

X Seminario Aciur-Mesa de seguridad y cultura ciudadana

Tema: entusiasmos y realidades en programas de cultura ciudadana

Trama: Cultura tributaria en Bogotá

Paul Bromberg
Instituto de Estudios Urbanos – Universidad Nacional

Itinerario

- La trama: definiciones
 - El tema: definiciones
 - Las preguntas de la trama
 - La pregunta del tema
 - La novela**
 - Final de la novela
 - Conclusiones de la trama
-

La trama: Definiciones

Cultura ciudadana como tema de indagación de las ciencias sociales

- Comportamientos e imaginarios sociales acerca de la ley

Cultura ciudadana como política pública

- Transformaciones colectivas de **actitudes** y **comportamientos** dirigidas desde el aparato de Estado
-

El tema: definición

Cultura tributaria (Romero, Sojo)

Género próximo:

campo de las representaciones sociales
sobre la relación Estado-sociedad...

Diferencia específica:

universo de representaciones sobre **los impuestos** y sus relaciones con el compromiso individual y la acción pública

Definición de *cultura tributaria* como política pública

Conjunto de acciones con pretensión de sistematicidad... adelantadas con el fin de mejorar la disposición de un sistema político a aceptar voluntariamente la carga y los procedimientos de impuestos, tasas y contribuciones

Las preguntas de la trama

- ¿Qué debe proponerse sensatamente un proyecto de inversión de cultura ciudadana?
 - ¿Qué debe medirse, y cómo?
 - Todo suponiendo que...
 - i...no basta el entusiasmo!
-

La pregunta del tema

¿Debe continuarse en Bogotá (2009) el programa de *cultura tributaria*?

