



Buenas prácticas para el desarrollo de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF)

JAUME BLASCO

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 3





Buenas prácticas para el desarrollo de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF)

JAUME BLASCO

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 3



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocietal.eu

Con la coordinación de:

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Con el apoyo de:

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

ISBN: 978-84-09-24621-2

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, noviembre de 2018



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Listado de acrónimos	7
Prólogo	9
1. Introducción: Buenas prácticas para el desarrollo de los Núcleos de apoyo Contable y Fiscal (NAF)	15
1.1. La organización del documento	18
1.2. Metodología	21
1.3. Los NAF, en números	22
2. La creación de las redes NAF	31
2.1. La creación de las redes NAF por países	32
Buena Práctica 1. El lanzamiento de la red NAF en Colombia	33
Buena Práctica 2. El NAF piloto de Chile en el Instituto de Educación Superior - AIEP	36
Buena Práctica 3. Reflotando la red NAF en México	39
2.2. Los límites del crecimiento	44
3. Los modelos de gestión de los NAF	47
Buena Práctica 4. El liderazgo facilitador en Brasil	48
3.1. Las funciones de los NAF	50
3.2. La coordinación interna de los NAF	53
Buena Práctica 5. Los NAF coordinados por alumnos en Bolivia	53
3.3. La coordinación territorial dentro de las administraciones tributarias	55
Buena Práctica 6. La estructura territorial y la distribución de funciones de gestión de los NAF en Brasil	58
3.4. Los documentos de apoyo a la gestión de los NAF	61
Buena Práctica 7. La guía general para la implementación y funcionamiento del NAF en Colombia	63
Buena Práctica 8. Los 14 anexos del lineamiento técnico de educación cívico-tributaria para NAF en Ecuador	68
Buena Práctica 9. El Kit de recursos en Colombia	71

Buena Práctica 10. Kit de apoyo y facilitación a la estructura territorial en Brasil	73
3.5. La gestión en red de los NAF.....	75
4. La capacitación de los alumnos participantes	77
4.1. La selección de los participantes.....	78
4.2. Duración de la capacitación	79
4.3. Contenidos de la capacitación.....	80
4.4. La capacitación sobre temas aduaneros.....	85
Buena Práctica 11. La capacitación y el asesoramiento sobre aduanas en los NAF de Perú	85
4.5. El tratamiento de la moral fiscal en la capacitación	88
4.6. El periodo de prácticas	90
4.7. La evaluación y habilitación de los alumnos.....	93
4.8. La capacitación desde el punto de vista de los alumnos participantes. .	97
4.9. El perfil de los docentes	99
4.10. El uso de la capacitación virtual.....	100
Buena Práctica 12. la capacitación virtual en Brasil.....	100
Buena Práctica 13. La plataforma digital de apoyo a la capacitación presencial en Bolivia	105
4.11. La formación continuada	107
4.12. La vinculación de la capacitación con el currículo	109
5. Los servicios ofrecidos en el NAF.....	111
5.1. El catálogo de servicios por países	112
Buena Práctica 14. Las estrategias nacionales en Brasil.....	114
5.2. La inclusión del asesoramiento en materia aduanera en el NAF	117
5.3. La oferta de servicios y el riesgo de competencia desleal	118
5.4. La resolución de dudas y el control de calidad del servicio	119
5.5. La duración del servicio	123
5.6. La continuidad y estabilidad del servicio	124
5.7. Los dilemas morales en la provisión del servicio	125
5.8. La función formativa durante la provisión del servicio	127
Buena Práctica 15. Experiencias integrales para el alumno en México ..	129
6. Estrategias de comunicación y captación de usuarios.....	131
6.1. Prácticas de comunicación externa y captación de usuarios	134
Buena Práctica 17. El NAF en el marco del postconflicto colombiano ...	136
Buena Práctica 18. la presentación de mejores prácticas para captar clientes en situaciones de baja afluencia de público en Brasil	140
Buena Práctica 19. El reto de atraer usuarios en los NAF en Costa Rica y la estrategia de co-ubicación.....	142

Buena Práctica 20. El horario de los NAF en Chile como estrategia de diferenciación.	146
6.2. Las experiencias de los estudiantes en la captación de usuarios.	148
7. Monitoreo y evaluación	151
7.1. Procedimientos para la generación de datos	153
7.2. Los sistemas de monitoreo	164
Buena Práctica 21. La síntesis de la información de seguimiento en Perú	166
7.3. La evaluación	170
7.4. Actividades cualitativas de seguimiento y evaluación	172
Buena Práctica 22. Sesiones de evaluación continuada a los estudiantes en Ecuador.	173
8. Conclusiones y recomendaciones.....	175
Anexo 1: preguntas orientadoras.....	191

Listado de acrónimos

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina
AIEP	Escuela de negocios del Instituto de Educación Superior de Chile
CEAACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DGT	Dirección General de Tributación de Costa Rica
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
NAF	Núcleo de apoyo contable y fiscal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RFB	Receita Federal de Brasil
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RIF	Régimen de Incorporación Fiscal
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SAT	Servicio de Administración Tributaria de México
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia
SII	Servicio de Impuestos Internos de Chile
SRI	Servicio de Rentas Internas de Ecuador
SINAES	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
UCE	Universidad Central de Ecuador
UCR	Universidad de Costa Rica
UNICSUL	Universidade Cruzeiro do Sul
UPEA	Universidad Pública del Alto
UTN	Universidad Técnica Nacional

Prólogo

Comprender que el pago de los impuestos constituye una parte esencial de nuestro papel como ciudadanos democráticos, y no una mera obligación dictada por el Estado, requiere de un profundo cambio cultural que no ha sido aun plenamente asumido por el conjunto de la sociedad.

A esa falta de compromiso fiscal por parte de ciertos contribuyentes se añaden problemas en el empleo de los recursos públicos recaudados, como la ausencia de transparencia en las instituciones encargadas de gestionarlos o, incluso, el uso inapropiado de dichos fondos. Este conjunto de factores limita la capacidad y el alcance de las políticas públicas para la cohesión social, constituyendo un círculo vicioso que es preciso superar.

América Latina pone de manifiesto la situación descrita. A pesar de los avances registrados en los últimos años, la presión fiscal promedio en la región (24,4% del PIB) sigue lejos de la media de la OCDE (31,2%)¹. A esto se añaden el fraude fiscal² y la corrupción³, problemas que erosionan los recursos disponibles para el desarrollo y generan desequilibrios en el contrato entre el Estado y los ciudadanos. El sistema tributario de los países de la zona muestra además un marcado carácter regresivo, con énfasis en los impuestos indirectos.

Los Estados latinoamericanos necesitan ser eficaces en la detección y corrección del fraude, teniendo en cuenta que el único mecanismo de actuación no puede ser el coercitivo, sino que es imprescindible mostrar una 'cara amable' al contribuyente y facilitarle, en la medida de lo posible, el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

1. BARREIX, A., CORRALES L.F., DÍAZ, S., GARCIMARTÍN, C. (2017). *Actualización de la presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Documento para discusión n° 548 Banco Interamericano de Desarrollo.

2. Las tasas de evasión en América Latina son altas en comparación con otras regiones del mundo y mayores en los impuestos sobre la renta que en los impuestos al valor agregado (con una tasa promedio de incumplimiento del 47,5% y el 27,8%, respectivamente). CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago: Naciones Unidas.

3. Conforme al Índice de Percepción de Corrupción de 2018 de Transparencia Internacional, con la excepción de Uruguay, Costa Rica y Chile, el resto de países de la región no alcanzan el aprobado. Los indicadores agregados de gobernabilidad en materia de control de la corrupción y de rendición de cuentas del Banco Mundial apuntan en esta misma dirección.

Las administraciones fiscales son conscientes de que se requiere la colaboración ciudadana y mucha pedagogía.

En este contexto, es importante considerar que el acceso a la información y a unos servicios públicos de calidad, fundamental en el perfeccionamiento de la democracia, aún encuentra barreras en Latinoamérica. Barreras que no se restringen a la cuestión económica, sino que también están vinculadas a dificultades sociales, culturales y educativas.

En el ámbito fiscal, dichas barreras son más acentuadas, especialmente en razón de la complejidad que es inherente a los sistemas tributarios. Sin embargo, la complejidad afecta de forma diferente a los distintos grupos sociales. Mientras que una parcela de la sociedad tiene acceso a la información y a la contratación de profesionales especializados, los menos favorecidos encuentran dificultades para costear los servicios de las oficinas contables o aclarar sus dudas a través de los canales oficiales de las Administraciones tributarias, lo que acaba por generar una desigualdad real en la obtención de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes fiscales.

La educación fiscal y el sentido de pertenencia

En el proceso de transformación cultural al que hacíamos alusión al inicio cumplen una función clave las estrategias de educación fiscal, que ayudan al ciudadano a comprender cómo funciona el Estado y la relevancia de los impuestos y el gasto público para el bienestar colectivo. En síntesis, el Estado tiene el deber de proteger nuestros derechos, pero estos derechos cuestan dinero y para garantizarlos hacen falta recursos.

Se trata, por tanto, de promover una ciudadanía solidaria y participativa, consciente de su deber de tributar, pero también de su derecho a que los impuestos sean utilizados de manera eficaz. Resulta imprescindible que los tributos sean vistos como un elemento para el desarrollo colectivo, la justicia social y la redistribución de la riqueza, no solo como una obligación.

Esta tarea implica un cambio cultural enorme, que debe comenzar dentro de las propias administraciones tributarias y que requiere de alianzas estratégicas con el sistema educativo y con otros actores de la sociedad, de manera que la transformación social tenga el impacto y la sostenibilidad deseados, así como un adecuado enfoque pedagógico.

Como destaca la OCDE, estamos ante una 'nueva era', en la cual la educación fiscal desempeña un papel importante en las políticas de desarrollo, actuando como herramienta transformadora de la cultura fiscal de los actuales y futuros contribuyentes⁴.

4. OECD/FIIAPP (2015). *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, París.

La universidad como puente entre la administración y la ciudadanía

La universidad es un espacio privilegiado para la educación fiscal. En este sentido, los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal, conocidos como NAF, constituyen un puente entre la Administración tributaria y los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos.

Los NAF son puntos de información en los cuales estudiantes de carreras de ciencias contables y empresariales, capacitados por la administración tributaria, proporcionan asistencia contable y fiscal gratuita a personas de baja renta y microempresarios, al tiempo que ellos mismos mejoran sus capacidades profesionales y sus actitudes éticas, sirviendo de eslabón entre dos mundos todavía distantes.

Estos jóvenes se incorporarán a un mercado laboral que exige cada vez más conocimientos prácticos, y en el que, con frecuencia, se premia la elusión y la evasión de impuestos, lo que hace especialmente importantes su educación fiscal y su formación en valores.

La universidad debe contribuir a solucionar los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto. Con ese objetivo es necesario formar ciudadanos socialmente responsables, que se comprometan con los retos de un mundo global. Hay que educar para la conciencia social, explorar la realidad desarrollando experiencias concretas de servicio a la comunidad. Los NAF son una de esas experiencias.

La iniciativa supone ventajas claras para todos los participantes. La comunidad se beneficia de la ayuda para resolver cuestiones tributarias básicas, mientras que la Administración fiscal cumple su papel de formación cívica y proporciona apoyo a los más desfavorecidos. La universidad, por su parte, fortalece sus lazos con la comunidad y dota a sus alumnos de un conocimiento actualizado en materia fiscal y de ética profesional, sin coste alguno, reforzando asimismo sus iniciativas de extensión universitaria y responsabilidad social.

Los ciudadanos que acuden a los NAF encuentran un entorno amigable, donde los estudiantes les dedican tiempo, les hablan en un lenguaje cercano, escuchan sus problemas y les enseñan a utilizar las herramientas informáticas. Al ser la gestión de sus empresas principalmente familiar, en muchos casos carecen de control contable, lo que limita la efectividad de los negocios. Otros van al NAF porque no tienen medios para contratar a un asesor fiscal, desconocen el tema de los impuestos o bien sienten temor ante el fisco.

El rol de EUROsociAL en el proceso de difusión y optimización de los NAF

Los NAF fueron diseñados en origen por la Receita Federal de Brasil, país donde funcionan en más de 300 universidades. Desde 2014, EUROsociAL ha impulsado, de la mano

de la institución brasileña, su avance en la región a través del intercambio de experiencias entre pares de administraciones tributarias y universidades de diferentes países. Las herramientas han sido diversas⁵: talleres, asesorías especializadas, guías y manuales. Todas las actuaciones han estado presididas por un diálogo participativo con los docentes, los responsables universitarios y los estudiantes, con objeto de socializar la idea y consensuar los pasos a seguir para su adaptación nacional por parte de los propios actores involucrados.

Gracias al impulso de EUROsociAL, los NAF ya están presentes en más de 200 universidades de otros 8 países de América Latina: Argentina, Chile, Perú, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Ecuador y México. Solo en 2017 participaron más de 6.000 estudiantes en la iniciativa, los cuales atendieron a más de 70.000 ciudadanos y ciudadanas.

Brasil ha liderado este proceso. Sin embargo, a medida que otros países han avanzado en la creación de los NAF, han ido aportando sus modelos de capacitación y de convenio, así como las experiencias directas de funcionarios, docentes y estudiantes, o la utilización de las nuevas tecnologías.

La experiencia NAF se ha construido en el seno de América Latina, lo que demuestra el potencial de la cooperación Sur - Sur o triangular. No estamos ante un modelo estándar, sino que cada país, cada universidad y cada administración tributaria lo adaptan a su realidad, ofreciendo los servicios que consideran oportunos.

La iniciativa ha recibido diferentes distinciones. Así, en 2016 el Departamento Nacional de Planeación – DNP de Colombia otorgó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN uno de los galardones a la “Innovación en Buenas Prácticas de Servicio al Ciudadano” por su trabajo con los NAF. Ese mismo año, el NAF de la Universidad Estatal de Paraíba logró el Premio Nacional de Educación Fiscal de Brasil. En 2018, los NAF de Perú fueron reconocidos como buena práctica en gestión pública por la ONG “Ciudadanos al Día” como ejemplo de eficiencia, compromiso y servicio ciudadano.

5. Las actividades de intercambio de experiencias sobre los NAF promovidas por EUROsociAL han sido las siguientes: 1) Asesoría especializada de Brasil para la creación de los NAF, La Antigua (Guatemala), agosto, 2013 con participación de Brasil, Costa Rica, El Salvador y Guatemala; 2) Taller internacional para la creación de los NAF, Lima (Perú), abril, 2014, con participación de Ecuador, Brasil, Honduras, México, Chile, Perú y Paraguay; 3) Asesoría especializada de Brasil y Costa Rica para la creación de los NAF, Quito (Ecuador), octubre, 2014 con participación de Bolivia, Ecuador, Costa Rica y Brasil; 4) Taller para la definición de la evaluación de los NAF de México y Brasil, Madrid (España), marzo, 2015, con participación de España, Brasil y México; 5) Asesoría especializada para el diseño de una evaluación de los NAF en México, México D.F. (México), abril, 2015, con participación de Bolivia, Brasil, México y España; 6) Asesoría especializada de Brasil para impulsar la creación de NAF, La Paz (Bolivia), noviembre, 2015, con participación de Bolivia y Brasil; 7) Taller internacional sobre mejores experiencias NAF, Buenos Aires (Argentina), julio 2017, con participación de Ecuador, Bolivia, Brasil, Perú Colombia, Argentina y México; 8) Taller para la promoción de los NAF en zonas afectadas por el conflicto armado colombiano, Florencia (Colombia), noviembre, 2017, con participación de Brasil y de Colombia; 9) Taller sobre experiencias exitosas de los NAF, Lima (Perú), diciembre, 2017, con participación de Perú, Argentina y España.

Asimismo, la experiencia de los NAF fue incluida como una de las experiencias innovadoras de la publicación de la OCDE “Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía. Guía sobre educación tributaria en el mundo” (2015).

La gestión del conocimiento ha generado diferentes productos que enriquecen el proceso, como la guía práctica para la implantación de los NAF o la guía de buenas prácticas que se recoge en las páginas siguientes.

La creación de una red de NAF en 2014 (<http://rednaf.educacionfiscal.org/>) como eslabón para compartir experiencias, sistematizar y difundir conocimiento ha supuesto una herramienta esencial para conectar a profesionales, estudiantes y docentes.

La presente publicación muestra los resultados de este proceso con el objetivo de optimizar los NAF existentes y aplicar los aprendizajes a los de nueva creación. Es una iniciativa joven, que debe crecer en su rol de promoción de la educación fiscal como pilar fundamental en la construcción de sociedades más justas y equitativas. Este es solo el principio.

Borja Díaz Rivillas

*Técnico Sénior en Gobernanza Democrática del Programa de la Unión Europea
EUROSociAL + en la FIAPP*

Antonio Henrique Lindemberg Baltazar

Coordinador General de Atención al Contribuyente en la Receita Federal de Brasil

1. Introducción: Buenas prácticas para el desarrollo de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF)

Los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF) son un servicio de orientación y asesoramiento fiscal gratuito, especialmente dirigido a ciudadanos de baja renta, prestado por alumnos universitarios voluntarios de titulaciones relacionadas con la contaduría y la fiscalidad, a los que previamente se ha capacitado para el ejercicio de esta función. Los NAF resultan de los acuerdos de colaboración entre las administraciones tributarias y las universidades, y proveen el servicio, generalmente, en un local de la propia universidad.

Los NAF persiguen múltiples objetivos para los diversos actores participantes: para los ciudadanos de baja renta, constituye una oportunidad para conocer sus obligaciones y derechos fiscales, así como la manera para hacerlos efectivos, lo que a menudo constituye un reto tanto por la propia complejidad del sistema tributario, como por las dificultades de manejarse con las aplicaciones informáticas. A través de un asesoramiento sin prisas, en un entorno amigable y en un lenguaje comprensible, los estudiantes que prestan servicio en el NAF tratan de que el ciudadano pueda comprender el qué, el porqué, el para qué y el cómo de la tributación. A su vez, para los alumnos participantes, el NAF es una oportunidad para mejorar los conocimientos técnicos contables y tributarios y las habilidades sociales por la vía de una experiencia práctica.

Para las instituciones de educación superior, el programa NAF permite proveer una formación práctica que mejora las competencias de sus alumnos en el ámbito de la contaduría y la tributación, y, al mismo tiempo, promocionarse en su entorno con un servicio gratuito de naturaleza social, lo que en ocasiones es también un requisito o un mérito en el proceso de acreditación universitaria.

Finalmente, para la administración tributaria, es una forma de incrementar el conocimiento de los ciudadanos sobre sus obligaciones fiscales, reducir los costes de tributar, y fomentar la moral fiscal, entendida como la motivación intrínseca de los ciudadanos a pagar impuestos. Todo ello conduce a una mayor legitimidad del sistema tributario y a un incremento de la base fiscal, especialmente cuando el NAF sirve para formalizar pequeñas actividades económicas. Igualmente, la administración tributaria es también beneficiaria de la mejora en la competencia profesional y la

propia moral fiscal de los futuros contadores y demás futuros profesionales que participan en los NAF.

En síntesis, los NAF destacan por ser un juego de suma positiva, en el que todos los actores (ciudadanos, estudiantes, universidades y administración tributaria) obtienen un beneficio de su colaboración en el programa, y ninguno de ellos tiene la opción de obtener un mayor beneficio en detrimento del de otros. Por otra parte, los costes y riesgos de participación son bajos, por lo que no extraño que el programa haya experimentado un rápido proceso de difusión, entre países y dentro de cada país, desde su concepción en Brasil en el año 2011 y su posterior promoción por parte de EUROsociAL.

Un segundo elemento distintivo de los NAF es su elevada variabilidad, no solamente entre países, sino también entre las diversas universidades que participan en cada país. Esta variabilidad resulta de la adecuación del programa a los diversos recursos disponibles y contextos en los que opera cada NAF. La facilidad de acceso de los ciudadanos a la universidad, la disponibilidad de profesores especialistas para coordinar el NAF, la competencia de una oficina de atención tributaria próxima, la capacidad de la administración tributaria para liderar el programa, entre muchos otros aspectos, determinan la fórmula adaptativa que el NAF adopta en cada país y ciudad.

Entre los aspectos que cada país (y, en ocasiones, cada NAF) resuelve de forma diversa se encuentra la selección de los alumnos participantes; el tipo de capacitación (los contenidos, duración, el formato —presencial o virtual— y los capacitadores —que suelen ser funcionarios de la administración tributaria, pero pueden ser también docentes universitarios); la existencia y características de un periodo de prácticas —que suelen realizarse en una oficina de atención al contribuyente de la administración tributaria—; la administración de un examen final que acredite la capacidad del estudiante para prestar servicio en el NAF; el tipo de servicios de asesoramiento que provee el NAF a los ciudadanos —el tipo de trámite e impuestos para los que se ofrece asesoramiento—; los horarios y continuidad del servicio, incluyendo la duración de la participación por parte de cada estudiante; la supervisión y resolución de las dudas que puedan sobrevenir al estudiante en el transcurso del servicio; la estrategia de comunicación para dar a conocer el NAF en la comunidad —que puede incluir desde actividades de comunicación clásicas, como cartelera y folletos, a actividades de “outreach” para llegar a la población objetivo, como la provisión del servicio en mercados y ferias, la realización de visitas presenciales a los comercios, o la realización de charlas a gremios o asociaciones—; las actividades de formación continuada a los estudiantes una vez han iniciado el servicio; y la vinculación de la capacitación y el servicio en el NAF con el currículo universitario —ya sea como asignatura, prácticas profesionales o curso de extensión universitaria— (Gráfico 1.1).

Por otra parte, en el nivel nacional, las redes de NAF difieren en el sistema de acceso de las universidades al programa, el sistema de coordinación entre universidades y

administración tributaria para la gestión de los NAF, la coordinación interna de las administraciones tributarias con relación al programa NAF entre los diversos niveles organizativos que la componen —de la gerencia nacional a las oficinas de atención al contribuyente, pasando por las administraciones territoriales—; las actividades de monitoreo y evaluación de la actividad de los NAF; el grado de flexibilidad adaptativa permitida a las universidades en la formulación y gestión de su propio NAF; así como la realización de actividades en red entre alumnos, docentes y gestores de los diversos NAF para compartir experiencias y fomentar un aprendizaje entre iguales.

Gráfico 1.1. Factores de variabilidad en los NAF



El objetivo de este informe es, precisamente, describir esta variabilidad e identificar buenas prácticas que puedan inspirar a otros NAF: fórmulas que sirvan para adaptarse a una determinada necesidad o contexto, ideas ingeniosas para intentar resolver problemas que pueden ser comunes a otros NAF (por ejemplo, la baja afluencia inicial de usuarios o la ausencia de profesores que puedan adoptar la función de coordinadores-supervisores del NAF) y, en cualquier caso, no se trata de describir factores contextuales que puedan facilitar el éxito (como una coordinadora académica motivada, o un entorno con abundante actividad económica informal), sino prácticas que puedan ser adoptadas por cualquier NAF o país participantes.

El documento pretende servir a todos los países con una red de NAF y, muy especialmente, a aquellos que se encuentran en una etapa inicial que requiere la adopción de múltiples decisiones sobre el diseño y la implementación de los NAF.

1.1. La organización del documento

El documento se estructura en nueve capítulos. El **capítulo 2** trata sobre **el proceso de creación de las redes NAF** en cada país, desde el momento en el que se tiene conocimiento y se toma la decisión de adoptar el programa NAF, hasta que un primer grupo de núcleos se encuentra en funcionamiento y proveyendo servicios a los contribuyentes, las administraciones tributarias afrontan el reto de organizar el programa de cero e instituir todos sus componentes y procedimientos. ¿Por cuántas instituciones de educación superior empezar? ¿por qué tipo de institución de educación superior? ¿Cómo convencerlas? ¿Qué funciones debe asumir la administración tributaria y quién debe asumirlas dentro de su estructura? ¿Se debe especificar el programa con detalle antes de empezar o es preferible ensayar en unas pocas universidades, y sobre la base de las primeras experiencias y aprendizajes concretar luego los procedimientos? ¿Qué grado de flexibilidad se deja a las universidades para acomodar la gran diversidad de recursos y contextos con los que operan?

El **capítulo 3** trata sobre los **modelos de gestión de los NAF**. Una vez que los NAF superan la fase inicial y se genera una red de núcleos mínimamente compleja, la adopción de un modelo de gestión deviene ineludible. Aunque la elección de un determinado modelo no siempre es consciente, los diversos países con redes de NAF consolidadas utilizan fórmulas de gestión bien diferenciadas: desde modelos gerenciales en el que la administración tributaria asume la dirección del proyecto y que parten de un formato de NAF muy estandarizado, a modelos de liderazgo relacional, que acomodan la autonomía universitaria en la gestión del NAF y facilitan la adaptación a las particularidades locales. En este segundo caso, el seguimiento informal, el acompañamiento y la comunicación interna devienen los instrumentos principales de la administración tributaria para un liderazgo suave, en el que se asume que la responsabilidad principal sobre los NAF recae en las propias universidades.

El **capítulo 4** trata sobre la **capacitación de los alumnos** participantes. Se trata de una función muy relevante en el funcionamiento de los NAF, ya que constituye un componente clave en el aprendizaje del alumno, como complemento a la experiencia del servicio en el NAF, y es una condición necesaria para que los alumnos adquieran un conocimiento adecuado de los trámites y servicios tributarios sobre los que van a prestar asesoramiento. La capacitación es una de las funciones del NAF en las que más directamente se involucran las administraciones tributarias: en casi todos los países se hacen cargo del diseño del programa de formación, y en una mayoría asumen directamente la docencia a través de sus funcionarios especialistas. Para la promoción del NAF ante la población objetivo, la capacitación de los alumnos por parte de la administración tributaria es un marchamo de calidad. Para los estudiantes, es un elemento que distingue la capacitación del NAF respecto las materias tributarias de la carrera y que más atractivo les resulta.

Sin embargo, la implicación en la capacitación genera un reto organizativo para las administraciones tributarias, ya que requiere implicar activamente toda la estructura territorial de la administración tributaria, y por otra parte comporta también gestionar un recurso escaso, dado que los técnicos tienen que compatibilizar la capacitación con sus funciones principales. Por ello, algunos países han desarrollado sistemas de capacitación virtual que resuelven este cuello de botella. Los diversos países muestran una gran variabilidad en las formas de estructurar la capacitación, tanto en el procedimiento de convocatoria y selección de participantes, la duración y contenidos de la capacitación, el grado de flexibilidad en la adaptación de los contenidos ofrecidos a las universidades, el tratamiento de la moral fiscal en la formación, la existencia y formato de un periodo de prácticas en las oficinas de atención al contribuyente de la administración tributaria previo al servicio en el NAF, la evaluación y habilitación de los alumnos para prestar servicio en el NAF, la distribución de responsabilidades en la docencia entre los profesores universitarios y los formadores de la administración tributaria, y el uso de plataformas de formación virtual.

El **capítulo 5** trata sobre los **servicios ofrecidos** en los NAF. El portafolio de servicios que ofrece cada NAF se suele determinar mediante la elección, por parte de la universidad, de un conjunto de servicios entre el catálogo previamente configurado por la administración tributaria que, obviamente, se deben corresponder con los contenidos de la capacitación previamente impartida a los estudiantes.

Los servicios más usados de los NAF, de forma transversal en todos los países, son la orientación general en el uso de los servicios en línea de las administraciones tributarias, el acompañamiento y la orientación en los tramites de formalización e inicio de actividades económicas, la orientación en los tramites de facturación, y el asesoramiento para el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido o impuesto sobre el consumo. Igualmente, diversos países han visto en el NAF un instrumento útil para la formalización de micro emprendedores y pequeñas actividades económicas, en el marco de las estrategias de formalización que las administraciones tributarias están promoviendo, y que incluyen la simplificación de los tributos y la oferta de condiciones especiales para la contribución a la seguridad social. En este sentido, la mayor proximidad física del NAF, la conveniencia de los horarios, el hecho de que los estudiantes no cohiban tanto a los ciudadanos como los funcionarios de la administración tributaria, así como su mayor capacidad para explicar y traducir a un lenguaje inteligible los incentivos y ventajas de la formalización, hacen del NAF un instrumento idóneo para la promoción de la formalización. En algunos países, además, el asesoramiento en materia fiscal se complementa con otros servicios de tipo contable, legal, o de marketing, en el marco de una oferta de apoyo integral al micro emprendedor.

Finalmente, una preocupación compartida por las administraciones tributarias de los distintos países es el control de la calidad del asesoramiento prestado por los NAF,

dado que se atiende a población vulnerable con escasos conocimientos tributarios. Por este motivo, todos los países, además de capacitar a los alumnos y, generalmente, exigirles la superación de un examen, cuentan con sistemas o protocolos mediante los cuales los estudiantes pueden consultar dudas técnicas con sus docentes o con personal especializado de la administración tributaria cuando no están seguros sobre cómo resolver una determinada demanda de atención.

El **capítulo 6** cubre las **estrategias de comunicación y captación de usuarios**. La puesta en marcha de un NAF responde, entre otros motivos, a la identificación de una necesidad no atendida de asesoramiento contable y fiscal de los ciudadanos de baja renta, especialmente en un contexto de digitalización de los procedimientos tributarios. Sin embargo, la existencia de una necesidad no implica que ésta se traduzca, necesariamente, en demanda de un nuevo servicio creado para satisfacerla. De hecho, existen múltiples motivos por los que, aun existiendo una necesidad objetiva, puede resultar difícil generar la demanda. El más obvio es el desconocimiento del nuevo servicio: no se puede demandar un servicio que no se sabe que existe, y el NAF no deja de ser una forma de asistencia “extraña”, en el sentido que el ciudadano no espera encontrar este tipo de servicio en una universidad, e incluso una vez conocido el servicio, puede no acabar de comprender los atributos básicos del NAF: el tipo de servicios que se prestan, quien los presta, y que se trata de un servicio gratuito. Igualmente, pueden existir otras trabas a la demanda: por ejemplo, la desconfianza en la competencia técnica de los estudiantes del NAF o la preferencia por el asesoramiento “oficial” prestado por la administración tributaria, una ubicación poco accesible, horarios poco convenientes, o un servicio inestable y discontinuo.

Por todo ello, las dificultades para atraer “clientes” al NAF son muy habituales en la fase inicial de todos los países participantes, e incluso cuando la red está ya consolidada, continúa siendo un reto inducir la demanda cada vez que se crea un NAF en una nueva localidad. Esto suele ser motivo de preocupación, puesto que una baja demanda socaba las dos principales funciones del NAF: ni los ciudadanos ven mejorados su conocimiento y habilidad para dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales, ni los estudiantes pueden consolidar sus aprendizajes, ya que no tienen la oportunidad de practicar.

Para hacer frente a este reto, las estrategias de comunicación y promoción en las redes NAF acostumbran a ser “de abajo a arriba”, ya que las funciones de comunicación externa y de captación de usuarios para generar una “cartera de clientes” suelen ser responsabilidad de las universidades, dado que conocen mejor el contexto en el que operan y pueden desarrollar actuaciones adecuadas a su entorno y adaptadas a los recursos y condicionantes con los que cuentan. Las principales estrategias seguidas para inducir la demanda consisten en actividades propiamente de comunicación y promoción externa, estrategias de ubicación del NAF, que pueden incluir el desplazamiento de los estudiantes a los lugares que frecuentan las personas de baja renta y las pequeñas actividades económicas, como ferias, mercados o dependencias municipales para

realizar las atenciones *in situ*; y los acuerdos con actores públicos, privados o del tercer sector para que deriven usuarios o el NAF se desplace para atenderlos.

El **capítulo 7** trata sobre las funciones de **monitoreo y evaluación** de las redes NAF. El reto es conseguir disponer de información organizada, relevante y accesible sobre el funcionamiento del programa que permita liderarlo y gestionarlo sobre la base de evidencias, y rendir cuentas sobre los resultados obtenidos. Esta necesidad, propia de cualquier política pública compleja, es especialmente relevante por cuanto la implementación de los NAF suele ser descentralizada, con la participación de diversos actores: desde las unidades descentralizadas de las administraciones tributarias a las universidades y los alumnos participantes. En este contexto, contar con información de calidad y fácilmente accesible que describa qué está sucediendo resulta indispensable para que los equipos de coordinación nacional del NAF puedan gestionar el programa.

Los sistemas de información y las prácticas de monitoreo se hallan en un estadio incipiente en la mayoría de los países, ya que desarrollar un sistema de información requiere haber estabilizado y estandarizado los procedimientos de funcionamiento del programa, algo más propio de la fase de maduración de las redes de NAF. En las fases iniciales, en las que es habitual la innovación y el ensayo de fórmulas adaptadas a las necesidades de cada universidad, la generación de conocimiento suele ser cualitativa y relativamente informal. A medida que la red NAF se consolida, este tipo de información resulta insuficiente, por lo que, en la actualidad, son diversos los países que mencionan la estandarización de procedimientos y la adopción de un sistema de información para el monitoreo y evaluación del programa entre los retos estratégicos a corto plazo.

El reto de sistematizar el monitoreo y evaluación incluye tres componentes: la generación de datos con los que poder realizar estas actividades analíticas; las actividades de monitoreo, que consisten en el seguimiento temporal de una serie de indicadores para los que existe información en registros administrativos; y la evaluación, que consiste en ejercicios más intensivos de análisis para intentar responder preguntas relevantes para la estrategia de los NAF.

Finalmente, el **capítulo 8** resume las **recomendaciones** para las nuevas iniciativas de red NAF y para optimizar las ya existentes.

1.2. Metodología

Para la elaboración de este documento, entre julio y noviembre de 2017 se realizaron entrevistas virtuales con los gestores del programa NAF en las administraciones tributarias y con coordinadores NAF de instituciones de educación superior en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú, quienes a su vez

facilitaros los lineamientos, memorias y estadísticas de seguimiento del servicio, entre otros documentos descriptivos del programa.

En ese mismo periodo se realizaron cuatro grupos de discusión virtuales con estudiantes participantes en el NAF de Argentina (Universidad del Chaco Austral), Bolivia (diversas universidades), Ecuador (Universidad Central de Ecuador) y México (Instituto Tecnológico de Monterrey).

Finalmente, se realizaron encuentros presenciales con los equipos de Argentina, Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y México en los encuentros celebrados en Buenos Aires en julio de 2017 y en Lima, en diciembre del mismo año.

Agradecemos muy especialmente la colaboración de Andrea Vilardebó, Karina Mangiaterra y Carol Zanini de la Administración Federal de Ingresos Públicos en Argentina (AFIP); Karla Salas del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y Adriana Guerra del Instituto Tecnológico de Monterrey en México; Jorge Guzmán del Servicio de Impuestos Internos en Chile (SII); Adriana Solano, Erika Armenta y Hernando Vásquez de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en Colombia (DIAN); Paola Vinueza del Servicio de Rentas Internas (SRI) y Paulina Calvache de la Universidad Central en Ecuador; Marcela Orellana, Ruth Baspineiro y Jorge Luís Johns de la Gerencia del Servicio al Contribuyente y Cultura Tributaria del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) en Bolivia; Ana Paula Sacchi y Antonio Lindemberg de la Receita Federal en Brasil; Daniela Chacón de la Dirección General de Tributación (DGT) del Ministerio de Hacienda en Costa Rica; y Cecilia Matsuno, Roberto Serrano, Rubén Esquivés y Bruno Segovia en la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria de Perú (SUNAT).

1.3. Los NAF, en números

A lo largo de 2017 ha habido **441 NAF activos** (es decir, han realizado al menos un asesoramiento) en los 9 países que han participado en este estudio. Estos NAF representan un subconjunto de los **476 NAF con convenio vigente** con sus respectivas administraciones tributarias. La discrepancia entre las dos cifras se debe a México, donde la red NAF se encuentra en fase de reestructuración y el SAT presume que algunos núcleos un convenio de colaboración vigente se encuentran inactivos. Del conjunto de NAF activos, más de la mitad se encuentran en Brasil (el 63,0%), seguido por Colombia (11,1%) y México (9,5%).

En este mismo periodo se registraron **70.470 asesoramientos** prestados por **6.544 alumnos** participantes. Es posible que esta cifra sea una subestimación del número real de asistencias tributarias prestadas, puesto que en diversos países existe la percepción que los NAF no reportan todas las atenciones realizadas (ver el capítulo 7). Además, hay 17 NAF en Colombia que iniciaron sus actividades en 2017 y no reportan

aun actividades y, en México, el registro contiene solamente la actividad de los últimos 5 meses del año 2017. Asumiendo que el número de atenciones prestadas por los nuevos NAF de Colombia que no reportan aun datos se corresponda con la mediana de los NAF que sí los reportan, y que en México se realizaran las mismas actividades en los primeros 7 meses del año que en los últimos 5, las atenciones prestadas en 2017 estarían en el orden de las 83.700.

Cabe destacar la alta variabilidad en el número de atenciones entre países, lo que probablemente responde tanto a diferencias en el tipo de servicio prestado, como en los criterios para registrar las atenciones y la tendencia de los diversos países a reportar menos atenciones de las realmente prestadas. Así, Ecuador, que cuenta con el 4,1% de todos los NAF activos, concentra casi el 42,9% de las atenciones registradas. Asimismo, la universidad con mayor actividad (también en Ecuador) registró 6.105 atenciones en 2017, lo que equivale a más del 40% de la estimación para el conjunto los 278 NAF de Brasil (13.957). En el rango bajo, destacan diversos NAF con una sola atención a lo largo del año, lo que no solamente se explica por la tendencia a reportar menos actividad de la real, sino también porque, en los países en los que la red NAF sigue creciendo, algunos NAF se incorporaron en diciembre, sin tiempo apenas para realizar actividades a lo largo de 2017.

Finalmente, el número de atenciones realizadas por alumno, que resulta relevante para que un alumno pueda adquirir experiencia suficiente que revierta positivamente en su propio aprendizaje y en la calidad del servicio prestado en el NAF, se mueve en un rango de menos de una en Chile, 1,3 en Argentina y 2,0 en Perú; alrededor de 5,0 en Brasil y Costa Rica; hasta 22,3 en Ecuador, 30,6 en Colombia y 36,8 en México.



NAF de la Universidad de Costa Rica (UCR) en San José.

Tabla 1.1. Estadística de atenciones y alumnos 2017

País	NAF con convenio	NAF activos *	NAF que reportan	Alumnos	Atenciones pres-tadas**	Atenciones/alumno	Atenciones/NAF reporta	Alumnos/NAF reporta	Rango de atenciones por NAF		Rango de alumnos por NAF	
									Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Argentina	14	14	14	355	473	1,3	33,8	25,4	6	97	6	85
Bolivia	14	14	14	431	6.234	14,5	445,3	30,8	9	1.368	6	69
Brasil	278	278	96	2.784	13.957	5,0	50,2	10,0	1	1.269	ND	ND
Colombia	49	49	32	340	10.398	30,6	324,9	10,6	1	1.979	1	29
Costa Rica	3	3	3	88	469	5,3	156,3	29,3	70	278	18	49
Chile	12	12	12	248	190	0,8	15,8	20,7	ND	ND	ND	ND
Ecuador	25	18	18	1.358	30.242	22,3	1680,1	75,4	29	6.105	5	263
México	70	42	42	190	6.990	36,8	166,4	4,5	1	1.140	ND	ND
Perú	11	11	11	750	1.517	2,0	137,9	68,2	6	352	ND	ND
Total	476	441	242	6.544	70.470	10,8	291,2	27,0	1	6.105	5	263

* Se considera que un NAF está activo si, además de tener un convenio vigente, la administración tributaria tiene constancia que se encuentra en funcionamiento. Generalmente, los NAF activos se corresponden con los NAF que reportan actividades en los sistemas de monitorización. Sin embargo, existen dos países en los que algunos NAF que no reportan actividad se encuentran activos. Se trata de 17 NAF de Colombia, la mayor parte de los cuales iniciaron actividades en el propio 2017 y no habían empezado aun a registrarlas (por lo que no se han contabilizado sus atenciones), así como de la mayor parte de los NAF de Brasil. En Brasil, sin embargo, el número de atenciones y de alumnos que aparece en la tabla es una estimación del conjunto de NAF activos realizada por la gerencia nacional del programa NAF en la Receita Federal, sobre la base de los reportes de las delegaciones territoriales.

** Algunos países distinguen el número de atenciones del de usuarios diferentes atendidos. En la tabla se reportan las atenciones realizadas, aunque sean a un número inferior de usuarios únicos.

Observaciones:

Chile: El número de atenciones y participantes para el grupo INACAP, con 11 NAF, no se reporta desagregado; Ecuador: una de las universidades (UTPL Loja) no reporta el número de alumnos participantes por asuntos de índole administrativo; México: atenciones registradas entre 14 de agosto y 31 de diciembre de 2017, solamente.



Entrevista a Clovis B. Peres

Graduado en Física, Contabilidad, Negocios y Derecho. Maestría y doctorado en física. Auditor tributario en la Receita Federal do Brasil, donde dirige la División de Contabilidad Digital. Miembro de Churchill College, Cambridge University.

Ud. tuvo un rol preminente en la creación de los NAF, ¿podría explicarme cómo surgió la idea de los NAF en Brasil?

Lo cierto es que una idea compleja y flexible como el NAF no tiene un único punto de partida. La historia que siempre cuento es que la idea surgió de una situación en la que me encontré, alrededor de 2008 o 2009. En aquel momento ocupaba un puesto en la Administración Tributaria de Brasil desde el que trataba a menudo con los más desfavorecidos, que, entre otros muchos problemas, suelen tener dificultades para manejar ciertos tipos de documentos que se utilizan para tributar.

Investigué cómo se abordaba este problema en los Estados Unidos, y descubrí que tenían un programa llamado “Low Income Taxpayer Clinics” (clínicas para contribuyentes de bajos ingresos) por el que diversas ONGs recibían dinero del gobierno federal para ayudar a las personas que no podían leer en inglés, que tenían dificultades con el lenguaje legal, que no tenían medios para pagar a un asesor, etc. Pensé que nosotros no teníamos los recursos para implementar un programa similar aquí en Brasil, pero que, en cambio, teníamos una experiencia muy sólida en las clínicas legales de las universidades que ayudan a la población con menos recursos, así que ¿por qué no hacer algo parecido con las carreras de contabilidad?

Luego pensé que, tal vez, en lugar de que la Receita Federal de Brasil (RFB) pagara, podría actuar como un socio de apoyo a las universidades para proporcionar este tipo de asistencia. Y esa es la idea que dio pie a la creación de los NAF en las universidades. Durante tres o cuatro años, comencé a hablar con las universidades, para reunir conocimiento sobre cuál sería la mejor manera de hacerlo. Y finalmente, establecimos un modelo y escribimos una monografía en la Receita Federal, por la que recibimos un premio, y con ese modelo ya comenzamos 2 o 3 NAF, en 2011, en ciertas universidades en el sur de Brasil. Al año siguiente, se desarrollaron aproximadamente 30 NAF más. Entonces la iniciativa cobró impulso y la trasladamos a la RFB. Más tarde, ya con Antonio Lindemberg, la RFB se puso en contacto con EUROsociAL, que había descubierto la idea y la quería promocionar en otros países, y el programa se internacionalizó. El resto de la historia ya la sabes. En resumen, se trataba de construir un puente entre la gente pobre y la Administración Tributaria, y ese puente fueron los estudiantes de contabilidad, que son los futuros contadores.

Ahora que los NAF se han ido desarrollando en diversos países, deben afrontar el reto de la evaluación. Pero como suele suceder con cualquier política pública compleja, no siempre es fácil concretar una idea de impacto o de éxito contra la que se debe evaluar ¿Cuál es su opinión? ¿A que le deberíamos llamar éxito?

Yo llamaría éxito, precisamente, a lo que está sucediendo con las NAF. Es decir, al hecho que cada vez más personas usan este instrumento para garantizar sus derechos y para fomentar su educación. Aunque es cierto que la idea de éxito para proyectos sociales como este es difícil de reducir a una única métrica, a un solo número, yo diría que la mejor medida es el impacto positivo que causa en la vida de muchas personas, ya sean los ciudadanos más desfavorecidos que las usan, los estudiantes que participan, o los funcionarios de la administración tributaria. Este impacto, que vemos que ocurre, esa es la principal medida del éxito.

Ha mencionado a los funcionarios de la administración tributaria, ¿en qué sentido cree Ud. que el NAF tiene un impacto sobre ellos?

De muchas maneras, pero la más importante es que les conecta con la realidad de su país. Es muy fácil para un funcionario desconectarse de la realidad de la gente, de aquellos a los que debemos servir. El concepto es la ciudadanía, cuya esencia es la relación entre conciudadanos. En los NAF, los funcionarios deben comprender y ayudar a los estudiantes para que, a su vez, puedan comprender y ayudar a los ciudadanos.

Una preocupación común en muchos países es la posibilidad que estudiantes que no están graduados puedan ofrecer un asesoramiento de suficiente calidad, tanto por las graves consecuencias que puede tener para los usuarios, como porque los NAF están asociados a la imagen de la administración tributaria, que podría ser culpada en caso de un consejo equivocado. ¿Qué piensa sobre esta cuestión?

La cuestión principal es que los estudiantes no deberían prestar el servicio solos, al igual que en cualquier otra clínica universitaria, ya sea legal o médica. La idea es que se están formando, pero que no son totalmente independientes para proporcionar asesoramiento. Por lo tanto, deben asesorar bajo la supervisión y con la ayuda de un profesor o un funcionario de la administración tributaria. Al menos, debería haber un profesor o funcionario que los ayude. Insisto, porque es una cuestión muy importante: no podemos esperar que un estudiante, por su cuenta, pueda proporcionar asesoramiento de calidad en cualquier situación que se le plantee. La idea es que el alumno constituya la interfaz: debe ser capaz de llevar los problemas a su supervisor y luego ofrecer la respuesta con la garantía de calidad que precisan los usuarios.

Sin embargo, creo que hay que tener en cuenta una segunda cuestión igualmente importante: en cualquier servicio que la administración brinde a la sociedad siempre existe el riesgo de hacerlo mal y que esto afecte tu reputación. Pero este riesgo hay que ponderarlo con otro: el de la ausencia total de servicio, y en este caso, de información. Las personas que buscan asesoramiento en el NAF son las menos favorecidas, las que suelen quedar al margen del sistema. Para ellas, no tener acceso a la información constituye un problema mucho mayor que el riesgo de recibir, alguna vez, un consejo que no sea del todo correcto. El reto de la calidad del servicio es muy relevante, y la calidad de la información debería aumentar a medida que evolucionen los NAF, pero disponer de este servicio con algún riesgo de un mal consejo ocasional es mucho mejor que no disponer de él en absoluto.

Otra cuestión importante es el de la moral fiscal. A los estudiantes se les proporcionan conocimientos técnicos sobre los impuestos y sobre la forma para llenar formularios en línea, pero generalmente las decisiones de los ciudadanos sobre el pago de impuestos no dependen solo del conocimiento sino también de evaluación de riesgos y beneficios y, particularmente, de moral fiscal. ¿Cómo debe tratarse este tema en las NAF? ¿Debería estar cubierto de alguna manera en la capacitación de NAF o en el diseño de los servicios prestados?

Me alegra que me hagas esta pregunta. Me enfado cuando la gente dice que el trabajo que los docentes y los estudiantes hacen en el NAF es simplemente técnico, que no cubre la moral fiscal. Esto no es cierto, porque al mismo tiempo que los alumnos aprenden sobre cuestiones técnicas también están en contacto con las personas que están experimentando, de primera mano, dilemas de moral fiscal. Lo aprenden de forma práctica a través del contacto con los ciudadanos, por lo que no se trata de la teoría de la moral fiscal, sino de una experiencia muy vívida, al ver lo que la gente piensa y dice sobre pagar impuestos. Y este es un gran aprendizaje.

Pero, aparte de eso, estoy totalmente a favor de que uno de los temas que debe formar parte de la capacitación del NAF es la moral y la ciudadanía fiscal. Es importante que los estudiantes entiendan que no son solo robots que aplican un código, sino que están tratando un tema que afecta la vida misma de las personas y, de la sociedad en la que viven. Para eso es importante que esta materia se enseñe, se discuta y se debata. Pero ya he dicho que lo más destacado es la oportunidad de aprenderlo mediante la interacción con los ciudadanos. Esto es mucho más relevante que lo que puedan leer o escuchar en una clase sobre el tema.

¿Pero se puede enseñar la moral fiscal? Parece más fácil dar clase sobre el código tributario que sobre aspectos éticos, ¿no cree?

Diría que son igualmente fáciles de enseñar, pero que la moral fiscal es más difícil de aprender. Puedes organizar un curso sobre moral fiscal de la misma manera que

impartes un curso sobre impuestos corporativos...es igual de fácil, lo hemos estado haciendo durante muchos años. Lo que es difícil es que el alumno lo internalice en sus pensamientos, actitudes y comportamientos. Y es por eso creo que los NAF son de mucha ayuda por su carácter experiencial, que no es solo relevante para desarrollar competencias técnicas, sino también para la moral fiscal.

EUROsociAL + destaca que los NAF se centren en la economía informal y que enfaticen los servicios para regularizar las pequeñas empresas y micro emprendedores. La razón es que los NAF no dan el mismo miedo que la administración tributaria, y que los estudiantes pueden tener mejores habilidades y lenguaje para acercarse a los trabajadores informales. ¿Le parece una buena idea?

No creo que sea solo buena, creo que es una idea excelente, aunque yo, por supuesto, soy un observador parcial. Hemos evolucionado y los diferentes NAF tienen distintos enfoques, y han desarrollado maneras diversas en las que intentan ser útiles para las personas, pero estoy seguro de que una de las líneas en las que los NAF puede ser más exitosos y útiles es precisamente ayudando a microempresarios, trabajadores informales, campesinos ... ya que estas personas son las que tienen más miedo a entrar en contacto con la administración tributaria, son las más vulnerables cuando comienzan sus negocios, y también son las empresas y contribuyentes más fáciles de abordar en términos técnicos tributarios. Entonces, es la combinación perfecta para una NAF: los más temerosos, los más vulnerables y los más fáciles de ayudar, por lo que asesoramiento de los estudiantes resulta más efectivo que en cualquier otro tipo de usuario. Es el camino natural para que los NAF continúen desarrollando su función.

Sin embargo, en muchos NAF el reto es cómo llegar a este tipo de usuarios, que no se suelen acercar espontáneamente a una universidad. ¿Sacar el NAF a la calle? ¿Buscar alianzas con otros actores?

Sí, durante estos años hemos estado experimentando sobre cómo hacerlo, y hay diversas mejores prácticas documentadas. Lo más habitual y efectivo es ir y ayudar a las personas allí donde estén, en su comunidad o vecindario. Esto significa hablar con la gente, ya sea en el vecindario de la misma universidad, o con los pequeños trabajadores o microempresarios que venden cosas en la universidad o en sus alrededores, o desplazarse a otros barrios del distrito o ciudad. Sin embargo, los NAF suelen ser pasivos, tal vez reparten panfletos o publicidad, pero aún esperan que sean las personas las que se desplacen al NAF. Los estudiantes deben ser más activos: ir a la comunidad, en los vecindarios adyacentes, y realmente buscar quiénes son los microempresarios, qué negocios que necesitan ayuda, y luego atenderles in situ. O pueden asociarse con otras organizaciones, aquellas que fomentan el emprendimiento, tal vez ONGs, incluso organizaciones religiosas... quien sea que esté

allí para ayudar, los NAF deben salir y encontrar estos socios para poder llegar a su población objetivo.

Otro reto es conseguir proporcionar a los estudiantes una experiencia enriquecedora, que les resulte satisfactoria y les ayude a desarrollar habilidades relevantes. Sin embargo, existe el riesgo que el rol de los estudiantes se limite a la orientación electrónica, a ayudar a las personas sin conocimientos informáticos a utilizar los servicios en línea de la Administración Tributaria. ¿Qué tipo de actividades complementarias se pueden proporcionar para enriquecer la experiencia de NAF para los estudiantes?

De hecho, la función más evidente del NAF es este tipo de asesoramiento, porque es lo que genera impactos sociales en términos de reducir la brecha digital y promover la cohesión social. Sin embargo, desde el comienzo de las NAF, desde el primer borrador de la idea, en 2009, y las primeras presentaciones, verá que siempre se ha sugerido que el NAF es un programa fundado sobre dos pilares: uno, ayudar a las personas en necesidad; y, dos, el desarrollo profesional y aprendizaje de los estudiantes. Y, por eso, dijimos a los NAF: creen grupos de estudio que ayuden a profundizar el conocimiento de los estudiantes, y cuenten con la Administración Tributaria para ello, sobre cualquier tema tributario o de contabilidad. Ni siquiera hace falta que sea necesariamente de temas sobre los que brindan los servicios a las personas. Pueden estudiar impuestos corporativos, si así lo desean. Además, se realizan visitas: a la Administración Tributaria, para ver cómo funciona, y eso para los alumnos es una gran atracción. En Brasil, tenemos muchas experiencias de estudiantes que están en el NAF durante un año y luego son contratados de inmediato por las oficinas de contabilidad o bufetes de abogados porque tienen este plus práctico. Pero, nuevamente, esto es algo que debe tratarse en cada NAF, con el apoyo de los administradores del programa en la RFB.

Finalmente, algunos países sienten que el programa se está haciendo demasiado grande, por lo que no pueden administrar la red de NAFs como solían hacerlo, y de alguna manera están perdiendo el control de la calidad, de lo que está sucediendo, tanto con relación a la capacitación de los estudiantes como de los servicios prestados. ¿Cómo se puede equilibrar la cantidad y la calidad?

Si me permites un chiste, ya me parece bien que, por una vez, la Administración Tributaria pierda el control sobre algo. Ya hablando en serio: es cierto que necesitamos instrumentos para controlar y gestionar, pero es conveniente recordar que en el diseño original del programa ya concebía que cada NAF debería tener un alto grado de autonomía y flexibilidad, que la gestión por parte de la administración tributaria debía ser poco intrusiva, porque es en este tipo de entorno en el que surge la innovación, las mejores ideas emergen y se consolidan, y se crean las soluciones adaptadas a un contexto dado. Por supuesto que debemos gestionar el programa, y hacerle un

seguimiento, porque estamos tratando con recursos públicos, tanto en términos tanto de dinero como de recursos humanos. Pero también debemos dejar que cada proyecto NAF sea él mismo, que se adapte a cada ciudad, universidad y grupo de estudiantes. Es importante ser lo suficientemente flexible y no entrometerse demasiado para evitar que el programa se burocratice.

Por lo tanto, entiendo que sugiere Ud. un estilo de liderazgo y gestión suave de la red de NAF.

