



El rol de la cultura tributaria en la ciudad de Bogotá. Alcaldía Antanas Mockus

Danilo Ramírez Vargas

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos

Gestión y Desarrollo Urbanos

Bogotá D.C., 2021



El rol de la Cultura Tributaria en la ciudad de Bogotá. Alcaldía Antanas Mockus

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Profesional en Gestión y
Desarrollo Urbanos

Danilo Ramírez Vargas

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos
Gestión y Desarrollo Urbanos
Bogotá D.C., 2021

Contenido

Introducción.....	6
Capítulo 1. La Cultura Tributaria y la Ciudadanía Fiscal	10
1.1 Rol de la Cultura Tributaria en una Sociedad	17
1.2 Ética, Bienes Públicos y su Provisión	18
1.3 Aproximación a un sustento de la Teoría de la Acción Comunicativa.	20
1.4. Percepciones y Actitudes	32
Capítulo 2. Programa de Cultura Tributaria.....	34
2.1 Entorno Legal que dio lugar al Programa	36
2.2 Posición de la Alcaldía.....	42
2.3 Ley, moral y cultura	43
2.4 Destinatarios.....	45
2.5 Interrelaciones	46
Capítulo 3. Finanzas de la ciudad en el periodo 1994-2002.....	48
3.1 Participación por el proceso de descentralización. Los recursos de capital tienen importantes incrementos en 1996 y en 1999.....	49
3.2 Percepción Ciudadana	52
3.3 Contribución de Bogotá en el recaudo tributario.	54
Capítulo 4. Correlación entre el Programa y las Finanzas	57
4.1 Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster.....	64
4.1.1 El problema de la acción colectiva.....	64
4.1.2 El problema de la justicia local.	64
4.1.3 El problema de ligadura previa (constitucional).	65
4.1.4 Compromisos morales auto gratificantes	66
4.1.5 Cultura Tributaria.....	66
4.1.6 Normas colectivas de carácter cultural.....	66
Conclusiones	68
Bibliografía	71

Tabla de figuras

Figura 1. Modelo de Cultura Tributaria.....	39
Figura 2. Fotografía de Antanas Mockus.....	44
Figura 3. Ingresos como porcentaje del PIB.....	49
Figura 4. Recolección Predial.....	50
Figura 5. Evolución recaudo tributario.....	52
Figura 6. Análisis de la cultura ciudadana en Bogotá.....	57
Figura 7. Nivel de recordación de los impuestos distritales.....	58
Figura 8. Percepción sobre la destinación de los impuestos.....	59
Figura 9. Porcentaje de la ciudadanía que renunciaría a un subsidio que no le corresponde..	60
Figura 10. Percepción de la ciudadanía sobre el pago cumplido de los impuestos.....	61

Tabla de cuadros

Tabla 1. Resultados Programa de Cultura Tributaria.....	62
---	----

Introducción

La presente monografía pretende dar respuesta al interrogante respecto de la incidencia de las políticas públicas dirigidas al comportamiento social en la relación Estado-Ciudadano, concretamente en lo referente a la actitud que asume la persona frente al pago de impuestos. Se analizará el caso de Bogotá, Colombia, ciudad donde se implementó un Programa de Cultura Tributaria por la administración del exalcalde Antanas Mockus (1995-1998), quién expidió el Plan de Desarrollo denominado: “Formar Ciudad”.

El tema fue elegido a razón de su trascendencia para la gestión urbana dado que la Hacienda Pública de los asentamientos urbanos constituye el pilar sobre el cual se puede edificar el desarrollo de una ciudad, en razón, a que sin los recursos económicos suficientes percibidos de los contribuyentes es prácticamente imposible financiar el desarrollo urbano visto desde el ámbito de la infraestructura, el bienestar y lo social.

En esta perspectiva se pretende determinar la influencia del Proyecto de Cultura Tributaria en las Finanzas de Bogotá durante la Administración de Antanas Mockus hasta el año 2002.

El objetivo trazado para el desarrollo de la presente investigación, evidencia un trabajo de tipo cualitativo, en el que los datos de tipo cuantitativo son empleados para el análisis y detección de cambios en el comportamiento humano.

Teniendo en cuenta el tema objeto de estudio y el caso elegido, es pertinente emplear como categorías analíticas: la confianza en lo público (en cuanto a la credibilidad en las Instituciones), la ciudadanía tributaria, la conciencia tributaria y el sentido de pertenencia con la ciudad. Las anteriores categorías son consideradas conducentes para llevar a cabo la investigación puesto que permiten analizar la situación de la relación Estado-Contribuyentes antes y después de la implementación del Programa de Cultura Tributaria en Bogotá, así

permiten realizar un análisis del proceso desde el ámbito sociológico, ciudadano, histórico, algunas consideraciones psicológicas.

El presente trabajo toma como punto de partida la situación financiera de la ciudad en 1994 y la crisis de institucionalidad que estaba combatiendo la Administración de Jaime Castro. A partir de eso, se establece la percepción de la ciudadanía Bogotana frente al pago de los impuestos, con el objeto de analizar de qué manera la percepción presentó variaciones desde la implementación del Programa de Cultura Tributaria, y la forma en que la percepción determinó el comportamiento de la ciudadanía para pagar sus obligaciones tributarias, por consiguiente, impactando las Finanzas de la ciudad durante el periodo objeto de estudio.

Se toma como punto de partida el estado de la relación Estado-contribuyentes y el recaudo de impuestos en 1994, con el objeto de tener un referente para analizar el comportamiento de la ciudadanía y el recaudo tributario después de la implementación del Programa de Cultura Tributaria.

El trabajo de grado se focalizó, en el estudio de los cambios logrados, con la implementación del Programa de Cultura Tributaria, desarrollado desde la Cultura Ciudadana, en la administración del Alcalde Antanas Mockus (1995-1998); generando un alto impacto, evidenciado en el compromiso, el cumplimiento generoso de las obligaciones tributarias de los ciudadanos para con Bogotá. Este proceso dio continuidad a planes de reestructuración institucional y modernización del Alcalde Jaime Castro (1992 – 1994). En esta nueva cultura, momento y lugar ideal, se generó el cambio total en la relación estado – ciudadano en Bogotá, consolidando una Cultura Tributaria y creando una ciudadanía comprometida con el fisco y las finanzas de la ciudad de Bogotá.

La implementación de un Programa de una envergadura tan amplia, con objetivos claros y alto impacto en el comportamiento de la ciudadanía requiere de estrategias interdisciplinarias para poder realizar una intervención completa de la problemática y generar los cambios

esperados en la ciudadanía, por esto se analizaron las diferentes medidas adoptadas por la Administración Distrital que acompañaron el Programa, así como también los cambios generados en la Institucionalidad del Distrito para generar mayor confianza en la ciudadanía.

De igual forma, son analizadas las estrategias implementadas por la administración para acercarse al ciudadano y educarlo tributariamente, en este sentido se pretende ahondar en la educación tributaria en cuanto al conocimiento del ciudadano respecto de cada uno de los impuestos, sus hechos generadores, tarifas y la destinación de los recursos percibidos por el pago de estos.

A medida que se avanzó en el estudio se encontró que el Programa por sí solo no podría haber tenido los resultados conseguidos puesto que necesitaba convertir sus objetivos en acciones, por tanto, hacer un análisis que permita describir claramente la incidencia del Programa en las Finanzas del Distrito es necesario detallar todos los ámbitos del Programa, cada una de las herramientas utilizadas en su ejecución y las acciones que lo acompañaron para poder materializar sus metas y objetivos.

Con el objetivo de desarrollar los lineamientos y atender las necesidades de información enunciadas en los párrafos anteriores, fue necesario emplear la creación de un amplio estado del arte integrado por textos y ensayos de Cultura Tributaria y Ciudadanía Fiscal, así mismo para describir el Programa y en sus resultados se utilizaron informes oficiales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que dan cuenta del comportamiento de las Finanzas de la ciudad y el resultado del Programa, también se tuvo en cuenta los informes de organizaciones no gubernamentales y la Contraloría Distrital.

El texto se encuentra estructurado en cinco capítulos. En el primero se realiza una aproximación a los conceptos de Cultura Tributaria y Ciudadanía Fiscal, con el objeto de tener claras las bases teóricas que dan origen a estas nociones, también se hace una fundamentación de la teoría de la acción comunicativa y la reproducción social desde el filósofo alemán Jürgen

Habermas y otros autores, como sustento de las transformaciones culturales y ciudadanas, que permita tener la capacidad de comprender el programa implementado por la Administración Mockus. En el segundo capítulo se expondrá el Programa de Cultura Tributaria, las estrategias y acciones que lo acompañaron y las políticas adoptadas por la Alcaldía en el marco de este programa. En el capítulo tercero será expuesta la situación financiera de la ciudad durante el periodo objeto de estudio, lo cual se hará de manera detallada por medio de intervalos de un año, así mismo se expondrá la percepción ciudadana respecto de las obligaciones tributarias. En el cuarto capítulo se presentará la correlación entre la implementación del Programa de Cultura Tributaria y las Finanzas de la ciudad, así como también el comportamiento del recaudo desde su ejecución. Para finalizar se expondrán las conclusiones derivadas del estudio.

En el presente trabajo se espera orientar una reflexión acerca de la importancia de generar sinergias entre el ciudadano y la administración para construir una relación armoniosa respecto al cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del ciudadano y la retribución que el Estado debe hacer a este como contraprestación del pago.

Para el desarrollo de este documento se utilizaron fuentes secundarias, al realizar el análisis de documentos que contienen información sobre cultura tributaria en Colombia.

Capítulo 1. La Cultura Tributaria y la Ciudadanía Fiscal

A lo largo de la historia de las civilizaciones, se han constituido diferentes tipos de estructuras sociales que determinan el orden de los individuos, es así como ha existido diversas figuras traducidas en poder como son las Monarquías, Repúblicas, Principados etc., donde los ciudadanos han tenido deberes para garantizar su conservación y así recibir a cambio los beneficios de pertenecer a esa aglomeración social.

Es inherente al establecimiento de un aparato estatal la delimitación y determinación de las obligaciones que tienen sus integrantes con sus conciudadanos y con el ente abstracto que gobierna y determina la vida en sociedad, de tal manera que contribuyan a garantizar el sostenimiento de la estructura estatal, históricamente sirve de referencia el estado Romano, poseía un reglado definido y en el conocimiento de sus ciudadanos sustentados en dos principios sociales, 1° Mantener la ley, el orden en el imperio; 2° recaudar cuidadosamente los impuestos que lo mantenían. (Fernández, 1995)

Roma tenía una tributación coherente a las decisiones económicas y políticas que tomaba el emperador y todos sus gobernantes. Con toda certeza las decisiones de tipo fiscal y tributario eran fundamentales en la sociedad romana para mantener el imperio, esto sin desconocer que los impuestos y el recaudo en Roma también tenían manifestaciones fuertes de impopularidad, evasión y motivo de lucha. (Fernández, 1995)

La cultura griega le ofreció a la humanidad y al mundo moderno un estilo de vida donde la tributación no fue en la antigüedad un asunto impositivo o de ley a esta forma de sostenimiento del estado se le llamó liturgia y se le llamaba así por cuanto significaba el servicio público y el trabajo para la gente. Los aportes eran voluntarios; los más ricos, pero también todos los ciudadanos eran benefactores del pueblo. Aristóteles expresaba que la verdadera riqueza estaba en hacer bien a los demás en entregarse para la existencia de los otros.

Grecia logró construir una cultura del deber público, el honor, el prestigio basado en la entrega y el beneficio para los demás. (Frisby, 2017)

Una referencia valiosa que soporta lo mencionado es la que expresa que la civilización moderna y la sociedad actual se afincan en la rica herencia de la cultura y el estado griego antiguo, el imperio romano y el Estado de Israel que en sus tradiciones enriquecieron la vida actual con los tributos para la inversión social, la infraestructura, las necesidades públicas, el mantenimiento de la guerra y la expansión. (Adams, 1982)

El pago de las obligaciones tributarias ha sido el costo que los ciudadanos han tenido que asumir por percibir los beneficios de la vida que una organización social les otorga, sin esas contribuciones sería imposible concebir la vida en sociedad puesto que hay bienes que deben ser provistos en comunidad, tal es el caso de la seguridad, como en el Imperio Romano, en el periodo feudal era necesario que quienes vivían dentro de las murallas pagaran por la protección que el emperador o el señor feudal les ofrecía. (Hita,2015)

La lucha contra la evasión tributaria y el contrabando, son temas prioritarios en la agenda de los gobiernos, estos formulan estrategias de control y fiscalización tributaria que les permiten enfrentar de la forma más adecuada esos fenómenos, sin embargo, resultan ser insuficientes puesto que las organizaciones criminales y la ciudadanía logran evadir su obligación con el estado.

Durante toda la historia ha existido resistencia de los sujetos pasivos de la relación tributaria por realizar las contribuciones, esto ha sido sustentado en muchas razones como la concepción de que el cobro es injusto, que va a ser mal destinado o la creencia de que no existe obligación con el Estado. La lucha contra la evasión generalmente se ha dado de manera coercitiva sin lograr resultados totalmente eficaces, incluso cuando los ciudadanos son amenazados con ir a la cárcel.

Con fundamento en lo anterior, gobiernos de avanzada han considerado la necesidad de generar cambios en la política de lucha contra la evasión orientados en abordar de manera integral el problema y acompañando la coerción con educación respecto de la necesidad de pagar las obligaciones tributarias y su impacto en el funcionamiento del estado, estas estrategias buscaron profundizar la relación que debe existir entre el estado y el ciudadano, estableciendo pautas para desarrollar Cultura Tributaria; esto ayuda a los ciudadanos a reconocer las obligaciones tributarias como un deber particular, conforme a los valores democráticos. (Bonilla, sf.)

Algunos autores que han estudiado el tema en América Latina como (Cortázar, 2000) plantean la complejidad de establecer la Cultura Tributaria en una sociedad que tiene arraigo por eludir sus obligaciones con el fisco dado que existe un descontento generalizado con los gobiernos, este considera la necesidad de que converjan políticas de control con políticas de carácter educativo. Para este autor, el objetivo está orientado a dar legitimidad a la obligación tributaria mediante la implementación de un conjunto de estrategias educativas que complementen las acciones de fiscalización.

Las obligaciones de los ciudadanos con el Estado y sus conciudadanos no se limitan al pago de tributos puesto que, este es solo uno de los tantos deberes que deben cumplir para garantizar la vida en sociedad, es por esto que la Cultura Tributaria se enmarca en el concepto de cultura ciudadana, que se estructura o constituye de manera dinámica e integral, en la relación Estado-Ciudadano y ciudadano-sociedad.

Un ciudadano educado tributariamente es aquel que comprende las necesidades de sus conciudadanos y la fuente de recursos del Estado, es una persona que conoce las realidades y sabe que, para que el aparato estatal pueda satisfacer las necesidades de su población en materia de infraestructura, educación, salud, seguridad, entre otros, debe contar con ingresos que se consiguen a partir de actividades como la agricultura, minería, industria y servicios,

también y equivalentes con que se gravan el sector económico privado y a su vez el consumo. (Daza, et al.,2013).

La Cultura Tributaria y los procesos de creación de Ciudadanía Fiscal son fruto de cambios en la concepción acerca de la relación Estado-Ciudadano, donde se pretende apartarse de la noción de coerción y el ejercicio de poder de imperio del estado a una relación donde impera la razón debido a que se cuenta con una ciudadanía informada acerca de la necesidad de contribuir con los fines del estado y de hacer más eficiente su funcionamiento dado que son acciones encaminadas al beneficio del bien común.

