

Análisis del Proceso Comunicacional del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Luis Miguel González *

Resumen

Estudio presentado como tesis de grado en el que se realiza un análisis del proceso comunicacional puesto en marcha por el Estado venezolano, Ministerio de Hacienda específicamente, para la implantación del Impuesto al Valor Agregado, teniendo como eje la reforma tributaria, y un particular interés en determinar el contexto dentro del cual se produjo. Una recopilación sistemática de datos estadísticos referidos a la prensa venezolana, y el análisis de manifestaciones tangibles e intencionales del emisor -avisos pagados por la prensa ofrecen un diagnóstico de los manejos comunicacionales por parte del Estado.

Abstract

A study presented as a Bachelor's Degree dissertation analyses the communications process utilized by the venezuelan government; more specifically the internal Revenue Service in the implementation of the Value Added Tax. This analysis is taken within the context of the ongoing tax reform process in Venezuela with a particular interest in determining the context within which it occurred. A systematic gathering of statistical data in the form of press releases, and an analysis of paid advertisements bared by the internal Revenue Service, allowed for a diagnostic analysis of the communications process utilized by the Government.

Résumé

Résumé d'un mémoire de licence, ce travail analyse la politique de communication mise en place par l'Etat par le biais du ministère de l'économie pour l'adoption de l'Impôt à la Valeur Ajoutée IVA. Cette analyse se situe dans le contexte de la réforme tributaire en cours au Vénézuéla. Une compilation systématique des informations de presse et des textes émis par le ministère permettent un diagnostic des stratégies de communication de l'état Vénézuélien.

* Licenciado en Comunicación Social, egresado de la Escuela de Comunicación Social, mención periodismo impreso (1994).

1989 es recordado en nuestro país por las imágenes de los sucesos del denominado 27-F: madres, ancianos y niños de las barriadas populares de Caracas, en franca rebatía por los productos y enseres de las violadas vidrieras del comercio.

Pero no es sólo en ese síntoma de la descomposición social venezolana donde se debe ubicar la importancia de ese año. 1989 significó el comienzo de una nueva etapa de la economía nacional, con la implantación de nuevas medidas económicas porque el Estado —dueño del petróleo (cada día más barato)— no puede continuar siendo el ente paternalista que redistribuye las riquezas. 1989 marca el comienzo de una serie de acontecimientos que, de una u otra manera, terminaron en la caída de Carlos Andrés Pérez y en el surgimiento de un Presidente Constitucional elegido por las Cámaras del Congreso Nacional, Ramón J. Velásquez, quien con plenos poderes otorgados por la Ley Habilitante puso el ejecutarse a todas las materias que el Congreso no había podido considerar, principalmente la correspondiente al establecimiento de un Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En definitiva, la filosofía económica del Estado paternalista, del país rentista, no consigue más adeptos y nace una nueva, basada en una serie de ajustes económicos donde la cultura impositiva juega un predominante papel, ya que la riqueza del Estado debe ahora depender de los aportes de los ciudadanos y de los entes productores.

Ya en 1989, primer año del segundo gobierno de Pérez, el denominado *paquete económico*, constaba de “una reforma tributaria, (...) que tendría como elementos fundamentales la reforma al impuesto sobre la renta y la creación de lo que en ese momento llamaron impuesto a las ventas”¹. En agosto de ese año, el Ministerio de Hacienda dio a conocer dos anteproyectos de leyes: una Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISLR) y una Ley de Impuesto General a las Ventas de Bienes y Prestaciones de Servicios, el cual podía ser considerado como un impuesto al valor agregado.

“Cuando la necesidad de su implantación (la del IVA) fue propuesta por el joven equipo económico de Carlos Andrés Pérez, como *parte fundamental de la reforma tributaria y del plan de ajustes (...)*, los rechazos del sector político no se hicieron esperar y el proyecto legislativo pasó a disfrutar del sueño de los justos...”²

-
- 1 GONZATTI, ROSS MARY 1994. “El paquete que CAP nos vendió”. En: *El Diario de Caracas*. Miércoles, 2 de enero. Pág. 23.
 - 2 LASHERAS, TXOMIN. 1994. “Vaivenes”. En: *Domingo hoy*. Domingo, 23 de enero. Pág. 6. (Resaltados nuestros. LMG).

Un sueño de casi cuatro años, ya que es en 1993 cuando vuelve al tapete el mencionado impuesto, al comenzar a aplicarse en su primera etapa, tras la publicación en Gaceta Oficial, del 24 de septiembre de 1993, del decreto-ley del Presidente Velásquez, que convierte al IVA en parte del cuerpo de jurisprudencia de la República. Esta acción del gobierno de transición de Velásquez viene dada sobre la base de una situación muy particular. En primer lugar, como sostiene Manuel Ignacio Purroy: "...la negativa de los entes multilaterales de efectuar los desembolsos programados hasta tanto se cumplieran ciertas condiciones..."³, las cuales, por supuesto, incluían el IVA.

Además, la particularidad de ser un gobierno surgido de la sustitución constitucional de un gobernante, como comenta Diego Bautista Urbaneja:

"...No sólo no tenía intereses electorales que atender, sino que podía actuar con libertad con respecto al gobierno cuyo período completaba. Vino a terminar un período, pero para ello tenía que dar respuesta a ciertas expectativas de rectificación. Así fue como se intentó enderezar algunas cargas (...) aunque ello no quiere decir (...) que la rectificación haya sido por su parte acertada."⁴

De todo lo anterior se pueden derivar muchas ideas, pero en particular existe especial interés en los manejos comunicacionales que acompañan esta implantación del IVA, lo que en el lugar común periodístico se definiría como *la crónica de un impuesto anunciado*. La nada oculta importancia que una política comunicacional e informativa tiene en un proceso como éste, aunado a la deliberada "opacidad" comunicacional, ofrecen a un comunicador social un panorama digno de ser estudiado y analizado.