Sí, ese es mi punto de vista, aunque por supuesto respeto otros puntos de vista, ya que la belleza del proyecto es que puede adaptarse a otros países y culturas institucionales. Pero creo exactamente en lo que has dicho: que la administración tributaria debería controlar el programa, pero no imponer demasiadas reglas. Buscar un estilo de gestión suave, ser más un socio que facilita que un líder que manda. Dejar que las universidades busquen y encuentren su propio camino en sus comunidades, y por supuesto, estar presente, monitorear, proporcionar los recursos y el apoyo. Pero, como has dicho, la mejor manera es gestionarlo como una verdadera red.

2. La creación de las redes NAF

Desde el momento en que se tiene conocimiento y se toma la decisión de adoptar el programa NAF, hasta que un primer grupo de núcleos se encuentra en funcionamiento y proveyendo servicios a los contribuyentes, las administraciones tributarias afrontan el reto de organizar el programa de cero e instituir todos sus componentes y procedimientos. ¿Por cuántas instituciones de educación superior empezar? ¿por qué tipo de institución de educación superior? ¿Cómo convencerlas? ¿Qué funciones debe asumir la administración tributaria y quién debe asumirlas dentro de su estructura? ¿Se debe especificar el programa con detalle antes de empezar o es preferible ensayar en unas pocas universidades, y sobre la base de la experiencias y aprendizajes concretar luego los procedimientos? ¿Qué grado de flexibilidad se deja a las universidades para acomodar la gran diversidad de recursos y contextos con los que operan?

En la mayor parte de los países participantes se distinguen dos grandes momentos en el proceso de configuración de la red de NAF, la fase inicial y la fase de maduración, cuyas características se resumen en la Tabla 2.1:

Tabla 2.1. Características de la fase inicial y de maduración de la creación de una red NAF

	Fase inicial	Fase de maduración
Número de NAF	Pocos	Muchos
Prioridad	Innovación, adaptación	Estandarización
Gestión	Operativa	Estratégica
Relación con las universidades	“Buy in” (conseguir nuevos participantes)	Gestionar el exceso de demanda
Seguimiento y evaluación	Conocimiento informal	Desarrollo de sistemas formales de monitoreo y evaluación

1. La **fase inicial** del proceso se caracteriza por un reducido número de NAFs. La obligación de diseñar un nuevo servicio con la colaboración de las universidades, un actor externo con autonomía y prioridades propias, obliga a la administración tributaria a innovar, diferenciar y adoptar una forma de gestión operativa más bien reactiva ante los obstáculos, oportunidades e imprevistos que van surgiendo. En esta primera fase, uno de los principales objetivos consiste en convencer

- a un primer grupo de universidades sobre la conveniencia de desarrollar NAFs para poner en marcha la red. Finalmente, el monitoreo sobre los resultados de este proceso, relativamente desordenado y a pequeña escala, suele ser informal.
2. A medida que se incorporan nuevos NAFs y que el servicio se va consolidando, los objetivos y el estilo de gestión suele variar, dando lugar a la **fase de maduración**. En esta segunda fase, la prioridad no es tanto crear nuevos NAFs ni crear nuevos modelos para adaptarse a los requerimientos de las universidades, sino alcanzar una cierta estandarización de los NAF existentes, con la restricción que impone la autonomía de cada universidad para diseñar y gestionar sus propios NAFs acorde con sus circunstancias y preferencias. Por otra parte, a medida que la red se estandariza y los procedimientos se van protocolizando, la coordinación de la red no está tan centrada en la gestión operativa del día a día sino en articular los NAFs como una política nacional, imbricada con las estrategias de atención al contribuyente de la administración tributaria. Igualmente, el reto en la relación con las universidades ya no consiste en convencer a nuevas instituciones para que se incorporen a la red NAF, sino más bien al contrario: se hace necesario gestionar e incluso contener la creciente demanda de participación de nuevas universidades, ya que puede llegar a exceder la capacidad de los equipos nacionales de coordinación de la red NAF. Finalmente, la generación de datos y el análisis en el marco de instrumentos formales de seguimiento y evaluación pasa a ser una prioridad para poder gobernar una red demasiado compleja para continuar gestionándola sobre la base de conocimiento informal.

2.1. La creación de las redes NAF por países

Entre los países que participan en el programa NAF, se han detectado dos estilos de arranque de la red NAF:

- El primer estilo se caracteriza por una primera prueba piloto en una universidad (o unas pocas) de la capital, generalmente gestionada directamente por el equipo o gerencia nacional responsable del programa NAF en la administración tributaria. De la prueba piloto se extraen conclusiones que sirven para protocolizar y estandarizar el NAF, generalmente en la forma de un lineamiento técnico, e iniciar una segunda etapa de expansión del programa, ya como producto acabado, que no solo implica un crecimiento en el número de universidades participantes, sino también la territorialización del programa (de la capital a las provincias) y la descentralización de la gestión (de los servicios centrales de la administración tributaria a las administraciones zonales, regionales o locales). Este es el estilo que han seguido Colombia, Bolivia, Chile, Brasil, Costa Rica y Argentina.
- El segundo estilo se caracteriza por un desarrollo rápido de la red, que en ocasiones va precedido de una especificación precisa y ex ante del diseño de los NAF, y en otras se va definiendo sobre la marcha, en el proceso de implementación. Es el caso de Perú, México y Ecuador.

El primer estilo se ilustra en la Buena Práctica 1, en la que describe la experiencia de Colombia, ejemplo paradigmático de la secuencia prueba piloto-estandarización-territorialización y descentralización.

Buena Práctica 1. El lanzamiento de la red NAF en Colombia

El inicio del programa NAF en Colombia resulta hasta cierto punto singular, por cuanto la Dirección Nacional de Impuestos Nacionales (DIAN) no arrancó con una ronda de contactos bilaterales con universidades, tal como ha sido habitual en otros países, sino que optó por la celebración de un encuentro colectivo, al que atendieron gobernantes, docentes y alumnos de 17 universidades, y en el que se realizaron diversos talleres y conferencias. El encuentro se cerró con un documento de conclusión y un compromiso de adhesión de las universidades a la futura red de NAFs.

Tras el encuentro, la DIAN empezó a organizar internamente la logística del primer NAF: se elaboró una primera versión de la guía metodológica que exponía los objetivos del programa, detallaba los servicios a ofrecer, identificaba la población objetivo, etc., y se diseñó la primera propuesta de capacitación, incluyendo los contenidos y la intensidad horaria de cada módulo, inspirada en un programa de formación preexistente dirigido a los funcionarios del “Contact Center” de la DIAN, ya que se intuyó que el público y el tipo de consulta de ambos servicios sería similar.

El siguiente paso consistió en acordar con la Universidad de Santo Tomás, con sede en la capital, el inicio de una primera prueba piloto. Para ello, se negociaron los trámites y servicios que se ofrecerían, así como el proceso de convocatoria a los estudiantes, y se plasmó el acuerdo en un convenio, que posteriormente fue usado de modelo para el resto de universidades. Al finalizar la capacitación, se realizó un evento público de lanzamiento del NAF, en el que se incluyó el acto protocolario de firma del convenio.

¿Cuáles fueron los aprendizajes de la prueba piloto? En primer lugar, explican Adriana Solano, Subdirectora de Gestión de Asistencia al Cliente, y Erika Armenta, Jefa de Coordinación de Cultura de la Contribución de la DIAN, se comprobó que algunos aspectos importantes para la implementación del NAF no habían sido adecuadamente previstos en el convenio. Fundamentalmente, el tratamiento de datos personales y los procedimientos de intercambio de esta información entre las universidades y la DIAN; la regulación de la imagen corporativa compartida entre la DIAN y la universidad; y la fórmula de coordinación con la DIAN cuando una misma universidad disponía de sedes en diversas regiones que correspondían a diferentes direcciones zonales de la DIAN.

En segundo lugar, se identificaron algunas necesidades de gestión y acompañamiento a las universidades por parte de la DIAN que no se habían previsto: “vimos que debíamos poner mayor atención al enlace con las oficinas de comunicación de las universidades para desarrollar la imagen corporativa del NAF y acordar con ellos la difusión del

NAF”, ya que eran dos aspectos clave, tanto para alcanzar una imagen homogénea de la red de NAF en todo el país, como para que los ciudadanos conocieran y utilizaran el servicio.

En tercer lugar, se comprobó que la capacitación resultaba excesivamente teórica: se había puesto gran atención en que los alumnos aprendieran cómo usar los servicios en línea de la DIAN paso a paso, pero se comprobó que, para ellos, era también muy importante ensayar la interacción con el ciudadano antes de empezar el voluntariado en el NAF. Por ello, a partir de esta experiencia se ideó el “Plan Canguro”, por el cual los estudiantes que participan en el NAF realizan 10 horas de prácticas, aproximadamente, en las propias oficinas de la DIAN.

La tercera fase del proceso de creación de la red NAF en Colombia ha consistido en la estandarización de servicios y el despliegue territorial. En un inicio, todas las universidades participantes se habían ubicado en Bogotá, actuando de contraparte en la DIAN los propios servicios centrales de la Subdirección de Gestión de Servicios al Cliente. El proceso de expansión territorial y descentralización de la red está consistiendo en visitar a las direcciones seccionales de la DIAN en todo el país para informarles sobre el programa NAF, sensibilizarles, e invitarles a que estén presentes en la primera visita con las universidades, ya que son ellos quienes deberán asumir las funciones de coordinación. En el caso de Bogotá, el proceso de territorialización está consistiendo en ceder las responsabilidades de coordinación con las universidades a la dirección seccional de la capital.

Paralelamente a este proceso de expansión territorial de la red, se ha trabajado en consolidar y estandarizar ciertos procedimientos. Se ha revisado y consolidado la guía metodológica, incluyendo formularios, materiales de imagen corporativa, formatos de registros de asistencia, una guía docente, una propuesta sobre cómo estructurar los ejes de capacitación, un protocolo de evento de lanzamiento con propuesta de saludos, parlamento de un estudiante, muestra de videos, etc., con la idea de que las nuevas universidades dispongan de un “kit” con todos los pasos y procedimientos previstos para poder iniciar el NAF. Se incluye también una “guía de diagnóstico” para que la universidad pueda comprobar si cuenta con todos los recursos necesarios para poder desarrollar un NAF, incluyendo la figura del docente que va actuar de coordinador del NAF y de referente ante la DIAN. Luego de este proceso, “cuando hablamos primero con las direcciones seccionales y luego con nuevas universidades, ya no les trasladamos una idea o concepto teórico, sino una versión del NAF bien consolidada, aunque constantemente vayamos introduciendo nuevas mejoras o modificaciones”.

En este sentido, Colombia ejemplifica el proceso de creación de la red NAF en dos fases: primero, con una gestión centralizada en la capital en el marco de un proceso para ensayar y estandarizar el servicio, para luego expandir y descentralizar un producto acabado.

El proceso de creación de la red en **Bolivia** guarda ciertas similitudes con el caso colombiano. Cuando en 2013, por primera vez, se tiene conocimiento del programa NAF, un equipo interno del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) elabora un proyecto sobre cómo proceder con los NAF en Bolivia, y una vez se recibe la aprobación del presidente ejecutivo del SIN para lanzar el programa, procede a diseñar los contenidos y estructura de la capacitación de los futuros participantes. Inmediatamente, se manda el proyecto a los rectores de las universidades de la capital y el área metropolitana, siendo la Universidad Pública del Alto (UPEA) la primera en postularse para iniciar una experiencia piloto.

En 2014, EUROsocial organiza una visita de la Receita Federal de Brasil a Bolivia, y el SIN aprovecha para invitar a autoridades, directores de carrera y estudiantes de diversas universidades de La Paz, El Alto y Cochabamba, y se combinan las presentaciones de Brasil con las propias de Bolivia. “El impacto de ese evento fue triple”, relata Marcela Orellana, jefa del Departamento de Cultura Tributaria en el SIN, “ya que se presentó un proyecto nuevo, pero bien concreto y armado; se vio con el ejemplo de Brasil hasta dónde podíamos llegar; y se escuchó el testimonio de los estudiantes de la UPEA sobre el valor que la experiencia del NAF estaba teniendo para ellos”. A finales de 2015, luego de consolidar las experiencias en La Paz y El Alto, el SIN decidió expandir el programa a nivel nacional e inició una ronda de contactos con rectores y directores de carrera de todo el país para explicarles el proyecto. En 2017 ya había 16 universidades con un NAF activo, distribuidas en 7 departamentos de Bolivia.



Expertos de Brasil comparten experiencias sobre los NAF con estudiantes bolivianos durante una actividad promovida por EUROsocial.

Chile también sigue el patrón de una experiencia piloto en la capital del país, gestionada por el equipo nacional, para iniciar posteriormente un proceso de expansión y descentralización de la gestión: “nosotros empezamos en 2014, con unos planes piloto en la escuela de negocios del Instituto de Educación Superior AIEP, que es una institución de educación superior” —explica Jorge Guzmán, representante de la Subdirección de Asistencia al Contribuyente del Servicio de Impuestos Internos chileno—, “trabajamos con ellos el desarrollo del material educativo, que luego se puso a disposición de los alumnos; primero en una sede, en Santiago, la capital, y luego lo extendimos a cuatro sedes más en otras regiones, y fuimos probando como iba funcionando” (ver la Buena Práctica 2). Una vez concluido este primer periodo experimental de dos años, “se empezó a ofrecer el NAF a otras instituciones de educación superior, y logramos firmar convenios de cooperación con tres instituciones más”. Con dos de ellas, el programa se inició de forma piloto en la sede de Santiago, para que se familiarizaran con el programa y pudieran evaluar qué prácticas de funcionamiento les convenían más, y con la tercera institución de educación superior el programa arrancó, directamente, en la mayoría de sus once sedes a nivel nacional.

Buena Práctica 2. El NAF piloto de Chile en el Instituto de Educación Superior-AIEP

El ensayo de un primer NAF en la sede capitalina del Instituto de Educación Superior AIEP aportó, según Jorge Guzmán, responsable del programa en el Servicio de Impuestos Internos, cuatro aprendizajes que fueron especialmente valiosos para el posterior desarrollo del programa NAF en Chile:

- **El NAF responde a una necesidad preexistente.** “En primer lugar, nos dimos cuenta de que el NAF era una propuesta que interesaba a las instituciones de educación superior, algo de lo que no estábamos seguros en un principio”, explica Guzmán, “sobre todo porque les permite trabajar la vinculación con el medio y relacionarse con contribuyentes de baja renta o pequeños contribuyentes de su entorno, y porque las carreras de auditor-contador andaban buscando fórmulas para potenciar esta vinculación a través de prácticas profesionales”. Por ello, el NAF les vino “como anillo al dedo: no era una idea que les resultara extraña y que les tuviéramos que vender, sino que le veían el sentido fácilmente y cubría una necesidad que ya tenían detectada”.
- **Capacitación abierta, con prueba de selección final.** “No sabíamos cual podía ser la cantidad de alumnos adecuada para un NAF”, apunta Guzmán. “En el piloto vimos que no podíamos ofrecer la oportunidad de prestar servicio en el NAF a todos los que lo pedían, pero que sí podíamos ofrecer la capacitación a todos mediante fórmulas de formación virtual y luego hacer una selección de los alumnos que obtuvieran mejor calificación, para que vieran el NAF como un premio a su esfuerzo y rendimiento académico”.

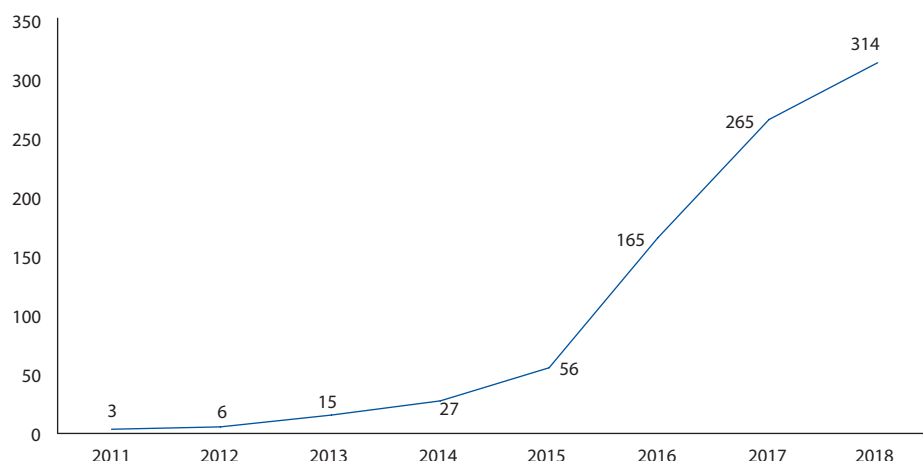
- **Calibrar las prácticas en el SIN.** La versión inicial de la capacitación preveía un periodo de prácticas en el SIN de dos días y medio. El piloto permitió comprobar que “era demasiado costoso restar todo ese tiempo de la dedicación de los fiscalizadores expertos”, pero también que la posibilidad de capacitarse en la administración tributaria, con los fiscalizadores que atienden sus consultas y tratan con ellos casos prácticos, era la parte del NAF que más valoraban los alumnos. Por ello, se mantuvo la capacitación presencial, pero reducida a un solo día, y concentrada en los principales temas de tributación.
- **Horarios complementarios.** Durante la prueba piloto se comprobó que muchos estudiantes trabajaban durante el día, lo mismo que muchos contribuyentes, por lo que se decidió que los NAF se abrieran los días sábado y/o por las tardes, en horarios en los que no están abiertas las oficinas de atención de la administración tributaria. De esta forma, explica Guzmán, “se amplió la oferta horaria de asistencia para el contribuyente que trabaja, y se facilitó la participación en el NAF al estudiante que también trabaja”.

También **Brasil**, país pionero y cuya red de NAF es la más extensa en América Latina, inició el proceso lenta y progresivamente. En este caso, con la singularidad de que el programa no nace en la capital, sino por iniciativa de la 10ª Región Fiscal (Rio Grande do Sul), en la ciudad de Porto Alegre. El programa arranca en 2011 con tres NAF, inicialmente desvinculados de la estrategia institucional y de la coordinación general de asistencia tributaria y educación fiscal. No es hasta que el proyecto recibe un premio a la creatividad y la innovación, de la propia Receita Federal, que la iniciativa se eleva al nivel nacional y se instituye, en Sao Paulo, el equipo de trabajo nacional que ha de coordinar la estructuración y expansión del proyecto, que en 2013 recibe un segundo empuje al suscitar interés internacional, iniciarse la cooperación con EUROsociAL y empezar a proveer asistencias técnicas para la difusión del programa a otros países.

Según describe Antonio Lindemberg, Coordinador de Atención al Contribuyente de la RFB, la primera fase del programa se caracterizó por la variabilidad y la informalidad: “en los primeros acuerdos con las universidades no participaba la estructura territorial de la RFB de la jurisdicción en los que se hallaba la universidad, con lo que las instituciones de educación superior y los profesores, aunque se mostraban muy interesados, también se sentían inseguros sobre cómo proceder”. Por otra parte “el resultado final era muy diverso y adaptativo a las circunstancias de cada universidad”. Tres años después del nacimiento del programa, se inicia la fase de estandarización mediante la elaboración de un referencial técnico y diversos materiales de apoyo, y posteriormente el proceso de gerencia territorial, al establecerse una red de representantes NAF en las regiones fiscales y administraciones locales de la Receita Federal de Brasil. Esto permite a la RFB presentarse ante las universidades con los referentes locales de la RFB que se involucrarán e implicarán en la estructuración del NAF y en la capacitación de los estudiantes, así como brindar un “kit” de documentos en los que se detallan todos

los pasos necesarios y requisitos para poder estructurar y mantener el NAF. Con este respaldo, la red crece hasta los 314 NAF a mediados de 2018 (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Evolución del número de NAF en Brasil*



*2018: se contabiliza a fecha 31/7/2018.

Por el contrario, **Perú** representa el estilo de expansión rápida, con 18 nuevos NAF impulsados en el primer semestre de existencia de la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera de la SUNAT: “hemos ido deprisa porque le hemos puesto mucho empuje y porque nos encontrábamos que a las universidades les encantaba la idea” explica Rubén Esquivés, gerente de cultura tributaria y aduanera, “en parte, porque el sistema de acreditaciones que fija la Ley Universitaria les requiere que construyan vínculos con la sociedad, aparte de la calidad docente y la investigación”. En este sentido, el NAF complementa la oferta de servicios de orientación a la ciudadanía que algunas universidades ya ofrecían, por ejemplo, en los ámbitos del marketing y las finanzas. Finalmente, cabe destacar que en el momento de crearse la nueva gerencia existían ya 4 NAF implementados y dos en proceso de estructuración, por los que se pudo contar con su experiencia y aprendizajes adquiridos, así como una primera versión de lineamiento técnico de los NAF que, actualmente, se encuentra en proceso de revisión.

Ecuador constituye también un ejemplo de crecimiento relativamente rápido, y en poco más de dos años se han puesto en funcionamiento 18 NAF, la mayor parte en las principales universidades del país, ubicadas en la capital. Cabe destacar que Ecuador arranca el programa con una estructura territorial de representantes NAF ya definida y un lineamiento técnico que especifica los procedimientos de estructuración, las actividades del NAF y la distribución de funciones entre los actores participantes. Según explica Paola Vinuesa, Coordinadora Nacional del Asistencia al Ciudadano del Servicio de Rentas Internas (SRI), “las claves de la rapidez de este proceso se hallan en la descentralización de las

acciones para la implementación de los NAF con las Direcciones Zonales y Provinciales del SRI, mediante la expedición de un lineamiento técnico estandarizado de aplicación nacional, en el que se enfatizan las actividades a ejecutar y la importancia y beneficios de los NAF para las instituciones universitarias, los estudiantes y el propio SRI; el apoyo y presencia de las máximas autoridades del SRI en el proceso de acercamiento, negociación, formalización y presentación de los NAF en cada universidad; y las garantías ofrecidas a las universidades de acompañamiento y seguimiento de los NAF, mediante el nombramiento de un delegado del SRI que actúa de referente para el coordinador responsable de cada NAF en la universidad". Como ocurre en otros países, los NAF en el Ecuador son considerados como "proyectos de vinculación con la sociedad" por parte del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), lo que implica un incentivo adicional para que las universidades se incorporen al proyecto, ya que los NAF sirven para mejorar su puntuación en el sistema de evaluación, lo que tiene consecuencias para su prestigio y financiación.

Sin embargo, la opción por un crecimiento acelerado no está exenta de riesgos. En **México**, el rápido crecimiento del proyecto (3 NAF en 2013, 27 en 2014 y 187 en 2015) dio lugar a una red sobredimensionada, en la que el número de NAFs sobrepasó muy pronto las capacidades del SAT para la dirección estratégica, coordinación, acompañamiento, gestión y seguimiento de la red NAF (ver la Buena Práctica 3). Ello revirtió negativamente en la calidad del servicio y la satisfacción de alumnos y contribuyentes, por lo que gran cantidad de NAF terminaron cerrando sus puertas. Tras el declive, se ha iniciado una segunda fase de reconstitución de la red, más lenta pero estructurada

Buena Práctica 3. Reflotando la red NAF en México

Cuando los NAF abren sus puertas en el 2013, México contaba ya con un antecedente similar, puesto que, desde 2003, las oficinas de atención en todo el país establecían comunicación con algunas universidades a fin de instalar en sus espacios módulos de atención para la campaña de declaración anual, atendidos por alumnos de carreras de contabilidad y afines, previamente capacitados por el SAT y supervisados por docentes de la institución educativa. Este proceso se mantenía únicamente durante el periodo de marzo a abril, para atender la demanda de orientación para el cálculo y llenado de los formatos de la declaración y, a partir de 2006, asistir también en la presentación de la declaración en línea.

Con la llegada de la iniciativa NAF, el SAT inició una ronda de contactos con las universidades con las que ya colaboraba para concertar la transformación de los módulos en núcleos y procurar que se mantuvieran en operación permanente. Los alumnos eran capacitados por el Área de Cultura Contributiva del SAT, que asumió inicialmente la responsabilidad de la supervisión y vigilancia del proyecto.

No obstante, entre 2013 y 2015, como consecuencia de una reestructuración interna en el SAT, el control y seguimiento de los NAF se desvinculan de la estrategia de educación fiscal, y se transfieren por un periodo de más de un año y medio al área de módulos, que es la encargada de la operativa de las oficinas del SAT. Por este motivo, la razón de ser de los NAF se vio transformada hacia una visión más operativa que educativa: la meta se enfocó en el número de espacios habilitados y se vivió un crecimiento explosivo en la cantidad de núcleos abiertos en el país. En su momento más dinámico, a mediados de 2015, se llegaron a contabilizar casi 200 puntos de atención. Según Karla Salas, actual administradora de educación fiscal del SAT, “los NAF se habían convertido en pequeñas oficinas de la administración tributaria, pero con estudiantes en lugar de funcionarios”. Las metas con las que se les evaluaba eran, el número de atendimientos y el número de registros y, por tanto, “se enfocaron a esta lógica”. Por el contrario, el esfuerzo en la capacitación de los alumnos era escaso, limitado a un curso de seis horas y, además, en poco tiempo “los NAF dejaron de tener en la administración tributaria una contraparte que los coordinara, atendiera y estimulara”.

Sin embargo, la evolución del número de contribuyentes atendidos no reflejó el mismo crecimiento que el número de núcleos, por lo que tampoco desde un punto de vista estrictamente productivo el resultado de esta estrategia fue positivo: “los NAF no resultaban atractivos ¿por qué un ciudadano debería preferir ser atendido por un estudiante si podía recibir esa misma atención de los profesionales del SAT? ¿Y cómo podía ser la atención de calidad, si no existía un esfuerzo en la capacitación y acompañamiento de los estudiantes?” Por ello, la afluencia de usuarios fue decayendo, los alumnos fueron perdiendo interés, y diversos NAF empezaron a cerrar sus puertas. En 2017, se detectó que casi la mitad de los NAF supuestamente activos tenían una operación nula. Sobrevivieron aquellos que se ubicaban en lugares en los que no había competencia de ninguna oficina del SAT cercana, o aquellos en los que alguien de la universidad, un coordinador o profesor, mantuvo el NAF activo con su esfuerzo y dedicación, en ocasiones con el apoyo de algunos funcionarios del SAT, pero sin que ello respondiera a una estrategia institucional. “Privilegiar la cantidad en lugar de la calidad del servicio”, concluye Salas, “terminó por reducir la propia cantidad de NAF activos y de atenciones”.

En agosto de 2017 la administración de educación fiscal se transfirió al área de promoción de la formalidad, que retomó la responsabilidad del proyecto de los NAF “con la convicción de que deben centrarse en el desarrollo profesional y educativo del alumno y evolucionar a ser espacios de confianza ciudadana, cuya esencia sea un dialogo de ciudadano a ciudadano sin los tecnicismos que usualmente alejan a los contribuyentes de las oficinas de atención de las administraciones tributarias”.

¿Qué pasos se están siguiendo para reflotar la red de NAF? Karla Salas explica cómo han tenido que elaborar un directorio real para conocer qué NAF están realmente activos, y volverse a reunir con las universidades para convencerlas, de nuevo, de que el NAF es una buena idea: “con unas se trata de que retomen el proyecto que habían

abandonado por falta de interés en la versión anterior, con otras, que se adhieran a la red por primera vez”. Se les explica que “ahora el NAF es un programa que se centra en los estudiantes, no en el SAT”. La nueva premisa “ya no es qué tanto le puedes servir tú al SAT, sino qué tanto te puede servir el SAT a ti”. Con esta nueva visión, en algunas universidades se ha vuelto a arrancar el programa, prácticamente desde cero: “nos hemos comprometido a que no vamos a desaparecer como contraparte, que vamos a estar ahí, ya que es necesario compensar la mala imagen que nos habíamos ganado”, explica Salas.

Otro aspecto importante en la reformulación del programa es la sustitución de la formación de seis horas por otra de tres semanas, con una perspectiva distinta: “el alumno no es solo alguien técnicamente competente que debe transmitir información al usuario, sino que ha de aprender a ser un traductor e intérprete para los usuarios de baja renta, que han de encontrar en el NAF algo distinto y más adaptado a ellos de lo que encontrarían en una oficina del SAT”. Esta nueva formación se encuentra todavía en la fase de diseño, con la previsión de que sea de carácter semipresencial y, dado el gran tamaño del país, con responsabilidades descentralizadas, de tal manera que la docencia recaiga en las propias universidades y en los funcionarios de las 68 oficinas regionales y alrededor de 100 módulos de atención del SAT.



NAF de la Universidad Tecnológica de Cancún en México.

En consecuencia, la gestión de la red será también un aspecto importante de la nueva versión del programa. Los servicios centrales del SAT están en proceso de elaborar materiales de capacitación; estandarizar los servicios básicos; elaborar manuales de operación y procedimientos; diseñar los calendarios para las diversas actividades de capacitación, servicio y monitoreo; crear un sistema de seguimiento y evaluación,

e integrar indicadores del NAF a la estrategia de la Administración General de Servicios al Contribuyente; y establecer una “línea roja” que atienda de forma directa las dudas que los alumnos participantes puedan plantear mientras ofrecen el servicio en el NAF. Sin embargo, la operativa del programa corresponderá a las oficinas regionales del SAT, por lo que resultará clave reactivar la motivación de los funcionarios y oficinas del SAT en el programa.

Un último aspecto en el que se están diseñando cambios es en el programa de trabajo de los alumnos y el catálogo de servicios del NAF. Salas explica que “queremos que los NAF incluyan actividades más allá del servicio de asistencia tributaria para acercarse a la comunidad, generar su propia cartera de clientes y acercarse a los organismos sociales”, en lugar de quedarse esperando a la gente. Igualmente, la asistencia que se va a proveer “queremos que no sea estrictamente tributaria, sino un acompañamiento integral, especialmente al micro emprendedor, incluyendo otros aspectos legales y contables” (Tabla 2.1). En esta y otras cuestiones, el NAF del Instituto Tecnológico de Monterrey está actuando de laboratorio en el que se idean y ensayan algunas innovaciones que después se podrían difundir e incorporar a otros NAF.

Tabla 2.1. La nueva estrategia NAF en México

- | | |
|----|--|
| 1. | Redefinición de objetivos: programa para el desarrollo profesional y educativo de los alumnos |
| 2. | Compromiso de acompañamiento del SAT a las universidades |
| 3. | Reformulación y extensión de la capacitación |
| 4. | Diversificación de los servicios hacia un acompañamiento integral |
| 5. | Actividades para la generación de una “cartera de clientes” |

En conclusión, la experiencia en México refleja, según Salas, que “la calidad y la coherencia del servicio con el propósito fundacional del programa es más importante que generar cifras de contribuyentes atendidos y de número de núcleos abiertos”.

Un caso singular es el de **Argentina**, que se encuentra actualmente en pleno proceso de puesta en marcha de la red NAF. El programa se inició en 2017 y cuenta, por el momento, con un número limitado de experiencias activas, en su mayor parte gestionadas directamente por el equipo del Departamento de Educación Tributaria de la sede central de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que incluso suele asumir la capacitación de los alumnos. El programa se encuentra en fase de experimentación de formatos, que se adaptan a las circunstancias de cada universidad.

El primer año de funcionamiento de la red en Argentina muestra diversas peculiaridades. En primer lugar, el programa ha arrancado ya territorializado. Andrea Vilardebó, Karina Mangiaterra y Carol Zanini, del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP, explican que “la propuesta despierta un interés relativo en Buenos Aires, porque hay una red extensa de oficinas de atención al contribuyente de AFIP, y las universidades no ven tan clara la necesidad del NAF”. Por el contrario, en el interior del país,

dónde no hay tanta presencia de la administración tributaria, el número de universidades que solicitan participar en el programa crece rápidamente: “con estas universidades la conexión es muy rápida, ven fácilmente que los NAF responden a una necesidad preexistente que la AFIP no estaba cubriendo”. Esto plantea algunas dificultades, por cuanto el equipo promotor se halla en Buenos Aires, y encuentra mayor facilidad en territorios lejanos a la capital, en un momento en el que todavía no dispone de estructura territorial de apoyo. Este desencaje se resuelve buscando alianzas con algunas universidades con las que ya existía una relación previa: “nosotras teníamos unas universidades en las que ya dábamos unos seminarios teóricos sobre AFIP, de años atrás, y fue con ellas con las que hicimos el primer contacto”. Además, en las ciudades pequeñas del interior es frecuente que los referentes de educación fiscal de la AFIP sean también profesores de asignaturas tributarias en la universidad. En este contexto, una sola persona motivada puede actuar de representante de AFIP y de contraparte de la universidad al mismo tiempo.

En segundo lugar, el equipo promotor del programa NAF está encontrando resistencias en las universidades a prestar el servicio puertas afuera o dejar entrar en la universidad usuarios externos a la misma: “acá en Argentina las universidades no salen tanto a la comunidad, y cualquier iniciativa para salir tiene que ser muy planificado, muy trabajado, y lleva un tiempo de trabajo acordarlo”. En este sentido, destacan que está resultando más fácil involucrar a las universidades privadas que a las públicas, en las que cuesta “saltar las vallas burocráticas”. Por esto mismo, diversos NAF han arrancado cuando aún no se ha formalizado ningún convenio: “el tema del convenio se habla lentamente entre los departamentos legales de AFIP y de las universidades, pero ninguna puso pegas para ir empezando. Así que ahora se irán firmando los convenios.” Por otra parte, muchas de ellas han empezado “puertas adentro”, atendiendo a los propios estudiantes y personal de la universidad, para poder iniciar la participación en el programa mientras se negocian las condiciones y se superan las trabas burocráticas para poder abrirse a la comunidad. Por el contrario, en las zonas más alejadas de la capital “lo más común es que no solo salgan a la comunidad, sino que consigan involucrar a todo el pueblo: la radio, el periódico local, etc.”

Para el año 2018, la AFIP ha armado una estructura territorial y el objetivo es que cada uno de los 23 referentes pacte y consiga arrancar al menos un NAF en su zona de referencia, al mismo tiempo que el equipo del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP termina de constituir la red de capacitadores. Sobre la base de la experiencia de 2017, las representantes de la AFIP destacan la voluntad de implantarse en el conurbano bonaerense, dónde la AFIP no está tan presente como en la capital y dónde se concentra una parte importante de la población objetivo de los NAF. Por otra parte, destacan que las demandas para implementar un NAF “han crecido exponencialmente después del encuentro de EUROsociAL sobre mejores prácticas de NAF de América Latina celebrado en Buenos Aires en el mes de julio de 2017, al que asistieron numerosos referentes de las universidades”. Finalmente, subrayan que una estrategia utilizada

para la implantación territorial consiste en contactar universidades que tengan sedes en diversas provincias, lo que permite multiplicar el efecto del contacto y la negociación con la universidad, en caso de que el resultado sea positivo.

En **Costa Rica**, finalmente, el proceso de creación de la red es también incipiente. Según refiere Daniela Chacón, de la Subdirección de Educación y Cultura Fiscal del Ministerio de Hacienda, el programa ha tenido una buena acogida en las universidades porque “ya estaban buscando metodologías para que los estudiantes pudieran poner en práctica los conocimientos adquiridos y la idea del NAF les ha venido como anillo al dedo”, a la par que el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SI-NAES) “está pidiendo a las universidades que los trabajos comunales de los alumnos sean de utilidad pública y apliquen el conocimiento aprendido en el aula”, por lo que el NAF deviene también un instrumento para cumplir con este requisito. Sin embargo, la red apenas se está creando y ha encontrado una dificultad: el primer acuerdo para implementar un NAF se realizó con la Universidad de Costa Rica (UCR), la principal universidad pública del país, que aceptó e implementó la propuesta muy rápidamente. La experiencia, que había de captar la atención de otras universidades, dado el prestigio de la UCR, no está resultando plenamente satisfactoria por las dificultades en atraer usuarios, un problema que se ha repetido en otras universidades. Por ello, mejorar la estrategia de comunicación del NAF es, en estos momentos, uno de los principales retos para consolidar y hacer crecer la red.

2.2. Los límites del crecimiento

La transición de la fase inicial a la fase de maduración implica pasar de la preocupación por persuadir a nuevas universidades para que se incorporen a la red, a preguntarse cuál es la dimensión adecuada de la red NAF, y en qué momento es preferible dejar de crecer para poder mantener un nivel de acompañamiento adecuado. El caso de México ilustra los riesgos de un crecimiento acelerado en el número de NAF que no esté acompañado de una estrategia y desarrollo de capacidades para la gestión y el acompañamiento de las instituciones educativas por parte de la administración tributaria. Sin embargo, también los países que han desarrollado instrumentos de gestión y estructuras territoriales de apoyo pueden llegar a ver saturadas sus capacidades.

En **Bolivia**, Marcela Orellana explica cómo la consecución del objetivo de crecimiento de la red implica desventajas en la capacidad de supervisión y acompañamiento: “nosotros teníamos un plan sobre qué íbamos a hacer con los NAF en Bolivia, y podemos estar satisfechos porque ha funcionado bien; pero ahora que estamos creciendo, la preocupación es que los jóvenes y las universidades precisan más atención de la que les estamos dando”. Las primeras experiencias mostraron que el acompañamiento es muy importante para que el NAF funcione bien: “cuando solo teníamos NAF en La Paz, El Alto y Cochabamba podíamos visitarlos, conocíamos a los chicos, podíamos hablar

con ellos, podíamos motivarlos... pero ahora ya no podemos estar con ellos y no los conocemos, y por nuestra experiencia este vínculo es necesario, y es un aspecto que extrañamos, porque era bien interesante, y los chicos eran bien predispuestos... esa relación se ha vuelto un poco más lejana y no contamos tanto con su apoyo". Igualmente, Orellana señala que "es muy importante que al funcionario del SIN le guste y asuma bien el rol de formador, no que lo viva como una obligación que cada vez le resta más tiempo de sus funciones", lo que pudo suceder si las necesidades de formación de la red NAF crecen excesivamente. El reto, por lo tanto, es analizar "qué NAF ameritan seguirse manteniendo y cómo los vamos a evaluar, no porque haya habido resultados ingratos, sino porque realmente hay que ser fríos en ver si funcionan, y si seguimos invirtiendo en gente que los capacite". Orellana admite que "todavía no hemos llegado a fondo de esa reflexión, ni hemos decidido con qué criterios determinar qué espacios vale la pena mantener y potenciar para que funcionen bien, no solo para cumplir con lo que el convenio diga que debe hacerse". Para ello, dice Orellana, las metas con las cuales se evalúa el programa deberían virar "del número de inauguraciones, más propio de la fase inicial, a indicadores de calidad del servicio".



NAF de la Universidad Nacional de Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

El dilema estratégico entre mantener un número de NAFs con un nivel de seguimiento y relación adecuado con la administración tributaria o, por el contrario, continuar creciendo para expandir las oportunidades a un mayor número de estudiantes y personas de baja renta, está también presente en **Brasil**. Ana Paula Sacchi, gerente nacional del programa NAF, señala que "explícitamente no nos hemos preguntado si hemos crecido demasiado, pero sí que es un tema sobre el que hace falta pensar, ya que con la plataforma virtual de capacitación resolvimos la principal limitación para el crecimiento, pero sigue habiendo desafíos para gestionar una red tan grande". En cualquier caso, el objetivo estratégico para el programa NAF en Brasil es, actualmente, "mantener la

red activa, acompañar a las universidades, que presten servicios, que tengan usuarios, que nos manden los informes y los datos ... pero no incorporar nuevos NAF". En este momento, si una universidad lo solicita, se puede incorporar a la red, pero ya no se buscan activamente nuevas universidades desde la RFB. A las demandas que siguen llegando espontáneamente se las atiende, pero se les requiere "un proyecto bien estructurado y que completen un cuestionario, para asegurarnos de que están motivadas y que han reflexionado sobre lo que implica el NAF, ya que algunas universidades solo buscan la publicidad para el ingreso de nuevos alumnos, y pueden convertirse en una carga".

3. Los modelos de gestión de los NAF

Una vez que los NAF superan la fase inicial y se genera una red de núcleos mínimamente compleja, la adopción de un modelo de gestión deviene ineludible. Aunque la elección de un determinado modelo no siempre es consciente, los diversos países con redes de NAF consolidadas utilizan fórmulas de gestión bien diferenciadas.

En un extremo, Bolivia representa un ejemplo de modelo gerencial: la Gerencia de Servicio al Contribuyente y Cultura Tributaria del SIN ha protocolizado los procedimientos para desarrollar un NAF y asume directamente componentes clave del servicio, como la formación de los alumnos, a los que examina y exige una cualificación mínima para poder participar en el NAF, así como la supervisión de la atención prestada en el NAF. Se podría afirmar que el NAF en Bolivia es un programa del SIN implementado en las universidades. En el otro extremo, Brasil ha adoptado un modelo de liderazgo relacional para gestionar su red de más de 200 NAF. La Receita Federal ha optado por no reglamentar los NAF, sino producir manuales y estándares que son de adaptación flexible por parte de las universidades, con el fin de acomodar tanto la autonomía universitaria como las especificidades locales de un país muy diverso. El seguimiento informal, el acompañamiento y la comunicación interna juegan un papel muy relevante en el liderazgo suave de una red de NAF que, al fin y al cabo, es un servicio cuya responsabilidad recae en cada universidad participante (ver la Buena Práctica 4).

En Chile la administración tributaria ha adoptado una relación de estilo principal-agente, en el que la administración tributaria fija los objetivos y verifica su consecución, pero las universidades son autónomas en diseñar e implementar las operaciones: “tratamos de que las instituciones educativas sean muy autónomas en toda la organización y operativa del NAF, que se apropien y se responsabilicen de los NAF”, explica Jorge Guzmán, representante de la Subdirección de Asistencia al Contribuyente del Servicio de Impuestos Internos: “la administración tributaria solo vela por los estándares, sobre todo en las garantías y el contenido de la asistencia que se presta, que es lo que nos corresponde”.

El caso de México, finalmente, advierte sobre la necesidad de una gestión activa de la red, con independencia del estilo de gestión, al dar testimonio sobre cómo un

crecimiento acelerado de los NAF sin un desarrollo congruente de la capacidad de gestión y seguimiento de la administración tributaria, ha acabado obligando a reducir el número de NAF y reconstituir la red con las universidades dispuestas a conformar un sistema de NAF mínimamente estandarizado. En este sentido, Karla Salas, representante del SAT, destaca que “es más difícil estandarizar la red que vender la idea de los NAF a las universidades”.

Los diversos modelos de gestión no son, en sí mismos, peores ni mejores; ya que cada uno se adapta a diversas concepciones del programa, tradiciones administrativas, capacidades, recursos y complejidades de la red de NAFs. Tampoco se trata de modelos estancos, ya que una misma red se puede gestionar con una combinación de instrumentos gerenciales y relacionales.

Buena Práctica 4. El liderazgo facilitador en Brasil



Entrevista a Ana Paula Sacchi

Gerente nacional en la RFB de la Red NAF en Brasil.

En Brasil, la RFB ha optado por no reglamentar el programa NAF y ejercer un liderazgo facilitador, poco directivo...

Efectivamente, no hay una regla. Nosotros tenemos algunas orientaciones para las universidades, pero entendemos que el proyecto del NAF es un proyecto de la universidad y, por lo tanto, deben actuar según lo que ellos crean que es mejor para su proyecto y para el contexto en el que se encuentran. Además, nosotros tenemos una red NAF muy grande, tanto de universidades como de las propias delegaciones de la RFB, por lo que dirigirla es imposible, pero, en cambio, estar presente y acompañarla es imprescindible.

Esta flexibilidad abarca también la capacitación, ya que ustedes proveen video clases y materiales sobre todos los temas relacionados los servicios del NAF en una plataforma virtual y cada universidad decide como las utiliza.

Si, las universidades pueden escoger las video clases que les interesen, combinarlas con clases presenciales de sus docentes, pueden comentar los videos en el salón de clases, pueden utilizar las pruebas de evaluación que ponemos a su disposición o hacer otro tipo de pruebas de evaluación. La plataforma digital es un recurso a su disposición para que organicen la capacitación. De todas maneras, es posible que llegue el día en que el Ministerio de Educación incorpore los NAF al currículo de la carrera de ciencias contables. Cuando eso ocurra, toda esta libertad y flexibilidad ya no será posible, y habrá una misma regla para todos.

¿Y esto será positivo o negativo?

Personalmente, prefiero la manera como estamos funcionando ahora que un programa muy reglado, porque Brasil es muy grande y las regiones tienen características muy diferenciadas. Por ejemplo: cuando viajo al norte del país para visitar los NAF, reunirme con las universidades y asesorarlas, hay lugares en los que no hay carreteras y para llegar hay que tomar un barco en un río... es muy difícil que una misma regla y manera de funcionar pueda servir en todos los rincones del país.

¿Cómo se ejerce un liderazgo no directivo pero que a la vez dé coherencia a los NAF en un país tan grande y diverso?

En mi opinión, la primera clave es la creación de una estructura interna de representantes del NAF dentro de la administración tributaria: nosotros tenemos un equipo nacional, un representante en cada región fiscal y un representante en cada delegación local, que es quien finalmente actúa de contraparte con las universidades; y nos hemos esforzado en delimitar claramente cuáles son las responsabilidades asignadas a cada tipo de representante NAF de la RFB.

La segunda clave es hacer funcionar esta estructura, para lo que tenemos una rutina de visitas técnicas semestrales del equipo nacional a todas las regiones del país, en las que acompañamos a las delegaciones, les asistimos para solucionar los problemas que se encuentran, y este es un esquema que, a su vez, ellos replican con las delegaciones locales y las universidades. En estas visitas nosotros obtenemos un retorno de los retos que se van encontrando, y sobre las estrategias que adoptan para afrontarlos, de manera que también es un sistema para difundir las innovaciones y las buenas prácticas de un NAF a otro y de una región a otra.

Y, en tercer lugar, generamos recursos para orientar y facilitar el trabajo a toda la red: redactamos lineamientos, modelos de folleto informativo, modelos de reglamento interno y diversas presentaciones en PPT con las diapositivas comentadas para que ellos puedan explicar el proyecto, o el funcionamiento de la plataforma... algunos recursos son audiovisuales: en la misma plataforma virtual donde están las video-clases, hay algunos videos orientados a guiar sobre cómo crear un NAF, qué estrategias se pueden adoptar cuando acuden pocos clientes, etc. A la vez que facilitas el trabajo de la red, le estás dando coherencia.

Creo que también utilizáis la comunicación interna como un instrumento de gestión...

Efectivamente. Pedimos a las delegaciones que nos manden noticias sobre sus logros y sobre las actividades que están haciendo, y las publicamos semanalmente en boletines y en la web. Por una parte, es una forma para que puedan explicar qué

están haciendo y sacar ideas de lo que hacen otros. Pero también es un instrumento para que quienes tengan más iniciativas se sientan reconocidos y quienes tengan menos sientan una cierta presión por la comparación con sus iguales más activos.

3.1. Las funciones de los NAF

Al incorporarse al programa NAF, las instituciones de educación superior y las administraciones tributarias, normalmente a través de sus delegaciones territoriales, deben hacerse cargo de un conjunto de funciones para el desarrollo del NAF, que abarcan la etapa previa hasta la formalización del NAF, la convocatoria y selección de los alumnos; la capacitación (teórica y práctica) de los mismos; la evaluación y habilitación del alumno, la supervisión y apoyo a la provisión del servicio, y el monitoreo y evaluación. La tabla 3.1 muestra las principales funciones a gestionar y quién suele ser el principal responsable de cada una de ellas.

Generalmente, las **universidades** son responsables de convocar y seleccionar a los estudiantes que se postulan al NAF, según los criterios que ellas mismas establezcan, y posteriormente de determinar qué estudiantes han quedado habilitados para prestar el servicio en el NAF, sobre la base de un examen de conocimientos y/o de un requerimiento de asistencia mínima a la capacitación teórica y al periodo de prácticas. Con relación a la provisión del servicio, las universidades habitualmente son responsables de facilitar y habilitar el espacio físico, diseñar el portafolio de servicios del NAF (que, generalmente, debe ser un subconjunto del portafolio de servicios que la administración tributaria ha fijado previamente), determinar los horarios y calendario de funcionamiento, supervisar el correcto funcionamiento del NAF y solucionar cualquier problema logístico u organizativo que se pueda presentar. También son responsables de registrar los datos de las atenciones prestadas, en los formatos determinados por la administración tributaria. Finalmente, las universidades suelen hacerse cargo de otras actividades relevantes, como la forma de vinculación del NAF con el currículo universitario; las actividades de comunicación, difusión y captación de clientes en la comunidad, y otras actividades complementarias, como las conferencias y talleres de promoción de la cultura tributaria ofrecidos por los alumnos. En este sentido, las universidades suelen responsabilizarse de forjar alianzas con otros actores locales (por ejemplo, ayuntamientos, asociaciones de comerciantes, organizaciones de contadores, etc.) para divulgar el NAF, captar clientes o prestar el servicio en espacios más próximos a la población objetivo.

Por su parte, la **administración tributaria** suele ser la responsable de crear estándares y referencias (sobre el espacio físico, la selección de participantes, el tipo de

servicios que se pueden proveer y la imagen corporativa del NAF), normalmente por la vía de lineamientos técnicos, parte de los cuales se reflejan en los convenios entre la administración tributaria y la institución de educación superior. En segundo lugar, suele asumir directamente las funciones de capacitación, que incluyen el diseño de los contenidos, la capacitación presencial teórica (las clases las dictan, generalmente, funcionarios de la administración tributaria, si bien en las aulas que pone a disposición la universidad), el periodo de prácticas en dependencias de la administración tributaria, generalmente, participando en la atención al contribuyente, así como las actividades de formación continuada y actualización a los estudiantes que se realizan una vez se ha iniciado el servicio en el NAF. Finalmente, la administración tributaria es también responsable de las actividades de evaluación y monitoreo en el conjunto de universidades con NAF, para lo que genera protocolos y planillas de registro de la información que cumplimentan los estudiantes y coordinadores docentes, así como de las actividades en red, para que el conjunto de universidades y participantes compartan sus experiencias, aprendizajes y propuestas de mejora.

Algunas funciones son habitualmente **compartidas** por ambas instituciones. Por ejemplo, en algunos países las universidades participan en la capacitación, ya sea adaptando los contenidos a los servicios que se van a ofrecer en su NAF o responsabilizándose de la docencia de algunas o todas las sesiones, sobre la base de un currículo de contenidos elaborado por la administración tributaria. También suelen ser los coordinadores docentes del NAF quienes solicitan o seleccionan las capacitaciones que los funcionarios de la administración tributaria ofrecen para la actualización o ampliación de conocimientos a los alumnos participantes durante su servicio en el NAF.

Igualmente, las funciones de comunicación del NAF suelen cogestionarse entre la administración tributaria y la universidad. La primera diseña y regula el uso de la imagen corporativa básica, que la universidad puede utilizar en la edición de materiales para la promoción del NAF. En ocasiones, la administración tributaria se hace cargo no solo del diseño sino también de la producción de los materiales. Por su parte, las instituciones de educación superior se suelen responsabilizar de las actividades más informales y contextuales de comunicación, como la presencia de estudiantes en programas de radio locales, la divulgación presencial en plazas y mercados o el mantenimiento de cuentas en redes sociales.

Finalmente, cabe destacar como función de responsabilidad compartida la resolución de las dudas que se les presentan a los estudiantes cuando están prestando el servicio en el NAF y reciben consultas complicadas o poco usuales. En la mayor parte de los países, rige un procedimiento por el que el coordinador docente es quien resuelve las dudas en primera instancia y solo aquellas técnicamente complejas que no alcanza a evacuar se elevan a los funcionarios referentes de la administración tributaria.

Tabla 3.1. Funciones y distribución de responsabilidades en la gestión del NAF

	Función	Responsable
Creación del NAF	Establecer normas, estándares y protocolos de funcionamiento	AT
	Formalizar el acuerdo entre las instituciones	AT / IES
	Designar al docente que coordine, coadyuve y supervise el NAF	IES
	Designar al servidor público que coordine la participación de la administración tributaria	AT
Capacitación de los alumnos	Establecer el procedimiento y criterios de selección de los participantes	IES
	Convocar y seleccionar los participantes	IES
	Suscribir compromisos con los estudiantes participantes	IES
	Diseñar / adaptar los contenidos de la capacitación	AT / IES
	Definir el calendario para la capacitación	IES
	Habilitar ambientes para la capacitación	IES
	Realizar la capacitación / administrar la plataforma virtual de capacitación	AT / IES
	Realizar las prácticas / trabajo de campo	AT
Provisión del servicio en el NAF	Controlar la asistencia y/o examinar los estudiantes para habilitarlos a prestar a servicio	IES
	Habilitar un espacio físico para la instalación del NAF con equipamiento y conexión a internet	IES
	Diseñar el portafolio de servicios	AT / IES
	Determinar los horarios y calendario de servicio	IES
	Generar materiales de promoción y señalética	AT / IES
	Supervisar el funcionamiento del NAF durante el servicio	IES
	Promover y comunicar la existencia y servicios del NAF	AT / IES
	Organizar actividades de captación de clientes	IES
	Atender las dudas de los estudiantes durante el servicio NAF	AT / IES
	Organizar actividades complementarias de promoción de la cultura tributaria	IES
	Organizar actividades de formación continuada durante el servicio del NAF	AT / IES
Seguimiento y evaluación	Proporcionar certificados de participación a los estudiantes	IES
	Registrar las actividades y servicios	IES
Otras actividades	Evaluar y monitorear el programa	AT
	Vincular el NAF con el currículo	IES
	Promover las relaciones en red entre NAF	AT
	Generar alianzas con socios estratégicos del NAF	IES

IES: Institución de educación superior; AT: Administración tributaria.

3.2. La coordinación interna de los NAF

En la mayor parte de los países, con algunas variaciones en la distribución de funciones, cada NAF es gestionado internamente por una dupla formada por un **docente**, designado por la universidad, que ejerce de coordinador del NAF, y un **funcionario** designado por la administración tributaria, que ejerce de supervisor o representante NAF. Este funcionario suele ser miembro de la unidad responsable de la educación fiscal y/o de la atención al contribuyente en la delegación territorial del ámbito en el que se ubica la universidad. La mayor parte de las funciones que en la sección 3.1 se han descrito y asignado a la universidad y/o a la administración tributaria son, en realidad, asumidas por estas dos figuras de coordinación.