Algunos autores plantean que el cambio del Estado a Estado patrimonial (en donde los tributos eran considerados “patrimonio” del recaudador) al Estado Fiscal (*tax state*), constituyó el ingreso en la era moderna de la hacienda pública, desde la introducción del *principio democrático* en la administración del erario. Este fue el primer paso de la fórmula de “imposición con representación”. El pueblo pasó así de aceptar el tributo a *consentir* su recaudación (Delgado Lobo & Goenaga, 2007; Fernández Cainzos, 2006). Es de esa manera como la ciudadanía asumió el rol de veedor y sujeto de derechos y obligaciones frente al Estado recaudador de los tributos, podría decirse que este paso constituye la base del desarrollo de los conceptos de Ciudadanía Fiscal y Cultura Tributaria.

La definición del concepto de Ciudadanía Fiscal se encuentra determinada por las teorías de diversos autores y organismos supranacionales que, dependiendo del sistema de gobierno, si es de corte anglosajón o romano germánico tienen ópticas disímiles en cuanto a la imposición tributaria, aunque todos coinciden en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía y la necesidad de buscar consenso, equidad y progresividad tributaria.

Otros autores en esta línea, como (Estévez y Esper, 2011), consideran que el concepto de Ciudadanía Fiscal se deriva de la organización social griega y que al desarrollarse el contrato social sufrió modificaciones que daban prerrogativas especiales al ciudadano dado que el

Estado ha pactado un intercambio con él. Es así como se estipula, que el Estado defiende los derechos de los ciudadanos como políticos, económicos, sociales, entre otros, que hacen que la vida en sociedad sea excelente; en compensación, le exige que obtenga las obligaciones de vivir en un Estado de Derecho y así se favorece a mantener ese compromiso.

De allí que *“las nociones de pacto social y pacto fiscal sean caras de una misma moneda”* (Cullen, 2007; Feld & Frey, 2007). Mediante el argumento anterior soportan la teoría acerca de que la vida en un Estado de Derecho no solo implica ser ciudadano sino ser ciudadano fiscal puesto que tiene la obligación de contribuir al sostenimiento de ese ente en el que vive.

El autor latinoamericano Carlos Marx Carrasco define Ciudadanía Fiscal como *“la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales”* (Carrasco, 2010, p.85). La anterior definición implica la existencia de un ciudadano informado que reconoce su herencia social y la prospectiva de la sociedad en la que vive asumiendo su deber de aportar al progreso y desarrollo de esta.

La Unión Europea, para los países en vías de desarrollo EuroSocial Fiscal, define la Ciudadanía Fiscal como: *La conciencia de una ciudadanía solidaria, participativa y consciente de sus derechos y obligaciones que es responsable y comprometida frente al bien común y las normas que regulan la convivencia, a su vez, el Ministerio de Hacienda de Costa Rica con el apoyo de esa organización define el termino de Cultura Fiscal de la siguiente manera:*

El Ministerio de Hacienda, define la Cultura fiscal: *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.* (EuroSocial, 2015)

Para efectos de la presente investigación se tomó como soporte importante la concepción del organismo EuroSocial que apoyó a Colombia en la definición de un plan de cambio de la cultura tributaria y de la imagen institucional de la DIAN, en el contexto de las

reformas tributarias de la ley 1607 del año 2012 y de la ley 1739 del año 2014 que pretendieron implementar planes de acción direccionadas al cambio de la cultura de los colombianos y al mejoramiento de la concepción e imagen de la DIAN así como el comportamiento de los ciudadanos dado su amplio reconocimiento internacional en el tema de Hacienda Pública y optimización de los sistemas fiscales de los países en desarrollo. (EuroSocial, 2015)

Un asunto positivo es la riqueza de visones sobre Cultura Tributaria que se perciben en las referencias del presente trabajo en el orden global presentes en las agendas de los estados y las ciudades que se ocupan los planes de desarrollo de los gobiernos.

Autores como Alejandro Estévez y Susana Esper (2011) definen: La Cultura Tributaria, como el conjunto de valores, creencias y actitudes compartido por una sociedad respecto a la tributación y las leyes que la rigen, lo que conduce al cumplimiento permanente de los deberes fiscales, se requiere que la población obtenga conocimientos sobre el tema y comprenda la importancia de sus responsabilidades tributarias. (p.95)

A su vez, plantean que es un proceso que tiene como insumos información oportuna y formación adecuada del ciudadano, que le permitan conducir hacia la aceptación del deber tributario, derivada de la concientización. Afirman que “los ejes centrales para la promoción de la Cultura Tributaria son la información, formación y concientización, los cuales se articulan en torno a la razón como móvil deseable fundamental de la acción de tributar” (Estévez y Esper, 2011, p. 79).

El concepto de Cultura Tributaria, también es definido con base en el sistema democrático, planteando que es el conocimiento de normas tanto jurídicas como naturales que permite a los ciudadanos concebir las obligaciones tributarias como un deber sustantivo, acorde con los valores democráticos. “Un mayor nivel de conciencia cívica respecto al cumplimiento tributario, junto a una percepción de riesgo efectivo por el incumplimiento”. Que se desarrolla a través de la convergencia de políticas de control con políticas de carácter educativo. (Cortázar, 2000)

De acuerdo con Méndez Morales y Aguilera (2005):

Si pagar impuestos es un hecho individual de trascendencia social, entonces la Cultura Tributaria es la variable que engloba ambas dimensiones. esa cultura no se decreta, no se despliega ni madura a instancias del poder estatal porque desde ese ámbito se concibe, entiende e identifica sólo con el pago de impuestos. De manera que la receta desde el Estado, luce así:
Cultura Tributaria = pagar impuestos. (p.65)

Otros autores enmarcan el concepto como un proceso de constante evolución social en la relación con el Estado, consideran que se define como:

“El universo de representaciones sobre los impuestos y sus relaciones con el compromiso individual y la acción pública, además de que se caracteriza por ser dinámica, en el sentido de que, al ser un fenómeno social, se encuentra en constante transformación” (Rivera & Sojo, 2002, p. 65).

Para la administración del alcalde Antanas Mockus en la ciudad de Bogotá en el periodo entre 1995 a 1997, se estableció por primera vez el Programa y fue proyectada su consolidación como política de ciudad el concepto de Cultura Tributaria, definido en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” de la siguiente manera:

El conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. (p. 1)

El exalcalde Bromberg, quien terminó el periodo de gobierno de la primera administración del exalcalde Mockus, plantea que la Cultura Tributaria se define como:

Conjunto de acciones con pretensión de sistematicidad que se financian mediante presupuesto de inversión y 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 tributos, 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. (p. 13)

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

1.1 Rol de la Cultura Tributaria en una Sociedad

El rol de la Cultura Tributaria en una sociedad según el autor Everth Reynaldo Misahuamán (2017):

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

Esto no resta importancia a la autoridad inherente a la gestión de toda administración tributaria, sino más bien busca subrayar el hecho de que el cumplimiento tributario basado en la convicción no sólo responde a los objetivos propios de la AT, sino también a la necesidad de afirmar la convivencia en democracia según la observancia de los deberes y el ejercicio de los derechos cívicos del conglomerado social. De ahí que, para una relación democrática con cohesión social, es prioritario construir un ambiente de cumplimiento voluntario antes que

forzado, aunque ambos son igualmente legítimos y convergentes en cuanto a que se traducen en una misma actitud: la de cumplir la ley. (p.5)

Es muy importante saber que, los seres humanos respetan y cumplen mejor las normas que así mismo impone. A esto se le llama *principio de auto fundación* este se entiende como “el orden fundado por las mismas personas que lo van a vivir, cumplir y proteger, lo cual le lleva a considerarlo como el único orden que produce libertad y el punto central de la gobernabilidad”. (José Bernardo Toro,2001).

La obediencia de obligación proviene el orden legal, el temor al castigo es legítimo, pero no auto instaurados, el cumplimiento basado en la convicción se origina en el propio contribuyente y se fortalece en el entendimiento, responsabilidad y compromiso.

1.2 Ética, Bienes Públicos y su Provisión

Cabe aquí, la visión de los bienes públicos y su provisión para los ciudadanos en dos perspectivas, la ética y la de política pública para el desarrollo. Un sustento ético que ilumina lo económico, los bienes del estado, las finanzas públicas, su deber ser y sentido más teleológico, que promueva el comportamiento social respecto de todos los bienes del estado y su administración, teniendo como referencia comportamental, el sumo bien, la verdad, la transparencia, la honradez, el bien común, el compromiso y la legalidad en los líderes, administradores, por supuesto, en las familias y todas las personas.

En plena era de revolución digital y de las comunicaciones, los ciudadanos están cada vez más al tanto de lo que sucede con los bienes públicos, conocen al instante sobre su destinación, saben del uso que se le da y pueden enterarse de su empleo eficiente. Pero en la ciudades y territorios inteligentes el “deber ser” está relacionado con procesos comunicativos que lo hagan por iniciativa propia de los gobernantes, por transparencia y continua rendición de cuentas sobre los bienes del estado.

Este fenómeno del contexto actual, de la mano de gestión pública transparente, participativa con la sociedad civil, en relación con lo que pasa en lo público, reta y exige a los gobernantes a una gestión pública honrada, eficiente, veraz, equitativa e informada para todos.

Los bienes públicos, los recursos del estado, la riqueza de todos, es un asunto sagrado. Su fin, destinación, presupuestación, uso e inversión, debe beneficiar el desarrollo humano integral, la equidad y el desarrollo sostenible. Esta visión ética es un llamado y exigencia a una gestión pública con vivencia de valores, a una acción administrativa y política desde la continua comunicación, desde la verdad, la transparencia, la honestidad, la cotidiana toma de decisiones desde el conocimiento científico y la integración de todos los ciudadanos en la vida del estado territorial.

Esta propuesta es más normativa, axiológica, ética, desde los fines, que pretende construir o reproducir cultura pública de mayor crecimiento, credibilidad, desarrollo integral desde una mirada muy habermasiana, menos coercitiva y legalista.

Lo público hoy, no solo requiere de regulaciones, normas y legalidad, exige una vivencia ética que oriente la vida de los ciudadanos en los territorios y las ciudades (Uvalle, 2019)

En perspectiva ética y de las democracias modernas, el sentido de lo público, es fundamentalmente riqueza destinada a las necesidades sociales, (Sabater, 2003), expresa que la transparencia es la vía privilegiada para que los ciudadanos conozcan, participen, evalúen, toda la acción del gobierno.

Tiene gran sentido y fuerza una visión y acción, humana y ética del servicio público, propia de las sociedades democráticas contemporáneas, se cae en despropósitos y se pierden los fines, se deteriora la vida colectiva y toman distancia los ciudadanos de las autoridades constituidas, se provoca desencanto y rebelión, cuando las comunidades no conocen con

transparencia los que sucede con los bienes públicos, cuando perciben que hay pobreza ética, vacío de servicio (Weber 2001).

El sentido de lo público, asume el compromiso de cuidar, multiplicar, vigilar, preferir la vida pública con estricto comportamiento en los valores éticos de verdad, servicio, transparencia.

Un uso que nomina con frecuencia, bien público y que se ha generalizado, para el sustento de lo político y en el discurso de las políticas públicas, se sustenta en la base de dos características esenciales: primera, la no rivalidad, es de todos, pertenece a la comunidad, es del estado; segunda, la no exclusión, su uso y apropiación no debe discriminar a nadie (Stiglitz, 1986). Un bien es no rival cuando el disfrute de una persona adicional no disminuye el bienestar que otra persona adquiere de este bien; así mismo, no es excluyente implica que no se puede privar a ninguna persona de ese bien, por ser propiedad del estado.

Se puede afirmar entonces que la provisión del bien público, está íntimamente asociado a la capacidad que ostenta o ha construido el estado para asegurar y poner al servicio el bien y hacerlo llegar efectivamente, con calidad a quien corresponde, haciendo que su gestión, permita su disfrute y usufructo, en términos de mejoramiento de la calidad de vida de quienes lo tomen, lo apropien y de este bien se beneficien (Bautista & Santander 2009, Stiglitz 2000).

1.3 Aproximación a un sustento de la Teoría de la Acción Comunicativa.

Es de vital importancia traer aquí la teoría de la acción comunicativa como sustento esencial de la transformación y los cambios de cultura por la comunicación de valores, ética y desde la responsabilidad de los ciudadanos, superando los estados de culturas impositivas que pretenden generar cambios por la norma y la obligación, que derivan normalmente en descontento, evasión y corrupción. La reproducción social desde el filósofo alemán Jürgen Habermas, como sustento de las transformaciones culturales y ciudadanas, que permita tener la capacidad de comprender el Programa implementado por la Administración Mockus. Al

estudiar los fenómenos que generaron un cambio de cultura tributaria que, aparentemente residía en la obligación o dicho de otra manera en la imposición, por una cultura tributaria que tiene origen en el compromiso de los ciudadanos, se requiere hacer una fundamentación desde la Teoría de la Acción Comunicativa, como el mecanismo de reproducción fundamental de las sociedades y no el dominio o la racional instrumental. Esto para que el análisis de la propuesta no se quede en fundamentos teóricos, instrumentales y en cambio, que se proponen desde las herramientas e iniciativas que se pretenden conseguir con planes y programas que caen en el vacío de lo obligatorio, lo meramente emocional, legal, coercitivo, como suele ocurrir, en el campo de lo impositivo.

Si se quiere hacer mención del contrato social, aún más, de un contrato fiscal, es pertinente abordar la perspectiva habermasiana en los procesos de construcción o reproducción de culturas ciudadanas.

Tiene absoluta validez citar a Habermas, que desarrolla en la Acción Comunicativa como tema absolutamente fundamental, en este trabajo, desde la filosofía analítica del lenguaje, la hermenéutica, la antropología cultural, la teoría de sistemas y por supuesto la teoría crítica. Para esta excelente racionalidad Habermas se apoya en Max Weber, Durkheim, Parson y por supuesto algunos otros autores de la Teoría Crítica. En este recorrido aporta un claro sustento en sus tres posiciones básicas: a) la Teoría de la Racionalidad, b) la construcción de un concepto de sociedad, es decir “el sistema y modo de la vida”, c) la base de una teoría de la modernidad. (Habermas, 1987). Aproximarse a estas tres posiciones, enriquecen la concepción y apropiación de una teoría de la Administración Tributaria como Cultura Tributaria que crea ciudadanía comprometida con el fisco y las finanzas de la ciudad de Bogotá.

Pero cobra más sentido si cuando se hace estación filosófica y semántica en el discurso del exalcalde Antanas Mockus, el sello de su programa de gobierno, los procesos de acción comunicativa y cultura ciudadana, emprendidos en sus dos administraciones.

1.3.1 Primera posición básica, aproximación a una teoría de la realidad: Un primer propósito de la teoría de acción participativa se puede entender desde la concepción filosófica moderna y también clásica de la razón y de otra parte la comprensión de las estructuras sociales que tienen estrecha relación a lo que puede ser válido racional; es decir una racionalidad comunicativa, derivada de la intersubjetividad, que se ampliará más adelante en el apartado de la concepción de sociedad y reproducción social. En este sentido un asunto importante para Weber y Habermas, es que aplican el concepto de racionalidad de acuerdo a los fines y se apartan filosófica y éticamente de la coerción. Una claridad importante como concepción para este trabajo es el entendido de la racionalidad como un corpus que relaciona de forma directa las acciones de las personas de las que se esperan capacidades para el cumplimiento de las reglas en referencia a una lógica jurídica, económica, estatal, para el caso de Bogotá en lo fiscal, que se establece en los medios más adecuados de acción una vez decidido un fin o un objeto preciso. El problema fundamental para el profesor Habermas es siempre demostrar la racionalidad de acuerdo a los fines sustentado siempre en Max Weber y ahora en el diagnóstico histórico – filosófico de (Adorno y Horkheimer, 1987) en la segunda publicación en *Dialéctica del Iluminismo*.