Como afirma Osvaldo Sunkel, director de *Pensamiento Iberoamericano*, revista de economía política patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas:

"...Las democracias frágiles, con sistemas de partidos incipientes y fragmentados e instituciones sociales y gobiernos débiles, no ofrecen el marco más propicio para la realización y consolidación de procesos tan complejos de reforma económica. La articulación del apoyo social y la consecución del *mínimo consenso necesario para la aplicación de programas económicos* que, en una primera etapa, infieren enormes

3 PURROY, MANUEL IGNACIO 1994. "Balance Económico" de 1993. En: *El Diario de Caracas*. Miércoles, 2 de febrero. Pág. 22.

4 URBANEJA, DIEGO BAUTISTA 1994. "La experiencia Velásquez" En: *El Diario de Caracas*. Miércoles, 2 de febrero. Pág. 5.

costes a una gran parte de la población, es una tarea de gran envergadura.”⁵

Este aspecto específico de la introducción de un nuevo impuesto a la política fiscal venezolana, es un área virgen desde el punto de vista de su análisis comunicacional. Por esto los antecedentes de este estudio se encuentran sólo por la parte del diagnóstico de las políticas nacionales de comunicación.

Es en este elemento donde los comunicadores, desde hace varios años, han visto un filón comunicacional. Tesistas y estudiosos han observado el abandono que en nuestro país las políticas de comunicación han sufrido, ya que como afirma Oswaldo Capriles, en este sentido, *la política es no tener política*.

Se pretende determinar lo imperativo que se hace en nuestro país imponer el profesionalismo al área comunicacional dentro del Estado. Las decisiones, los grandes cambios políticos y económicos requieren de profesionales de la comunicación, o como diría Weber, no puede dejarse esta parte del proceso en manos de “amateurs”, dada la organización racional de las políticas del Estado y exigidas por el desarrollo económico en estos momentos.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

General

Analizar el papel del Estado venezolano como emisor en el proceso comunicacional del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en los medios impresos de circulación nacional.

Específicos

A) Realizar una recopilación en los medios impresos de circulación nacional de los mensajes emitidos por el Estado venezolano referidos al proceso de implantación del IVA.

B) Presentar una descripción tributaria y comunicacional del proceso de implantación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

C) Realizar un diagnóstico del papel del Estado como emisor en este proceso de implantación del IVA.

Igualmente, se planteó la siguiente hipótesis:

5 SUNKEL, OSVALDO 1993. “Introducción Editorial” En: *Pensamiento Iberoamericano*. Nº 22/23. Tomo II. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid. (Resaltados nuestros. LMG).

La *política comunicacional oficial* desarrollada en torno al *Impuesto al Valor Agregado (IVA)* no fue *exhaustiva* ni *eficaz*.

DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES

De la hipótesis planteada se derivan las siguientes variables:

A) *Política comunicacional oficial*: desde el punto de vista conceptual, de acuerdo con Ramiro Beltrán, es un “conjunto integrado, explícito y duradero de acciones parciales de comunicación armonizadas por el Estado, en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país”. Para fines de este trabajo de grado, esta variable se ha planteado operacionalmente como la elaboración y puesta en marcha, por parte del Ministerio de Hacienda, de una campaña divulgativa de prensa referida a la implantación del IVA en el país.

B) *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*: en este caso, la definición operacional es equivalente a la conceptual, a saber: impuesto general al consumo de etapas múltiples, plurifásico no acumulativo, implantado en la jurisprudencia venezolana el 16 de septiembre de 1993 por decreto-ley nº 3145 del Presidente Velásquez. (Gaceta Oficial de Venezuela N°35.304).

C) *Exhaustiva*: la definición conceptual es “que se agota o apura por completo” (Diccionario de la Real Academia Española). Operacionalmente, la consideraremos —en función de sus destinatarios— como la selección de los medios de comunicación, el empleo del discurso y el diseño, la frecuencia de exposición a los mensajes y la duración temporal de la campaña divulgativa.

D) *Eficaz*: conceptualmente esta variable se define como lo “que logra hacer efectivo un intento o propósito” (Diccionario de la Real Academia Española). Para esta investigación se ha hecho operativa en función del cumplimiento de los tres requisitos establecidos por Lazarsfeld y Merton para la realización de una *propaganda a favor de objetivos sociales*, a saber: *monopolización* (la inexistencia de contrapropaganda), *no subversión de los valores básicos* (dificultad de la propaganda para cambiar actitudes profundamente arraigadas) y la *integración por medio de contactos cara a cara* (retroalimentación).

DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DEL UNIVERSO DE LOS AVISOS

Se procedió a analizar el universo de los avisos referidos -como ya se ha explicado en la metodología- al Impuesto al Valor Agregado (IVA), elaborados por el Ministerio de Hacienda y publicados en el lapso septiembre-93/febrero-94, en los diarios *El Nacional*, *Últimas Noticias* y *El Diario de Caracas*.

El primer criterio para esta descripción analítica se ha establecido en la frecuencia de publicación de todo el universo de los avisos (20 en total), en los tres diarios de la muestra.

Un total de 160 veces se publicaron los avisos elaborados por el Ministerio de Hacienda. Uno por uno, los avisos que más frecuencia de publicación obtuvieron fueron cinco: 33 veces el aviso nº13 (Minoristas: El IVA no es costo para usted), 30 el nº10 (Factura simplificada), 18 el nº15 (Consumidor: compare los precios), 14 el nº14 (Minoristas: servicios) y 13 el nº 17 (Exenciones —versión larga).

El resto de avisos varía su frecuencia de publicación desde dos hasta nueve veces. Esto ofrece una idea de los criterios utilizados para la realización de esta campaña de divulgación. Si la mayor frecuencia de publicación fue de 33 veces, en un lapso de 179 días, definitivamente tenemos que dudar de la efectividad de la campaña. Para ser más ilustrativos, si se divide la frecuencia total de publicación (160) entre los días de la muestra (179), no se llegaría a un promedio de publicación diaria ni siquiera una vez.