Una cuestión que distingue el modelo de gestión interna de algunos países es la ausencia de la figura del docente coordinador del NAF. Es el caso de Argentina y Bolivia. En **Argentina**, las responsables del Departamento de Educación Tributaria de la de AFIP explican que muchas universidades tienen un esquema de funcionamiento en el que “el profesor va a dar clase y no está el resto del horario, porque es muy común que tengan otros trabajos, a veces en otras universidades”. Al no estar a tiempo completo en la universidad, “no pueden usar unas horas de las que no disponen para acompañar a los chicos del NAF, y se han ido borrando del proyecto”. Ante esta dificultad, aparecida en la fase piloto del proyecto, Vilardebó, Mangiaterra y Zanini plantean una doble estrategia: por un lado, en la firma de los convenios se establecerá que debe haber un profesor responsable del NAF, lo que esperan que induzca a las universidades a asumir su parte en las funciones de coordinación. Por otro, están considerando que algunos alumnos que terminan el servicio en el NAF puedan ejercer de coordinadores del NAF al año siguiente: “la iniciativa partió de ellos y nos pareció fantástico que, si la facultad no puede poner profesores, pueda haber chicos NAF voluntarios, normalmente próximos a recibirse y con la experiencia de haber estado en el NAF, que asuman este rol de coordinador”.

La situación es muy similar en **Bolivia**, con la excepción que, al contar con una red NAF más madura, la figura del alumno-coordinador no es solo una propuesta experimental, sino que ha quedado institucionalizada, tal como se describe en la Buena Práctica 5.

Buena Práctica 5. Los NAF coordinados por alumnos en Bolivia

En Bolivia, un gran determinante del modelo de gestión de la red NAF es la escasa aportación de recursos humanos por parte de las universidades, ya que raramente existen docentes que colaboren como capacitadores o presten sus servicios como coordinadores del NAF. Por ello, no es tanto que el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) haya optado por un modelo de gestión gerencial, en que la administración tributaria ocupe una posición jerárquica, sino que el SIN provea el programa directamente, y prácticamente en solitario, por lo que su mayor preocupación es gestionar adecuadamente la provisión del servicio, y no tanto la coordinación con las universidades.

El motivo por el que los docentes no se involucran en el programa es parecido al de Argentina. Según indica Marcela Orellana “lo que se acuerda en la reunión y se define en el convenio no se suele cumplir, porque los profesores no encuentran retribución económica ni personal en el NAF”, por lo que, aunque formalmente exista la figura del coordinador, no realizan actividades relacionadas en el NAF más allá de la representación formal de la universidad. Solo en dos universidades se ha logrado incluir al personal, pero es siempre “porque la universidad decidió pagarles un complemento por hacer dicha tarea”, explica Orellana. En algunas universidades privadas, los directores de carrera se responsabilizan del proyecto, y con ellos se coordinan algunos aspectos de la gestión. Sin embargo, “no suele existir un docente en específico que se dedique a guiar a los alumnos y les refuerce los conocimientos”.

Por este motivo, el SIN pide al grupo de estudiantes que va a constituir el equipo del NAF que nombre un representante, que será el responsable de comunicarse con la administración tributaria para intercambiar información, plantear dudas, organizar actividades para captar clientes o solicitar capacitaciones adicionales: “se pretende que ellos trabajen y gestionen, como el equipo que son, cada una de las tareas asignadas dentro su NAF”. No se han delimitado tareas formalmente para el representante, pero se les aclara que su función consiste en que la comunicación sea fluida y haya un solo canal, si bien no tienen que asumir más responsabilidad que el resto del grupo. “Les explicamos que son como hermanos y que no tiene que haber grupitos internos, ni peleas, ni logros personales, que el NAF es de todos y así deben actuar, bajo la representación de una o dos personas que ellos decidan”, añade Orellana. En la práctica, “la selección del representante se da de manera bastante natural, y los funcionarios del SIN que les atienden destacan la motivación y eficacia con la que los grupos se organizan y demandan apoyos cuando los necesitan”. Por ello, el SIN considera que este formato de NAF tiene un efecto colateral positivo sobre las habilidades de liderazgo de algunos estudiantes y, sobre todo, sobre la capacidad del trabajo en equipo.

Como es lógico, las funciones de orientación y resolución de dudas y situaciones en los que los estudiantes no saben cómo responder al contribuyente no pueden ser asumidas por los propios estudiantes. Mientras que, en otros países, suelen ser los docentes coordinadores quienes, en primera instancia, resuelven estas dudas, en Bolivia esta función la asume directamente el supervisor NAF de la administración tributaria, que a menudo es el propio responsable del servicio al contribuyente de cada gerencia operativa. Dado que en Bolivia cada supervisor visita el NAF un promedio de dos veces al mes, los funcionarios suelen establecer una relación continuada y cordial con los estudiantes, por lo que, generalmente, “les dan su número de celular a los alumnos y se dedican a guiarles y motivarles más allá de lo estipulado en sus funciones”.

Finalmente, destaca Orellana, los buenos resultados de esta forma de proceder han acabado reforzando el modelo de autogestión del NAF: “las universidades tienen dificultades para motivar a los docentes, que no encuentran retribución personal para ser parte

de este proceso, y al mismo tiempo los estudiantes y nosotros hemos logrado funcionar bien sin ellos, así que suponemos que les resulta más fácil justificar su ausencia”.



Estudiantes del NAF de la Universidad Pública de El Alto (UPEA), Bolivia.

En el extremo opuesto al caso de Bolivia, se encuentra **Ecuador**, donde no solo existe demanda de docentes para ejercer como coordinadores del NAF, sino que se les exige que se habiliten para poder ejercer esta función en su horario de trabajo. La habilitación consiste en participar en la misma capacitación y superar las mismas pruebas de evaluación que los estudiantes, lo que deben repetir cada año para cerciorarse que están actualizados.

Finalmente, en algunos casos existen incentivos económicos para los docentes que ejerzan de coordinadores NAF, generalmente en las universidades privadas. Por ejemplo, en **Costa Rica**, los coordinadores docentes en las universidades públicas suelen ser de perfil vocacional (por ejemplo, en el caso de la Universidad de Costa Rica, se trata de una profesora pensionada, que ejerce la coordinación “por voluntad de servicio y porque le gusta”), mientras que en algunas universidades privadas el docente coordinador tiene un complemento salarial por asumir la responsabilidad.

3.3. La coordinación territorial dentro de las administraciones tributarias

Las universidades suelen ser organizaciones autónomas para las que las funciones de gestión se circunscriben a aspectos internos de organización del NAF. Por el contrario, las administraciones tributarias son organizaciones de ámbito nacional, con un alto

grado de complejidad y diversos niveles territoriales. La participación en la gestión de los NAF de representantes de toda la estructura territorial de la administración tributaria obliga a los equipos nacionales a organizar y gestionar la coordinación del programa NAF en su interior.

Por su extensión territorial, el elevado número de NAFs activo, y el estilo de liderazgo relacional que ejerce la gerencia nacional de la RFB, **Brasil** constituye el ejemplo más interesante de coordinación territorial dentro de una administración tributaria. Ana Paula Sacchi, gerente nacional del programa NAF en la Receita Federal, destaca que una decisión esencial para la expansión y buen funcionamiento de la red fue la creación de una estructura interna de representantes NAF de la RFB, constituida por el equipo de la gerencia nacional (2 personas), un representante de cada una de las 10 regiones fiscales, y un representante de cada una de las 120 delegaciones locales. La clave, subraya Sacchi, reside, en primer lugar, en que las asignaciones de responsabilidades están muy bien definidas y bien reflejadas en documentos y guías, de manera que cualquier cambio de funcionarios no afecte el buen desarrollo de las actividades del NAF, y cualquier representante pueda repasar los procedimientos, funciones y atribuciones que le corresponden en cualquier momento (ver Buena Práctica 4).

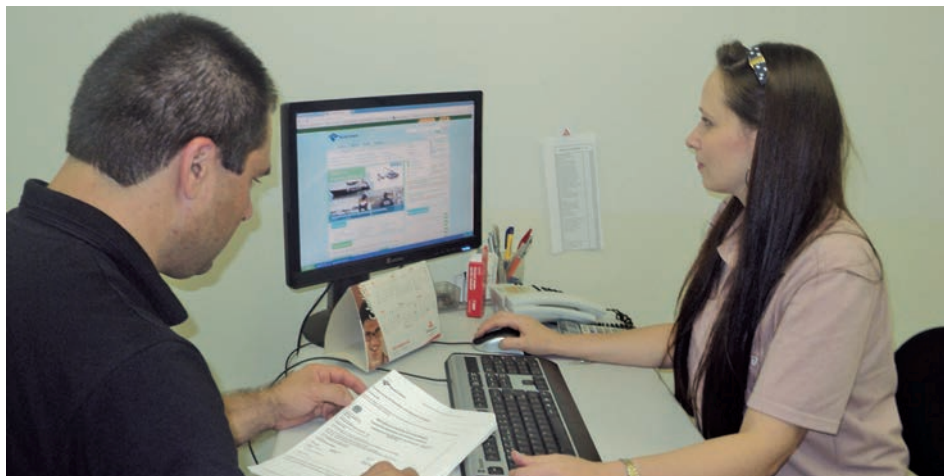
En segundo lugar, Sacchi destaca que la gestión de la red de representantes se materializa con un sistema de visitas técnicas semestrales de seguimiento y asesoramiento de los representantes de la gerencia nacional a los representantes de cada una de las regiones fiscales, quienes, a su vez, las reproducen con los representantes de cada una de las delegaciones locales de su jurisdicción, que finalmente son los responsables de fungir de enlace y representar a la RFB ante los NAF. Las visitas técnicas presenciales son, por tanto, el instrumento principal de gestión relacional de la red brasileña para mantener al equipo de servidores activo y dedicado al programa NAF.

Para distribuir las actividades entre los niveles de la estructura de la RFB, la gerencia nacional identificó previamente cinco funciones principales en la gestión de los NAF:

1. **Nuevos contactos** (divulgación del programa y la captación de nuevos NAF): dar a conocer el proyecto, para lo que existen dos modelos de evento, uno para que los representantes de la RFB presenten al proyecto ante las universidades candidatas, y otro conjunto con coordinadores NAF de universidades que ya disponen de un NAF activo, para que puedan transmitir su experiencia.
2. **Apoyo a la implantación de un nuevo NAF**: acompañamiento al proceso de creación de los NAF en una nueva universidad, para lo que existe un “kit de recursos” de orientación y de apoyo (manuales, reglamentos, modelos

- de documentos y materiales, presentaciones, etc.). Incluye el proceso de implantación de la plataforma virtual en la que se desarrolla la mayor parte de la capacitación.
3. **Administración de los NAF en funcionamiento:** incluye la actualización del registro de los NAF (formulario básico con los servicios, ubicación y horarios); la difusión de noticias sobre los NAF; la administración y seguimiento de la plataforma virtual de estudios (reuniones virtuales, resolución de dudas de los alumnos, participación en los foros); la facilitación de aclaraciones sobre el uso de la plataforma virtual (enseñar a los nuevos usuarios como usarla, para lo que existe un manual explicativo); la elaboración de comunicados de prensa sobre el NAF (para dar a conocer las ceremonias de formalización y arranque del NAF y otras noticias sobre eventos relacionados con el NAF); la transmisión de información a la gerencia nacional; y la coordinación de eventos sobre el NAF (reuniones con los coordinadores de las universidades y con representantes NAF de la RFB, para mantener la motivación y el intercambio de experiencias entre los NAF y la RFB).
 4. **Capacitación de los estudiantes:** la capacitación en Brasil es responsabilidad de la RFB, y se realiza fundamentalmente a través de una plataforma virtual, que se complementa con sesiones presenciales introductorias antes de la capacitación virtual, y de profundización sobre algunos temas tributarios de interés para los alumnos, después de la capacitación virtual. Por ello, las funciones a desarrollar son la elaboración y actualización de video clases, la creación de una red nacional de expertos sobre los diversos servicios que se prestan en el NAF para poder realizar las capacitaciones presenciales y la creación de una rutina de cuatro sesiones presenciales de profundización, por año y NAF.
 5. **Seguimiento de los servicios a través de informes.** Concretamente las unidades territoriales de la RFB deben cumplimentar:
 - Un formulario para registrar la reunión de estructuración de un nuevo núcleo.
 - Un formulario para registrar las visitas técnicas semestrales de los representantes de la RFB a los NAF, para dar apoyo a la prestación de servicios, la capacitación de los alumnos y atender las dificultades encontradas por el núcleo.
 - Un formulario de registro de todas las acciones del NAF que realizan los representantes de la RFB (capacitaciones, conferencias, talleres, prestación de servicios, asistencia a investigaciones realizadas por los alumnos, divulgación de las acciones NAF, etc.).

La Buena Práctica 6, en la página siguiente, sintetiza la distribución de estas funciones entre los tres niveles de representantes NAF de la RFB: gerencia nacional, regiones fiscales, y delegaciones locales.



NAF de la Facultad Anhanguera de Passo Fundo, Rio Grande do Sul, Brasil.

Buena Práctica 6. La estructura territorial y la distribución de funciones de gestión de los NAF en Brasil

Fase	Gerencia Nacional	Representante en la Región Fiscal de la División de Interacción con el Ciudadano (DIVIC)	Delegaciones territoriales locales (DT)
Nuevos contactos	• Coordinar acciones NAF de ámbito nacional • Buscar acuerdos con actores nacionales • Crear una estructura de coordinación con los representantes NAF en las DIVIC y las delegaciones territoriales • Orientar en las acciones de divulgación de los NAF en las IES si es necesario	• Coordinar y monitorear las acciones en el ámbito de su región fiscal • Crear una estructura de representantes NAF, con al menos un representante por delegación territorial • Auxiliar, cuando sea necesario, en las acciones de divulgación del proyecto en las IES • Buscar acuerdos con actores regionales	• Captar nuevos NAF 1. Buscar carreras de contabilidad y comercio exterior en las IES de la jurisdicción 2. Agendar presentaciones con las IES 3. Coordinar los acuerdos de cooperación con las IES 4. Solicitar la presencia de la DIVIC en los eventos de captación 5. Coordinar con las IES la ceremonia de firma y presentación del acuerdo • Buscar acuerdos con actores locales (incluyendo municipalidades)

Fase	Gerencia Nacional	Representante en la Región Fiscal de la División de Interacción con el Ciudadano (DIVIC)	Delegaciones territoriales locales (DT)
Implantación (plataforma de capacitación virtual)	• Enviar invitaciones a la plataforma virtual a los representantes NAF de las DIVIC • Aclarar a los representantes DIVIC y DT dudas sobre el funcionamiento de la plataforma y sobre sus funciones y las de los coordinadores NAF de las IES en la plataforma virtual	• Enviar invitaciones a la plataforma virtual a los representantes NAF de las DT • Aclarar a los representantes DT dudas sobre el funcionamiento de la plataforma y sobre sus funciones y las de los coordinadores NAF de las IES en la plataforma virtual	• Enviar invitaciones a la plataforma virtual a los coordinadores NAF de las IES • Crear grupos de estudio, vincular cursos y activar el rol de mentor del coordinador NAF de la IES • Aclarar a los coordinadores NAF de las IES dudas sobre el funcionamiento de la plataforma y sobre sus funciones como mentores • Entrar con frecuencia en la plataforma para monitorear la actividad y mantener contacto con el coordinador NAF de la IES
Implantación (KIT NAF)	• Revisar y actualizar constantemente el Kit NAF para las IES y el Kit NAF para las DT		
Capacitación (preparación)	• Coordinar la elaboración y actualización de las video clases • Coordinar la elaboración de las guías sobre los servicios prestados en el NAF	• Asignar a funcionarios la tarea de elaborar o revisar materiales de los cursos de capacitación • Ver las video clases existentes en la plataforma virtual para evaluar y actualizar su contenido	• Asignar a funcionarios la tarea de elaborar o revisar materiales de los cursos de capacitación • Ver las video clases existentes en la plataforma virtual para evaluar y actualizar su contenido
Capacitación presencial			• Mantener una rutina de al menos 4 encuentros presenciales por año en cada NAF en funcionamiento (workshops, talleres, conferencias...)

Fase	Gerencia Nacional	Representante en la Región Fiscal de la División de Interacción con el Ciudadano (DIVIC)	Delegaciones territoriales locales (DT)
Seguimiento	• Divulgar y compartir los formularios “cuestionario del coordinador”, “servicios prestados”, “evaluación de la atención” y “cuestionario del estudiante” entre los representantes NAF DIVIC y DT • Realizar un seguimiento de las respuestas a estos cuestionarios • Publicar en la Red NAF los resultados derivados de estos cuestionarios	• Divulgar y compartir los formularios “cuestionario del coordinador”, “servicios prestados”, “evaluación de la atención” y “cuestionario del estudiante” entre los representantes NAF DT • Realizar un seguimiento de las respuestas a estos cuestionarios	• Divulgar y compartir los formularios “cuestionario del coordinador”, “servicios prestados”, “evaluación de la atención” y “cuestionario del estudiante” entre los coordinadores NAF de la IES • Prestar un especial cuidado a que el “cuestionario del coordinador” se responda antes del inicio de la actividad del NAF y que se actualice cuando sea necesario. • Comunicar a los coordinadores NAF el calendario de envío de los cuestionarios • Aclarar dudas a los coordinadores NAF de las IES sobre los cuestionarios • Monitorear el grado de respuesta de los NAF en los diversos cuestionarios
Gestión de la red	• Tener identificados los representantes NAF de las DIVIC y DT • Intercambiar buenas prácticas entre todos ellos • Facilitar la comunicación entre los integrantes de la red		
Divulgación	• Publicar en la web de la RF y en la Red NAF noticias sobre los NAF publicadas en “Infórmese” • Editar un boletín mensual sobre las acciones de los NAF • Emitir un informe semanal sobre las actividades de los NAF	• Publicar en “Infórmese” las acciones NAF de su ámbito territorial • Enviar a la gerencia una selección de acciones para el boletín mensual • Enviar semanalmente a la gerencia nacional las acciones NAF de la semana	• Publicar en “Infórmese” las acciones NAF de su ámbito territorial • Enviar a la gerencia una selección de acciones para el boletín mensual • Enviar semanalmente a la gerencia nacional las acciones NAF de la semana

La coordinación del programa NAF dentro de la propia administración tributaria es también un reto en otros países extensos de América Latina y con las administraciones tributarias organizadas en diversos niveles territoriales. En **México**, que se encuentra actualmente en pleno proceso de reactivación de la red, la gestión descentralizada de los NAF no supone una novedad, ya que es natural en las operaciones del SAT. Sin embargo, Karla Salas destaca que la implicación de la estructura territorial del SAT no se puede dar por garantizada y que en ella residen buena parte de las probabilidades de éxito de la reactivación del programa NAF: “entrará en juego el ‘interés del desconcentrado’, que sabemos que, de entrada, es variable y está, en parte, condicionado por la experiencia previa con los NAF: nosotros aportaremos insumos, protocolos, lineamientos... pero la implementación del programa, incluyendo la capacitación, corresponderá a las oficinas regionales”. En este sentido el reto consistirá en inducir “de arriba abajo” la motivación e interés en un programa que será gestionado “de abajo a arriba”.

3.4. Los documentos de apoyo a la gestión de los NAF

Además de las estructuras organizativas formales y de los instrumentos de gestión relacional, como el sistema de visitas técnicas en cascada de la RFB en Brasil, la tercera pata de los sistemas de gestión de los NAF está constituida por los documentos de apoyo a la gestión. Los dos principales instrumentos de este tipo, presentes en prácticamente todos los países, son los lineamientos técnicos que las administraciones tributarias producen para orientar la actividad del NAF; y los “kits de apoyo”, constituidos por un conjunto de presentaciones y documentos-guía que las administraciones tributarias generan para facilitar el desarrollo de los NAF a sus delegaciones territoriales y a las universidades.

Generalmente, los atributos básicos del NAF y la distribución de funciones entre el coordinador docente y el representante de la administración tributaria están detalladas en un **lineamiento técnico o manual de procedimiento**. Este tipo de documento suele establecer, con mayor o menor detalle y margen de adaptación, indicaciones sobre la ubicación; las características físicas, el mobiliario y equipamiento del NAF; el procedimiento de convocatoria y los criterios para la selección de los alumnos (carreteras, curso mínimo y otros requerimientos); los contenidos y distribución de responsabilidades en la capacitación de los alumnos; la etapa de trabajo práctico supervisado que se suele producir entre la capacitación teórica y el servicio en el NAF; los requerimientos de asistencia mínima a la capacitación o de superación de un examen para habilitar al alumno a prestar servicio en el NAF; los horarios y calendario de atención en el NAF; el portafolio general de servicios que se pueden prestar; el sistema de registro de datos, seguimiento y rendición de cuentas; los mecanismos de apoyo y supervisión por parte de la administración tributaria; y las funciones del profesor coordinador. Aunque los lineamientos no suelen tener rango de norma y tienen solo carácter

orientativo, la distribución de responsabilidades entre la universidad y la administración tributaria y las condiciones que debe cumplir el NAF suelen formalizarse en el convenio entre ambas instituciones.

Prácticamente todos los países tienen alguna forma de lineamiento. Por ejemplo, **Perú** cuenta con una de las versiones más escuetas, en la que se establece:

- Las condiciones que debe cumplir la ubicación y mobiliario del NAF
- El horario de atención, que debe ser de no menos de 10 horas semanales y en horarios regulares
- La responsabilidad de la universidad para designar un “profesional docente responsable de la supervisión directa y asistencia del NAF” que coordine la atención diaria, los turnos, el monitoreo y atienda las consultas de las participantes derivadas de las atenciones a usuarios.
- La responsabilidad de la intendencia de gestión operativa de la SUNAT para designar un “responsable a efectos de coordinación con la universidad” que ejerza de referente para la entrega de material informativo, charlas y visitas guiadas a la SUNAT, verificación de la atención en el NAF, y atención de las consultas del coordinador docente NAF referentes a dudas en la atención, que se deben evacuar en menos de 48 horas.
- El requerimiento de que los alumnos participantes en el NAF hayan concluido el quinto ciclo de los estudios y hayan aprobado los cursos básicos en materia tributaria. Además, se recomienda a las universidades que los alumnos pertenezcan al tercio superior de la universidad, y que se seleccionen por un buen nivel académico, facilidad para comunicarse y un alto compromiso.
- El mínimo de 15 alumnos por turno del NAF.
- La duración máxima de la capacitación, que no debe sobrepasar los 10 días hábiles en total, en aulas provistas por la universidad, y que debe consistir en sesiones docentes impartidas por funcionarios de la intendencia de gestión operativa de la SUNAT, incluyendo visitas guiadas a centros de servicios al contribuyente (con la única finalidad de conocer la operatividad del proceso de servicios de atención a los contribuyentes, sin que los alumnos realicen ningún tipo de atención al público)
- El requerimiento de aprobar el curso de capacitación para brindar servicios en el NAF.
- La obligación de la universidad de facilitar información sobre el número y tipo de consultas a la SUNAT.

En **Colombia**, la “Guía general para la implementación y funcionamiento de los NAF” es el resultado de un proceso iterativo de aplicación y revisión, iniciado con la primera versión de guía metodológica elaborada para el primer NAF piloto, y que ha ido incorporando los aprendizajes de las primeras experiencias de los NAF en Bogotá. La guía, según las responsables de los NAF en la DIAN, está resultando muy útil para que “las nuevas universidades dispongan de un documento con todos los pasos y procedimientos previstos para poder iniciar el NAF y prestar el servicio una vez han decidido incorporarse al programa”. El contenido de la “guía general” se describe en la Buena Práctica 7.

Buena Práctica 7. La guía general para la implementación y funcionamiento del NAF en Colombia

La **Guía general para la implementación y funcionamiento de los NAF en Colombia** es un documento vivo y en constante revisión, que parte de la guía metodológica original elaborada para el primer NAF piloto, y que ha ido incorporando los aprendizajes de las primeras experiencias de NAF en Bogotá. El documento se estructura en los siguientes apartados:

1. **Recursos básicos para la implementación de un NAF.** Establece un inventario de los recursos necesarios y las decisiones estratégicas preliminares para poder lanzar el NAF, con el fin de que la universidad verifique si cuenta con los mínimos para arrancar el NAF, en términos de infraestructura física y tecnológica, docentes y expertos que acompañen el proceso, definición de la población objetivo a la que se dirigirán los servicios, y posibles líneas de investigación en temas fiscales. Concretamente, se requieren:
- Un profesor conocedor de la temática en el lugar, que apoye a los estudiantes en las distintas consultas que realizan los ciudadanos.
 - Un espacio físico diseñado para la atención a los usuarios, que cuente con un escritorio, silla para el estudiante, sillas interlocutoras para los cuidados, un computador, una impresora y un espacio para sala de espera.
 - Acceso a internet y condiciones técnicas para acceder a la página web de la DIAN.

Tabla 3.1. Recursos físicos y tecnológicos mínimos para iniciar un NAF en Colombia

Recursos físicos	Cantidades	Aclaraciones adicionales
Puestos de atención	2	Puestos de atención a los ciudadanos - clientes
Sala de recepción	1	Puede ser compartida con otros proyectos o consultorios
Microcomputadores	2	Con especificaciones sobre los servicios en línea de la DGII
Línea telefónica	1	–
Impresora	1	Puede ser compartida
Mesas	2	Para computadoras
Sillas	6	Tres sillas para cada mesa
Archivador	1	Para clasificar los documentos de los NAF

Igualmente, el documento incluye un *check list*, a modo de “guía de diagnóstico” para que la universidad pueda comprobar si cuenta con todos los recursos necesarios para poder desarrollar un NAF, incluyendo la figura del docente que va a actuar de coordinador del NAF y de referente ante la DIAN (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. Guía de diagnóstico previo a implantar un NAF



Una nueva forma de relacionarse con la DIAN



Anexos

Anexo No. 1. Diagnóstico para la conformación de NAF

• PRESENTACIÓN PARA INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN GENERAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE INGRESOS
SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE ASISTENCIA AL CLIENTE

Universidad Facultad

Nombre de quien diligencia Cargo

Dirección de correo Teléfonos

Respetado doctor(a): A fin de conocer si su institución cuenta con lo necesario para la implementación de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal - NAF se requiere que usted diligencie la siguiente encuesta, por favor marque con X, según sea el caso:

CUESTIONAMIENTO	SI	NO
1.- ¿La Universidad está dispuesta a participar en la implementación del Núcleo de Apoyo Contable y Fiscal (NAF)?		
2.- ¿La Universidad participará en la conformación del NAF con estudiantes de últimos semestres (8, 9 y 10)?		
3.- ¿La Universidad dispone de un espacio físico equipado con mesas, sillas, computadores conectados a internet para atender público?		
4.- ¿En su facultad existen protocolos de atención a la ciudadanía?		
5.- ¿Esta su facultad dispuesta a unir esfuerzos con otras facultades de su Universidad para la implementación del NAF?		
6.- ¿La Universidad está dispuesta a suscribir un convenio con la DIAN para la implementación de los NAF?		
7.- ¿La Universidad tiene definido un público objetivo a quienes puede ofertar sus servicios bajo la modalidad de los NAF?		
8.- ¿La Universidad está dispuesta a autorizar a los estudiantes a efectuar la capacitación en instalaciones de la DIAN de acuerdo a cronograma?		
9.- ¿Su Universidad autorizaría a los estudiantes que participen del programa a efectuar practicas bajo la modalidad de plan canguro a realizarse en los puntos de contacto de la DIAN?		
10.- ¿La Universidad dispone de docentes, coordinadores, supervisores, asistentes, monitores que guíen y acompañen a los estudiantes que participen en el programa, para atender de manera eficaz a los ciudadanos?		
11.- ¿La Universidad cuenta con otras sedes en otras ciudades en donde posteriormente sea posible expandir el programa?		
12.- ¿Su Universidad cuenta con líneas de investigación orientadas a temas fiscales? Cuáles?		

Gráfico 3.1 (Cont.): Guía de diagnóstico previo a implantar un NAF



Una nueva forma de relacionarse con la DIAN



Si su institución está dispuesta a participar en el proyecto NAF, con cuantos estudiantes cree usted que prestarían el servicio.

Indique el número por favor.

Por favor indique los datos de la persona con la cual nuestro equipo de trabajo estará en contacto.

Nombre

Correo

Teléfono Fijo

Teléfono Celular

Agradecemos su participación.

• PRESENTACIÓN PARA INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN GENERAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO •

2. **Portafolio de servicios del NAF.** El diseño del portafolio se debe concertar entre la DIAN y la universidad, según las preferencias de la universidad, características de la población objetivo y disponibilidad de los expertos de la DIAN para acompañar al NAF.
3. **Definición del perfil y funciones del equipo de trabajo.** El documento identifica cuatro perfiles de participantes y describe sus funciones y atribuciones: el coordinador NAF de la DIAN, los expertos de la DIAN, el coordinador NAF de la universidad y los estudiantes que prestan el servicio. El documento no establece la manera en la que el coordinador NAF de la universidad debe guiar y prestar apoyo a los estudiantes, puesto que se hará “de acuerdo con los parámetros y

criterios que la universidad establezca para este propósito". Sin embargo, se determina que el "docente debe estar siempre disponible para atender cualquier duda de los estudiantes, pero nunca debe relacionarse directamente con los ciudadanos".

4. **Formalización del NAF.** Incluye una relación de la documentación requerida para la formalización del convenio, así como el procedimiento a seguir.
5. **Estructura de la capacitación:** expone la estructura de contenidos que se desarrollan en el aula de clase para la capacitación previa de los estudiantes, incluyendo las prácticas en quioscos tributarios (denominadas Plan Canguro).
6. **Funcionamiento del NAF:** en este apartado se tratan algunos aspectos prácticos para la puesta en marcha del NAF: de forma indicativa, se sugiere que el NAF esté integrado por entre 10 y 15 estudiantes por semestre, bajo la supervisión de un profesor coordinador, quien podrá apoyarse en otros docentes; se menciona la necesidad de prestar el servicio en un horario regular estipulado por la universidad; y se establece que, antes de empezar las operaciones, la DIAN debe abrir un canal de comunicación con la universidad nombrando a un responsable para el NAF que atienda las cuestiones organizativas y dudas técnicas que le pueda plantear el responsable NAF de la universidad. Finalmente, se menciona la posibilidad de que los estudiantes puedan realizar trabajos de investigación por iniciativa propia, y bajo la asesoría metodológica de la universidad, para lo que la DIAN podrá facilitar orientación ocasional y suministrar información bajo los estándares de reserva permitidos. Al mismo tiempo, se menciona que también la DIAN podrá sugerir iniciativas de investigación y proponerlos al NAF.
7. **Divulgación del NAF.** El documento propone diversos canales por los que universidades y DIAN pueden promocionar el NAF entre la ciudadanía y adjunta en un anexo diversas piezas estandarizadas: brochure; invitación al evento de lanzamiento; tríptico que expone los servicios que ofrece el NAF; plegable con información geográfica y servicios que presta el NAF; pendón que identifica el NAF; vídeo con testimonios de estudiantes, maestros y usuarios del NAF; botón para los servidores públicos de puntos de contacto de la DIAN, y diploma de participación en el NAF para los estudiantes. Los convenios establecen la obligación de la universidad de preservar la imagen institucional de la DIAN y del programa NAF de acuerdo con los estándares del manual. Para la adecuación del contenido de las piezas a cada NAF y el diseño del comunicado de prensa, el responsable NAF de la dirección seccional de la DIAN debe remitir un correo electrónico a la Oficina de Comunicaciones de la DIAN con las siguientes informaciones:
 - ¿Cuántos estudiantes prestarán el servicio NAF?
 - ¿De qué facultad o facultades son los estudiantes?
 - ¿Qué servicios prestarán los estudiantes en el NAF?
 - ¿En qué horarios y dónde se atenderá al público?
 - ¿Qué día, en dónde y a qué hora se inaugurará el NAF?

- ¿Quiénes estarán en el evento de inauguración?
- De las piezas estandarizadas, con las que se cuenta, ¿cuáles requiere para el evento de inauguración?
- Envío del logo de la IES en formato PDF de alta resolución o Illustrator.



DIAN
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Una nueva forma de relacionarse con la DIAN



NAF



NAF
NÚCLEOS DE APOYO CONTABLE Y FISCAL



Diploma tamaño carta

• PRESENTACIÓN PARA INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN GENERAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO •



Una nueva forma de relacionarse con la DIAN

Pendón vertical 1x2 metros



Invitación digital



Banner central página web



Botón de asistencia al evento

Piezas facilitadas por la DIAN para la divulgación de los NAF en Colombia.

8. **Seguimiento y evaluación:** el documento expone los impactos esperados por el programa, y los mecanismos a través de los que se supone que estos impactos serán alcanzados, a modo de teoría del programa. Igualmente, se establecen las responsabilidades y las planillas de los informes para la recolección de datos. Los estudiantes deben recolectar los datos de las atenciones en un “informe diario de estudiantes”, para la posterior consolidación en un informe agregado mensual del NAF por parte del coordinador NAF de la universidad. Se sugiere realizarlo en Excel. Finalmente, se menciona una encuesta de valoración del servicio a los clientes, si bien no se explica si se debe administrar a todos los clientes o a una muestra, ni se establece su periodicidad.
9. **Aspectos logísticos para el lanzamiento y cierre del ciclo:** finalmente, se sugiere la celebración de actos de lanzamiento con la presencia de medios de comunicación y un acto de cierre de ciclo para el reconocimiento de los estudiantes en el momento de la clausura, en el que se haga entrega de los certificados de participación, que la DIAN establece que estén condicionados a la asistencia al 90% de las horas de capacitación teórica, el 100% de las prácticas del plan canguro y el cumplimiento de la intensidad horaria de servicio en el NAF que haya establecido la universidad. Las universidades deben entregar hojas de asistencia a la DIAN para que ésta haga entrega de los certificados oficiales.

En **Ecuador**, el “lineamiento técnico de educación cívico-tributaria para NAF” ha jugado un papel relevante para poder coordinar y estandarizar el rápido proceso de expansión y descentralización de la red. El documento tiene vocación de exhaustividad y cubre todas las etapas de la gestión de un NAF. El cuerpo del lineamiento es relativamente breve, e incluye aspectos generales sobre la planificación, ejecución y monitoreo de NAF, con las respectivas actividades a realizar por parte de los distintos actores involucrados. Concretamente, el documento incluye 14 anexos documentales de apoyo para que las direcciones zonales puedan realizar la gestión de los NAF de manera descentralizada. Estos documentos procuran solventar los requerimientos estándar que se producen en la gestión de los NAF y, cuando se producen nuevos requerimientos no previstos, se ponen en consideración de la Dirección Nacional de Asistencia, que si lo estima oportuno estandariza una solución que difunde y aplica a todo el territorio.

Buena Práctica 8. Los 14 anexos del lineamiento técnico de educación cívico-tributaria para NAF en Ecuador

Los anexos del “lineamiento técnico de educación cívico-tributaria” en Ecuador se ajustan a las etapas de planificación, implementación y monitoreo de NAF, proporcionando herramientas tanto para las delegaciones territoriales del SRI como para las universidades.

El lineamiento fue elaborado sobre la base de la experiencia adquirida durante la implementación del primer NAF en el Ecuador, lo cual sirvió para estructurar el documento

con los conocimientos específicos de las necesidades de las instituciones de educación superior y de la propia Administración Tributaria. Una vez formalizado el documento, se inició un proceso de socialización con los responsables de los NAF a nivel operativo, con el objetivo de que pudieran solventar dudas antes de su aplicación. La información se mantiene disponible para los responsables de NAF mediante una carpeta compartida en el file server de la institución.

	Anexo	Descripción
1	Acercamiento con la institución educativa superior	Aspectos que el departamento zonal debe exponer en la reunión de acercamiento a la institución educativa superior (explicación del programa, antecedentes, objetivos, beneficios esperados, recursos y procedimientos necesarios para su funcionamiento)
2	Modelo de convenio NAF	Propuesta de convenio para las universidades interesadas validado por la Dirección Nacional Jurídica del SRI
3	Lineamientos generales para reglamento interno NAF	Modelo de reglamento interno que debe adecuar y aprobar cada institución de educación superior contiene aspectos como: las carreras que pueden participar; los requisitos para los estudiantes y docentes; los requisitos para ocupar el puesto de coordinador NAF; el número de grupos y puestos del NAF; el horario y calendario; el protocolo de comportamiento para los estudiantes que prestan el servicio; procedimiento para escalar consultas; y obligaciones del estudiante, docente y coordinador NAF
4	Formulario de sugerencias	Formulario a disposición de los usuarios para expresar quejas, sugerencias y felicitaciones, que debe ir acompañado de la instalación de un buzón de sugerencias
5	Programa y plan para el curso de capacitación a docentes y estudiantes NAF	Temario de la capacitación y desagregación en actividades de aprendizaje, e indicación de las lecturas de apoyo y los puntos en la calificación final de cada actividad
6	Boletín de prensa	Modelo de boletín de prensa en el que se anuncian la ubicación y días y horas de atención, a difundir al menos 8 días antes del inicio de actividades
7	Discurso del delegado del SRI	Texto del discurso del delegado del SRI para el caso de que la institución de educación superior decida realizar un acto de inauguración
8	Uso del logotipo e isotipo de NAF	Logos y modelos de tarjetas para habladores de mesa directiva, afiches, roll-ups y señalética
9	Registro de atención NAF	Modelo de hoja de cálculo en la que deben registrarse los micro datos de las atenciones. Esta base es remitida en digital al SRI para la obtención de los indicadores de atención

	Anexo	Descripción
10	Encuesta de satisfacción usuarios NAF	Cuestionario que se debe administrar a los usuarios para medir la satisfacción con el servicio que han recibido
11	Informe de seguimiento NAF	Estructura del informe de seguimiento que debe emitir el delegado del departamento zonal del SRI en las visitas que mensualmente debe realizar a cada NAF de su jurisdicción, que incluye una valoración sobre la aplicación del protocolo, conocimientos y la presentación física del NAF
12	Informe de resultados emitido por la institución de educación superior	Estructura del informe de resultados que cada institución de educación superior debe remitir trimestralmente a cada delegado zonal
13	Informe de retroalimentación NAF	Estructura del informe trimestral en el que el delegado zonal del SRI debe rendir cuentas de las capacitaciones, actos publicitarios y acciones tomadas en función de las sugerencias de la institución de educación superior
14	Informe zonal de NAF	Estructura del informe trimestral de consolidación de datos que el Departamento de Asistencia al Contribuyente elabora en relación con la actividad de los NAF en funcionamiento y el acercamiento a nuevas instituciones de educación superior de su jurisdicción. Esta información se utiliza para elaborar un informe consolidado nacional

Un segundo instrumento habitual para la gestión interna está constituido por un “**kit de apoyo**” a los NAF, diseñado por los equipos o gerencias nacionales responsables del programa, y conformado por un conjunto de breves guías y manuales, generalmente en formato documental (en algunos casos puede ser audiovisual), en el que se dan indicaciones a los responsables de cada NAF sobre cómo implementar algunas funciones clave (por ejemplo, la formalización del acuerdo entre la universidad y la administración tributaria, la organización de la capacitación, divulgación del NAF entre la población objetivo, etc.). Suele estar especialmente pensado para orientar los primeros pasos a las universidades que se inician en el programa NAF. Los “kits de apoyo” no son necesariamente un instrumento diferenciado de los lineamientos, ya que en casos como el descrito en Ecuador, el mismo lineamiento contiene los documentos de apoyo a la gestión. Por el contrario, en otros países el lineamiento tiene un carácter más breve y regulativo, y coexiste con un conjunto de presentaciones y documentos ideados para facilitar la tarea de promoción y coordinación de los NAF a docentes y representantes territoriales de la administración tributaria.

En **Colombia**, por ejemplo, la “Guía general” que funciona como lineamiento, se complementa con dos documentos adicionales: el “documento de presentación para instituciones de educación superior”, que se usa para presentar el proyecto a

nuevas universidades y se acompaña de una presentación con fotografías para los casos en que los representantes de la DIAN expongan el proyecto presencialmente; y la “guía pedagógica para docentes”, en la que se detallan los contenidos y los objetivos de aprendizaje de las capacitaciones, dirigida a los servidores públicos de la DIAN que actúan de capacitadores. De forma similar a lo sucedido con la “Guía general”, la guía pedagógica se actualiza periódicamente, sobre la base de la retroalimentación y propuestas de mejora de los capacitadores, que sirven para recalibrar el tiempo dedicado a los diversos contenidos, dado que, para la población objetivo del NAF de baja renta, se ha comprobado que algunos servicios y conocimientos resultan más relevantes que otros.

Buena Práctica 9. El Kit de recursos en Colombia

En el marco del proceso de expansión territorial de los NAF, Colombia ha elaborado un kit de documentos y presentaciones con el fin de consolidar y estandarizar ciertos procedimientos, y como instrumento de apoyo a la gestión descentralizada de la red NAF:

Documento	Descripción
Documento de presentación para instituciones de educación superior	Se usa para la presentación del proyecto a nuevas universidades interesadas. Contiene explicaciones sobre la DIAN, los NAF (funciones, objetivos, beneficios para universidades y estudiantes; presencia en Latinoamérica, experiencia de Brasil); los servicios ofrecidos; y estructura de la capacitación. (10 páginas). Se acompaña de presentación (PPT) en el que se muestran fotos de algunos NAF (reuniones, capacitaciones, “Plan Canguro”, ceremonias de lanzamiento, instalaciones NAF de una universidad, ejemplos de material promocional del NAF, y modelo de diploma de certificación), así como una lista de “qué sigue...”, para las universidades que decidan incorporarse al programa
Guía general para la implementación y funcionamiento de los NAF en Colombia	Documento para orientar a la universidad en la implementación del NAF una vez se ha decidido a impulsarlo. Se estructura en apartados que cubren 1) los recursos básicos necesarios y autodiagnóstico inicial; diseño del portafolio de servicios; perfiles y funciones de los diversos participantes de la DIAN y universidad; proceso de formalización del NAF, capacitación, funcionamiento del NAF, divulgación y comunicación, seguimiento y evaluación, y ceremonias de inauguración y clausura (41 páginas)
Guía pedagógica para docentes	Documento que se facilita a los docentes con responsabilidad en la capacitación de los alumnos previa al NAF. Contiene una descripción de los ejes temáticos que constituyen el programa de capacitación con especificación de los objetivos de aprendizaje, pero no directrices pedagógicas propiamente dichas (12 páginas)

En **Brasil**, la gerencia nacional dedica mucha atención a elaborar documentos de apoyo en el marco de la estrategia de liderazgo relacional de una red tan extensa como diversa, tanto en lo que concierne a las universidades como a la propia estructura de la Receita Federal. Por ello, se han elaborado dos kits, uno dirigido a las universidades (ideado para facilitar el proceso de implementación de los núcleos) y otro para los representantes de la Receita Federal (que contiene diversas plantillas de PowerPoint para las diversas presentaciones que los funcionarios de las administraciones locales de la RFB deben realizar en las universidades). En ambos casos, el objetivo del kit de apoyo es tanto facilitar la divulgación, creación, implementación y seguimiento del NAF a todos los actores involucrados como, indirectamente, estandarizar y armonizar los procedimientos y servicios del NAF.

Concretamente, el kit para la universidad contiene:

- Un manual/referencial NAF para la universidad.
- Una plantilla de presentación del proyecto con las diapositivas comentadas.
- Un modelo de reglamento interno del NAF.
- Un modelo de diseño del espacio físico del NAF.
- Un modelo de invitación a otras instituciones.
- Un modelo de acuerdo de cooperación con la RFB.
- Un modelo de carta de presentación.
- Un modelo de materiales de identificación visual (insignia, banner, etc.).
- Un modelo de folleto con datos sobre los horarios y los servicios prestados en el NAF.
- Material explicativo sobre CuboZ (plataforma de capacitación virtual), incluyendo ejemplos de video clases.

El kit para los representantes NAF de la RFB contiene:

- Un manual/referencial NAF para los representantes de la RFB.
- Un modelo de invitación a nuevas IES.
- Un modelo de invitación para otros socios.
- Un modelo de acuerdo de cooperación técnica con las IES.
- Diversas plantillas de presentación del proyecto con las diapositivas comentadas.

Los documentos de apoyo a la gestión, entre los que destacan presentaciones sobre que es el NAF, sobre como iniciar la implementación, como mantener la actividad (el reto de la sostenibilidad) y ejemplos de buenas prácticas se describen con mayor detalle en la Buena Práctica 10.

Buena Práctica 10. Kit de apoyo y facilitación a la estructura territorial en Brasil

Título de la presentación	Función
Presentación NAF	Presentar el proyecto por primera vez a los funcionarios de la RFB y los profesores que aún no conocen el proyecto NAF. En esta presentación se muestran los problemas y retos actuales de la RFB, las dificultades que los ciudadanos y contadores poseen con la legislación tributaria, las ventajas de asociarse para la resolución de estos problemas, la participación de la RFB en programas y organizaciones internacionales como el EUROsocial y el CIAT, las directrices internacionales del CIAT con relación a los programas de Educación Fiscal, la forma en la que pueden resolverse los problemas encontrados, la definición del NAF, la definición de qué no es el NAF, los fundamentos del NAF, el registro histórico del NAF, las ventajas que el NAF comporta para cada una de las partes participantes, ejemplos de experiencias de éxito con alumnos universitarios, los documentos para la formalización de la asociación, y otros detalles para la implantación de un núcleo
Buenas Prácticas 8º RF	Exponer a las Regiones Fiscales el modelo de estructuración de los NAF en la 8ª región fiscal. (São Paulo). Se muestran las dificultades y las estrategias utilizadas en São Paulo para que el NAF se desarrollara con éxito (la gerencia nacional del programa NAF se halla en la 8ª región fiscal)
Presentación sobre el proyecto NAF con consejos sobre cómo estructurar un núcleo	Explicar a los funcionarios cómo divulgar el NAF en el contacto con nuevas universidades. Contiene una explicación paso a paso del proceso de estructuración de un NAF: la presentación del KIT de implantación del NAF, la forma como el NAF puede integrarse en el currículo de Ciencias Contables y Comercio Exterior, las diversas modalidades de funcionamiento de los núcleos, aclaraciones sobre las atribuciones de las distintas partes involucradas, explicaciones sobre la capacitación de los alumnos, los requisitos materiales y humanos para poder estructurar un núcleo, y los diversos cuestionarios de monitoreo
Atribuciones de los representantes de la RFB	Explicar que hay 3 tipos de representantes NAF (Nacional, DIVIC y DRF / ALF) y las atribuciones de cada tipo de representante en la gestión de los NAF
Plataforma virtual CuboZ	Explicar las razones por las que se decidió utilizar una plataforma virtual, las oportunidades de aprendizaje colaborativo que ofrece, y las principales funcionalidades de la plataforma
Cómo mantener un NAF en funcionamiento: desafíos encontrados	Mostrar que los núcleos necesitan estar bien estructurados y gestionados para mantenerse en funcionamiento y ser sostenibles. Se explica el estudio realizado en 2015 para entender por qué había muchos núcleos formalizados, pero muy pocos en funcionamiento, cuáles fueron los problemas encontrados y las estrategias que se emprendieron para que los NAF se mantuvieran activos
Educación Fiscal y NAF	Iniciar el contacto entre la institución de educación superior y la RFB, aclarar el motivo de la RFB para dedicarse a las actividades de educación fiscal, aclarar el papel del NAF en la estrategia de educación fiscal, y mostrar a los alumnos y profesores las ventajas que la institución obtiene al iniciar la asociación con la RFB con un NAF

Título de la presentación	Función
Documento de seguimiento de las visitas técnicas a los núcleos o de las reuniones técnicas con los coordinadores	1. Mostrar buenas prácticas de otros núcleos 2. Aclarar dudas sobre la forma en que el NAF se puede integrar en el currículo 3. Aclarar dudas sobre la coordinación y gestión del núcleo 4. Aclarar dudas sobre la estructuración física de los núcleos 5. Aclarar dudas sobre la capacitación de los alumnos 6. Aclarar dudas sobre el curso básico y las conferencias trimestrales 7. Navegar en la plataforma virtual para aclarar las dudas de los profesores sobre cómo utilizarla 8. Proporcionar consejos sobre cómo iniciar el servicio de atención a usuarios externos 9. Compartir buenas prácticas sobre cómo atraer al público externo 10. Hablar sobre el acompañamiento de los alumnos en los núcleos que están funcionando en la modalidad de grupo de estudios (modalidad en la que no se prestan servicios NAF) 11. Mostrar y explicar la forma de utilizar los cuestionarios de seguimiento
Buenas prácticas en el NAF	Compartir buenas prácticas de otros NAF que dieron buenos resultados para las universidades, la RFB, la sociedad y/o los alumnos. Incluye diversos casos sobre cómo atraer público externo a la universidad y sobre cómo sacar el servicio NAF de la universidad para atender a la población objetivo del NAF
Plataforma Virtual NAF Manual del usuario	Manual de uso de la plataforma CuboZ, especialmente dirigida a los perfiles de administrador y mentor (responsable NAF local de la RFB y coordinador docente de la IES) para que aprendan las funcionalidades de la plataforma y los primeros pasos para crear un grupo de estudio (es decir, un grupo asociado a una universidad): crear el grupo, invitar a los miembros (alumnos participantes) y vincular los cursos que deseen (video clases y materiales asociados) según sus preferencias y los servicios que vaya a ofrecer su NAF
NAF Manual DRF	Manual de referencia para los representantes NAF de las administraciones locales de la RFB (DRF) en el que se explica qué es un NAF, los objetivos y finalidades, los beneficios para las partes participantes, el proceso para estructurar un nuevo NAF (nuevos acuerdos con universidades, implantación, plataforma virtual de estudios y KIT NAF), el funcionamiento de un NAF (capacitación, administración y seguimiento) y funciones y requerimientos que deben cumplir las IES (integración del NAF en el currículo, términos de cooperación, requerimientos físicos y de recursos humanos, actividades de capacitación y servicios de atención)

Título de la presentación	Función
NAF Referencial IES	Manual de referencia para las IES en el que se explica qué es un NAF, los objetivos y finalidades, los beneficios para las partes participantes y, muy especialmente, el proceso de estructuración de un NAF, a modo de check-list de las decisiones a tomar y acciones a emprender: • Sesión introductoria sobre el proyecto • Escoger la forma de integración del NAF en el currículo • Aprobar la formalización del acuerdo de cooperación con la RFB • Definir la estructura física y otros detalles prácticos del NAF • Determinar quién será el responsable del proyecto en la IES • Determinar cómo se seleccionarán los alumnos • Conocer la plataforma virtual en CuboZ • Capacitación de los alumnos • Solicitar capacitaciones y talleres presenciales del representante NAF en la DFR • Definir el horario de atención y el portafolio de servicios del NAF • Divulgar el NAF al público objetivo • Iniciar las actividades Igualmente, el documento contiene: • Una relación de los servicios que puede prestar un NAF • Ejemplos de actividades complementarias que se pueden desarrollar • Indicaciones para el certificado NAF que la IES debe expedir a los alumnos participantes • Recomendación que la IES evalúe periódicamente el desempeño de los alumnos para garantizar la calidad del servicio • Relación de los derechos de la IES que participen en el programa NAF (a utilizar el nombre NAF, a acceder a las capacitaciones, al apoyo técnico de la RFB, a solicitar 4 capacitaciones presenciales anuales y a agendar visitas de los alumnos a las unidades de la RFB) • Relación de las responsabilidades de la IES que participan en el programa NAF

3.5. La gestión en red de los NAF

La gestión en red que no responda a una lógica vertical, sino que permita relacionar horizontalmente a los NAF que componen de la red persiste como una asignatura pendiente. Con diversos estilos de gestión, predomina un modelo de interacción en cascada desde los equipos nacionales a las delegaciones territoriales, y de éstas a las universidades, pero son aún escasas las iniciativas para compartir ideas, experiencias y aprendizajes entre iguales, ya sean estudiantes, NAF, o incluso entre delegaciones territoriales de las administraciones territoriales.

Entre las iniciativas incipientes se cuentan las funciones de red social de la plataforma de capacitación virtual de Brasil o Bolivia, en la que estudiantes, docentes o funcionarios de la administración tributaria tienen la oportunidad de compartir sus preguntas o inquietudes con sus iguales de otros NAF, o bien responder las planteadas por otros. Esto se puede producir a través de los foros o de los encuentros virtuales que las plataformas permiten organizar. También en Colombia se están desarrollando funciones de red social

para una página interna de la web de la DIAN con este mismo propósito. Sin embargo, el uso de estas funciones por parte de los estudiantes y docentes en los países en que se ha ensayado es todavía limitado, indicando que las interacciones horizontales requieren alguna fórmula de facilitación, probablemente con actividades presenciales.

Otro ejercicio de interacción entre iguales consiste en invitar a una universidad con un NAF activo a compartir su experiencia con otras a las que se está explicando el programa, o que ya han decidido incorporarse y se encuentran en la fase inicial. Estos intercambios, aunque de alcance limitado a dos o unas pocas universidades, es juzgado como muy positivo por quienes en Costa Rica y Brasil los han ensayado.

Finalmente, Bolivia refiere haber celebrado dos encuentros de estudiantes participantes en el NAF en la fase inicial del proyecto, para reflexionar colectivamente sobre la experiencia y sugerir propuestas de mejora. Aun cuando el primer encuentro fue un éxito de participación y constituyó una fuente de retroalimentación valiosa para el SIN, el segundo ya puso de manifiesto las dificultades para organizar este tipo de eventos presenciales una vez el programa trasciende la capital y empieza a expandirse territorialmente. Luego del declive de la asistencia, ya no se llegó a celebrar un tercer encuentro.

Cabe mencionar, finalmente, que una de las oportunidades de mejora identificadas en los grupos de discusión con los estudiantes en el marco del trabajo de campo de este informe es disfrutar de mayores oportunidades para conocer a otros participantes, ya sea a través de un “congreso nacional de los NAF” o de una “facilitación más activa de los forúms virtuales para que los estudiantes compartan sus dudas, experiencias y aprendizajes con los miembros de NAF de otros países”.

4. La capacitación de los alumnos participantes

La capacitación de los alumnos es una función muy relevante en el funcionamiento de los NAF. Constituye un componente clave en el aprendizaje del alumno, como complemento a la experiencia del servicio en el NAF, y es una condición necesaria para que los alumnos adquieran un conocimiento adecuado de los trámites y servicios tributarios sobre los que van a prestar asesoramiento. La capacitación es una de las funciones del NAF en las que más directamente se involucran las administraciones tributarias: en casi todos los países se hacen cargo del diseño del programa de formación, y en una mayoría asumen directamente la docencia a través de sus funcionarios especialistas. Para la promoción del NAF ante la población objetivo, la capacitación de los alumnos por parte de la administración tributaria es un marchamo de calidad. Para los estudiantes, es un elemento que distingue la capacitación del NAF respecto las materias tributarias de la carrera y que más atractivo les resulta.