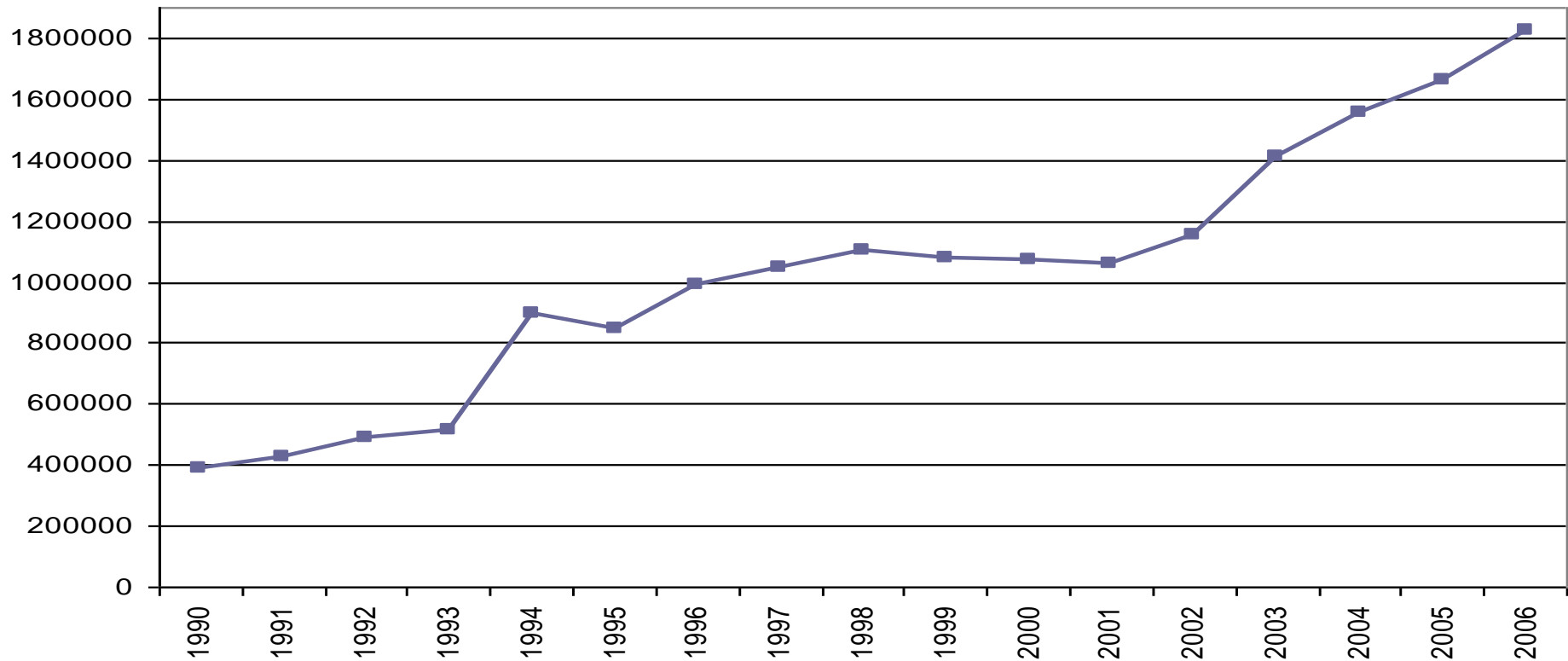
La novela

La transformación de Bogotá

- ❑ Mejora gigantesca de los ingresos fiscales
 - ❑ “La gente comenzó a pagar impuestos”
 - ❑ ¿Por qué?
-

“A mí no me gusta el dinero... sino las cositas que se compran con el dinero”

INGRESOS CORRIENTES TRIBUTARIOS 1990 - 2006 (Millones de Pesos de 1998)



Bogotá: Patrones de comportamiento **administrativo** tributario antes de la transformación

- ❑ Avalúos catastrales atrasados
 - ❑ Los recibos podían llegar o no
 - ❑ ¡Amnistías frecuentes!
 - ❑ Fiscalización y cobro inexistente
 - ❑ Clientelismo y corrupción
 - ❑ Baja capacidad operativa
 - ❑ Certeza sobre la poca información en manos de la autoridad tributaria
-

-
- Se vivía una coherencia (meta) estable entre estos patrones administrativos y los circuitos de reproducción política en el sistema político, que realimentaban un imaginario sobre los tributos
-

Esquema para el análisis de las transformaciones de rutinas institucionales



-
- Los cambios fueron producidos por dos factores:
 - Uno evidente: la voluntad política de cobrarlos y mejorar todo el proceso tributario
 - Los cambios en la economía
 - ¿Se puede medir el impacto de la CT?
-

Lo que podemos medir/con lo que contamos

1. Clima de opinión sobre tributos
 2. Análisis de la contribución voluntaria: 110%
 3. Resultados pertinentes en las encuestas de cultura ciudadana
-

1. Clima de opinión

- **Actitudes** que resultan de la combinación entre valores profundos de un grupo social englobados bajo la noción de cultura política... **y las condiciones específicas de cada coyuntura política**
-

1. Clima de opinión

- Es generado por la interacción entre medios de comunicación, activistas políticos y grupos de presión, con el telón de fondo de la cultura política
 - Puede indagarse a través del comportamiento de los medios de comunicación
-

Relevancia noticiosa (noticias/año) al tema tributario*, por gobierno: diferencia **con el promedio** en todo el período

J. Castro (1992-1994)	226
A. Mockus (1995-1997)	85
E. Peñalosa (1998-2000)	21
A. Mockus (2001-2003)	107
L.E. Garzón (2004-2007)	

*Apariciones de noticias en el buscador de El Tiempo, por *catastr(o)(al), valorización, impuesto(s), tributari(o)(a)(as)(os)*

Relevancia noticiosa (noticias/año) al tema tributario*, por gobierno: diferencia **con el promedio** en todo el período

J. Castro (1992-1994)	226
A. Mockus (1995-1997)	85
E. Peñalosa (1998-2000)	21
A. Mockus (2001-2003)	107
L.E. Garzón (2004-2007)	-95

*Apariciones de noticias en el buscador de El Tiempo, por *catastr(o)(al), valorización, impuesto(s), tributari(o)(a)(as)(os)*