El análisis por periódico reveló una preferencia por el diario *Últimas Noticias*, ya que publicó 66 veces, mientras que *El Diario de Caracas* y *El Nacional* lo hicieron 51 y 43, respectivamente. El aviso con mayor frecuencia de publicación en un mismo diario fue el nº 13 (Exenciones -versión larga): 15 oportunidades en el periódico *Últimas Noticias*.

Es evidente que, atendiendo a los perfiles de lectores de los diarios de la muestra —expuestos en la metodología—, se puede inferir que la selección de, por ejemplo, *Últimas Noticias* respondió al criterio de mayor exposición al público en general. Pero es necesario obtener mayor información —como, por ejemplo, la clasificación de los avisos por tipo de destinatario meta— para aproximarse a la verdadera argumentación de esta preferencia.

Por otra parte, al observar la frecuencia de publicación mensual de los avisos, se pudieron establecer las etapas del proceso y determinar los lapsos en los cuales el emisor pensó que era adecuado acentuar la exposición de los destinatarios a los mensajes. Esta desagregación de la data ofreció información sobre la utilización de los distintos diarios de la muestra.

La tendencia descrita anteriormente, de preferir *Últimas Noticias* para la publicación de los avisos, se reveló claramente al observar la frecuencia de publicación mensual. En el mes que más aparecieron los avisos (enero), este diario publicó un 12% más que los otros dos periódicos de la muestra. Sólo en octubre *Últimas Noticias* estuvo por debajo de los otros dos.

Ahora bien, hay dos aspectos que se pueden apreciar aquí:

Primero: en el mes de enero, como ya se dijo, fue cuando más se publicaron avisos (95 veces); no obstante, al dividir esta frecuencia de publicación entre los días del mes, sólo se llegó a un promedio de frecuencia

de publicación de tres veces por día. En consecuencia, ni siquiera en el punto donde se acentuó la frecuencia de publicación, ésta fue suficiente.

Segundo: la única vez que *Últimas Noticias* fue superado por los otros diarios en frecuencia de publicación —mes de octubre—, ninguno de ellos alcanzó una frecuencia de publicación mayor que cuatro veces.

Las etapas del proceso se aprecian claramente: en realidad, la campaña divulgativa duró cuatro meses: en septiembre y en febrero no se encontró ninguna unidad (aviso) publicada. Así que, son tres etapas diferenciadas por la frecuencia de publicación, la cual se duplicó en las dos primeras, para pasar casi a triplicarse y finalizar en la tercera.

De esta descripción se desprenden varios comentarios: no sólo fue un error esperar que el decreto, que convertía al IVA en parte de la jurisprudencia venezolana, saliera en Gaceta Oficial, para comenzar a elaborar la campaña, sino que, además, se falló al esperar otro mes para comenzar la publicación de los avisos.

Como se suponía que la existencia del tributo sería corta en un virtual gobierno del Presidente Caldera, se apresuró la publicación de los avisos elaborados, sin importar que la fecha no fuese propicia (finales de diciembre, principios de enero), como respondiendo a la premisa de cumplir las metas, a sabiendas de que la efectividad sería nula. Esta parece haber sido la argumentación que sustentó la acción.

DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DE LA TIPOLOGÍA DE LOS DESTINATARIOS

En cuanto a la clasificación de los avisos por tipo de destinatario —descrita en la metodología—, se establecieron dos grandes grupos de avisos, de acuerdo con los encabezados de cada unidad, donde se hacía explícito a quién estaba dirigida esa unidad específica.

Esta desagregación de la data proporcionó una posibilidad precisa de análisis: establecer la intencionalidad del emisor en cuanto al destino meta de sus mensajes, es decir, medir en cuál destinatario se pensó a la hora de la preparación de los avisos. El destinatario meta por excelencia de esta campaña divulgativa del IVA, vista la proporción establecida en el cuadro anterior, era el contribuyente, al cual se le dedicaron dos tercios de los avisos. Esto denotó un desconocimiento total de la naturaleza del propio impuesto, el cual, si bien establecía una responsabilidad por parte de los contribuyentes de jure, en definitiva, fue cancelado por el ciudadano común (contribuyente de facto), quien debía desembolsar el 10% de toda transacción que realizaba (menos aquellas establecidas en el régimen de exenciones).

Por lo tanto, descuidar de tal modo al público en general es apostar a la desinformación, al malestar y, por supuesto, al rechazo ante el tributo. Constreñir de esta manera la campaña, dirigiéndole al público en general sólo

un tercio de los avisos elaborados, le agregó, a los desaciertos referidos a las frecuencias de publicación y al corto tiempo de existencia de la campaña, una carencia cualitativa muy difícil de sortear: una concentración en un tipo de destinatario meta y, por lo tanto, en un contenido específico, el cual, aun con correcciones en la frecuencia de publicación, podría darle un perfil demasiado exclusivo y complicado a la campaña.

Por lo anteriormente expuesto, se indagó este aspecto de la frecuencia de publicación de los avisos por tipo de destinatario meta. La tendencia descrita anteriormente no disminuyó ni se trató de reorientar en este sentido. Por el contrario, se reforzó, concentrando la frecuencia de publicación en los avisos dirigidos al contribuyente, al cual se le dirigió el 70% de los avisos publicados, como se puede observar a continuación.

A pesar de que en el diario *Últimas Noticias* se obtuvieron las más altas frecuencias de publicación de los avisos, al hacer la desagregación por tipo de destinatario y observar las frecuencias por aviso, se apreció que fue —precisamente— el periódico donde nunca se publicaron los principales avisos destinados al público general: el nº1 (¿Qué sabes realmente del IVA?), el nº19 (¿Haz (sic.) oído hablar del IVA?), y el nº20 (8 preguntas, 8 respuestas).

Vista la concentración de los avisos por tipo de destinatario, se hizo necesaria la observación de cada grupo en su conformación, determinar cuáles avisos representaban al grupo y en cuál contenido específico para cada tipo de destinatario se acentuó el emisor. Para eso se desagregaron estos grupos, cada uno por separado, en frecuencia de publicación por aviso.

