación tradicionales y alternativos, las nuevas tecnologías informáticas y otros mecanismos innovadores en el ámbito del mercadeo social.

⁵ Véase García, María José y David López (2009) *Unidad y diversidad en el sistema tributario* (pp. 100-101).

Tradicionalmente, la educación es un proceso que pasa de una generación a otra, lo cual supone que va dirigida, en esencia, a los niños y jóvenes que serán los ciudadanos y contribuyentes del futuro. Además, el hecho de que la educación contemple la formación en valores subraya el papel de los menores de edad como destinatarios centrales de la acción educativa. El presente trabajo reconoce ese papel e identifica a las nuevas generaciones como sector objetivo de la estrategia propuesta, pero no como el único de ellos. La propia comunidad educativa como tal (estudiantes y docentes), las autoridades y ciudadanos de hoy, los tomadores de decisiones, los actores políticos, los agentes económicos, las instancias sociales, los servidores públicos, la prensa y la opinión pública en general, representan otros tantos destinatarios importantes de las acciones de formación, concienciación y comunicación educativa encaminadas a la creación de la ciudadanía fiscal y, como tales, también deben formar parte de los sectores objetivo de una estrategia que requiere de la integralidad para ser efectiva.⁶⁷

Hay dos aspectos importantes que conviene puntualizar respecto al objeto de esta propuesta. El primero es que ni la autoridad fiscal ni la autoridad tributaria están dedicadas a la educación, ni deben estarlo, pues sus funciones centrales son otras. Tampoco lo hacen ni deben hacerlo los gobiernos locales, las organizaciones sociales u otras entidades. Por lo menos, no en forma directa. El papel rector de la educación en Guatemala y en los demás países del área corresponde en exclusiva a los Ministerios de Educación, por lo que debe respetarse esa función en todos aquellos aspectos relacionados con la estrategia prevista en materia de educación formal, que es la que compete directamente a la autoridad educativa.

Lo que sí puede y debe hacer quien adopte la estrategia, en concordancia con otros de los actores relacionados con el objeto de la misma, es dictar los lineamientos estratégicos, las orientaciones y la naturaleza de los contenidos de los materiales y productos educativos que sean realizados a lo largo de su implementación.

Y aquí aparece el otro aspecto de importancia que es preciso subrayar: como todo proceso educativo, la educación fiscal tiene dos vertientes: la informativa y la formativa. La primera se relaciona con el qué y el cómo de los derechos y

⁶⁷ Es el documento que me inspira a decir que el IEF y el RRD social fiscalidad conforman a los niños y jóvenes como los destinatarios centrales de la educación fiscal. No cabe duda de que la educación fiscal no puede ser diferente al de la educación adecuada y necesaria para los niños y jóvenes en el ámbito fiscal (...). Pero esto no quiere decir que la actualidad de la educación fiscal sea una realidad que se viva únicamente en la infancia y en la adolescencia, sino que se debería utilizar más y mejor en edades más tempranas, así como a reanudar el completo camino de la fiscalidad al mismo tiempo en el caso de los adultos, tomando esas acciones preventivas y formativas, pero que no ignore el cumplimiento de las obligaciones tributarias. De esta manera, la educación fiscal se vende a percibirse como el cumplimiento de una obligación de los poderes públicos con respecto de cada centavo de aportación voluntaria. (En cambio, la educación formal y jurídica se halla inmersa en pleno proceso de actualización y transformación en que los individuos aprenden a comportarse de acuerdo con las normas que rigen en el ámbito económico y legal). Por lo tanto, conviene estar conscientes de la propia actualidad de la educación fiscal para ir actualizando la educación fiscal en el IEF, actuando sobre los sectores objetivos. El documento también reconoce la importancia de involucrar a los ciudadanos como destinatarios de la educación fiscal, entendiendo que la educación fiscal no es solo para los niños y jóvenes, sino que es también un medio para fortalecer las competencias fiscales de los ciudadanos adultos, jóvenes.

las obligaciones fiscales. La segunda, con el por qué y el para qué de unos y otras.