Sin embargo, la implicación en la capacitación genera un reto organizativo para las administraciones tributarias, ya que requiere implicar activamente toda la estructura territorial de la administración tributaria, y por otra parte comporta también gestionar un recurso escaso, dado que los técnicos tienen que compatibilizar la capacitación con sus funciones principales. Por ello, algunos países han desarrollado sistemas de capacitación virtual que resuelven este cuello de botella.

Los diversos países muestran una gran variabilidad en las formas de estructurar la capacitación, tanto en el procedimiento de convocatoria y selección de participantes, la duración y contenidos de la capacitación, el grado de flexibilidad en la adaptación de los contenidos ofrecidos a las universidades, el tratamiento de la moral fiscal en la formación, la existencia y formato de un periodo de prácticas en las oficinas de atención al contribuyente de la administración tributaria previo al servicio en el NAF, la evaluación y habilitación de los alumnos para prestar servicio en el NAF, la distribución de responsabilidades en la docencia entre los profesores universitarios y los formadores de la administración tributaria, y el uso de plataformas de formación virtual.

4.1. La selección de los participantes

El procedimiento de convocatoria y posterior selección de los participantes que van a participar en la capacitación (y, eventualmente, prestar servicio en el NAF) es una función que suele quedar a discreción de las universidades. Las administraciones tributarias suelen establecer algunos criterios o recomendaciones: generalmente requieren que se trate de alumnos de carreras vinculadas con la contabilidad y tributación, y que los alumnos se encuentren en cursos avanzados, de tal manera que sean más responsables, hayan superado ya las asignaturas básicas en materia tributaria y contable, y la oportunidad de adquirir experiencia práctica en el NAF les resulte especialmente relevante, por cuanto se encuentren próximos a transitar hacia el mercado laboral.

Cuando existe exceso de demanda, algunos países y universidades basan la selección de los alumnos en el rendimiento del estudiante, de tal manera que se escogen los alumnos que, a priori, ofrecen mayores garantías para prestar un servicio de calidad, a la par que se concibe la participación en el NAF como un premio a la excelencia académica. Sin embargo, la selección se puede basar en múltiples criterios (por orden de inscripción, por sorteo, todos los alumnos de un determinado profesor, curso o asignatura, etc.) dado que, en la mayor parte de países y universidades, el filtro para garantizar la calidad del servicio es posterior a la capacitación, y consiste en un examen en el que el alumno debe demostrar que ha adquirido los conocimientos y competencias necesarios para prestar servicio en el NAF.

En **Colombia**, los participantes deben ser estudiantes de pregrado de los últimos tres trimestres de las carreras de derecho, contaduría, administración de empresas, economía, comercio exterior, finanzas, ingeniería industrial, ingeniería de sistemas, ingeniería financiera, relaciones internacionales, política, diseño y estadística, entre otras disciplinas relacionadas con el NAF. No obstante, en el proceso de creación de nuevos NAFs, la DIAN prioriza el contacto con las carreras del área contable, administrativa y financiera por motivo de su mayor conocimiento de las materias relevantes para el NAF. La fórmula de convocatoria y selección de los estudiantes depende de cada universidad.

En **Bolivia**, la participación no está abierta a todos los alumnos, sino que se requiere a las universidades que realicen una selección de alumnos con un buen rendimiento académico, lo que cada institución educativa realiza de acuerdo con sus propios criterios y procedimientos. También en **Ecuador** se realiza un proceso de selección previo de los estudiantes, en el que la universidad debe verificar las competencias conductuales como la vocación de servicio, la atención al detalle, el pensamiento crítico y otros requisitos propios de cada universidad según su planificación curricular. Los estudiantes que superan esta etapa acceden a la capacitación técnica brindada por el SRI. Para efectos de mantener concordancia con el área de conocimiento de los

estudiantes se trabaja con las facultades de administración, contabilidad, auditoría, finanzas y carreras afines y, desde el año 2016, se ha incorporado la participación de institutos técnicos. En **Chile**, el único requerimiento a las universidades consiste en que los estudiantes deben ser de los últimos años de la carrera, “como filtro de calidad”.

Los participantes en **México** pueden provenir de diversas carreras. Aunque destacan las de contabilidad y afines (administración, finanzas y derecho), se han dado casos de estudiantes de ingeniería industrial o ciencias de la computación que han participado en el programa. No existe, por parte del SAT, ninguna pauta formal para la convocatoria y selección de los alumnos participantes, por lo que cada escuela y docente puede establecer sus propios criterios

En **Perú** existe un lineamiento que establece que los alumnos deben corresponder al tercio superior, haber concluido el quinto ciclo de los estudios, haber aprobado los cursos básicos en materia tributaria, así como ser seleccionados por la universidad por su “buen nivel académico, facilidad para comunicarse y alto compromiso”. El procedimiento y criterios concretos de selección son responsabilidad de cada institución de educación superior.

En **Argentina** los alumnos suelen ser de Ciencias Económicas, Comercio Exterior, Administración de Empresas y carreras afines, si bien depende de cada universidad que se adhiera al programa. Por el momento, cada universidad adapta la capacitación al perfil y conocimientos tributarios previos propio de cada carrera. El proceso de selección queda a criterio de cada universidad: en algunos casos son todos los alumnos del profesor que se adhirió al programa, y en otros los alumnos que se han interesado en una convocatoria abierta.

Finalmente, en **Brasil** la selección de los alumnos queda totalmente a elección de la universidad. La gerencia nacional de los NAF ha comprobado que los participantes tienen tendencia a ser alumnos de la mitad de la carrera, ni del inicio ni del último curso, si bien no existe una directriz por parte de la Receita Federal.

4.2. Duración de la capacitación

La capacitación teórica previa al NAF, sin contar las prácticas ni los talleres de actualización posteriores, tiene una duración en el rango comprendido entre las 20-28 horas de **Argentina** y las 60 de **México**. En **Perú** alcanza las 30 horas, en **Colombia** 35, en **Bolivia** 36, en **Ecuador** 40, en **Costa Rica** entre 40 y 44, y finalmente en **México** entre 6 y 15 en la versión antigua del NAF, que se prevé que se amplíen a 60. En Chile y en Brasil no se pueden determinar la duración, ya que la capacitación se basa en formatos de autoaprendizaje y formación virtual. En el caso de **Chile**, la capacitación virtual

varía además entre NAFs, ya que cada universidad desarrolla su propia aplicación de formación virtual sobre la base del programa que establece el SII. Los alumnos que superan la capacitación virtual acceden a una capacitación presencial de 8 horas. Finalmente, en el caso de **Brasil**, la formación se inicia con una introducción presencial de 10 horas, seguida de la capacitación virtual, cuya duración depende de la combinación de “cursos” que cada profesor elija entre los que están disponibles en la plataforma virtual (Tabla 4.1)

Tabla 4.1. Duración de la capacitación teórica

País	Duración (en horas)
Argentina	20-18
Bolivia	36
Brasil	10 + Variable
Colombia	35
Costa Rica	40-44
Chile	Variable + 8
Ecuador	40
México	60
Perú	30

4.3. Contenidos de la capacitación

El contenido de la capacitación difiere entre países. Generalmente, tras una introducción sobre cultura de la tributación, el grueso de la capacitación se dedica a aspectos técnicos contables y tributarios, y a los procedimientos para realizar los trámites y declaraciones en línea. Los contenidos se circunscriben a los impuestos y trámites propios de los pequeños contribuyentes.

El método docente suele consistir en una presentación teórica de los contenidos acompañada de la resolución de casos prácticos, lo que contribuye a diferenciar la capacitación del NAF de otras materias tributarias teóricas que se dan en las carreras, y le confiere el componente de preparación práctica que los alumnos valoran especialmente y que se requiere para poder asesorar a los ciudadanos en el NAF. Los casos prácticos suelen ser presentados por el profesor, si bien en algunos casos se asigna a los alumnos la tarea de traer al aula dudas reales de sus familiares y vecinos. Igualmente, el aprendizaje de los procedimientos en línea se suele realizar en aulas dotadas de computadoras y acceso a internet, para que el alumno pueda ensayar la resolución de los trámites más habituales. Algunos programas de capacitación finalizan con una sesión dedicada a la resolución de dudas o a un ejercicio práctico de resumen.



Estudiantes del NAF de la Universidad de Moreno durante sus prácticas en el espacio Móvil de Atención de la AFIP de Argentina.

Colombia cuenta con una “Guía pedagógica para docentes”, que más bien funciona como un currículo en el que se detallan los contenidos y “objetivos de aprendizaje” de la capacitación, estructurados en ocho bloques temáticos. A nivel metodológico, la guía solamente establece que “el docente es autónomo en la implementación de actividades pedagógicas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, teniendo en cuenta el perfil académico de los estudiantes”. Concretamente, los ocho bloques son:

1. El NAF (concepto estructura y servicios), cultura de la contribución (valores, ciudadanía, ciclo de la tributación) y generalidades DIAN (estructura, naturaleza, competencia funcional, misión, visión).
2. Estrategia de gobierno en línea, SIES, portal DIAN, RUT, Mecanismo digital, declaraciones y presentación virtual.
3. Impuesto sobre la renta de las personas naturales, impuesto mínimo alternativo simple, impuesto mínimo alternativo nacional, el Programa Ayuda Renta, formularios diseñados para declarar renta personas naturales, presentación virtual de declaraciones tributarias.
4. Fundamentos del impuesto sobre las ventas-IVA.
5. Impuesto al consumo: normatividad, hecho generador, causación, responsables, base gravable, tarifa y requisitos del impuesto al consumo, y régimen sancionatorio del impuesto al consumo.
6. Sistemas de control y facturación en línea: mecanismos de control al deber de facturar, sanciones relacionadas con la facturación, servicio en línea de autorización y habilitación de la factura.
7. Procedimiento tributario: Competencia de fiscalización en la DIAN, régimen sancionatorio, requerimiento y liquidaciones oficiales proferidos por la DIAN, recursos procedentes.

8. Plan Canguro: Prácticas en quisco para estudiantes en servicios en línea, portal DIAN (RUT, mecanismo digital, consulta exógena y presentación de declaraciones).

En **Ecuador**, el temario de capacitación para los NAF se inspiró en el que se aplica en los cursos para nuevos contribuyentes. Luego de una primera etapa, se actualizó, reforzando los temas que era solicitados con mayor frecuencia en los NAF implementados. El contenido teórico y las presentaciones fueron estandarizadas para su utilización por parte de las direcciones zonales. El programa del curso se inicia con una sensibilización sobre temas de ciudadanía fiscal, lo cual incluye la concientización de las personas sobre el cumplimiento voluntario de sus deberes y derechos fiscales. La segunda etapa incluye los temas técnicos de capacitación, los cuales se componen de una revisión teórica de la normativa y una etapa práctica con ejercicios en formularios y aplicación de servicios en línea. Finalmente, la capacitación culmina con una explicación sobre el protocolo de atención y ejercicios de simulaciones.

El temario se describe a continuación:

- Tema 1: Ciudadanía fiscal.
- Tema 2: Deberes Formales.
- Tema 3: RISE (Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano).
- Tema 4: Declaraciones por Internet.
- Tema 5: Comprobantes de venta, documentos complementarios y comprobantes de retención.
- Tema 6: Impuesto al valor agregado IVA (teoría).
- Tema 7: Impuesto al valor agregado IVA (práctica)
- Tema 8: Impuesto a la renta personas naturales (teoría).
- Tema 9: Impuesto a la renta personas naturales (práctica).
- Tema 10: Multas, intereses y sanciones.
- Tema 11: Servicios en línea.

En **Chile**, la capacitación teórica es virtual y cada universidad desarrolla su propia aplicación. El SII requiere que los contenidos se estructuren en las siguientes unidades:

Unidad	Aprendizaje esperado
Estado, tributación y ciudadanía	Generar una reflexión sobre las responsabilidades ciudadanas y orientar la formación del profesional con un enfoque que integre los conocimientos técnicos y operativos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias
La Administración Pública y tu profesión	Conocer los organismos públicos, así como las características generales del Servicio de Impuestos Internos (SII) y los servicios que este organismo proporciona para el cumplimiento de obligaciones tributarias

Unidad	Aprendizaje esperado
Facturación electrónica	Identificar los procesos y actores que permiten la implementación del sistema de facturación electrónica bajo la nueva ley de facturación Electrónica
Reforma tributaria-Postergación del pago del IVA	Describir los requisitos y el proceso de postergación del IVA, según la Reforma Tributaria
Reforma Tributaria -Beneficios a Empresas MiPymes: Nuevo Régimen Simplificado de Tributación del Art. 14	Identificar las modificaciones al régimen tributario de contabilidad simplificada expuesto en el Artículo 14 para Pymes

A la capacitación virtual sigue una sesión de formación presencial de 8 horas a lo largo de un solo día dictada por representantes del SII en las dependencias de la administración tributaria, reservada a quienes hayan aprobado el curso teórico virtual con una calificación suficientemente alta para ser seleccionados. Esta capacitación es especialmente valorada por los estudiantes, y se distingue de la capacitación previa al examen, que es virtual y coordinada por los propios docentes de la universidad. Según Jorge Guzmán, del SII chileno, “son los mismos temas que vieron en la virtual, pero con casos prácticos.”

Concretamente, la jornada de capacitación presencial persigue los siguientes objetivos pedagógicos:

- Conocer los aspectos centrales de la educación fiscal, el rol social del impuesto y su relación con el ejercicio de la ciudadanía y su responsabilidad como futuros profesionales.
- Conocer el funcionamiento general del sitio web del SII, con la finalidad de poder dar orientación a micro y pequeños contribuyentes respecto a la formalización y búsqueda de información general.
- Manejar conceptos generales de facturación electrónica, para poder dar orientación a micro y pequeños contribuyentes sobre temas generales de inscripción en el sistema gratuito del SII y sus principales funcionalidades.
- Manejar conceptos generales de la reforma tributaria, con énfasis sobre el Artículo 14 Ter y la postergación del pago del IVA.

En **Brasil**, los contenidos de la capacitación virtual son variables, por cuanto cada universidad y docente componen una capacitación a medida sobre la base de los más de 50 cursos disponibles en la plataforma virtual Cuboz. La adaptación debe responder a los servicios que se ofrezcan en cada NAF y a las necesidades formativas que cada docente estime más relevantes para sus estudiantes. Sin embargo, la capacitación virtual siempre está precedida por el “Curso Básico NAF”, presencial y de 10 horas de duración, y que está compuesto por los siguientes cuatro temas:

1. Educación Fiscal.
2. Estructura de la Receita Federal de Brasil.
3. Nociones de Derecho Tributario.

4. Autoservicios de la Receita Federal de Brasil.

En **Argentina**, la capacitación se haya todavía en fase de experimentación y adaptación, si bien suele seguir la siguiente secuencia:

- Clases presenciales teórico-prácticas:
 1. Ética, valores y ciudadanía
 2. El monotributo
 3. SIRADIG (Sistema de Registro y Actualización de Deducciones del Impuesto a las Ganancias)
 4. Personal de casas particulares
- Jornada de simulación de prácticas.

En **México**, la capacitación se centraba, hasta la fecha, en los siguientes temas:

- Cultura contributiva.
- Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Uso de “Mis cuentas” (Factura Fácil y Mi Contabilidad).
- Asistencia para la Declaración Bimestral al Contribuyente.
- Actualización al Registro Federal de Contribuyentes.
- Generación y actualización de contraseña.
- Beneficios de ser formal.
- Declaración Anual.

Sin embargo, se prevé que la nueva capacitación se extienda hasta las 60 horas, distribuidas en tres semanas: cultura contributiva; conocimientos tributarios necesarios para los trámites y servicios de personas físicas que se ofrecen en el NAF; y una tercera semana dedicada al programa Crezcamos Juntos para la integración de personas que trabajan en la informalidad al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Karla Salas destaca que la nueva capacitación pretende enfocarse no solamente a la adquisición de conocimientos sino también al desarrollo de competencias clave para el NAF: “estamos buscando una perspectiva distinta en la formación: que el alumno no sea solo alguien técnicamente competente que sepa transmitir información al usuario, sino que aprenda a ser un ‘traductor e intérprete’ para los usuarios de baja renta, que han de encontrar en el NAF algo distinto y más adaptado a ellos de lo que encontrarían en una oficina del SAT”.

Finalmente, en **Perú** la capacitación se estructura en 6 sesiones.

- Ética de los negocios y sentido social de los impuestos.
- Aspectos generales del sistema tributario (principales tributos, recientes modificaciones tributarias, código tributario, y obligaciones y sanciones).

- Uso de la clave SOL I (modificación de datos, adición de tributos, bajas de comprobantes de pagos, consultas de declaraciones juradas).
- Uso de la clave SOL II (consultas de detracciones, valores pendientes, expedientes coactivos, estado de devoluciones y fraccionamientos).
- Manejo del Programa de Declaración Telemática (uso y forma de declarar, planillas, retenciones, declaraciones juradas informativas y regímenes tributarios).
- Uso de las opciones del carrito de pago (Declara Fácil: realización de pagos y declaraciones juradas).

4.4. La capacitación sobre temas aduaneros

Un elemento que distingue los contenidos de la capacitación de algunos países es la inclusión de temas aduaneros. El caso más consolidado es el de **Perú** (ver Buena Práctica 11), mientras que en **Brasil** existen cursos en la plataforma virtual que desarrollan los contenidos aduaneros, y que por tanto pueden ser utilizados por los docentes de los NAF en ciudades que cuenten con este tipo de servicio.

Finalmente, en **Colombia** está previsto implementar una capacitación aduanera de 60 horas en 2018, en las ciudades donde existan zonas francas, puertos o pasos de frontera y, por tanto, también Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas. Por ahora se están diseñando los temarios específicos para cada tema (aduanero y cambiario) y la intención es abrir NAF específicos sobre estos servicios en las instituciones de educación superior que manejen carreras afines a estos temas, como Comercio Exterior o Comercio Internacional.

Buena Práctica 11. La capacitación y el asesoramiento sobre aduanas en los NAF de Perú

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) de Perú ha sido pionera en la incorporación de asesoría sobre aduanas en los NAF. Esto se debe a que tanto la SUNAT como la recientemente creada Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera que es responsable de gestionar los núcleos, integran, como sus propios nombres indican, tanto los impuestos internos como los servicios aduaneros.

En la capacitación, los temas aduaneros no se introdujeron hasta la segunda edición de los NAF, iniciada en agosto de 2017, con la incorporación de una sesión final, de ocho horas, específicamente dedicada a este tema, que incluye los siguientes contenidos:

7.1 El Comercio Exterior y Aduanas (1 ½ horas)

7.1.1 Generalidades

7.1.2 El Servicio Aduanero Nacional

7.1.2.1 Funciones y Organización

- 7.1.2.2 Normatividad
- 7.1.3 Operadores del Comercio Exterior y Administradores o Terrestres: concesionarios de los Puertos, Aeropuertos o Terminales
 - 7.1.3.1 Despachadores de aduana
- 7.1.4 Importancia de la Prevención de los Delitos aduaneros
 - 7.1.4.1 Normatividad sobre los delitos aduaneros

7.2 Arancel de Aduanas, Valoración y Tributación Aduanera (2 ½ horas)

- 7.2.1 Clasificación Arancelaria
 - 7.2.1.1 Arancel de Aduanas del Perú
 - 7.2.1.2 Reglas Generales de Interpretación-Casos.
 - 7.2.1.3 Mercancías restringidas y prohibidas
 - 7.2.1.4 Tratamientos Preferenciales-Origen de las mercancías
- 7.2.2 Valoración Aduanera
 - 7.2.2.1 Métodos para determinar el valor en Aduanas de las mercancías
 - 7.2.2.2 Declaración del Valor en Aduanas
- 7.2.3 Régimen Tributario Aduanero
 - 7.2.3.1 Obligación tributaria aduanera
 - 7.2.3.2 Tratamiento tributario aduanero del Comercio electrónico

7.3 Regímenes Aduaneros (2 ½ horas)

- 7.3.1 Importación para el consumo
 - 7.3.1.1 Documentación, Declaración Simplificada de Importación
 - 7.3.1.2 Canales de Control
 - 7.3.1.3 Importa fácil
 - 7.3.1.4 Importación de Envíos de Entrega Rápida (Courier)
- 7.3.2 Exportación definitiva
 - 7.3.2.1 Documentación
 - 7.3.2.2 Canales de Control
 - 7.3.2.3 Exporta fácil
 - 7.3.2.4 Regímenes temporales y Drawback
- 7.3.3 Ingreso del equipaje y de vehículos
 - 7.3.3.1 Ingreso de Equipaje y Menaje de Casa de viajeros
 - 7.3.3.2 Ingreso y salida de vehículos de Turismo

7.4 Medidas de facilitación (45 minutos)

- 7.4.1 Despacho anticipado
- 7.4.2 Operador Económico Autorizado

7.5 Recursos impugnativos (45 minutos)

- 7.5.1 Reconsideración
- 7.5.2 Código Tributario – Reclamación
- 7.5.3 Apelación

Igualmente, las clases teóricas son complementadas, en primer lugar, con casos prácticos principalmente de la línea técnica, que abarcan la clasificación (Arancel de Aduanas), las Mercancías Restringidas y Prohibidas, los Tratamientos Preferenciales, la Valoración Aduanera y la Tributación Aduanera. Además, los estudiantes deben completar una pasantía en el SUNAT de una semana antes de ser habilitados para prestar servicio en el NAF. Estas pasantías incluyen dos visitas a las dependencias de aduana. En el área de Lima metropolitana, la pasantía se realiza en las Intendencias de Aduana Marítima del Callao y en la Intendencia de Aduana Aérea y Postal.

La primera parte de dichas visitas consiste en una exposición de refuerzo en los temas específicos de dichas Intendencias y la observación, en el caso de la Aduana Marítima, de un Servicio No Intrusivo, dónde se explica a los estudiantes el funcionamiento del control que se ejerce sobre los camiones que transportan mercancías dentro del marco de algún régimen aduanero. En la segunda parte de la visita, se explica a los estudiantes el uso del portal institucional, en el que se resumen las distintas actividades que se desarrollan en la SUNAT en el ámbito aduanero.



Visita de estudiantes del NAF de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas a la aduana.

Cuando la visita se realiza a la Intendencia de la Aduana Aérea y Postal, los estudiantes pueden acceder al área postal de la Intendencia, dentro de la institución estatal SERPOST, en la que pueden observar el circuito que siguen los pequeños paquetes, y verificar cómo se ejerce la potestad aduanera en este proceso. También se realiza una visita a TALMA, una empresa líder en materia de almacenaje aeroportuario, igualmente observando el proceso de control que realiza dicha empresa y el ejercicio de la potestad aduanera.

Una vez se inicia la orientación en el NAF, las demandas sobre temas aduaneros son, por ahora, menos frecuentes que las tributarias. Generalmente, tratan sobre aspectos muy generales de los servicios aduaneros, los requisitos para la importación, o los procedimientos “Exporta Fácil” e “Importa Fácil”, diseñados para que el micro y el pequeño empresario que precisa acceder a mercados internacionales, pueda realizar los trámites de forma simplificada y por Internet. Recientemente, la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera ha iniciado contactos con la Asociación de Emprendedores del Perú para brindarles asesoramiento mediante los NAF, en los que ha suscitado especial interés la capacitación y asesoramiento en los temas aduaneros.

4.5. El tratamiento de la moral fiscal en la capacitación

Otro elemento que distingue los programas de capacitación es el tratamiento de la moral fiscal. Por “moral fiscal” se conoce la motivación intrínseca del ciudadano para cumplir las obligaciones tributarias voluntariamente, sobre la base de la legitimidad que otorga a la norma que prescribe que los impuestos deben ser pagados, en función de sus valores éticos y políticos, al margen de los cálculos racionales sobre los beneficios y riesgos individuales de tributar correctamente o evadir impuestos.

Generalmente, las cuestiones relativas a la moral fiscal suelen tratarse de forma explícita al inicio de la capacitación, en el marco de la introducción a la cultura de la tributación, y de forma transversal e implícita en el resto de la capacitación, incluyendo algunos casos prácticos en que se tratan dilemas morales del contribuyente.

El tratamiento de la moral fiscal en la formación de los estudiantes que participan en los NAF no implica solamente la transmisión de valores, sino también proveer recursos y técnicas a los estudiantes para que puedan abordar estas cuestiones con los usuarios. En este sentido, los estudiantes pueden basar sus explicaciones en la teoría del “contrato fiscal”, por el que la tributación y la provisión de bienes públicos y servicios forman parte de una relación contractual entre los contribuyentes y el Estado. Si el estudiante contribuye a que el usuario perciba los beneficios derivados de los servicios y bienes públicos, en calidad proporcionada a la tributación, incrementa la probabilidad que los contribuyentes paguen sus impuestos voluntariamente y sin coerción. En segundo lugar, los estudiantes pueden apelar a la condición de ciudadano de los usuarios y, por tanto, hacer referencia a la conveniencia de las conductas cooperativas, los sentimientos morales de reciprocidad y las normas sociales como elementos que le conciernen y que le pueden impeler a pagar sus impuestos, incluso cuando las probabilidades de evitarlo sin grandes riesgos sean elevadas, o cuando perciba que el contrato fiscal no le beneficia individualmente. En este sentido, apelar a la reciprocidad constituye un factor clave del cumplimiento: si los individuos advierten que los otros son honestos, su voluntad de pagar impuestos aumenta, mientras que si perciben que sus iguales evaden,

disminuye su moral fiscal y aumenta su motivación para evadir, dado que el costo moral es menor (lo que se conoce como cooperación condicional, dado que la gente expresa un mayor inclinación a cooperar -en este caso, pagar impuestos- si percibe que sus iguales también cooperan). Finalmente, es igualmente relevante potenciar la confianza de los usuarios en las instituciones del estado, ya que la legitimidad que el contribuyente otorga a la norma que prescribe que los impuestos deben ser pagados, o la percepción de que pagar impuestos constituye, realmente, una contribución importante para la sociedad, depende de la creencia en que el Estado recauda los impuestos de una forma justa y eficiente y los usa para el beneficio de la mayoría de los ciudadanos.

Bolivia representa un caso paradigmático de tratamiento de la moral fiscal en la capacitación, puesto que se trata de forma explícita en la sesión inicial, sobre la cultura tributaria y la propia responsabilidad del asesor en términos de la ética tributaria, y luego el tema recibe un tratamiento transversal: “se intenta hablarles de la importancia de las obligaciones fiscales, de cómo ellos son agentes de cambio, que van a incidir en los contribuyentes, sobre cómo si no actúan responsablemente le pueden generar multas a un contribuyente, cómo pueden cambiar la situación en su entorno... y se les motiva a que no contribuyan a cocinar o maquillar los datos. Se les dice de frente, que no tienen que hacer eso. Es una línea de trabajo más que un tema”. Luego, en el NAF, “los estudiantes se encuentran explicando a los contribuyentes que ese pago que realizan es en beneficio del país, y ahí aplican los conceptos y la motivación que se les ha dado”. La capacitación también incide en la ética del trabajo y responsabilidad: “insistimos mucho que no pueden ausentarse o retrasarse, porque en el ámbito tributario, un retraso es perder un cliente que no va a querer volver a un mal servicio, o incluso le pueden ocasionar una sanción”.

En **Argentina**, por el contrario, la cuestión de la moral fiscal es objeto de un especial énfasis. Según explican las responsables del programa en AFIP, se desarrolla en un primer encuentro de contextualización de la cultura tributaria, en el que se trabaja “el vínculo con la ética como profesionales y como ciudadanos: destacamos los aspectos de la ciudadanía del alumno, con un trabajo de reflexión de su rol dentro de la sociedad democrática y, a partir de ahí, la responsabilidad que se deriva de ser profesional”. Esos aspectos se retoman luego en los siguientes encuentros, en función de la temática que se trabaja, y de forma especial cuando se aborda el tema de la formalización del personal de casas particulares, ya que es un tema que afecta a muchos directamente. En el último encuentro antes de que los estudiantes empiecen a atender en el NAF, se tratan distintos casos prácticos y se simulan distintas situaciones para ver como el alumno las resolvería: “es como un ejercicio de ‘acting’, para ver cuál sería el criterio a tomar, y ahí se les plantean tanto dudas técnicas como dilemas morales que un contribuyente puede mostrar ante el alumno en el momento de tributar”.

Finalmente, en **Ecuador**, los temas de moral tributaria se abordan al inicio de la capacitación, con el énfasis en el rol del ciudadano fiscal y el pacto y la cohesión social.

4.6. El periodo de prácticas

Las prácticas en los quioscos tributarios u oficinas de atención al contribuyente constituyen uno de los componentes de la formación presentes en prácticamente todos los países, con el doble fin de incrementar tanto la calidad del aprendizaje de los estudiantes, como del servicio posteriormente prestado en el NAF. Según refieren los responsables NAF de diversos países, es también uno de los componentes que más motiva a los estudiantes a participar y que más gratificante les resulta.

Generalmente, el periodo de prácticas se produce tras el periodo de formación teórica, y luego que el alumno haya superado los requisitos de asistencia y/o un examen establecidos. A su vez, la participación en las prácticas suele ser obligatoria para que el estudiante quede habilitado para prestar servicio en el NAF. Durante las prácticas, el alumno observa in situ el trabajo de orientación de los profesionales de la administración tributaria, a la par que tiene la oportunidad de iniciarse como orientador, bajo la supervisión de los profesionales. El objetivo formativo de este periodo consiste en que el alumno consolide los conocimientos teóricos mediante su aplicación a casos reales, adquiera competencias interpersonales al observar cómo los profesionales se manejan ante los usuarios y los recursos que utilizan en las situaciones difíciles y, finalmente, pueda prestar servicio en un entorno supervisado, antes de valerse por sí mismo en el NAF. En palabras de una docente mexicana, “el objetivo es que vean cómo se opera en una administración tributaria local, la cantidad de personas que asisten, la variedad de problemas que se plantean, y que comprueben que ellos, aunque sean alumnos, tienen la capacidad de ayudarles, y ya una vez en el NAF empiecen con más confianza e información para ayudar mejor al contribuyente”.

En **Colombia**, la DIAN dispone de puntos de atención directa en ventanilla, en el que un funcionario realiza el trámite para el ciudadano, así como de quioscos de autogestión, en los que el ciudadano realiza el trámite usando los servicios en línea de la DIAN, con un funcionario a su lado que le orienta, con la idea de que en futuras ocasiones el ciudadano pueda realizar el trámite por sí mismo. Las prácticas, denominadas “Plan Canguro”, consisten en que el estudiante pase un total de 10 horas en ambos servicios (ventanilla y quiosco), especialmente en el segundo, siempre acompañado de un funcionario de la DIAN “para que pueda ver el tipo de dudas que se presentan y cómo se debe tratar al ciudadano”. Erika Armenta y Adriana del Pilar Solano, responsables del programa NAF en la DIAN, destacan que el Plan Canguro sirve especialmente “para que el estudiante se sienta más seguro porque sabe lo que se va a encontrar, logre adoptar los protocolos de servicio, se apropie verdaderamente de los conocimientos recibidos, y resuelva las dudas que se le hayan podido generar durante la formación teórica”. El éxito de la iniciativa entre los estudiantes “se demuestra por el hecho que constantemente solicitan que se les amplíe el tiempo asignado”. Junto al Plan Canguro, también se ha desarrollado un protocolo de servicio en el que se dan directrices y recursos al estudiante para el trato con el ciudadano, especialmente para el manejo de gentes difíciles.

En **Bolivia**, la parte práctica de la capacitación consta de 10 horas mínimas de trabajo de campo en una gerencia operativa del Servicio de Impuestos Nacionales, para lo que existe una “guía de trabajo de campo”. La práctica se realiza en los quioscos tributarios del área de servicio al contribuyente. Cada alumno cuenta con un funcionario que ejerce de tutor, y que al finalizar la práctica evalúa su rendimiento mediante un formulario de calificación. Según cuenta Marcela Orellana, “esta es la parte que más gusta a los chicos: les encanta ir a la oficina, ponerse un chaleco del SIN y sentirse como funcionarios de la administración tributaria”.



Prácticas de los estudiantes de los NAF en los centros de atención al contribuyente del SIN de Bolivia.

En **Ecuador**, los estudiantes tienen la oportunidad de participar en calidad de informantes en las “islas web” que se encuentran en las agencias del SRI, en las que los ciudadanos y contribuyentes interesados acceden a los aplicativos informáticos y servicios en línea del SRI para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, con el

asesoramiento presencial de un técnico de la institución. Los turnos, horarios y supervisión de estudiantes corren a cargo de docentes, si bien con el apoyo permanente de los servidores del SRI. Los estudiantes portan un carné de la institución educativa a la que pertenecen para diferenciarles del personal propio del SRI.

En **Costa Rica**, las prácticas no siguen la secuencia habitual ya que, en lugar de constituir una etapa intermedia entre la capacitación teórica y el servicio en el NAF, se realizan de forma simultánea al servicio en el NAF. Daniela Chacón, del Ministerio de Hacienda costarricense, explica que la inclusión de un periodo de prácticas en administración tributaria no estaba inicialmente prevista en la capacitación. Sin embargo, la baja afluencia inicial de contribuyentes en los primeros NAF de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Técnica Nacional de San Carlos motivó a los responsables del Ministerio de Hacienda a idear unas pasantías en los quioscos de servicio, para que los alumnos tuvieran la oportunidad de practicar. En estas pasantías, los estudiantes pueden guiar al contribuyente en la elaboración de las declaraciones, observar como los profesionales resuelven dudas de los contribuyentes, y aprovechar para plantear a los profesionales las dudas que puedan surgirles durante el servicio en el NAF. También en Costa Rica los estudiantes valoran de forma especialmente positiva esta experiencia práctica porque “viven el tema tributario en directo, ven el tejemaneje de una administración, y visualizan cómo es el trabajo con usuarios reales”. Según refiere una alumna participante, una ventaja añadida de la simultaneidad radica en la auto derivación de clientes, ya que “es habitual que al quiosco vaya gente con suficientes dudas como para que nosotros mismos les saquemos una cita para verlos luego en el NAF, con más tiempo para darles atención personalizada”.

En **Perú** existen “pasantías” en los centros de servicios al contribuyente para quienes hayan superado el examen sobre la formación teórica. Las pasantías duran “algunas horas al día” a lo largo de una semana, con la “única finalidad de conocer la operatividad del proceso de servicios de atención a los contribuyentes”, es decir, los alumnos no participan de la atención al público. Las pasantías se complementan con las dos visitas guiadas a las aduanas marítima y aérea para ver el proceso de despacho e importaciones mencionadas en la Buena Práctica 11.

Entre los países en los que no existe un periodo de prácticas previo al servicio en el NAF, se encuentra **México**. A pesar de que no existe de forma estandarizada y generalizada, se produce en algunas universidades, dependiendo de cuán cerca tenga la universidad una oficina del SAT y de cómo el coordinador NAF acuerde la mecánica de la capacitación con su contacto en la administración tributaria.

En **Chile** tampoco existe propiamente un periodo de prácticas, sino la sesión de formación presencial de 8 horas dictada por representantes del SII en las dependencias de la administración tributaria que se ha mencionado anteriormente. De forma parecida, en

Brasil dos de las cuatro sesiones que componen el curso básico inicial, presencial y obligatorio para todos los alumnos (y previo a la capacitación virtual coordinada por el docente de la universidad) se celebran en una oficina de la RFB. Concretamente, se trata de las sesiones sobre la estructura de la RFB y sobre el autoservicio. Sin embargo, se trata de clases y no de prácticas.

Finalmente, en **Argentina** el equipo de la AFIP prevé que próximamente todos los participantes puedan realizar una visita guiada para ver cómo se desarrolla el servicio de atención. A medio plazo, consideran conveniente la incorporación de un periodo de prácticas por cuanto “a los chicos, cuando se les pregunta qué les pareció la experiencia y cómo la mejorarían, lo que más proponen es participar en prácticas en alguna agencia de atención al público de AFIP”.

4.7. La evaluación y habilitación de los alumnos

La mayor parte de los países concluyen la capacitación con una evaluación, que los alumnos deben aprobar para quedar habilitados a prestar servicio en el NAF.

Generalmente, la habilitación del alumno requiere aprobar un examen y cumplir con una asistencia mínima a las clases teóricas y/o a las prácticas en la administración tributaria. En ocasiones, el examen es previo a las prácticas o trabajo de campo en la administración tributaria, de tal manera que solo acceden a esta segunda fase, especialmente deseada por los alumnos, aquellos que hayan superado el examen de la primera.

La función del examen es doble: por una parte, es una forma “justa” de resolver situaciones en las que la demanda de los alumnos excede la capacidad de la administración tributaria para ofrecer prácticas y/o del NAF para acoger alumnos en servicio. Por otra parte, es también un mecanismo de garantía de la calidad del servicio NAF, ya que cualquier alumno que preste servicio debe haber demostrado previamente su conocimiento y competencia mediante un examen. En este sentido, las administraciones tributarias suelen preocuparse por el riesgo de que los estudiantes ofrezcan información errónea, tanto porque el nombre e imagen de la administración tributaria suelen estar, en cierto modo, vinculados a la marca NAF, como porque los NAF atienden especialmente a población vulnerable con pocos conocimientos de tributación.

Aunque, generalmente, la habilitación se deriva de superar el examen con una calificación superior a un determinado umbral, algunos países emplean *numerus clausus* en el proceso de admisión al NAF, de tal manera que el examen es competitivo y solo acceden al NAF un número predeterminado de alumnos, ordenados según su calificación en el examen. El servicio en el NAF, en estos casos, se concibe como un incentivo al

rendimiento en la capacitación previa. Es el procedimiento que se sigue en **Chile**, y de algunas universidades en otros países.

El diseño y administración del examen suele ser responsabilidad de la administración tributaria, que convoca la prueba en la última sesión de la capacitación. Sin embargo, en algunos países la habilitación del alumno es competencia de las universidades, especialmente en aquellos en los que la capacitación es asumida por los docentes de cada institución de educación superior. En estos casos, ocurre igualmente que algunas universidades no usan ningún examen a modo de filtro previo a la prestación del servicio. Es el caso de **Brasil y México**.

En **Bolivia**, para poder acreditar la formación y participar posteriormente en el NAF se requiere un 100% de asistencia y un mínimo de un 80% de puntuación en los exámenes tipo test de evaluación que se realizan al final de cada tema. Asimismo, al final de la formación los alumnos deben presentar y defender la resolución de un caso práctico, así como realizar un examen final. Marcela Orellana, responsable de los NAF en el SIN, explica que “los estudiantes deben exponer en clase la resolución de un caso complejo que les planteamos, que puede agrupar, por ejemplo, el NIT de lo que sería la empresa del caso, su formulario de inscripción, sus primeras declaraciones (formularios IVA e IT), entre otros: esto nos permite evaluar lo que aprendieron, y a ellos les sirve luego en el NAF para mostrar a un nuevo contribuyente sus principales obligaciones con ejemplos”. Una vez culminada la capacitación, es el SIN quien comunica a las universidades qué alumnos han aprobado y pueden, por tanto, proceder a la fase de trabajo de campo.

El nivel de exigencia de la capacitación del NAF en Bolivia es superior a la que suele tener una materia curricular. Ante los alumnos, se justifica por la “responsabilidad” y el “compromiso” que se requiere para poder servir en el NAF. Como es de esperar, la dificultad del proceso de habilitación está directamente relacionado con la tasa de abandono: en Bolivia, la Gerencia de Servicio al Contribuyente y Cultura Tributaria del SIN refiere que aproximadamente el 50% de los alumnos no completa la formación, por lo que la asistencia y rendimiento requeridos actúan como un filtro efectivo. Generalmente, el problema no es tanto que los alumnos no superen la nota mínima, sino que “se dan cuenta de que implica mucho trabajo, o bien en un momento dado no lo pueden combinar con las clases, los trabajos o exámenes”. De todas maneras, el SIN valora positivamente el viso de exigencia del NAF: “aunque los chicos no están acostumbrados a que todos los días haya que leer, que todos los días haya evaluaciones, que todos los días tengan que hacer prácticas, y que, si la clase empieza a las 9, a las 9 menos 5 se cierra la puerta y se empieza puntual, los que finalizan y obtienen el certificado suelen mostrarse agradecidos por la experiencia”. Según expresa Marcela Orellana, coordinadora de los NAF en el SIN, “hemos comprobado que poner un reto exigente a los estudiantes suele dar buen resultado”.



Imagen de promoción de los NAF del SIN y la Universidad Católica Boliviana.

En **Ecuador**, la capacitación finaliza con un examen en el que los estudiantes deben obtener al menos un 7 sobre 10 para aprobar y al que se pueden presentar un máximo de dos ocasiones. La singularidad, en este caso, radica en que también los docentes universitarios deben participar en la misma capacitación y superar el examen con la misma nota. Para ellos, no superar el examen implica no poder participar en el NAF como coordinadores dentro de su carga horaria. Si quieren repetir más de un año, deben participar y aprobar de nuevo el curso, para mantenerse actualizados.

En **Perú** se exige a los alumnos que, para ser miembros del NAF, aprueben el examen general diseñado por la SUNAT, y que hayan participado en el 100% de las pasantías y visitas guiadas.

En **Chile**, donde la capacitación se realiza mediante módulos de autoaprendizaje en una plataforma virtual, el SII convoca una prueba y selecciona a los alumnos que

obtienen mejor puntaje para participar en la fase presencial de la capacitación, que consiste en una jornada de casos prácticos con funcionarios del SII como docentes. El examen y la selección de alumnos previa a la formación presencial resuelve un cuello de botella, ya que el SII está limitado por el número de horas que los servidores públicos especializados en materia tributaria pueden dedicar a la capacitación del NAF. Igualmente, el SII valora que el servicio del NAF lo presten los alumnos “más competentes”. El examen ejerce un efecto filtrador relevante: desde la creación de los NAF en Chile, 445 alumnos que ingresaron en la capacitación, 243 aprobaron el examen, de los que 124 fueron seleccionados para la capacitación presencial y el servicio en el NAF: aquellos que, habiendo aprobado el examen no son seleccionados para participar en el NAF, se les entrega igualmente un certificado que acredita que han superado la capacitación.

En **Colombia** se había planteado, en un inicio, que los alumnos respondieran a un cuestionario de conocimientos inicial y uno final, que debían superar para quedar habilitados. Sin embargo, hasta la fecha no se han implementado, por lo que el requerimiento para participar en el NAF consiste en que hayan participado en todas las charlas y talleres desarrollados durante las 45 horas de capacitación teórica y en las prácticas del Plan Canguro.

También en **Argentina** la capacitación se encuentra en un momento de transformación. Inicialmente se planteó que la habilitación se produjera mediante la resolución grupal de un caso. Sin embargo, las responsables de los NAF en AFIP vieron la necesidad de que hubiera también algún tipo de prueba individual, que por el momento no deja estudiantes “suspendidos”, sino que excluye únicamente los que no se presentan al examen.

Finalmente, en **Brasil** la función de evaluación y habilitación de los alumnos es responsabilidad de las universidades, que la ejercen de forma variada. La RFB se limita a facilitar esta función mediante la plataforma virtual: por un lado, los docentes pueden comprobar si los alumnos se conectan y si han visto las video-clases y, por otro, cada uno de los 50 “cursos” tiene su propio cuestionario con 10 preguntas de opción múltiple que el profesor puede utilizar. En la práctica, cada profesor tiene su forma de evaluar a los alumnos y generalmente no se trata de una evaluación restrictiva que excluya a los alumnos que no alcanzan un nivel mínimo. Según explica Ana Paula Sacchi, gerente nacional del programa en la RFB, “unos docentes siguen la actividad de los alumnos en la plataforma, otros hacen una evaluación con preguntas conceptuales, otros hacen preguntas en el aula, algunos usan los test disponibles en la plataforma, etc.” Algunos docentes utilizan formulas creativas: por ejemplo, en la ciudad de Recife y Pernambuco “se utiliza un juego llamado ‘cumbuca’, que es como un recipiente usado en esa región para servir algunas comidas y que está hecho de la cascara de un fruto. Los alumnos se ponen alrededor de la cumbuca y el profesor saca una pregunta de dentro; si el alumno sabe la respuesta continua el juego, si no, se acaba para todos.

Los alumnos se enfadan si ellos son la causa de que el juego se termine, así que, a medida que pasan los días, aciertan más respuestas y el juego de la cumbuca dura mucho más". Sacchi explica que en la RFB se debate sobre la necesidad de una prueba final que acredite que los alumnos han adquirido un nivel mínimo de conocimientos, pero que hasta el momento se ha dejado a criterio de cada universidad y profesor.

De forma parecida, en **México** no existe un examen y es el docente el que selecciona a los alumnos aptos para el servicio en función de su rendimiento, y el que durante el servicio del NAF debe monitorear la calidad del mismo.

4.8. La capacitación desde el punto de vista de los alumnos participantes

Los alumnos de México, Bolivia, Ecuador y Argentina que han participado en los grupos de discusión destacan especialmente tres aspectos positivos de la capacitación:

1. La **calidad de la docencia** y la oportunidad de recibir formación del personal de la administración tributaria. Por ejemplo, una estudiante mexicana comenta que lo que más le gustó de la experiencia en el NAF fue que "aunque nosotros somos estudiantes, y no somos tal cual profesionistas ni empleados del SAT, realmente ves interés en los coordinadores y las personas que vienen del SAT y nos dan la capacitación". En Ecuador, un estudiante menciona que "algo especial de la capacitación del NAF son las experiencias que cuentan los profesores, porque son enviados del SRI y tienen experiencia con fraudes fiscales, con evasión, con problemas tributarios, y que te compartan estas experiencias te llena, porque pasas de la teoría a conocer los posibles errores que se pueden cometer, los problemas reales que una persona que tiene experiencia práctica se ha encontrado".
2. La **innovación tecnológica en la docencia**: una alumna boliviana destaca que "nosotros en la universidad seguimos con el sistema antiguo, tenemos los exámenes en modo lápiz y papel, y con esta capacitación la mayoría del material siempre estaba en internet, y las pruebas eran a través de la plataforma virtual, y fue muy interesante porque tenías que hacer el trabajo en la misma aula al mismo tiempo que te daban la capacitación, con tiempos exactos, y todo eso era monitorizado desde La Paz. Para nosotros fue muy beneficioso aprender con este nuevo método aplicado, con buena conexión en internet, con un docente que siempre venía preparado".
3. La **complementariedad** con la formación que reciben en la carrera. Según un estudiante ecuatoriano, "la capacitación es complementaria a todo lo que vemos en clase, porque en clase ves todo lo teórico, y en las capacitaciones del NAF viene un experto y es todo más práctico, se complementa".
4. El **periodo de prácticas** y su relevancia para adquirir los conocimientos y confianza necesaria para poder prestar servicio en el NAF. En México, una estudiante

explica que “cuando fuimos al SAT había dos asesores que te monitoreaban mientras ayudábamos a los contribuyentes y les podías pedir ayuda, o corroborar lo que pensabas que era correcto, y te iban guiando, y te decían —sí, sí, vas bien— y eso te da confianza para cuando empiezas a asesorar en el NAF”; “yo cuando salí de la oficina del SAT pensé —guau, ¿en qué momento aprendimos tanto?—, porque, estando ahí, ayudábamos a bastante gente y nos situamos a nivel de los que estaban ahí expertos. Yo no me sentía tan experta, pero estando ahí todo lo supe hacer, pues claro, a veces preguntando a los asesores que me explicaban como debía hacer, pero al final todo supe hacerlo”.

Las carencias u oportunidades de mejora detectadas radican en:

1. **Periodo de prácticas demasiado corto:** en México, una estudiante destaca que “nos faltó un poquito más de tiempo, porque alguna cosa que te preguntaban la hacías una sola vez y con ayuda del asesor, y ya no lo volvías a hacer, y luego pensabas —¿cómo era?— por si tuviera que volverlo a hacer aquí en el núcleo”. Igualmente, en Bolivia, una estudiante considera que “el tiempo del trabajo de campo para practicar en las gerencias de Impuestos Nacionales debería más largo, para obtener más conocimiento. Porque cada día veías nuevas cosas, cada persona que venía y cada problema te hacía aprender mucho, pero el tiempo era muy poco. Los del turno de mañana te explicaban cosas que tú no habías visto y los de tarde a la mañana lo mismo. Nos perdíamos aprendizajes por ser tan cortas”.
2. Formación estandarizada **no adaptada al entorno local.** En México, una estudiante destaca que “muchas veces las capacitaciones que nos da el asesor no se corresponden con nuestra realidad. Yo ya me sé de memoria qué hacer cuando el contribuyente es el dueño de la tiendita de la esquina, pero ese contribuyente nunca llega aquí. A nosotros solo nos llegan los “Ubers”, los guardias, los asalariados... creo que sería mejor enfocarnos a las personas que realmente atendemos. El dueño de la tiendita ya tiene su contador”.
3. Capacitación **excesivamente teórica:** especialmente cuando se dictan lecciones en un aula sin computadoras, lo que limita las sesiones a “pura teoría”; “las personas son todas muy entendidas del tema, con mucha experiencia, pero estaría bien tener un software más práctico, no tan teórico. El primer curso fue muy bueno, muy didáctico, pero se podía hacer más práctico. Un software en el que puedas ingresar datos, practicar y así consolidar conocimientos”.
4. Falta de **formación continuada**, una vez iniciado el NAF. En México, un estudiante sugiere que “cada viernes o sábado, durante una hora, pudiéramos compartir los casos que no pudimos resolver, y ya con el asesor del SAT ver cómo solucionarlo, y ya nosotros aprender, para cuando se repita el caso ya poder saberlo”. En Ecuador, otro estudiante cree que “estaría bien recibir algún tipo de seguimiento y actualización, para que te sigan motivando para actualizarte. El curso se hace cada 6 meses, y en este periodo hay actualizaciones de la ley o de procedimientos, estaría bien que tuvieran una base de datos y nos fueran actualizando [actualmente en la

universidad existe un chat de WhatsApp con los alumnos que ya salieron y los actuales en el que se informa de actualizaciones tributarias].”

5. Falta de un **tutorial práctico de apoyo**: “ayudaría mucho un tutorial de los principales casos que se manejan aquí en el NAF, cinco o diez, porque en tu primer caso no sabes ni cómo empezar. Luego ya agarras experiencia y confianza, pero para los primeros casos sería muy útil. Porque la capacitación que nos dan no es tan práctica como para empezar a asesorar”.

4.9. El perfil de los docentes

La capacitación de los NAF es asumida habitualmente por personal de las administraciones tributarias, generalmente de las delegaciones territoriales del ámbito en el que se encuentra la universidad, lo que le confiere un componente práctico y la distingue de las materias curriculares que se imparten en la universidad.

Sin embargo, la disponibilidad de personal propio para impartir clases es un recurso limitado, tanto porque no todo el personal de la administración tributaria accede a participar, como porque los que están dispuestos a hacerlo deben compaginarlo con su carga de trabajo habitual. Esta situación se agrava en las capacitaciones sobre algunos temas específicos, para los que puede ser que haya uno o pocos funcionarios especialistas en cada delegación territorial.

Por todo ello, algunos países han adoptado estrategias para que este recurso limitado no restrinja las posibilidades de expansión del proyecto NAF. Estas estrategias se basan en que parte de la capacitación sea virtual (en plataformas en las que los propios expertos de la administración tributaria graban las video-clases), que parte de la capacitación recaiga en los docentes en materia fiscal y tributaria de la propia institución de educación superior, o en una combinación de ambas estrategias.

En Colombia, Bolivia, Ecuador, México, Perú, Costa Rica y Argentina la capacitación es asumida completamente por personal propio de la administración tributaria. En Colombia y Costa Rica, sin embargo, se está trabajando para que una parte de la capacitación sea asumida por las propias universidades. En el caso de **Colombia** se trata de una adaptación para poder acomodar a los estudiantes del turno nocturno, que habitualmente trabajan durante el día. Según explica Erika Armenta, de la DIAN, “al comienzo, la capacitación era dada por nuestros funcionarios, pero a partir del desarrollo de los NAF con estudiantes de la nocturna y que generalmente trabajan en el día, universidades como la Pontificia Javeriana, la Salle y Gran Colombia dan un refuerzo a sus estudiantes con sus propios docentes y nosotros desarrollamos nuestro temario en jornadas de los sábados, lo que implica un mayor esfuerzo pues capacitamos en horas no hábiles”. En **Costa Rica**, la estrategia responde a la ampliación de los NAF a universidades privadas, con las que se ha pactado que la capacitación sea asumida por funcionarios del Ministerio de Hacienda en sus dos primeras ediciones, y luego se transfiera a docentes propios, con el

apoyo de los materiales ya desarrollados por el Ministerio. En **Argentina**, se da la circunstancia que la capacitación en la fase incipiente en la que se encuentra el programa es asumida directamente por las funcionarias del equipo de educación fiscal de la AFIP, ya que la mayoría de los primeros NAF se desarrollan en Buenos Aires y su conurbano. En las regiones más alejadas de la capital, dónde precisamente los NAF están teniendo una mejor acogida, cuentan con la colaboración de personas que aúnan un cargo en la administración tributaria con la docencia universitaria, por lo que devienen capacitadores NAF desde su doble condición de funcionarios de AFIP y profesores universitarios.

4.10. El uso de la capacitación virtual

Brasil y Chile son los dos países que han desarrollado plataformas de capacitación virtual, en las que el proceso de autoaprendizaje de los alumnos está tutorizado por los docentes de la universidad que ejercen de coordinadores NAF. En ambos casos la capacitación en línea se combina con actividades formativas presenciales dictadas por funcionarios de la administración tributaria.

En **Brasil**, la capacitación se inicia con el “curso básico” presencial y obligatorio de cuatro sesiones, dos de las cuales se celebran en la universidad y las otras dos en la sede de la delegación de la RFB, ya que, según explica Ana Paula Sacchi, es importante que el NAF empiece “viéndonos todos las caras” (ver Buena Práctica 12). Luego de esta primera fase, se inicia la capacitación virtual, en la que el docente selecciona los “cursos” de la plataforma según los servicios del NAF y las necesidades formativas de sus alumnos y los combina con su propia docencia y evaluación según su criterio. Finalmente, la docencia presencial de los funcionarios de la RFB reaparece en forma de capacitaciones de apoyo una vez se inicia el servicio en el NAF, con un estándar de cuatro capacitaciones por NAF y año.