Los avisos dirigidos al público en general fueron los que presentaron la menor frecuencia de publicación —en promedio en todos los diarios de la muestra— (6.8 veces). Sólo dos avisos se destacaron: el nº15 (Consumidor: compare los precios) con 18 veces y el nº17 (Exenciones —versión larga—) con 13. El problema, como se dijo anteriormente, se tornó no sólo cuantitativo (sólo 7 avisos para el público en general), sino cualitativo, ya que si bien el aviso nº15 (Compare los precios) salió mucho más que el resto de los dirigidos a los consumidores, se observó que los criterios fueron netamente reactivos.

Eso significa que el aviso estaba dirigido a explicar el hecho de que, desde el 1 de enero de 1994, el IVA se aplicaría a la venta por menor y no debía indicar un aumento en los precios. Pero el hecho es que tres días antes fue cuando se comenzaron a publicar los avisos.

La asignación de los periódicos ni siquiera fue coherente. Si se va a avisar con tres días de anticipación, por lo menos debe tenerse la certeza de que el mensaje llegará, es decir, debió haberse publicado como mínimo en los tres diarios de la muestra.

Sin embargo, este aviso apareció una vez, el 29 de diciembre, en *El Diario de Caracas* y en *El Nacional*; una vez, el 30 de diciembre, en *Últimas Noticias*; una vez, el 31 de diciembre, en *El Diario de Caracas* y en *El Nacional*. En cuanto al otro aviso, el nº17 (Exenciones —versión larga—), cuya frecuencia de publicación fue de 13 veces, el comentario es el mismo: el impuesto establecía un régimen de exenciones, el cual, si bien no entraría en vigencia hasta la fecha de la inclusión de la etapa detallista (1ro. de enero de 1994), tenía un efecto psicológico al cual se debió haber apostado en este proceso comunicacional.

Esta situación fue peor que la del aviso "Consumidor: compare los precios". Se refería a las exenciones y debió haberse publicado desde el inicio de la campaña. Si bien es cierto que se nota la diligencia con la cual se publicó la nueva lista de exenciones —el 6 de enero ya estaba en la prensa—, si se considera que las exenciones originales (aviso nº 12 Exenciones —versión corta) sólo comenzaron a publicarse el 28 de diciembre —con lo cual se confundía más al público, ya que los medios hablaban de una enorme lista de exenciones y los avisos identificados con el logo del Ministerio de Hacienda mostraban una lista bastante escueta— la proactividad, el adelantarse a los escenarios, no se encontraba ni se presentía como directriz de esta campaña.

Por otro lado, en lo que concierne a los avisos destinados a los contribuyentes, la situación difirió en cantidad, pero en calidad la tendencia fue idéntica. El promedio de frecuencia de publicación de estos avisos —en todos los diarios de la muestra— fue de casi nueve veces, lo cual ofreció un panorama bastante desalentador. Si estos fueron los avisos realizados para el contribuyente, destinatario por excelencia de esta campaña del IVA, lo menos que se esperaba era un promedio de frecuencia de publicación más alto, pero al desagregar este grupo de avisos, se observó la tendencia descrita en los avisos para el público en general.

Al ser mayor el número de avisos, la deficiencia se notó más. En este sentido, los avisos que se destacaron fueron dos: el aviso nº 13 (Minoristas: el IVA no es costo para usted) con una frecuencia de publicación de 33 veces (el aviso más publicado de toda la campaña) y el aviso nº 10 (Factura simplificada), con una frecuencia de publicación de 30 (el segundo más publicado).

Otros avisos como, por ejemplo, el nº 3 (Una factura incompleta no es fiscalmente una factura), el cual podría evitar pérdidas de dinero por la mala elaboración de una factura, sólo se publicó cuatro veces: una el 3 de octubre de 1993 en el diario *Últimas Noticias* y una —en cada periódico de la muestra— el 13 de noviembre de ese mismo año. Sólo durante dos días, y de los dos un sólo día, en un único diario se expuso ante los destinatarios

meta por excelencia de la campaña, una información tan importante como la elaboración idónea del elemento que permitía la autorregulación del impuesto.

En el caso de los avisos destinados a los contribuyentes, se repitió, casi calcado, el aspecto reactivo: se esperó a que faltaran sólo tres días para el comienzo de la etapa final del impuesto (1ro. de enero de 1994) para comenzar a publicar el aviso contentivo de la información relativa al aspecto de la especulación o el cobro doble del impuesto (aviso n° 13, Minoristas: el IVA no es costo para usted).

Adicionalmente, la publicación de este aviso coincidió con el 28 de diciembre (día de los inocentes) —con toda la connotación que ello tiene—

Ese día se comenzó a explicar a los minoristas (cualquier dueño de abasto, panadería, etc.) cómo debía aplicar el tributo. Con el caso del aviso n°10 (Factura simplificada) se puede sostener, dada la recurrente pauta de publicación de la última semana de diciembre a la primera quincena de enero, que esta campaña no se determinó sobre la base de algún criterio que no fuese el de cumplir con las pautas establecidas de publicación de avisos.

Otorgarle la misma frecuencia de publicación al aviso destinado a explicar la factura simplificada y al destinado a la explicación de cómo elaborar la factura fiscal -que permite el control entre las partes, que elimina el efecto cascada- no deja lugar sino a una sola conclusión: se publicó por publicar.

Vistos ya los grupos de destinatarios en su conformación, se indagó en la utilización de cada diario de la muestra. Se pretendió determinar si hubo o no alguna consideración en cuanto a los perfiles de sus lectores, a la hora de asignar pautas de publicación de los avisos según sus destinatarios meta.