Como objeto de la educación fiscal, ambas vertientes son necesarias y se complementan entre sí. La primera, porque sólo se puede respetar y cumplir lo que se conoce y comprende. Y la segunda, porque un compromiso de respeto y cumplimiento sólo puede asumirse si se entiende y valora su propósito.

Sin embargo, la estrategia que se diseñe debe dar la justa dimensión que corresponde a cada vertiente, puesto que si su finalidad de fondo es el desarrollo de la cultura fiscal, ésta se relaciona con el conocimiento pero deriva, fundamentalmente, de los valores y las conductas que los ciudadanos –y los futuros ciudadanos– asuman frente al hecho fiscal. Cultura fiscal no es saber mucho o poco de leyes, reglamentos o prácticas tributarias, así como tampoco es saber mucho o poco del presupuesto, los programas de gasto o el endeudamiento público. Cultura fiscal es entender lo básico y conceptual de tales aspectos pero, sobre todo, asumir ante ellos una actitud de cumplimiento responsable y actuar en consecuencia.

En otras palabras, la cultura fiscal se refleja más en el comportamiento que en el conocimiento. Alguien puede tener mucho conocimiento pero ninguna cultura fiscal. Mientras que otro puede tener una sólida cultura fiscal sin demasiado conocimiento de los aspectos normativos u operativos del régimen tributario o del sistema presupuestario.⁹

En el caso del otro gran componente de la estrategia que aquí se perfila, la participación, el principal medio aquí considerado para promoverla también es la educación (y su complemento de comunicación educativa), por lo cual los grupos meta coinciden con los del anterior, pues se trata tanto de alentar la participación consciente y responsable de los ciudadanos hacia el tema de la fiscalidad, como de propiciar su aceptación y reconocimiento como una práctica válida y necesaria del ejercicio democrático.

Cabe agregar, sin embargo, que si bien la educación es un vehículo clave para fomentar la participación, no parece que pueda ser suficiente. Al menos en Guatemala y algunos otros países de la región, los sistemas fiscales no han sido diseñados para dar cabida a la participación social en la observación y vigilancia del gasto. Es más, los sistemas de la Administración Pública en general carecen de ese tipo de configuración. Por lo tanto, se precisa identificar las vías y los mecanismos que posibiliten la veeduría ciudadana

⁹ Véase también el artículo de la revista en el mismo número de la revista de la UNAM, en el que se analiza el rol de la cultura fiscal en el desarrollo de la cultura democrática, donde se discute la importancia de la cultura fiscal en el desarrollo de la cultura democrática y se propone un modelo de cultura fiscal que se relaciona con el desarrollo de la cultura democrática y se propone un modelo de cultura fiscal que se relaciona con el desarrollo de la cultura democrática.



del proceso fiscal, lo cual explica la inclusión, en la presente propuesta, de un componente enfocado a la atención de esa necesidad.

IV. Objetivos

"La educación fiscal no es sólo una táctica para recaudar más y mejor. Es una estrategia para construir una sociedad mejor con el esfuerzo de todos".

María Luisa Delgado
Instituto de Estudios Fiscales de España, IEF. 2009

Los principales objetivos que se propone alcanzar mediante la ejecución de la propuesta aquí esbozada son los siguientes:

Objetivo general

Contribuir en forma tangible al fortalecimiento de la educación fiscal y la participación ciudadana en Guatemala, por medio de la implementación de una estrategia de largo plazo, escalonada e integral, tendiente al desarrollo de la ciudadanía fiscal, la afirmación de las bases de la fiscalidad, el fomento de la cultura tributaria, la promoción del cumplimiento y la transparencia en el ámbito de las finanzas públicas, y la generación de condiciones que favorezcan un mayor grado de cohesión social en el país.

Objetivos específicos

- Promover una mayor conciencia fiscal, por medio de una estrategia educativa dirigida tanto a la ciudadanía como a la Administración Pública, los tomadores de decisiones, gobiernos locales, actores sociales agentes económicos y la comunidad educativa –entre otros grupos meta–, con el fin de sentar y afirmar las bases para la construcción de la ciudadanía fiscal.
- Promover una mayor participación ciudadana respecto a la fiscalidad, por medio de una estrategia educativa congruente con la anterior, así como de acciones que favorezcan su efectiva canalización hacia el afianzamiento de las bases de la fiscalidad: legitimidad institucional, cumplimiento tributario, administración responsable del patrimonio público, transparencia y rendición de cuentas.