La gran transformación y el CO antitributario 1993-1994

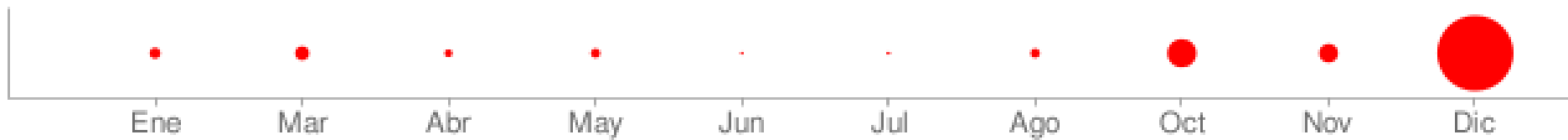
- Movilización en contra
 - Todos los activistas políticos (menos los candidatos Peñalosa y Mockus)
 - Los gremios en contra
 - Los “expertos” (jurídicos) en contra
 - **Conclusión errada: profecía autocumplida:**
 - “los bogotanos detestan pagar impuestos”
-

CO antitributario 1998-2006

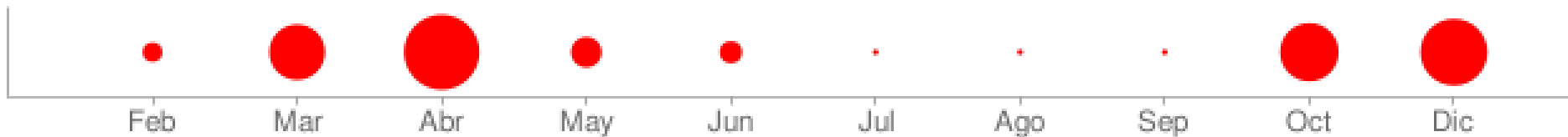
- Prácticamente desaparece
 - Oposición de gremios afectados
 - “cóbrarle al otro”
 - Reaparece en el 2007
 - Actualización catastral
 - Valorización
-

CO 2007: Récord en alusiones tributarias en las noticias

Valorización



Catastral



2. Pago voluntario (PV)

¿Medir el PV es adecuado para palpar la disposición a pagar tributos?

iNo!

-
- ❑ Se puede estar motivado moralmente a pagar impuestos, pero no necesariamente a pagar más que otros
 - ❑ El pago voluntario puede entenderse como apoyo político al alcalde
 - ❑ La ambigüedad de la unidad de caja
 - ❑ El PV pertenece al espacio de la sociedad civil
-

Resultados del 110%

- ❑ **Esperado: 20%; Resultado: 3%**
 - ❑ Segundo año (2003) frente el primer año (2002): **Fuerte bajón.**
 - ❑ De ahí en adelante, disminución persistente, año tras año
 - ❑ Los estratos altos bajaron sustancialmente al primer cambio de gobierno
-

Contribución de cada estrato al segundo pago voluntario

Est.	voluntarios	% voluntarios
1	1.798	3,0
2	10.274	2,5
3	11.689	2,4
4	7.866	4,2
5	3.539	5,1
6	3.437	6,0

Contribución de cada estrato al tercer pago voluntario

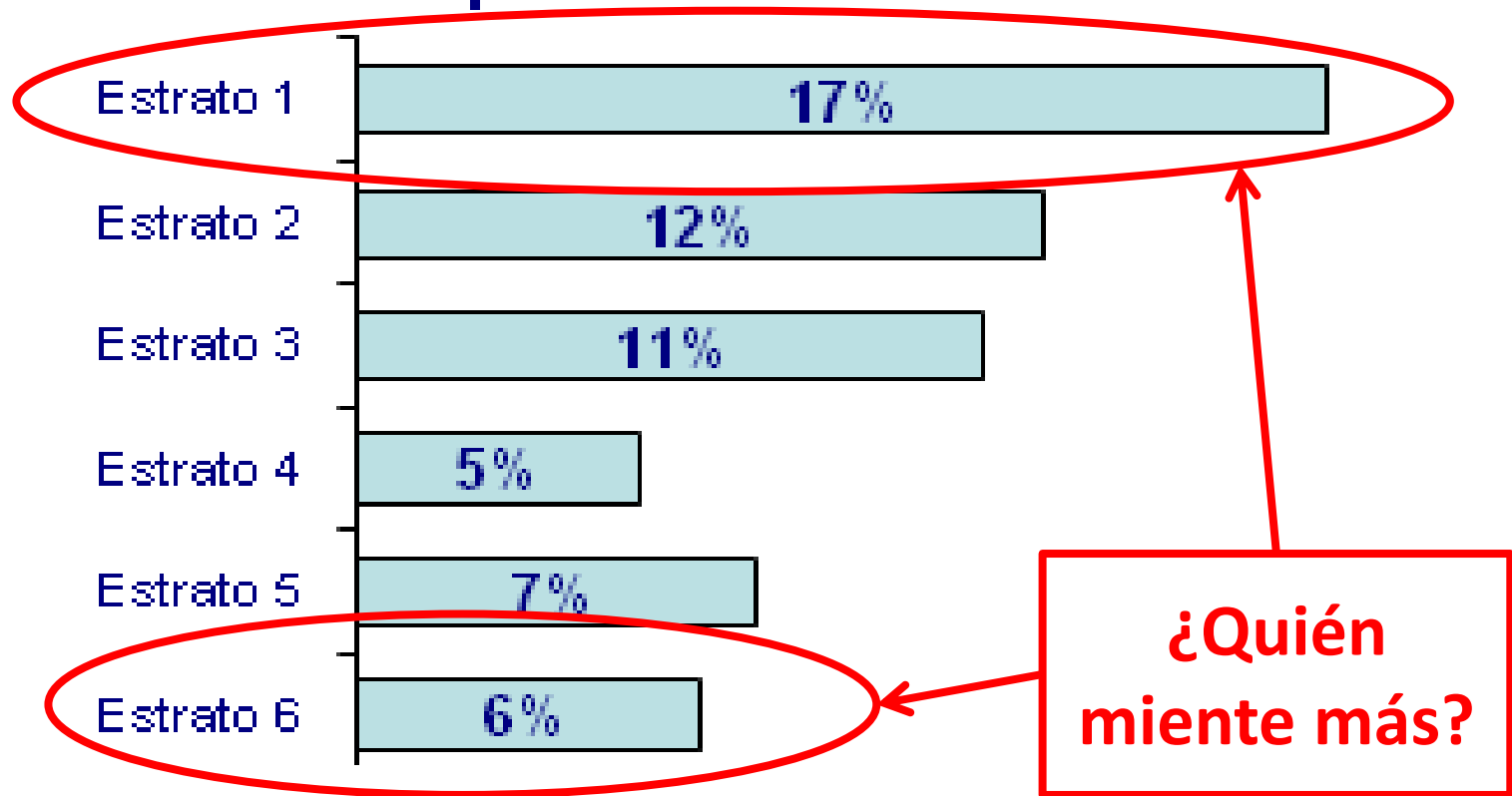
Est.	Voluntarios	% voluntarios
1	1.645	2,7
2	9.489	2,3
3	6.955	1,4
4	2.859	1,5
5	967	1,4
6	981	1,7

Contribución de cada estrato al pago voluntario **2007**

Estrato	Voluntarios	Predios estrato	% voluntarios
1	37	60.624	0,1
2	263	408.153	0,1
3	5.914	483.202	1,2
4	2.127	186.786	1,1
5	584	69.034	0,8
6	621	57.160	1,1

Encuesta, SHD, 2007

Sí pagan el 10% adicional de impuesto predial



3. Encuestas de cultura ciudadana

- Porcentaje de respuestas positivas a preguntas en abstracto (**actitudes**) sobre la obligación de tributar
-

Encuesta de cultura ciudadana, 2001

- **Pregunta:** ...Califique... con 1 si nunca se justifica, 10 si siempre se justifica o un valor intermedio que corresponda a su opinión
 - b. Evadir impuestos si se presenta la ocasión
 - **Respuesta:** 87%: "nunca se justifica"
 - No hay variación por ningún factor socioeconómico o demográfico
-

¿Conclusión?

- Si se trata de mejorar la “conciencia tributaria...”
 - ...¡En 2001 ya no hace falta un programa de cultura tributaria!...
 - El síndrome de “aumentar en un 4%”
-

Comparativo encuestas de cultura tributaria entre 2001 y 2003

	TA + A 2003	TA + A 2001
Pago cumplidamente mis impuestos para evitarme multas y sanciones	92	94
Pago cumplidamente los impuestos para obtener descuentos	88	89
Pago los impuestos para sentirme con derechos a exigir y reclamar	86	90
Pago los impuestos para que todos los bogotanos tengan acceso a los servicios públicos	86	87
Pago los impuestos porque es un deber ciudadano	92	94

Conclusiones

- No hacía falta un programa de cultura tributaria
 - De hecho, durante este período no lo hubo; se concentró en la discusión del alcalde “con el pueblo” y en el PV
 - No hay diferencias significativas entre 2001 y 2003
 - Si acaso, algunas personas que ya estaban convencidas, quedaron más convencidas.
-

Pero, malas noticias...

- ❑ Es muy común entre los opinadores políticos afirmar:
 - ❑ “Los bogotanos comenzaron a pagar los impuestos a su ciudad, porque se dieron cuenta que no se los robaban ni dilapidaban”
-

Encuestas de cultura ciudadana...

- 2001: ¿Sabe usted en qué se utilizan los impuestos que pagan los ciudadanos en la ciudad de Bogotá?
 - *Espera las respuestas del entrevistad@ y en la lista de chequeo marque como máximo las primeras cuatro que mencione.*
-

Opciones de respuesta

- a. Para el arreglo y mantenimiento de las vías
 - b. Para el arreglo, mantenimiento y construcción de escuelas, hospitales, centros de servicios, parques, escenarios deportivos, etc.
 - c. Para prestar mejores servicios públicos a la ciudadanía
 - d. Para que se los roben
 - e. Para pagar la burocracia
 - f. Para mejorar la seguridad de la gente
 - g. Otra, _____
 - h. No sabe / no recuerda
 -
-

Opciones de respuesta: NS/NR, se los roban, en burocracia 2001-2003

	2001	2003
Arreglo y mantenimiento de vías	49	
A y M de escuelas, hospitales, etc	42	
Prestar mejores servicios públicos...	18	
Para que se los roben	20	31
Para pagar burocracia	15	15
Para mejorar la seguridad de la gente	5	
NS/NR	25	14

Encuesta de cultura ciudadana, 2007

	2001	2003	2007
Arreglo y mantenimiento de vías	49		
A y M de escuelas, hospitales, etc	42		
Prestar mejores servicios públicos...	18		
Para que se los roben	20	31	26
Para pagar burocracia	15	15	26
Para mejorar la seguridad de la gente	5		
NS/NR	25	14	

¡52%!

¿Colorín colorado?

- ❑ Ciudadanos más convencidos de que hay que pagar...
 - ❑ Al mismo tiempo más convencidos de que se los roban.
 - ❑ Significativa reducción de los que dicen ignorar...
 - ❑ Incierta interpretación
-

Final de la novela

- ¿Cuál fue la conclusión de la consultoría?
 - ¿Se propuso continuar con el programa de cultura tributaria?
-



Conclusiones de la trama

-
- La investigación sobre cultura ciudadana como política pública es un campo minado
 - La consultoría es una magnífica fuente de datos para la investigación básica
-

-
- Es posible una investigación empírica rigurosa
 - Sus conclusiones rara vez son “blanco es, gallina lo pone”
 - Precaverse frente al entusiasmo
 - Bueno para gobernar, malo para entender
-