Las tendencias generales se aprecian en las curvas por tipo de destinatario: evidentemente, como se ha venido notando, los picos de frecuencia de publicación más altos se observaron en los avisos para los contribuyentes. Como se ha sostenido, el diario preferido de la muestra para publicar fue *Últimas Noticias*. Por supuesto, esta preferencia se evidenció principalmente en enero, ya que en ese mes las frecuencias totales de publicación alcanzaron sus valores más altos.

Al estudiarse la curva de la frecuencia de publicación en cada periódico de la muestra, se pudo notar que el comportamiento de los tres diarios fue casi idéntico en lo que se refería a los avisos para el público en general. Sólo en los avisos destinados al contribuyente, las curvas variaron significativamente.

Ahora bien, en las curvas por diario se observó que las frecuencias de *El Nacional* y *El Diario de Caracas* fueron prácticamente idénticas, con ligeras variaciones: mayor publicación en el último tabloide durante el mes

de enero. Por supuesto, los avisos para el contribuyente fueron los que marcaron la tendencia.

Entonces, si fueron estos avisos los que determinaron la tendencia, ¿por qué en el diario cuyo perfil ofrecía mayores posibilidades de captación por parte del público en general, se acentuó la publicación de aquéllos? ¿No hubiese sido más sensato —o al menos con mayores probabilidades de exposición al destinatario del mensaje— distribuir proporcionalmente en todos los periódicos de la muestra la publicación de los mismos? En una época en que la lectura de periódicos complementarios (es decir, leer más de un periódico) es bastante difícil, aventurarse a concentrar en un sólo diario la publicación de los avisos no parece ser lo más indicado. En esta situación, pareciera que el criterio final no sólo fue la prisa o el cumplimiento ciego de las pautas, sino el costo del centímetro por columna en cada uno de los diarios.

DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DE LOS TIPOS DE DISCURSO

De los aspectos desarrollados anteriormente se obtuvieron las unidades representativas de cada grupo de avisos de acuerdo con el destinatario meta, a saber: los avisos nº 15 (Compare los precios) y nº 17 (Exenciones —versión larga), de los diseñados para el público en general; y los avisos nº 10 (Factura simplificada) y nº 13 (Minoristas: El IVA no es costo para usted), de los dirigidos al contribuyente.

Ya descrita la dimensión de la magnitud cuantitativa —determinada por las frecuencias de publicación de los avisos—, se procedió a analizar el contenido, en su dimensión inteligible, en las cuatro unidades representativas ya mencionadas. Para ello se construyó una lista de palabras aparecidas en esas unidades (avisos nº 10, nº 13, nº 15 y nº 17), a fin de determinar los tipos de discursos, cuyas categorías se establecieron a priori en divulgativo, operativo y persuasivo.

Esta lista de palabras se construyó a los sustantivos, verbos y adjetivos. Se obtuvieron dos grandes grupos de palabras, las cuales se dividieron entre el tipo de destinatario al cual estaban dirigidos los avisos. El primer grupo lo conformaron los avisos nº 10 y nº 13. Se obtuvo, de este primer grupo, un total de 108 palabras (66 sustantivos, 22 verbos y 20 adjetivos).

Los sustantivos abundaron. Fue sorprendente no encontrar, como se esperaba, una importante presencia de términos específicos de la doctrina tributaria y fiscal. De este tipo de términos sólo hay algunos como *crédito* o *factura*, los cuales no son nada extraños para el público en general y mucho menos para los contribuyentes (comerciantes, importadores, fabricantes, etcétera). Los sustantivos más repetidos fueron *IVA* (11 veces), el cual conformó dos veces (uno en cada uno) el título del aviso a casi un cuarto de la superficie

del mismo; *factura*, cinco veces; *créditos* y *precio*, cuatro veces cada uno; *minoristas*, tres veces; *ventas* y *costo*, dos veces cada uno.

Ahora, en cuanto a los adjetivos debe hacerse un comentario: en realidad fueron 14 diferentes, ya que *simplificada*, *fiscales* y *soportado* se encontraron cuatro, tres y dos veces, respectivamente. Los otros adjetivos hallados fueron *consecutiva*, *gravados*, *exentos*, *tributaria*, *registradoras*, *necesario*, *completa*, *anteriores*, *caro*, *adicional* y *regionales*. De estos adjetivos sólo *gravados* y *exentos* pueden considerarse términos específicos del denominado lenguaje técnico. El comentario en este caso es idéntico al de los sustantivos.

En cuanto al uso de los verbos, hay varias observaciones por hacer: primeramente, se apreció un estilo algo rebuscado en la construcción de las frases. La utilización de un verbo principal más uno en infinitivo, como, *deberá aplicar*, *pueden solicitar*, *podrá deducirlos*, da la sensación de no querer ir al grano. El mensaje debe ser fácil de leer, ¿por qué despreciar la fórmula más directa: aplique, solicite, etcétera? Tal vez de esa manera se hacía menos fuerte la forma imperativa que guió el discurso de los avisos. Pero, en lugar de complicar más, debió haberse eliminado el problema de raíz, descartando totalmente la imposición: se ha demostrado que el dedo índice que señala al estilo del *Tío Sam*, es un recurso que no da muchos frutos: "convencer o no convencer, he ahí el dilema". Como ejemplo ilustrativo se recuerda el comercial de la tarjeta de crédito que desprecia el imperativo *téngala* por *Tenerla, es suficiente*.

Adicionalmente, la redacción de los avisos estuvo altamente cargada de frases negativas: *nunca da*, *no es*, *no deberá aplicar*, *no cobre*, lo cual tiene una fuerte connotación en la percepción y se relaciona directamente con el tono imperativo descrito anteriormente.

El segundo gran grupo de palabras se obtuvo de los avisos dirigidos al público en general (nº 15 y nº 17), en los cuales conseguimos un total de 249 palabras (153 sustantivos, 76 adjetivos y 20 verbos). Los sustantivos conformaron el 61% de las palabras encontradas en estos avisos dirigidos al público en general. La variedad de objetos y acciones enumeradas en estos fue enorme, principalmente, en el aviso de las exenciones (nº 17), el cual no fue más que una lista de las mismas. Desde *arroz*, *sardinias*, *salchichas*, *hielo* y *azúcar* hasta *hospedaje*, *accesorios*, *alimentación*, *transporte*, *educación* pasando por *plasma*, *marcapasos*, *parques*, *zoológicos*, *hidrocarburos* y *prótesis* se hallan en este aviso.

En el aviso nº 17, también se notó un error gramatical al utilizar el adjetivo alimentario (propio de la alimentación) en lugar de alimenticio (que alimenta o tiene la propiedad de alimentar) al calificar los productos. Es decir,

el pescado es alimenticio, porque él propiamente alimenta; pero el dinero que otorga el Estado para adquirir una cesta básica es una beca alimentaria.

Ahora bien, si se excluye la avalancha de productos, bienes y servicios descritos en el aviso de las exenciones, se observó que había una serie de términos que respondían al lenguaje técnico (*créditos, débitos, exenciones*), los cuales fueron utilizados de manera más compleja en, por ejemplo, el aviso nº 15 (Consumidor: compare los precios), dirigido al público en general, que en el aviso nº 13 (Minoristas: el IVA no es costo para usted), preparado para el contribuyente.

En el aviso para el público se puede leer: "Ahora los minoristas obtendrán créditos fiscales de los que podrán deducir sus débitos fiscales". Mientras que en el aviso para el contribuyente se enfocó lo anteriormente expuesto de la siguiente manera: "No deberá aplicar el 10% del IVA sobre sus precios anteriores. Sí deberá bajar el precio, calculándolo sobre el costo sin IVA, y después aplicar el 10% del IVA". Evidentemente, cualquier comentario sobra.

Una lista tan variada de sustantivos generó una no menos variada lista de adjetivos (76 en total) entre los cuales destacaron *prestados* (7 veces), *incluidas* (4 veces), *exentos* (3 veces) y *fiscales* (2 veces). Los demás correspondieron a la descripción de los productos, bienes y servicios de la lista de exenciones: *vegetales, animales, humanas, comestibles, terapéutico, educativos, públicos, privados, culturales, nacionales, deportivos, envasadas, congelados*, etc.

En cuanto a los verbos, la tendencia descrita en el grupo anterior de palabras se mantuvo: frecuente uso de frases negativas en la redacción (no *significa, no olvide, no le deben cobrar, no impliquen*), así como del imperativo (*recuerde, cambie, compare*).

De todo lo anterior se puede establecer, en cuanto al discurso y sus tipos, que el emisor no tuvo ningún cuidado en cómo le comunicaba algo a un destinatario determinado, es decir, no se encontró —en los casos más representativos de los grupos de avisos de acuerdo con el destinatario meta— un tipo específico de discurso para cada tipo de destinatario.

En ambos grupos se descubrió una utilización indiferente de términos tributarios mezclados con frases llanas, en un tono imperativo, construido sobre la base de negaciones. No se percibió una intención persuasiva, un discurso argumentativo. La operatividad en el discurso respondió a criterios totalmente equivocados —como se demostró contrastando las explicaciones de los avisos nº 5 y nº 3—: se le planteó en términos nada cotidianos —más bien técnicos— al público en general, y al comerciante se explicó en un lenguaje ordinario, común.

Y en cuanto a la divulgación en sí, ésta se hizo como si se partiera de un contexto de total acuerdo, apoyo y comprensión ante el impuesto. Los avisos más publicados y con más insistencia respondieron a criterios característicos de una propaganda totalitaria (por lo menos en cuanto al discurso). En ningún momento se molestó el emisor en justificar, argumentar o responder las dudas que, definitivamente, tenían los lectores, las cuales se demostraron en las mismas ediciones que publicaban los avisos analizados.

Por ejemplo, el 18 de enero de 1994, —ya finalizada la aparición de avisos en dos diarios de la muestra (*El Diario de Caracas* y *Últimas Noticias*)— Marietta Hernández, Presidenta de la Cámara Venezolana de la Radio, sostenía en *El Diario de Caracas* que “el problema era la información...” y que la Cámara por ella presidida comenzaría “una campaña divulgativa”.

DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DEL DISEÑO

De la observación del diseño de las cuatro unidades señaladas como las representativas de cada grupo de avisos —según el destinatario meta— se pudo apreciar que los criterios utilizados fueron bastante acertados.

En primer lugar, el uso de los diapos (texto en blanco sobre franjas negras) fue acertado de acuerdo con la pregnancia, ya que conformó un elemento con alto contraste. En este sentido, vale decir también que el uso del blanco y del negro tuvo una alta habituación cultural, ya que estos son los colores tradicionales que acepta la imprenta y se usan para la mayoría de los trabajos de diseño en un solo color.

Ahora bien, este buen uso del contraste puede ser perjudicial algunas veces, como pareciera ser el caso del logo del Ministerio de Hacienda reproducido en cada uno de los avisos. De acuerdo con el contexto comunicacional expuesto en el marco teórico, la identificación del emisor de los mensajes podría ser más bien contraproducente.

Lo expuesto significa que si sólo a la Iglesia y a los Medios de Comunicación Social se les considera honestos y eficientes, no vemos cómo podría el Ministerio de Hacienda no entrar en el grupo de las instituciones deshonestas e ineficientes. Por ello, arriesgarse a que toda la campaña sea identificada con una institución así percibida no era lo indicado. Este aspecto puede demostrarse fácilmente al observar el aviso nº10 (Factura simplificada), en el cual —pareciera haber sido por descuido— se omitió el logo del Ministerio y de esta manera, a pesar de presentar las palabras Ministerio de Hacienda, el aviso pierde un poco el carácter oficial, al no hacerse tan evidente la identidad del emisor. Con este ejemplo se prueba la fuerza del contraste en el diseño. Lamentablemente, esta fuerza fue utilizada para destacar un elemento perjudicial para la campaña.