Así las cosas, en la crítica de la razón funcionalista y en su dialéctica entre trabajo e interacción o racionalidad instrumental y comunicativa, (Habermas, 1987) defiende que la racionalidad se deriva exclusivamente de una reflexión y vivencia “interna de la acción comunicativa”.

En el planteamiento de un nuevo paradigma de lo social, en un análisis pragmático universal, desde la analítica del lenguaje, el autor alemán de la acción comunicativa, deja en claro que cada acto de comunicación lingüística de las personas tiene pretensiones de valor racional, esencialmente intenciones o fines de “verdad”, “rectitud” y “veracidad”. El propósito de “verdad” de las expresiones se circunscribe al mundo objetivo de su circunstancia existente.

La “rectitud” solo puede valorarse en relación con el mundo social de las normas morales. Finalmente, la “autenticidad o veracidad” solo puede juzgarse en una relación con el mundo que accede a las experiencias internas de las personas. Desde estas tres formas universales (Habermas, 1989) sostiene que hay a su vez tres clases de racionalización de la acción humana: primera, la instrumental; segunda, la comunicativa; tercera: lo estético – expresiva.

Según el filósofo alemán de la escuela de Frankfurt y conocido por la teoría crítica, una realidad final, de comprensión y entendimiento resulta, exclusivamente, cuando un actor en una secuencia de interacciones, hace una oferta de acto de lenguaje a partir del cual un problema en conflicto se resuelve, nunca, a partir de la simple autoridad de un actor participante, sino desde el escenario del argumento más sólido y la fundamentación más llena de verdad y razón.

De esta manera el entendimiento es una concepción que significa que el éxito se obtiene en el consenso global y en la veracidad de las afirmaciones a las cuales llegan las personas y las sociedades en las distintas dimensiones fundamentales del entendimiento que en las personas y las comunidades corresponden a tres dimensiones ineludibles en los procesos de consenso y acuerdo: La dimensión cognitiva en la que la rectitud de una propuesta puede ser sometida a un análisis objetivo. La dimensión moral: cuya pretensión de validez se realice con base en las normas establecidas. Finalmente, la dimensión psicológica: aquí la expresión de la persona debe ser valorada en el contexto de las circunstancias internas de la persona humana.

En este orden de ideas, las normas sociales, los sentimientos internos, los saberes pueden fortalecerse y trascender por medio de procesos de aprendizaje desde los cuales se desarrolla progresivamente la racionalidad de los actos humanos. Solo se utiliza reflexivamente, interiormente, el saber en la acción comunicativa. La acción comunicativa, el proceso de comunicación de planes de acción individual, se desarrollan por la vía de un acto

de entendimiento hablado. Esta es la trascendentalidad del lenguaje en una situación concreta. (Habermas, 1989)

1.3.2 Segunda Posición básica, aproximación a una Concepción de Sociedad según Habermas.

La segunda posición fundamental de la intención metodológica en Habermas, es dejar la Concepción Integral de Sociedad en dos dimensiones importantes: la primera de ellas, es ver la sociedad desde un punto de partida que Habermas llama “Sistema” y la segunda dimensión que nomina “Mundo de la Vida”.

En el corpus entendido como sociedad, el relato habermasiano, las sociedades modernas son una unidad precaria de mecanismos de integración social, pero a la vez sistémicos, que cobran sentido y se plenifica, en relaciones sistémicas de comunidades y grupos socialmente integrados.

En su visión, se supera la mirada de sociedad como el simple entendimiento intersubjetivo entre dos o más individuos y lo trasciende a un nivel de horizonte comunitariamente compartido de auto – entendimiento cultural representado “simbólicamente”, que quiere decir: las comunidades construyen convicciones estables de naturaleza al interior de pura acción comunicativa; es también el producto histórico de esfuerzos intencionales de interpretación de generaciones pasadas.

Para la Acción comunicativa y la construcción de la visión de sociedad, en esta perspectiva habermasiana, la sociedad se aborda desde dos dimensiones, la primera, el Mundo de Vida y la segunda, el Sistema, en estrecha relación e interdependencia.

Primera Dimensión: El Mundo de la Vida

En (Habermas, 1989), el Mundo de la Vida como dimensión, lo estructura la fuente del saber, orientado intuitivamente, filosóficamente, en la confianza de que la corriente de comunicación social, se desarrolla sin peligro de interrupción, en la interacción que ocurre en

los sujetos de acción comunicativa, que se comprende continuamente en el horizonte de un mundo de vida que tiene su origen en las convicciones de contexto no problemática más o menos difusas. Estos valores compartidos, llamados no problemáticas, teleológicos si se quiere, tejen el contexto de todo proceso comunicativo cotidiano en la vida y la cultura. Ese proceso comunicativo es visto como el entendimiento más importante: El Ámbito Central de lo Social.

Llegando al foco central trascendental, que ilumina varias afirmaciones en este trabajo, como contrato social, decisiones desde las convicciones, compromiso ciudadano sobre la imposición, entre otras, la teoría habermasiana expresa, que las sociedades se reproducen en el seno de un proceso donde sus participantes interpretan la actividad de las generaciones pasadas y transmiten intersubjetivamente las orientaciones de valor acumuladas del mundo de la vida. (Habermas, 1989)

Este proceso de reproducción simbólica de la sociedad se mueve en tres categorías: A. La transmisión Cultural- Cultura; B. La integración Social-Sociedad: C. La Socialización individual-Personalidad. Vistas así para el estudio, pero existentes articuladas en el mundo de vida. La vivencia de estas convicciones en la cotidianidad, que son contextuales y colectivas alternamente, de parte de los integrantes de una sociedad, no se realizan de manera inmediata, sino están sujetas a un proceso de aprendizaje colectivo, dicho de otra forma, de saber, de conocimiento del mundo de la vida (Habermas, 1989).

En esta perspectiva, una opción clara para la generación – solución de una circunstancia en la pérdida de los canales tradicionales establecidos, se diría para generar el cambio, hacen que el entendimiento por un momento divergente e inestable, se produzca por las personas actoras de la comunicación. Es fundamental, en el ascenso y la transformación de las sociedades, desde el “deber ser” y los valores, en la crítica de la cultura a las tradiciones que afirman la identidad, convirtiéndose en una oportunidad histórica para la racionalidad del mundo de la vida.

Entonces es determinante, en la reproducción cultural, la integración social y la socialización de los miembros sociales que se articulen, se relacionen con fines, en los diversos estados y categorías del mundo de la vida que existen y que establezcan continuidades, respecto de la identidad de grupos sociales, aseguren a las generaciones siguientes las capacidades globales de acción y posibiliten la armonización de vidas individuales en forma de vida colectiva, dicho de otra manera, actualizan, renuevan, revitalizan los esquemas de interpretación susceptibles de consenso o saber válido, las relaciones legítimamente ordenadas, conocidas como solidarias y las capacidades de interacción que se saben cómo identidades personales (Habermas, 1989).

Sin el atrevimiento de una conclusión en este momento, quizá vale la pena decir que Habermas con Adorno y Horkheimer, coinciden en decir al final, que la acción comunicativa es el mecanismo de reproducción fundamental de las sociedades y no el dominio, la coerción o la racionalidad instrumental (Habermas, 1989).

El concepto del Mundo de la de la Vida, se integra sustancialmente por los actos de habla, en las siguientes descripciones: a) El Componente Proposicional; b) El Componente Illocucionario; c) El Componente Intencional. Sustentado en estos componentes, el mundo de la vida se integra en estos tres constitutivos: La Cultura, La Sociedad, La Personalidad.

En la teoría habermasiana las concepciones hacen un entendimiento así: Denomina Cultura, al acervo de saber, en este escenario, los participantes se nutren de interpretaciones para entenderse sobre algo en el mundo.

Denomina Sociedad a las orientaciones legítimas, escenario de los participantes en interacción para regular su pertenencia en grupos sociales, asegurando la solidaridad.

Denomina Personalidad, las capacidades y competencias que convierten a un sujeto en capaz de lenguaje y de acción, que quiere decir, hace capaz la persona de tomar parte en

procesos de entendimiento, en ese ámbito, poder afirmar en ellos su propia identidad (Habermas, 1988).

Así las cosas, las sociedades las constituyen personalidades llenas de valores y ellas pueden romper la tradición problema, desde los sujetos capaces de lenguaje y capaces de acción o estrategia.

Un asunto esencial para entender la teoría de la reproducción social en Habermas, es apropiar que son las capacidades como los condicionantes del sujeto, unos habilitantes esenciales para participar en procesos de ENTENDEIMIENTO.

Aquí la concepción integral del Mundo de Vida es entendida como una vinculación a la Acción Comunicativa.

Nuevamente la Acción Comunicativa o Estrategia Comunicativa que se sustenta en la teoría habermasiana más moderna de la sociedad, como procesos de entendimiento, donde todas las actividades de la racionalidad humana de la acción se integran como puntos de referencia internos de su desarrollo.

Entonces Mundo de Vida, es un complejo horizonte de ACEPTACIÓN, de contextos intersubjetivamente conscientemente compartidos, es decir, convicciones estables resultantes de la acción comunicativa, producto histórico de los esfuerzos de interpretación de generaciones pasadas y apropiadas por participantes presentes. (Habermas, 1990).

Así las cosas, el Mundo de Vida, constituye la fuente del saber, también la cultura, orientado intuitivamente en la confianza de que la corriente de comunicación del Proceso de Comunicación Social puede desarrollarse sin peligro de interrupción, en expresión habermasiana: Acción Comunicativa se entienden constantemente en el horizonte de un mundo de vida, es decir, de un universo de convicciones, no problemáticas.

1.3.3 Segunda Dimensión: Aproximación al concepto de Sociedad desde la perspectiva de Sistema

El Mundo de Vida, solo se puede entender como un Sistema. Comprendido este como un segundo nivel definido como un CONSENSO. Este consenso solo se puede apropiarse como comunitariamente alcanzado, consciente, intencional, lleno de valores, asegurado normativamente, por medio de un control, no normativo, de decisiones particulares carentes subjetivamente de coordinación. La perspectiva habermasiana, requiere que exista un subsistema racional de acuerdos a Fines. Este solo se presenta o se hace posible, cuando las tendencias valorativas particulares y los aspectos de la orientación del entendimiento y de éxito se han separado unos de otros.

Para (Habermas, 1989), los dos niveles para entender la sociedad, se representan así: primero, en un subsistema racional de acuerdo a FINES en contexto del ámbito institucional social normativo, si bien en un nivel más complejo de reflexión; un segundo subsistema, en una esfera más compleja, segundo nivel, es la de los mecanismos de coordinación de la acción; dichos mecanismos deben asociarse en el ámbito de la reproducción comunicativa y la reproducción cooperativa, que a su vez se fortalecen como mecanismos de una red. Estos mecanismos de reproducción – comunicación y de reproducción – cooperación, íntimamente articulados, son los que permiten la conformación de las Instituciones, en las que ocurren las respectivas realizaciones de la acción que se mantiene establecida normativamente a largo plazo.

En el enfoque habermasiano, es importante entender, que la acción social, también conocida como desarrollo de la sociedad, se mueve en dos dimensiones que se han venido tratando: la primera, la racionalización del mundo de la vida; la segunda, la complejidad del sistema.

En estas dos esferas de acción, sistema y mundo de vida, se comprenden como un resultado histórico, que se sintetizan en la evolución de cuatro constitutivos en los que ocurre la reproducción social: 1°. En las Sociedades Tradicionales la reproducción, dicho también, el conjunto de capacidades para asegurar la existencia, se encuentran aún, completamente vinculadas al ámbito del mundo cultural; 2°. Únicamente, en el tránsito a las sociedades modernas, que en su proceso de surgimiento histórico abarca los cambios o revolución de la industrialización, las estructuras sistémicas se desprenden del mundo de la vida; 3°. Exclusivamente, en la modernidad más reciente del inicio de siglo XXI, puede propiamente, hacerse referencia, de una RACIONALIDAD SISTEMÁTICA, que se relaciona e interactúa en conflicto cognitivo y social, con la racionalidad del mundo de la vida; 4°. La perspectiva superada en los dos sentidos simultáneos, en el escenario de la sociedad de los dos niveles, sistema – mundo de la vida, como dos mecanismos de coordinación de la acción social o esferas de reproducción. Así las cosas, la perspectiva habermasiana, entiende la modernidad, como dualismo interno de Sistema y Mundo de Vida.

Valores trascendentales de la sociedad actual como la democracia, la felicidad, la belleza, la justicia, el dinero, que, en una realidad histórico – social, específica, revisten una tendencia impositiva, no son mecanismos de coerción, sino medios de desencantamiento, que en la sociedad aparecen como potencial de una acción comunicativa liberadora.

En el enfoque habermasiano, más reciente, el corpus académico de Sistema, obliga a concebir la Comunicación Deslinguitizada, implicante de una coordinación creciente, la acción social se coordina y aparece la liberalización de la acción comunicativa de la transformación cultural.

En un nuevo orden del Sistema económico capitalista, (Habermas, 1989), hace lectura de la primera dimensión de la sociedad, como acción, esto es, en los procesos de institucionalización de los medios de comunicación deslinguitizados o mecanismos de

integración sistemática o medios de comunicación deslinguitizados; así llamó al dinero y poder, o economía y política. Estos surgen del mundo de la vida y se constituye como un subsistema libre de normas. En el momento histórico que el dinero se generaliza como medio de intercambio universal, se evidencia la posibilidad de organizar producción social como un sistema de acción autónomo, con capacidad de controlar tanto la incorporación de la fuerza del trabajo, como el intercambio de mercancías, superando los canales de los medios de comunicación formal. De igual forma, se percibe que los procesos de desarrollo de la economía capitalista y hoy neoliberal, aún en las potencias socialistas, se estructura un ámbito de acción organizado de forma racional acordes a los fines, que no se deben a los mecanismos de la comunicación. Los medios de comunicación deslinguitizados, dinero y poder, la economía y la política, conforman la acción comunicativa (Habermas, 1989).

En este orden de ideas, la acción comunicativa, es el mecanismo de reproducción fundamental de las sociedades y no el dominio o racionalidad instrumental. También la economía y la política, son tratados como procesos sistémicos de acción racional de acuerdo a fines; que una vez se integran al mundo de vida, lo amenazan con lo que denomina su mutilización.

Esta visión de Praxis, se defiende de las formas concretas de producción económica y de administración pública; renovando este corpus esencial de Desarrollo Humano, visto como un complejo funcionamiento totalitario, dependiente de un consenso moral de los participantes o sujetos conscientes intersubjetivos.

1.3.4 Aproximación a una teoría habermasiana de la Modernidad para la Sociedad

Este es la explicación del fenómeno que ocurre cuando el Sistema como dimensión, coloniza el mundo de la vida, como se mencionó antes.

Vistos estos procesos como peligros o paradojas de la sociedad en crisis, que posee como marco obligatorio las dos esferas tratadas: “Sistema y Mundo de Vida”.

El Mundo de Vida se comprende como el espacio donde los nexos de acción sociales, se crean y se renuevan desde una capacidad de entendimiento lingüístico, cambiante, que no solo se circunscribe a la esfera de lo privado, sino que abarca la opinión pública que construye la voluntad democrática.

El Sistema, emerge como una dimensión amplia, compleja, donde los nexos de acción sociales, resultan del direccionamiento racional finalista de los medios dinero y poder. El sistema económico y administrativo, emerge como una lógica que no solo coordina la acción social, desde los medios como dinero y poder, sino en abuso ilegítimo de las esferas sociales, termina por colonizar el mundo de vida, obligándolo a una lógica de acción ajena a él.