Buena Práctica 12. La capacitación virtual en Brasil

En el momento en el que el programa NAF en Brasil empieza a crecer, se plantea un cuádruple reto para sus responsables en la RFB: ¿cómo llegar a todo el territorio? ¿Cómo garantizar una mínima uniformidad en la capacitación? ¿cómo mantener la formación actualizada, dada la continua revisión de la normativa tributaria? Y ¿cómo introducir la innovación pedagógica en la capacitación para garantizar el aprendizaje y mantener el interés del alumno? En 2014 La respuesta se halló en la combinación de un instrumento de formación virtual (la plataforma Cuboz) con la realización de formaciones presenciales (al menos una cada tres meses en cada NAF).

Cuboz es una plataforma para la formación virtual que combina los recursos docentes en línea con algunas aplicaciones propias de una red social. Los materiales docentes se estructuran en un conjunto de “cursos” compuestos por diversas video clases de un máximo de 15 minutos de duración que la Receita Federal ha producido para explicar todos los contenidos

técnicos relevantes para la capacitación del NAF; otros materiales audiovisuales complementarios, como entrevistas y micro documentales; materiales de lectura (manuales, artículos, legislación, capítulos de libros) y presentaciones de diapositivas. Las video clases se graban en un estudio del que dispone la Receita Federal con el apoyo técnico de becarios de comunicación audiovisual, y los docentes son funcionarios de la Receita Federal especialistas en cada uno de los temas. Los cambios en la norma o en los procedimientos se adaptan rápidamente modificando los videos o los materiales de lectura. La plataforma está adaptada para ser utilizada tanto desde computadoras como desde dispositivos móviles, tales como teléfonos o tabletas, lo que implica, según los responsables de la RFB, “hablar el mismo idioma que los estudiantes, ya que la tecnología móvil es donde ellos están”.

La plataforma se estructura por NAFs: el profesor coordinador crea un grupo de estudio para sus alumnos, da de alta a los alumnos participantes, y vincula el grupo a los materiales docentes que seleccione para configurar el curso. Tiene la posibilidad de seleccionar entre los 50 cursos (combinación de video clases y materiales) que crea adecuados de acuerdo con los servicios que ofrece cada NAF, ordenarlos como desee, y combinarlos con sus propios materiales o clases presenciales (algunos utilizan las video clases en el aula, otros las asignan como tarea previa a la clase), así como utilizar los test de evaluación de unas 10 preguntas que están disponibles para cada curso, si lo desea, o crear sus propios exámenes presenciales. También para el estudiante ofrece un alto grado de flexibilidad, ya que le da libertad para seguir el curso a su propio ritmo, y retornar a los contenidos en cualquier momento en el que necesite revisarlos.

Por otra parte, Cuboz (a semejanza de otras aplicaciones o plataformas de educación virtual como Coursera, Edx o Miriada X) ofrece recursos para el aprendizaje colaborativo de estructura parecida a las redes sociales: existe un blog en el que profesores y alumnos pueden publicar mensajes públicos (por ejemplo, publicar una noticia o comentar una duda); foros de discusión estructurados por temas; se pueden programar encuentros o reuniones virtuales (entre alumnos, profesores o alumnos y profesores), existe la posibilidad de mandar mensajes directos privados (por ejemplo, una duda a un profesor, o una duda de un profesor a la coordinación nacional de los NAF). Aunque la plataforma se estructura por los grupos creados por cada coordinador NAF, existe la posibilidad de que las comunicaciones sean globales y constituir una “comunidad de práctica” entre todas las personas que comparten un mismo interés.

Las funcionalidades más destacadas de Cuboz, son:

- **Inbox:** permite intercambiar mensajes privados entre los integrantes del grupo.
- **Eventos:** función que permite convocar y realizar reuniones virtuales a través de la plataforma entre algunos o todos los miembros, vía chat.
- **Blog:** permite dejar recados en el muro a todos los perfiles de acceso a la plataforma. Si es un administrador quien hace un post en el muro, todos los integrantes reciben un correo electrónico de aviso.

- **Grupos:** los grupos de estudio son utilizados para reunir los miembros de cada universidad, coordinados por un mentor, y al que se asocian determinados cursos, materiales y espacios propios del grupo (muro, drive, etc.).
- **Cursos:** módulos temáticos que contienen video clases, manuales y folletos sobre los diversos servicios prestados en el NAF y que pueden ser asociados a un grupo.
- **Drive:** permite al administrador poner a disposición de los miembros materiales diversos, como ejemplos, manuales, archivos del proyecto, el Kit NAF de implantación, etc.
- **Red social (fórum):** puede ser utilizado para motivar discusiones sobre un mismo tema. Se pueden crear foros sobre diversos temas para ser debatidos por todos los integrantes del curso, grupo o de la red.
- **Informes:** permite al administrador y al mentor administrar los accesos de los alumnos y grupos a diversas funcionalidades de la plataforma y hacer un seguimiento del uso de la plataforma por parte de los alumnos.
- **Artículos:** Los administradores y mentores del grupo pueden colgar artículos de interés para la red de estudios.
- **Evaluaciones:** existe un test con autocorrección para cada curso, que el docente puede usar si lo desea.

A nivel operativo, la plataforma cuenta con funcionalidades propias para los diversos perfiles de usuarios: el administrador (la gerencia nacional de los NAF en la Receita Federal, que puede generar contenidos), los mentores (los profesores-coordinadores de NAF, que fundamentalmente pueden crear grupos, escoger los alumnos y vincularlos a materiales docentes) y los miembros (los alumnos participantes). Si el docente coordinador lo estima conveniente, puede asignar el perfil de mentor a algunos alumnos, para que contribuyan a la dinamización del grupo. Dado que el uso de la plataforma puede plantear un reto para algunos docentes, la misma plataforma cuenta con un video introductorio que explica cómo utilizar las funcionalidades a disposición de los mentores.

Finalmente, cabe destacar que la plataforma de capacitación virtual ha permitido crear grupos de estudio en tributación en universidades en las que no existe capacidad para organizar un NAF, o que se encuentran en una etapa exploratoria y el NAF todavía no se ha constituido.

Los retos de la formación virtual

Entrevista a Ana Paula Sacchi, Gerente nacional del programa NAF en Brasil en la RFB.

Una de las prácticas que es del interés en países extensos como Argentina y México es vuestro sistema de capacitación virtual. Entiendo que hicisteis de la necesidad virtud, y ante la imposibilidad de capacitar presencialmente en todo el país, buscasteis las potencialidades de aprendizaje colaborativo que ofrece la

formación virtual. Después de estos primeros años de funcionamiento, ¿qué conclusión habéis sacado sobre sus potencialidades para la capacitación?

El primer aprendizaje es que toma un tiempo para que funcione. Al inicio eran muy pocos alumnos los que accedían a la plataforma. Recuerdo que en los primeros tiempos accedía a la plataforma y era la única persona conectada ¡era para deprimirse! Pero han pasado dos años y medio y ahora tenemos casi 10.000 estudiantes en la plataforma. Unos 500 alumnos por mes ingresan en la plataforma y algunos cursos tienen casi 20.000 accesos. Y siempre hay algún comentario nuevo de felicitación del curso: "muy bueno", "me encantó", etc.

Creo que hoy ya podemos decir que la capacitación en Brasil está consolidada, y que las universidades en Brasil escogen masivamente la plataforma virtual como fórmula para impartir los conocimientos a los alumnos. De 257 NAF activos, más de 200 usan la plataforma para la capacitación. Solamente en algunas ciudades pequeñas, los funcionarios pueden impartir los cursos de forma presencial, porque son lugares en que hay una actividad moderada, y los servidores de la RFB tienen tiempo y motivación para dar las clases. En el resto, la capacitación se realiza en línea.

Vosotros combináis el uso de la plataforma con la capacitación presencial

Sí, quiero destacar que la fórmula que nosotros proponemos es siempre mixta. De entrada, se dan de forma presencial cuatro temas: educación fiscal, nociones de la estructura de la RF, nociones de derecho tributario y autoservicio de la RFB. A esto le llamamos el curso básico, es obligatorio, dura unas 10 horas, y así el NAF empieza viéndonos todos las caras. Los docentes de esta parte son funcionarios de las delegaciones locales de la RFB. La sesión sobre la estructura de la RFB y autoservicio se dan dentro de las delegaciones de la RFB, y así los alumnos visitan la oficina y atienden las clases allá. En las otras dos sesiones, el funcionario de la RFB va a la universidad a dar la clase. Después se hacen los cursos en línea, en la plataforma, aunque siempre hay una persona de la RFB disponible para aclarar las dudas que los alumnos pueden ir registrando en la misma plataforma.

Y, finalmente, después de la capacitación virtual, pedimos a los funcionarios de la RFB que, al menos cada tres meses, ofrezcan alguna clase presencial de actualización. Es común que los profesores pidan una conferencia sobre el impuesto de la renta todos los años, en los meses de marzo o abril. Otra conferencia que nos suelen pedir al inicio del año trata sobre educación fiscal, para los alumnos que empiezan en el NAF. Otra habitual en el segundo semestre del año son asuntos de actualidad en la RFB, como una reforma reciente, algún impuesto o procedimiento que este cambiando, las nóminas electrónicas, etc... según lo que acontece en el país. Y tenemos, además, un grupo de teatro con representaciones de educación fiscal y asuntos de la RFB que también lo pueden pedir y los enviamos. Es un grupo de Sao Paulo, que viaja por todo el estado y también a algún NAF de otros estados. También les ofrecemos la posibilidad de hacer visitas, por ejemplo, ir a conocer la aduana...

¿Qué ventajas destacarías de la educación virtual?

Por una parte, su flexibilidad: es el coordinador NAF de la universidad quien decide la forma en la que se hacen los cursos, no somos nosotros. Escogen qué cursos se dan, en qué orden, cómo lo combinan con su docencia presencial, cómo se evalúa, etc. Por otra parte, las funciones de los representantes territoriales de la administración tributaria quedan aligeradas y se pueden centrar en el rol facilitador: estar presentes en Cuboz como apoyo al profesor coordinador para resolver dudas, actualizar noticias, promover la interacción, mantener la rutina de capacitaciones técnicas y workshops de formación continuada, hacer aclaraciones sobre cómo usar Cuboz, planear y dar apoyo a las actividades de los alumnos para darse a conocer y captar usuarios, como por ejemplo el NAF itinerante, hacer divulgación de los locales y horarios, o promover el intercambio de buenas prácticas entre los núcleos.

¿Y qué retos o dificultades crees que debe tener en cuenta un país que quiera adoptar una fórmula virtual parecida?

Un reto permanente es la actualización de las video-clases. La legislación y los procedimientos tributarios se actualizan constantemente, y las video-clases precisan actualizarse a un ritmo y frecuencia que cuesta mantener. No es que puedas grabar todos los videos del curso y olvidarte del tema por una temporada, porque rápidamente algunos contenidos van quedando obsoletos. Así que hace falta un equipo de funcionarios responsables de estas actualizaciones, con la dificultad añadida, en nuestro caso, que los expertos en las distintas áreas deben viajar a Sao Paulo a grabarlas, ya que nuestro estudio de grabación está aquí. Y un funcionario no siempre está disponible para viajar, por trabajo o por disponibilidad personal. Pero lo vamos manejando, e intentamos concentrar las grabaciones de actualización durante el periodo vacacional de los alumnos.

La plataforma virtual tiene muchas potencialidades: permite producir unos videos breves y muy bien pensados y cuidados en los que se expliquen bien los contenidos que están siempre disponibles, puedes escribir y resolver dudas en línea, y también posibilita el aprendizaje colaborativo entre iguales: que los alumnos compartan, discutan, reflexionen y aprendan los unos de otros ¿Este componente comunitario de la plataforma que tal funciona?

No está en el nivel que deseamos, pero también está aumentando. Ahora tenemos más alumnos y más profesores que hablan entre ellos sobre los asuntos de la plataforma. Para una plataforma con casi 10.000 usuarios, debería haber más actividad de este tipo. Pero, poco a poco, se va creando la cultura que la cooperación entre iguales es también una forma importante de capacitarse.

En **Chile**, la capacitación presencial de funcionarios del SII se limita a una jornada sobre casos prácticos, en las dependencias de la oficina local del SII. Esta sesión es posterior a la formación virtual y restringida a los estudiantes que obtengan mejor puntaje en el examen y, por tanto, hayan sido seleccionados para participar en el NAF. En Chile, la función de los docentes de la institución de educación superior no es solamente coordinar y apoyar a los alumnos en el autoaprendizaje, sino que deben desarrollar su propia plataforma virtual, ya que no existe una única plataforma nacional como la de Brasil. Cada universidad desarrolla sus propios módulos de aprendizaje virtuales en la plataforma que desee, sobre la base de los contenidos y manuales facilitados por el SII, y con la colaboración de los funcionarios responsables del programa NAF, que corrigen y complementan las primeras versiones. Según explica Jorge Guzmán, del SII, “ellos ponen la *expertise* pedagógica y nosotros la *expertise* en los contenidos”. La producción corre a cargo de las universidades y el resultado es diverso, ya que algunos cursos son tecnológicamente muy avanzados, mientras que otros consisten en poco más que en los PDFs de los manuales. Por su parte, el SII ha elaborado algunas cápsulas (videos breves) que forman parte del material a utilizar de manera obligatoria en la planificación lectiva de los módulos sobre aspectos legales, tributarios y laborales y ciclo de vida del contribuyente.

Igualmente, cabe mencionar que **México** tiene previsto desarrollar próximamente un sistema de capacitación semipresencial. En la actualidad, la capacitación corre a cargo exclusivamente de los funcionarios del SAT, pero es breve y se centra únicamente en el uso de aplicativos del SAT, por lo que se considera que los alumnos deben haber recibido con anterioridad capacitación de los docentes universitarios sobre los temas básicos fiscales.

En **Ecuador**, se utiliza la plataforma Moodle del Centro de Estudios Fiscales del SRI, si bien al momento solo se registran las evaluaciones. Esto permite consolidar los datos en un reporte que incluye indicadores sobre el incremento de conocimiento de los participantes, la evaluación de los facilitadores, la evaluación de la estrategia metodológica y el indicador de satisfacción del evento. Esta información se utiliza para realizar el seguimiento de la capacitación proporcionada. Por otra parte, la Administración Tributaria se encuentra trabajando actualmente en el desarrollo del curso b-learning, el cual se prevé que esté listo en 2018.

De forma similar, en **Bolivia** la capacitación es totalmente presencial, pero se apoya en un sitio NAF de Moodle del que cuelgan presentaciones, materiales y ejercicios que sirven para estandarizar y realizar el seguimiento de la capacitación. La experiencia se describe con detalle en la Buena Práctica 13.

Buena Práctica 13. La plataforma digital de apoyo a la capacitación presencial en Bolivia

Bolivia ha optado por un modelo de capacitación totalmente presencial, prestada exclusivamente por el personal del SIN, que se destaca por su nivel de estandarización:

un programa único, con presentaciones, actividades y evaluaciones comunes a todas las universidades. Para hacerlo posible, un instrumento esencial es el uso de la plataforma de capacitación virtual Moodle.

La formación consta de 36 horas distribuidas en 18 sesiones a lo largo de unas 3 semanas. Se empieza explicando qué es el NAF y el manejo de Moodle, y a partir de la segunda sesión se empiezan a impartir los contenidos tributarios. Con anterioridad a cada sesión, los alumnos deben haber leído la normativa de referencia, de tal manera que la sesión se inicia con un test de evaluación sobre el conocimiento teórico de la norma en Moodle. A continuación, se desarrolla el contenido del tema con el profesor y en la última parte de la clase se resuelve un caso práctico. Cada sesión cuenta con su propia actividad de evaluación. La formación incluye una última sesión dedicada a la resolución de dudas. En alguna ocasión, se añade una sesión adicional si los docentes estiman que el grupo presenta carencias que requieren un refuerzo adicional, o a petición de los estudiantes.

El uso de la plataforma Moodle permite a la gerencia nacional no solamente estandarizar la capacitación, sino también hacer un seguimiento sobre cómo se desarrolla, ya que en todo momento se puede verificar que se están realizando las sesiones, cuantos alumnos responden los test de evaluación, y qué calificaciones obtienen.

Gráfico 4.1. Portal de entrada en Moodle

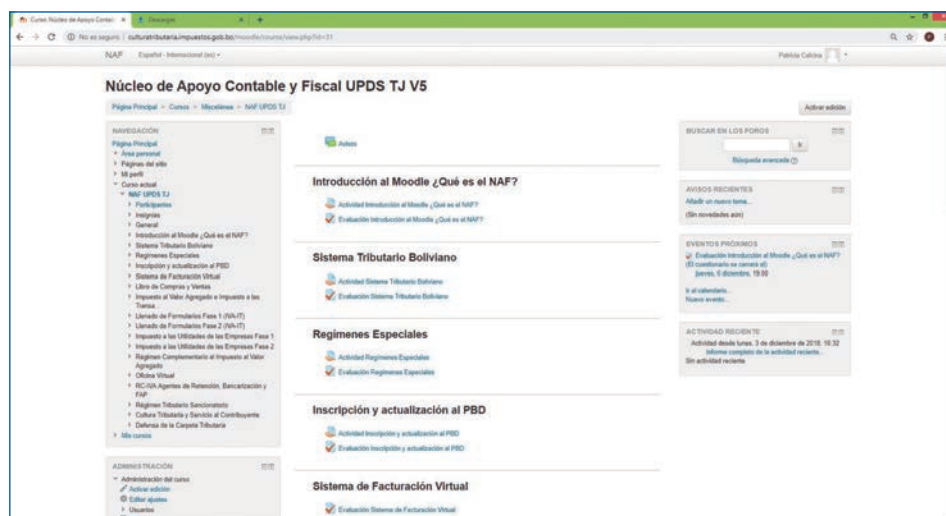


Gráfico 4.2. Test de evaluación en Moodle

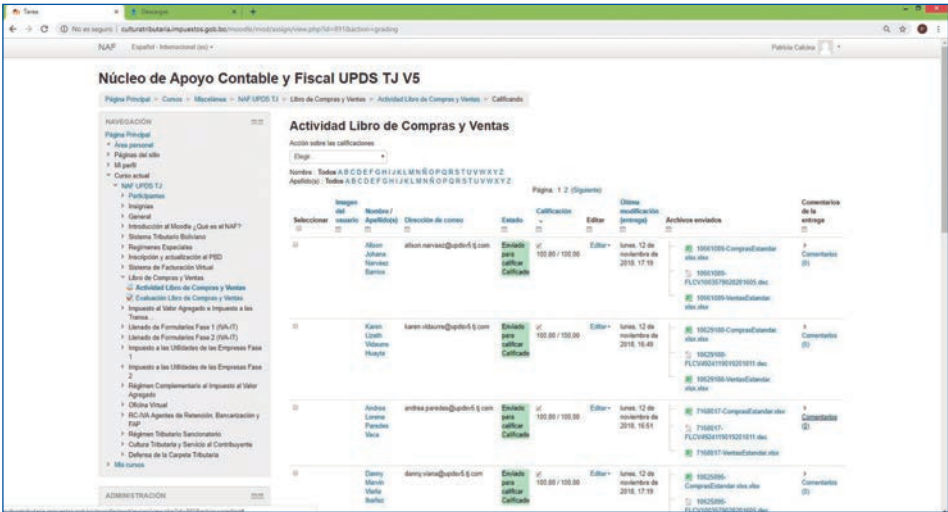
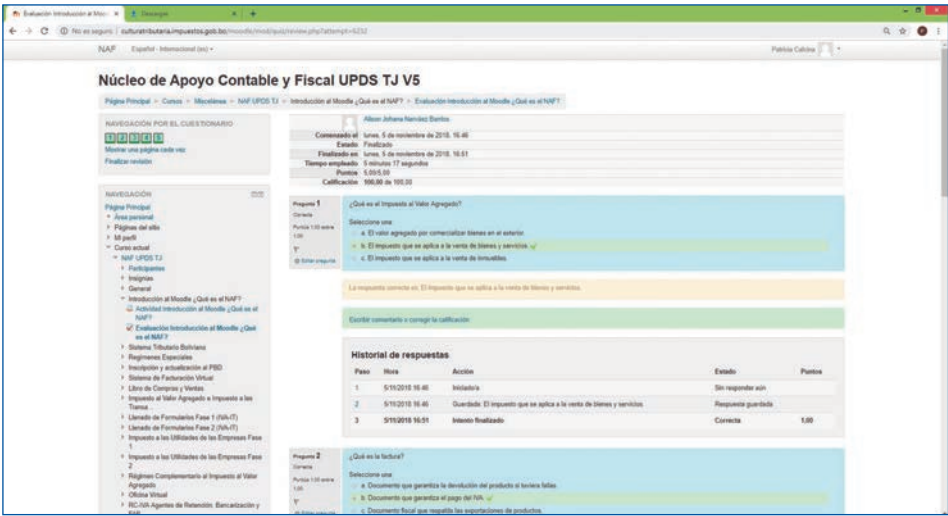


Gráfico 4.3. Ejemplo de actividad en Moodle



4.11. La formación continuada

Diversos países ofrecen a los estudiantes oportunidades de formación una vez han iniciado el servicio en el NAF, con el objetivo de actualizar sus conocimientos, resolver dudas y mantener el contacto de la administración tributaria con el NAF.

Generalmente, estas sesiones son presenciales y se producen a demanda de los NAF, que pueden definir el tema sobre el que requieren la capacitación. En ocasiones, es la administración tributaria la que promueve estas capacitaciones, cuando se ha producido una reforma tributaria o ha cambiado un procedimiento que afecta a los servicios que suelen ofrecer los NAF.

Por ejemplo, en **Colombia** las capacitaciones se producen si, durante el desarrollo de un semestre “sale una reforma tributaria, un decreto reglamentario o un memorando relevante” que deba socializarse con la universidad y los estudiantes, “por cuanto afecta la calidad del servicio”. También con ocasión de la campaña de la renta personas naturales, se ofrece una capacitación específica a los estudiantes, a los profesores y coordinadores sobre el uso de la herramienta “Ayuda Renta”, para que el ciudadano pueda cumplir con sus obligaciones tributarias. De forma similar, en **Ecuador**, las direcciones zonales o provinciales del SRI suelen organizar algunas sesiones de capacitación específicas, complementarias al curso estándar de 40 horas, a solicitud de las universidades o cuando se producen cambios importantes en la normativa o procedimientos tributarios.

Hasta la fecha, **Brasil** es el único país que ha sistematizado la capacitación continuada, de manera que la instrucción a las delegaciones territoriales de la RFB es ofrecer una capacitación presencial, en cada NAF, al menos una vez por trimestre. Dado que la capacitación previa al NAF es virtual, la formación continuada es también un instrumento para mantener la vinculación de las delegaciones de la RFB con el NAF. La RFB elabora listados, en cada región fiscal, de las posibles capacitaciones que ofrecen a las universidades, aunque también actúan a demanda si la universidad especifica una capacitación que no está en la lista. Suele tratarse de “temas relevantes para el NAF, generalmente relacionados con actualizaciones legislativas o de procedimientos”. Por otra parte, la gerencia nacional de los NAF ha creado un registro de expertos nacionales dispuestos a viajar, de tal manera que si en la región fiscal donde se encuentra el NAF no existe ningún funcionario especialista en la materia dispuesto a impartir el seminario solicitado, el representante NAF puede pedir apoyo a la gerencia nacional para que le asigne algún funcionario de otra región.

En México y Perú, la formación continuada no se realiza de forma sistemática, pero se prevé desarrollarla en breve. En **México**, se le quiere dar importancia en el nuevo esquema operativo, como complemento a la experiencia integral que se quiere ofrecer a los alumnos durante su servicio en el NAF, y que incluirá capacitaciones, prácticas simultaneas, autocapacitaciones, grupos de trabajo y retos complementarios. En **Perú**, se está planteando ofrecer un refuerzo cada tres meses a los estudiantes, en principio en modalidad virtual, lo que constituiría un esquema inverso al de Brasil, en la que la capacitación previa al NAF es virtual y la continuada presencial.

Finalmente, la formación continuada no procede en **Chile** y **Argentina** ya que, por ahora, el servicio de los alumnos en el NAF es breve y se produce inmediatamente después de la capacitación inicial.

4.12. La vinculación de la capacitación con el currículo

Una última cuestión relevante es la relación de la capacitación en el NAF (y/o de la participación en el servicio) con el currículo académico del estudiante. Aunque el reconocimiento y la capacidad de formarse con la administración tributaria y la posibilidad de tener una experiencia práctica suelen ser los principales atractivos del NAF para los alumnos, la vinculación de la capacitación con el currículo académico, sea como materia obligatoria o de extensión, o bien la posibilidad de convalidar la participación en el NAF con otros requerimientos para graduarse, como las prácticas profesionales o sociales que en diversos países o universidades son obligatorias, pueden incrementar la demanda para participar en el NAF.

En este sentido, el esquema que se repite de forma más habitual consiste en que la participación en el NAF no tenga valor académico, pero pueda convalidarse como práctica o proyecto social. Cuando existe una vinculación del NAF con el currículo académico suele limitarse a la capacitación previa (y no al servicio en el NAF). En todos los países, la vinculación del NAF con el currículo se produce a criterio de cada universidad.

En **Colombia**, por ejemplo, participar en un NAF es una forma de realizar la práctica social, que es un prerrequisito exigido para el pregrado. En **México**, la mayor parte de los alumnos que participan en el NAF lo hacen como parte del servicio social obligatorio, si bien algunos alumnos lo convalidan como prácticas profesionales. “Depende de la universidad”, indica Karla Salas: “casi todas lo vinculan al proyecto social, pero alguna además relacionan la capacitación con alguna materia o proyecto”. En **Chile** existe una práctica profesional obligatoria en prácticamente todas las carreras, y el NAF constituye una opción para realizarlas. En algunas universidades, el curso de capacitación del NAF se ha “curricularizado” y los alumnos deben realizarlo y aprobarlo como parte de su currículo académico. En **Perú**, las universidades suelen tener, dentro de su currículo, créditos para que los estudiantes realicen seminarios o cursos externos, y la participación en el NAF, por tanto, se puede convalidar por estos créditos. De forma excepcional, alguna universidad ha incorporado la capacitación al currículo.



Capacitación de estudiantes de la Universidad de Piura, Perú.

En **Argentina** hay universidades en las que el NAF figura como actividad extracurricular, lo que permite invitar a alumnos de distintas carreras; y en otras es un seminario obligatorio, por lo que el alumno debe asistir y aprobar como si fuera una materia. En las reflexiones que las responsables del programa en AFIP mantienen con las universidades, se encuentran que algunas quieren que sea obligatorio, “porque piensan que son saberes importantes para la formación de los alumnos”, porque es una forma de darle mayor visibilidad y relevancia, o porque piensan que, si no es obligatorio, “no se va a anotar nadie”. En otras universidades, sin embargo, les conviene más que sea un curso de actualización curricular o de extensión, porque permite que participen “los más convencidos, los que realmente quieren”. Hasta la fecha, cada universidad lo resuelve según su criterio.

Finalmente, en Brasil, la situación es igualmente variable. En un gran grupo universitario con más de 100 escuelas en el país, el NAF se estructura en cuatro disciplinas, dos teóricas y dos prácticas, que forman parte del currículo académico. En otra universidad existe una disciplina NAF en la carrera de ciencias contables y otra de educación fiscal en todas las demás carreras de la universidad. Lo más habitual, sin embargo, es que la participación en el NAF cuente como “curso de extensión”, dado que la legislación en Brasil exige que todas las carreras ofrezcan este tipo de cursos, que suelen consistir en prácticas, proyectos de investigación, horas de servicio comunitario o capacitaciones en materias externas al currículo. Generalmente, explica Ana Paula Sacchi, las capacitaciones del NAF se introducen como curso de extensión y cuando se han consolidado, algunas universidades deciden incorporarlas al currículo.

5. Los servicios ofrecidos en el NAF

El portafolio de servicios que ofrece cada NAF se suele determinar mediante la elección, por parte de la universidad, de un conjunto de servicios entre el catálogo previamente configurado por la administración tributaria. Los servicios ofrecidos, obviamente, se corresponden con los contenidos de la capacitación previamente impartida a los estudiantes. El portafolio no es estático: una práctica habitual que las universidades consiste en iniciar el NAF con una oferta reducida de servicios para, progresivamente, incorporar otros, a medida que afianzan el NAF y detectan las principales demandas de la población atendida.

La atención contable y fiscal de los NAF se distingue de la atención que suelen prestar los servicios de atención al contribuyente de las administraciones tributarias por: 1) cubrir solamente el subconjunto de trámites propios de los contribuyentes de baja renta, que suelen ser técnicamente poco complejos; 2) ofrecer un asesoramiento tranquilo, que va más allá de la resolución de dudas puntuales, y que dedica el tiempo necesario para que el ciudadano comprenda qué obligaciones y derechos fiscales tiene, el porqué de estas obligaciones y derechos y la manera cómo puede darles cumplimiento, y 3) un énfasis en el aprendizaje y uso de las aplicaciones en línea de la administración tributaria, lo que incluye que el usuario pueda finalizar su consulta en el NAF con el trámite ya cumplimentado, y que a la vez pueda aprender a realizar el trámite de forma autónoma para la siguiente ocasión en que necesite hacerlo.

Los servicios más usados de los NAF, de forma transversal en todos los países, son la orientación general en el uso de los servicios en línea de las administraciones tributarias, el acompañamiento y la orientación en los trámites de formalización e inicio de actividades económicas, la orientación en los trámites de facturación, y el asesoramiento para el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido o impuesto sobre el consumo.

Igualmente, diversos países han visto en el NAF un instrumento útil para la formalización de micro emprendedores y pequeñas actividades económicas, en el marco de las estrategias de formalización que las administraciones tributarias están promoviendo, y que incluyen la simplificación de los tributos y la oferta de condiciones

especiales para la contribución a la seguridad social (como, por ejemplo, el programa Crezcamos Juntos en México, o las fórmulas de monotributo en Argentina y Brasil). En este sentido, la mayor proximidad física del NAF, la conveniencia de los horarios, el hecho de que los estudiantes no cohíban tanto a los ciudadanos como los funcionarios de la administración tributaria, así como su mayor capacidad para explicar y traducir a un lenguaje inteligible los incentivos y ventajas de la formalización, hacen del NAF un instrumento idóneo para la promoción de la formalización. En algunos países, además, el asesoramiento en materia fiscal se complementa con otros servicios de tipo contable, legal, o de marketing, en el marco de una oferta de apoyo integral al micro emprendedor.

Finalmente, cabe destacar que una preocupación compartida por las administraciones tributarias de los distintos países es el control de la calidad del asesoramiento prestado por los NAF, dado que se atiende a población vulnerable con escasos conocimientos tributarios. Por este motivo, todos los países, además de capacitar a los alumnos y, generalmente, exigirles la superación de un examen, cuentan con sistemas o protocolos mediante los cuales los estudiantes pueden consultar dudas técnicas con sus docentes o con personal especializado de la administración tributaria cuando no están seguros sobre cómo resolver una determinada demanda de atención.

5.1. El catálogo de servicios por países

La tabla 5.1 muestra los catálogos de servicios que actualmente ofrecen los diversos países incluidos en este estudio, sobre la base de los cuales cada NAF diseña su oferta.

Tabla 5.1. Catálogo de servicios ofrecidos en el NAF por países

País	Catálogo
Argentina	• Inscripción al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) • SIRADIG (Sistema de Registro y Actualización de Deducciones del Impuesto a las Ganancias) • Trámites relacionados con los empleados de casas particulares
Bolivia	• Asesoramiento tributario gratuito • Llenado y envío de formularios (principalmente IVA, Impuesto a las transacciones y Régimen Complementario al IVA) • Acceso a la Oficin@ Virtual para conocer si las Declaraciones Juradas fueron enviadas de manera correcta y oportuna y conocer si se tienen deudas con la Administración Tributaria • Pre – inscripción y actualización de datos en el Padrón Nacional de Contribuyentes

Tabla 5.1. Catálogo de servicios ofrecidos en el NAF por países (cont.)

País	Catálogo
Brasil	• Obtención de cita en línea en la RFB • Consulta de la situación fiscal • Emisión e información sobre certificados negativos de deuda • Inscripción en el Registro de Personas Físicas (CPF) y regularización de CPF suspendido • Obtención del certificado digital • Tramitación del domicilio tributario electrónico • Inscripción sobre el Catastro de Inmuebles Rurales (CAFIR) • Asistencia en el eSocial del empleador domestico • Contribución previsional de Productores Rurales Persona Física, Asegurado Especial, Contribuyente Individual y obras de personas físicas • Declaración de Ajuste Anual del IRPF • Elaboración de una solicitud de exención de IRPF para personas con dolencias graves • Elaboración de solicitudes de exención de IPI (Impuesto sobre productos industrializados) / IOF (Impuesto sobre operaciones financieras) en la compra de vehículos por personas con discapacidad física, mental o visual • Presentación de solicitudes de devolución de pagos indebidos y/o en exceso (Per/Dcomp) • Información sobre el ITR (Impuesto sobre la propiedad territorial rural) • Certificados Negativos de Deuda de Personas Jurídicas • Inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ) • Inscripción e información general del régimen de Micro emprendedor Individual • Inscripción e información general del régimen de pequeñas empresas que optan por el sistema simple nacional • Asistencia al cumplimiento de las obligaciones tributarias accesorias para las asociaciones y demás entidades no lucrativas • Habilitación en los sistemas RADAR y Siscomex • Información sobre normativa de importación y exportación a través de correos • Información sobre las normativas de equipaje
Colombia	• Orientación sobre el uso de los servicios en línea del Portal DIAN • Acompañamiento y orientación en trámites de Inscripción, actualización y cancelación del Registro Único Tributario • Orientación en actividades económicas y responsabilidades • Acompañamiento y orientación en el diligenciamiento de declaraciones renta de personas naturales • Orientación tributaria para sucesiones ilíquidas • Orientación básica sobre el trámite de devoluciones y compensaciones • Orientación básica sobre el trámite de facturación • Información general básica sobre trámites y servicios tributarios, aduaneros y cambiarios TAC • Orientación en responsabilidades sobre el impuesto al consumo

Tabla 5.1. Catálogo de servicios ofrecidos en el NAF por países (cont.)

País	Catálogo
Costa Rica	• Inscripciones como contribuyentes • Asesoría en llenado de declaraciones auto liquidativas del Impuesto General sobre las Ventas, Impuesto sobre la Renta • Asesoría para llenar formularios de pagos de multas y sanciones • Asesoría en los formularios de declaraciones informativas • Atención de consultas para inicio de una empresa: cuáles son los pasos y requisitos • Atención de consultas sobre retenciones de impuestos • Atención sobre deberes y derechos de los contribuyentes • Atención de consultas sobre factura electrónica • Asesoría para llevar una contabilidad simple de servicios profesionales y de Régimen Simplificado • Apoyo contable básico
Chile	• Implementación de facturas electrónicas • Formalización e inicio de actividades • Timbraje de documentos electrónicos • Llenado de Libros de Compra y venta • Declaraciones de IVA • Actualizaciones y llenado de Formularios • Factura electrónica
Ecuador	• Declaración de impuestos • Anexos • Actualización, suspensión y reimpresión del RUC para personas naturales • Certificado de no inscripción de RUC para personas naturales • Certificado de cumplimiento tributario • Registro de cuenta bancaria para débitos bancarios • Recuperación de claves • Consulta de estado tributario, deudas y validez de documentos • Baja de documentos autorizados • Autorización temporal de comprobantes • Renovación de autorización de máquinas registradoras y taxímetros • Validación de certificados automáticos • Exoneraciones de impuestos a la contaminación vehicular y a la propiedad de vehículos motorizados para las personas de la tercera edad, organismos internacionales, personas con discapacidad • Información de Devoluciones de Impuestos • Datos Fiscales • Historial de RUC • Consulta de valor de matrícula del vehículo • Información tributaria general • Información contable

Tabla 5.1. Catálogo de servicios ofrecidos en el NAF por países (cont.)

País	Catálogo
México	• Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) • Generación, actualización y recuperación de contraseña, actualización de actividades económicas y cambio de domicilio fiscal • Cierre de establecimientos, sucursales, locales, puestos fijos o semifijos. • Reanudación y suspensión de actividades • Reimpresión de cédula de identificación fiscal • Asesoría para la preparación, llenado y presentación de la Declaración Anual de Personas Físicas • Mis Cuentas (factura fácil, contabilidad, registro de ingresos y gastos, presentación de la declaración bimestral)
Perú	• Uso de la Clave Sol y operaciones básicas en línea (modificación de datos, adición de tributos, bajas de comprobantes de pagos, consulta de declaraciones juradas, consulta de detracciones, valores pendientes, expedientes coactivos, estado de devoluciones y fraccionamiento) • Programa de Declaración Telemática (PDT): Declaración del Impuesto a la Renta, planillas, retenciones, declaraciones juradas informativas, etc.) • Obtención del RUC • Información sobre regímenes tributarios (especialmente el MYPE para el micro emprendedor y pequeña empresa) • Multas y sanciones

La Buena Práctica 14, a continuación, ilustra cómo, más allá de configurar el catálogo de oferta genérico, los gestores del programa NAF, a nivel nacional, pueden intentar modular el énfasis de los NAF en uno u otro tipo de servicio o tipo de usuario a través de estrategias nacionales.

Buena Práctica 14. Las estrategias nacionales en Brasil

En Brasil, la RFB cuenta con un amplio abanico de servicios que cada NAF pueden incorporar a su catálogo de oferta, según sus propias prioridades y necesidades de los usuarios. Esta flexibilidad en la oferta es posible gracias al sistema de capacitación virtual por módulos, de tal manera que cada universidad puede componer una capacitación a medida, según la oferta de servicios que prevea ofrecer.

Para manejar la oferta ante el alto grado de autonomía con el que cuentan las universidades, la RFB traza e impulsa “estrategias nacionales”, mediante las cuales anima a los NAF a que voluntariamente ofrezcan algunos servicios y/o intensifiquen la comunicación y la oferta de un servicio específico durante periodos de alta demanda. Estas estrategias se han producido para el periodo de la declaración de la renta de las personas físicas o el periodo de la declaración de los inmuebles rústicos.

Una vez el asesoramiento en el impuesto a las personas físicas se ha consolidado, la RFB está abriendo nuevas líneas estratégicas. Una de ellas es “la semana del micro emprendedor” en la que los NAF participantes se publicitan y extienden el horario para

ofrecer a los micro emprendedores asesoría en trámites como la inscripción, el aplazamiento de deudas, o las declaraciones accesorias tributarias. Con ello, se pretende que la atención a los micro emprendedores sea una de las marcas de referencia de los NAF.

Otra línea estratégica es el acompañamiento a los contribuyentes después de la declaración, ya que se había detectado una necesidad de información sobre cómo pagar las deudas, pedir aplazamientos, reclamar devoluciones, o cómo actuar cuando la RFB detecta información incorrecta y rechaza la declaración, para que los contribuyentes comprendan si se les ha impuesto una multa o cuál es el motivo por el que la declaración no fue aprobada.

Finalmente, la RFB está pensando en incorporar una nueva línea en contabilidad para entidades sin ánimo de lucro, ya que existen pocos contadores especializados en contabilidad y tributación del tercer sector, y la demanda elevada, ya que el gobierno condiciona algunas subvenciones a que las entidades estén formalizadas y presenten sus cuentas.

En determinados países, algunos NAF se distinguen por ofrecer a sus usuarios un portafolio de servicios integral, que abarca formas de asesoramiento más allá de los aspectos tributarios y contables, por ejemplo, en el ámbito jurídico o del marketing. Este enfoque integral puede estar influido por la demanda, cuando desde el NAF se identifican estas necesidades o solicitudes de apoyo adicionales entre los usuarios, o por la oferta, en las ocasiones en que las universidades consideran conveniente ofrecer la oportunidad de realizar unas prácticas parecidas al NAF a los estudiantes de otras carreras. En ocasiones, los servicios de asesoramiento en otras materias preceden al NAF, y es el asesoramiento contable y fiscal el que se incorpora al servicio preexistente.

En **México**, por ejemplo, se está planteando la oportunidad de ensayar servicios de acompañamiento integral en el marco del programa Crezcamos Juntos -Afiliate. Este programa es una iniciativa del gobierno de México, lanzada en septiembre de 2014, para dar a conocer los beneficios de formalizarse a las personas que trabajan en la informalidad. El proceso se inicia en la inscripción al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que es un modelo tributario diseñado para las personas físicas de bajos ingresos, a fin de que puedan incorporarse de una manera paulatina y sin un exceso de carga fiscal y administrativa. La participación en el programa implica beneficios tales como:

- Reducción en el pago de impuestos en los primeros años.
- Apoyos económicos para crecer un negocio con acceso a instituciones gubernamentales de crédito.
- Seguro de vida.
- Salud y seguridad social.
- Crédito para la vivienda y para el consumo.

Los NAF que ya operaban en México fueron incluidos como punto de atención para esta iniciativa, junto con el resto de las oficinas de atención del SAT, y los alumnos recibieron la capacitación y el paquete de información del programa para difundir y promover la formalidad como un estilo de vida. Con esta estrategia, los NAF no sólo ofrecían asesoría a los contribuyentes activos, sino que trataban de extender el padrón de contribuyentes, mediante el acompañamiento durante el proceso de inscripción de personas que inician su actividad de manera formal, a quienes ayudan a abordar sus obligaciones fiscales.



NAF de la Universidad Autónoma de Tamaulipas en México.

Con el desarrollo del cesto de servicios integral, que trasciende la formalización y el asesoramiento tributario y abarca servicios como el asesoramiento en el acceso a crédito o la formalización del contrato a trabajadores, también contribuirán a hacer viables estos negocios formales. Sin embargo, en el momento de redacción de este documento, el cesto de servicios vinculado al NAF se encuentra todavía en fase de diseño, por lo que aún no se conocen detalles de su concreción e implementación.

5.2. La inclusión del asesoramiento en materia aduanera en el NAF

Perú y Brasil han incorporado el asesoramiento en temas aduaneros a los NAF, mientras que Argentina y Colombia tienen previsto hacerlo próximamente. A diferencia del asesoramiento en materia tributaria, este tipo de asesoramiento es pertinente solamente en

localidades en las que existen servicios aduaneros, ya sea porque disponen de puertos o aeropuertos internacionales, zonas francas o pasos fronterizos. Dada su especificidad, requieren una extensión o adaptación de la capacitación respecto a la que reciben el resto de alumnos. En ocasiones, los NAF aduaneros se dirigen a un perfil de universidad y participante diferenciado: los alumnos de comercio exterior o internacional; y pueden requerir la participación de una nueva contraparte dentro de la estructura de la administración tributaria: las direcciones aduaneras. Igualmente, los NAF resultantes pueden prestar únicamente asesoramiento aduanero, o combinarlo con los servicios generales de asesoramiento contable y fiscal.

En **Perú**, las demandas sobre temas aduaneros son, por ahora, menos frecuentes que las tributarias. Generalmente, tratan sobre aspectos muy generales de los servicios aduaneros, los requisitos para la importación, o los procedimientos “Exporta Fácil” e “Importa Fácil”, diseñados para que el micro y el pequeño empresario, que precisa acceder a mercados internacionales, puedan realizar los trámites de forma simplificada y por Internet. Recientemente, la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera ha iniciado contactos con la Asociación de Emprendedores del Perú para brindarles este tipo de asesoramiento mediante los NAF. En **Brasil**, la inclusión de temas tributarios se enmarca en el sistema flexible y modular que rige la red NAF. Entre los módulos formativos disponibles en CuboZ existen algunos dedicados a los temas aduaneros, que las universidades ubicadas en zonas con actividad aduanera pueden escoger prestar. Finalmente, en **Colombia**, tras dos años dedicados a la consolidación del área tributaria de los NAF, se prevé que en 2018 se implemente el servicio de asesoramiento aduanero en las zonas donde existan Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas o Direcciones Seccionales de Aduanas. En el momento de redactar este documento, se estaban diseñando los temarios específicos para cada tema (aduanero y cambiario), por lo que todavía no se ha iniciado la prestación de servicios.

5.3. La oferta de servicios y el riesgo de competencia desleal

En el diseño del catálogo de servicios por parte de las administraciones tributarias, se suele tener presente la conveniencia de que el NAF no constituya una forma de competencia desleal a los contadores profesionales. Para prevenir posibles conflictos, en algunos países se invita a la profesión (a través de los colegios o asociaciones profesionales de contadores) a involucrarse en el NAF desde el mismo momento de creación, generalmente mediante una reunión preliminar y/o la invitación al acto formal de presentación del NAF. La estrategia para el acercamiento a la profesión suele consistir en enfatizar la naturaleza de servicio social del NAF (que ofrece servicios que en el mercado no se ofrecen o son de muy bajo precio, y a que se dirige a población de muy bajo nivel adquisitivo), el potencial del NAF para mejorar la formación del futuro profesional contador, y ofrecer el NAF como una oportunidad para que el colegio o asociación profesional se promocioe ante el alumnado que el día de mañana puede devenir un nuevo colegiado.

La relación resulta más fácil en países como **Brasil** en los que, efectivamente, el tipo de servicio y la población objetivo del NAF no coliden con los de los profesionales. En Brasil, además, los contadores están obligados a atender gratuitamente a micro emprendedores, por lo que no solo no tienen intereses en conflicto, sino que los NAF absorben parte de este trabajo; por ello, las asociaciones de contadores suelen prestar apoyo para la elaboración de materiales y banners del NAF. En **Colombia** se suele realizar un trabajo de sensibilización previo, ya que han existido algunas fricciones motivadas por el hecho que el uso de los programas para el pago de tributos es complicado y una parte importante del mercado de los asesores consiste en cumplimentar las declaraciones. Finalmente, en **Argentina**, donde el asesoramiento para la declaración de la renta es un negocio relevante, aún no se ha realizado el contacto con la profesión, ya que el nivel de desarrollo de los NAF es aún incipiente, a la par que no existen canales preestablecidos de relación de la AFIP con los contadores.

5.4. La resolución de dudas y el control de calidad del servicio

Una función relevante en la prestación del servicio es la resolución de las dudas que puedan sobrevenir al alumno en el momento de atender a los usuarios. Generalmente, estas dudas acaecen en los primeros días de prestación de servicio del alumno, cuando todavía carece de experiencia, y/o cuando algún usuario requiere atención para resolver una situación poco habitual.

Resolver las dudas del alumno en el momento en el que está prestando servicio es relevante tanto para la formación del alumno, que necesita consolidar algunos conocimientos, cómo para garantizar la calidad del servicio. Esta inquietud existe en todos los países, en tanto que el NAF combina alumnos en prácticas y, por tanto, en riesgo de equivocarse, con usuarios vulnerables, generalmente con pocos conocimientos tributarios, que podrían sufrir consecuencias negativas en el caso de un asesoramiento equivocado. Esta preocupación se acentúa en tanto que las administraciones tributarias están vinculadas, aunque solo sea simbólicamente, al programa NAF.

Generalmente, los países cubren esta necesidad con una doble instancia de resolución de dudas: en un primer nivel, el coordinador NAF de la universidad, que suele ser un docente especialista en tributación, resuelve las dudas más habituales y sencillas de forma instantánea. El coordinador no suele estar presente permanentemente en el NAF, pero sí se debe comprometer a estar accesible telefónicamente, o por medio de aplicaciones como WhatsApp. Cuando la complejidad o excepcionalidad de la duda lo requiera, el coordinador o los mismos alumnos pueden dirigirse a técnicos especializados de la administración tributaria, quienes suelen tener el deber de responder en un margen de unos pocos días, lo que requiere contactar posteriormente por teléfono al usuario o concertar una segunda cita para darle la respuesta. Habitualmente, este segundo paso suele estar formalizado en un protocolo, por ejemplo, solamente el coordinador puede

ponerse en contacto con la contraparte de la administración tributaria, o se debe llamar al “Call Center” general de atención al contribuyente y mencionar un código de acceso preferente. Sin embargo, ocurre también que algunos técnicos de la administración tributaria facilitan su teléfono a los alumnos en el momento de capacitarlos, y éstos pueden contactarlos directamente cada vez que tengan una duda. Finalmente, algunos alumnos refieren un nivel preliminar de evacuación de dudas, consistente en la consulta entre iguales, ya sea preguntando a los otros estudiantes presentes en el NAF o mediante grupos de WhatsApp creados por los alumnos de una misma cohorte del NAF.

Los procedimientos para la resolución de dudas no son el único mecanismo mediante el cual las administraciones tributarias previenen el riesgo de errores. La propia elección de los servicios que ofrecen los NAF, generalmente de baja complejidad, limita la probabilidad de errores. Por otra parte, algunas administraciones tributarias establecen en los convenios la responsabilidad de la universidad para garantizar que los alumnos estén previamente capacitados y adecuadamente atendidos durante el servicio en el NAF. A su vez, las universidades, a iniciativa propia o por indicación de la administración tributaria, suelen requerir al usuario que firme una declaración de responsabilidad personal y confirme que todas las informaciones que provee al estudiante son verdaderas.

En **Bolivia**, Marcela Orellana explica que lo más habitual es que los alumnos se comuniquen vía WhatsApp con los encargados del servicio al contribuyente de la gerencia del SIN de referencia, ya que “tienen una relación muy directa, porque son los mismos formadores que han tenido, así que estas dudas ya no nos llegan a La Paz”. Una estudiante explica que se suele tratar de “casos atípicos, que los ves una o dos veces, no más”, o bien “al inicio, antes de adquirir más conocimiento, experiencia y confianza”. Otro estudiante del NAF de Potosí, explica que su delegación tributaria les “dedica un tutor por día, que nos ayuda a salir de dudas, y si no están presentes físicamente, podemos resolverlas con un grupo de WhatsApp, y nos responden de forma rápida”. En este NAF, “la consigna es que el contribuyente nunca se puede ir con dudas, porque nuestra misión es aclararle para que se vaya con el conocimiento”. Si es necesario, dado que la oficina de atención al contribuyente está cerca, el mismo alumno que no ha podido resolver la situación acompaña al contribuyente a la oficina para poder aclarar las dudas conjuntamente. En Bolivia, además, la preocupación por la calidad de la información y asesoramiento prestado llevó a los responsables del programa a realizar evaluaciones por sorpresa a los alumnos, con preguntas básicas y breves para comprobar que los alumnos conocen y no han olvidado aspectos básicos. Orellana explica que “se hacían más o menos semanalmente, y era beneficioso, porque ayudaba a crear el hábito de leer normativa y actualizarse”. Sin embargo, con el crecimiento de la red de NAFs, esta práctica dejó de hacerse, ya que constituía una carga excesiva.

En **México**, algunos alumnos indican que el principal mecanismo de resolución de dudas es interno: “a mí me pasó varias veces que me atoraba con algún procedimiento

aquí en el NAF, y tenemos una maestra que nos ayuda con pequeñas dudas para hacer más eficiente el proceso”. Sin embargo, cuando las dudas son más complejas, no siempre existe un mecanismo de resolución de dudas eficaz: “ayudaría tener una línea de ayuda más directa con el SAT para cuando tienes una duda, no tener que llamar a la línea para el público en general y ver que estas en la posición 27 esperando turno”. Otros creen que “estaría muy padre tener una persona del SAT encargada de nosotros para hacerle consultas. Aquí solo tenemos a los compañeros, la página del SAT, el chat...”. En este sentido, México está preparando un servicio de “teléfono rojo” para poder evacuar inmediatamente consultas del NAF en la nueva etapa del programa.

En **Ecuador**, el protocolo establece que, si la consulta no puede ser resuelta por el estudiante, éste solicitará apoyo al docente que se encuentre en horario de atención o al coordinador NAF y, si no puede ser solventada en estas instancias, el coordinador NAF la remitirá mediante correo electrónico al servidor delegado del SRI, que deberá tramitar la respuesta en un máximo de 48 horas.

En **Perú**, la universidad se compromete a que “esté un docente supervisando, no necesariamente presente, pero sí accesible, para no generar un costo permanente para la universidad que sería más complicado asumir”. Cuando la duda debe elevarse a SUNAT, el protocolo y plazos máximos de respuesta son los mismos que en Ecuador.

En **Argentina**, donde el programa se encuentra en una fase preliminar, las funcionarias de AFIP que coordinan el programa están “rondando por el NAF la primera semana de funcionamiento”, y el resto del tiempo facilitan un teléfono de contacto para crear un grupo de WhatsApp, por si aparece cualquier duda. Los alumnos de la Universidad del Chaco Austral destacan que las dudas son poco frecuentes “porque la publicidad explica bien los temas sobre los que estamos dando asesoramiento”. Cuando surge un tema que no saben resolver “les pedimos a los usuarios que vengan luego, que nos den un poco de tiempo para buscar la información, pero también a veces les decimos que se acerquen a la AFIP, porque lo que ocurre es que nos están pidiendo un tipo de asesoramiento que no corresponde al NAF”.

En **Brasil** la resolución de dudas se resuelve a través de la misma plataforma Cuboz en la que se ofrece la formación virtual. Ana Paula Sacchi explica que es el docente coordinador del NAF quien resuelve la mayoría de dudas de los alumnos, por lo que solamente algunos casos se elevan a la RFB. “Cuando aparecen preguntas y dudas sobrevenidas en la prestación del servicio, los alumnos las registran en la plataforma para que el funcionario se las aclare. Si el funcionario está en línea diariamente, la resolución es rápida, y no se pierde tiempo”. En algunos casos, los funcionarios tienen una relación de confianza con los miembros del NAF, y todos los profesores y alumnos del NAF tienen su celular y le pueden llamar en cualquier momento para aclarar dudas, pero “hay otros que no tienen una relación tan directa, y prefieren limitarse a la

plataforma virtual". Sacchi destaca que el protocolo de resolución de dudas requiere gestión y atención diaria, porque "nuestros servidores no siempre acceden diariamente a la plataforma para comprobar si hay dudas y resolverlas". Antes, era ella misma quien respondía todas las dudas que quedaban pendientes de respuesta, pero ahora ya no lo hace más: "ahora lo reviso cada día, miro las dudas que no tienen respuesta, detecto de qué NAF es la duda, y llamo al responsable NAF de aquella jurisdicción para pedirle que responda: de esta forma conseguimos que los responsables estén un poco más atentos a lo que ocurre en la plataforma, ya que diariamente alumnos o profesores pueden introducir preguntas o comentarios". De todas maneras, destaca Sacchi, "el nivel de participación de los funcionarios en la plataforma es muy variable, y hay muchos que espontáneamente ya llevan un seguimiento diario; otros que a medida que se les va pidiendo, van conociendo mejor la plataforma y van tomando el hábito de revisarla diariamente, y otros que les cuesta más, a veces porque les faltan habilidades para manejarse en una plataforma en línea". En cualquier caso, "se requiere tiempo y un esfuerzo de seguimiento para que la resolución de dudas en la plataforma sea autónoma y descentralizada".