V. Matriz de objetivos, resultados esperados, actividades, productos e indicadores de éxito

"(...) los efectos de los procesos educativos sólo se hacen visibles en el medio-largo plazo, por lo que no se puede pretender conseguir resultados inmediatos por mucho esfuerzo y voluntad que se ponga en la tarea".

Educación Fiscal y cohesión social
EURQsocial Sector Fiscalidad, 2010

Objetivo	Resultados esperados	Actividades principales	Productos / Indicadores de éxito
General Contribuir en forma tangible al fortalecimiento de la educación fiscal y la participación ciudadana en Guatemala.	Se cuenta con un mayor grado de cultura fiscal y de participación ciudadana en los principales grupos objetivo del proyecto: <ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía • Admón. Pública • Tomadores de decisiones • Gobiernos locales • Actores sociales • Agentes económicos • Comunidad educativa 	Formulación, validación social e implementación del plan general de trabajo con objetivos de corto, mediano y largo plazo.	Plan general de trabajo validado e implementado.
		Realización del estudio basal o línea de base al inicio de la ejecución del proyecto.	Línea de base obtenida.
		Formulación de las estrategias de educación y de comunicación educativa relacionada, con horizontes de medio y largo plazo.	Estrategias de educación y de comunicación educativa definidas.
		Definición de metas anuales e indicadores de logro para la evaluación del progreso de las estrategias.	Metas anuales e indicadores de logro definidos.
		Realización de evaluaciones de proceso durante el periodo de ejecución.	Obtenida una evaluación anual durante cada año de ejecución.
		Realización de evaluación de resultados al finalizar la ejecución.	Obtenida una evaluación global de resultados al término del periodo de ejecución.
		Realización de evaluación de impacto del proyecto (en contraste con la línea de base).	Obtenida una evaluación de impacto un año después de concluido el proyecto.

Objetivo	Indicadores	Actividades	Evidencias
<p>Específico 1</p> <p>Promover una mayor conciencia fiscal (...) con el fin de sentar y afirmar las bases para la construcción de la ciudadanía fiscal.</p>	<p>Se cuenta con un mayor grado de conciencia fiscal en los principales grupos objetivo.</p>	<p>Implementación de las estrategias de educación y comunicación educativa fiscal en sus áreas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación formal • Educación no formal • Acciones comunicativas 	<p>Plan de trabajo de educación fiscal implementado.</p> <p>Plan de trabajo de comunicación educativa fiscal implementado</p>
		<p>Educación formal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de convenio de cooperación con el Ministerio de Educación para el fomento de la cultura fiscal y la participación estudiantil. • Desarrollo de materiales apropiados para los diferentes niveles educativos. • Implementación de materiales educativos en las aulas (incluye: inducción, aplicación y evaluación). • Promoción específica de la cultura fiscal y la participación estudiantil con el sector docente. 	<p>Convenio suscrito.</p> <p>Materiales educativos producidos.</p> <p>Materiales utilizados y evaluados.</p> <p>Establecida la Red Magisterial de Educación Fiscal.</p> <p>Establecida la Red de Gobiernos Escolares.</p>
		<p>Educación no formal: capacitaciones o jornadas de sensibilización sobre educación fiscal a diferentes grupos meta (sociedad civil, administración pública, gobiernos locales, agentes económicos, medios de comunicación, universidades, etc.).</p>	<p>Jornadas realizadas.</p>
		<p>Acciones comunicativas de educación fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realización de campañas por medios de comunicación convencionales (ATL).¹ • Realización de campañas por medios alternativos (BTL).² 	<p>Campañas realizadas por medios convencionales.</p> <p>Campañas realizadas por medios alternativos.</p>
		<p>Eduentretenimiento: realización de actividades artísticas o deportivas aplicadas a la educación fiscal (música, teatro, juegos, competencias, etc.), así como de eventos, prácticas lúdicas o productos desarrollados con fines educativos.</p>	<p>Actividades de eduentretenimiento realizadas.</p>

¹ *Above the line*: Expresión que identifica la publicidad realizada por medios de comunicación convencionales. Se considera como tales: prensa escrita, revistas, vallas, radio, televisión, y espectáculos.