Por esta lógica se entiende como la intervención y la expansión del sector público, no responden como objetivo, solo al programa de una política estatal, sino que tiene como propósito la extensión mercantil. Es bien claro que el capitalismo se revela incapaz de resolver los problemas que genera.

El estado social en economías altamente desarrollado se expande o coloniza, intentando en lo posible, aplazar la crisis, reorientando la política o tratamiento de absorberla en la administración, pero casi nunca resolviendo las crisis de fondo o en su totalidad.

En el estado social, los conflictos sociales siguen estando en la referencia y responsabilidad del estado, según la lógica del capitalismo de estado y el desarrollo económico sigue caracterizándose en la concepción de la valorización privada de capital y la socialización de la producción.

La lógica que imprime el estado social, en perspectiva habermasiana, en unas condiciones de legitimación, que además impone la democracia de masas, le otorga a la modernidad, un carácter distintivo inconfundible. Esta dinámica de acción social comunicativa, ahora dada, en el rol del trabajador que normaliza y el del consumidor, se revalúa, que genera un nuevo equilibrio entre los dos.

Estas relaciones de intercambio entre sistema político y mundo de vida, no se pueden pasar superficialmente, porque constituyen el equilibrio entre el papel del ciudadano y el rol del cliente. Ahora desde el consumo, el carácter del ciudadano se amplía, se empodera y a la vez se neutraliza (Habermas, 1989).

1.4. Percepciones y Actitudes

La credibilidad de las organizaciones en el mercado, constituye el proceso más importante de crecimiento. Es así que la percepción y actitud del cliente sobre una organización es una particularidad de la vida social.

En la cultura tributaria la reciprocidad es elemental se trata de impuestos por servicios públicos, pero la formación en Cultura Tributaria es más profundo, que se refiere a la Ciudadanía Fiscal, porque entrega una mirada de la fiscalidad, en la que convergen “el deber del ciudadano de tributar, el financiamiento de los derechos y el sostenimiento del Estado, con el buen uso de los recursos, la transparencia del gasto, la rendición de cuentas y la importancia de la auditoría social o veeduría ciudadana”. (Roca, sf. P. 9a)

La Cultura Tributaria es la responsabilidad irrenunciable, no se puede condicionar, es necesario procesos para originar cambios en como la persona y la sociedad perciben en el pago voluntario y consciente de los impuestos “la transparencia del gasto público, la función social de los impuestos y la credibilidad de la institución encargada de recolectar los ingresos públicos”. (Roca, sf. P.10b).

El concepto de Cultura Tributaria es una expresión establecida con base en la definición de la palabra cultura orientado a la relación del ciudadano con los impuestos, entonces, la Cultura Tributaria es “el conjunto de conocimientos, valoraciones y actitudes referidas a los tributos, así como el nivel de conciencia respecto de los deberes y derechos que derivan para los sujetos activos y pasivos de esa relación tributaria”. (Valero, 2005; Ramírez, 2005; Moreno, 2005).

La definición anterior permite concluir que la Cultura Tributaria es la manera como la ciudadanía asume su relación con su entorno y está dispuesta a cumplir de manera voluntaria con las cargas que implica hacer parte de una sociedad y a su vez a hacer reproche y coerción social respecto de quienes pretenden apartarse de sus obligaciones tributarias.

De acuerdo con lo enunciado en los anteriores párrafos en el presente trabajo se pretende analizar el desarrollo que ha tenido la Cultura Tributaria en la ciudad de Bogotá a partir de la administración del alcalde Antanas Mockus y su Programa de “Cultura Ciudadana” hasta el año 2013, teniendo en cuenta la influencia que el Programa de Cultura Tributaria implementado en su primera administración tuvo en el contribuyente.

De manera concordante se analiza la Cultura Tributaria de Bogotá a la luz del concepto de Ciudadanía Fiscal el cual “consiste en valorar la importancia social y económica de los tributos aumentando su aceptación y, consecuentemente, incentivando su cumplimiento voluntario y en viabilizar la participación social en la correcta aplicación de los recursos públicos” (Rodríguez, 2011, p. 11).

Se tiene un papel explícito de la veeduría ciudadana en la Cultura Tributaria porque el pago de impuestos es un deber ciudadano, además la participación ciudadana, se destaca en: a) Actitudes frente a lo público, b) Motivos para participar, c) Participación en actividades colectivas relacionadas con los asuntos públicos, d) Participación en espacios de control sobre la gestión pública, e) Percepciones ciudadanas sobre participación, f) Conocimiento de los mecanismos de participación (Veeduría Distrital, sf) .

Capítulo 2. Programa de Cultura Tributaria

El Programa de Cultura Tributaria implementada en Bogotá durante la primera administración del alcalde Antanas Mockus entre 1995 y 1997, fue estructurado basándose en algunos de los conceptos enunciados en el capítulo anterior, donde se hizo énfasis en el sentido del deber del ciudadano de pagar impuestos para poder exigir sus derechos. El enfoque del Programa fue ideado teniendo en cuenta la situación económica y social de la ciudad para ese entonces, donde se venía de un proceso de modernización tributaria y el comienzo de una política de saneamiento fiscal expedida por la administración del Alcalde Jaime Castro, la cual requería del apoyo ciudadano para poder tener éxito, es por eso que la administración Mockus determinó que era necesario centrarse en la sensibilización de los ciudadanos, las entidades públicas y funcionarios del Distrito. En el mismo sentido se contempló la necesidad de desarrollar el Programa desde la temprana edad, a través de formación de niños y jóvenes en valores tributarios.

El proyecto se inició en 1996 de manera previa a la reestructuración organizacional del Distrito, con base en el Acuerdo 26 de 1996 del Concejo Distrito Capital, en el que se adopta el plan de ordenamiento físico. Se establecen normas urbanísticas en el borde occidental de Bogotá, junto con Acuerdo 31 de 1996 Concejo Distrito Capital, en el que se adopta el plan de ordenamiento físico del borde norte y nororiental de Bogotá, y Acuerdo 3 de 1997, Concejo Distrito Capital, en el que se crean los certificados de transformación urbana, inicialmente fue administrado por la Subdirección General de Impuestos y posteriormente debido a su alcance e implementación de la nueva estructura Distrital se tomó la determinación de crear la oficina de Cultura Tributaria con el fin de constituir el Programa en una política de la ciudad a largo plazo.

El Programa de Cultura Tributaria fue introducido con el objeto de construir Ciudadanía Fiscal en Bogotá, categoría que según EuroSocial fiscal consiste en “valorar la importancia

social y económica de los tributos aumentando su aceptación y consecuentemente, incentivando su cumplimiento voluntario y en viabilizar la participación social en la correcta aplicación de los recursos públicos” (Euro fiscal, 2009, p.1). Con el objeto de generar un cambio en las prácticas de la ciudadanía Bogotana respecto del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y su comportamiento como ciudadanos, la construcción de esta nueva ciudadanía no se centró únicamente en la parte tributaria sino que por el contrario abarco la construcción de ciudadanía en el ámbito general con el objetivo de mejorar el comportamiento de todos los ciudadano y crear tejido social basado en la tolerancia, solidaridad y el respeto por los demás ciudadanos, valores indispensables para la vida en sociedad.

La administración tuvo que enfrentar las problemáticas de la ciudad en una época donde el narcotráfico predominaba y había generado una crisis de confianza ciudadana respecto de la institucionalidad, en ese entonces la ciudad presentaba las tasas de homicidio más altas de su historia, era un momento crítico de la relación estado ciudadano.

Los problemas de la ciudad demandaban una alta cantidad de recursos para hacerles frente, en ese entonces la situación había generado descontento de la ciudadanía que se reflejaba en su comportamiento en lo que respecta a la violación de normas de convivencia y en el bajo pago de las obligaciones tributarias. Con el objetivo de devolver la legitimidad a las obligaciones tributarias, la administración Mockus desarrolló la primera definición del concepto de cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo, cuyo título, “Formar Ciudad”, hacía énfasis en el cambio de modelo represivo coercitivo a uno pedagógico y con base en la concepción de la alcaldía: Cultura Ciudadana concebida como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (Alcaldía Mayor de Bogotá. 1995, p. 1). Que tenían sustento en la teoría de la acción comunicativa y la concepción de cultura en el corpus habermasiano.

La situación de Bogotá si bien gozaba de ciertas particularidades, compartía gran cantidad de similitudes con otras ciudades latinoamericanas donde las problemáticas generadas por el aumento de la población han determinado el aumento de las obligaciones de los ciudadanos con el Estado, al igual que el establecimiento del Estado social de derecho y las problemáticas de los sectores rurales han generado un mayor costo de sostenimiento e inversión para los gobiernos puesto que tienen obligaciones sustentadas en la Ley que exigen cumplir a la ciudadanía, lo cual los obliga a robustecer sus fuentes de ingresos para poder cumplir con sus deberes y los fines de ese modelo de Estado.

2.1 Entorno Legal que dio lugar al Programa

El Programa se fundamentó en gran parte en la reorganización administrativa y fiscal que la administración del exalcalde Jaime Castro entre 1992 a 1994, le dio a Bogotá, en especial mediante el logro de expedir el Estatuto Tributario, el Estatuto de Presupuesto y el Estatuto Orgánico de Bogotá que permitió al Distrito tener un régimen político, administrativo y fiscal especial, además generó mayor control de los recursos públicos y por lo tanto un incremento de confianza en el Estado por parte de la ciudadanía puesto que enfatizó la separación de Poderes entre el Concejo Distrital y el Poder Ejecutivo, principalmente en lo concerniente a la contratación y a la exclusión de los concejales de las juntas directivas de las entidades distritales, lo cual para la época significaba un foco de corrupción.

Durante este importante periodo no solo se dieron los cambios descritos en el párrafo anterior, los siguientes cambios estructurales incidieron en el funcionamiento administrativo de la ciudad, se inició un proceso de descentralización, en el que se le asignó un porcentaje de participación del 10% sobre los ingresos corrientes a la inversión de las localidades, los funcionarios distritales fueron incorporados a la Carrera Administrativa Nacional, la Administración Distrital asumió competencias para reestructurarse y para delegar funciones y como uno de los principales aportes de la Constitución de 1991, se obtuvo el fortalecimiento

de los mecanismos de control y de participación ciudadana en la gestión de los recursos públicos.

El nuevo Estatuto Tributario de Bogotá (1993 – 1994), introdujo cambios en el recaudo de algunos Tributos, por ejemplo, el Impuesto de Industria y Comercio, fue objeto de modificación en cuanto su periodo de causación, el cual era anual, paso a ser bimestral con el objetivo de mejorar su recaudación, para los grandes contribuyentes, cambió su base gravable de liquidación, de ingresos operacionales a ingresos netos e incluyó a todas las empresas prestadoras de servicios públicos sin excepción a este régimen.

Durante 1994 se implementó el uso del mecanismo en el Impuesto Predial Unificado contemplado en la Ley 44 de 1990, que estableció el sistema de tarifas diferenciales y progresivas, que amplió el criterio de destinación económica de los inmuebles con los de estratificación socioeconómica, usos del suelo en el sector urbano y antigüedad de formación o actualización del catastro e introdujo el mecanismo de autoevaluos, esta herramienta permitió al Distrito aumentar los recaudos, incrementar la capacidad operativa de la Oficina de Catastro Distrital para establecer y actualizar la información de los predios y, ajustar los avalúos con la inflación.

Otro cambio introducido por el Estatuto fue el de fusionar el Impuesto de Delineación Urbana con el de ocupación de vías y la modificación de su base gravable, también conocido como costo de la construcción, al igual que la redefinición y estructuración de la contribución por valorización al incluir la de beneficio general, autorizar el cobro de la Sobretasa a la Gasolina (13% en 1996, 14% en 1997 y 15% en 1998) y el cobro de peajes en vías de acceso a la ciudad. Quizás el avance más grande consistió en el cambio de la Tesorería Distrital a la Secretaría de Hacienda Distrital, permitiendo consolidar en sólo esta última el manejo financiero de la ciudad.

Con fundamento en los cambios estructurales que se efectuaron a través de los instrumentos normativos descritos anteriormente, la administración del alcalde Antanas Mockus estableció el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” que tenía como objeto (1995):

Ordenar la acción de gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en Santa Fe de Bogotá D.C. Se trata de buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos. (p. 1)

Este Plan priorizó el aspecto sociológico y la gestión social de las políticas públicas con fundamento en la necesidad de convertir al ciudadano en el principal aliado de la administración para cumplir sus cometidos y poder desarrollar los Programas y proyectos de manera más célere, eficiente y eficaz.

No se trata de dos conceptos excluyentes -advierten los autores argentinos Etkin y Estévez (2007), “porque el marco jurídico y la obligación de su cumplimiento siempre están presentes y se articulan en el concepto y la práctica del orden instituido, en tanto que la motivación del contribuyente no deriva de la obligatoriedad y el temor a la sanción; sino de una convicción personal relacionada con su voluntad de atender la responsabilidad ciudadana de contribuir al sostenimiento del Estado”.

De acuerdo Dulio Leónidas Solórzano, sf.:

El hecho tributario es un acto de dos vías entre el contribuyente y el Estado, en el que a este último corresponde una doble función: la de recaudar los impuestos y la de retornarlos a la sociedad bajo la forma de bienes y servicios públicos. Se trata de un proceso social regulado, en el cual el cumplimiento tributario responde a un mandato legal que el contribuyente debe acatar y que la autoridad debe hacer cumplir, según las facultades que la ley le confiere. (p.9)

El pago de impuestos es una obligación legal, porque la ley legitima esta práctica y la operación de la administración tributaria. Se mejora la conciencia tributaria de los ciudadanos

cuando se fortalece la aplicación de control más estrictos y a su vez, el Estado manifieste un gobierno honesto y eficiente (Vásquez, 2017).

Para poder convertir al ciudadano en aliado del gobierno en una época en que reinaba la desconfianza en las instituciones y la ausencia de criterios de responsabilidad y cultura fiscal, el exalcalde Antanas Mockus, consideró necesario dar muestras de voluntad en materia de ordenar financieramente la ciudad racionalizando el gasto y dando conocer a la opinión pública las acciones direccionadas a equilibrar las Finanzas de la ciudad. De conformidad con lo anterior, fue realizada la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá - EEB con el objeto de no afectar los rubros de inversión social, así mismo se vinculó al Concejo Distrital, como legislativo de la ciudad capital, para que los ingresos tributarios fueran objeto de acuerdos del Concejo, y así hacer aún más abiertos a la ciudadanía los cambios en materia fiscal.

Después de tener claras las metas y herramientas que permitirían potencializar la relación de la administración con el ciudadano, se estructuraron estrategias que atacaran los diferentes ámbitos de la relación del contribuyente con el estado de conformidad con el siguiente modelo de Cultura Tributaria:

Figura 1. Modelo de Cultura Tributaria



Fuente: Elaboración propia.

En el modelo básico expuesto se plantea la creación de sinergias entre los diferentes actores de la relación tributaria para alcanzar una armonía que permita el funcionamiento del estado y el progreso social, la adopción y puesta en práctica de ese modelo se vio reflejado en el sistema de autoavalúo introducido mediante la reforma tributaria de 1994 el cual sustituyó el desprestigiado, desactualizado y permeado por corrupción avalúo catastral.

El nuevo sistema introdujo la regla de autoevaluar los predios al menos por el 50% del valor comercial, además incluía un incentivo tributario que consistía en eximir del pago del impuesto por ganancia ocasional al momento de la venta del predio, esta innovación en materia tributaria permitió ampliar la base tributaria de 999.372 predios a 1.119.000 incrementando el recaudo promedio por predio en un 30%. Este ejemplo permite evidenciar que una relación de doble vía en donde el ciudadano conoce y está conforme no solo con el tributo sino también con el modelo del recaudo y el buen uso de los recursos públicos permite maximizar los ingresos del Estado y realizar cambios que le permitan mejorar y adaptarse a las transformaciones de la sociedad.