NAF de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador.

Chile, por último, destaca por ser el único país en el que la supervisión presencial de un docente es obligatoria: "los docentes van a la capacitación, y nosotros ponemos el requisito que los alumnos no pueden estar solos y que siempre debe haber un

docente físicamente con los alumnos. El NAF no funciona si no hay un docente a cargo de todo el proceso y valida las actuaciones de los alumnos, porque si bien los alumnos están capacitados, siempre habrá situaciones que no podrán resolver”, explica Jorge Guzmán del SII. Lo que se quiere evitar es “que puedan dar información errónea a los contribuyentes, considerando además que son contribuyentes de baja renta, que no entienden sobre temas tributarios”.

5.5. La duración del servicio

Una de las características en las que hay mayor variabilidad entre países es la duración del servicio de un mismo alumno en el NAF. En **Colombia**, el servicio dura uno o dos semestres según la universidad, y el NAF suele cerrar en los recesos entre semestres, por lo que están operativos unos 7 meses al año. En **Perú**, el lineamiento establece que el servicio no debe ser menor a 10 horas semanales en horarios regulares, pero no especifica la duración. En la práctica, los alumnos están un promedio de 6 meses, aunque algunos lo alargan hasta un curso entero.

Tampoco en **Brasil** existe una regla establecida por la RFB, por lo que hay universidades en el que el programa dura dos semestres (uno dedicado a la capacitación y otro a prestar servicio); otras dedican tres meses a la capacitación y luego inician el servicio; y en otras se capacita sobre un tema e, inmediatamente, se empieza a prestar servicio sobre ese asunto mientras se capacita sobre el siguiente. Algunos NAF planifican las rotaciones entre cohortes de alumnos para cambiar solo la mitad, de manera que los nuevos alumnos compartan turno con otros más veteranos que les puedan ayudar en los primeros días de servicio.

En **Bolivia** está establecida una carga horaria mínima de 120 horas, que generalmente se distribuye a lo largo de 3 meses. Sin embargo, es habitual pedir a los alumnos que extiendan el servicio hasta los 6 meses, ya que, en tres meses, según Marcela Orellana, “es casi imposible hacer promoción, llegar a posicionar el espacio, y atender a los clientes”.

En otros países el servicio es mucho más breve. En **Chile** los NAF están abiertos solamente en los meses de noviembre y diciembre, funcionando entre 4 y 6 horas semanales, generalmente por las tardes y los sábados, por lo que un alumno puede prestar servicio entre 16 y 24 horas en total. En **Argentina**, por el momento, el servicio se suele alargar entre 2 y 3 semanas, en turnos de 2 horas diarios.

En México, el nuevo esquema operativo prevé que el servicio se extienda 21 semanas, que añadidas a las 3 de capacitación, constituirán un ciclo de 6 meses. El alumno dedicará 10 semanas a prestar servicio en el NAF, 1 a la difusión y promoción del NAF, 8 al servicio de acompañamiento, y la última a reportar resultados, realizar un examen de

evaluación final y pasar el testigo a la nueva promoción de estudiantes NAF. Durante estos seis meses se prevé una dedicación de 4 horas diarias, lo que suma un total de 480 de servicio, incluyendo la capacitación.

5.6. La continuidad y estabilidad del servicio

La duración del periodo de servicio de los alumnos, combinada con la capacidad de las administraciones tributarias y las propias universidades para ir generando nuevas promociones de alumnos NAF, así como las pausas propias de la actividad lectiva universitaria en periodos de exámenes y vacacionales, determinan la capacidad del núcleo para ofrecer un servicio continuado. La estabilidad del servicio está estrechamente relacionada con la capacidad del NAF para atraer y fidelizar usuarios: si las discontinuidades en el servicio son largas e irregulares, el NAF tiene que empezar de cero a cada nueva cohorte de alumnos, puesto que los usuarios han perdido el hábito de acercarse al NAF a resolver sus dudas. El efecto de la discontinuidad en el servicio se modera si el calendario es regular y el periodo de abertura, aunque sea breve, coincide con las puntas de actividad tributaria de los ciudadanos.

Mantener los NAF abiertos con cierta estabilidad y continuidad es un reto para las universidades y las administraciones tributarias. En **Bolivia**, Marcela Orellana admite que “estar capacitando cada tres meses es bien complicado”, por lo que la estabilidad de los NAF es variable: “algunos deciden extender y atienden en diciembre y enero; otros cierran porque no hay clases, otros tienen una pausa entre que se van unos y entran los siguientes... lo normal es que se hagan 2 o 3 capacitaciones por año y conseguir que el NAF funcione entre 6 y 9 meses”. La discontinuidad genera problemas en la capacidad del NAF para atender ciudadanos: “el NAF de la UPEA es bastante estable, pero ahora mismo está cerrado porque los chicos que van a empezar están en trabajo de campo, y estas pausas les pueden hacer perder algunos clientes que ya tenían, y los tendrán que recuperar”. Otros NAF “empiezan de cero cada vez, y tienen que volver a promocionar y dar a conocer el NAF para conseguir que la gente se acerque”. También en **Chile** la capacidad de la administración tributaria para capacitar de forma presencial a los alumnos constituye el principal cuello de botella por el que los NAF no pueden mantener su actividad de forma continuada: “el NAF funciona solamente en noviembre y diciembre porque al cerrarse el año son dos meses en los que hay demanda de asesoramiento, pero también porque es lo que se ha podido hacer (...) sería interesante abrir también en el segundo semestre del curso, cuando es la campaña de renta en Chile, pero es costoso contar con los fiscalizadores para capacitar en los meses de renta, sobre todo, contando que ellos tienen otras conferencias, seminarios, en instituciones superiores o colegios de contadores, de manera que el NAF no es el único programa que demanda su tiempo”. En **Perú**, el periodo de abertura queda a criterio de la universidad, y es por tanto variable, aunque hasta la fecha lo más habitual ha sido que se mantuvieran activos todo

el año excepto en los periodos vacacionales de la universidad. Finalmente, en **México**, el nuevo esquema operativo prevé reformular los NAF para crear “espacios de atención *permanente* en las instituciones educativas”.

5.7. Los dilemas morales en la provisión del servicio

Los alumnos que han de participar en un NAF reciben formación técnica que les capacita para resolver dudas tributarias, tanto sobre las obligaciones fiscales como sobre los procedimientos para darles cumplimiento. Sin embargo, el comportamiento fiscal de los ciudadanos no se rige solamente por la información de la que disponen, sino también por la ponderación de riesgos y beneficios, así como por la motivación intrínseca a pagar impuestos, a la que, en el capítulo anterior, nos hemos referido como “moral fiscal”. ¿Qué tipo de conflictos o dilemas morales encuentran los alumnos mientras prestan el servicio en el NAF? ¿Qué recursos tienen para afrontar estas situaciones?

En **Ecuador**, los alumnos del NAF de la Universidad Central de Ecuador explican que las situaciones en las que los usuarios solicitan asistencia para evadir son relativamente habituales. Para los alumnos, el principal reto es explicar el porqué de las obligaciones fiscales, evitar la percepción de arbitrariedad en la tributación que tienen algunos ciudadanos, así como tratar de evitar situaciones conflictivas:

“Algunos vienen con la excusa que no saben, pero lo que quieren es que tú les ayudes a pagar menos, o que les des la fórmula secreta para no pagar. Cosas que, por lo general, no están bien. Así que lo primero es explicarle por qué tiene que pagar ese impuesto, qué beneficios tiene si lo hace, y si legalmente se le puede bajar, se le dice”

“Una señora vino que hacía seis años que se había sacado el documento del IVA, pero desde que lo sacó hasta la fecha no había pagado nada. En el SRI le dijeron que había de pagar 300 dólares y vino enojada y hecha un mar de lágrimas: ‘yo no conocía, por favor ayúdenme, es que no puedo pagar tanto porque soy pobre’. Te quieren convencer para que les ayudes a evadir. Es allí donde tienes que recordar dónde estás, centrarte y darle una solución. No pudimos ayudarla porque había que pagar ese monto, y la señora se enojó bastante, e incluso le fue a insultar al profesor que estaba apoyándonos en ese momento, pero nos sentimos bien porque no hicimos nada indebido. Allí usas la ética: la solución no es siempre la que ellos quieren sino la correcta y en base a la ley”

“A mí una persona me dijo que tenía multas porque se lo habían comunicado por email, abrimos y vi que no había declarado el IVA por 17 meses. Eran 510 dólares de multa. —Lo que podemos hacer—, le dije, —es ir pagando poco a poco esta deuda para que no tenga que pagar de golpe todo este dinero—. Ella dijo —No, es que me dijeron que usted puede hacer declaraciones en cero—, y le dije: —Claro que las puedo hacer en cero, para personas que no

tienen actividad y declaran a tiempo— y me dijo —Si quiere, le pago— y le respondí —Mi señora, mire el cartel que dice que todo servicio del NAF es gratuito, yo no puedo recibir ninguna paga—, y me dijo —Ah, bueno, pero hacemos un trato afuera—. —No— le dije, —Ud. tiene que declarar—Y la señora se enojó y me dijo: —Pues iré a otro sitio a que me hagan la declaración en cero—. —Pues bueno, señora, vaya, pero recuerde que se puede meter en problemas tributarios—. Y así se fue”.

“Lo peor es que mucha gente que te pide este tipo de cosas es gente que tiene los conocimientos, pero se empeñan en hacer mal las cosas y quiere tu ayuda para hacerlas. Había un señor que vino y nos dijo, —Mire, tengo que hacer esta declaración y me dijeron que Uds. la hacen por Internet—. Lo revisamos y había unos 15 años sin declarar. Y lo mismo que al compañero: —es que ustedes sí que pueden hacerlo, por favor, y les invito a un cafecito—. Hay que tener mucha prudencia y explicarle el proceso bien, porque el cafecito es la cultura que muchos tienen aquí, y hay que fomentar que cumplan con su obligación y comprendan cuál es su responsabilidad”.



Estudiantes de la Universidad Andina del Cusco realizan sesiones informativas a la comunidad.

Por el contrario, en **México y Argentina**, los alumnos refieren que los usuarios pueden llegar a expresar contrariedad por el hecho de tener que pagar impuestos, lo que atribuyen al clima de confianza que se suele generar entre los ciudadanos y los alumnos del NAF. Sin embargo, no describen situaciones en los que un ciudadano llegue a ponderar abiertamente la opción de evadir impuestos o pida asesoramiento para hacerlo.

“El hecho de que el NAF esté dentro de la universidad no se presta mucho para que llegues a este tipo de conversaciones. Como mucho, el contribuyente te puede llegar a pedir — ¿Qué hago?, ¿Qué me recomiendas? — y dices, —Haz lo correcto—, pero no va más allá, porque los clientes normalmente son gente mismo de aquí, profesores o alumnos, o personal que trabaja en la universidad, como los guardas. Son normalmente asalariados, tampoco hay mucho margen.”

“Recuerdo que una vez se presentó un señor a preguntar algo muy raro acerca de un carro que iba a vender, que su contador le dio una estrategia, pero al señor no le sonó muy correcto y vino a preguntar qué opinábamos, y nosotros cómo somos alumnos todavía no tenemos esa malicia, ese colmillo de calle, y simplemente lo escuchamos raro y le dijimos ‘creo que no va por ahí, nos suena raro’. Pero lo que quiero destacar es que el señor tuvo la confianza de venir a preguntarnos a nosotros que estamos relacionados con el SAT, pero no somos el SAT, porque él no podría ir al SAT a decir —Oye, ¿qué hago? fíjate que puedo hacer esto o esto otro—. Nosotros estamos en el medio, así que le pudimos decir: — ‘Háblelo con su contador, que él es el profesional, pero a nosotros no nos suena bien.”

“Bueno, lo que ocurre es que la gente emite opiniones, que por ahí a la gente de la AFIP no se las emitirían. Comentarios como si estuvieran entre amigos: —Ay, pero esto sale muy caro— —Siempre pago y no sé para qué—, —el Estado siempre me quiere robar—. Son comentarios un poco al margen, que nosotros intentamos responder hablando sobre los beneficios de pagar impuestos... pero no es que la consulta sea sobre si mejor pago o evado”.

De forma general, los alumnos que han participado en los grupos de discusión explican que la ética con la que actúan en el NAF es mayormente intrínseca, y que la capacitación previa al servicio en el NAF les ayuda a cuestionar ciertos estereotipos negativos respecto a la administración tributaria, lo que realizan mayormente argumentado la teoría del contrato fiscal, por el que los ciudadanos reciben bienes y servicios por los recursos que aportan el Estado:

“Una parte de nuestro trabajo es concientizar, porque la gente te dice: —Es que el Estado se lleva mi dinero— y explicarles por qué. Pero el Estado debería rendir cuentas mejor a los ciudadanos sobre infraestructuras, salud, vivienda, y todo lo que le compete. No es solo que las personas lo deberían saber, es que el Estado les debería contar mejor, porque la gente no tiene esa conciencia tributaria, no conocen el motivo por el que hay que pagar y que no es dar el dinero a otro que se lo quita. Ahí nosotros contribuimos a comunicar, pero habría que mejorarlo.”

5.8. La función formativa durante la provisión del servicio

Uno de los retos de los NAF, en su vertiente formativa, es ofrecer al estudiante una experiencia enriquecedora que no se limite a la orientación a los contribuyentes para realizar trámites en línea. Es decir, evitar que la experiencia resulte excesivamente

sencilla y reiterativa en relación con la competencia técnica del alumno. Como se ha señalado en el capítulo anterior, algunos países ofrecen oportunidades de formación continuada a los alumnos durante el servicio en el NAF, lo que revierte positivamente tanto en la calidad del servicio, ya que permite a los alumnos actualizar y profundizar conocimientos relevantes para asesorar a los ciudadanos, como en el potencial formativo de la experiencia en el NAF, ya que estos talleres y conferencias profundizan sobre ciertos temas, y permiten reflexionar y desarrollar los aprendizajes prácticos que se derivan de la experiencia en el NAF.

Otras fórmulas para enriquecer la experiencia del alumno durante el servicio en el NAF incluyen el desarrollo de proyectos de investigación relacionados con las actividades del NAF.

Por ejemplo, la “Guía general para la implementación y funcionamiento de los NAF” en **Colombia** menciona la posibilidad que los estudiantes puedan realizar trabajos de investigación por iniciativa propia y bajo la asesoría metodológica de la universidad, para lo que la DIAN puede facilitar orientación ocasional y suministrar información bajo los estándares de reserva permitidos. Al mismo tiempo, se menciona que también la DIAN podrá sugerir iniciativas de investigación y proponerlos a los NAF. Esta línea de trabajo está en proceso de implementación, y no se ha generado ningún documento o lineamiento sobre cómo llevarla a cabo. Sin embargo, algunas universidades, por iniciativa propia, han impulsado trabajos de investigación en los que participan los alumnos, a través de acuerdos locales con sus oficinas departamentales de referencia. También en **Brasil**, hay dos universidades en las que los alumnos han publicado artículos científicos sobre el NAF, y otra en la que al final del servicio en el NAF los alumnos presentan una monografía a un tribunal compuesto por profesores y funcionarios de la RFB, en el que tienen que exponer propuestas de mejora del NAF o, en general, del sistema tributario o de la atención al contribuyente de la RFB.

Un segundo tipo de iniciativa consiste en asignar a los estudiantes retos complementarios al servicio en el NAF. Estos retos pueden consistir en desarrollar una nueva línea de asesoramiento en el NAF (por ejemplo, sobre un nuevo tipo de usuario o de servicio), desarrollar o participar en actividades de divulgación sobre la cultura tributaria (organizar charlas, juegos, etc.) o elaborar propuestas para la mejora de los tributos, los procedimientos tributarios, o las políticas de comunicación y educación fiscal de la administración tributaria, basadas en la experiencia práctica en el NAF y/o las prácticas en las oficinas y quioscos tributarios, y posteriormente presentar las propuestas ante las autoridades tributarias.

En **México**, conseguir que el NAF constituya una experiencia “integral y significativa” para el alumno es uno de los desafíos de la refundación de la red NAF. En este sentido, el NAF del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey está actuando como laboratorio de innovación en el que se idean y se ensayan diversas fórmulas de

participación de los alumnos, que eventualmente pueden ser adaptadas por el resto de la red. Su experiencia se glosa en la Buena Práctica 15.

Buena Práctica 15. Experiencias integrales para el alumno en México

Uno de los objetivos estratégicos de la reformulación de la red NAF en México es enfatizar la función educativa de los NAF para los alumnos participantes. En este sentido, se quiere conjurar el riesgo de que estudiantes preparados se aburran de proveer asesoramiento más informático que tributario (es decir, enseñar a los contribuyentes como manejarse en la web del SAT) a lo largo del tiempo, lo que acabe por desmotivarlos y reduzca la demanda de alumnos para participar en el NAF. En segundo lugar, se quiere evitar que el aprendizaje esté muy concentrado en la primera fase de la participación en el NAF, cuando se sigue la capacitación inicial, y luego decaiga durante la segunda fase dedicada a la provisión del servicio.

Por ello, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en su campus Monterrey, ha ensayado tres tipos de actividades que se complementan con el asesoramiento contable y fiscal en el NAF:

1. Conferencias de formación e información tributaria dictadas por los participantes del NAF para otros estudiantes. Consisten en una pequeña introducción a los impuestos, enfocada a quienes no tratan estos temas en su carrera, “para que se empapen de conceptos básicos y poder hacer ellos sus propias declaraciones”. Las conferencias se realizaron a iniciativa del SAT y, durante tres miércoles, se invitó a todos los alumnos de las escuelas de negocios, ingeniería, medicina, para que “antes de graduarse tuvieran un poquito más de conocimiento sobre cómo se pagan los impuestos en México”. Asistieron unos 150 alumnos que recibieron un certificado del SAT por su participación. A las jornadas también asistió el administrador local del SAT de San Pedro para explicar “la importancia de los valores, de la responsabilidad y la integridad como profesionales, la relevancia social de pagar impuestos, y luego temas más técnicos, sobre cómo pagar los impuestos luego de salir de graduado, y las distintas maneras de tributar en el país”.
2. “Semana i”: Para todos los alumnos del Tecnológico de Monterrey la “Semana i” implica “dejar de estudiar y vincularse en un proyecto práctico en beneficio de la comunidad”. En 2017, algunos alumnos del NAF dedicaron la semana a recibir, con la ayuda de una firma de consultoría de Monterrey, a organizaciones sociales que no disponían de recursos para contratar una asesoría o un abogado, y darles asesoría y acompañamiento legal y fiscal para poderse constituir como donatarias autorizadas, lo que implica poder expedir recibos deducibles de impuestos y solicitar recursos del gobierno. Sobre la base de esta experiencia, el Tecnológico de Monterrey incorporará este tipo de asesoría al catálogo de servicios del NAF. Según explica uno de los alumnos que participo en el proyecto, con anterioridad al desarrollo del mismo, mantuvieron “una plática con una directiva del SAT que

vino del DF a hablarnos sobre donatarias autorizadas, y fue una experiencia cercana con la autoridad para resolver dudas, y hablar sobre casos específicos". Otro grupo aprovechó la Semana i para presentar propuestas en el marco del proyecto *El SAT del futuro*: "la idea inicial es que debíamos diseñar y dar propuestas sobre cómo debe ser el SAT en el futuro, qué cambios vemos nosotros que serían necesarios para ser más eficientes, así que estuvimos en la oficina del SAT para ver qué inquietudes tenían los contribuyentes e intentar ver cosas que se pudieran mejorar". Las conclusiones de ambos proyectos iban a ser presentadas a los directivos del SAT en una visita al DF, pero un seísmo obligó a cancelar la visita.

3. Reuniones con personal directivo del SAT. Según refiere un alumno, "en marzo nos acompañó el jefe del SAT en México, que dio una conferencia, y luego nos juntamos los del NAF con él y estuvimos hablando sobre cómo va el NAF, qué hacemos, qué aprendemos". En otra ocasión vino el Jefe de Recaudación y el Jefe de Servicios al Contribuyente de México, y "hablamos del nuevo tipo de facturación y de los cambios que vienen, y a lo que quieren llegar con esta estrategia, que el contribuyente no tenga que mandar tanta información, que el SAT ya la tenga y ser más eficientes". Adriana Guerra, coordinadora docente del NAF del Tecnológico de Monterrey añade que "el acercamiento con la autoridad en el TEC es habitual", y que buscan estas oportunidades reservadas a los alumnos del NAF "para que estén actualizados y al mismo tiempo puedan debatir sobre las estrategias que hay detrás de la política tributaria, no solo sobre los aspectos técnicos, más en confianza, sin que sea en una conferencia llena de gente".



Estudiantes del NAF del Tecnológico de Monterrey durante la "Semana i".

6. Estrategias de comunicación y captación de usuarios

La puesta en marcha de un NAF responde, entre otros motivos, a la identificación de una necesidad no atendida de asesoramiento contable y fiscal de los ciudadanos de baja renta, especialmente en un contexto de digitalización de los procedimientos tributarios. Sin embargo, la existencia de una necesidad no implica que ésta se traduzca, necesariamente, en demanda de un nuevo servicio creado para satisfacerla. De hecho, existen múltiples motivos por los que, aun existiendo una necesidad objetiva, puede resultar difícil generar la demanda. El más obvio es el desconocimiento del nuevo servicio: no se puede demandar un servicio que no se sabe que existe, y el NAF no deja de ser una forma de asistencia “extraña”, en el sentido que el ciudadano no espera encontrar este tipo de servicio en una universidad, e incluso una vez conocido el servicio, puede no acabar de comprender los atributos básicos del NAF: el tipo de servicios que se prestan, quien los presta, y que se trata de un servicio gratuito. Igualmente, pueden existir otras trabas a la demanda: por ejemplo, la desconfianza en la competencia técnica de los estudiantes del NAF o la preferencia por el asesoramiento “oficial” prestado por la administración tributaria, una ubicación poco accesible, horarios poco convenientes, o un servicio inestable y discontinuo.

Por uno u otro motivo, las dificultades para atraer “clientes” al NAF son muy habituales en la fase inicial de todos los países participantes, e incluso cuando la red está ya consolidada, continúa siendo un reto inducir la demanda cada vez que se crea un NAF en una nueva localidad. Esto suele ser motivo de preocupación, puesto que una baja demanda socaba las dos principales funciones del NAF: ni los ciudadanos ven mejorados su conocimiento y habilidad para dar cumplimiento a sus obligaciones fiscales, ni los estudiantes pueden consolidar sus aprendizajes, ya que no tienen la oportunidad de practicar.

Las estrategias de comunicación y promoción en las redes NAF acostumbran a ser “de abajo a arriba”, ya que las funciones de comunicación externa y de captación de usuarios para generar una “cartera de clientes” suelen ser responsabilidad de las universidades, dado que conocen mejor el contexto en el que operan y pueden desarrollar actuaciones adecuadas a su entorno y adaptadas a los recursos y condicionantes con los que cuentan. Las administraciones tributarias, al nivel central, no suelen desarrollar estrategias o protocolos, sino que se limitan a especificar en los convenios y lineamientos técnicos

que la función de comunicación es necesaria y corresponde hacerla a las universidades; desarrollar y armonizar la imagen corporativa del NAF; limitar y controlar el uso de la imagen corporativa de la propia administración tributaria (y, en ocasiones, colaborar en la producción de materiales de promoción), y/o sintetizar y difundir casos de buenas prácticas de promoción y captación de usuarios desarrolladas por los NAF para comunicar los aprendizajes de la red y sugerir posibles líneas de actuación a los nuevos NAF que padecen este problema. En algunos países, las delegaciones territoriales de la administración tributaria colaboran con los NAF en las tareas de promoción y captación de usuarios, facilitando acuerdos de las universidades con socios estratégicos, participando en las actividades de promoción del NAF tales como charlas y conferencias, o prestando materiales tales como juegos sobre cultura tributaria para los stands del NAF.

Cabe destacar que este enfoque de “abajo a arriba” tiene consecuencias positivas en términos de un alto grado de variabilidad e innovación de actividades adaptadas a contextos diversos, pero también resulta en una intensidad de la promoción muy diversa, dependiendo del entorno local y de la voluntad y compromiso de la universidad y los alumnos, que se acaba traduciendo en niveles de afluencia de usuarios muy variables, incluyendo NAFs de muy baja actividad en la que los alumnos no salen de la oficina para intentar revertir la situación.

En los lugares donde se desarrollan actividades de promoción del NAF y captación de usuarios, las principales estrategias seguidas para inducir la demanda consisten en actividades propiamente de comunicación y promoción externa, estrategias de ubicación del NAF, que pueden incluir el desplazamiento de los estudiantes a los lugares que frecuentan las personas de baja renta y las pequeñas actividades económicas, como ferias, mercados o dependencias municipales para realizar las atenciones *in situ*; y los acuerdos con actores públicos, privados o del tercer sector para que deriven usuarios o el NAF se desplace para atenderlos (Tabla 6.1).

Tabla 6.1. Tipos de estrategia de promoción de los NAF y captación de clientes

Tipo	Actividades
Promoción	• La comunicación externa (fundamentalmente en medios de comunicación locales —televisión, radios y periódicos— y redes sociales) • La promoción presencial por parte de los propios estudiantes (visitas a mercados, ferias o negocios para explicar qué es el NAF y repartir folletos) • La atención itinerante ocasional para dar a conocer el servicio e invitar a los usuarios a visitar la sede estable del NAF • Las conferencias o charlas introductorias sobre cultura tributaria por parte de los estudiantes, en las que se aprovecha para explicar el NAF
Ubicación	• La ubicación del NAF en lugares más accesibles y en los que haya mayor densidad de población y de actividades comerciales (fuera del campus, en lugares céntricos y concurridos) • La co-ubicación del NAF con otros servicios o polos de servicios que son utilizados por la misma población objetivo

Tabla 6.1. Tipos de estrategia de promoción de los NAF y captación de clientes (cont.)

Tipo	Actividades
Acuerdos	• Los acuerdos con otras entidades (públicas, sin ánimo de lucro o privadas) que atienden o concentran población vulnerable y/o con necesidades de asesoramiento fiscal para que deriven sus usuarios al NAF, o bien para que el NAF se desplace a atenderlos <i>in situ</i>

Generalmente, la promoción del NAF no consiste solamente en explicar el NAF (el tipo de servicios que ofrece, la gratuidad del servicio, o la ubicación, calendario y horarios de apertura) sino también en diferenciarlo de la atención que las administraciones tributarias prestan a los ciudadanos en sus servicios de atención al contribuyente. En este sentido, los NAF suelen enfatizar los atributos positivos que les distinguen: primero, la oferta de un “slow counseling”, un asesoramiento que toma todo el tiempo que el usuario requiera, con formas amigables y una adaptación del lenguaje técnico tributario, que no solo atiende dudas puntuales, sino que puede explicar todo el trámite de principio a fin de que el usuario comprenda cuáles son sus obligaciones, el porqué de las mismas, y cómo darles cumplimiento, e incluso puede incluir la realización de los trámites y declaraciones *in situ*, con ayuda del estudiante, lo que no siempre es posible en una oficina de atención al contribuyente.

En segundo lugar, los NAF explotan el aspecto positivo de no ser un servicio de la administración tributaria: cualquier ciudadano puede acercarse sin miedo, incluso si sabe que no está cumpliendo sus obligaciones tributarias (por ejemplo, si desarrolla una actividad económica informalmente), porque el NAF *no* es la administración tributaria y los estudiantes *no* son funcionarios fiscalizadores. En tercer lugar, se suele destacar un elemento clave de calidad del servicio: los asesores son estudiantes (generalmente de últimos cursos) previamente capacitados por la administración tributaria, que, aunque de forma simbólica, suele avalar el servicio. Por tanto, para compensar que no se trata de un servicio oficial, la comunicación intenta transmitir garantías de competencia técnica. Finalmente, cuando es el caso, la comunicación del NAF puede destacar también la oferta de servicios no estrictamente tributarios, que por tanto la administración tributaria no ofrece, siendo la más común la asistencia contable y legal.

Cabe destacar, por otra parte, que no todas las causas de una baja afluencia de usuarios pueden solucionarse con actividades de promoción y captación de usuarios. La más evidente es una baja densidad de población y de actividad comercial o bien de un nivel socioeconómico alto en la zona donde se ubica la universidad y/o NAF, especialmente cuando no existe la posibilidad de desplazar la sede del NAF fuera de la universidad o de organizar atenciones itinerantes. También influye el grado de competencia con los servicios de atención al contribuyente de la administración tributaria. Por ejemplo, en Argentina la captación de usuarios ha sido especialmente exitosa en el interior del país, donde la cobertura de la red de oficinas de la AFIP es menor y, por tanto, el servicio puede ser inexistente, lejano o estar muy saturado. En la

capital, en cambio, la necesidad suele estar relativamente bien cubierta por la propia AFIP y los NAF tienen dificultades para generar una clientela propia. El caso de éxito de los NAF en el Departamento colombiano de Caquetá (ver la Buena Práctica 17, más adelante), se explica, entre otros motivos, por la lejanía de la oficina de la DIAN, que deja al NAF como única alternativa para obtener asesoramiento tributario gratuito y de calidad. El grado de competencia no solo está determinado por la proximidad física: en Chile, los NAF se distinguen de la atención al contribuyente por abrir en horarios complementarios y más convenientes al ciudadano: las tardes y los sábados por la mañana, lo que se ha comprobado que contribuye a incrementar la afluencia de usuarios (Buena Práctica 20).

6.1. Prácticas de comunicación externa y captación de usuarios

En **Bolivia** el SII transmite a los alumnos que el NAF “es su negocio” y, por lo tanto, es su tarea promocionarlo y encontrar clientes. Según relata Marcela Orellana, “la idea general es que las propuestas surjan de ellos, porque el contexto es distinto en cada ciudad o barrio: son ellos quienes arman sus equipos y deciden cómo se va hacer la promoción, deciden dónde y cuándo van a ir. Había NAF en los que, de las dos personas que había en un horario, una se quedaba en la oficina y otra se iba a buscar clientes por la zona, y en otros hacían actividades de fin de semana para promocionar el NAF. Nosotros solo les sugerimos que promocionen el NAF, pero no cómo deben hacerlo, aunque en las gerencias también a veces se coordinan, les prestan juegos... y con ellos los chicos van a las ferias o los mercados”. En algunos NAF del sur de Bolivia se han descrito casos en los que una parte del grupo se quedaba en el NAF y otros alumnos salían a la calle “y se traían a los contribuyentes de la mano”. Sin embargo, en otros lugares, “los chicos no se han involucrado tanto, no salen, no promocionan, y se quedan ahí esperando: unos tienen más interés que otros”.

En **Ecuador**, el NAF de la Universidad Central de Ecuador (UCE) es pionero en la organización de actividades dirigidas a trabajadores informales que, espontáneamente, no demandarían los servicios de asesoramiento tributario. Según refiere Paulina Calvalche, Coordinadora del NAF de la UCE, la población objetivo está constituida por “trabajadores autónomos informales que no conocen bien sus obligaciones y beneficios tributarios, y que están temerosos que el SRI les clausure la actividad, o que quieren vender a un determinado cliente y no pueden porque les exigen el número del Registro Único de Contribuyentes (RUC) y no saben cómo tramitarlo”. Los métodos de acercamiento suelen ser charlas celebradas en los mismos mercados donde operan este tipo de trabajadores, especialmente cuando se acerca el período para el pago de determinados impuestos, o bien asesorías más formales coordinadas con el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), que dispone de canales de interlocución con los comerciantes y artesanos informales y que, a pesar de ser una entidad gubernamental, no genera el mismo grado de aprensión que el SRI. Las formaciones o asesoramientos tributarios se suelen realizar

en los propios centros de capacitación del MIPRO, en el marco de actividades formativas o asesoramientos sobre otros temas que tradicionalmente cubre el MIPRO, como procesos de producción, estrategias de comercialización, etc.

En **Colombia**, el documento de buenas prácticas NAF de la DIAN concluye con la recomendación de “invitar a las instituciones de educación superior a realizar charlas masivas de atención en temas determinados, en las cuales los estudiantes estén apoyados por docentes expertos; promover a las instituciones de educación superior a que busquen a los usuarios, cuando estos no estén llegando a los lugares de atención del NAF, e invitar a las instituciones de educación superior a que realicen atenciones en municipios aledaños tipo ‘puntos móviles’, con el apoyo de cámaras de comercio, llegando a acuerdos para que los estudiantes vayan cobijados con el seguro estudiantil.

La propia DIAN celebra “ferias de servicio” en el pico alto de atención al ciudadano (normalmente en la época previa a la declaración de la renta), a modo de grandes espacios de atención o “mega punto” de contacto y gestión de trámite, para dar mejor cobertura a los ciudadanos que, generalmente, demandan servicios como darse de alta en el registro, tramitar la firma electrónica o gestionar el pago de deudas con la DIAN. En estas ferias, se ha incluido recientemente una “Zona NAF”, en las que las universidades prestan atención *in situ* y promocionan el servicio que, de forma continuada, ofrece el NAF de la universidad.

Por otra parte, algunas universidades se han significado por innovar en los modelos de atención con el fin de conseguir alcanzar población vulnerable que muy difícilmente se acercaría a un NAF ubicado en una universidad. La Universidad de la Salle con sede en Ciudad de Bogotá ha adoptado un modelo de atención que consiste en salir y buscar focos de población vulnerable en barrios y municipios de la periferia como, por ejemplo, Ciudad Bolívar, y ofrecer charlas y capacitaciones, generalmente mediante organizaciones intermediarias, fundamentalmente ONG que ya trabajaban en la zona. La Universidad Libre, en Bogotá DC, presta el servicio en diversas localizaciones de forma regular: por ejemplo, el Centro de Emprendimiento, Innovación y Desarrollo de la propia Universidad Libre, o la Unión General de Comerciantes Detallistas de Colombia. La Universidad Javeriana, por su parte, no tiene un espacio físico estable para atender al público, y presta el servicio NAF en las periferias de la ciudad de Bogotá en trabajo de campo directo (tiendas, peluquerías, establecimientos de comercio informales, o sedes eclesiásticas los sábados).

Finalmente, cabe destacar que Colombia cuenta con una categoría de población vulnerable singular, derivada del largo conflicto armado que ha afectado muy especialmente algunas zonas del país. En este contexto, algunas oficinas regionales de la DIAN han visto en el NAF un instrumento importante y una oportunidad para reconstruir la cultura tributaria en la zona. La Buena Práctica 17 narra el desarrollo de los NAF en Departamento de Caquetá, ubicado en el sur del país.



Capacitación de profesor y estudiantes del NAF de la Universidad Lasalle a la comunidad, Bogotá, Colombia.

Buena Práctica 17. El NAF en el marco del postconflicto colombiano

Entre las consecuencias negativas de un conflicto armado se encuentra también el decaimiento de la moral fiscal de los ciudadanos. La debilidad del Estado ocasionada por el conflicto implica, por una parte, un menor riesgo de sanción cuando se produce la evasión fiscal, y por otra, el desgaste del “contrato fiscal” entre los contribuyentes y el Estado, que tiende a entrar en un círculo vicioso: el Estado tiene dificultades para proveer bienes y servicios públicos en cantidad y calidad suficientes, la gente justifica no pagar impuestos sobre la base de que el Estado no cumple con su parte del contrato fiscal, lo que a su vez conlleva que los ingresos fiscales sean cada vez más escasos para proveer los servicios de calidad que justificarían el pago de impuestos. La moral fiscal se resiente también cuando los ciudadanos desconfían de las instituciones, y perciben que no se recaudan los impuestos de una forma justa y eficiente y/o que no se usan para el beneficio de la mayoría de los ciudadanos. Finalmente, la disposición de los ciudadanos a pagar a impuestos se reduce si existen actores no estatales (desde ONGs a organizaciones criminales) que juegan un papel predominante en la producción de ciertos servicios al ciudadano, y que incluso pueden llegar a recaudar recursos de los ciudadanos, por ejemplo, por la vía de la extorsión.

Estas circunstancias confluían en el departamento de Caquetá, en Colombia, que hasta fechas bien recientes tenía grandes zonas controladas por grupos guerrilleros y paramilitares. Hernando Vásquez, director de la administración tributaria en Florencia explica que, al visitar a los comerciantes “muy pocos nos atendían, y si los invitábamos a charlas de orientación tributaria, el auditorio quedaba casi vacío”. En

conversaciones informales, la respuesta habitual de los contribuyentes era “¿para qué pago impuestos? ¿no ve que se los roban?”, o argumentaban que su contribución legal no podía ser mayor por la extorsión que sufrían de los grupos paramilitares. En ocasiones, “por solicitud de algunos comerciantes, la propia guerrilla bajaba de la montaña para intimidar a los funcionarios y devolverlos a los buses en los que habían llegado”.

Sin embargo, según relata Hernando Vásquez, fueron precisamente estas circunstancias “no muy agradables para nuestra labor” las que empujaron a la dirección seccional de la administración tributaria a buscar alternativas para llegar a las comunidades, darles a entender la importancia de la tributación y generar, lentamente, confianza en las instrucciones del Estado.

La estrategia se inició en 2004 con un stand institucional en la feria agroindustrial de Florencia, donde convergían ganaderos y comerciantes de todo el departamento, y en el que los funcionarios presentaban la administración tributaria como una entidad con vocación de servicio al ciudadano. Vásquez afirma que “tanto los visitantes de la feria como los medios de comunicación se vieron sorprendidos por la presencia de la administración tributaria en un evento semejante”. En 2007, la estrategia se expandió y se iniciaron los primeros encuentros infantiles y juveniles de cultura de la contribución fiscal, con niños y niñas de básica, primaria y bachillerato.

En este contexto, la dirección seccional de Caquetá acogió en 2016 la propuesta de la DIAN para desarrollar el programa NAF como una oportunidad para profundizar en su estrategia de acercamiento a la ciudadanía y generación de relaciones de confianza y reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos, especialmente ante las oportunidades que abría el nuevo escenario de postconflicto.

Tras un acuerdo con la Universidad de la Amazonia, el 1 de marzo de 2017, día del contador en Colombia, se inaugura el primer NAF, con ocho alumnos, dos docentes y un coordinador. “Con nuestro acompañamiento lo dimos a conocer a la comunidad florenciana, se empezaron a hacer programas en la emisora de radio de la universidad, en las que se me hacían entrevistas a mí y a los docentes que estaban al frente del NAF; también los estudiantes empezaron a salir a ferias de negocios, artesanales, y empezaron a repartir los plegables que explicaban qué era y qué hacía el NAF”. Los resultados se empezaron a ver pronto, y ya en el mes de mayo, el NAF se empezó a masificar. “Es interesante ver que los contribuyentes sienten resistencia a venir a la oficina de la DIAN, al punto de contacto nuestro, pero al NAF no tanto”, continúa Hernando Vásquez: “la barrera que tienen con nosotros con los estudiantes desaparece, y la universidad le da un añadido de confianza”. Uno de los servicios más solicitados es la inscripción en el Registro Único Tributario como primer paso para la formalización, que permite inscribirse en la Cámara de Comercio, poder acceder a crédito financiero y poder realizar contratos con instituciones y otros negocios.



NAF de la Universidad de la Amazonía en Florencia, Departamento de Caquetá en Colombia.

En el segundo semestre de 2017 la Universidad de la Amazonia tomó la decisión de asignar al NAF a una docente a tiempo completo, y los estudiantes han empezado a salir a nuevos escenarios, como las galerías donde se venden productos alimenticios, centros comerciales, o sectores de renta baja. Actualmente, operan 10 puestos de atención 8 horas al día, con la coordinadora presente a tiempo completo. Igualmente, los alumnos han extendido las visitas a municipios que tradicionalmente habían sido de alto riesgo:

“Así fue la experiencia de uno de los estudiantes que viajaron a San Vicente, un buen ejemplo de cómo cada pequeña actuación contribuye a crear una conciencia tributaria. Citado a las 4 de la mañana en la sede de la Universidad, partió junto a sus compañeros en dos chivas y un bus, bajo un aguacero torrencial que afectó a los que iban en las chivas, ya que no tienen ventanales, sino cortinas. El viaje, de tres horas y media, discurrió por una vía llamada ‘La marginal de la selva’, que se está reconstruyendo; en algunos kilómetros el firme es de buena calidad, en otros está muy deteriorado. Mientras dejaban atrás los municipios de La Montañita, El Paujil, El Doncello y Puerto Rico, el estudiante escuchaba comentarios de otros viajeros: aquí tumbaron el puente, allí tumbaron las torres de energía eléctrica, en este kilómetro atacaron el microbús y mataron a tantas personas; se sintió un poco intranquilo, pero seguro del valor para la comunidad del aporte que iba a realizar.

Al llegar a San Vicente, los llevaron a desayunar y después al parque principal, donde ya estaban instaladas las carpas. Ubicaron las mesas y sillas e iniciaron la prestación de los servicios de asesoría fiscal, mientras un estudiante con un equipo de sonido invitaba a la comunidad a aprovechar la atención gratuita que les ofrecía la Universidad.

La jornada estuvo muy concurrida, sobre todo para orientación a los emprendedores, quienes solicitaban información sobre la formalización de su actividad; el estudiante no observó resistencia y, al contrario, sentía que había confianza en la orientación que les estaba dando. Ya finalizando la tarde, se reunieron todos los equipos y regresaron a Florencia, llegando cerca de las 10 de la noche"

Hernando Vásquez, "Cultura tributaria y conflicto armado, la experiencia colombiana", 2017.

En noviembre de 2017, a través de la alianza con la Corporación Unificada Nacional de Educación (CUN) se abrió un nuevo NAF en la Casa de Convivencia Ciudadana, precisamente en la localidad de San Vicente, que se encuentra a unas tres horas del servicio de asistencia al contribuyente de la DIAN más próximo, situado en Florencia.



Estudiantes del NAF en el Centro de Convivencia de San Vicente del Caguán, Colombia.

En **Brasil**, la Receita Federal cuenta con una presentación de "mejores prácticas" para captar clientes cuando existe una baja afluencia de público, que se va alimentando, permanentemente, con las nuevas experiencias de las que va teniendo conocimiento la gerencia nacional del programa en sus visitas técnicas a las diversas regiones fiscales.

La presentación forma parte del conjunto de documentos que la gerencia nacional usa como instrumento de gestión: por un lado, recoge y sintetiza los aprendizajes de la red NAF sobre un problema habitual, y por otro, socializa este conocimiento y sugiere posibles estrategias y líneas de actuación a las universidades que se encuentran con este problema por primera vez, respetando su autonomía para escoger aquellas que mejor se adapten a sus

preferencias y contextos. La presentación permite a la gerencia nacional desarrollar su liderazgo facilitador y dar respuesta a una necesidad de la red con un input de conocimiento, en lugar de una instrucción directiva. La Buena Práctica 18, recoge una selección de las actividades de promoción y captación de usuarios que conforman esta presentación de la RFB.

Buena Práctica 18. la presentación de mejores prácticas para captar clientes en situaciones de baja afluencia de público en Brasil

- Adoptar una “estrategia de servicio activo”: consiste en asignar a cada estudiante la misión de contactar a 10 individuos o pequeñas empresas con problemas o dudas tributarias en su barrio o su trabajo. El estudiante examina el problema, lo presenta y estudia junto con el maestro o en grupos de estudio, y finalmente traslada la respuesta a la persona o negocio. Esta estrategia contribuye a difundir el NAF e induce al estudiante a buscar casos y no sólo esperar a recibirlos en el NAF.
- Empezar el NAF con un servicio “puertas adentro”, ofreciendo el servicio a los estudiantes, profesores y personal de las universidades, para que éstos hagan luego difusión informal entre sus amigos y familiares y se active un proceso de promoción en bola de nieve.
- Organizar un servicio móvil o NAF itinerante en diversas localizaciones, como mercados, centros comerciales, hospitales, ferias de agricultores, supermercados, centros evangélicos o iglesias católicas, que son puntos de encuentro comunitario. Existe un NAF que cuenta con una furgoneta tipo “food van” a la que llaman el “truck de la ciudadanía”: los alumnos la utilizan para trasladarse por la ciudad y la aparkan en plazas, o delante de mercados y hospitales, sacan el banner y los ordenadores, y ofrecen el servicio.
- Prestar el servicio NAF de forma estable en localizaciones accesibles y más concurridas o propicias para ofrecer este servicio (como centros comerciales, hospitales o centros religiosos, etc.). Algunos NAF disponen de un punto de servicio en la universidad y otro en una localización más concurrida o propicia para ofrecer este servicio.
- Prestar el servicio en la misma ubicación en la que se prestan otros servicios, como el ayuntamiento o en las oficinas o puntos de información de entidades sin ánimo de lucro. Algunos NAF se han incorporado a los locales llamados “Gana Tiempo”, que funcionan como “ventanillas únicas” en las que se prestan diversos servicios y se facilitan diversos trámites en una misma localización, para que el ciudadano no tenga que desplazarse de un lugar a otro. Diversos NAF firman acuerdos con otros órganos de administración tributaria, estatal o municipal, para ofrecer asesoramiento sobre los impuestos de los diversos niveles de la administración, lo que hace más atractivo el servicio para el ciudadano y amplía los aprendizajes de los alumnos. En Sao Paulo, se ha llegado a un acuerdo con una organización que asesora micro emprendedores para ofrecer el servicio de NAF en sus 25 puntos de atención.
- Llegar a acuerdos con empresas para asesorar a sus empleados. Por ejemplo, un NAF tiene un acuerdo con la empresa de ómnibus local, y atienden a los conductores para presentar sus declaraciones.
- Presentar el NAF a los administradores de las comunidades más necesitadas. Algunos NAF contactan a los líderes de las comunidades, que es una autoridad informal

frecuente en las comunidades vulnerables, para poder explicarles los servicios, y que el líder comunitario difunda y facilite la prestación del servicio.

- Impartir conferencias sobre tributación y otros asuntos de interés del público del NAF, y en ellas, ofrecer a los asistentes atención personalizada en el NAF. Por ejemplo, en un NAF los alumnos se acercan a la comunidad ofreciendo conferencias sobre pequeños temas, por ejemplo “trámites para la jubilación”, “pequeños productos rurales”, “contabilidad para ONG”, etc. En otro, los alumnos dan charlas de educación fiscal en centros de educación media. En Porto Alegre, un NAF ha preparado una obra de teatro sobre educación fiscal y la representan en escuelas. Esta estrategia contribuye tanto a la promoción del NAF como a la educación fiscal de la comunidad.
- Participar y organizar actividades en las “jornadas de ciudadanía”, que se organizan tradicionalmente en los municipios, y en los que se suelen prestar diversos servicios gratuitos.
- Darse a conocer en los medios de comunicación locales. Algunos NAF disponen de espacios en la prensa, u ofrecen entrevistas en las que explican qué hace el NAF y para qué sirve. En una universidad tienen un espacio fijo en un programa de radio local, en el que la coordinadora del NAF y los alumnos aclaran dudas a la gente que llama.
- Dar de alta el NAF en la página web de la Red NAF, para difundir la localización, horario de funcionamiento y servicios prestados.
- Dejar materiales de promoción, con el horario de atención y los servicios ofrecidos, en las oficinas de la RFB.
- Organizar eventos relacionados con el NAF y difundirlos en el sitio web de la RFB.
- Implicar el NAF en campañas. Por ejemplo, algunos NAFs recogen donaciones de alimentos durante la campaña de la renta y luego las donan a ONGs.



Estudiantes de los NAF de la FECAP – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL) y Centro Universitario Senac en Sao Paulo en la “Feria Mobility and Show”. Los estudiantes orientan a los ciudadanos sobre las exenciones del impuesto sobre productos industrializados a la hora de adquirir vehículos adaptados a necesidades especiales.

Costa Rica es uno de los países en los que la falta de asistencia de usuarios ha supuesto un mayor problema en el arranque del programa. Según explica Daniela Blanco, del Ministerio de Hacienda, el problema radica en “la falta de responsabilidades sobre la función de comunicación, porque ni Hacienda tiene presupuesto para hacer comunicación ni tampoco las universidades la están haciendo por iniciativa propia”. En San José, las iniciativas se limitan a la página de Facebook de la Universidad de Costa Rica (UCR), y a la divulgación informal que realiza la gente que llega al NAF y luego lo cuenta a sus amistades. El Ministerio de Hacienda, por su parte, volantea en los momentos pico de presentación de declaraciones tributarias el centro de San José, que es donde se ubica el ministerio, y donde se ubican tres mercados municipales, así como abundantes pequeños negocios en quiosquitos municipales. Recientemente, se dedicó un stand a los NAF en el salón que organiza el Ministerio para los pequeños contribuyentes, y en el momento de elaboración de este informe el Ministerio estaba produciendo un breve video animado para exhibirlo en las pantallas interactivas de las administraciones tributarias, las pantallas que los usuarios de la administración tributaria ven mientras esperan haciendo fila, y en la página de Facebook del Ministerio de Hacienda: explica qué es el NAF, qué hace y dónde están ubicados. En provincias, la situación en la Universidad Técnica Nacional (UTN) en San Carlos es muy parecida: la administración tributaria volantea y cuando un contribuyente se va a inscribir le dan una hojita con información del NAF, por si en algún momento necesitan asesoramiento. También se hicieron afiches para dar a conocer el NAF, que se colocan en la municipalidad, los bancos y mercados.

Destaca que en Costa Rica no se realizan actividades para la captación de usuarios que impliquen que los estudiantes salgan del NAF y promuevan o presten servicio en los lugares que frecuentan o en los que desarrollan sus actividades económicas la población objetivo. “Acá los estudiantes no hacen eso”, explica Daniela Blanco: “en realidad, eso lo decide la universidad, y aquí nos dicen que no son mucho de sacar a los muchachos a la calle, porque siguen siendo ellos los responsables”. Cuando los representantes del Ministerio de Hacienda mantuvieron una videoconferencia con Brasil y conocieron cómo funcionan las atenciones itinerantes de los NAF en algunas comunidades, se le explicó a la UCR, la universidad que en esos momentos había iniciado el primer NAF con una baja afluencia de público “pero la UCR no quiso o no tuvo la posibilidad de hacer esas visitas”.

En este contexto, Costa Rica destaca por un reciente caso de éxito: la co-ubicación del NAF de la Universidad Fidelitas con otros servicios en el Parque La Libertad de San José de Costa Rica, un polo de desarrollo social, económico y ambiental ubicado entre comunidades vulnerables de la capital (Buena Práctica 19).

Buena Práctica 19. El reto de atraer usuarios en los NAF en Costa Rica y la estrategia de co-ubicación

El Ministerio de Hacienda de Costa Rica inició el programa de los NAF en el año 2013 mediante un acuerdo con la Universidad de Costa Rica (UCR), la principal universidad

pública del país. La propuesta realizada por el Ministerio de Hacienda fue muy bien acogida por la universidad, que se hallaba en aquel momento buscando nuevos instrumentos y metodologías para que los estudiantes pudieran poner en práctica los conocimientos adquiridos. En poco más de un trimestre desde la primera conversación, el NAF ya estaba inaugurado, y el reconocido prestigio de la UCR parecía una garantía de calidad para los servicios que iba a ofrecer el primer NAF costarricense.

Sin embargo, el NAF de la UCR se encontró, desde el inicio, con dificultades para atraer ciudadanos al servicio. A fin de cuentas, el NAF era un servicio “impropio”, puesto que ofrecía asesoría tributaria de calidad y gratuita, pero en un espacio que los contribuyentes de baja renta no frecuentan, al que hace falta desplazarse expresamente y en el que no esperarían encontrar este tipo de servicio. Por ello, la UCR decidió trasladar su NAF a un centro comercial, el Mall San Pedro, mucho más céntrico y concurrido, con el propósito de acercarse a la población objetivo en lugar de esperar que fuera ésta la que se acercara al NAF. Sin embargo, en su nueva ubicación el NAF de la UCR tenía un nuevo problema: la proximidad de la oficina de atención al contribuyente de la administración tributaria, que se encuentra a escasos 500 metros, y que ofrece un producto que el contribuyente intranquilo valora especialmente: un documento oficial. Según explica Daniela Chacón, del Ministerio de Hacienda costarricense, “por una cuestión cultural, el costarricense necesita un papel de la administración, con el sello y la firma de un funcionario, en el que respaldarse; un estudiante no puede generar un documento oficial, y eso hace menos atractivo el NAF que el quiosco tributario. Es como cuando uno va al médico: siempre se queda con ese temorcillo si le atiende un practicante y no el médico de verdad.”

Con la convicción de que el NAF es un servicio útil y diferenciado de la atención que ofrece el Ministerio de Hacienda (asesoría tributaria y contable con más tiempo de atención y menos tiempo de espera, en oposición a un servicio dirigido a resolver dudas específicas sobre tributación), el reto del Ministerio de Hacienda y la UCR fue ¿Cómo difundir el NAF? ¿Cómo explicar que el NAF existe, y que en él los ciudadanos encontrarán un estudiante cualificado dispuesto a explicarle contabilidad y tributación desde cero y a realizar con ellos los tramites tributarios electrónicos?

Mientras esto sucedía, en 2017 el Ministerio de Hacienda recibió la solicitud de una fundación, el Parque La Libertad, para incorporar un NAF a su oferta de servicios. El Parque La Libertad es un proyecto singular, impulsado por el Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica en 2007, y gestionado, en alianza público-privada, por la Fundación Parque La Libertad. Se trata de un espacio de 32 hectáreas rodeado por algunas de las comunidades más densamente pobladas del país, a la par que en condiciones de especial vulnerabilidad social y económica. El Parque La Libertad se constituyó, precisamente, con la intención de devenir un polo de desarrollo social, económico y ambiental de las comunidades del área de influencia,

mediante una oferta variada de servicios y actividades que se estructuran en cuatro ejes: el eje artístico, el ambiental, el de promoción y desarrollo comunitario y el eje “MiPymes”, que busca fomentar la creación y consolidación de emprendimientos por medio de la capacitación en gestión empresarial y el fomento de la cultura emprendedora, prioritariamente de la zona de influencia del Parque La Libertad. Concretamente, el eje MiPymes está actualmente compuesto por cuatro programas: el Programa Mujeres Empresarias, el Programa Jóvenes Empresarios, el Programa de Fomento de la Cultura Emprendedora, y el Programa de Emprendimientos Culturales-creativos, que busca mejorar la competitividad del sector artesanal, de diseño y de TICs.