² *Below the line*: Expresión que identifica la publicidad realizada por medios de comunicación no convencionales o alternativos. Se considera como tales: merchandising, promociones, mercadotecnia directa, Internet y redes sociales.

Objetivo	Estrategias	Acciones	Evidencias
<p>Específico 2</p> <p>Promover una mayor participación ciudadana respecto a la fiscalidad (...)</p>	<p>Se cuenta con un mayor grado de conciencia participativa en los principales grupos objetivo del proyecto.</p>	<p>Implementación de las estrategias de educación y comunicación educativa sobre participación ciudadana en sus áreas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educación formal - Educación no formal - Acciones educativas 	<p>Plan de trabajo de conciencia participativa implementado.</p> <p>Plan de trabajo de comunicación educativa implementado</p>
		<p>Educación formal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de convenio de cooperación con el Ministerio de Educación para el fomento de la cultura fiscal y la participación estudiantil. - Desarrollo de materiales apropiados para los diferentes niveles educativos. - Implementación de materiales educativos en las aulas (incluye: inducción, aplicación y evaluación). - Promoción específica de la cultura fiscal y la participación estudiantil con el sector docente. - Promoción específica de la cultura fiscal y la participación estudiantil a nivel de los Gobiernos Escolares. 	<p>Convenio suscrito.</p> <p>Materiales educativos producidos.</p> <p>Materiales utilizados y evaluados.</p> <p>Establecida la Red Magisterial de Educación Fiscal.</p> <p>Establecida la Red de Gobiernos Escolares del proyecto.</p>
		<p>Educación no formal: capacitaciones o jornadas de sensibilización sobre participación ciudadana a diferentes grupos meta (sociedad civil, Administración Pública, gobiernos locales, agentes económicos, medios de comunicación, universidades, etc.).</p>	<p>Jornadas realizadas.</p>
		<p>Acciones comunicativas de educación fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realización de campañas por medios de comunicación convencionales (ATL). - Realización de campañas por medios alternativos (BTL). 	<p>Campañas realizadas por medios convencionales.</p> <p>Campañas realizadas por medios alternativos.</p>
		<p>Eduentretenimiento: realización de actividades artísticas o deportivas aplicadas a la formación participativa (música, teatro, juegos, competencias, etc.), así como de eventos, prácticas lúdicas o productos desarrollados con fines educativos.</p>	<p>Actividades de eduentretenimiento realizadas.</p>
		<p>Realización de un estudio para la identificación de procesos y mecanismos que permitan la efectiva canalización de la participación ciudadana respecto a la fiscalidad, tanto a nivel nacional como municipal.</p>	<p>Estudio realizado.</p>
		<p>Implementación de un proyecto piloto de observatorios sociales en municipios seleccionados.</p>	<p>Proyecto piloto implementado y evaluado.</p>

Above the line: Expresión que identifica la publicidad realizada por medios de comunicación convencionales. Se considera como tales: prensa escrita, revistas, vallas, radio, televisión, y espectáculos.

Below the line: Expresión que identifica la publicidad realizada por medios de comunicación no convencionales o alternativos. Se considera como tales: merchandising, promociones, mercadeo directo, Internet y redes sociales.

91 Conclusiones

"(...) las instituciones fiscales deben, además de desempeñar sus tareas tradicionales de manera eficiente, ser también activos participantes en la transformación de la cultura fiscal de nuestras sociedades"

Educación Fiscal y cohesión social
EUROSociAL Sector Fiscalidad, 2010

- En Guatemala, la situación de las finanzas públicas no es sana, la carga tributaria es una de las más bajas de América Latina, el endeudamiento va en aumento y se percibe alto burocratismo y opacidad en el quehacer de la Administración Pública.
- El Estado guatemalteco es débil y presenta escasa capacidad de respuesta a las necesidades sociales, una legitimidad cuestionada y una alta vulnerabilidad frente a retos tales como la inseguridad y las múltiples transgresiones de la ley.
- No existe en el país una cultura de la legalidad, así como tampoco una cultura de cumplimiento general de las normas que rigen la convivencia social. A ello se agrega una moral pública excesivamente laxa, lo cual no obra a favor del cumplimiento, el respeto a la ley o la transparencia.
- Los perjuicios a la moral ciudadana son aún más graves y profundos cuando provienen de actos realizados por quienes debieran ser los garantes de la probidad, el resguardo del erario y la aplicación de la ley. Esto es, de los representantes del poder público.
- Lo anterior acentúa el desencuentro entre gobernantes y gobernados, el cual es particularmente crítico en el plano fiscal. Por el lado de los ingresos, muchos tratan de justificar la evasión con diferentes argumentos, especialmente el de la corrupción. Este mismo es el esgrimido como principal crítica al manejo de los egresos. En suma, las críticas se convierten en objeciones al cumplimiento tributario y en pretextos para no asumirlo como obligación ciudadana, lo cual cierra un círculo vicioso muy difícil de romper.

- ❖ Tales circunstancias explican que presenciemos una sociedad dividida, en la que el ciudadano no se siente representado por el Estado y en la que los diferentes sectores sociales no se sienten partícipes de un proyecto común. Es decir, presenciemos un país carente de cohesión social.
- ❖ Abordar ese tipo de realidad requiere de una estrategia multidireccional de largo aliento, diseñada bajo la premisa de que debe provocar cambios culturales para viabilizar su incidencia y lograr resultados tangibles de su intervención.
- ❖ Es evidente la necesidad de actuar en materia de fiscalidad y participación ciudadana, a fin de ir logrando aproximar al Estado con el ciudadano, al fisco con el contribuyente y a la autoridad local con el vecino.
- ❖ El presente trabajo propone la puesta en marcha de una estrategia para fortalecer la educación fiscal y la participación ciudadana desde el concepto de "ciudadanía fiscal". Éste incorpora las dos vertientes de la responsabilidad ciudadana respecto al fisco: el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la vigilancia del uso correcto de los recursos públicos.
- ❖ El tema de la participación se encuentra implícito en la vertiente fiscal de los ingresos públicos, mas no así en la del gasto. En el primer caso, a mayor participación, entendida como *contribución*, mayor recaudación. En el segundo caso, a menor participación, entendida como *observación*, mayor corrupción y opacidad en la ejecución fiscal.
- ❖ El establecimiento de una verdadera "ciudadanía fiscal" requiere tanto de una mayor cultura tributaria y fiscal, como de una participación ciudadana consciente de sus responsabilidades y derechos en materia contributiva, pero también de sus derechos y deberes respecto al uso de los fondos públicos.
- ❖ La clave de la propuesta aquí contenida es la educación. Y su objeto, contribuir al fortalecimiento de la cultura fiscal y la participación ciudadana por medio de una estrategia formulada en torno al concepto de ciudadanía fiscal y, por consiguiente, orientada a crear conciencia colectiva sobre el espacio común de la fiscalidad y a impulsar conductas sociales comprometidas con el cumplimiento y la participación.



VII Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Recaudar no basta*, Editado por Ana Corbacho, Vicente Fretes y Eduardo Lora.

VALDENEBRO GARCÍA, María Luisa, y DELGADO LOBO, María Luisa, "La Educación Fiscal ¿por qué y para qué?", en Díaz Rivillas, Borja, Fernández Pérez, Ángeles (Coords.), *Educación Fiscal y cohesión social. Experiencias de América Latina, España*, IEF y EUROsocial, 2010.

OCDE/CEPAL/CIAT, *Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012*, OECD Publishing, 2014.

PALARISSI, Decio Rui, *Director Ejecutivo del Observatorio Social de Maringá*, Brasil, 2009.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT) DE GUATEMALA, *Cultura Tributaria: 50 preguntas y respuestas*, 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "A look at the Corruption Perceptions Index 2012", http://www.transparency.org/news/feature/a_look_at_the_corruption_perceptions_index_2012