El Programa adoptó como premisa adecuar a la administración para estar a la vanguardia de las transformaciones sociales y de esa manera cambiar la percepción de la ciudadanía frente a las instituciones y al pago de impuestos, fue así como se establecieron las siguientes estrategias para la consecución de las metas y la construcción de la Ciudadanía Fiscal Bogotana:

1. Descentralización de la Administración Tributaria: Tiene como objetivo el reconocimiento de la nueva realidad político administrativa de la ciudad (20 localidades), e implementar una nueva dinámica de atención al contribuyente y del servicio público y acercar la Administración al ciudadano. En el marco de esta estrategia se implementaron giras tributarias que trasladaron la atención a la ciudadanía a las Alcaldías Locales, CADES, Corferias y eventos feriales, también se le otorgó

autonomía a las localidades y a sus autoridades delegando en los(as) alcaldes(as) locales la ordenación y contratación del gasto.

2. Espacios de educación ciudadana y del servicio público: Busca a través de la acción recaudadora, identificar lugares comunes que lleven a transformar valores como identidad, pertenencia, compromiso, solidaridad, transparencia y eficiencia.), se requiere que las personas estén informadas y debidamente orientadas sobre el tema, pero sobre todo que comprendan la importancia de sus responsabilidades en la materia. Según (Sergio Rufail, 2007):

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. (Conclusiones del Seminario Internacional sobre Educación Cívico Tributaria-Buenos Aires, Argentina, 2007)

3. Comunicaciones: Tiene como propósito intervenir cultural, pedagógica y educativamente en los comportamientos humanos. Para ello se han utilizado diferentes mecanismos visuales y educativos, como jornadas lúdico pedagógicas, con estudiantes de los colegios Distritales de la ciudad.
4. Coordinación interinstitucional: Busca trabajar coordinadamente con otros entes distritales y nacionales como la Secretaría de Educación, DIAN, Ministerio de educación y universidades para ejercer la actividad reeducadora de la ciudadanía.
5. Investigación: Consiste en trabajar en la 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 a la nueva realidad político administrativa y de gobierno de la ciudad.

“La política proactiva de Cultura Tributaria contribuyó de modo decisivo a consolidar el buen comportamiento de los contribuyentes bogotanos- condición esencial la sanidad de las Finanzas Públicas.”

Carmenza Saldias

2.2 Posición de la Alcaldía

Durante la formulación del Programa y la política de Cultura Tributaria se realizaron preguntas como:

- ¿Cuáles son los móviles del cumplimiento tributario?;
- ¿Por qué es importante promover la Cultura Tributaria?;
- ¿Cómo se relacionan con este tema la ley, la ética y la cultura, que son los tres grandes reguladores del comportamiento humano?; (Habermas, 1989)
- ¿Por qué las acciones tendientes a lograr cambios culturales apuntan, en última instancia, hacia la modificación de percepciones, actitudes, conductas y, principalmente, valores?

Además de esto la administración planteó la necesidad de formular la política con enfoque educativo para las nuevas generaciones con el objeto de planear un cambio generacional donde existan bases sólidas y la conformación de una nueva Ciudadanía Fiscal, es por lo que los niños de los colegios fueron uno de los centros de atención del Programa.

A pesar de dirigir los esfuerzos a los no contribuyentes, como niños, jóvenes y los adultos fuera de la base de contribuyentes efectivos, para muchos era considerado un esfuerzo perdido, la administración consideró que no es indispensable que se tengan obligaciones impositivas para que se debe buscar que ese ciudadano sea educado tributariamente y haga parte de la construcción de Ciudadanía Fiscal puesto que es muy probable en algún momento de su vida comience a ser sujeto pasivo tributario o deba transmitir la cultura a otros ciudadanos. (Habermas, 1981)

Para el caso de Bogotá se encontraba que, a la época en que se estableció el Programa se encontraban conductas sociales adversas al pago de impuestos manifestadas en actitudes de rechazo, resistencia y evasión, constituyendo diversas formas de incumplimiento que se auto justificaban en la existencia de corrupción, ineficiencia o en la falta de notoriedad de la inversión de los impuestos.

Siendo así, tal como lo refiere el instituto de estudios fiscales de España “IEF”, la educación fiscal debe convertirse en un tema para: “i) identificar los distintos bienes y servicios públicos; ii) conocer su valor económico e importancia social; iii) reconocer las fuentes de su financiamiento, especialmente las tributarias; iv) establecer los derechos y deberes a que da lugar la provisión pública de bienes y servicios; v) interiorizar las actitudes de respeto por lo que es público y por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común; vi) asimilar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia social en una cultura democrática, identificando el cumplimiento de las obligaciones tributarias como un deber cívico; y vii) comprender que la fiscalidad, en su doble vertiente de ingresos y gastos públicos, es uno de los ámbitos donde se hacen operativos los valores de equidad, justicia y solidaridad en una sociedad democrática”.

2.3 Ley, moral y cultura

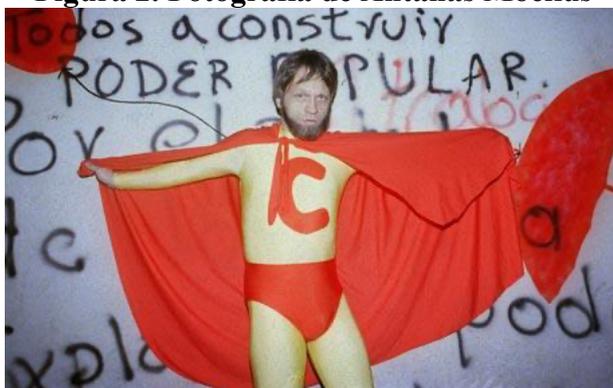
Hay contextos sociales en los que se percibe una ruptura o disfunción entre la ley, la moral y la cultura, que son los tres sistemas que regulan el comportamiento humano. Es por esto que el alcalde Antanas Mockus, tomó la decisión y priorizó la iniciativa nombrada Cultura Ciudadana, que fue un conjunto de programas y proyectos encaminado a mejorar las condiciones de la convivencia ciudadana a través del cambio en la conducta del ciudadano, modificando en forma voluntaria hábitos y creencias, para ser elementos importantes en la gestión pública y la agenda común del gobierno y la sociedad civil.

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

No pueden llevarse a cabo políticas tributarias o fiscales verdaderamente eficaces sin contar con el conglomerado humano al que se dirigen. Para llegar a un mejor fin en la tributación, debe tomarse en cuenta el factor humano y social, tal como lo aconseja la sociología tributaria (Cano, 2019; Godoy, 2015).

En un interesante artículo titulado Psicología Fiscal y Tributaria, Mónica Díaz Gómez, (sf.) indica: El arquetipo de la ‘viveza criolla’ de evadir impuestos es aceptado por la sociedad venezolana debido a la ausencia de una verdadera y profunda Cultura Tributaria. La psicología del contribuyente se caracteriza por una fuerte tendencia al fraude y justifica su actitud con preguntas que oímos decir frecuentemente: ¿Para qué pagar impuestos si los servicios públicos no funcionan? ¿Para qué ser contribuyente cumplidor si el dinero que pagamos luego es robado por los corruptos? Para muchos, defraudar a la Hacienda Pública constituye un placer que adula la vanidad propia y que avala un testimonio de destreza ante los conocidos. Se dice que la conducta social humana está determinada por el principio de la búsqueda del placer y es por ello que la naturaleza egoísta del ser humano lo hace ser apegado a lo suyo o lo que cree que es suyo; de allí la dificultad de pagar con gusto y espontaneidad los tributos correspondientes (p.1)

Figura 2. Fotografía de Antanas Mockus



Fuente: El espectador, 1994

Según Carolina Roca Superintendente de Administración tributaria (2008):

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

Ello requiere, sin duda, de una estrategia integrada por líneas de trabajo claras, consistentes y bien estructuradas, que se complementen y refuercen tanto en función del desarrollo y refuerzo de los valores ciudadanos, como del estímulo a la conciencia sobre los deberes tributarios. No se trata solamente, entonces, de asignaturas aisladas, campañas específicas o intervenciones esporádicas en uno u otro grupo objetivo, sino de un esfuerzo educativo lo más amplio y sostenido posible, pues únicamente sobre esta base podrán modificarse las subjetividades del contribuyente actual y futuro; es decir, re direccionarse las creencias, los valores y las conductas que más adelante redundarán en la práctica de nuevos hábitos y actitudes sociales ante la tributación. (p.11)

2.4 Destinatarios

Otro gran receptor de las gestiones de la Cultura Tributaria son los ciudadanos “Los esfuerzos destinados hacia ellos deben tener la misma intensidad que aquellos dirigidos a los niños y jóvenes dentro de la educación formal. En el mediano plazo, los ciudadanos transmitirán estos valores a sus hijos, desde la convicción personal” (Quispe, 2012, p. 14) además de que a este sector pertenece la población contribuyente del presente, que junto a las empresas conforma el gran *mercado* de toda administración tributaria, no debe, ni debe negarse el compromiso de informar y orientar a los contribuyentes sobre la normatividad tributaria, la

práctica y cumplimiento, que se relaciona más bien con el por qué y para qué pagarlos, en el marco de un esquema de convivencia regido por deberes y derechos para todos sus integrantes.

Por último, un tercer destinatario importante de los Programas de educación fiscal está constituido por el personal de la administración tributaria y de la hacienda pública, que a la postre configuran el rostro de la fiscalidad ante los ojos de la ciudadanía, tanto desde el ángulo de los ingresos al erario como del relativo a la administración como ejecución del gasto. A criterio de Rodrigo Montúfar, miembro del Directorio de la SAT de Guatemala, la labor educadora en materia tributaria debe dirigirse de manera permanente a los funcionarios y empleados de la administración tributaria, para que conozcan y apliquen debidamente las leyes tributarias y sepan orientar debidamente al contribuyente a tributar correctamente (De Hernández, 2013). Se plantea la necesidad de que este sector objetivo se haga extensivo a los servidores públicos en general, muchos de los cuales frecuentemente no parecen advertir la relación de la fiscalidad con el desempeño de sus funciones.

2.5 Interrelaciones

En apariencia, el ámbito escolar no es propio de las administraciones tributarias, es por esto que subraya la importancia de contar con el apoyo de las autoridades educativas, sobre todo, de lograr el compromiso de los docentes con el tema. En el caso guatemalteco, el proceso de cooperación entre las administraciones tributaria y educativa es todavía incipiente, pero la experiencia inicial ha puesto de manifiesto que las aulas son terreno fértil no sólo para las acciones educativas formales, sino también para las informales, como los concursos escolares y las presentaciones teatrales, por ejemplo (De Hernández, 2013).

Si bien la educación es el ámbito por excelencia para la formación de la Cultura Tributaria particularmente en el caso de niños y jóvenes, el otro gran campo de acción de la estrategia adoptada en Guatemala es la divulgación, donde incluye publicaciones en medios de

comunicación (prensa escrita, radio, televisión) y en medios alternativos (publicidad en exteriores, presentaciones artísticas, eventos deportivos) e Internet, entre otros.

De acuerdo con la autora Carolina Roca (2008):

Las acciones en materia de divulgación no sólo permiten llegar a otros grupos objetivo, sino complementar las actividades dirigidas a los niños y jóvenes. Con la escuela coexisten siempre otros muchos y variados mecanismos educativos y de hecho, los medios de comunicación figuran entre éstos y se caracterizan especialmente por su cobertura e influencia. (p.20)

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

Capítulo 3. Finanzas de la ciudad en el periodo 1994-2002

Durante el periodo objeto de estudio las Finanzas de Bogotá experimentaron una evolución muy importante, la ciudad pasó de tener unas Finanzas precarias a principios de la década, a contar con una situación financiera sana y sólida.

El comportamiento de las cifras e indicadores financieros permiten dividir su evolución en dos periodos. El primero, de 1990 a 1993, antes de las reformas en materia fiscal y tributaria que permitieron la modernización de la estructura fiscal de la ciudad; el segundo, a partir de 1994, donde se dejó atrás el bache económico y fiscal de la ciudad para abrir paso a los cambios y transformaciones que permitieron revertir la tendencia negativa y transformarse en un capital que generara recursos propios, suficientes, para llegar a tener un manejo financiero serio y responsable.

A partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991 y del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993, el primer alcalde elegido fue Jaime Castro (1992 a 1994), quien se destacó por su Programa de racionalización tributaria, instituyó el autoavaluo, y modernizó y simplificó la tributación, lo que implicó un repunte en los recaudos de la ciudad, y dio las bases para la Cultura Tributaria que caracteriza a los bogotanos.

En el año 1995, llegó al primer cargo de la ciudad un académico, Antanas Mockus Sivickas, quien dio un vuelco a la ciudad con un nuevo estilo de gobierno al enfocarse en el ámbito sociológico del ciudadano. Su Plan de Desarrollo fue denominado “Formar Ciudad” este tuvo como presupuesto Programado \$5.186.831 millones. El presupuesto acumulado llegó a \$4.712.226 millones, es decir, fue menor en 9,2% con relación a la Programación del plan para el mismo periodo.

Para dar cumplimiento con lo dispuesto en la Ley 10 de 1990, mediante la cual se organizó el Sistema Nacional de Salud, la Administración Distrital de Bogotá, en el primer año

de gobierno de Mockus, debió asumir la prestación de los servicios de salud, por lo cual debió presupuestar y asignar en 1995 la suma de \$81.771 millones a la red hospitalaria de Bogotá.

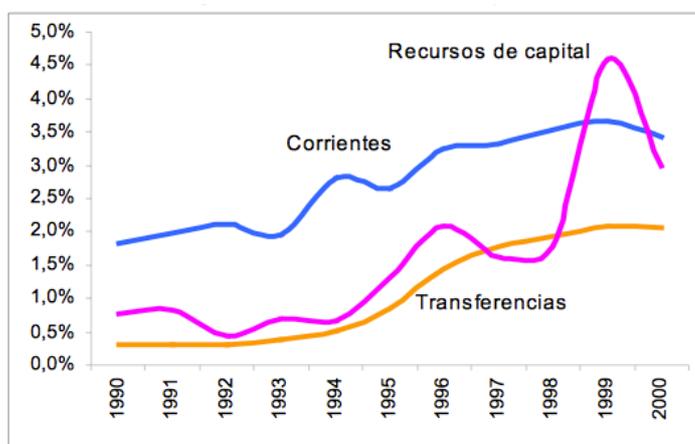
En el periodo 1990 – 2000 los ingresos de la Administración Central presentan una tendencia creciente, registrando un crecimiento real anual promedio de 16%; como porcentaje del PIB distrital los ingresos pasaron de 2.9% en 1990 a 3.4% en 2000. Los ingresos de mayor contribución al total son los ingresos corrientes, no obstante, a partir de 1995 las transferencias de la Nación ganan.

3.1 Participación por el proceso de descentralización. Los recursos de capital tienen importantes incrementos en 1996 y en 1999.

A lo largo de la década los ingresos corrientes presentan dos importantes incrementos, en 1994 registran un crecimiento anual de 72% real, debido al establecimiento del sistema de autoevaluó en el Impuesto Predial Unificado y el pago bimestral del Impuesto de Industria y Comercio para los grandes contribuyentes, principalmente y en 1996 de 17% real, producto del inicio del cobro de la sobretasa a la gasolina y la implantación del sistema de retenciones y aumento de tarifas del Impuesto de Industria y Comercio.

La siguiente grafica evidencia el comportamiento de los ingresos de la ciudad con base al PIB.

Figura 3. Ingresos como porcentaje del PIB



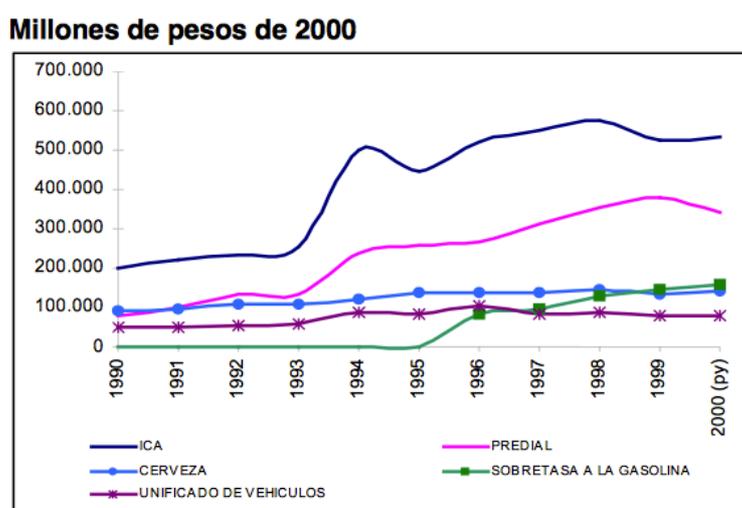
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos (2000).

De la anterior gráfica se obtiene que el periodo comprendido entre 1993 y 1996 fue el de mayor crecimiento e incremento en los ingresos de la ciudad lo cual puede explicarse mediante el proceso de abordaje integral a la problemática fiscal de la ciudad que buscó a través del Programa de Cultura Tributaria acercar al ciudadano a la administración y permitir una mayor interacción haciendo la relación Estado-contribuyente lo más amigable posible.

El comportamiento a partir del año 1996 hasta 2000, presentó tendencia estable, es así como durante 1997 y 1998 los ingresos corrientes se estabilizan creciendo anualmente con tasas de 6% y 7% real respectivamente a excepción del pico presentado durante el año 1999 en los ingresos obtenidos por concepto de recursos de capital como resultado de las operaciones de crédito efectuadas por la Administración Peñaloza.

La siguiente gráfica contribuye al análisis puesto que contempla el comportamiento de las cuatro principales fuentes de ingresos tributarios de la ciudad durante el periodo objeto de estudio, al analizarla se encuentra que a partir de 1990 todos los conceptos han presentado un comportamiento creciente, sin embargo, en el periodo comprendido entre 1994 y 1997 todos presentaron los crecimientos más significativos de la década.

Figura 4. Recolección Predial



Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos (2000).

En 1990, el consolidado del recaudo en el Distrito, registró el déficit fiscal más alto, con un valor de \$757 millones desde 1984, mostró una tendencia de recuperación cerrando cada vez más el hueco fiscal, hasta alcanzar en 1995 superávit fiscal. El acompañamiento del menor déficit fiscal con ahorro corriente, debido al esfuerzo financiero de la Administración Distrital generó excedentes y rendimientos financieros que se canalizaron hacia una mayor inversión.

Los rendimientos financieros del portafolio de inversiones del Distrito se han convertido en una importante fuente de recursos. En 1998, el saldo promedio disponible de Tesorería fue casi de \$500 millones producto del crédito sindicado con la Société Générale, luego, en agosto de 1999, éste alcanza una cifra histórica de \$1.234 millones, debido a los ingresos por la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá. En octubre de 2000 el saldo mensual del portafolio fue de \$479 millones. La liquidez que presentó el Distrito le permitió no utilizar endeudamiento entre 1998 y 1999.

Para este mismo año se programaron megaproyectos entre la Administración Distrital y la Nación, como fue la recuperación del Río Bogotá, con elementos importantes como la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Río Salitre, ecosistemas urbanos, convenio CAR gestión ambiental, compra de terrenos del Salitre, mejor agua y producción limpia.

En orden de Administración siguió Enrique Peñalosa con su Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos 1998- 2001”, para el que se Programaron \$13.5 billones. El presupuesto plurianual para este periodo fue de \$9.824.008 millones, 27.2% menos que lo Programado.

En esta administración se crearon las empresas Transmilenio, Metro vivienda y la Empresa de Renovación Urbana (ERU). La primera se encargó del transporte público masivo de pasajeros, para reducir el tiempo de desplazamiento de los usuarios. La segunda empresa se creó con el fin de adaptar terrenos para la construcción de vivienda, y la ERU se enfocó en la protección de los espacios públicos y áreas de conservación histórica.

Antanas Mockus retomó el manejo de los destinos de la ciudad y bautizó su Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2004”, que fue aprobado por \$13.2 billones y tuvo un presupuesto acumulado de \$10.854.674 millones, es decir 17,8% por debajo de la cifra inicial (Contraloría de Bogotá, 2015). Al interior del Objetivo Cultura Ciudadana fue implementado el Programa Misión Bogotá, que tenía como propósito ocupar a personas de los estratos más necesitados para actuar como guías y orientadores de ciudadanos y turistas.

Las Finanzas de Bogotá experimentaron una evolución muy importante en la década del noventa, la ciudad pasó de tener unas Finanzas precarias a principios de la década, a contar con una situación financiera sana y sólida.

3.2 Percepción Ciudadana

Desde el nombre del Plan hasta sus proyectos más específicos contemplaban la necesidad de generar cambios en la forma de pensar de la ciudadanía para que los planes, Programas y proyectos fueran bien recibidos, tuvieran aportes para ser mejorados y no encontraran barreras para su ejecución, en materia tributaria, el Plan consideró la demanda de educación que tenía la ciudadanía en la materia puesto que era generalizada la ignorancia en cuanto a la destinación, inversión y justificación de los diferentes tipos de tributos que se cobraban en la ciudad, durante la ejecución del Plan se desarrollaron encuestas que convalidaron sus postulados, tal es el caso de la siguiente:

Figura 5. Evolución recaudo tributario



En la figura 5 se muestra como entre los años 2000 a 2012 hubo incremento significativo en el recaudo de impuestos por: Industria y comercio, predial unificado, cerveza, unificado de vehículos, delimitación urbana, cigarrillos extranjeros, azar y espectáculos, publicidad exterior, permitiendo a la ciudad invertir en bienes y servicios para la ciudadanía.

Para comprender la magnitud del problema y su incidencia en el desarrollo de una ciudad es necesario definir que es “cultura ciudadana” puesto que este término es una categoría mayor que abarca la Cultura Tributaria, la Corporación Corpovisionarios, fundada por el exalcalde Antanas Mockus precursor del Programa la define de la siguiente manera (2015):

Cultura ciudadana es un marco de análisis con tres distintos niveles: descriptivo, normativo y prescriptivo. (Corpovisionarios,2015)

A nivel descriptivo, se entiende por cultura ciudadana el conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas por los individuos de una comunidad, que permiten la convivencia y generan sentido de pertenencia. (Corpovisionarios,2015)

A nivel normativo, se entiende por cultura ciudadana una visión positiva de convivencia que contempla la tolerancia o el aprecio por distintos proyectos de sociedad, la no violencia, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, el cumplimiento de la ley, la confianza o expectativa de cooperación de los demás y el interés por lo público. (Corpovisionarios,2015)

La cultura ciudadana a nivel prescriptivo corresponde al enfoque de política pública orientado a incrementar el bienestar de los ciudadanos a través del cambio de comportamientos colectivos de parte de los mismos. Esto conlleva una concepción de co-responsabilidad de lo público, en el cual no sólo el Estado es responsable del bienestar de sus ciudadanos, o de luchar contra la corrupción y garantizar el cumplimiento de la ley, sino que se reconoce en los ciudadanos un enorme potencial de cooperación. (Corpovisionarios,2015)

Este enfoque centra en dos objetivos fundamentales: en primer lugar, aumentar la capacidad de los ciudadanos de cumplir y cooperar de manera voluntaria; y, en segundo lugar, aumentar la regulación social por medio de la armonización de desarrollos formales (jurídicos) con sus correlatos

informales (regulación cultural y moral), para lograr así comportamientos, actitudes y justificaciones de la gente que sean congruentes con las políticas públicas. (Corpovisionarios, 2015).

3.3 Contribución de Bogotá en el recaudo tributario.

La ciudad además de ser la capital del país, es el principal motor de desarrollo, es aquí donde se centralizan las más importantes actividades productivas y de servicios urbanos, por esta razón participa con el 23% del PIB nacional, es la primera aglomeración de población: cuenta con el 15% de los habitantes del país, es el primer centro generador de empleo, posee un PIB per cápita 1.57 veces siendo más alto que el nacional. Sin embargo, por otra parte, se concentran altos niveles de pobreza, desempleo y con las variadas necesidades sociales y de infraestructura. Por el nivel de desarrollo la convierte en la principal fuente de ingresos tributarios del país, en comparación con los demás municipios y departamentos como en su participación en los de carácter nacional, esto se desglosa por niveles.

Los principales impuestos en Colombia son IVA y renta, junto a los gravámenes arancelarios y los gravámenes a las operaciones financieras. Desde las últimas reformas tributarias se fortalecieron las tarifas y los mecanismos de recaudo del IVA, convirtiéndolo en la primera fuente de ingresos de la Nación, cerca del 46% con niveles de evasión del 24%. En cuanto al impuesto a la renta no ha tenido muchos cambios en las reformas, a pesar de que se redujeron tarifas y se simplificaron los procedimientos, constituyendo la segunda fuente de recursos estatales, aproximadamente del 40% que sube ligeramente al 43% durante la recesión por efecto de la liquidación sobre renta presuntiva, no obstante, el nivel de su evasión sigue cercano al 40%. La tercera fuente con un 10% es la DIAN, donde la simplificación aduanera se produjo a comienzos de los noventa y la evolución de sus ingresos está en función del comportamiento de las importaciones, este rubro aumenta con base en las importaciones y la devaluación de la moneda, al mismo tiempo que disminuye con la recesión. En el 2001 la

participación en renta disminuyó más por efecto del gravamen permanente a las transacciones financieras.

De acuerdo con la información de recaudos originada en la DIAN, Bogotá le aporta alrededor del 51% de los ingresos al fisco con participaciones superiores para renta y timbres, esto quiere decir, que en Bogotá se concentra por razones fiscales la mayoría de la riqueza y de la población objetivo. Con el impuesto de timbres, la ciudad contribuye más del 65%, porque la mayor formalidad y magnitud de los contratos nacionales se originan en Bogotá, por ser sede del gobierno nacional y de muchas grandes empresas que realizan esta práctica. En renta, la participación es de aproximadamente el 60%, porque los grandes contribuyentes, aportan de sus propios resultados económicos y hacen la retención en la fuente de sus nóminas.

En cuanto al IVA, la proporción es ligeramente inferior al promedio, alrededor del 48%, reflejando la dimensión del consumo bogotano y la centralización de las operaciones financieras de los grandes contribuyentes quienes realizan operaciones a nivel nacional, que no se desvinculan a la hora de declarar y pagar impuestos. Con excepción de aduanas, donde la ciudad sólo aporta alrededor del 24%, dejándole el resto a puertos como Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, en los demás casos, el aporte tributario de la ciudad supera ampliamente su participación en el PIB y en la población. La inclusión del 2001 realza la capacidad de recaudo de la DIAN en las administraciones especiales localizadas en la ciudad, que se consolidan en el 52%.

No todo el recaudo registrado en Bogotá se origina en la actividad económica de la ciudad, una parte sustancial resulta de la mayor jurisdicción de la oficina recaudadora y el tratamiento dado a los grandes contribuyentes. La DIAN se divide en cuatro administraciones especializadas así:

Primero, la administración de personas naturales cubre Bogotá, Amazonas y Cundinamarca, con excepción de los 30 municipios adscritos a la administración de Girardot,

también esta Guainía, Guaviare, Vaupés, Meta, Caquetá, Vichada y Boyacá. Segundo, la administración de aduanas tiene cobertura en Bogotá, Amazonas, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Vaupés, Meta, Caquetá, Vichada y Boyacá, tercero. la administración de los grandes contribuyentes cubre Bogotá, Cundinamarca, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. Cuarto, la administración para las personas jurídicas, es exclusiva de la ciudad y no tiene problemas de sobreestimación.

Los grandes contribuyentes como su nombre lo indica son los que más aportan a Nación, con el 57% de los ingresos tributarios, esto se debe porque las reformas los convirtieron en los grandes recaudadores y retenedores en renta e IVA, en aduanas se tiene el segundo gran recurso, con un 23%, seguido de las personas jurídicas, 16%, las personas naturales aportan un 3.7% de los recaudos. Desde la organización económica de Bogotá, la administración especial para los grandes contribuyentes tributa el 66%, personas jurídicas (18%), aduanas (12%) y personas naturales, con un 3.5%. El recaudo por aduanas, se origina principalmente en los puertos.

Capítulo 4. Correlación entre el Programa y las Finanzas

Durante el primer año de gobierno de la segunda administración del exalcalde Antanas Mockus entre 2001 a 2004, a través del observatorio de Cultura Tributaria, se realizó la primera aplicación del sistema de medición que incluía encuestas respecto del nivel de Cultura Tributaria y el estado de la relación Estado-Ciudadano, sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en esa oportunidad se evaluaron los siguientes ámbitos:

A. Pago oportuno de impuestos en Bogotá D.C:

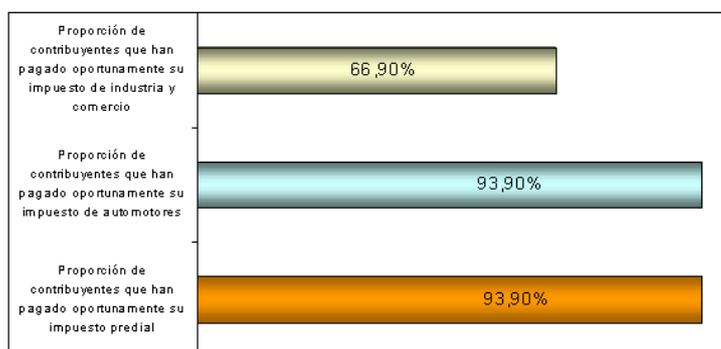
Mediante este eje se buscó evaluar la Cultura Tributaria desde el concepto de Cultura Tributaria cuando los contribuyentes cumplen de manera voluntaria con sus obligaciones fiscales sin mediar requerimiento alguno a parte de la puesta en conocimiento por parte de la administración de la fecha de vencimiento de la obligación tributaria.

A la fecha de elaboración de la medición las cifras de la Secretaria de Hacienda eran las siguientes:

Los impuestos de automotores y predial presentaban pago oportuno en un 93.9%, e industria y comercio sólo el 66.9%.

Lo anterior se encuentra descrito en la siguiente gráfica:

Figura 6. Análisis de la cultura ciudadana en Bogotá



Fuente: La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Observatorio de cultura urbana. Comisión de cultura ciudadana Instituto Distrital

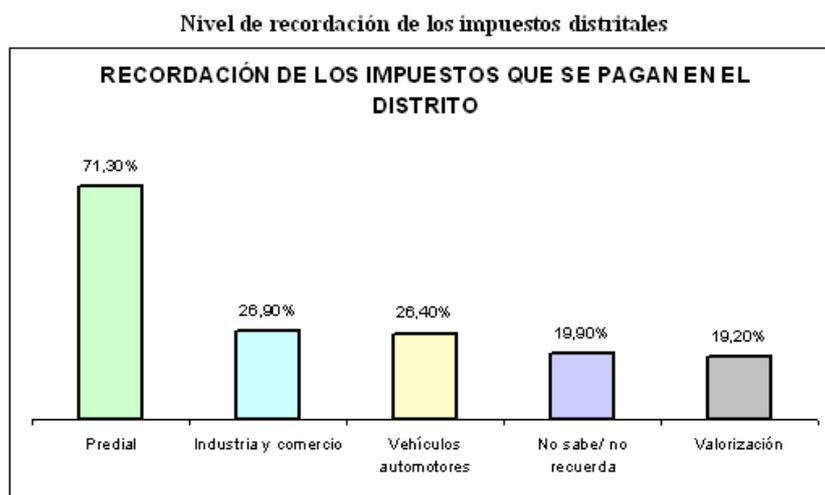
de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2002).

B. Conocimiento de los impuestos distritales

La evaluación del estado de Cultura Tributaria mediante la encuesta tuvo en consideración el nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos respecto de las diferentes obligaciones tributarias puesto que esta cifra es determinante en la evaluación acerca del grado de apropiación de los tributos, responsabilidades y el nivel en que se encuentran en materia de Ciudadanía Fiscal. Los resultados arrojados fueron los siguientes:

El impuesto más recordado, es el impuesto predial (71.3%), seguido por el impuesto de industria y comercio (26.9%) y el impuesto de vehículos (26.4%). Uno de los datos más relevantes es el que señala la encuesta correspondiente a que el 19.9% de la ciudadanía no recuerda o no conoce ningún impuesto, como lo muestra la barra violeta.

Figura 7. Nivel de recordación de los impuestos distritales



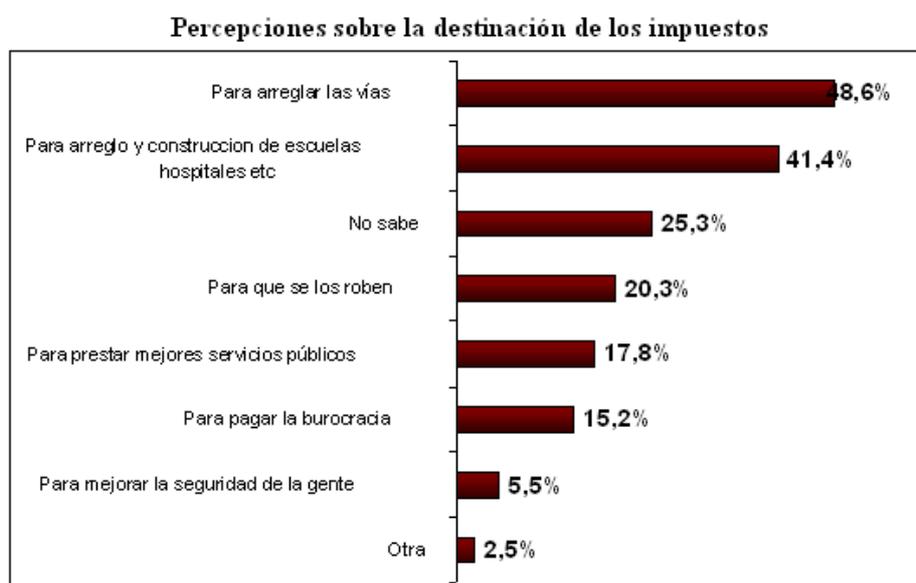
Fuente: La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Observatorio de cultura urbana. Comisión de cultura ciudadana Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. 2002.

C. Percepciones sobre la destinación de los impuestos

La percepción que tiene la ciudadanía respecto a la destinación de los impuestos es relevante para la medición de la Cultura Tributaria puesto que es un componente esencial en la legitimidad del tributo frente al ciudadano, de conformidad con los criterios de valoración de

las normas jurídicas propuestos por la Teoría de Bobbio (2014), en la que se afirma que si quien está obligado a pagar el tributo considera dicha obligación injusta existe una mayor probabilidad de que a pesar de ser válida jurídicamente su cumplimiento no sea eficaz y derive en la evasión del tributo; de otra parte en su teoría de los derechos de la mayoría, se fundamenta en el discurso de la validez desde la aplicación y eficacia de la regla por el sentido del beneficio de todos. En el caso objeto de estudio se encuentra que la ciudadanía tiene una percepción positiva de la destinación de los impuestos por parte de la Administración. El 48.6% de la población considera que se utilizan para arreglar y mantener las vías y a su vez el 41.4% para arreglar, mantener y construir escuelas, hospitales, centros de servicios, parques, centros deportivos, etc., a pesar de esto el 45,6 tiene una imagen negativa o desconoce la razón de ser del cobro de las obligaciones tributarias.

Figura 8. Percepción sobre la destinación de los impuestos



Fuente: La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Observatorio de cultura urbana. Comisión de cultura ciudadana Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2002).

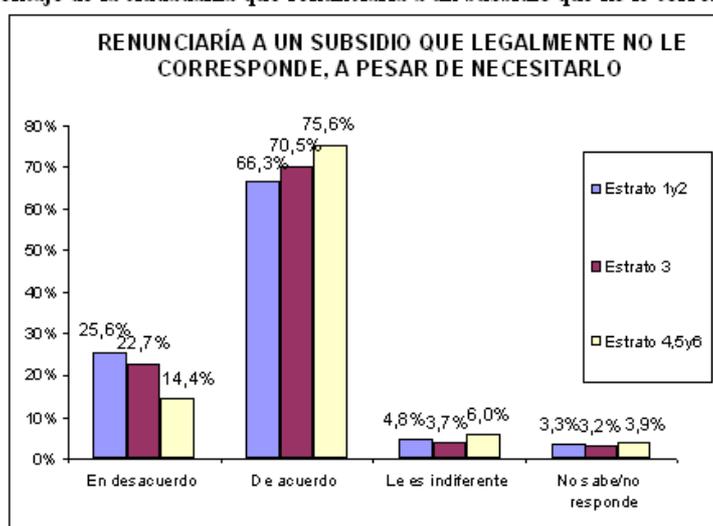
D. Actitud frente a los subsidios

Fue indagada a la ciudadanía acerca de si se apropió de recursos de un subsidio a pesar

de conocer que estos están destinados a satisfacer necesidades prioritarias de la comunidad, el objetivo de esa pregunta buscaba indagar el concepto que los ciudadanos tienen acerca de los recursos públicos y su carácter de inviolabilidad dado lo que representan. Como resultado se obtuvo que el 69.6% de la ciudadanía considera justo renunciar a un subsidio que no le corresponde, a pesar de necesitarlo.

Figura 9. Porcentaje de la ciudadanía que renunciaría a un subsidio que no le corresponde

Porcentaje de la ciudadanía que renunciaría a un subsidio que no le corresponde

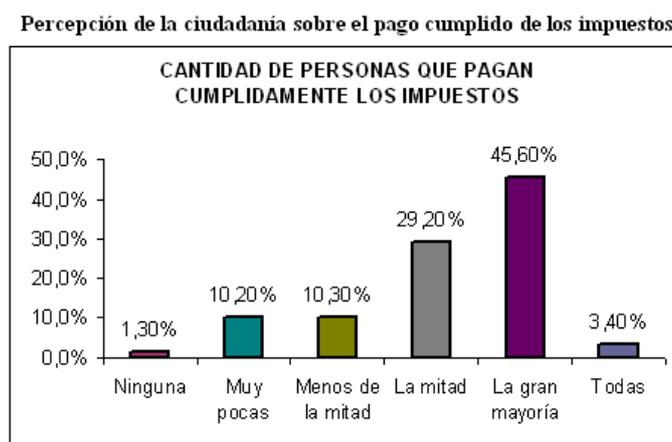


Fuente: La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Observatorio de cultura urbana. Comisión de cultura ciudadana Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. 2002.

E. Percepciones sobre los demás en relación con el pago de impuestos

No obstante, existe un alto nivel de pago de las obligaciones tributarias, la medición encontró que la percepción que tienen los ciudadanos de los demás contribuyentes es negativa. Solo el 45,6 de los encuestados considera que la gran mayoría de las personas paga de manera cumplida las obligaciones tributarias. Un porcentaje aún menor (29.1%) piensa que los bogotanos pagan los impuestos con gusto porque la ciudad ha mejorado.

Figura 10. Percepción de la ciudadanía sobre el pago cumplido de los impuestos



Fuente: La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición. Observatorio de cultura urbana. Comisión de cultura ciudadana Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2002).

La anterior encuesta evidencia el estado de la Cultura Tributaria Bogotana 8 años después de su implementación, el análisis de los resultados al igual que la implementación de ese tipo de proyectos debe realizarse de manera integral puesto que abarca multiplicidad de factores y externalidades que inciden en la percepción ciudadana y su comportamiento.

El Programa de Cultura Tributaria obtuvo como resultados preliminares los enunciados en la siguiente tabla que evidencia las cifras en materia de ciudadanos y funcionarios capacitados que inciden en la transmisión de los valores tributarios y de Ciudadanía Fiscal con el fin de mejorar el comportamiento financiero de la ciudad:

Tabla 1. Resultados Programa de Cultura Tributaria

AÑO	PROGRAMA	RESULTADOS
1996	Educación ciudadana del servicio Público	308 servidores públicos sensibilizados 100 rectores y 20 supervisores sensibilizados.
	Jornadas Lúdico Pedagógicas	130 Alumnos vinculados
	Descentralización Administrativa	492800 ciudadanos atendidos en giras tributarias, Alcaldías Locales, CADES, Corferias y eventos feriales.
1997	Educación ciudadana del servicio Público	180 servidores públicos sensibilizados, 100 docentes sensibilizados.
	Jornadas Lúdico Pedagógicas	4208 alumnos de 48 colegios
	Descentralización Administrativa	370000 ciudadanos atendidos en giras tributarias, CADES, Alcaldías locales, CORFERIAS, y eventos feriales.
1996/1997	Apoyo Gerencial a nivel ejecutivo a través del mejoramiento de procesos y evaluación del clima organizacional.	Manual de procesos y diagnóstico del clima organizacional.

Fuente: Memorias 95/97 Secretaría de Hacienda

Posteriormente durante el gobierno del exalcalde Enrique Peñalosa (1998-2000) se continuaron las estrategias de Cultura Tributaria, haciendo énfasis en tres puntos fundamentales: Comunicación, Pedagogía e Investigación. En este periodo el centro del Programa continuó siendo la sensibilización acerca del deber ciudadano de pagar impuestos, sin embargo, no fueron introducidas mayores novedades.

La gestión financiera en ese periodo no cambió significativamente respecto de la administración anterior, puesto que se basó en el fortalecimiento de los ingresos propios, la consecución de recursos extraordinarios, la racionalización del gasto, el buen manejo de la deuda y, consolidación del modelo de gestión pública implantado por las dos administraciones anteriores.

Durante esa administración fueron utilizados los mecanismos de financiación modernizados durante el periodo anterior para fortalecer los ingresos propios y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo cual se consolidó con la expedición del Programa de Simplificación Tributaria (Acuerdo 26 de 1998), que contempló medidas como el establecimiento de un sistema preferencial para los estratos 1 y 2 del Impuesto Predial

Unificado, la redefinición de las características y sistema de pago de los pequeños contribuyentes de Industria y Comercio y la eliminación de exenciones y tratamientos preferenciales que se presentaban en el recaudo y cobro de algunos tributos.

De manera concordante el Departamento Administrativo de Catastro Distrital realizó trabajos de formación y actualización de la información catastral, totalizando 751 mil predios para el periodo de 1997 – 1999 con el fin de actualizar el censo e incrementar los ingresos por ese concepto.

Este periodo estuvo determinado por la transformación física de la ciudad en materia de infraestructura, lo cual demandó una gran cantidad de recursos que a pesar de ser considerablemente más altos que en épocas anteriores fueron insuficientes, situación que obligo a modificar la contribución por valorización mediante el Acuerdo 9 de 1998 para subsanar el déficit de \$250 mil millones de pesos derivado de la insuficiencia del recaudo por ese concepto.

Durante este periodo la fiscalización estuvo determinada por estrategias represivas y coercitivas, es así como se implementó el Plan de Control a la Evasión y la Morosidad Tributaria, que empezó a funcionar en 1999. Mediante este Plan se pusieron en marcha medidas e instrumentos como: 1) Remate de predios por atrasos en pagos del Impuesto Predial; 2) Actualización de la base de datos del Impuesto de Vehículos, mediante “redadas” en centros comerciales y parqueaderos públicos y privados y 3) Subcontratación de cobro de cartera morosa de pequeños contribuyentes.

En cuanto a Cultura Tributaria, la administración buscó fortalecer la estructura administrativa convirtiendo la Oficina de Cultura Tributaria en la Subdirección de Cultura, desarrollando principalmente tres estrategias: Comunicación, Pedagogía e Investigación, fueron reformulados los procesos de atención y orientación al usuario para mejorar la relación con los contribuyentes.

Durante ese periodo de administración se encuentra que fiscalmente se buscó la consecución de recursos extraordinarios a pesar de estar a mitad de camino en el proceso de modernización tributaria. La administración acudió a una de las fórmulas más sencillas en materia de obtención de recursos, la cual consiste en la venta de activos, es así como en 1999, gestionó la autorización de reducir el capital de la ciudad en la Empresa de Energía de Bogotá, obteniendo \$970 mil millones, que fueron destinados a inversión.

Como estrategia anexa de consecución de recursos se gestionó ante el Concejo de Bogotá un cupo de endeudamiento para el periodo de vigencia del Plan de Desarrollo, 1998 – 2001, que amparado en las buenas calificaciones obtenidas por el crecimiento del recaudo en periodos anteriores permitiera la consecución de empréstitos. Su Programa se llamó *Aportar de Buena Gana* con la siguiente meta (1998): “META: Incremento del número de personas que conocen y confían en el uso que hace el distrito de los diferentes recaudos por impuesto y bienes públicos” (Secretaría Distrital de Hacienda, 1998).

4.1 Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster

En el año 2003, el Doctor Antanas Mockus publicó un documento denominado: “Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster”, donde se muestra la cadena de acciones y resultados de la Administración Distrital durante el tiempo que él estuvo en la alcaldía y obedecieron a la solución de tres problemas, que a continuación se explican:

4.1.1 El problema de la acción colectiva.

Se refiere más que todo al punto de vista de cada uno sobre la acción colectiva, lo ideal y todos nos beneficiamos es que todos colaboren, pero internamente se piensa que lo ideal es que los demás colaboren y yo no lo hago. Básicamente esto es la perspectiva de los retos en cuanto a la perspectiva de confianza, temor, oportunismo, conveniencia, ética, moral, justicia. (Mockus, 2003, p. 41)

4.1.2 El problema de la justicia local.

Se muestra cuando una organización asigna cargas necesarias y/o bienes escasos que por lo general son desiguales, quien y que están dispuesto a sacrificar. (Mockus, 2003, p.42)

4.1.3 El problema de ligadura previa (constitucional).

Se trata de imponer normas y restricciones conductas oportunistas predecibles y a su vez se crean herramientas para compensar la debilidad de la voluntad. (Mockus, 2003, p.42)

Se realizó una evaluación de logros y problemas más destacados de la administración Distrital entre 1995 a 2002. Inicialmente se define el logro o problema, luego se describe y luego se plantea la pregunta cómo se puede lograr aún mejor las correspondientes metas a través de mejorar la cooperación o mediante una asignación más justa de cargas y beneficios. (Mockus,2003, p.43). El desafío contenía los bienes públicos a conseguir, por medio de acciones colectivas exitosas, costos a reducir por medio de mejoramiento de criterios de justicia local. Con esto se respaldó el desarrollar los elementos que estimulan dos temas importantes en la sociedad como lo son: la cooperación ciudadana y para hacer más justa y productiva la acción pública. (Mockus,2003, p.44)

Con base en relación con los problemas tratados por Jon Elster, los logros y retos de la Administración Distrital de Antanas Mockus, se catalogan en cinco maneras de fomentar y perfeccionar la acción colectiva:

1. Compromisos morales auto gratificantes
2. Normas Colectivas de Carácter Cultural
3. Experimentos para constatar públicamente los efectos benéficos de la acción colectiva.
4. Algunos criterios de justicia local.
5. Compromisos y restricciones voluntarias

En el documento el exalcalde Antanas Mockus, describió, las formas de promover acciones colectivas, arraigadas al cumplimiento de normas legales, y describe que estas no son mutuamente excluyentes y algunos ejemplos englobarían en más de un numeral.

4.1.4 Compromisos morales auto gratificantes

Enunciando la gratificación de conciencia, que se refiere a la cooperación voluntaria e incondicional, algo así como la abnegación del bien común a través de del compromiso moral. (Mockus, 2003, p. 45)

4.1.5 Cultura Tributaria

El pensar en una estrategia colectiva derivada de una acción colectiva exitosa se aprende para las otras. El profesor Mockus en su momento planteó una pregunta y dos cuestionamientos que hoy en 2021 son vigentes: “¿Qué efectos y que beneficios le trae a la sociedad el hacer visible para el conjunto de la sociedad la existencia en ella de altruistas y kantianos cotidianos? En su momento, la Administración convocó al comienzo del año 2001, una campaña de tributación voluntaria (para ICA, impuesto bimensual de ICA y para el impuesto predial anual) y, hasta hoy en el año 2021, 63.000 ciudadanos han decidido, de manera completamente voluntaria pagar un 10% adicional sobre el impuesto facturado, creando el pensamiento de cooperador incondicional.

En su momento el recaudo del año 2003 fue 14% mayor, teniendo en cuenta la gestión anti evasión. (Mockus, 2003).

4.1.6 Normas colectivas de carácter cultural

Se refiere a normas e incentivos positivos culturales, incentivando la importancia de cooperar para sentirse bien (auto gratificación) y para sentirse perteneciente a una comunidad.

Pero como toda norma tiene su incentivo, también tiene su castigo “entre 1995 y 1996 en Bogotá se intentó incrementar el uso de tales sanciones, buscando avergonzar o culpabilizar a los infractores”. La inspiración de Mockus “Elster ha subrayado lo dura que es la vergüenza para el sancionado y lo altos que pueden resultar los costos para los sancionadores”. Se resalta que, desde 1997 Bogotá ha intentado priorizar los incentivos positivos. (Mockus. 2003 p. 56)

Esto se cita textualmente para entender más fácil este capítulo 4, con base en Jon Elster y expresado por el Doctor Mockus, “vincula estrechamente las emociones, su contenido

cognitivo y su contenido de incitación a la acción, con las normas sociales. A su vez, las normas sociales regulan muchas veces la expresión de la emoción y suelen ayudar a contener la correspondiente tendencia de acción. Promover la regulación de la vida de la ciudad a través de normas sociales, implica hacer más visibles y legítimas algunas emociones y encausar las correspondientes tendencias a la acción” (Mockus, 2003 P. 57).

El recaudo de los impuestos desde 1995 a 2013 y percepción ciudadana sobre la legislación tributaria indican que en Bogotá sí existe tributaria, aunque se debe seguir trabajando en su fortalecimiento.

Conclusiones

Al tratarse de proponer transformaciones en las sociedades, el punto de partida está en el imperativo ético de construir culturas que se desarrollen, se estructuren y asimilen desde la apropiación, convicción y vivencia de valores en la vida interior de las personas y en la práctica de las comunidades. Para el caso que ocupa, la revisión que hizo este trabajo, el gran desafío fue desarrollar las más poderosas convicciones sobre la verdad, la rectitud normativa, la autenticidad, el compromiso ciudadano con Bogotá y su “cultura tributaria” por convicción que supera la obligación. Esto sustentado siempre en la Teoría Acción Comunicativa y en Soberanía Popular como Procedimiento, en Jürguen Habermas (Habermas, 1989)

Es realmente concluyente poner de manifiesto una tendencia en las sociedades modernas que apropian de manera integrada, el ámbito jurídico en los contextos interactivos. Según el filósofo alemán, padre de la teoría de la acción comunicativa, este es un asunto positivo, llegar a la institucionalización gradual y progresiva del discurso práctico-moral que se enfoca en encontrar ideales de valores a realidades sociales y alcanzando una mayor categoría del discurso que cobra vida en los contextos empíricos (Habermas, 1989)

Así las cosas, la teoría de la acción comunicativa, demanda unas creencias políticas interiorizadas de la democracia procedimental, hecha realidad en un nivel cuidadoso, direccionado por la reflexión previa a las decisiones jurídicas y técnicas.

El pago de los impuestos es la expresión del cumplimiento de una norma legal, que puede estar determinado por la obligación de respetar la ley o por la convicción del cumplimiento tributario como un deber ciudadano, esta última es la perspectiva humanista, ética que surge de la vida interior y la vivencia de valores ciudadanos. Así las cosas, esta segunda es la manifestación conductual de la Cultura Tributaria, la cual consiste en el conjunto de principios y valores que determinan al cumplimiento como resultado del entendimiento y la aceptación auto fundada de la normativa que lo rige.

La fuente que legitima el accionar de la administración tributaria es, fundamentalmente, la ley, por ende, el ejercicio de la autoridad que de ella se desprende. El cumplimiento de los deberes fiscales responde a un orden legislado, provisto de normas, plazos y sanciones determinados, que dota a la autoridad tributaria de la potestad de cobrar los impuestos y de actuar en contra de quienes incumplan la obligación de pagarlos. Pero más importante en la construcción de cultura que promueve una convivencia democrática con cohesión social, es prioritario desarrollar un ambiente de cumplimiento tributario voluntario, por compromiso, que supere lo forzado, se haga desde la autonomía o la libertad responsable, según expresa Fernando Sabater, siendo actitudes ciudadanas que se generan desde la vivencia de la verdad, la honestidad y la responsabilidad.

La Cultura Tributaria se inscribe dentro de un concepto más amplio, el de Ciudadanía Fiscal que abarca el cumplimiento correcto de las obligaciones, tanto desde el punto de vista de los ingresos como del gasto público y se relaciona con otras dos esferas de los valores sociales: la cultura de la legalidad y la construcción de ciudadanía, esto es, la formación de ciudadanos responsables, veraces, que ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones.

La administración tributaria debe concebir a la educación cívico-tributaria como parte de sus funciones sustantivas, toda vez que la formación de una cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales representa, en el largo plazo, una de las bases más sólidas y confiables en las que puede sustentarse la recaudación, por corresponder a una responsabilidad aceptada, compartida por los ciudadanos, de naturaleza ética, de vivencia de valores ciudadanos.

La Cultura Tributaria tiene como objetivo primordial el de cimentar conductas favorables al cumplimiento fiscal y contrarias a las actitudes defraudadoras, por medio de la transmisión de valores y actitudes de verdad, transparencia, honestidad y responsabilidad, que se apropien en lo individual y valorados en lo social, lo cual conlleva un cambio cultural que

explica la condición de largo plazo que suele ser una de las características más importantes de toda estrategia para la formación de Cultura Tributaria.

Siendo que las normas tributarias deben formar parte del conjunto de valores que todo individuo adulto tiene que asumir, respetar y defender en una sociedad democrática, los niños y los jóvenes, en tanto que futuros ciudadanos y contribuyentes, son los destinatarios naturales de los Programas de Cultura Tributaria. A ellos se agregan también los contribuyentes actuales, reales y potenciales, así como el personal de la administración tributaria y los servidores públicos en general.

La base fundamental de la formación de la Cultura Tributaria es la familia y segundo la educación en sus diferentes dimensiones, esto es formal, no formal e informal, pues ésta representa el medio de mayor influencia para transformar las formas de actuar y de pensar de los individuos.

Los valores relacionados con la tributación no son, por sí mismos, contenidos educativos, pero constituyen la base la base fundamental de un modelo pedagógico en la verdad, la transparencia, la honestidad, la responsabilidad y el compromiso de lo colectivo. Así en perspectiva educativa y de formación de la persona, se requiere un tratamiento transversal y permanente en todo currículo educativo.

Las estrategias para la formación de Cultura Tributaria deben caracterizarse por la continuidad de su gestión, la especificidad de sus acciones, su socialización con otros actores, la perspectiva holística y compleja en el sistema educativo, su extensión hacia fuera de éste y su inclusión tanto en la agenda pública gubernamental como en el ámbito mediático. Asimismo, pueden verse complementadas y reforzadas por otras estrategias de la administración tributaria, tales como las relacionadas con la atención al contribuyente.

Bibliografía

- Abad, A., Etkin, J., & Estévez, A. M. (2007). Una aproximación al índice de Clima Fiscal. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social, AFIP, Revista, 100.
- Adams, C. (1982). La Historia de los Impuestos.
- Adams, C. (2000). The Impact of Taxes on the Course of Civilization.
- Adorno, T.W., Horkheimer, Max. (1987). Dialéctica del iluminismo. Buenos Aires. Edición Suramericana.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1995). Formar ciudad. República de Colombia.
- Bautista, Julián & Santander, Jairo. (2009). Políticas públicas y uso de bienes públicos: su provisión e impacto en el caso de los Centros de Desarrollo Comunitario en Bogotá. No. 5. Universidad Central. Recuperado de: <https://www.ucentral.edu.co/sites/default/files/inline-files/2009-12-documentos-investigacion-economia-005.pdf>
- Bonilla, Edna. (sf.). La cultura tributaria como herramienta de política fiscal, con énfasis en la experiencia de Bogotá. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/44456/45744>.
- Bromberg, P. (2009). Escuela y cultura política democrática: ¿vamos en contravía? Educación y ciudad, (17), 7-22.
- Bobbio, Norberto (1991). El tiempo de los derechos. Madrid, Sistema.
- Bobbio, Norberto (2014). Elogio della mitezza e altri scritti morali. *Milán, il Saggiatore*.
- Cano, Y. D. S. G. (2019). Hacia una cultura tributaria y la correcta aplicación de las exenciones del IVA. Journal of Law of the Faculty of Legal and Social Sciences, 3(1), 30-59.
- Carrasco, C. M. (2010). La Ciudadanía Fiscal.

- Cortázar, Juan Carlos. (2000). Estrategias educativas para el desarrollo de una cultura tributaria en América Latina. Experiencias y líneas de acción.
- Cullen, P. A. (2007). La gestión del conocimiento científico y tecnológico y las demandas regionales. Los dos dilemas de la universidad pública.
- Daza, Enrique, Valencia, Mario, Rivera, Sneyder. (2013). ¿Quiénes pagan impuestos en Colombia? P. 5. Recuperado de <https://justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2013/04/QUIENES-PAGAN-IMPUESTOS-EN-COLOMBIA.pdf>
- Delgado Lobo, M. L., & Goenaga, M. (2007). Del tributo al impuesto: La legitimación de la fiscalidad. Revista IR del Instituto AFIP, Nro, 2, 32-59.
- De Hernández, G. A. G. B. (2013). La política tributaria y la deuda pública un modelo matemático para Guatemala.
- Díaz, M. (s.f.) Psicología Fiscal y Tributaria. Rigoberto Becerra.
- Estévez, P. E., Esper, S. C., Pagliuca, F., & Riverti, F. (2011). Régimen simplificado para pequeños contribuyentes-Mono tributo. Cuadernos del Instituto AFIP C, 23.
- EUROsocial. (2015). EUROsocial apoya a Colombia en la definición de un Plan de cambio de la cultura tributaria y mejoramiento institucional de la DIAN. Programa para la cohesión social en América Latina. Recuperado de: <http://eurosocial-ii.eurosocial.eu/es/noticia/plan-cambio-cultura-tributaria-mejoramiento-imagen-institucional>
- Feld, L. P., & Frey, B. S. (2007). Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation. Law & Policy, 29(1), 102-120.
- Fernández Cainzos, J. J. (2006). Sociología de la hacienda pública (No. Sirsi i9788480082181)
- Fernández Uriel, P. (1995). Algunas Precisiones Sobre el Sistema Fiscal Romano. Espacio, Tiempo y Forma Serie II H. Antigua, 159-181.

- Frisby, D. (2017). Impuestos voluntarios, una lección que podríamos aprender de los antiguos griegos. BBC NEWS.
- Godoy Peralta, M. G. (2015). Desarrollo de la Cultura Tributaria en el Ecuador y su Impacto en la Recaudación Tributaria. Periodo: 2011-2014 (Master's thesis, Universidad de Guayaquil Facultad de Ciencias Económicas).
- Habermas, Jürgen. (1989). Discurso filosófico de la modernidad. España. Ediciones Taurus.
- Habermas, Jürgen. (1989). La soberanía popular como procedimiento. Traducción del alemán: Bolívar Echeverría, *Cuadernos Políticos*, núm. 57, Mayo-agosto: (<http://www.bolivare.unam.mx/traduccion/Soberan%EDa%20como%20procedimie nto.pdf>).
- Habermas, Jürgen (1987). Teoría de la acción comunicativa. Tomo I. Racionalidad de la acción y racionalización social, Tauros, (2 tomos), Madrid.
- Habermas, Jürgen (1987), Conciencia moral y acción comunicativa, Ediciones Península, Barcelona.
- Hita, Antonio. (2015). Los impuestos en el Derecho Romano. Trabajo fin de grado en Derecho. Universidad Internacional de la Rioja. Madrid, España. Recuperado de: <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/3453/HITA%20ALBARRACIN%20ANTONIO.pdf?sequence=1>
- Ministerio de Hacienda. (2014). Marco Fiscal a mediano plazo 2019. República de Colombia
- Mockus, Antanas. (2003). Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster. En Reflexiones sobre la investigación en Ciencias Sociales y Estudios Políticos (pp. 41-58). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, M. G. H. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. Política y cultura, (24), 121-150.

- Ramírez, M. A. M. (2005). El salario y la previsión social entre el derecho social y el fiscal. *Revista latinoamericana de derecho social*, (7), 125-148.
- Robles Rivera, F. (2010). Nuevos espacios de acumulación. Modelo de ajuste estructural en el Salvador y Costa Rica (1980-1999).
- Roca, Carolina. (sf.). Estrategias para la formación de la cultura tributaria. Ponencia. Superintendente de Administración Tributaria. Guatemala. Recuperado de: https://www.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2008/Espanol/guatemala42_2008_tema1_Guatemala.pdf
- Rodríguez, J. (2011). Cultura Tributaria: Propuestas y argumentos para aumentar la justicia fiscal. JC Rodríguez, *Cultura Tributaria: Propuestas y Argumentos para aumentar la Justicia Fiscal*.
- Savater, Fernando (2007). *Política para Amador*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Solórzano, Dulio, (sf.). La cultura tributaria, un instrumento para combatir la evasión tributaria en el Perú. Recuperado de: https://www.academia.edu/27956646/Cultura_tributaria_dulio_solorzano
- Stiglitz, Joseph. (2000). *Economics of the public sector*. Columbia University, 3rd edition
- Valero, M. T., & Briceño, F. M. (2010). Ética y Cultura Tributaria en el Contribuyente. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 5(1).
- Vásquez Rosales, W. A. (2017). Procedimiento contencioso de los actos administrativos efectuados por la administración tributaria vinculados a la determinación de la obligación tributaria y los pronunciamientos en contrario al criterio de su aplicación optado por la administración.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2014). *La importancia de la Ética en lo Público*. UNAM, México.
- Weber, Max (2001), *¿Qué es la democracia?*, México, Ediciones Coyoacán.
- Weber, Max (2008), *El político y el científico*, México, Ediciones Colofón.