La Fundación Parque La Libertad había conocido la experiencia del NAF de la UCR, y creía que podría ser un buen complemento a la mini-oficina regional que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) ya tiene en sus instalaciones para asesorar a los emprendedores y microempresas. El Ministerio de Hacienda empezó a buscar una universidad que estuviera interesada en crear un NAF y dispuesta a ubicar el servicio en el Parque La Libertad. Finalmente, fue la Universidad Fidélitas, una institución privada de la capital, la que se interesó y acabó aceptando la oferta.

Según refiere Daniela Chacón, técnica de la Subdirección de Educación y Cultura Fiscal responsable de los NAF en Costa Rica, “la ventaja de este NAF es que está en la misma oficina donde el MEIC ya presta sus servicios, por lo que la misma muchacha que atiende a los usuarios les dice –para cualquier cuestión contable o tributaria, ahí mismo tiene a los chicos del NAF que le pueden atender- y el mismo MEIC y el Parque La Libertad les dan publicidad a cada curso o charla sobre empresas o emprendimientos. En cierta manera, la ubicación de este NAF es más complicada, pero allá tienen a su población cautiva, porque las microempresas están acostumbradas a ir por allá y pueden ir por otro asunto y terminar en el NAF. Hemos encontrado unos socios y un espacio en el que la comunicación sobre qué es y qué hace el NAF no es tan importante”. Alejandra, una alumna que ha formado parte de la primera promoción de alumnos de este NAF, añade que también es importante la comunicación informal: “el que tuvo la experiencia lo cuenta a sus vecinos, y éstos se presentan sin necesidad de ser el tipo de público del Parque La Libertad, sino que son gente que vive relativamente cerca y le han contado que existimos”.

En los primeros meses de funcionamiento, entre mediados de agosto y mediados de noviembre de 2017, el NAF de Parque La Libertad había ofrecido 64 atenciones presenciales. Una singularidad de este NAF es que cuenta con un sistema de citas por vía telefónica para evitar y colas, y atiende y resuelve dudas también por vía telefónica. Sobre la base de esta primera experiencia, la Universidad Fidélitas se está planteando replicar un servicio de naturaleza similar en el mismo Parque La Libertad con estudiantes de otras carreras (psicología y derecho), y está en conversaciones con otras municipalidades para abrir un nuevo NAF.



NAF de la Universidad Fidélitas en el Parque de La Libertad en San José de Costa Rica.

En **Chile**, la principal estrategia para la captación de usuarios la constituyen los convenios de los NAF con los municipios. Según explica Jorge Guzmán, del Servicio de Impuestos Internos chileno, “los municipios comparten el público objetivo con los NAF, ya que cuentan con oficinas de atención que atienden a la gente que a nosotros nos interesa, los pequeños contribuyentes y emprendedores, para múltiples trámites y servicios”. A través de los convenios, los municipios se convierten en los grandes derivadores de clientes a los NAF, para los trámites que el municipio no puede resolver y que son propios del servicio que puede ofrecer un NAF. Guzmán destaca que estos convenios no solo sirven a la eficiencia horizontal de la focalización (es decir, conseguir atender a la población vulnerable) sino también a la eficiencia vertical (conseguir no atender a la población no vulnerable): “por medio de la derivación del municipio llegan al NAF personas de características y tipos de demanda bien específicas, y quienes requieren trámites más complejos ya saben que en el NAF no les va a poder ayudar”. Para el SII, esta cuestión era importante, ya que les preocupaba gestionar las expectativas de los usuarios y evitar que “pudiera llegar al NAF un contribuyente ya iniciado, con una duda compleja y específica”. En síntesis, el acuerdo con los municipios garantiza suficiente demanda y actividad al NAF y filtra los usuarios “impropios” para el tipo de servicio que ofrece un NAF.

Una segunda línea de actuación ha consistido en promover las alianzas de las instituciones educativas con agrupaciones o gremiales de emprendedores ubicados en la misma comuna que el NAF. El SII tan solo comunica y establece en los convenios de constitución de los NAF que la universidad es responsable de buscar acuerdos y contactos para asegurar la atención, aunque no se les ofrece ningún modelo ni instrucciones adicionales. Luego, este tipo de acuerdos y alianzas los suelen forjar con la colaboración de los municipios, ya que las organizaciones gremiales suelen ser locales.

Las actividades de promoción de los NAF por parte de la administración tributaria también constituyen un componente relevante de la estrategia de comunicación chilena. El plan comprende la publicación de noticias a través de redes sociales (Twitter, principalmente), y la promoción de los NAF en los sitios educativos del SII (SII Educa y Planeta SII), que recientemente se han renovado tecnológicamente para funcionar para todos los formatos de visualización (celular, tableta y computadores). También en los puntos de información de la administración tributaria se informa sobre los NAF, aunque Guzmán advierte sobre la necesidad de ser cuidadosos: “nosotros no podemos derivar contribuyentes para otros lados porque tenemos la obligación de atenderlos a todos”. Sin embargo, con “mucho cuidado en cómo lo decimos”, se entrega información sobre los NAF, y se explica a los ciudadanos “Ud. tiene esta alternativa”, “Si quiere más información...”, “Si no sabe cómo hacer el trámite los alumnos le pueden ayudar...”, etc.

Por su parte, las instituciones educativas suelen, por iniciativa propia, hacer promoción de los NAF en las radios locales, repartir volantes y folletos, etc. En algunos casos, los alumnos participan en actividades de promoción, visitando negocios para presentarse y dejar un folleto. Sin embargo, son iniciativas locales de cada NAF y no constituyen una práctica institucionalizada.

Finalmente, cabe destacar que en Chile se ha adoptado una estrategia singular de diferenciación del NAF respecto a la competencia de los servicios de atención al contribuyente oficiales: la prestación del servicio en horarios de tarde y días festivos.

Buena Práctica 20. El horario de los NAF en Chile como estrategia de diferenciación

Los NAF suelen combinar una estrategia de diferenciación de los servicios de orientación y atención al contribuyente de la administración tributaria, y de adaptación tanto a las necesidades de la población objetivo como a las capacidades de los alumnos participantes. En Chile, esta estrategia incluye que los NAF operen en horarios complementarios a los de las oficinas del SII.

Jorge Guzmán, coordinador de los NAF en el SII, explica que a lo largo del primer año de funcionamiento del NAF se detectó que el servicio se hacía más efectivo si se habilitaban horarios en los que la administración tributaria no atiende, tales como después de las 14 horas o en sábados, que es además un horario más conveniente para el contribuyente, que por las mañanas de los días laborables debe atender su negocio u ocupar su puesto de trabajo. Al mismo tiempo, esta práctica facilitaba la participación de los estudiantes que trabajan de día y estudian en el turno de noche, por lo que resultó una práctica conveniente tanto para facilitar la participación del estudiante como del usuario.

Esta práctica puede ser interesante para otros países. En Argentina, los estudiantes de El Chaco Austral apuntaron como oportunidad de mejora, luego de su primer semestre de servicio, “la oferta del servicio en horarios más cómodos, que no coincidan con el horario laboral habitual de nuestro país”.



NAF del instituto profesional Duoc UC de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En **Perú**, la función para la promoción del NAF y captación de clientes corresponde a las universidades, que la suelen desarrollar con estrategias similares a las ya mencionadas para otros países. En algunos casos, los alumnos buscan contactos con gremios, salen a orientar a centros comerciales, u organizan charlas y sesiones fuera de la universidad para llegar a la población objetivo y crearse una clientela. Algunas universidades, como la de Arequipa, han instalado las oficinas del NAF en un local externo, aunque cercano, a la universidad para facilitar el acceso, aunque lo más habitual es que el servicio se preste dentro del campus. Por su parte, la SUNAT focaliza la estrategia de creación de nuevos NAF, de tal manera que se prioriza el contacto con aquellas universidades ubicadas en zonas donde existe mayor informalidad y densidad de pequeños negocios, con el fin de facilitar que el programa acceda a la población objetivo. Según reseña Rubén Esquivés, a través de convenios y lineamientos SUNAT encomienda a los NAF que realicen actividades para promover el NAF y captar usuarios, pero la concreción de estas actividades queda a iniciativa de cada universidad. La SUNAT solamente coordina algunos aspectos formales: “les pedimos que salgan con lonas de la universidad, pero no con el logo de la SUNAT, para evitar problemas y para que el ciudadano vea en estos chicos como una forma amigable de acercarse al conocimiento tributario, sin miedo, especialmente si son informales”.

Finalmente, en **Argentina** el equipo de la AFIP refiere estar experimentando con las estrategias de comunicación externa, ya que “lo habitual es que, al principio, la gente no se acerque espontáneamente a las universidades a recibir información fiscal, e incluso cuando se plantean ‘puertas adentro’, se empieza con muy poca demanda”. En estas situaciones de capacidad ociosa, los estudiantes dedican su tiempo a proponer formas de difusión del NAF. En algunos casos, se trata de corregir errores iniciales: horarios poco concurridos, posiciones poco visibles en la universidad, o la localización del NAF en la facultad de ciencias económicas, donde precisamente la necesidad de asesoramiento de alumnos y profesores es menor. En otros casos, se trata de actividades genuinas de promoción externa del NAF. Sin embargo, Mangia-terra, Vilardebó y Zanini cuentan que, mientras en el interior del país los estudiantes panfletean, salen a la plaza, y hablan en la radio local, en la capital resulta más difícil que las universidades autoricen este tipo de actividad debido a una mayor precaución con la seguridad de los alumnos, cuya responsabilidad en horarios de clase corresponde al profesor. En algunos casos, finalmente, puede llegar a ser necesario tener una charla con los alumnos del NAF para que no se frustren por la poca afluencia inicial de usuarios.

Al mismo tiempo, AFIP está trabajando para forjar alianzas con otros actores, que permitan acceder a población vulnerable. Por una parte, se está tratando de vincular el programa NAF con el programa de promoción de una red de cooperativas de mujeres vulnerables en Argentina. Por otra parte, la Universidad de El Salvador propuso desarrollar un NAF en un polo industrial; se está desarrollando una asociación con una ONG que atiende empleadas en situación vulnerable en régimen de cooperativa, y se contempla crear un NAF en una tecnicatura administrativa no universitaria, vinculado a una asociación de personas con discapacidad.

Finalmente, en **México**, las actividades de promoción externa fueron poco habituales en el formato anterior del programa. Sin embargo, el nuevo esquema operativo plantea, de forma singular respecto al resto de países, la institucionalización o “curriculización” de las actividades de promoción y captación de usuarios en el NAF, puesto que prevé que los alumnos dediquen las 20 horas de la semana 14 (de las 24 que constituyen el servicio en el NAF) a “presentar propuestas para difundir los servicios del NAF y buscar usuarios potenciales del NAF (empreendedores, contribuyentes, empresas, etc.).

6.2. Las experiencias de los estudiantes en la captación de usuarios

Los estudiantes que han participado en los grupos de discusión destacan la necesidad de dar a conocer el NAF y generar los usuarios en la fase inicial. Asimismo, refieren que las actividades de promoción suelen inducir un proceso informal de comunicación “de boca en boca”, por el que aquellos que conocen el NAF suelen explicarlo y aconsejarlo

a sus familiares y allegados, por lo que las actividades de comunicación en la fase inicial surten un efecto multiplicador:

“El reto es promocionar lo que se está haciendo y que la gente venga a verlo, porque para la gente es muy nuevo. Les cuesta creer que la asistencia sea gratuita, que seamos alumnos capacitados y que tengamos el respaldo de AFIP. A todos los lugares que podamos ir y difundir, tenemos que ir, y luego la gente se lo explicarán, porque en una ciudad pequeña como esta se difunde persona a persona”

“Nosotros íbamos a los negocios e instituciones cerca de la oficina a repartir panfletos, a decirles qué tipo de servicios brindábamos. Fue muy importante cuando fuimos a la Alcaldía: entonces empezó a correr la voz, porque había allí muchos contribuyentes, y estaban muy interesados en el llenado del formulario 110. Algunos querían saber más sobre cómo podían resolver esa cuestión, y cuando empezaron a ir, primero fueron dos o tres, y luego cuando estas personas fueron bien atendidas, empezó a correr la voz, y cada vez venían más personas”

“Nosotros somos la primera versión del NAF en la universidad, así que nos encontramos que en los primeros días no había personas, ni siquiera en nuestro alrededor ni en la universidad sabían qué era el NAF, así que hicimos un plan para darnos a conocer. Lo que hicimos fue visitar los negocios de alrededor de la universidad. Somos diez, y dos se quedaban en la oficina y los demás salían a visitar a las personas y explicar qué es el NAF. Así hacíamos todos los días hábiles. Al mismo tiempo, organizamos juegos tributarios, montamos un stand el día del peatón, y fue bastante concurrido, y les hicimos jugar, y lo bueno es que después venían personas al NAF que decían ‘les vimos ese día’... También fue así como conocimos a una persona que nos envió a la Asociación de Yeseros a explicar qué es el NAF y entrevistarnos con la asociación, darles una pequeña charla... Poco a poco han ido llegando gente de la Asociación de Yeseros que nos dicen ‘ustedes vinieron a la reunión, a ver cómo puedo hacer...’. A estas alturas, seguimos participando en las ferias que se celebran en nuestra universidad, las promociones vienen a visitarnos a la universidad cada año, y ahí les explicamos algunas cosas sobre los impuestos y también sobre el NAF, y ellos curiosos.... Ahora ya no salimos tan frecuentemente, pero vienen las personas como resultado de que salimos en el pasado”.

Las actividades de captación sirven también para conocer mejor la población objetivo, identificar necesidades no cubiertas por los servicios prestados por el NAF, y afinar el catálogo de servicios:

“Cuando salíamos a hablar con los negocios, o a hablar con las asociaciones de comerciantes, nos dábamos cuenta que mucha gente no tiene ni el NIT, ven el tema tributario como algo muy amplio y complicado, no saben nada de la oficina virtual, se le pasan las fechas... lo desconocen todo y al final les toca pagar multas. Así que, más que asesoramiento, lo que les falta es una capacitación básica. Eso es lo que muchos nos decían que les interesaba. Por

eso hemos hecho charlas y seminarios a los comerciantes y asociaciones, pero creo que se tendría que enfatizar más”.

“En el caso de la primera edición de la Universidad Pública de El Alto (UPEA) la afluencia era un problema, así que salíamos a los negocios que estaban alrededor de UPEA y les invitábamos a realizar la actualización de su NIF, a los que no estaban inscritos les invitábamos a inscribirse, y si ya tenían el NIF les invitábamos a hacer sus declaraciones juradas, o sus libros de compras y ventas... nos adaptábamos a sus demandas y de esta forma intentábamos llenar de actividad a los NAF en su primera versión”.

Finalmente, cabe destacar que diversos estudiantes destacan la relevancia y recuerdan con especial afecto sus experiencias de trato directo con los ciudadanos en el marco de las actividades de promoción y captación de usuarios:

“Una de las experiencias fue una capacitación que dimos en el consejo provincial. Como estudiante te encuentras haciendo de profesor. Vas a dar una clase a todo tipo de personas: estudiantes, profesionales, gente que está ahí para arreglar sus temas tributarios. El NAF se extiende, a veces a buscar personas vulnerables, a veces a gente de otras facultades dentro de la universidad, para que las personas conozcan sus obligaciones. Es una experiencia única, inolvidable. A veces también sales para que te entrevisten en radios locales, tienes la sensación que contribuyes a crear una ciudadanía fiscal. Es impresionante como tu conocimiento es vital para otras personas, ves cómo les satisface aprender cosas que no sabían y que afectan sus vidas”.



Estudiantes del NAF de la Universidad de Piura de Perú orientan a la “Asociación de Artesanas de Paja Toquilla” sobre la importancia de la formalización de sus negocios y los beneficios de entregar comprobantes de pago.

7. Monitoreo y evaluación

Uno de los retos detectados en la mayor parte de países en los que se han desarrollado los NAF en América Latina es conseguir disponer de información organizada, relevante y accesible sobre el funcionamiento del programa. Esta necesidad, propia de cualquier política pública compleja, es especialmente relevante por cuanto la implementación de los NAF suele ser descentralizada, con la participación de diversos actores: desde las unidades descentralizadas de las administraciones tributarias a las universidades y los alumnos participantes. En este contexto, contar con información de calidad y fácilmente accesible que describa qué está sucediendo resulta indispensable para que los equipos de coordinación nacional del NAF puedan gestionar el programa.

No es de extrañar que los sistemas de información y las prácticas de monitoreo se hallen en un estadio incipiente en la mayoría de los países, ya que desarrollar un sistema de información requiere haber estabilizado y estandarizado los procedimientos de funcionamiento del programa, algo más propio de la fase de maduración de las redes de NAF. En las fases iniciales, en las que es habitual la innovación y el ensayo de fórmulas adaptadas a las necesidades de cada universidad, la generación de conocimiento suele ser cualitativa y relativamente informal. A medida que la red NAF se consolida, este tipo de información resulta insuficiente, por lo que, en la actualidad, son diversos los países que mencionan la estandarización de procedimientos y la adopción de un sistema de información para el monitoreo y evaluación del programa entre los retos estratégicos a corto plazo.

Cabe destacar que el reto de sistematizar el monitoreo y evaluación incluye tres componentes:

1. La **generación de datos**: monitorear y evaluar los NAF exige haber generado previamente los datos con los que poder realizar estas actividades analíticas. Las fuentes de datos pueden ser de dos tipos: por un lado, los registros administrativos, es decir, los datos que, de forma sistemática, se consignan en las bases de datos sobre los NAF, los estudiantes participantes, los usuarios y las atenciones que se les prestan. Por otro lado, las encuestas, que de forma ocasional se pueden administrar a profesores, estudiantes o usuarios para conocer

sus percepciones y valoraciones sobre diversos aspectos del servicio. Por norma general, el uso de registros administrativos es preferible a las encuestas, ya que suelen ser también útiles para la gestión del programa (no solo para su análisis), suelen tener un coste menor, la información que se registra está disponible al instante, y cubren el conjunto de la población de NAF, alumnos y usuarios, y por tanto no incurrir en errores muestrales ni otros problemas asociados, como las tasas de no respuesta diferenciales por grupos de población. En este sentido, el reto consiste en diseñar un sistema de información y los protocolos asociados para que, de forma ordinaria, se registren en bases de datos las características relevantes de los NAF, los alumnos, los usuarios y las atenciones.

2. El **monitoreo**: las actividades de monitoreo son una forma de análisis que consiste en el seguimiento temporal de una serie de indicadores para los que existe información en registros administrativos (por ejemplo, el número de atenciones, el número de estudiantes que han prestado servicio en el NAF, o el porcentaje de atenciones de determinado tipo respecto al total de atenciones prestadas). Los sistemas de monitoreo suelen incluir valores de referencia o *benchmark* para todos los indicadores, de tal manera que se puede juzgar el valor obtenido por comparación con este valor de referencia. El valor de referencia puede ser un objetivo determinado antes de empezar el año, el valor del año anterior, el valor obtenido por el “mejor” NAF o región, o el valor promedio del conjunto de la red: la cuestión es tener una referencia con la que poder ponderar si el valor obtenido es alto o bajo. Una segunda característica radica en que los resultados del monitoreo se suelen sintetizar en documentos breves y muy visuales, generalmente con algún código que destaca los valores preocupantes o sobresalientes (códigos de colores, banderas rojas, etc.).

Cabe destacar, asimismo, que, como instrumento de análisis, los sistemas de monitoreo no responden las preguntas relativas al impacto de los NAF, sino que intentan describir “qué está ocurriendo” (idealmente, de forma continuada o, al menos, en periodos mensuales o trimestrales), lo que constituye una información muy valiosa para la gestión: por ejemplo ¿Cuántos NAF están en funcionamiento? ¿Cuántos alumnos están participando? ¿De qué tipo son? ¿Cuántos abandonan a lo largo de la formación? ¿Cuántos atendimientos se realizan? ¿Cuáles son los NAF con más (o con menos) atendimientos? ¿Qué tipo de usuario utiliza los NAF? ¿Varía el tipo de usuario según el tipo de NAF o el territorio? ¿Qué servicios utilizan estos usuarios? ¿Cómo se resuelven las atenciones? ¿Qué tendencia temporal hay en el uso de los NAF? La respuesta a estas preguntas se puede derivar de explotaciones sencillas y protocolizadas de los registros administrativos.

3. Finalmente, la **evaluación** consiste en ejercicios más intensivos de análisis para intentar responder preguntas relevantes para la estrategia de los NAF. Generalmente, estas preguntas se refieren al impacto que están teniendo los NAF sobre los objetivos estratégicos que les dan razón de ser, a saber: el incremento de la

moral fiscal, los conocimientos técnicos y el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los ciudadanos usuarios; y el incremento de la moral fiscal y los conocimientos técnicos de los alumnos participantes. En este sentido, el reto de las evaluaciones de impacto de los NAF es doble: 1) medir la moral fiscal, el conocimiento técnico y el comportamiento tributario, y 2) atribuir causalmente las variaciones identificadas en estas variables al NAF, ya que la moral fiscal, los conocimientos de los alumnos o el comportamiento fiscal de los contribuyentes pueden variar por una multiplicidad de causas, de las cuales el NAF es solo una, y no necesariamente la más relevante.

7.1. Procedimientos para la generación de datos

Actualmente, la mayor parte de los países participantes desarrollan la función de generación de información mediante planillas prediseñadas en Excel que alumnos, docentes y representantes NAF de la administración tributaria rellenan periódicamente y envían al equipo nacional de coordinación del NAF para que las consolide y las use para los informes de seguimiento. Este sistema, que puede satisfacer las necesidades de información en la primera fase de implantación del NAF, adolece de diversos problemas a medida que el programa empieza a crecer: la tasa de respuesta por parte de los docentes y alumnos suele ser relativamente baja; genera errores y redundancia en la información; implica realizar agregaciones innecesarias que implican la pérdida de información e impiden el cruce de variables; comporta riesgos para la confidencialidad de los datos, y constituye un proceso tedioso, lento e ineficiente de alimentación, uniformización y consolidación de las planillas.

7.1.1. Tipo de información registrada

Resulta, sin embargo, interesante conocer qué tipo de información se registra en estas planillas, ya que es el resultado de una reflexión sobre las necesidades de información que han realizado los equipos de coordinación del programa de los diversos países, y es la base para un sistema de información más sofisticado. En los diversos sistemas de información analizados se detectan tres tipos de variables:

1. Eventos fácilmente objetivables y cuantificables como, por ejemplo, el tipo de usuario y consulta —entre unas categorías predeterminadas—, la duración de la atención, el número de identificación fiscal del usuario, o la necesidad de consulta a la administración tributaria para resolver la atención. Este tipo de información suele ser de registro obligado para todas las atenciones realizadas.
2. Constructos que no son de medida directa, especialmente la satisfacción del cliente con la atención o del estudiante con su participación en el NAF. Este tipo de información se registra a través de escalas de medida, es decir, cuestionarios que contienen diversas preguntas con opciones de respuesta predeterminadas (por

ejemplo, cinco opciones de nada satisfecho a muy satisfecho), los cuales se pueden administrar a todos los usuarios (o estudiantes) o solamente a una muestra.

3. Preguntas abiertas, de cumplimentado voluntario, dirigidas a recabar información cualitativa (por ejemplo, la descripción de problemas surgidos en la atención).

Brasil, por ejemplo, estructura la recogida de información en cuatro cuestionarios, que están disponibles en el sitio web de la RFB, y para los que los coordinadores docentes reciben instrucciones sobre cómo y cuándo enviar la información (Tabla 7.1):

- Ficha de **registro del NAF**, con información sobre la ubicación, servicios, calendario y horarios ofrecidos; que debe cumplimentarse por parte del coordinador docente del NAF antes de que el núcleo empiece a prestar servicios, y luego mantenerse permanentemente actualizada. Con esta información se inscribe el NAF en la red, se publicita el servicio, y se realiza el seguimiento de la actividad del NAF.
- El cuestionario del **alumno participante**, que debe responder el estudiante al finalizar su participación en el NAF, y en la que se recoge cierta información sobre el estudiante y se mide su grado de satisfacción con la experiencia.
- El cuestionario de **registro de la atención**, que debe rellenar el alumno con información sobre el usuario, la solicitud y la resolución.
- El cuestionario de **satisfacción del ciudadano**, que el alumno debe administrar aleatoriamente a algunos ciudadanos para medir el nivel de satisfacción con la atención recibida y aspectos sobre moral fiscal.

Tabla 7.1. Cuestionarios y variables registrados en la red NAF de Brasil

Cuestionario	Variable
Ficha de registro del NAF / Cuestionario del coordinador	• Datos de contacto del coordinador NF • Datos de la localización y contacto del NAF • Días y horarios de abertura • Datos de participación (cantidad de alumnos solicitantes y participantes, número de profesores involucrados, sistema de selección de los alumnos, horas semanales de dedicación por alumnos, tipo de reconocimiento o incentivo que recibe el alumno) • Descripción de las actividades del NAF (servicios ofrecidos, actividades que realizan los alumnos, actividades de promoción y captación de usuarios, tipo de capacitación que reciben los alumnos, número de atenciones realizadas, número de formalizaciones realizadas, número de trabajos de investigación realizados) • Satisfacción con el programa (evaluación de la colaboración de la RFB en el NAF, y comentarios y sugerencias de mejora)

Tabla 7.1. Cuestionarios y variables registrados en la red NAF de Brasil (cont.)

Cuestionario	Variable
Cuestionario del alumno participante	• Información general (sexo, edad, municipio de residencia, carrera, semestre, estatus ocupacional y relación del trabajo con la contabilidad y tributación) • Participación en el NAF (meses y horas semanales de participación, actividades realizadas durante la participación) • Evaluación de la participación en el NAF (escalas de valoración de la utilidad de la participación sobre los conocimientos, sobre el desarrollo de funciones en el trabajo y sobre el acceso al mercado laboral; satisfacción general con el proyecto NAF, valoración del apoyo recibido por los profesores, los funcionarios de la RFB y de la interacción con los usuarios) • Cultura tributaria (grado de acuerdo con diversos postulados sobre moral fiscal, valoración de la importancia de diversos comportamientos tributarios, y grado de justificación de la evasión fiscal) • Administración tributaria (valoración del desempeño de la administración tributaria, grado de conocimiento de las funciones que son competencia de la administración tributaria) • Comentarios y sugerencias
Registro de la atención	• Fecha de la atención • Nombre, apellidos y email del alumno responsable • Nombre y apellidos del usuario • Tipo de usuario • Número de identificación del usuario • Datos de contacto del usuario (email y teléfono) • Tipo de atención • Duración de la atención • Conclusión de la atención (sí/no) • Fue requerida la asistencia de la RFB (sí/no) • Valoración de la asistencia de la RFB (1 a 10) • Breve descripción de la atención [abierta] • Incidentes ocurridos durante la atención [abierta]
Cuestionario de satisfacción del cliente	• Como supo sobre la existencia del NAF • Servicio utilizado en el NAF • La demanda fue resuelta • Escala de valoración sobre el estudiante que le atendió • Valoración de la calidad del servicio [0 a 10] • ¿Recomendaría el servicio a otras personas? • Cultura tributaria (grado de acuerdo con diversos postulados sobre moral fiscal, valoración de la importancia de diversos comportamientos tributarios, y grado de justificación de la evasión fiscal) • Comentarios y sugerencias

En **Ecuador** los estudiantes deben rellenar diariamente una planilla de Excel en la que se informa del número de atenciones y el tipo de consulta, y posteriormente se consolida en un informe del NAF, que el referente zonal o provincial envía a la Dirección Nacional del SRI para que se integre en un informe nacional. El cuestionario del “registro de atenciones” incluye la identificación del contribuyente (nombre apellidos, teléfono, cedula de ciudadanía o RUC); el tipo de usuario; el tipo de consulta; el estudiante que atiende la consulta; si se ha producido una consulta interna al

Servicio de Rentas Internas (SRI); la fecha de emisión y respuesta de la consulta; el estado de la consulta (resuelta NAF, resuelta SRI, o no resuelta) y un campo abierto a observaciones. Una singularidad de la ficha de registro ecuatoriana es que incluye también dos preguntas de medida de la moral fiscal del cliente:

1. ¿Usted paga sus impuestos conscientes de la contribución social que realiza o por temor a multas y sanciones?
2. ¿Considerando los servicios públicos que brinda el estado, usted estima que el pago de impuestos es: [pregunta abierta]?

La Dirección Nacional consolida los archivos en una única tabla que incluye la información de todas las actividades, desde la capacitación a los estudiantes y docentes hasta las atenciones brindadas en cada NAF.

Además, la Dirección Nacional cuenta con un registro de los contactos en cada universidad, ubicación y horarios de atención por NAF, que utiliza para alimentar la página web institucional.

Finalmente, en **Colombia**, la “Guía general para la implementación y funcionamiento de los NAF” incluye un formulario de recogida de datos que el referente de la dirección seccional debe entregar a las universidades para que registren las atenciones. La ficha es sencilla, e incluye los datos de identificación y contacto del usuario, el tipo y fecha de la atención, y el estado de esta (abierta o concluida). El coordinador docente debe agregar mensualmente la información en un “informe consolidado de la gestión mensual” que se sugiere que sea un archivo de Excel, que posteriormente se agrega para incorporar los datos al informe general de gestión de resultados de la DIAN.

Una diferencia relevante entre países es el requerimiento de la identificación del cliente NAF, mediante el nombre y apellidos y/o el número de identificación fiscal. Este campo se encuentra en las fichas de registro de algunos países, pero mientras que en algunos es una información que el usuario puede aportar voluntariamente, en otros es un requisito para iniciar la atención. ¿Puede pedirse al usuario su nombre y número de identificación fiscal? A efectos de análisis, las ventajas son evidentes, ya que la identificación del usuario permite conocer cuántas atenciones se realizan a un mismo usuario (¿Cuántos usuarios repiten? ¿Qué tipo de usuarios? ¿Para qué tipo de consultas?), e incluso usar el número de identificación fiscal como campo clave para asociar la atención en el NAF con el comportamiento fiscal posterior (formalización, presentación de declaraciones, etc.) y, por tanto, analizar el impacto del NAF sobre estos comportamientos.

Por el contrario, el registro de datos personales plantea también un doble inconveniente: primero, un requerimiento adicional para la protección de datos personales

sensibles, con el inconveniente que quienes los solicitan y registran no son funcionarios, sino estudiantes. En segundo lugar, puede generar una barrera de acceso al NAF para aquellos ciudadanos que valoran, precisamente, que las consultas que realizan al NAF son anónimas, así como la independencia del NAF respecto a la administración tributaria. En este sentido, registrar la identidad del usuario puede pervertir la naturaleza del servicio.



Orientación realizada por una alumna de la Universidad Peruana Unión en un mercado (de abastos) en la ciudad de Tarapoto. Esta ciudad está ubicada en la zona de selva de Perú (a casi 1.000 km al noreste de Lima).

7.1.2. Las escalas de medida de la satisfacción y el muestreo de clientes

El segundo tipo de información recogida, como hemos comentado, son las escalas de valoración de la satisfacción, fundamentalmente de los clientes respecto al servicio NAF recibido. La satisfacción no es un evento o atributo fácilmente objetivable, por lo que requiere diseñar un cuestionario, generalmente muy breve, de cuyas respuestas de pueda derivar una medida de la satisfacción.

Los ítems contenidos en este tipo de cuestionario son la valoración de las instalaciones, de los horarios de atención, del tiempo de espera, de la calidad del trato, del conocimiento de los estudiantes, de la calidad del asesoramiento recibido, la correspondencia de la atención con las expectativas u objetivos del usuario y la disposición a recomendar el servicio a otros. Estos cuestionarios, además, también aprovechan para recabar información sobre la forma en la que el usuario ha tenido conocimiento de la existencia del NAF. A modo de ejemplo, en las páginas que siguen se muestran los cuestionarios de medida de la satisfacción de Bolivia, Ecuador y Colombia.

Gráfico 7.1. Formulario de satisfacción de Bolivia

 IMPUESTOS NACIONALES	FORMULARIO DE RECLAMACIONES Y/O SUGERENCIAS		Código R-0058
			Versión 1
			Número de Página 1 de 1


¡Ayúdanos a mejorar!

Nombres y Apellidos

Teléfono/Celular

Correo Electrónico

LA ATENCIÓN DEL SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES RESPECTO A:

01	¿Tiempo de espera fue?	CORTO	ACEPTABLE	REGULAR	EXCESIVO
		☐	☐	☐	☐

02	¿El trato fue?	MUY BUENO	BUENO	REGULAR	DEFICIENTE
		☐	☐	☐	☐

03	¿La información proporcionada fue?	MUY BUENA	BUENA	REGULAR	DEFICIENTE
		☐	☐	☐	☐

SUGERENCIA

¿Qué **servidor público** lo atendió?

NOMBRE:

VENTANILLA:

Tiene alguna sugerencia, reclamo ó queja para mejorar el servicio prestado

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN. CON SU AYUDA ESTAMOS TRABAJANDO PARA SERVIRLE MEJOR

LUGAR:

FIRMA:

_____ día
_____ mes
_____ año

La Bolivia
de Todos

Grafico 7.2. Formulario de satisfacción de Colombia

Anexo No. 6:
Encuesta de valoración de los servicios
Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal - NAF

Con el fin de mejorar la atención en los Núcleos de apoyo Contable y Fiscal - NAF, agradecemos responder la siguiente evaluación de la manera más sincera posible:

1. ¿El NAF atendió su solicitud?

Sí ☐ No ☐

2. ¿Cómo le pareció la atención del NAF?

Muy buena ☐ Buena ☐ Regular ☐ Mala ☐

3. ¿Fueron logrados los objetivos de su consulta?

Muy bien ☐ Bien ☐ Suficiente ☐ Insuficiente ☐

4. ¿Fue usted bien orientado en todos los procedimientos?

Muy bien ☐ Bien ☐ Suficiente ☐ Insuficiente ☐

5. ¿Cómo se enteró de la existencia del NAF?

A través de la DIAN ☐ Periódicos ☐ Internet ☐
Amigos ☐ Universidad ☐ Otro, ¿Cuál? _____

6. ¿Recomendaría este servicio a otros ciudadanos?

Sí ☐ No ☐

¡Gracias por su tiempo!

Gráfico 7.3. Formulario de satisfacción de Ecuador

Pregunta	Excelente	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo
Califique si las instalaciones cuentan con los recursos (equipos, mobiliario, personal) necesarios para la atención.					
Califique la atención que recibió.					
Califique si los estudiantes contaron con el conocimiento suficiente para resolver sus inquietudes.					
De acuerdo a su opinión, los horarios de atención son:					
Por qué medio se enteró de la existencia de los NAF	Servicio de Rentas Internas: Ventanilla () Agencia () Web SRI () Notificación () Capacitación () Redes sociales ()		Institución de Educación Superior: Instalaciones () Volanteo () Web Universidad () Redes sociales ()		
	Otros:				

Una segunda cuestión relevante es la forma de administración de estos cuestionarios. En **Brasil** se constató que los usuarios del NAF, especialmente los que se corresponden con el perfil de la población objetivo (usuarios de baja renta), suelen tener dificultades para responder cuestionarios en línea, por lo que enviar un correo electrónico generaba tasas de respuesta muy bajas. Por ello, se resolvió que los cuestionarios fueran administrados presencialmente por los propios estudiantes, que es el procedimiento seguido por el resto de los países con cuestionarios de medida de la satisfacción.

El problema que genera este procedimiento es doble: por un lado, puede inducir un error en la medida, por cuanto los clientes pueden reservar sus opiniones negativas si la persona que les administra el cuestionario es la misma que les ha prestado el servicio. Por otro, se suele pedir a los alumnos que administren el cuestionario a una muestra aleatoria de usuarios, con el fin de no generarles una carga excesiva. Es posible que los alumnos tiendan a administrar los cuestionarios a los usuarios satisfechos y eviten pedírselo a aquellos que se han mostrado enfadados y decepcionados, incluso cuando se les pida que encuesten a todos los usuarios. Esta práctica, obviamente, sesga la muestra y, por tanto, genera errores. Lo explica Marcela Orellana, responsable de los NAF en el SIN boliviano: “como que los alumnos no tienen gran cantidad de asistencias, y el cuestionario es breve, se les pide que lo administren a todos los usuarios, y para recibir el certificado de participación requerimos que nos manden los cuestionarios. No hay grandes sorpresas: suelen ser positivos, en los comentarios los clientes les felicitan, o piden que les doten de más equipos, y las calificaciones son buenas. Pero

puede ser un resultado sesgado, porque lo están haciendo delante del alumno. Así que analizamos los resultados, pero no sacamos grandes conclusiones. De todas maneras, si hay un caso negativo extremo, los propios alumnos nos lo comentan, y no hace falta el cuestionario para enterarnos". Por otra parte, algunos países, como Ecuador, habilitan un buzón en cada NAF para que los usuarios tengan la posibilidad de expresar quejas, sugerencias y felicitaciones de forma anónima.

El único país que ha realizado una encuesta externa y sistemática a los usuarios, alumnos y docentes es **México**, en el año 2015. En la encuesta a los usuarios se incluyeron preguntas sobre el conocimiento de la marca NAF, la preferencia por el NAF en lugar de las oficinas de orientación de la administración tributaria, la forma en la que conocieron la existencia del NAF, la necesidad que les llevó al NAF, el tiempo promedio para llegar al NAF, las preferencias por horarios y calendarios de apertura, la calidad y calidez en la atención recibida, la resolución satisfactoria del trámite y la reincidencia en el uso. Hasta la fecha, representa la única operación de medida de satisfacción basada en un muestreo aleatorio y con encuestadores externos, lo que sin duda incrementa la fiabilidad y representatividad de las conclusiones obtenidas.

7.1.2. La gestión del proceso levantamiento de datos

Otro aspecto relevante de la generación de datos, más allá del número y tipo de los cuestionarios de registro y de las variables que contienen, es la gestión de esta función. Diversos países atestiguan que el diseño de un sistema de registro no garantiza su correcta implementación. En **Brasil**, una vez desarrollados los cuestionarios e iniciada su implementación, se constató que la tasa de respuesta de los NAF era relativamente baja, lo que se atribuyó al excesivo coste de cumplimentar los cuestionarios, ya que algunos eran relativamente largos, así como a los escasos incentivos para hacerlo adecuadamente, dado que el retorno que recibía el estudiante responsable de cumplimentar los registros era escaso y la RFB tampoco tenía capacidad para forzar su cumplimiento. Para reducir los costes, recientemente se ha procedido a simplificar y a acortar los cuestionarios, lo que se ha traducido en una mayor tasa de respuesta, si bien la RFB duda aún que los registros de atenciones que recibe estén completos, lo que probablemente conduce a una subestimación del número de atenciones realmente prestadas.

Para incrementar los incentivos positivos, la RFB y EUROsociAL + están trabajando actualmente en el desarrollo de una aplicación en línea que, entre otras funciones, permita al estudiante y a la universidad obtener informes sobre su propia actividad en el NAF, lo que se espera que revierta positivamente en la motivación para registrar la información de forma puntual, completa y fidedigna. La aplicación, además, permitirá registrar las atenciones en el mismo momento en el que se realizan, de tal manera que no exija un esfuerzo adicional del alumno posterior al horario de prestación del servicio en el NAF.

También en **Bolivia** se han constatado las dificultades para registrar adecuadamente la información, y la necesidad de gestionar activamente esta función, luego del diseño de los cuestionarios y del requerimiento formal de que sean cumplimentados. Según relata Marcela Orellana, “la instrucción que les damos es que tienen la obligación de llenar una ficha por cada atención, con el tipo de contribuyente, el tipo de servicio que le brindaron, etc. Sin embargo, a veces se lo anotan en un cuaderno y luego lo van vaciando todo, o se les acumula y luego lo van llenando después, o se les olvida... a veces tiene sentido que lo pospongan, porque tienen contribuyentes que están esperando y solo tienen una computadora y eso les imposibilita hacer el registro inmediato y lo guardan para el final del día, o para el final de la semana, y entonces lo hacen peor o mejor. ... Para nosotros es importante que lo hagan bien, porque el informe se eleva al Ministerio de Economía, pero tampoco les podemos llamar la atención, no podemos sancionarlos, porque tampoco reciben nada a cambio. Así que lo único que nos queda es recomendar, pedir que lo hagan bien, que si no lo hacen nos perjudica a todos... pero al final siempre acabamos dudando sobre si la información que recibimos es real o no. También hay que entender que los chicos son universitarios, que algunos todavía están jugando y no son del todo formales...”

Finalmente, cabe destacar que, en **Colombia**, la generación de datos es una función prevista en los convenios, pero “la transmisión de información está poco al día y los informes recibidos suelen ser incompletos”. Teóricamente, son los coordinadores docentes quienes deben consolidar los informes realizados por los estudiantes con los datos de registro en un único “informe consolidado de la gestión mensual del coordinador NAF”. Por ello, entre las asignaturas pendientes del programa NAF, se cita “la entrega de informes mensuales en oportunidad y calidad”, a pesar de que los cuestionarios están diseñados desde hace tiempo e incluidos en la “Guía general” de los NAF.

7.1.3. Sistemas de información

Otro elemento relevante para el levantamiento de datos es la elección del sistema de información. Algunos países utilizan aplicaciones de acceso libre, como Google Forms, por la facilidad de uso y bajo coste. Sin embargo, en otros países, como Ecuador, existen restricciones por cuestiones de seguridad y para garantizar la coherencia con los sistemas de información de la administración, por lo que es necesario desarrollar una aplicación expresa. Aun otros países utilizan archivos locales de Excel que envían por correo a la administración tributaria, que tiene el cometido de armonizar los archivos y consolidarlos en uno único, del que se deriva la estadística nacional del NAF. Este procedimiento es relativamente común y, como se ha comentado en la introducción de este capítulo, puede resultar lento, ineficiente y tedioso.

Por ejemplo, **Costa Rica** facilita una plantilla de Excel a las universidades donde se lleva el control diario de las atenciones por día, y se registra el número de personas

que se atendieron y el tipo de consulta, el tiempo que demoraron, y un breve perfil de la persona atendida (la actividad económica que realiza, dónde está ubicado, un correo electrónico o teléfono de contacto, etc.). En **Bolivia**, los datos de identificación y contacto del usuario y el tipo de consulta se registran utilizando Google forms, que emula una plantilla de Excel, y se habilita por cada universidad, lo que permite registrar la información en línea y ahorrarse el proceso de envío y consolidación de los archivos. **Perú** utiliza actualmente archivos locales de Excel con un formato estandarizado facilitado por SUNAT, pero está previsto realizar próximamente la transición a Google Forms. En **Ecuador**, el levantamiento de datos “es manual y se recoge en archivos de Excel que se envían de un lugar a otro”. **Argentina** usa también planillas en Excel que envía a los NAF para que los complimenten, pero se encuentra con que “les mandamos un formato y les pedimos la información de una manera, y se toman la libertad de mandárnosla de otra, lo que complica la sistematización de la información”. Este es, precisamente, uno de los problemas que se solucionan usando un sistema único de alimentación en línea, ya sea Google Forms o una aplicación elaborada expresamente para el programa NAF. En **Chile** las universidades mandan los reportes sobre la actividad del NAF sin que exista un formato predeterminado por la administración tributaria: “cada universidad envía más o menos la misma información, pero el formato depende de cada institución”.

7.1.4. Registro de información sobre la gestión y coordinación de los NAF

Finalmente, en algunos países el levantamiento de datos abarca las actividades de coordinación, apoyo o capacitación que las delegaciones de las administraciones tributarias realizan con relación al programa NAF, lo que permite a la gerencia nacional realizar un seguimiento no solamente de la red de NAF, sino también de las propias actividades de la administración tributaria.

En diversos países los funcionarios de la administración tributaria deben registrar la asistencia de alumnos a las charlas y conferencias que ofrecen para la capacitación de los alumnos. Sin embargo, el sistema de seguimiento más completo es el de **Brasil**, en el que las delegaciones territoriales deben registrar las acciones para la divulgación del programa en universidades que todavía no participan, la firma de nuevos acuerdos de cooperación técnica con universidades para crear un NAF, las reuniones realizadas con estas universidades para asistir en la estructuración del NAF, las altas de docentes como mentores de la plataforma de capacitación virtual, las sesiones presenciales impartidas en el marco del curso básico inicial, las actividades de formación continua impartidas para los alumnos que ya están prestando servicio en el NAF, las reuniones de planificación y coordinación entre representantes NAF de las delegaciones territoriales de una misma región fiscal, y las acciones emprendidas para la promoción de los NAF y la captación de usuarios.

7.2. Los sistemas de monitoreo

Los datos generados constituyen la base sobre la que los países participantes generan informes de seguimiento de la actividad del de los NAF, generalmente de ámbito nacional y periodicidad anual. Estos informes se elevan a las autoridades de la administración tributaria y, al menos en parte, se trasladan a los informes de gestión o memorias anuales de los entes tributarios.

Los informes de seguimiento que actualmente generan los equipos responsables de los NAF suelen ser muy básicos, y constan de diversos gráficos sobre la evolución del número de NAFs activos, alumnos participantes y atenciones, y de la distribución de frecuencias por tipos de atenciones y usuarios. Cuando se utilizan cuestionarios de satisfacción de los usuarios, los resultados también suelen incluirse.

A nivel formal, estos informes aprovechan poco las oportunidades de visualización de datos que ofrecen diversos programas informáticos, y que son de uso habitual en los sistemas de monitoreo para facilitar la comprensión y comunicación de los resultados. Estas herramientas permiten, por ejemplo, enfatizar valores y tendencias remarcablemente positivas o negativas, mostrar la distribución territorial de los resultados, desagregar la información según diversos criterios (por territorio, tipo de usuario, etc.) e incluso generar informes interactivos en los que la persona que consulte la información pueda fácilmente realizar consultas de su interés. El desarrollo modesto de los informes de seguimiento del NAF se debe, probablemente, tanto a la relativa juventud del programa, como a una cierta desconfianza en la calidad de los datos, que ha motivado que los esfuerzos se estén centrando, de momento, en la mejora de la generación de los datos más que en su análisis y seguimiento. Una excepción notable se halla en Perú, en el que la información recabada se carga en un visualizador de datos que permite al usuario final de la información realizar sus propios análisis. La descripción completa se detalla en la Buena Práctica 21.

En relación con los contenidos, destaca igualmente que los informes actuales se limitan a mostrar la evolución temporal de los indicadores seguidos y no incluyen valores objetivo o de referencia (*benchmarks*) con los que comparar el valor obtenido y poder ponderar los resultados. Destaca, especialmente, la ausencia de un valor de referencia respecto al número de atenciones, que constituye el principal “output” del programa y que se registra en todos los países. Sin embargo, ninguno de ellos, hasta la fecha, ha fijado un valor de referencia para que las universidades puedan comparar y ponderar sus resultados.

En **Chile**, Jorge Guzmán explica las dificultades para fijar este *benchmark*, pese a las demandas de las universidades, dada la variabilidad de servicios y territorios donde operan los NAF: “los NAF nos preguntan ¿cuántos contribuyentes creen Uds. que deberíamos atender? Y no es una pregunta que podamos resolver: depende de

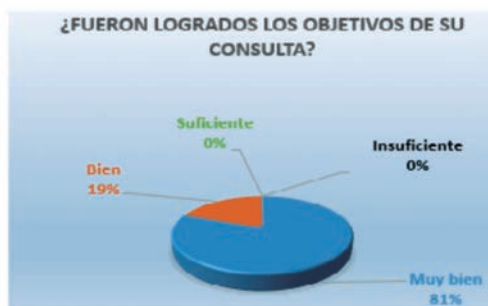
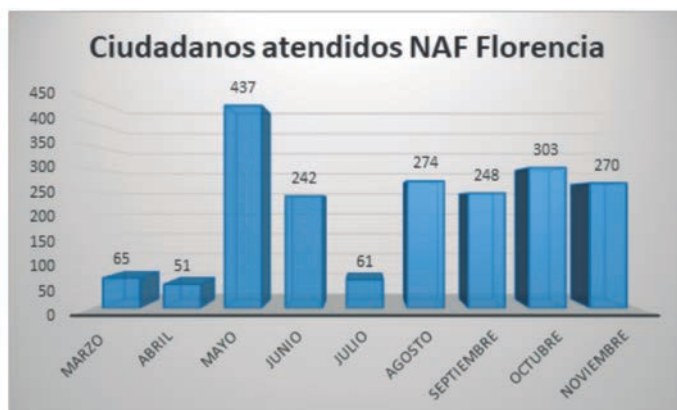
cuantos estudiantes estén prestando servicio, de las horas de servicio, la población del entorno, y tampoco es lo mismo una consulta de una sola vez que otra en la que se debe repetir la visita porque le faltaba algún documento, o de alguien que hace el inicio de actividades completo con el contribuyente a otro que solo vino a preguntar qué formulario le corresponde presentar, y la respuesta es ‘el 22’. Así que ¿cien contribuyentes atendidos es mucho o es poco? No lo sabemos, aunque entendemos la relevancia de la pregunta. Cuando terminemos el proceso de implantación de los nuevos NAF habrá que mirar las cifras y proponer algún tipo de referencia de actividad.”

En **Perú**, Rubén Esquivel expresa el temor a que centrarse en la actividad, que es lo más fácil de medir, comporte olvidarse de los verdaderos objetivos del NAF: “nosotros comprendemos que el principal objetivo del NAF no es la cantidad de orientaciones, sino la formación del futuro contador y abogado, que tenga un vínculo con los ciudadanos y con la administración tributaria y aduanera, pero, igualmente, creemos que es importante medir la actividad para ver dónde hace falta fortalecer, y también porque hace falta que haya una cierta actividad para que los chicos puedan practicar y, además, como son jóvenes y entusiastas, si no va gente, enseguida se frustran”. El riesgo, destaca, es “generar la sensación que si no hay muchas orientaciones vamos a cerrar el NAF, porque la idea no es esa”. Coincide en señalar este problema Karla Salas, del SAT mexicano, que atribuye a un énfasis excesivo en maximizar el número de atenciones la desviación que sufrió el programa NAF respecto a sus objetivos originales, y que finalmente dio pie al cierre de numerosos núcleos.

Tras la producción de los informes de seguimiento, otro aspecto relevante en los sistemas de monitoreo es cómo se imbrica el conocimiento generado en las funciones de planificación estratégica y gestión del programa, dado que el objetivo último de la función de análisis no es generar informes, sino que la información sea utilizada en procesos de mejora del programa. Bolivia y Colombia refieren haber convocado, de forma ocasional, espacios formales de reflexión y propuestas de mejora, sobre la base de los resultados obtenidos en el monitoreo y los aportes cualitativos de los participantes (administradores, docentes o alumnos). Ningún país, sin embargo, ha desarrollado hasta la fecha un espacio formal y estable de reflexión.

Además de facilitar la planificación estratégica y la gestión informada, la segunda finalidad de la generación de conocimiento es la rendición de cuentas ante los propios usuarios y la ciudadanía en general. Por ello, los informes nacionales suelen estar disponibles en los sitios web de las administraciones tributarias o en los sitios especiales del programa NAF. Algunas universidades, además, difunden activamente los resultados de su propio NAF ante su comunidad local. Un buen ejemplo de ello es el sitio web del NAF de la Universidad de la Amazonia, en Colombia.

Gráfico 7.4. Informe de seguimiento del NAF de la Universidad de la Amazonia, Colombia en 2017



Buena Práctica 21. La síntesis de la información de seguimiento en Perú

En Perú, el sistema de monitoreo se diseñó desde el mismo inicio de la implementación de los NAF.

El sistema de generación de datos consiste en una planilla Excel estandarizada que se remite a todas las universidades que cuentan con un NAF activo y que, a su vez, éstas deben

devolver a la Gerencia de Cultura Tributaria y aduanera mensualmente. Una vez recibidas las planillas, el responsable de análisis de datos de la Gerencia las consolida y homogeniza en un único Excel que sirve de insumo para el análisis. Este sistema de recogida local de los datos adolece del problema de ineficiencia descrito en la sección 7.1. Por ello, dentro de las propuestas de mejora del programa NAF en Perú, está previsto, precisamente, implementar una ficha en línea que permita automatizar el proceso de recogida de datos.

Sin embargo, la planilla peruana tiene una especificidad muy relevante: en lugar de registrar datos agregados (el número total de atenciones en un periodo de tiempo, agrupadas por tipologías, y el número de personas atendidas, agrupadas por algunas características sociodemográficas), los NAF de Perú registran y envían a la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera los micro datos de las atenciones. Es decir, cada fila de la planilla de Excel corresponde a una atención, de la que se registran los siguientes campos de información, diversos de los cuales cuentan con valores válidos preestablecidos (es decir, solo se puede escoger entre las opciones que ofrece la planilla de Excel):

Tabla 7.2. Campos y valores válidos del sistema de registro de datos en Perú

Campos	Valores válidos
Sobre el ciudadano atendido	
El nombre y apellidos	
El DNI	
El sexo	Femenino; masculino
La ocupación	Estudiante de la propia universidad; Estudiante de otro centro de estudios; Empresario; Trabajador independiente; Trabajador dependiente; Otros
El correo electrónico	
Sobre la atención	
La fecha	
El tipo de consulta	Tributos; Aduanas
El tipo de subconsulta	Tributos: Clave SOL; Comprobantes pagos electrónicos; Comprobantes pagos físicos; PDT; Renta 3ª: Nuevo RUS; Renta 3ª: Régimen especial; Renta 3ª: Régimen general; Renta 3ª: Régimen MyPE tributario; Renta 4ª: Trabajador independiente; Renta 5ª: Trabajador dependiente; RUC; Otros temas tributarios Aduanas: Importación, Exportación, Beneficios para el viajero; Otros temas aduaneros
El tiempo aproximado de la atención	(en minutos)
La consulta fue derivada al área de servicios de SUNAT	Sí/No
El tiempo de respuesta del área de servicios	(en días)
Sobre el gestor NAF (participante del NAF)	
Nombre y apellidos	

La recogida de micro datos tiene la ventaja que permite realizar cualquier tipo de agregación y cruces de datos posterior. Por ejemplo, permite saber el tipo de consultas según la ocupación del usuario, el tiempo empleado en la atención o la derivación al área de servicios del SUNAT según el tipo de consultas, o el número de atenciones por gestor NAF. Por el contrario, cuando los datos se registran ya agregados, que es el caso de la mayoría de países, este tipo de análisis no es factible ya que los datos previamente agregados no se pueden desagregar.

El segundo componente interesante el sistema de monitoreo de Perú es el uso de un sistema de visualización de datos (en este caso, el programa Tableau) que, sobre la base de los datos recogidos en las planillas de Excel, permite realizar análisis visuales de los datos de manera rápida y sencilla, de tal manera que no es necesario elaborar o encargar un informe ex profeso en cada ocasión.