En cuanto a la habituación cultural, ya mencionada, hay otro elemento que por evidente no deja de ser digno de destacar: todos los avisos eran rectangulares y en su mayoría los elementos utilizados—como la reproducción de la factura en el aviso nº 10— tenían formas geométricas, las cuales son de una alta pregnancia. Sin embargo, el uso de esas formas podría ser producto de la influencia de ese mismo factor, y no de una intencionalidad explícita del emisor por comunicarse más efectivamente.

De hecho, el formato de los periódicos y de los avisos—casi todos los diarios organizan su publicidad por módulos rectangulares— es geométrico.

Un comentario aparte merece la tipografía de los avisos. A este respecto debe reconocerse que —con la excepción del aviso nº 17— los textos se distribuyeron holgadamente en la superficie de los avisos. Los blancos fueron bien utilizados: en la mayoría de los avisos se emplearon para agrupar el texto y, por otra parte, separarlo del resto de la página. Un buen ejemplo fue el aviso nº 19 (¿Haz (sic.) oído hablar del IVA?). Pero, al mismo tiempo, de éste se deriva otro comentario. Si bien se utilizaron correctamente los blancos, el uso de la gráfica fue ciento por ciento perjudicial para la campaña: se reforzaron las opiniones negativas hacia el tributo cuando se mostró a un hombre con los ojos desorbitados y con las manos en la cabeza, acompañando un texto que rezaba: “seguramente tu (sic.) ya tienes tu opinión”.

En efecto, dejar el comentario en este nivel, sin advertir que el mismo venía acompañado con otro aviso donde se explicaba la aplicación del tributo, fue sesgar el análisis. No obstante, en el aviso nº 1: (¿Qué sabes realmente del IVA?) se reprodujo otra gráfica donde un hombre con el puño cerrado, apoyando en él su mentón, ofrecía la más clara representación de la resignación. De esta forma, el emisor proyectaba la respuesta a su mensaje. Demostraba que era consciente de que no convencía. Pero, contradictoriamente, dejaba entrever que, a pesar de ello, el impuesto debía acatarse porque era “justo y necesario”.

En otro orden de ideas, llamó la atención el hecho de haber utilizado tan explícitamente las siglas del impuesto en todas las unidades de la campaña. Casi todos los avisos estaban encabezados con las siglas de Impuesto al Valor Agregado (IVA) o, al menos, éstas eran destacadas en el cuerpo de los anuncios, lo cual en el contexto tanto tributario como comunicacional, explicado en el marco teórico, no era lo más indicado, ya que su utilización siempre tuvo una connotación negativa.

Como ejemplo se puede tomar el uso de las siglas IVA en el discurso que dominó en las páginas del periódico al cual el Ministerio de Hacienda le asignó el mayor número de frecuencia de publicación de avisos en la campaña: *Enloquecido todo el mundo con el IVA* (titular de *Últimas Noticias*

del 2 de octubre de 1993), *IV Amanía especulativa desatada entre comerciantes* (titular del mismo diario el día 4 de enero de 1994). Otro buen ejemplo lo ofrecen algunas piezas publicitarias de la campaña electoral, como se puede apreciar en el siguiente *collage*.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis descriptivo del proceso estudiado se desprenden varias conclusiones. Sin embargo, antes de abordarlas, es necesario recordar los criterios expuestos en la hipótesis de esta investigación: *La política comunicacional oficial desarrollada en torno al Impuesto al Valor Agregado (IVA) no fue exhaustiva ni eficaz.*

Lo primero por discutir es la característica de ineficaz y nada exhaustiva de esta política comunicacional oficial, es decir, de esta campaña divulgativa elaborada por el Ministerio de Hacienda. Vale la pena abordar este enfoque desde una clara comprensión de los dos términos y su relación: la campaña no fue exhaustiva, pero esta sola característica no le otorga la de ineficaz.

De haber sido agotada por completo, igualmente habría que calificarla como ineficaz, como incapaz de lograr hacer efectivo el propósito de su existencia.

Esta campaña no fue exhaustiva por una infinidad de hechos demostrados a lo largo de toda la investigación: se concentró toda la campaña en la prensa, despreciando la televisión y la radio, medios que ofrecían mejores ventajas para la divulgación. Si se debía constreñir la campaña a un solo medio, definitivamente la prensa no fue la opción más indicada.

Los criterios utilizados para la publicación de los avisos fueron totalmente inadecuados: se dejó al libre albedrío de los periódicos su ubicación en las páginas, despreciándose así todos los elementos de valoración de las hojas pares o impares, o los referidos a la ubicación de los elementos en ellas. De igual manera, la concentración en un determinado tipo de destinatario no se realizó adecuadamente, ya que no se utilizó un tipo específico de discurso para éste.

Lo anterior quiere decir que se concentró en el contribuyente como destinatario por excelencia, tanto la elaboración como la frecuencia de publicación de los avisos, pero no se pensó en cómo hablarle, en qué tipo de discurso dirigirle. Por ello lo que se obtuvo del análisis de los tipos de discurso fue una mezcla imprecisa e indefinible, en la cual incluso se llegó —en algunos casos— a utilizar el discurso adecuado para un destinatario en un aviso dirigido a otro.

Además, el simple hecho de descubrir que hubo materiales elaborados para esta campaña que quedaron sin publicarse, sumado a la circunscripción

de la publicación a un lapso de cuatro meses posteriores a la medida de la creación del IVA —desechando cualquier elemento proactivo en este proceso— corrobora fehacientemente la afirmación de que la campaña no fue exhaustiva.

Ya ofrecida la conclusión a este respecto, es preciso recordar —antes de hacer referencia a la ineficacia— la apreciación que se hiciera en el marco teórico comunicacional, en cuanto a la inclusión de este proceso comunicacional del IVA en la denominada propaganda a favor de objetivos sociales. Para ello debe tenerse en mente que la implantación de este impuesto al valor agregado respondía a la puesta en marcha de una reforma tributaria y de allí la importancia y significación de este proceso.

Entonces, para que esta campaña divulgativa desarrollada por el Ministerio de Hacienda —referida a la instrumentación de una reforma tributaria sobre la base de un impuesto al valor agregado—, hubiere sido eficaz, al menos tres requisitos debió haber cumplido: monopolización, no subversión de los valores básicos e integración por medio de contactos cara a cara. Evidentemente, luego de los análisis es imposible afirmar que alguno de estos tres requisitos se haya cumplido.

Primeramente, en lo que se refiere a la monopolización, la no cristalización de un acuerdo general en torno al tema y la férrea y múltiple oposición a la cual se enfrentó la divulgación de esta campaña demostraron que nunca se tomó la previsión de persuadir a ningún actor social que pudiese de alguna manera instrumentar una contrapropaganda. Por el contrario, los medios de comunicación, los *líderes de la sociedad venezolana actual* establecieron una *impresión negativa*, reforzada hasta la saciedad por una campaña electoral donde la eliminación del IVA era la promesa por antonomasia.

En cuanto a la no subversión de los valores básicos, realmente una campaña divulgativa para la implantación de un impuesto en un país rentista, con una cultura impositiva casi nula, donde se critica la eficiencia y eficacia de los sistemas de recaudación, donde se cataloga de corrupto a cualquier funcionario público y donde se piensa aún que el petróleo es suficiente para cubrir todas las necesidades financieras de la nación, definitivamente no cumplió con este requisito.

Finalmente, en lo que se refiere a la integración por medio de contactos cara a cara, entendida como la organización del contacto directo, como la posibilidad de establecer la retroalimentación (*feed-back*) para poder mantener el movimiento que pretende crear la propaganda, fue totalmente despreciada en este caso. Es significativo que se ofrecía *información adicional* sólo a los contribuyentes y no en todas las ocasiones. Igualmente, la información proporcionada no dejó de ser una reexplicación de los

requisitos, pasos y toda la serie de instrucciones por cumplir en función de la operatividad del tributo.

En definitiva, es necesario hacer hincapié en el hecho de que a todo lo largo de la investigación se ha observado la carencia de criterios para la efectiva realización de una tarea tan significativa, como la de efectuar una propaganda en favor del objetivo de la transformación del sistema tributario nacional, sobre la base de la implantación de un impuesto al valor agregado.

Es evidente que la directriz a seguir fue la de utilizar la menor cantidad de recursos. Pues bien, si este fue el objetivo, puede que efectivamente lo hayan logrado. Pero, sin lugar a dudas, los pocos recursos que se emplearon fueron lanzados al vacío.

Es cierto que en la actualidad la carencia de recursos es una constante a la hora de desarrollar cualquier actividad, mas también es cierto que en estos momentos se hace cada vez más necesario poner esos escasos recursos en manos de profesionales capacitados para transformar la carencia cuantitativa en una posibilidad cualitativa.

La manera como se puso en marcha esta campaña divulgativa es un ejemplo fidedigno del menosprecio del Estado venezolano por el factor comunicación. La falta de coordinación entre los diversos elementos del Estado, las contradicciones, correcciones sobre la marcha y la falta de coherencia a la hora de pensar en cómo comunicar una reforma tributaria, demuestran que se sigue pensando que la finalidad de todas y cada una de las oficinas, direcciones generales sectoriales o departamentos oficiales dedicados a la comunicación es difundir, divulgar e informar la obra del gobierno, del ministro o del director general sectorial de turno.

Era de esperarse que una reforma impositiva reuniría todos los elementos necesarios, vista nuestra realidad cultural y socioeconómica, para generar una matriz de opinión totalmente adversa. Por lo tanto, se suponía que se tomarían las previsiones del caso.

De la realización de este estudio parece evidenciarse que aquellas declaraciones del viceministro de Hacienda de entonces, José Armando Mejías, de que había sido política del gobierno no informar (las cuales fueron tomadas en broma por la prensa), no era más que una sincera explicación del concepto de comunicación que han tenido los gobiernos venezolanos.

Son muchas las recomendaciones que pudieran derivarse de los resultados de este estudio. Quizás las más relevantes sean las que siguen:

1. La comprobación de la hipótesis (la política comunicacional referida al IVA no fue exhaustiva ni eficaz) plantea la primera de ellas: realizar un estudio sobre este proceso comunicacional del IVA, partiendo del destinatario de los mensajes. Un sondeo de opinión que contraste los hallazgos de nuestro trabajo y defina exhaustivamente el proceso.

2. El IVA, visto el deterioro de la economía, se hará necesario de nuevo, surgirá como una alternativa lógica para la nación. El punto es que debe comenzarse desde ya a afrontar esa realidad, deben incorporarse a la acción comunicacional del Estado a todos los profesionales, los tecnócratas de la comunicación, los expertos. Decir que no tenemos estos tipos de profesionales sería ingenuidad—en el mejor de los casos—, sería pensar que todas las gerencias de asuntos públicos de nuestras eficientes y competitivas empresas petroleras no son conducidas por nacionales, sería creer que todas las voces que se alzaron para advertir el error en este caso del IVA, que todas las publicaciones, artículos de opinión o editoriales que se publicaron, venían en los cables de las agencias internacionales.

Diego Bautista Urbaneja, en un editorial de El Diario de Caracas (domingo 30 de enero de 1994), afirmaba que “un gobierno que no puede con el IVA es, a todos los efectos, un pobre gobierno”. Triste sería tener que cambiar el sujeto de esta frase por *país*.

3. La implantación definitiva de criterios de Estado, no de gobiernos ni de partidos, en lo que se refiere a la comunicación. Este aspecto ya no sería una recomendación, podría definirse como un lugar común. Sin embargo, la insistencia surge de la constatación del tratamiento que se le dio a un proceso tan importante como el estudiado. Para implantar estos criterios de Estado, la vía está enmarcada en el profesionalismo, en la comprensión del entorno, en la contextualización de las tareas desarrolladas diariamente en cada dependencia estatal dedicada a la comunicación.