El gráfico 7.9 muestra una captura del *dashboard* diseñado por el equipo de la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera, que sintetiza los resultados de algunos de los campos de información registrados para el conjunto de Perú. El *dashboard* permite cambiar de vista con solo clicar sobre el nombre de cada departamento, universidad o gestor NAF, de manera que al hacerlo se muestran únicamente los resultados de cada uno de ellos. También se puede clicar sobre un tipo de usuario (por ejemplo, mujeres o estudiantes), de tal manera que se muestran los resultados solo para ese subgrupo de población. Finalmente, también permite seleccionar un tipo de consulta, y entonces el *dashborad* muestra la distribución de esa consulta tanto por departamentos y universidades, como los atributos sociodemográficos de quienes la han realizado. Igualmente, el usuario puede combinar diversos de estos criterios y, por ejemplo, visualizar los resultados de las mujeres que además son empresarias, o conocer cuál es la distribución por sexos de quienes consultan sobre el régimen MyPE en el departamento de Junín.

La difusión del enlace que permite acceder a esta visualización es también una forma eficaz de rendir cuentas de los resultados, tanto a los ciudadanos, que pueden “jugar” con las visualizaciones y por tanto tienen margen para analizar los datos según sus intereses, como a los distintos componentes de la red NAF (universidades y participantes), que pueden consultar sus propios resultados, e incluso compararse con valores de referencia (por ejemplo, el promedio nacional).

Características sociodemográficas de los asistentes



7.3. La evaluación

Finalmente, la **evaluación** consiste en ejercicios más intensivos de análisis para intentar responder preguntas estratégicas sobre el programa, de entre las que destacan las preguntas sobre el impacto que tienen los NAF sobre los objetivos que les dan razón de ser. Este tipo de ejercicio analítico todavía no ha sido desarrollado por ninguno de los países participantes en la red NAF.

Los ejercicios de evaluación requieren, en primer lugar, determinar la variable objetivo sobre la que estimar si se ha conseguido un impacto; segundo, definir la forma de medir de forma válida y fiable esta variable objetivo y, tercero, determinar el método con el cual inferir una relación causal entre la actividad de los NAF y la variable objetivo, lo que generalmente pasa por identificar un grupo de comparación equivalente al de los participantes. Los objetivos más obvios de los NAF son el incremento de la moral fiscal, los conocimientos técnicos y el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los ciudadanos usuarios; y el incremento de la moral fiscal y los conocimientos técnicos, por parte de los alumnos participantes.

Un ejercicio habitual para la identificación de los objetivos consiste en la elaboración de la teoría del cambio o cadena de resultados, en el que se describen tanto los impactos finales pretendidos por el programa NAF, como los mecanismos a través de los cuales se supone que los NAF los van a acometer. En este sentido, destaca que dos países, Colombia y México, han incluido este ejercicio en alguno de sus documentos estratégicos o de lineamiento.

En el caso de **México**, la cadena de resultados se elaboró en un taller celebrado en Madrid en 2015 y se centra únicamente en los efectos del NAF sobre el comportamiento fiscal de los usuarios del servicio:

- Productos: La atención personalizada sobre la cultura fiscal y contributiva prestada por estudiantes en centros de NAF creados y publicados.
- Impacto: Promover el aumento del cumplimiento voluntario y oportuno de los contribuyentes asesorados por el NAF.
- Efecto: Un incremento de la base tributaria de las entidades asistidas por el SAT

Por el contrario, en la “Guía general” colombiana, la exposición de la teoría es narrativa e incluye los impactos esperados tanto sobre los estudiantes como sobre los usuarios:

“En los estudiantes se espera que mejoren sus conocimientos, fortalezcan sus capacidades técnicas y sus habilidades personales y sociales para orientar a contribuyentes y aumenten su grado de conciencia cívica sobre la importancia de cumplir con las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Así mismo, se espera que los ciudadanos que asistan a los NAF, mejoren su conocimiento acerca de sus obligaciones tributarias, aduaneras y/o cambiarias según el caso, formalicen su situación tributaria en caso de que no lo hayan hecho, y aumenten el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones.

En cuanto a los impactos esperados con los NAF están: mejorar el desempeño profesional y las buenas prácticas de los y las profesionales de las carreras administrativas afines a los temas a ser tratados dentro de los NAF, que participaron en el programa siendo estudiantes, incrementar los conocimientos de los contribuyentes para el cabal cumplimiento de sus obligaciones por medio de las ayudas y el fortalecimiento de la cultura tributaria, aduanera y cambiaria e incrementar la base de tributación”.

Igualmente, en el encuentro internacional de Buenos Aires organizado por AFIP y EUROsociAL en julio de 2017, se debatió alrededor de los objetivos estratégicos sobre los cuales se debería estimar el impacto de los NAF. Diversos representantes coincidieron en que resulta poco realista que una sola atención (o unas pocas) en un NAF produzcan efectos relevantes sobre los usuarios; y que, en cualquier caso, los efectos sobre la moral, los conocimientos y el comportamiento fiscal de los ciudadanos se producen, probablemente, a largo plazo. Por ello, destacaron la conveniencia de estimar los impactos sobre los alumnos. La elección del objetivo estratégico sobre el que evaluar el programa no tiene solo consecuencias para el diseño del análisis, sino que también indica el peso asignado por los responsables del programa a cada una de las dos funciones principales de los NAF (contribuir a formar a los estudiantes participantes y orientar a los ciudadanos usuarios del servicio).

Con relación a la medida, el comportamiento fiscal puede ser computado fácilmente con los registros administrativos de la administración tributaria, si bien su uso requiere identificar a los usuarios del NAF, lo que no en todos los países ocurre, y escoger qué tipo de información se escoge para describir el comportamiento tributario. La medida del grado de conocimientos o competencias en materia fiscal y tributaria requiere diseñar una prueba estandarizada a los alumnos (y/o a los ciudadanos). Este tipo de prueba no resulta ajena a los NAF, ya que en diversos países se utiliza un examen de conocimientos y competencias como filtro previo para habilitar a los alumnos antes de prestar servicio en el NAF. A efectos de evaluar el programa, debería aplicarse también luego de haber prestado el servicio y egresar del NAF. Finalmente, la moral fiscal es el constructo que mayores dificultades plantea para su medida, ya que no puede ser medida directamente. En el taller de Buenos Aires se mencionó también la dificultad de medir de una forma válida y fiable la moral fiscal, dado que el riesgo de “sesgo por deseabilidad social” es evidente (esto es, la tendencia de quienes responden el cuestionario a presentarse de una forma favorable y responder las opciones que concuerdan con la norma social, aunque no se correspondan con sus verdaderas opiniones o comportamientos).

Por este motivo, los cuestionarios que intentan medir esta variable deberían utilizar las preguntas de medida estandarizadas y que aparecen en la literatura especializada internacional. Las preguntas que intentan medir la moral fiscal se dividen en dos constructos: en primer lugar, los precursores de la moral fiscal, que según la literatura especializada son, al menos, los siguientes: 1) la percepción del “contrato fiscal”, o apreciación de que existe un efecto positivo de pagar impuestos, ya que, con los recursos generados, el gobierno y la administración proveen servicios y bienes públicos de calidad; 2) la legitimación política del Estado, por la que los ciudadanos creen que se puede confiar en el gobierno y las instituciones públicas, y 3) la confianza en los conciudadanos, basada en la percepción de que los demás cumplen mayoritariamente con sus obligaciones fiscales. En la medida en la que la participación en el NAF sea capaz de incidir en las percepciones sobre estos precursores, es probable que consiga incrementar la moral fiscal y, en último término, modificar el comportamiento fiscal. El segundo constructo es la propia moral fiscal (en oposición a sus precursores), y se intenta medir a través de dos tipos de preguntas: uno sobre cuán aceptables o inaceptables considera el encuestado los comportamientos asociados a la evasión, y otro sobre cuán de acuerdo o desacuerdo está con ciertas justificaciones de la evasión fiscal. La fórmula estándar que se utiliza internacionalmente para medir la moral fiscal en las encuestas de opinión pública consiste en pedir al encuestado que manifieste la afirmación con la que está más de acuerdo, entre “es justificable no pagar impuestos”; “no es justificable, pero hay ocasiones en las que es comprensible”; y “no se puede justificar en ningún caso y debe ser siempre castigado”. El índice de moral fiscal se mide por el porcentaje de respuestas que consideran que la evasión no se puede justificar en ningún caso.

Finalmente, realizar una estimación de impacto requiere comparar el valor obtenido para la variable de interés (por ejemplo, el índice moral fiscal o el nivel de conocimientos fiscales adquirido por el alumno después de prestar servicio en el NAF) con un valor contrafactual, que corresponde a una hipótesis sobre cuál hubiera sido la moral fiscal o el nivel de conocimientos fiscales del alumno si no hubiera prestado servicio en el NAF, siendo la diferencia entre los dos valores la estimación del impacto del NAF. La estimación del contrafactual se realiza, generalmente, mediante un grupo de comparación, constituida por alumnos (o ciudadanos) muy parecidos a los participantes (o usuarios), excepto en el hecho de no haber participado en el NAF. Este tipo de estimación de impacto no ha sido todavía utilizado en ninguno de los países participantes en el programa NAF, si bien México lo menciona entre sus prioridades estratégicas.

7.4. Actividades cualitativas de seguimiento y evaluación

La ausencia de estimaciones de impacto cuantitativas no implica que no haya habido algunas experiencias de evaluación de los NAF, generalmente basadas en un uso informal de metodologías cualitativas, y que generalmente no han tenido por objeto la

estimación del impacto sino la evaluación y mejora de la implementación de los NAF. Un primer ejercicio de evaluación sobre los NAF se deriva de los informes o cuestionarios que los usuarios del servicio y los estudiantes deben responder al finalizar su participación en el NAF, en países como **Ecuador** o **Brasil**, y que contienen preguntas abiertas sobre los problemas y oportunidades de mejora identificados. En **Argentina** los estudiantes no deben escribir un informe, pero, luego de prestar servicio en el NAF, deben atender una jornada de reflexión con el personal de la AFIP para valorar su experiencia y plantear propuestas de mejora. **Bolivia**, en la primera fase de implantación del programa celebró dos encuentros con alumnos de todas las universidades participantes para hacer este ejercicio de reflexión y definir líneas de mejora.

Por otra parte, en algunos países existen mecanismos de inspección. En **Bolivia**, los representantes NAF del SIN supervisan entre una y dos veces al mes si el NAF cumple con los horarios establecidos (que, aunque son flexibles y se fijan a criterio de la universidad, deben cumplirse). En las visitas de inspección, los técnicos hablan con los estudiantes para conocer el desarrollo del NAF de forma informal y obtener un retorno de información de primera mano. También en **Ecuador** los funcionarios del SRI responsables del NAF realizan visitas mensuales de supervisión a los NAF “para verificar el normal y correcto funcionamiento del NAF, retroalimentar el trabajo del centro y solventar requerimientos de los estudiantes”. Para ello, realizan con los estudiantes sesiones de evaluación, reflexión, actualización y formación con los estudiantes (ver Buena Práctica 22). Luego deben reportar el resultado de esta visita cumplimentando un “informe de seguimiento” en el que deben reportar los estudiantes presentes en el momento de la visita, valorar el cumplimiento del protocolo de atención, valorar los conocimientos de los estudiantes, informar sobre la presencia del docente en el NAF, el estado de las instalaciones y la conectividad a internet y las observaciones abiertas.

Buena Práctica 22. Sesiones de evaluación continuada a los estudiantes en Ecuador

Ecuador constituye un caso singular, por cuanto integra las actividades de retroalimentación y mejora en el mismo proceso de seguimiento de los NAF. Los referentes de las direcciones zonales o provinciales del SRI visitan mensualmente cada uno de los núcleos, y realizan un breve test de evaluación de conocimientos a los estudiantes que están ofreciendo los servicios de asesoramiento en el NAF, seguida de una sesión en la que se debate sobre las preguntas y se explican las respuestas correctas, y en la que se atienden otras dudas que puedan haber surgido en el NAF sobre casos reales. Dado que un mismo estudiante suele permanecer un semestre en el NAF, suele participar entre 4 y 6 veces en este tipo de sesiones. Las pruebas no dan lugar a una calificación ni tienen ninguna consecuencia, por lo que su función es permitir al SRI monitorear el nivel de conocimientos de los estudiantes, y a los estudiantes mejorar sus conocimientos.

Por otra parte, los representantes del SRI aprovechan las visitas para acoger sugerencias de las universidades y emitir recomendaciones del SRI, ya que es un contacto in situ y con la verificación de la situación de forma directa. La información se registra en el "Informe de retroalimentación NAF", que recopila los parámetros evaluados y permite hacer el seguimiento posterior.

Este anexo no solo incorpora la evaluación realizada por el SRI, sino que también dispone de un campo donde incluir las observaciones del docente que se encuentra presente en el momento de la visita, ya que esto permite solventar algunos requerimientos o necesidades inmediatos del NAF.

Por otra parte, en estas visitas el referente zonal o provincial del SRI aprovecha para entregar a los estudiantes y docentes las resoluciones del SRI o dar a conocer nuevos servicios en línea, etc. que implican algún cambio en los procedimientos tributarios y que resulten relevantes para el NAF. Los cambios en la normativa pueden ser objeto de talleres de actualización y, en cualquier caso, se remiten siempre las resoluciones o documentos vía correo electrónico a todos los NAF activos.

8. Conclusiones y recomendaciones

La creación de las redes NAF

El proceso de creación de las redes NAF en cada país consta, a grandes rasgos, de dos fases. Una fase inicial caracterizada por un reducido número de NAF; esfuerzos concentrados en convencer a un primer grupo de universidades para que participen, flexibilidad e innovación en el diseño, gestión reactiva de los NAF para adaptarse al contexto de cada universidad y a los obstáculos y oportunidades imprevistos que van surgiendo, y un sistema de monitoreo relativamente informal. En la fase de maduración, por el contrario, el esfuerzo se concentra en estandarizar los NAF, protocolizar procedimientos e imbricar el programa con las estrategias de atención al contribuyente de la administración tributaria. Igualmente, el foco vira de la incorporación de nuevos NAF de la primera fase a contener la creciente demanda y desarrollar las capacidades de coordinación de la administración tributaria para ajustarlas al tamaño de la red. Finalmente, el seguimiento informal da paso a la generación de sistemas de información e instrumentos formales de seguimiento y evaluación.

En diversos países, la primera fase ha consistido en una primera prueba piloto en una o unas pocas universidades de la capital, en que la contraparte de la administración tributaria ha sido el propio equipo o gerencia nacional en los servicios centrales de la administración tributaria. De la prueba piloto se extraen conclusiones para protocolizar y estandarizar el NAF, generalmente en forma de lineamiento técnico, sobre la base del cual se inicia una segunda etapa de expansión del programa, ya como producto acabado, que no solo implica el crecimiento del número de universidades participantes sino también la territorialización del programa (de la capital a las provincias) y la descentralización de la gestión (de los servicios centrales a las administraciones territoriales de la administración tributaria).

Aunque esta secuencia progresiva ha dado buenos resultados, algunos países han aprovechado el ejemplo y aprendizajes de sus predecesores, y han empezado el programa, directamente, con una especificación ex ante y precisa del diseño y protocolos de funcionamiento de los NAF, con la que iniciar rápidamente la expansión del programa en todo el territorio.

No parece que haya una estrategia de arranque del programa intrínsecamente superior, puesto que ambas se han desarrollado con éxito en distintos países. La clave parece hallarse en que el crecimiento de la red de NAF no sobrepase las capacidades de coordinación, acompañamiento y gestión del equipo de la administración tributaria responsable del programa. Donde esto ha ocurrido, las consecuencias han sido negativas para la calidad del servicio, así como para la satisfacción de alumnos y contribuyentes con su experiencia, e incluso ha dado lugar al cierre de algunos NAF. Por ello, incluso en los países que optan por una estrategia de arranque rápido, parece conveniente dimensionar el número de universidades participantes a las capacidades de gestión (y capacitación) de la administración tributaria.

De hecho, la reflexión sobre los límites del crecimiento de la red NAF está abierta en los países que se encuentran en la fase de maduración: el dilema estratégico entre mantener el número de NAF con un nivel de seguimiento adecuado por parte de la administración tributaria, o continuar creciendo para expandir las oportunidades a un mayor número de estudiantes y contribuyentes. Generalmente, este dilema se ha resuelto dejando de ofrecer el programa activamente a nuevas universidades y verificando el interés genuino de las que se postulan para incorporarse a la red.

Modelos de gestión de los NAF

Una vez se genera una red de núcleos, la adopción de un modelo de gestión deviene ineludible. Aunque la adopción de un determinado modelo no siempre es consciente, los países analizados en este informe utilizan fórmulas de gestión bien diferenciadas. En un extremo, algunos países presentan un modelo gerencial en el que los NAF constituyen un programa de la administración tributaria implementado *en* las universidades. En otros países, es un programa *de* las universidades, facilitado por la administración tributaria a través de un liderazgo relacional suave, en el que el acompañamiento y la comunicación interna juegan un papel muy relevante.

Tampoco los diversos modelos de gestión son, en sí mismos, peores ni mejores, sino que cada uno se adapta a diversas concepciones del programa, tradiciones administrativas, recursos disponibles y complejidad de la red de NAF. Por ejemplo, Brasil tiene una red demasiado extensa para poderla gestionar directamente desde la Receita Federal. Por el contrario, Bolivia no puede contar con la participación de docentes en el NAF, ya que no encuentran incentivos para hacerlo, por lo que el modelo de gestión debe prever que sea la administración tributaria quien asuma prácticamente todas las funciones de gestión.

En los países en los que la administración tributaria asume un rol facilitador no directivo los principales instrumentos de gestión de la administración tributaria son: 1) la creación de una estructura interna de representantes NAF de los distintos niveles de

la administración tributaria (nacional, regional y local) con una clara delimitación de responsabilidades; 2) una rutina de visitas técnicas periódicas en cascada, del equipo nacional a las delegaciones territoriales y de éstas a las oficinas locales de la administración tributaria, quienes a su vez las reproducen con las universidades participantes, con las que obtener un retorno sobre el funcionamiento y retos encontrados y sobre las estrategias para afrontarlos, de manera que también es un instrumento para conocer y difundir buenas prácticas; 3) recursos documentales y audiovisuales para orientar el trabajo de la red, lo que suele incluir una guía o lineamiento técnico general con indicaciones sobre las diferentes funciones de gestión, “kits de apoyo” con modelos de documentos (formalización de acuerdo con la universidad, reglamento interno del NAF, presentaciones a nuevas universidades, etc.), y ejemplos de buenas prácticas de otros NAF; y 4) boletines de comunicación interna en los que destacar las actividades que van adoptando los NAF, que permiten reconocer el trabajo de quienes tienen más iniciativa, y generar una cierta presión a quienes tengan menos, por comparación con sus iguales más dinámicos.

Entre las principales funciones de gestión que deben distribuirse entre la administración tributaria y la universidad se encuentran el diseño inicial y formalización del NAF; la convocatoria y selección de los alumnos participantes; la capacitación (teórica y práctica) de los mismos; la evaluación y habilitación del alumno para participar en el NAF; la supervisión y apoyo a los alumnos durante la prestación del servicio; y el monitoreo y evaluación de las actividades.

Generalmente, la administración tributaria y la institución de educación superior asumen estas funciones mediante una dupla formada por el docente coordinador del NAF, y el funcionario de la oficina local de la administración tributaria, que funge como representante NAF. En algunos países, la ausencia de la figura del docente que ejerza de coordinador, porque los profesores no lo son a tiempo completo y no reciben ninguna compensación o incentivo por coordinar el NAF, ha dado lugar a la figura del alumno-coordinador, que representa al grupo de estudiantes participantes ante la administración tributaria para la resolución de dudas, rendición de cuentas y solicitud de capacitaciones.

Finalmente, cabe destacar que una asignatura pendiente en la mayor parte de países es la gestión en red, que permita relacionar horizontalmente los NAF. Con diversos estilos de gestión, predomina un modelo de interacción en cascada desde los equipos nacionales a las delegaciones territoriales, y de éstas a las universidades, pero son aun escasas las iniciativas para compartir ideas, experiencias y aprendizajes entre iguales, ya sean estudiantes, universidades, e incluso delegaciones territoriales de la administración tributaria.

La capacitación de los alumnos participantes

La capacitación es una función muy relevante de los NAF, por cuanto constituye un componente clave en el aprendizaje de los alumnos, y resulta determinante para que

puedan ofrecer un asesoramiento de calidad. Es decir, está estrechamente relacionada con los dos objetivos estratégicos de los NAF. Además, la capacitación es una función que suelen asumir las administraciones tributarias, lo que incrementa el atractivo de la participación para los estudiantes, y proporciona un marchamo de calidad al programa de cara a los ciudadanos.

La selección de los alumnos para participar suele quedar a criterio de las universidades. En algunas universidades existe una convocatoria abierta para los estudiantes de determinados semestres, en otras acceden los estudiantes que están cursando una determinada asignatura, y si existe exceso de demanda se resuelve por orden de inscripción o por sorteo. En algunas universidades, por el contrario, se usa como premio e incentivo a la excelencia académica, y se circunscribe la convocatoria o se seleccionan los candidatos con mejor rendimiento.

Según el país, la capacitación dura entre 20 y 60 horas, que suelen iniciarse con una introducción sobre cultura de la tributación seguida por el grueso de la capacitación dedicado a aspectos técnicos contables y tributarios, y a los procedimientos para realizar los trámites y declaraciones en línea. El método docente suele combinar una presentación teórica de los contenidos con la resolución de casos prácticos. En algunos casos, se asigna a los estudiantes la tarea de traer al aula casos y dudas reales de sus familiares y amigos. Igualmente, el aprendizaje de los procedimientos en línea se suele realizar en aulas dotadas de computadoras y acceso a internet.

Más allá de los conocimientos técnicos, las cuestiones relativas a la moral fiscal suelen tratarse de forma explícita al inicio de la capacitación, en el marco de la introducción a la cultura de la tributación, y de forma transversal e implícita en el resto de la capacitación, incluyendo, en ocasiones, casos prácticos en los que se tratan dilemas morales del contribuyente. El tratamiento de la moral fiscal en la capacitación no debería basarse únicamente en la transmisión de valores, sino también en dotar a los alumnos de recursos y técnicas con los que luego poder abordar estas cuestiones ante los ciudadanos. Este tipo de capacitación es más infrecuente, y los recursos aportados a los alumnos, cuando existen, suelen centrarse en la teoría del contrato fiscal, por la que la tributación y la provisión de bienes públicos y servicios forman parte de una relación contractual entre el contribuyente y el Estado, de tal manera que el estudiante puede ayudar al ciudadano a percibir los beneficios de estos bienes y servicios, en calidad y cantidad proporcionada a la tributación. El alumno también puede apelar a la cooperación entre ciudadanos, haciendo referencia a la conveniencia de las conductas cooperativas, los sentimientos morales de reciprocidad y las normas sociales como elementos que le conciernen y que le deberían impeler a pagar sus impuestos, incluso cuando el contrato fiscal no le beneficie individualmente o el riesgo de no pagar sea bajo. Argentina es uno de los países donde más se está innovando en este sentido.

En la mayoría de los países, a la capacitación teórica le sigue un breve periodo de prácticas en los quioscos tributarios u oficinas de atención al contribuyente. Estas prácticas suelen ser una de las oportunidades que más motivan a los estudiantes, y sirven tanto para consolidar conocimientos técnicos mediante su aplicación a casos reales, adquirir competencias interpersonales al observar cómo los profesionales se manejan ante los usuarios y, finalmente, iniciar la prestación del servicio en un entorno supervisado en el que adquirir confianza antes de valerse por ellos mismos en el NAF.

Tras la capacitación teórica y las prácticas, la mayoría de los países habilitan al alumno a prestar servicio, sobre la base de la superación de un examen final y el cumplimiento de una asistencia mínima a la capacitación. La habilitación funciona como un mecanismo de garantía de calidad del servicio, ya que el alumno que lo presta ha demostrado previamente sus conocimientos, y en algunos países, es también una forma de resolver el exceso de demanda, ya que el examen es competitivo y los alumnos acceden al NAF por orden de la calificación obtenida, hasta que se ocupan todas las plazas. El nivel de exigencia de la habilitación difiere notablemente entre países. Mientras que en algunos es muy flexible y a criterio de cada universidad, en otras es muy superior a una materia curricular.

Los alumnos suelen destacar la calidad, la innovación docente y la orientación práctica como los aspectos más positivos de la docencia, destacando especialmente la oportunidad de realizar prácticas en la administración tributaria. Por el contrario, suelen indicar que el periodo de prácticas es demasiado corto, que los ejemplos no siempre están adaptados a su contexto local, que la capacitación es excesivamente teórica, que convendría tener un manual práctico de apoyo y que falta más formación continuada una vez iniciado el servicio en el NAF.

La capacitación de los NAF es asumida habitualmente por el personal técnico de las administraciones tributarias. Aunque las ventajas de ello ya han sido comentadas, la disponibilidad de personal propio para impartir clases es un recurso limitado que actúa de cuello de botella. Se han detectado dos estrategias para que esta limitación no restrinja la expansión de la red NAF. La primera consiste en que parte de la capacitación recaiga en los docentes en materia tributaria de la propia institución de educación superior, sobre la base de los materiales elaborados por la administración tributaria. La segunda es la adopción de una plataforma de capacitación virtual.

En Brasil, país pionero en la adopción de la capacitación virtual en el programa NAF, los materiales docentes se estructuran en un conjunto de “cursos” compuestos por diversas video-clases de un máximo de 15 minutos producidos por la RFB para explicar todos los contenidos técnicos relevantes para el NAF. En cada universidad, el profesor coordinador crea un “grupo de estudio” asociado al NAF, para el que da de alta a los alumnos participantes y vincula los “cursos” que haya seleccionado para configurar la capacitación, de acuerdo con los servicios que ofrece el NAF. El docente puede ordenar

y combinar estos cursos como desee con su propia docencia presencial. Por otra parte, la plataforma Cuboz ofrece recursos para el aprendizaje colaborativo con funcionalidades propias de las redes sociales, que permiten plantear y responder dudas entre iguales, compartir noticias y experiencias, etc.

Sobre la base de su experiencia, la RFB destaca cuatro aprendizajes clave para el desarrollo de la capacitación virtual: 1) se requiere un tiempo hasta que una plataforma virtual arranca y una masa crítica se habitúa, especialmente en lo que concierne a la participación del personal de la administración tributaria para resolver dudas y al uso de las funcionalidades en red; 2) es conveniente combinar la capacitación virtual con la presencial, para mantener el contacto entre administración tributaria y universidades, y poder realizar el acompañamiento necesario; 3) el tiempo liberado a los funcionarios de la administración tributaria debe ser usado para la facilitación y acompañamiento de la red NAF, no para desvincularse del programa; 4) la actualización de los video-clases cada vez que se producen reformas en la legislación y procedimientos tributarios implica un trabajo constante.

Otros países, igualmente, destacan por el uso de plataformas virtuales como instrumento de apoyo a la docencia presencial (en la plataforma se encuentran las presentaciones, lecturas obligatorias previas a las sesiones, ejercicios y exámenes con autocorrección), lo que sirve para estandarizar la docencia entre los NAF y facilita el seguimiento de la docencia por parte de los servicios centrales de la administración tributaria.

Finalmente, otro aspecto relevante, y no siempre desarrollado, es la formación continuada luego de la capacitación inicial y una vez iniciado el servicio de los alumnos en el NAF. Esta capacitación sirve como mecanismo de actualización ante cambios de la normativa o el procedimiento, y como oportunidad para mantener el contacto entre alumnos y personal de la administración tributaria, resolver dudas, motivar a los estudiantes, y enriquecer la experiencia educativa de participar en un NAF. Aunque diversos países la realizan, solo en Brasil se ha sistematizado con una frecuencia trimestral, un listado de capacitaciones que se ofrece a los NAF, y un directorio de funcionarios especialistas dispuestos a viajar, de tal manera que, si un NAF solicita una capacitación para la que no hay ningún especialista disponible en la propia región fiscal, la RFB puede mandar a alguien de otra región a impartir el seminario.

Los servicios ofrecidos en el NAF

El portafolio de servicios ofrecido en cada NAF suele resultar de la elección, por parte de la universidad, de un subconjunto de servicios de entre el catálogo previamente configurado por la administración tributaria a nivel nacional. El portafolio no suele ser estático, y una práctica común es iniciar el NAF con pocos servicios de

resolución sencilla y, poco a poco, ir incorporando más servicios y de mayor complejidad técnica.

Generalmente, el portafolio de los NAF está conformado por servicios de orientación general en el uso de los servicios en línea de la administración tributaria, y de asistencia en los trámites y procedimientos más habituales para los contribuyentes de baja renta, que suelen ser técnicamente poco complejos: formalización e inicio de actividades económicas, facturación, impuesto sobre la renta de las personas físicas, e impuesto sobre el valor añadido.

Sin embargo, para los NAF no es solamente importante qué servicios se ofrecen sino también cómo se ofrecen, y qué les diferencia de los servicios de atención al contribuyente de la administración tributaria. Los NAF suelen basar su estrategia de diferenciación en ofrecer un asesoramiento tranquilo y en un lenguaje sencillo, en el que se dedica todo el tiempo necesario para que el ciudadano pueda aprender cuáles son sus obligaciones y derechos fiscales y cómo darles cumplimiento, lo que incluye que pueda cumplimentar el trámite en el propio NAF y/o que aprenda a realizarlo de forma autónoma para la siguiente ocasión en que necesite hacerlo. Por otra parte, el NAF se distingue por ofrecer un servicio avalado por la administración tributaria, pero que *no* es la administración tributaria, lo que reduce el temor y desconfianza de los ciudadanos que pueden encontrarse en la informalidad o no estar cumpliendo con sus obligaciones fiscales. Finalmente, algunos países o NAF concretos están ensayando fórmulas de asesoramiento integral al contribuyente, especialmente al micro emprendedor, que incluyen servicios de ayuda de tipo legal, en contabilidad o marketing, entre otros, ya sea porque se han detectado estas necesidades en la población objetivo, o porque se quieren ampliar las oportunidades de prácticas a estudiantes de otras carreras.

La calidad del servicio prestado es una preocupación de las administraciones tributarias, por cuanto se hallan formal o simbólicamente asociadas a los NAF, y porque se atiende a población vulnerable con escasos conocimientos tributarios. Por ello, además de hacerse cargo de la capacitación y habilitación previa de los estudiantes, las administraciones tributarias suelen contar con un protocolo o procedimiento por el que los estudiantes pueden consultar cualquier duda que les sobrevenga durante la prestación del servicio. Generalmente, los países cuentan con una doble instancia de resolución de dudas: en el primer nivel, el coordinador NAF de la universidad, que suele ser un docente especialista en fiscalidad, resuelve las dudas más habituales y sencillas de forma instantánea (no suele estar siempre presente en el NAF, pero si comprometido a estar accesible, ya sea por vía telefónica o por WhatsApp). Cuando la excepcionalidad o complejidad de la duda lo requiera, el coordinador o los mismos alumnos pueden dirigirse a técnicos especializados de la administración tributaria, quienes suelen tener el deber de responder en un margen de unos pocos días, lo que suele requerir tener que contactar al usuario por teléfono o concertar una nueva visita para darle la respuesta definitiva. En algunos países, sin embargo, el procedimiento de

resolución de dudas no está bien resuelto, y es una de las oportunidades de mejora más mencionadas por los alumnos, que sugieren disponer de alguna forma de *teléfono rojo* con la administración tributaria.

Otro elemento relevante para la calidad del servicio es la continuidad y estabilidad de los NAF, que a su vez están determinadas por la duración del periodo de servicio de los alumnos en el NAF (entre 2 semanas y un curso entero, según el país, siendo lo más habitual un semestre), la capacidad de la administración tributaria y las propias universidades para ir generando nuevas promociones de alumnos NAF, y las pausas propias de la actividad lectiva universitaria en periodos de exámenes y vacacionales. La estabilidad del servicio es clave para atraer y fidelizar usuarios, ya que, si las discontinuidades son largas e irregulares, los contribuyentes pueden encontrarse que no hay servicio cuando lo necesitan y el NAF se ve obligado a volver a generar su clientela desde cero a cada nueva promoción de alumnos formados. La estabilidad, continuidad y regularidad del servicio requiere ponderar el tamaño de la red NAF a la capacidad de la administración tributaria para capacitar a los alumnos.

Finalmente, cabe destacar que, al interés por la calidad del servicio de asesoramiento al contribuyente, se suma la preocupación por la calidad de la experiencia formativa del alumno. Orientar a contribuyentes para realizar trámites sencillos en línea puede acabar resultando excesivamente fácil y reiterativo con relación a la competencia técnica del alumno. Por ello, algunos países y NAF intentan enriquecer la experiencia con actividades adicionales que supongan un reto motivador para los alumnos y profundicen el aprendizaje: las oportunidades de formación continuada durante el servicio, el desarrollo de proyectos de investigación relacionados con las actividades del NAF, requerir al alumno que realice conferencias y talleres de formación para otros estudiantes o para ciudadanos en general, diseñar nuevos servicios para el NAF, realizar propuestas a la administración tributaria para la mejora de sus servicios y tributos, y mantener reuniones con personal directivo de la administración tributaria para presentar y debatir estas propuestas, son las actividades que algunos NAF han ensayado.

Estrategias de comunicación y captación de usuarios

La puesta en marcha de los NAF responde al diagnóstico de una necesidad social no cubierta de asesoramiento fiscal para ciudadanos de baja renta. Sin embargo, la existencia de una necesidad no implica, necesariamente, que exista demanda para el nuevo servicio creado para satisfacerla. El desconocimiento del nuevo servicio o de sus atributos básicos; la poca accesibilidad, física u horaria; la desconfianza en la competencia técnica de los alumnos y/o la preferencia por el servicio oficial prestado por las oficinas de atención al contribuyente de las administraciones tributarias son los

principales motivos por los que la afluencia de usuarios suele ser baja al arrancar un nuevo NAF, lo que socaba tanto la capacidad del NAF para que los ciudadanos conozcan y den cumplimiento a sus derechos y obligaciones fiscales, como el aprendizaje de los alumnos, ya que no tienen suficientes oportunidades para practicar.

Por ello, en todos los países se producen actividades de promoción de los NAF, que suelen ser “de abajo a arriba”, es decir, no responden a estrategias centralizadas de la administración tributaria, sino que son iniciativa de las universidades y grupos de alumnos, que conocen mejor su entorno y pueden adaptar las actuaciones a los recursos y condicionantes con los que cuentan.

Las principales estrategias adoptadas para inducir la demanda son las actividades propiamente de comunicación y promoción externa (promoción presencial en ferias y mercados, repartir folletos, anuncios en medios de comunicación locales, atenciones itinerantes *in situ* en lugares frecuentados por los ciudadanos de baja renta, conferencias o charlas; estrategias de ubicación del NAF en lugares (y horarios) accesibles y con mayor densidad de población y de actividad comercial, o de co-ubicación con otros servicios utilizados por la misma población objetivo; y los acuerdos con otras entidades (públicas o del tercer sector) que atienden a la misma población objetivo para que deriven sus usuarios al NAF o bien para que el NAF se desplace a atenderles *in situ*.

El enfoque “de abajo a arriba” tiene consecuencias positivas en términos de un alto grado de innovación y variabilidad adaptativa, pero también resulta en una intensidad de promoción muy diversa, según el grado de compromiso de la universidad y los alumnos, lo que se acaba traduciendo en niveles de afluencia muy variables, incluyendo NAF de muy baja afluencia en los que apenas se realizan actividades de promoción para revertir la situación. Por ello, parece conveniente que el rol facilitador de la administración tributaria se extienda a las actividades de promoción y captación de usuarios, acompañando a los NAF con menos afluencia y sugiriéndoles estrategias que hayan tenido resultados positivos en otros NAF. En Brasil, la RFB cuenta con una presentación de buenas prácticas para la promoción del NAF entre los materiales del “kit de apoyo” a los NAF.

Finalmente, cabe destacar que las actividades de promoción en la fase inicial del NAF suelen tener un efecto multiplicador, ya que los primeros usuarios captados inician un proceso de comunicación informal, explicando y recomendando el servicio a sus compañeros, amigos y familiares, que suele ser muy efectivo. Por otra parte, se han descrito dos efectos colaterales positivos de la aproximación a la población objetivo con fines de promoción: conocerla mejor y, por tanto, poder afinar el catálogo de servicios a sus demandas y necesidades específicas; y motivar a los alumnos, que suelen encontrar una experiencia gratificante en el contacto directo con sus conciudadanos.

Monitoreo y evaluación

Un último reto para las redes NAF consiste en disponer de información organizada, relevante y accesible sobre el funcionamiento del programa para poder nutrir la planificación estratégica y la gestión, así como para rendir cuentas a los ciudadanos. La necesidad de información es propia de cualquier política pública compleja, y resulta especialmente relevante cuando, como en el caso de los NAF, la implementación es descentralizada e implica la participación de diversos actores y niveles de gobierno.

El monitoreo y evaluación se encuentran en un estadio incipiente en prácticamente todos los países analizados, lo que no es de extrañar, dado que son actividades propias de la fase de maduración, una vez se han estabilizado y estandarizado los procedimientos de funcionamiento.

El reto de sistematizar el análisis del programa cuenta con tres componentes: la generación de datos, el monitoreo y la evaluación. La generación de datos requiere diseñar y alimentar un sistema de información con las características relevantes de los NAF, los alumnos, los usuarios y las atenciones. El monitoreo consiste en el seguimiento periódico de una selección de indicadores para los que exista información en el sistema, y valorarlos mediante la comparación con un valor de referencia, que puede ser un valor objetivo fijado a principios de año, el valor del año anterior, el valor promedio del conjunto de NAF o de países, el valor obtenido por el mejor NAF o país, o una referencia teórica. Los resultados del monitoreo se suelen sintetizar en informes breves y visuales en los que se destacan los valores sobresalientes o preocupantes obtenidos. Finalmente, la evaluación consiste en realizar ejercicios de análisis más intensivos, para intentar responder preguntas relevantes para el programa, entre ellas la estimación del impacto de los NAF sobre el conocimiento y moral fiscal de estudiantes participantes y/o usuarios.

Los sistemas de información de los nueve países analizados se basan en el relleno y envío de planillas prediseñadas de Excel, lo que adolece de diversos problemas: errores y redundancia en la información, agregaciones innecesarias que implican la pérdida de información y limitan el análisis posterior, riesgos para la confidencialidad de los datos, y un proceso tedioso, lento e ineficiente de alimentación, uniformización y consolidación de las planillas. Además, diversos países refieren que la implementación de esta función es compleja, ya que más allá del diseño, recogida y consolidación de las planillas, requiere un seguimiento constante para que alumnos y coordinadores NAF registren la información adecuadamente, siendo la tasa de respuesta relativamente baja y la calidad de la información incierta. Por ello, parece conveniente el desarrollo de aplicaciones en línea para facilitar y estandarizar el registro de información, permitir el seguimiento del proceso de registro y facilitar al estudiante y a la universidad obtener informes sobre su propia actividad, lo que posiblemente revierta en una mayor motivación para registrar la información de forma puntual, completa y fidedigna.

En segundo lugar, los informes de monitoreo suelen ser muy básicos, basados en el mero seguimiento temporal de unos pocos indicadores de actividad, sin valores de referencia ni aprovechamiento de las múltiples posibilidades que ofrecen los actuales programas de visualización de datos. Igualmente, las experiencias para imbricar el conocimiento generado en los procesos de toma de decisiones son aun escasos, destacando algunos espacios formales, aunque ocasionales, de reflexión y propuestas de mejora en los que se han presentado y debatido los datos.

Finalmente, las actividades de evaluación propiamente dichas se basan actualmente en análisis cualitativos relativamente informales. La estimación cuantitativa de impacto y/o la evaluación cualitativa sistemática son actividades analíticas pendientes de desarrollar.

Recomendaciones

1. Iniciar el programa NAF bien con a) un lineamiento basado en los aprendizajes de otros países, del que se derive una definición estandarizada del NAF y unos procedimientos preestablecidos que regulen su gestión y funcionamiento desde el principio, bien con b) una experiencia piloto antes de concretar la versión definitiva del programa. En esta segunda opción, una secuencia que ha dado buenos resultados en diversos países consiste en realizar la experiencia piloto en la capital, con la participación directa de los servicios centrales de la administración tributaria. De esta manera, el posterior proceso de estandarización del programa, descentralización a las delegaciones territoriales y territorialización fuera de la capital, se puede basar en los resultados y aprendizajes sobre las especificidades del país detectadas en la primera etapa. Además, la experiencia directa de gestión del equipo nacional le permite conocer de primera mano las funciones que luego tendrá que protocolizar y derivar a las direcciones territoriales.
2. Dimensionar el tamaño de la red de NAF de acuerdo con la capacidad de coordinación y acompañamiento de la administración tributaria, puesto que se ha demostrado que es necesario para mantener la calidad del servicio, la implicación de las universidades, y la satisfacción de usuarios y estudiantes participantes, incluso en los países en los que las universidades tienen mayor autonomía en el diseño y gestión del NAF. Esto obliga a encontrar un equilibrio entre hacer crecer la red para atender más estudiantes y ciudadanos, o mantenerla reducida, para poderla cuidar y hacerla funcionar adecuadamente.
3. Adoptar un modelo de gestión adecuado a los recursos que pueda aportar la administración tributaria y las universidades. Si los recursos que las universidades pueden dedicar al programa son escasos, parece preferible un modelo gerencial y de gestión directa como el de Bolivia. En los casos en los que las universidades pueden asumir el programa de forma autónoma, parece preferible un

rol facilitador no directivo, que exige, sin embargo, una coordinación y acompañamiento constante por parte de la administración tributaria.

4. Con independencia del modelo de gestión, la administración tributaria debe forjar una estructura técnica territorial para la gestión de los NAF en la administración tributaria, con funciones bien delimitadas para que el cambio de funcionarios afecte mínimamente el funcionamiento de la red, y mantenerla activa a través de un sistema de visitas técnicas periódicas, para el seguimiento, acompañamiento y difusión de buenas prácticas.
5. La elaboración de un lineamiento técnico y la preparación de “kits de apoyo” con guías para el desarrollo de diversas funciones, modelos de presentaciones en PowerPoint y documentos, y ejemplos de buenas prácticas son un instrumento útil tanto para las unidades territoriales de la administración tributaria como para las universidades, que sirve asimismo para una mínima estandarización del programa entre territorios y universidades.
6. Utilizar la comunicación interna como instrumento de gestión relacional: la publicidad de las actividades de los NAF y de la estructura territorial en boletines y páginas web sirve para difundir buenas prácticas, reconocer el trabajo y el compromiso de los miembros más activos, e inducir la actividad de los menos activos por comparación con sus iguales.
7. Fomentar los instrumentos de gestión en red (congresos y encuentros para el debate y reflexión, presentaciones de buenas prácticas, etc.) para fomentar el aprendizaje horizontal entre iguales (alumnos, coordinadores NAF y/o representantes NAF de las administraciones tributarias) y el sentimiento de pertenencia a un programa nacional y a una red más allá del propio NAF de la universidad.
8. Establecer, en cada universidad, un criterio claro y transparente de selección de los alumnos participantes en el NAF para el caso en el que la demanda exceda la oferta de plazas, que puede, aunque no debe necesariamente, estar basado en la excelencia académica.
9. Inducir, reconocer y fomentar el intercambio de métodos de innovación docente en la capacitación de los NAF, especialmente las técnicas basadas en la resolución de caso prácticos, ya que es una característica que distingue la capacitación de los NAF de las materias curriculares, permite aprovechar la experiencia de los funcionarios de la administración tributaria que imparten la docencia y motiva a los alumnos.
10. Fomentar la innovación y el intercambio de experiencias en el tratamiento de la moral fiscal en la capacitación, para que no se limite a una exposición de principios morales, sino que dote a los alumnos de recursos y argumentos para abordar estas cuestiones con los usuarios del NAF. El fomento de la moral fiscal constituye un objetivo clave de los NAF sobre la cual no hay aun evidencia concluyente sobre “qué funciona”.
11. Introducir, en los países en los que no existe, el periodo de prácticas en la administración tributaria previo al servicio en el NAF, ya que motiva a los estudiantes, les confiere confianza, y les permite consolidar los aprendizajes teóricos.

12. El desarrollo de una plataforma de capacitación virtual constituye una oportunidad para flexibilizar la docencia y adaptarla a los servicios ofrecidos en cada NAF, permite combinarla mejor con la docencia presencial, resuelve el cuello de botella que supone la limitación de funcionarios para impartir docencia, permite hacer crecer la red de NAF, libera tiempo de los funcionarios para la facilitación y acompañamiento de la red, y facilita el aprendizaje colaborativo mediante las funcionalidades de red social. Sin embargo, la experiencia en los países en los que se ha desarrollado demuestra que la capacitación virtual requiere un esfuerzo de dinamización y actualización continuado.
13. El uso de plataformas virtuales puede ser también un buen recurso de apoyo para la capacitación presencial. Permite proveer a los alumnos de materiales, videos, ejercicios y exámenes, que estandarizan la docencia y le confieren calidad.
14. Promover la integración de la capacitación y las prácticas en el NAF en el plan de estudios, con el fin de incrementar la relevancia y el compromiso tanto por parte de la universidad como del alumnado participante. Esta integración es compatible con una primera fase de adaptación y consolidación en el que la participación en el NAF no tenga valor académico.
15. La formación continuada, una vez iniciada la prestación del servicio, es útil como instrumento de actualización, y como herramienta de seguimiento y acompañamiento de los funcionarios de la administración tributaria a los NAF. Parece adecuado adoptar un sistema similar al de Brasil, consistente en garantizar una frecuencia mínima trimestral, ofrecer a los NAF un catálogo de capacitaciones para elegir, y generar un directorio de funcionarios especialistas dispuestos a viajar a otras regiones, para el caso en el que una delegación territorial no tenga personal para atender demandas específicas de sus NAF.
16. Fomentar la adopción de portafolios dinámicos de servicios en los nuevos NAF, que se inicien con pocos servicios básicos, y vayan incorporando nuevos servicios y más complejos a medida que se consolidan.
17. Prever la complementariedad de la cartera de los servicios del NAF con la de los contadores profesionales y las oficinas de atención al contribuyente de la administración tributaria. En los casos en los que puedan existir solapamientos, es importante realizar encuentros con las asociaciones profesionales de contadores para explicar la función social del NAF y las ventajas que este servicio conlleva para la profesión.
18. Fomentar la diferenciación del NAF respecto los servicios de orientación de la administración tributaria en la estrategia de comunicación de los NAF, destacando la competencia comunicativa de los estudiantes, la disponibilidad de tiempo para la atención personalizada, la resolución de trámites *in situ*, y cuando proceda, la conveniencia de la ubicación y horarios.
19. Ensayar la oferta de servicios integrales a los ciudadanos, que combinen el asesoramiento fiscal y contable con otros servicios jurídicos y técnicos (marketing, etc.) para atender mejor las necesidades del micro emprendedor y extender las oportunidades de realizar prácticas a estudiantes de otras carreras.

20. Establecer un procedimiento efectivo de resolución de dudas de los alumnos durante el servicio en el NAF, que permita garantizar la calidad del asesoramiento proveído, consolidar los conocimientos del alumno y adquirir confianza. En los países que lo han adoptado, el procedimiento en dos instancias (primero el coordinador docente y, en caso de no poderla resolver, derivar la duda al referente de la administración tributaria) funciona satisfactoriamente.
21. Ajustar el crecimiento de la red, la duración del servicio de los estudiantes en el NAF y la capacidad de formar nuevas cohortes de alumnos, para poder mantener un servicio estable y continuado en cada NAF, y fidelizar a los usuarios. La inestabilidad y discontinuidades en el servicio, especialmente si son imprevisibles, reducen la demanda.
22. Fomentar la calidad formativa del servicio en el NAF, para que la experiencia del alumno no consista únicamente en orientar a los ciudadanos para realizar trámites en línea, lo que puede acabar resultando demasiado fácil y repetitivo. Ofrecer una experiencia de integral que implique retos al alumno, puede incluir la invitación a capacitar en la cultura tributaria a otros alumnos o ciudadanos, ofrecerle oportunidades para investigar, innovar y desarrollar nuevos servicios del NAF, participar en actividades de formación continuada, o asignarle el tarea de sugerir cómo mejorar los servicios, programas y políticas de educación fiscal o comunicación de las obligaciones tributarias y presentar sus propuestas ante las autoridades tributarias.
23. Diseñar estrategias de promoción y captación de usuarios para los NAF que arranquen con poca demanda. Estas estrategias deben incluir la promoción del NAF y la comunicación de los servicios que ofrece en la comunidad; incluyendo la promoción presencial en ferias, mercados, plazas y otros espacios en los que resulte más fácil acceder a las personas de baja renta que constituyen la población objetivo de los NAF; la organización de conferencias de los estudiantes en escuelas y otros centros públicos; y desplazar el propio NAF a equipamientos que resulten más accesibles que la universidad, o en los que los usuarios potenciales del NAF tengan mayor costumbre de entrar. Las actividades de comunicación clásicas (visitar comercios, repartir folletos, anunciarse en medios de comunicación locales etc.) se pueden combinar con estrategias como la co-ubicación con otros servicios que atiendan a la misma población objetivo y los acuerdos con otras entidades públicas y del tercer sector para derivar usuarios.
24. Las estrategias de promoción suelen producirse “de abajo arriba” (ideadas por las universidades o los propios estudiantes) lo que facilita adaptarse a la diversidad contextos, recursos y condicionantes de cada NAF. Sin embargo, dejarlas a iniciativa de cada NAF resulta en que algunos NAF de poca afluencia no realicen actividades de promoción. Por ello, es necesario que la administración tributaria detecte estos NAF y les acompañe en la adopción de actividades de promoción, lo que puede consistir en compartir con ellos buenas prácticas e ideas que han funcionado en otros NAF, que funcionarios participen en algunas de estas actividades, o ayudarles a negociar acuerdos con otros actores.

25. Desarrollar de un sistema de información en línea en el que registrar los datos NAF, los coordinadores, los alumnos participantes (atributos, participación y satisfacción), los usuarios y las atenciones en el mismo momento en que se producen; desarrollar protocolos para el registro de información por parte de universidades y alumnos; y permitir explotaciones de la información por parte de los propios alumnos y universidades para incentivar la correcta introducción de los datos. Evitar, por el contrario, el uso de planillas de Excel en archivos locales.
26. Desarrollar sistemas de seguimiento, que incluyan la selección de indicadores, valores de referencia y una visualización intuitiva y atractiva de los datos, incluyendo posibilidades de análisis interactivo por parte del usuario.
27. Desarrollar evaluaciones de impacto de la participación en el NAF sobre los conocimientos y moral fiscal de los alumnos.
28. Habilitar espacios de debate y reflexión sobre la base de los resultados del monitoreo, con el fin de conectar la producción del conocimiento con la toma de decisiones.

Anexo 1: preguntas orientadoras

Los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF) son una experiencia de responsabilidad social universitaria promovida por las administraciones tributarias. A través de los NAF, la Administración tributaria capacita a estudiantes en temas fiscales y de ética profesional, para que, en sus horas sociales o de prácticas, asesoren de forma gratuita a personas de baja renta, así como a pequeños emprendedores.

¿Qué beneficios tienen los NAF para la comunidad? ¿Cómo contribuyen a reducir las brechas de acceso a servicios tributarios y de asesoramiento contable y fiscal? ¿Cómo mejoran la responsabilidad social de las universidades y su relación con la comunidad? ¿Qué importancia tienen para el desarrollo profesional y personal de los estudiantes? ¿Sirven para mejorar la ética de los futuros asesores fiscales? ¿Cuál es el beneficio para las administraciones tributarias? ¿Cómo favorecen el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias? ¿Sirven para transformar la cultura tributaria?

¿Cuáles son los factores que facilitan el éxito de la iniciativa? ¿Qué buenas prácticas existen que puedan inspirar a otros NAF para adaptarse a una determinada necesidad o contexto? ¿Existen ideas ingeniosas para intentar resolver problemas que pueden ser comunes a otros NAF?

¿Cuáles son los modelos de gestión de los NAF? ¿Qué rol debe asumir la Administración tributaria y cuál deben asumir las instituciones de educación superior?? ¿Se debe especificar el programa con detalle antes de empezar o es preferible ensayar, y sobre la base de las primeras experiencias y aprendizajes concretar luego los procedimientos? ¿Qué grado de flexibilidad se deja a las universidades para acomodarse a las particularidades locales?

¿Cómo se desarrolla la capacitación de los NAF para que los estudiantes adquieran un conocimiento adecuado de los trámites y servicios tributarios sobre los que van a prestar asesoramiento? ¿Cómo se vincula la capacitación con los planes de estudio? ¿Qué papel desempeña la administración tributaria en las capacitaciones? ¿Qué rol puede jugar la formación virtual? ¿Cuál es el tratamiento de la moral fiscal y la ética profesional en la formación? ¿Es necesario un periodo de prácticas en las oficinas de atención

al contribuyente de la Administración tributaria previo al servicio en el NAF?, ¿En qué formato y con qué duración?

¿Cuál es el portafolio de servicios que deben ofrecer los NAF para ser efectivos? ¿Son útiles los NAF para la formalización de micro emprendedores y pequeñas actividades económicas?

¿Cuáles son las estrategias de comunicación y promoción externa para dar a conocer el servicio a la comunidad? ¿Cuándo es necesario el desplazamiento de los estudiantes a los lugares que frecuentan las personas de baja renta y las pequeñas actividades económicas para realizar las atenciones *in situ*? ¿Cuál es la relevancia de los acuerdos con actores públicos, privados o del tercer sector para que deriven usuarios o el NAF se desplace para atenderlos?

¿Cómo se articulan los sistemas de monitoreo y evaluación de los NAF? ¿Cómo conseguir disponer de información organizada, relevante y accesible sobre el funcionamiento del programa que permita liderarlo y gestionarlo sobre la base de evidencias, y rendir cuentas sobre los resultados obtenidos? ¿Cómo se realiza el control de la calidad del asesoramiento prestado por los NAF?

¿Qué papel ha desempeñado EUROsociAL en la promoción de los NAF en América Latina? ¿Cuál ha sido la dinámica de intercambio de experiencias entre pares de administraciones tributarias y de universidades? ¿Es un ejemplo exitoso de cooperación sur-sur o triangular? ¿Cuál ha sido el grado de regionalización de los NAF?



EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

www.eurosocial.eu



EUROSocial+ es un consorcio liderado por:

