

Septiembre 2022

WP5-2022-005

N° de serie

DOCUMENTO DE TRABAJO

Análisis de casos institucionales

Autores

Iván Hernández

Sandra Patiño

Angy Salgar

Ángel Gil

Análisis de casos institucionales

Iván Darío Hernández Umaña*, Sandra Carolina Patiño Ospina*,
Angy Tatiana Salgar Vesga*, Ángel David Gil Torres*

Introducción

Existe un gran reto de la formalización sostenible, en especial en países como Colombia, donde se acuerdo con los datos de la Misión de Empleo de 2020-1, seis de cada diez ocupados a nivel urbano están en la informalidad; ocho de cada diez trabajadores en el sector rural son informales (Espinosa-Fenwarth, 2022, Semana, 2022)². Un informe de 2018 de la OIT³ muestra que 2.000 millones de personas trabajan de manera informal, la mayoría de ellas en países emergentes y en desarrollo. Durante la pandemia este tema retomó especial importancia pues desnudó que la gran mayoría de la población carece de protección social, derechos en el trabajo y condiciones laborales decentes. Por estos motivos, aunque es fácil encontrar declaraciones sobre la importancia de la formalización para el diseño y la aplicación de los impuestos, es muy difícil encontrar definiciones claras de lo que es exactamente.

Kanbur & Keen (2014)⁴ reconocen las variedades de la informalidad y cómo responde cada una de ellas a los instrumentos de política. En esta misma vía, diversos esfuerzos en estudios de taxonomía de la economía informal se enfocan en comprender cuáles son los sectores o grupos sociales y económicos que, por diversas razones, no pueden estratégicamente cumplir con la legislación y normas de las instituciones sociales y políticas. Por ejemplo, algunas distinciones que desarrollan Fernandez et al. (2017) en su respectiva taxonomía están basadas en los motivos o razones para no cumplir con

* Universidad de Ibagué

2 Espinosa-Fenwarth, A. (2022). Misión de Empleo 2022. Portafolio.co. <https://www.portafolio.co/opinion/andres-espinosa-fenwarth/mision-de-empleo-2022-560695>

Semana, R. (2022, enero 19). “Con el mercado laboral de ahora, mayoría de trabajadores salen perdiendo y empresas, también”: Santiago Levy. <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/con-el-mercado-laboral-de-ahora-mayoria-de-trabajadores-salen-perdiendo-y-empresas-tambien-santiago-levy/202249/>

3 OIT. (2018). Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition [Report]. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm

4 Kanbur, R., & Keen, M. (2014). Thresholds, informality, and partitions of compliance. International Tax and Public Finance, 21(4), 536-559. Scopus. <https://doi.org/10.1007/s10797-014-9314-3>

dicha legislación. Las dividen en dos: 1) la óptica disciplinar convencional por medio bajo la cual la informalidad es voluntaria, pues está basada en una elección racional de sopesar beneficios y costos de la formalidad, mientras que 2) la razón de la informalidad por supervivencia o inducida es básicamente un tema de segmentación, segregación o exclusión⁵ (Perry et al, 2007) (Hernández, 2008). La primera distinción reconoce la necesidad del diseño de estrategias y mecanismo para Doing Business etc. ... La segunda distinción es un reconocimiento que gran parte, si no la mayoría, de las personas se encuentran o entran en la economía informal no por elección, sino como consecuencia de la falta de condiciones y oportunidades en la economía formal y a falta de otros medios de subsistencia.

Fernandez et al (2017), resaltan la informalidad “inducida” debido a las barreras al mercado formal que pueden tomar la forma de los impuestos a la nómina y otros mecanismos de protección 'excesiva' al trabajador⁶ que puede conllevar a la precariedad laboral como lo exponen Pécot et al (2018) ⁷. Es así como formas locales de arreglos laborales podrían entenderse mejor como trabajo precario que como auténticas alternativas a un entorno laboral estandarizado. “[L]a precariedad laboral crea una crisis no solo de calidad del empleo, sino también de reproducción social; el empleo precario es a menudo parte integrante de las estrategias de desarrollo de los Estados y de las instituciones financieras internacionales, más que la respuesta empresarial natural a la competencia del mercado global” (Pécot et al , 2018, p.).

Es así como Fernández & Villar (2017)⁸ diferencian las motivaciones o razones de la informalidad, no obstante, dentro de las motivaciones están las preferencias por la (in)formalidad las cuales son consideradas como determinadas exógenamente. Por tanto, no se estudia ni el origen ni el cambio en las preferencias ni cómo se moldean culturalmente. Es por esto que esta tradición puede verse enriquecida si endogenizamos las preferencias por medio de la transdisciplinariedad con sociología y psicología económicas, en particular.

5

6 Ellos mismos indican que la gran limitación en este punto es determinar qué es una protección excesiva.

7 Pécot, M., Gavilanes, J., & Sáenz De Viteri, A. (2018). Tales of Informality: Tourism Development in Four Ecuadorian Beaches. *Tourism Planning and Development*, 15(5), 584-599. Scopus. <https://doi.org/10.1080/21568316.2018.1504319>

8 Fernández, C., Villar, L., Gomez, N., & Vaca, P. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. Fedesarrollo. Working Paper, No. 75.

Un ejemplo de los frutos de esta transdisciplinariedad se reflejó en el cambio de preferencias de los ciudadanos en ciudades como Bogotá en cuanto trazó una interesante interfase entre política, arte y pedagogía para entender las amplias posibilidades de cambio de preferencias por medio de la generación de una cultura cívica --incluida la tributaria (Mockus, 2001, Tognato, 2018). Esta tradición se enfoca en las políticas para armonizar 3 formas de regulación del comportamiento: legal, moral y ética. De acuerdo con esta vertiente, es necesaria dicha armonización pues, aunque las leyes necesitan ser cumplidas, la obediencia legal es difícil de lograr o mantener cuando las normas sociales y morales van en direcciones diferentes (Mackie, 2018, Ram et al., 2020).

No obstante estos importantes avances en ciudades como Bogotá, Ramos (2018) cuestiona su marco conceptual pues el derecho, la moral y la cultura se entienden como esferas separadas, sin tener en cuenta el arraigo cultural de las normas sociales, tal como se explica con la sociología económica (Portes, 2006, 2007, Portes & Smith, 2010). Basado en Kobayashi, Gibbons y el sistema basado en retos expuesto anteriormente, la estrategia de investigación en este ensayo es trabajar basado en esta vertiente de sociología económica, así como en la teoría psicológica de motivación intrínseca y autodeterminación (Ryan & Deci, 2017), para comprender mejor la internalización individual de las reglas culturalmente arraigadas para moldear un comportamiento deseable en relación con los valores y normas culturales más profundos. Esta estrategia se desmarca de la tradición de la teoría económica más tradicional que consideran que la formación y el cambio de comportamiento y preferencias son asunto de otras disciplinas. De acuerdo con Porat (2021), Thaler & Sunstein applied their idea of nudging to changing people's behavior. Could this idea be extended to changing preferences? I believe it could.¹²⁹ First, the law could nudge people into behaving in a certain way that would ultimately lead to a change in their preferences as well.¹³⁰ The second and more interesting option would be for the nudge to be used to impact preferences without directly affecting behaviours.

La idea es que, para el cumplimiento sostenido en el tiempo de los contratos sociales, el diseño de incentivos o regulación extrínsecas bien diseñadas debe combinarse de manera congruente con las regulaciones y motivaciones más intrínsecas de los ciudadanos en general. "El objetivo es ... fomentar la acción cívica apelando tanto a los intereses materiales como a los sentimientos morales, enmarcados de manera que los dos trabajen sinérgicamente en lugar de con propósitos contradictorios." (Bowles, 2016, p. 220).

Caso Defensoría del Contribuyente

El primer caso de este ensayo es un análisis institucional basado en Portes (2006, 2007) y Portes & Smith (2010) citado por Hernández (2022), en el contexto de las funciones y actividades de la Defensoría del Contribuyente de Colombia (DC)⁹. La DC, como cualquier otra organización, cuenta con su respectivo conjunto de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de los roles dentro de dichas organizaciones sociales como también lo hacen en la familia, las escuelas y otras áreas importantes de la vida organizativa estructuradas institucionalmente¹⁰. La institución o regla de comportamiento que enmarca el análisis tiene dos caras de una misma moneda: de un lado, se trata del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos de una nación; de otro lado, en cuanto a los entes reguladores, se trata de mitigar la evasión y hacer cumplir el pago de las contribuciones por parte de aquellos que están legalmente obligados. Esta regla de comportamiento deseable por parte de los ciudadanos es beneficioso para la sociedad dado que los ingresos del gobierno aumentan a través de impuestos, lo cual incrementa la capacidad pública de inversión en proyectos de infraestructura, bienestar social y seguridad pública, entre otras cuestiones. Además, el cumplimiento de estas obligaciones aumenta la capacidad del gobierno para proporcionar bienes públicos que, por principio, no serían proporcionados por agentes privados (Fuentes-Contreras et al., 2020) citado por Hernández (2022).

Para el caso, la DC es un órgano especial mediador y veedor de los derechos entre contribuyentes y la DIAN para promover mejores relaciones con la autoridad tributaria, en cuanto a los inconvenientes que puedan presentarse. Por ejemplo, es muy común el desconocimiento de las normas tributarias, aduaneras y cambiarias por parte de los contribuyentes (a veces incluso de parte los propios funcionarios) debido a que la regulación tributaria está en constante actualización y modificación. Aunque la DC no sanciona, sí genera un documento público con recomendaciones (no vinculantes) para la DIAN.

9 Este análisis de resultados es preliminar y basado en la recolección de información primaria. Se implementó, para ello, entrevistas semiestructuradas a diversos funcionarios con el siguiente instrumento de recolección: https://docs.google.com/file/d/1WG-pnCGZGjGjFlwE8oE2biyBZ-e8T50e/edit?usp=doclist_api&filetype=msword

10 Las funciones de Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero se estructuraron en el Artículo 31 del Decreto 1071 de junio 26 de 1999. (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero (2021). Sitio web. Recuperado 26 de noviembre de 2021, de <https://www.defensoriadian.gov.co/nuestra-defensoria/>)

De acuerdo con este análisis preliminar, la mayoría de los potenciales contribuyentes se omiten (i.e. omisos) de la base tributaria y son relativamente pocos los contribuyentes visibles. Esto genera una gran masa de ciudadanos en la informalidad e incluso en la irregularidad, lo cual constituye un impago de las contribuciones que están legalmente obligados a pagar. Este comportamiento es perjudicial, como se expuso anteriormente, para los ingresos del gobierno y, por tanto, deteriora la capacidad pública de inversión y de provisión de bienes públicos. Los valores culturales y normas sociales no son protributarios sino, por el contrario, premodernas. En efecto, Thoumi (2017)¹¹ citado por Hernández (2022), lo ejemplifica con creencias tales como: "la sociedad siempre es altamente estratificada y desigual, y yo debería esforzarme por estar en la cima" (hay jerarquías incluso en el cielo); "la riqueza se basa en los recursos naturales y en el privilegio" (la conquista de Colombia no ha terminado) y "las leyes estatales se utilizan para discriminar a los pobres y a los que no tienen poder". Se trata de una actitud arraigada que genera una creencia colectiva de inequidad en el proceso de recaudos tributarios debido a la evasión y elusión de las obligaciones tributarias, así como, en especial, a manera de sesgos y prebendas a favor de los segmentos más privilegiados de la población Garay y Espitia (2020)¹² citado por Hernández (2022).

Este fenómeno, señala Mockus (2001) citado por Hernández (2022), se expresa en acciones que son informales (e incluso ilegales) pero que son aprobadas moral y culturalmente. Por ejemplo, Williams y Horodnic (2015) han utilizado el análisis de regresión logística para estudiar las consecuencias de la incongruencia entre las reglas institucionales formales e informales y las normas, valores y creencias morales y culturales. Sus resultados muestran que, cuanto mayor es el grado de incongruencia institucional, mayor es la propensión a prácticas económicas informales, como el pago de salarios en sobres, las cuales son fraudulentas en términos de las reglas formales escritas pero que están incrustadas o arraigadas en profundas normas socialmente compartidas Horodnic et al., (2017) citado por Hernández (2022).

En términos de la sociología económica (Portes, 2006, 2007 y Portes & Smith, 2012, Rodriguez y Portes, 2012, Hernandez, 2012)¹³ esto traduce que son "injertos

11 Thoumi, Francisco (2018). Antanas Mockus, Insider/Outsider. En: Tognato, C. (Ed.). Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus. Harvard University Press.

12 Garay, Luis J. y Jorge E. Espitia (2020). Desigualdad y Reforma Estructural tributaria en Colombia. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

13 Hernandez, Iván (2012) El análisis institucional de la Aerocivil de Colombia En: Rodriguez, César y Alejandro Portes (editores). Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico. Universidad de los andes. Colección estudios Cijus. p.. 161-181. ISBN: 978-958-695-769-4

institucionales” que se constituyen en estructuras legales que NO están arraigadas en las normas sociales más profundas. Estas reglas institucionales no logran por ende que las obligaciones tributarias moldeen o den forma al comportamiento humano hacia uno deseable y moderno a nivel social. Es así como las acciones informales perduran en el tiempo porque no se desaprueban ni cultural ni moralmente: por lo contrario, son juzgadas como aceptables y las acciones proformalidad son reprochables moral y culturalmente. “Las obligaciones legales ... no son reconocidas como obligaciones morales o que en ciertos medios sociales no son incorporadas como obligaciones culturalmente aceptadas.” Mockus (2001, p. 8), citado por Hernández (2022).

La DC asume, dentro de este contexto de desaprobación, así sea de manera parcial, moral y cultural, unas funciones y actividades muy interesantes de veeduría, mediación y capacitación, entre otras, para la incorporación o internalización por parte de los contribuyentes de las reglas para un comportamiento deseable en relación con la legislación tributaria. En consecuencia, para reducir la prevalencia de la economía informal y facilitar la transición hacia la formalidad, como han argumentado Williams y Horodnic (2015), se requiere de este tipo de instituciones para un cambio de política, alejándose de los controles directos que detectan y castigan la informalidad y hacia la obtención de una cultura de alta confianza y alto compromiso, donde los valores culturales de los ciudadanos estén alineados con las instituciones formales sobre los beneficios del cumplimiento tributario .

Esto requiere cambios no solo en las instituciones informales, con educación tributaria, campañas de concientización y apelaciones normativas, sino también con modificaciones y sistemas de realimentación de las instituciones formales a fin de aumentar la confianza en el gobierno. Se debe buscar, en primer lugar, una mayor equidad procesal, justicia procesal y justicia redistributiva y, en segundo lugar, tasas impositivas más progresivas, mayores gastos en protección social y más intervención en los mercados laborales para proteger a los grupos vulnerables. A continuación, se proporciona una taxonomía sobre medidas de política para la internalización de reglas y obligaciones formales que apoya una mayor congruencia con valores y normas culturales profundos para el gran reto de la formalización sostenible en países como Colombia.

Hacia una taxonomía integrativa de la política para la formalización tributaria sostenible

Para facilitar una transición sostenible de trabajadores, y de unidades e iniciativas económicas en la economía informal hacia la economía formal (i.e. formalización sostenible), se han identificado convencionalmente las diversas características que diferencian poblaciones con el fin de plantear, en el mejor de los casos, políticas apropiadas o a la medida Fernandez y Villar, (2017) citado por Hernández (2022). Este tipo de importantes esfuerzos se denominan, como veremos más adelante, basados en la morfodiversidad de sujetos y de políticas. La OIT (2015) recomienda precisamente que los países miembros diseñen “estrategias teniendo en cuenta la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, y la necesidad de abordar dicha diversidad con enfoques a la medida” (OIT, 2015, punto 7.a). Así también recomienda garantizar la creación de capacidades para los actores relevantes (ibid. ítem 28)¹⁴.

El aporte que se realiza desde este escrito es reevaluar la taxonomía que sólo se basa en la “forma” (i.e. morfo-) de los sujetos en la informalidad de subsistencia, inducida, voluntaria o mixta (Fernandez y Villar, 2017), la cual se centra en los costos de formalización empresarial y laboral y sus preferencias (exógenas). Es decir, se concentran en el rol de los agentes económicos y consideran sus preferencias como dadas. Es importante trascender esta perspectiva de los agentes económicos (trabajadores y unidades económicas) hacia una taxonomía que incluya la formación de capacidades de los sujetos como ciudadanos, no sólo como agentes económicos, y sus respectivas políticas para apropiarse o internalizar (e incluso del ejercicio político para poder realimentar y generar cambios) la legislación y marco regulatorio. Este paso muestra que no deberían mantenerse separados los roles de las personas en la organización social tal como lo plantea la teoría convencional. Las diversas funciones de los ciudadanos, desde los empresarios hasta los trabajadores, son dos caras de la misma moneda que no pueden separarse entre sí. Se denomina el principio de inseparabilidad entre roles o funciones, p. ej. empresario-ciudadano o trabajador-ciudadano, etc... Por esta inseparabilidad entre roles, ni los individuos ni las

14 OIT. (2015). Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation (204). OIT, Geneva. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

organizaciones son islas, sino que tienen en cuenta a otros individuos y otras organizaciones; Bowles, (2016) citado por Hernández (2022),.

Por tanto, se reconoce la visión de las capacidades como fundamental para entender e influir sobre la conciencia y el comportamiento de los agentes y el desarrollo social y económico (Utria, 2015¹⁵, Nussbaum, 2015b, 2015a, Alexander, 2016). Con la Teoría de Integración Organísmica (TIO) se abordan los procesos de internalización, identificación e integración de reglas establecidas para el comportamiento deseable (Diagrama TIO en anexo). En pocas palabras, para que haya una transición sostenible de lo informal a lo formal (i.e. formalización sostenible), se esperaría que estuviera asociada también a una mayor capacidad de internalización de reglas extrínsecas, introyectas, identificadas e integradas de los diversos agentes (Mockus 2001, 2012, Bowles, 2016)¹⁶ citado por Hernández (2022).

La cuestión de la apropiación o internalización de regulación o reglas de comportamiento, de acuerdo con la TIO (Ryan & Deci, 2017)), se refiere a dos grandes problemas dentro de la socialización de individuos. Uno es el problema de aceptar y regular la motivación para realizar actividades que no son intrínsecamente agradables y, por tanto, no están intrínsecamente motivadas. Unos ejemplos los encontramos en las tareas domésticas del hogar, las tareas en el trabajo, los rituales culturales, la obediencia a las leyes y muchos otros tipos de comportamiento requieren internalización. Estos son ejemplos de ciertas actividades que la gente probablemente no haría por interés intrínseco. Sin embargo, las personas estarán motivadas para realizar estas actividades pues les permite a las personas sentirse más eficaces y conectadas con su grupo social; Ryan & Deci, (2017) citado por Hernández (2022).

Esta teoría de integración organísmica - TIO se asocia a la formalización empresarial y laboral en cuanto a la capacidad de internalización de reglas de este comportamiento formal, por lo cual merece mucha más atención de la que se le ha suministrado. Literatura y política previa sobre este tema (Mockus 2001, 2012, Tognato 2017) señala la comunicación e interacción social como una forma de cerrar la incoherencia entre distintos modos de regulación de comportamiento: legal, moral y cultural. Sin embargo,

¹⁵ Utria. R. (2015), El desarrollo humano: la liberación de la conciencia y las capacidades humanas Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Colección Aportes

¹⁶ Por supuesto que nos basamos en el marco institucional de un Estado Social de Derecho pues se trata, ni mucho menos, de técnicas de adoctrinamiento de normas culturales ni de prácticas religiosas sino a principalmente de la legislación desarrollada y relacionada con temas laborales y empresariales.

esta literatura no aborda el tema de la internalización de reglas institucionales como comportamiento deseable ni arraigado en los valores y normas culturales. ni en la dinámica propia de la internalización en cada uno de estos modos y sus respectivas reglas.

¿Cuál es el rol de la internalización de reglas, valores cívicos y de comportamiento deseable para la formalización laboral y empresarial, basados en la TIO (Ryan & Deci, 2017)? La TIO está relacionada a la internalización y diferenciación de la motivación extrínseca, y a otras teorías psicológicas y del comportamiento humano, pues intentan explicar la autodeterminación. Así, el concepto de internalización es definido como el proceso en que los individuos pueden incorporar o internalizar valores, creencias o regulaciones de comportamiento de fuentes externas y transformarlas en propias. Los conceptos centrales de la TIO son esencialmente: internalización e integración; que a su vez pueden ser entendidos como una composición de cuatro categorías -Regulación externa, Regulación introyectada, Regulación mediante identificación y Regulación Integrada. Los integrantes de un grupo social pueden adoptar comportamientos derivados de la regulación externa y cuyo resultado último puede ser la adopción de dicha regulación, como un comportamiento propio o internalización, es decir, sin generar algún conflicto interno. Dicha internalización satisface sus necesidades psicológicas de relacionarse con otros, competencia y autonomía, a lo largo de sus vidas; Hernández (2022),

El siguiente ejemplo es ilustrativo en la explicación de por qué la regulación externa es necesaria pero no suficiente para la cooperación y coordinación entre individuos de una sociedad. Para el uso adecuado de la malla vehicular por parte de usuarios privados y públicos, al nivel local, regional o nacional, no basta con un código de tránsito y unos mecanismos de sanción para los infractores. Se requiere de una apropiación o internalización de normas de tránsito, de lo contrario, los costos por el uso de la malla vial y del mecanismo sancionatorio serían prohibitivos. Por eso existen escuelas de conducción y prerrequisitos como obtención de licencias de conducción, revisión tecnomecánica y otros requisitos relacionados con medidas de aseguramiento. Todas estas son medidas preventivas para asegurar el buen uso de la malla vial y una mejor coordinación y cooperación entre usuarios y autoridades viales. Un sistema adecuado de apropiación o internalización de reglas de tránsito conlleva, por tanto, a un menor nivel de sanciones, como, por ejemplo, menores niveles de comparendos vehiculares (*ceteris paribus* las presiones fiscales). Estos menores niveles de sanciones entonces se asocian con una mayor capacidad de coordinación y cooperación en masa y flexible

en el uso de la malla vial al nivel local, regional o nacional. Por ejemplo, la variable de comparendos es una medida proxy de la mayor o menor capacidad de cooperación de una ciudad, región o país debido a la mayor o menor internalización de reglas de comportamiento deseable al nivel social. (Hernández, 2022),

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	Regulación extrínseca e introyecta	Regulación Identificada e integrada
Formalización inicial	Campaña de concientización “el mejor cliente es quien paga sus impuestos” sobre razones de ganancia mutuas entre contribuyente y autoridades. PII	
	Cambio de la imagen de la DIAN a través de la implementación de programas de educación y formación para los funcionarios y contribuyentes en forma masiva presencial y virtual. PFI	La herramienta o sistema Muisca favorece la identificación consciente con los deberes tributarios y sus respectivas responsabilidades. PIE
	Socialización de los deberes tributarios en etapas tempranas. PII	
	Desarrollo de herramientas digitales: facturación y nómina electrónica. Contribuye a ambas partes. PIE	Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos para la apropiación y cumplimiento de los deberes tributarios. PFI
	Acompañamiento en el cumplimiento de los deberes tributarios a través del envío de la declaración sugerida. PII	Habilitación de un buzón de sugerencias para escuchar las opiniones de los contribuyentes y sus comentarios. PFI
	Cruces de información con aliados externos a la DIAN y uso de herramientas Big Data para acceder a información de los contribuyentes. PIE	
	Implementación de procesos de fiscalización. PIE	Divulgación de información pertinente a través de múltiples medios y canales de comunicación permanentes. PII
	Comunicaciones a contribuyentes con un llamado al cumplimiento de deberes tributarios con fechas límites respectivas. PIE	
	Activación de diversos medios de comunicación como correo electrónico, línea telefónica, redes sociales, atención presencial, etc para la orientación en procesos y/o vulneraciones de derechos de los contribuyentes. PII	

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	Regulación extrínseca e introyecta	Regulación Identificada e integrada
	Creación de perfiles de riesgo de los contribuyentes para hacer seguimiento y apoyo. PII	Programas de formación, alertas y apoyo que permiten el reconocimiento por parte del contribuyente de sus deberes tributarios y favorecen el acompañamiento de la D.C. PFI
Formalización internalizada	La herramienta o sistema Muisca permite una mayor familiaridad y actualización constante del flujo de información de los contribuyentes. PII	
	Los reportes de nómina electrónica de las empresas le generan información útil a la DIAN sobre los potenciales contribuyentes entre sus trabajadores. PIE	Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos que son compartidos de forma constante por distintos medios. PFI
	Acceso a servicios Informáticos de saldos a favor determinados en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y Complementarios y del Impuesto sobre las Ventas -IVA y otros beneficios. PFI	
	El contribuyente al entrar a la plataforma encuentra la información reportada por terceros como empresas a la DIAN para dimensionar sus obligaciones tributarias que deberá cumplir. PIE	
	De acuerdo con el documento de identidad del contribuyente se establecen fechas límites para cumplimiento de los deberes tributarios y evitar sanciones por incumplimiento. PIE	
	Divulgación de información a través de múltiples medios de comunicación ayudan al contribuyente a estar actualizado y enterado de todos los asuntos relacionados con este. PII	

Fuente: Elaboración propia de los autores. Las letras empleadas en la tabla representan los tipos de políticas para la formalización sostenible. Las políticas de formalización sostenible basadas en normas sociales de regulación integrada (valores culturales) se identifican con las letras PFI, las políticas institucionales con regulación identificada (preferencias, actitudes hacia otras persona-formas de vida y valores hacia otras personas) se identifican con las letras PII, finalmente se encuentran las políticas de incentivos con regulación introyecta y externa (preferencias, gustos – tendencias personales) identificadas con las letras PIE.

Caso Ley de Cine

Si estamos de acuerdo en que “...El cine, al igual que todas las expresiones que conforman la cultura, es una herramienta social y un mecanismo para el entendimiento y el acercamiento de las personas; al igual que una industria fácilmente rentable y sostenible si cuenta con el apoyo de varios sectores” (Cinemazul, Párr.4). En pro de gestionar dicha colaboración, el Ministerio de Cultura de Colombia, a partir de la promulgación de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, ha consolidado una serie de regulaciones para que el sector cinematográfico se desarrolle, de manera que la normativa vigente facilite el acceso de sus miembros al fomento y apoyo disponible por parte del Estado. Para ello, ha gestado tres principales leyes.

Primero, creó la Ley 814 de 2003 conocida como la Ley de Cine, la cual contiene las normas que rigen el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia. Así mismo, gestionó la aprobación de la Ley 1262 de 2008, para normativizar el Protocolo de Enmienda al Acuerdo Latinoamericano de Coproducción cinematográfica y finalmente la Ley 1556 de 2012 - Ley Filmación Colombia, para fomentar y reglamentar el uso del territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas.

Todo lo anterior se ha logrado crear y gestionar quizá porque el país se está dando cuenta de que el cine es un buen negocio. Adicionalmente, pese a la irrupción de recesiones y crisis económicas como la desatada el 11 de septiembre de 2001, la industria cinematográfica logró mantener un crecimiento constante. (Rodríguez, 2013). Es comprensible y sensato que por medio de la normatividad y regulación del cine se desee establecer una industria económicamente viable y productiva toda vez que en nuestro país el proceso de hacer una película puede brindar entre 100 y 300 puestos de trabajo. Adicionalmente, las industrias relacionadas, como transporte, hotelería y alimentos, entre otras, se ven favorecidas con cada filmación (Ibid).

Es decir que, si “En una película de largometraje trabajan al menos 100 personas en forma directa y se hacen hoy en día 44 películas en el país, son 5 mil empleos” (Alcazar, 2021, Párr.13). Además, en este tipo de producciones “Por cada película se benefician indirectamente otras 1.000 personas, eso es 50 mil personas más” (Ibid).

Para profundizar en el proceso de formalización de este sector, el cinematográfico, este apartado se centrará en la Ley 814 o Ley de Cine, la cual según el sitio web del Ministerio de Cultura, busca facilitar y aumentar la producción de películas colombianas y contribuir a convertirla gradualmente en una industria sostenible, por medio de unos incentivos y mecanismos que ideó para promover de manera integral la cadena de producción cinematográfica colombiana que involucra desde productores, distribuidores y exhibidores, hasta la preservación del patrimonio audiovisual, la formación y el desarrollo tecnológico, entre otros (Mincultura, Párr.1)

Todo el trabajo requerido para la creación, legislación y puesta en marcha de esta Ley y de las otras normativas mencionadas previamente para el fomento del cine en Colombia, se ha liderado desde el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica "Proimágenes Colombia" (corporación civil sin ánimo de lucro creada bajo la ley 397 de 1997-Ley General de Cultura-), junto con el trabajo colaborativo del Ministerio de Cultura y la DIAN las cuales "... son las entidades que desde el Estado y el sector cinematográfico trabajan por poner en marcha todos los mecanismos que promulga la Ley 814 de 2003" (Cinemazul, Párr.3).

Proimágenes Colombia como institución, desde la expedición de la Ley de Cine, de un lado, administra el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC), que es una cuenta bancaria que recibe los dineros recaudados a través de la cuota parafiscal que pagan exhibidores, distribuidores y productores como resultado de la exhibición de obras cinematográficas nacionales y extranjeras en Colombia (Convocatoria FDC, Párr.4).

De otro lado, es el administrador de un proyecto en asocio con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo denominado: Fondo Fílmico Colombia (FFC), creado bajo la Ley 1556 de 2012, a través del cual se da una contraprestación del 40% del valor de los gastos realizados en el país por concepto de servicios cinematográficos y del 20% del valor de los gastos en hotelería, alimentación y transporte a las empresas que realicen las producciones en el territorio colombiano (Téllez, 2018).

En ese sentido, Proimágenes Colombia de la misma forma que como administrador del FFC, pretende promover la producción audiovisual internacional en el territorio colombiano, también como administrador del FDC, busca consolidar y solidificar el sector cinematográfico colombiano, convirtiéndolo en un escenario privilegiado para la concertación de políticas públicas y sectoriales que articulen reglas del juego que

impulsen la industria cinematográfica del país. Esto, destinando mínimo el 70% a la producción cinematográfica y, el porcentaje restante, para apoyar líneas de acción complementarias y encaminadas a promover el cine colombiano, tales como formación, promoción, fortalecimiento del patrimonio fílmico, investigación, divulgación, acceso y protección al derecho de autor (Convocatoria FDC, Párr.7).

Cabe aclarar que, para asumir el rol de recaudador, administrador y ejecutor de recursos financieros, Proimágenes Colombia, en primer lugar, trabaja mancomunadamente con otra dependencia denominada desde su creación como: Dirección de Cinematografía, la cual durante el gobierno del Presidente Iván Duque se renombró como Dirección de Audiovisuales, Cine y Medios Interactivos (en adelante DACMI).

En segundo lugar, sigue los lineamientos del Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía (CNACC). Esto, toda vez que es el ente encargado de dirigir el destino de dichos recursos y por lo cual sus miembros se esmeran en apoyar con los mismos, la promoción y distribución de largometrajes en salas de cine, así como la participación de películas y proyectos en desarrollo en festivales, encuentros, mercados, talleres y premios cinematográficos (Proimágenes Colombia, Convocatorias. Párr. 1)

Si el desarrollo de la industria cinematográfica en Colombia es impulsado principalmente por la Ley 814 de 2003, ¿Qué estímulos ofrece esta Ley de Cine para que se realicen películas colombianas?

Según la Productora audiovisual María Claudia Sandoval (2022) están los beneficios tributarios que se desprenden de la misma que son, los incentivos por inversiones o donaciones y la cuota para el desarrollo cinematográfico. Ciertamente, los estímulos de esta Ley se operan a través de dos mecanismos: 1. Estímulos tributarios para aquellos contribuyentes que inviertan en proyectos cinematográficos nacionales y 2. El Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC). Este segundo estímulo, es decir el FDC y su cuota respectiva para el sostenimiento del mismo, según la cartilla para el contribuyente publicada en la página web de Proimágenes Colombia, recibe estímulos de dinero recaudados a través de una cuota parafiscal obligatoria denominada Cuota para el Desarrollo Cinematográfico –CDC-, que deben pagar los exhibidores, distribuidores y productores por la exhibición de obras cinematográficas nacionales y extranjeras en Colombia, por lo cual un porcentaje del valor de todas las boletas que pagan en la taquilla los espectadores que acuden a ver películas en las salas de cine en el país, se destinan al FDC (Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano, 2020).

El 8.5% está a cargo tanto de los distribuidores como de los exhibidores cinematográficos (i.e Royal Films, Cine Colombia, Cinemark, Procinal y Cinépolis). En el caso de los distribuidores (i.e Cine Colombia, Cineplex, Babilla Films, Diamond Films, etc), el aporte de esta cuota se calcula sobre el monto neto de sus ingresos obtenidos por la venta o negociación de los derechos de exhibición de películas no colombianas y contenidos alternativos. En el caso de los exhibidores se siguen los mismos lineamientos, pero con base en la exhibición cinematográfica que se realiza de los mismos en salas de cine o salas de exhibición (Krieger, 2005). Sin embargo, para este último sector, este porcentaje puede reducirse.

Ciertamente, “...los exhibidores valoran el beneficio del 6.25% en la cuota que deben pagar para el Desarrollo cinematográfico, si exhiben cortometrajes nacionales antes de cada proyección en sus salas” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de Julio de 2022). Al parecer, “Que los exhibidores tengan beneficios por proyectar cortos nacionales, los beneficia a ellos y a los productores y realizadores” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de Julio de 2022). Esto, “...porque estimula la producción de buena calidad, establece un formato estándar de 7 minutos, abre una buena ventana de exhibición para los cortos y al final también el espectador se beneficia de esto” (ibid, 2022).

En el caso de los productores cinematográficos, su obligación parafiscal de la CDC es del 5% sobre los ingresos que le correspondan por la exhibición de películas colombianas que se exhiban en salas de cine. Sin embargo, en ningún caso dicha cuota podrá ser inferior al 30% de los ingresos en la taquilla que genere la película que realizó por concepto de su exhibición a espectadores, en salas de cine en Colombia (Krieger, 2005). Esto quiere decir que después de que un productor cumple con este beneficio tributario, en promedio recibe 2000 pesos por cada boleta que compra un espectador de una película colombiana.

Teniendo en cuenta que el rodaje de una cinta en el país cuesta alrededor de 800 millones de pesos y van a verlas aproximadamente entre 30.000 y 40.000 personas, quizá es pertinente considerar que es necesario formar al sector para financiar la realización de estos productos cinematográficos con recursos adicionales a los mecanismos de la Ley de Cine. Esto, toda vez que siguiendo el ejemplo anterior si 80.000 espectadores asisten a una película, su productor estaría recuperando sólo 80

millones de pesos, es decir sólo el 10 por ciento del costo total de la misma (Arbeláez, 2018).

Sin embargo, cabe resaltar que la DIAN en términos generales, apoya a los contribuyentes que siempre cumplen con este primer mecanismo tributario de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico –CDC- del FDC, puesto que “...las entradas de cine no están gravadas” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de Julio de 2022) y no se incluye el pago “... al impuesto de Industria y Comercio (ICA) por tratarse de empresas de dedicadas a la cultura” (Ibid, 2022).

Retomando el primer mecanismo o estímulo que se mencionó sobre los incentivos por inversiones o donaciones. “...el artículo 16 de la Ley del Cine establece beneficios tributarios a empresas y personas que inviertan en películas que sean proyecto nacional. De esta forma, deducen de sus impuestos los recursos que invierten en dichos proyectos” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de Julio de 2022). Parece ser que esto “...es muy atractivo para los inversionistas, pues deducen de impuestos una suma considerable y es realmente un beneficio importante” (Ibid, 2022).

“Definitivamente invertir en un Proyecto nacional, para obtener el beneficio del 165% del capital invertido es una actividad muy valorada por los contribuyentes” (Ibid, 2022). Esto, toda vez que “...por cada 100 pesos donados o invertidos en proyectos cinematográficos, los contribuyentes del impuesto de renta pueden deducir en la declaración de renta del año gravable en que realicen la inversión o donación, la suma de 165 pesos en la sección denominada “Deducciones” (Krieger, 2005).

Esto quiere decir que se pueden deducir de su base gravable el 165% del valor invertido o donado. “Para que sea efectivo este mecanismo, la inversión y/o donación de dinero se debe hacer por medio de un encargo fiduciario o patrimonio autónomo constituido a nombre del proyecto cinematográfico de largometraje o cortometraje que se desea apoyar” (Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano, 2020, p.39). Así, este mecanismo de la Ley 814 de 2003 permitió que entre el año 2004 y el año 2020 se entregaran 1.191 certificados de inversión y donación (ibid, p.42).

En resumen, cabe destacar que estos estímulos tributarios, buscan “...fomentar la donación e inversión en cine de personas y empresas privadas a través de una disminución en los impuestos para los inversores y donantes que sean contribuyentes del impuesto a la renta” (Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano, 2020, p.39).

Gracias a ese propósito entre el año 2009 y el año 2020, este mecanismo de financiación ha permitido entregar al sector COP 327.324 millones, esto en en términos constantes. En lo que respecta a términos corrientes, cabe resaltar que el 2019 fue el año en que se certificaron una mayor cantidad de inversiones y donaciones en cine con COP 49.593 millones, seguido por el año 2018 con COP 34.413 millones (Ibid, p.42).

Acorde a la Realizadora y productora audiovisual María Claudia Sandoval estos incentivos ayudan a “a construir un adecuado ecosistema de producción cinematográfica cuya cadena de valor se fortalezca con el mismo ejercicio de la ley de parte de las partes implicadas en ella”. Ciertamente, está segura de que esto “...genera pertenencia, identidad e integración dentro de la industria” (M. Sandoval, comunicación personal, 14 de Julio de 2022)

Cabe resaltar que estos proyectos cinematográficos o películas deben ser avalados previamente por una Resolución de reconocimiento como proyecto nacional que expide la DACMI del Ministerio de Cultura, de manera que los inversionistas y los donantes puedan hacer efectiva la deducción de su renta a través del Certificado de inversión y/o donación, que posteriormente otorga la misma (Téllez, 2018).

Si bien, por la existencia de este mecanismo entre el año 2004 y el 2020 se reconocieron 583 obras como proyecto nacional y de hecho el 2014 continúa siendo el año en el que más proyectos se han reconocido con un total de 53 (Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano, 2020, p.39), al parecer no todos los productores tienen la garantía de que su película obtenga dicho reconocimiento toda vez que “...no cualquier proyecto cinematográfico es susceptible de convertirse en proyecto nacional pues no siempre conceden este estatus a todas las obras que se presentan para este trámite, aunque se ha hecho más fácil ahora que es en línea, no es siempre algo seguro...” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de Julio de 2022).

En ese sentido, de un lado, valdría la pena revisar cómo lograr que un mayor número de productores aseguren la obtención de este certificado de reconocimiento y de otro lado, responder con otro tipo de mecanismos quizá de una manera más incluyente a las demandas de algunos de estos incipientes empresarios que se apoyan en su experiencia para afirmar que existe cierta desigualdad y falta de oportunidades para estas comunidades artísticas en crecimiento porque estas no se han visto beneficiadas con las normas, toda vez que “ Este marco tributario tiene más en cuenta a las grandes empresas cinematográficas como grandes productoras, distribuidoras y

exhibidores que son personas jurídicas con todo el músculo financiero para ejercer su labor y establecer su negocio” (M. Sandoval, comunicación personal, 14 de Julio de 2022)

Lo cual, conlleva a preguntarse ¿Cómo funciona esto en las regiones? “...pensando en que es allí donde debemos fortalecer el sistema cinematográfico y dejar de pensar en que la producción se centre en las 4 grandes capitales del país” (Ibid). Adicionalmente, porque “Aunque esta ley ya cumple el año entrante 20 años de promulgada, hay algunas regiones cuyo sector privado no se encuentra muy enterado de estos beneficios, esto en lo que tiene que ver con las donaciones” ((M. Quiceno, comunicación personal, 11 de Julio de 2022)

Sin embargo, dado que en términos generales los beneficios expuestos son mayores a los retos anteriores y a otros adicionales que surgen frente a estos, para impulsar mucho más el cine nacional con la búsqueda de otro tipo de recursos que no dependan exclusivamente de la Ley de Cine para su financiación, se entiende por qué “Productores, exhibidores y distribuidores están claros que deben cumplir la ley para que esta siga generando empleo y ganancias para el cine” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de Julio de 2022). Es sensato que lo hagan porque al parecer eso “...es hacer industria cinematográfica nacional” (Ibid).

Con base en lo anterior, surgen cuestionamientos cómo: ¿Qué iniciativas ha liderado Proimágenes Colombia con los recursos del FDC, por medio del apoyo del DACMI y los lineamientos del CNACC para fomentar e incrementar de una lado, la actividad y producción cinematográfica de los involucrados en el sector y de otro lado, la donación e inversión en cine colombiano de personas y empresas privadas que desean disminuir sus impuestos por ser inversores o donantes del mismo?

Se puede decir que lo primero que ha hecho al respecto el Ministerio de Cultura para que se socialice la normatividad del cine colombiano por medio de Proimágenes Colombia, es capacitar a los involucrados y beneficiarios del sector cinematográfico por medio de eventos presenciales y en sus sitios web, a través del contenido de diversos catálogos y cartillas tanto impresas como digitales, de manera que estos tengan la oportunidad de apropiarse de los pilares que rigen la Ley de Cine y de los recursos financieros estatales disponibles por estímulos automáticos y por Convocatorias, siguiendo el cumplimiento de ciertas normas y regulaciones.

En ese sentido, Proimágenes Colombia, diseñó la cartilla Normas del Cine en Colombia que dispone de XII capítulos entre los que se destacan: Capítulo I: Obra Cinematográfica Colombiana; Otras Definiciones. Capítulo II: Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC); Cuota Para El desarrollo cinematográfico (CDC). Capítulo III: Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía; Consejos Departamentales y Distritales; Dirección del FDC. Capítulo IV: Deducción tributaria por inversión o donación a películas colombianas. Capítulo V: Otros beneficios tributarios y aduaneros de la cinematografía. Capítulo XI: Cuota De Pantalla, entre otros (Ministerio de Cultura, 2016).

De igual forma, esta dependencia publica anualmente una cartilla o catálogo denominado Convocatorias FDC, con toda la información requerida para que los realizadores audiovisuales del país puedan participar primero, en los estímulos financieros automáticos al que tienen acceso todos aquellos largometrajes colombianos que se estrenen en el territorio nacional y segundo, en los estímulos financieros por concurso que también se ofertan cada año, para realizar películas y productos audiovisuales con los dineros que se asignan a los ganadores de las diversas modalidades que ofrece esta convocatoria en las áreas de: Animación, documental, ficción, circulación, formación, entre otros.

Adicionalmente, por medio del Newsletter online “Cine en Cifras”, Proimágenes Colombia socializa los datos cuantitativos del sector, que entre otros, por ejemplo en su emisión del mes de abril de 2022 con relación al dinero que se recauda en taquilla para reinvertir entre otros en la producción de más películas colombianas por medio de concurso en la Convocatoria anual del FDC según los porcentajes estipulados al respecto en la Ley de Cine 813 de 2003, evidenció entre otros, que luego de la crisis sanitaria global generada por la situación de Pandemia que “Durante 2021 la asistencia a salas de cine se recuperó y registró 27,81 millones de espectadores en comparación con los 12,61 millones de espectadores de 2020, un año marcado por el cierre total de salas de cine durante varios meses y restricciones de aforo que significó una caída en la asistencia del 62% al comparar 2020 y 2019” (Proimágenes Colombia, 2022).

También publica semanalmente de forma online, el boletín o Newsletter: “PANTALLA COLOMBIA”, en el cual se emiten todas las noticias del cine nacional y todo lo que acontezca en el movimiento del cine y el audiovisual colombiano. Esto se ha hecho desde el 31 de julio de 2001 hasta la fecha y ya tiene 1090 emisiones.

En la edición de este boletín del 8 al 15 de julio del año 2022 el tema central fue el Bogotá Audiovisual Market. El BAM, que llegó a su versión número 13 consolidándose como el mercado más apetecido por los realizadores audiovisuales colombianos que realizan largometrajes de ficción, documental y animación, para atender capacitaciones académicas y reuniones empresariales con casas o empresas productoras nacionales e internacionales interesadas mutuamente en hacer negocios para intentar incrementar la difusión, distribución y venta de productos audiovisuales de productores colombianos fuera del país (Pantalla Colombia, 2022).

De otro lado, en cuanto a las iniciativas del Ministerio de Cultura por medio de la DACMI (antigua Dirección de Cinematografía) para dar a conocer los beneficios de producción y tributarios derivados de apoyar la realización de cine colombiano, vale citar su más reciente cartilla: Guías DACMI cuyo contenido en formato brief, incorpora orientaciones prácticas, conceptuales y metodológicas, para explicar el paso a paso y la manera en que los realizadores y gestores audiovisuales podrían decidirse potencialmente a crear y desarrollar iniciativas y proyectos relacionados con la producción, circulación y gestión audiovisual y cinematográfica en el país (Ministerio de Cultura 2022).

No sólo su contenido es visual y didáctico. Sus títulos también lo son y se plantean en forma de pregunta para separar cada capítulo temático cómo se evidencia a continuación: ¿Cómo gestionar festivales y muestras de cine audiovisual? ¿Cómo gestionar cinematecas? ¿Cómo gestionar comisiones fílmicas? ¿Cómo obtener el reconocimiento de proyecto cinematográfico nacional? ¿Cómo acceder al beneficio tributario a la donación o inversión en proyectos cinematográficos? Y finalmente: ¿Cómo obtener el reconocimiento de producto cinematográfico nacional?

De manera similar a Proimágenes Colombia, la DACMI también cuenta con un boletín digital que publica de forma online semanalmente con todas las noticias que atañen al sector audiovisual, cinematográfico, sonoro y de medios interactivos del país, denominado: Claqueta. Este boletín llegó a su número 998 el 29 de octubre de 2021 (Mincultura, 2021). Los boletines posteriores publicados semanalmente desde el 13 de mayo hasta el 8 de julio de 2022, no tienen numeración, pero conservan algunas de sus principales secciones a saber: Acción, Nos están viendo y Pizarrón (Mincultura, 2022).

Retomando todo lo anterior y en virtud de todos los pormenores expuestos sobre La Ley de Cine, desde su creación y diseño hasta sus esquemas de socialización para la puesta

en marcha de la misma; es pertinente encontrar respuestas a preguntas esenciales que evidencien si se ha fortalecido y formalizado el sector cinematográfico, como por ejemplo: ¿Se han internalizado las reglas deseables de un lado, para atraer inversores y donantes con los incentivos de beneficios tributarios estipulados y de otro lado, que se cumpla el recaudo de la cuota parafiscal obligatoria (CDC) para productores, distribuidores y exhibidores, que garanticen la financiación y producción de cine nacional?

En respuesta a estos cuestionamientos, cabe señalar que, en el año 2020, con los recursos del FDC derivados de la CDC, se premiaron 128 proyectos cinematográficos a través de estímulos por concurso por un valor de COP 9.108 millones y 161 proyectos a través de estímulos automáticos por un valor de COP 5.257 millones (Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano, 2020).

Al respecto, el experto en cine Jerónimo Rivera considera que la cantidad de películas producidas en los últimos años, entre 2003 y 2020, es mayor que la que se hizo entre 1915 y 2003. En su opinión “Esto quiere decir que más del 50 % de las películas colombianas se han producido en lo que va del siglo” (El Tiempo, 2021).

En cifras, “Tan evidente ha sido el aumento que en tan solo en el año 2019 se registra el estreno de 48 películas colombianas. En términos generales se tiene un total de 366 películas producidas y exhibidas en Colombia después de la Ley 814 de 2003, una cifra superior a la producción total e histórica de películas colombianas, cuya cifra está en 170 películas” (Betancourt, D, 2021, 129).

El reconocido director de cine Felipe Aljure al parecer concuerda con lo anterior y con el Ministerio de Cultura en tanto los recursos del FDC como los de los certificados han permitido que se produzcan más películas porque gracias a ello comenta que, la industria del cine en Colombia pasó de producir 2 películas y media al año a producir 44 y en términos de ventanas de exhibición, también “...se pasó de dos festivales de cine (el de Cartagena y Bogotá) a tener más de 70 festivales” (Figueroa, 2021)

En resumen, no solo “se puede decir que la ley 814 de 2003 fue un avance legislativo importante y un instrumento fundamental para la consolidación de una política pública que acciona a favor de la industria cinematográfica colombiana” (Betancourt, D, 2021, 130) sino también que por su buen funcionamiento Se han logrado internalizar las reglas deseables para garantizar la producción anual de cine nacional.

Sin embargo, han surgido retos que para algunos sugieren “En todo caso, la necesidad de actualización y transformación...” (Ibid). Quizá porque “Se necesita una Ley que permita pensar los cuellos de botella por los que pasa la industria del cine colombiano, que se encuentran sin duda alguna en el plano de la distribución y la exhibición” (Betancourt, D, 2021, 130).

Al parecer ha surgido “La necesidad de generar capacidades entre los distribuidores y otros agentes del sistema de valor que permitan implementar estrategias de distribución más efectivas y permitir esquemas sostenibles en lo financiero y lo cultural. Asimismo, la creación de un circuito de salas de exhibición alternas o alternativas permitirían no sólo exhibir por más tiempo el cine nacional -con más posibilidades de recuperar la inversión sino promover espacios que se salen de los circuitos netamente comerciales -reglas del mercado – para emprender una estrategia sólida en formación de públicos que permitan apreciar y valorar el cine colombiano” (Ibid).

Esto último quizá es un reto de mayor envergadura, toda vez q si bien En 2019, se registró la mayor asistencia a salas de cine del país de 73,1 millones de espectadores, de ellos solo, 2,52 millones fueron a ver películas colombianas, es decir, apenas el 3,4 % del total de espectadores (El Tiempo, 2021); lo cual implicaría retomar tomas los estudios que se han hecho en torno a la formación de públicos en el país, con especial énfasis en los centros educativos, en donde está la población de niños y jóvenes, potenciales espectadores y audiencias a formar en pro del cine colombiano que se produce en Colombia.

Caso Asociación de mujeres empoderadas y emprendedoras del Cañón del Combeima.

La asociación de mujeres empoderadas y emprendedoras del Cañón del Combeima – AMEECC– es una organización de mujeres habitantes de esta zona de la ciudad de Ibagué. La mayoría de sus integrantes se reconocen como mujeres campesinas, las cuales además de esta característica comparten el hecho de haber sido afectadas por las dinámicas históricas del conflicto Colombiano, registrando en sus relatos de vida, hechos asociados a sucesos como amenazas, asesinatos, presiones y desplazamientos; situación que agrava la ya de por sí difícil realidad de varias de ellas, que siendo madres cabeza de hogar, son responsables de la crianza y manutención de sus hijos (47% de ellas comparte esta situación) Sin embargo es preciso anotar que lo

anterior no significa que las mismas se asuman como sujetos pasivos, incapaces de transformar su realidad social , “somos mujeres que tenemos muchas capacidades, varias de ellas sin explotar, las cuales pueden beneficiar a nuestras familias y comunidades” (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo de 2022).

En sintonía con lo anterior, AMEECC tiene como propósito el favorecimiento del empoderamiento de sus asociadas, al cual se apunta desde diferentes frentes, actividades y estrategias. Un proceso que no solo se agota en la consecución de un beneficio netamente económico, sino que trasciende a partir de procesos de gestión, acompañamiento, formación y relacionamiento de las mujeres que la constituyen.

AMEECC busca por medio de la creación y la gestión de fuentes de trabajo, mejorar las condiciones de vida de las asociadas; un propósito que se vincula a la necesidad de impulsar el desarrollo de la región, buscando propiciar una participación real en las diferentes instancias de decisión a las cuales se tenga lugar, un propósito que desde la asociación se logra gracias a la generación de una relación directa con sus asociadas donde se fomente y se exige la solidaridad y la ayuda mutua.

Para AMEECC, aspectos tales como el bienestar, la calidad de vida, la participación y el desarrollo regional se encuentran estrechamente relacionados y pueden ser potenciados a partir de la realización de actividades con fines lucrativos; para este caso en específico, bajo cinco líneas de acción, siendo la primera de ellas la relacionada con la hotelería y el turismo ambiental, un enfoque que busca posicionar estos servicios desde una perspectiva respetuosa de la naturaleza y la salvaguarda de los ecosistemas que constituyen el cañón del Combeima. En esta línea de trabajo, los aspectos más importantes están asociadas a la necesidad de preservar la flora y fauna de la zona, la promoción y preservación de las fuentes hídricas y la conformación de redes de apoyo que permitan darle a los desechos plásticos generados por los turistas diversas utilidades tales como insumo para la producción de objetos decorativos.

La gastronomía y la repostería se constituyen como la segunda y tercera línea de acción, las cuales buscan posicionar los sabores regionales, apuntando a su vez a generar un proceso donde los saberes adquiridos ya sea en capacitaciones y cursos efectuados, como los procedentes de la tradición culinaria de la zona se constituyan en un poderoso atractivo turístico.

La producción artesanal reviste para las asociadas una importancia fundamental, ya que buena parte de los procesos y productos elaborados para la consecución de ingresos para su subsistencia provienen de esta actividad: Para AMEECC, es fundamental que su cuarta línea de acción este en vinculación con esta actividad, el trabajo manual posibilita la realización de productos tales como cuadros, pinturas, toallas decorativas, bolsos, accesorios, entre otros.

Finalmente, y en coherencia con los propósitos de la organización, la línea destinada al café busca “beneficiar no solo a las mujeres que pertenecen a la asociación, sino también a sus familias, a la comunidad en general y a futuro poder generar fuentes de empleabilidad en la región” (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo de 2022). Este producto para AMEECC, favorecerá no solo la oferta de productos derivados del café, sino la posibilidad de generar una experiencia más allá del consumo, donde lo sensorial y el disfrute permita un proceso educativo sobre la producción del café y sus derivados.

Las actividades anteriormente descritas, encuentran mayor sentido en su planeación y puesta en marcha a partir de lo que significa el territorio para las mujeres pertenecientes a esta asociación, “el cañón de Combeima para nosotras es la vida misma, inclusive desde nuestra misma concepción, todo lo que signifique vida está en este lugar. Es vida tanto a nivel personal, como familiar y para nuestra ciudad” (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo de 2022)

Esta zona de Ibagué, ubicada en la vertiente oriental de la cordillera central es atravesada por el río Combeima – la fuente hídrica más importante de la ciudad (Universidad del Tolima; CERE, Alcaldía de Ibagué, 2021, pág. 10) favoreciendo con ello la constitución de un territorio diverso, caracterizado por la presencia de valles, variados ecosistemas y senderos apropiados para actividades ecoturísticas.

No obstante, la importancia de este territorio no solo está dada por los recursos y su ubicación estratégica; para las comunidades que habitan este lugar el valor del campo, lo comunal, y lo natural son aspectos esenciales de su vida Sin embargo, lo anterior no significa que en este espacio no existan problemáticas acuciantes y complejas, una de ellas refiere a la disputa entre quienes ven a este espacio como posibilidad de lo vecinal y lo armónico en relación con la naturaleza, en contraste con aquellos que ven solamente al cañón bajo una óptica de aprovechamiento y rentabilidad economía (Hernández López, 2017, pág. 22) lo que lleva también a que los encadenamientos

productivos de la zona sean débiles, lo que se evidencia en el bajo porcentaje de establecimientos comerciales que tienen como proveedores a productores del Cañón, impidiendo que se generen economías de escala y que sea mayor el impacto económico de las industrias en esta zona.

A lo anterior se le suma problemas asociados a una infraestructura deficiente, particularmente en temas viales donde la inversión en su adecuación y mantenimiento resulta ser precario, lo que genera, –en asociación a la imposibilidad de consolidar espacios comunitarios donde sean ofertados servicios sociales básicos y la prestación de servicios como el acceso al internet– limitaciones difíciles de sortear al momento de conectar a este territorio con otras zonas de Ibagué.

Indiscutiblemente, estas problemáticas que presenta el Cañón del Combeima se ven amplificadas en sus efectos a raíz de la presencia y vinculación de otros desafíos que enfrenta la capital tolimense, una ciudad que cuenta con una población cercana a los 541.101 habitantes, siendo su grupo poblacional mayoritario los niños y jóvenes de los 10 a los 29 años y en la cual, problemas como la corrupción, el mal estado en las vías, la precariedad en la prestación de servicios sociales y los efectos de la pandemia del covid-19 han impactado severamente a los ibaguereños. Según datos del DANE, para el año 2020 se reportó que “la población de Ibagué por debajo de la línea de pobreza aumentó a un 43,2%, lo que indicaría un aumento de 12,3 puntos con respecto al año 2019 (...) siendo así, la sexta ciudad con mayor pobreza monetaria” (Ibagué como vamos, 2021, pág. 20)

Así mismo, Ibagué por su estratégica ubicación ha sido un territorio disputado por diversos actores en sus zonas rurales organizaciones como las FARC y en especial los frentes 21 y 50 y las milicias bolivarianas buscaron construir un amplio dominio de estas zonas. A ello se le sumó la tensa situación que se vivió en la ciudad con el arribo en los años 2000’s del Bloque Tolima de las autodefensas unidas de Colombia liderado por Norbey Ortiz Bermúdez (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, pág. 176)

Como en otros lugares del país, las principales víctimas de esta situación fue la sociedad civil; eventos que se ejemplifican con situaciones tales como la masacre en la vereda Charco Rico en zona rural de Ibagué a inicios del año 2001 sumándole a ello los más de 52 casos ocurridos entre el 2002 al 2005, vinculándose ello a prácticas sostenidas de control territorial y la realización de las mal llamadas “limpiezas sociales” (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo -PNUD, 2015)

Es bajo este panorama que AMEECC se constituye en posibilidad para la convergencia, en donde sus asociadas por medio de la asociatividad se encuentran para el diálogo y la realización. En palabras de una de sus asociadas la organización es una manifestación de resiliencia ante unas dinámicas históricas marcadas por la exclusión y la imposibilidad de participar en espacios de decisión efectivos, particularmente en lo que respecta al rol de las mujeres.

La historia del Tolima en general, siempre ha estado marcada la cultura machista en la que el hombre es el que representa, el hombre es el que se destaca, el hombre es el que puede, el que tiene capacidades. Sin embargo, la unión de estas mujeres justamente representa el poder de las mujeres, el poder transformador y, sobre todo, la valentía y el amor con las que se pueden hacer las cosas. (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo de 2022)

En camino a la formalización.

AMEECC es una asociación conformada únicamente por mujeres, en donde varias de ellas han tenido experiencias previas en temas vinculados a la organización y la participación colectiva, particularmente en temas asociados a cooperativas de productores agrícolas.

Sin embargo, su participación en estas organizaciones no ha sido fácil y exenta de contradicciones, las dinámicas propias de sus obligaciones y responsabilidades las han hecho desistir de participar de manera activa. El ser responsables de sus familias reduce los tiempos que pueden invertir en otros espacios diferentes a sus hogares. Así mismo, los temores de experiencias previas las conducen a desconfiar de las bondades de la formalización. Varias de ellas han sido beneficiarias de programas gubernamentales que buscaron en su momento incentivar la asociatividad, sin embargo, estas iniciativas no tuvieron el desarrollo esperado, convirtiéndose con el pasar del tiempo en pesadas cargas.

Todo había resultado mal, muchas veces la plata se perdía, se generaban muchas disputas y en varias ocasiones tuvieron que devolver los recursos que les había dado, gallinas, plata para cercados, lo que les había dado. Varias de ellas tenían miedo de que pasara lo mismo, pero nuestra experiencia y propósito es diferente, buscamos otras cosas. (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo de 2022)

Otro aspecto que no es posible obviar tiene que ver con la naturaleza propia de las organizaciones, los diferentes temperamentos, formas de trabajar y perspectivas acerca

de lo que es factible realizar puede llegar a constituirse como elementos que rompan la dinámica grupal “debemos tener un alto nivel de empatía, de sensibilidad que permita que la asociación se mantenga (...) nuestras formas de ser. A veces no es fácil lidiar con nuestras formas, somos muy diferentes”

Ante este escenario, el camino de la formalización – aunque largo y extenso por los requerimientos exigidos– junto a una cultura de la disciplina que permea actividades como la planeación y la realización de reuniones semanales, la asignación de tareas precisas con responsables a cargo de su materialización y la asignación democrática de líderes y representantes, ha facilitado la constitución de AMEECC como un grupo con una dinámica que apunta a su perduración y vigencia

Formalizarse no ha sido fácil, para todo este proceso han invertido recursos y tiempos, la designación de las integrantes de la junta directiva requirió seleccionar a las mujeres que aun teniendo compromisos con sus hogares pudieran acompañar el proceso, hacerse cargo de actividades fundamentales para la asociación tales como tramites y generación de alianzas con entidades de la región.

Varias de ellas se dieron a la tarea de estudiar las normas que vigilan y avalan la creación de asociaciones en Colombia, los requerimientos y las posibles sanciones. Este último elemento, ha sido un aspecto que consideran muy importante dadas las apuestas que tienen, su incursión en los servicios hoteleros, de comidas y recolección de dinero les exige estar al tanto de las regulaciones

La formalización puede ser una espada de doble filo, en unos sentidos es excelente, pero también es complejo. Si no se tiene un buen manejo, sin la organización y la disciplina esto puede hacerle daño al grupo. (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo de 2022)

[1] Los niveles de escolaridad de las asociadas a diferencia de lo que podría llegar a suponerse en los niveles de formación técnico, tecnológico y profesional es del 31.6%, siguiéndole el bachillerato con un 47% y primaria con un 21%)

[2] Es tal su relevancia que la Asamblea del Tolima, en su ordenanza 051 del 2020, “lo declaró como sujeto especial de derechos”, una decisión que busca además la protección y conservación de sus zonas ribereña

Conclusiones

El abordaje de los tres casos anteriormente expuestos (Defensoría del Contribuyente, la Ley de Cine y la Asociación de mujeres empoderadas y emprendedoras del Cañón del Combeima) presenta diferentes tipos de organización de orden público y privado a la luz del tema principal de este capítulo un análisis práctico a la luz de la Teoría de Integración Organísmica para la formalización sostenible en Colombia.

El método de verificación subjetiva y objetiva para establecer el grado de internalización de las reglas institucionales deseables en cada caso de estudio fue cualitativo. Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas preguntas enfocados a contextualizar de forma general la formalización desde cada una de estas organizaciones. En segundo lugar, se analizaron los tipos de regulación externa e introyecta desde el punto de vista institucional y finalmente, se preguntó sobre las áreas que evidencian una regulación identificada e integrada para cada caso.

Para la Defensoría del contribuyente se realizaron entrevistas a funcionarios de distintos ordenes jerárquicos; para el caso de la Ley de Cine el público objetivo fue realizadores y productores audiovisuales colombianos y finalmente para la Asociación de mujeres empoderadas y emprendedoras del Cañón del Combeima se dieron espacios de conversación con un entrevistado. También se contó con la revisión de información reglamentaría desde lo institucional en Colombia para cada uno de los casos abordados.

En lo que respecta a las estrategias y políticas de internalización a partir de las reglas institucionalmente deseables es común encontrar para los tres casos que los procesos de formalización sostenible requieren no solo el desarrollo de políticas de incentivo con regulación introyecta y externa desde lo institucional sino de las políticas institucionales con regulación identificada y políticas de formalización sostenible basadas en normas sociales y regulación integrada que favorecen la apropiación internamente de estas reglas de comportamiento sociales (Ver tabla 1). Así mismo se encontró que las instituciones abordan distintos tipos de regulación como la externa, introyecta, identificada e integrada de forma directa e indirecta que conllevan a la internalización de las reglas sociales dependiendo de la apropiación por parte de los individuos de estas. (Ver anexo: Tabla de ejemplos concretos de los casos de estudio).

Anexo: Ejemplos concretos de los casos de estudio

Organización	Reglas institucionales deseables para la formalización sostenible	Método de verificación subjetiva y objetiva para establecer el grado de la internalización	Lecciones aprendidas ¿Qué medidas, iniciativas o estrategias o políticas de internalización encontramos de las reglas institucionales deseables?
Defensoría del Contribuyente	Campaña de concientización “el mejor cliente es quien paga sus impuestos” sobre razones de ganancia mutuas entre contribuyente y autoridades. Socialización de los deberes tributarios en etapas tempranas. Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos para la apropiación y cumplimiento de los deberes tributarios que son compartidos de forma constante por distintos medios. Programas de formación, alertas y apoyo que permiten el reconocimiento por parte del contribuyente de sus deberes tributarios y favorecen el acompañamiento de la D.C. Cambio de la imagen de la DIAN a través de la implementación de programas de educación y formación para los funcionarios y contribuyentes en forma masiva presencial y virtual.	Método: Entrevistas semiestructuradas (Cualitativo) realizadas en los meses de octubre y noviembre de 2021	Desde la defensoría del Contribuyente D.C. se apoya la implementación de distintas funciones y actividades entre las que se encuentran: desarrollo y creación de programas de formación virtual y presencial enfocados hacia los contribuyentes y los mismos funcionarios de la DIAN con el fin de lograr un cambio en la imagen de esta institución que permita el fortalecimiento de la misma. PII También han promovido la implementación de herramientas digitales como el sistema MUISCA, el cruce de información para la facturación, la nómina electrónica y el envío de la declaración sugerida la cual es de vital importancia ya que recuerda a los contribuyentes sus deberes tributarios; actividades que dan muestra de la regulación extrínseca e introyecta. PIE Desde la D.C. se realizan socializaciones de las actualizaciones de las normas por medios digitales a los cuales pueden acceder los contribuyentes con facilidad, a partir del sistema muisca es posible conocer los deberes tributarios y las respectivas responsabilidades. PII Así mismo, con el fin de conocer la percepción de los contribuyentes se ha dispuesto un buzón de sugerencias para

La herramienta o sistema Muisca favorece la identificación consciente con los deberes tributarios y sus respectivas responsabilidades.

La herramienta o sistema Muisca permite una mayor familiaridad y actualización constante del flujo de información de los contribuyentes .

Desarrollo de herramientas digitales: facturación y nómina electrónica. Contribuye a ambas partes.

Habilitación de un buzón de sugerencias para escuchar las opiniones de los contribuyentes y sus comentarios.

Cruces de información con aliados externos a la DIAN y uso de herramientas Big Data para acceder a información de los contribuyentes.

Implementación de procesos de fiscalización.

Divulgación de información a través de múltiples medios de comunicación ayudan al contribuyente a estar actualizado y enterado de todos los asuntos relacionados con este.

Creación de perfiles de riesgo de los contribuyentes para hacer seguimiento y apoyo.

Acceso a servicios Informáticos de saldos a favor determinados en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y Complementarios y del

conocer las opciones de los contribuyentes, al mismo tiempo se comparten diferentes alertas. PFI

El cambio de imagen de la D.C. ha hecho que ese concepto de independencia que alejaba la defensoría de la Dian y que hacía ver este órgano como un ente disciplinario desaparezca mostrando que el efecto de esta es ayudar a los contribuyentes no perjudicarlos. PII

Las herramientas digitales se han convertido en un mecanismo mediante el cual desde la Dian se tiene ahora mayor conocimiento en lo que respecta a los contribuyentes; por ejemplo, con la big data se obtiene la información general total de los contribuyentes; es decir, información de migración, cuánto gastan a partir del uso de las tarjetas de crédito, todo lo que poseen en activos, los movimientos salariales entre otra información. A partir de esto se hacen análisis profundos de aquellas personas que reciben los capitales pero que, sin embargo, no desean entrar en los procesos de tributación. La ley 2155 del 2022 se realiza un registro automático en el RUT el cual es generado y enviado por medios digitales a al mismo tiempo se genera un mecanismo llamado facturación automática tributaria dónde se le va a enviar al contribuyente con tiempo de anterioridad el valor de lo que le adeuda al estado por temas tributarios. PIE

La comunicación aquí es por medios digitales a través de los cuales se asegura el acceso a la información por parte de los nuevos contribuyentes de esta

	Impuesto sobre las Ventas -IVA y otros beneficios. Acompañamiento en el cumplimiento de los deberes tributarios a través del envío de la declaración sugerida. Los reportes de nómina electrónica de las empresas le generan información útil a la DIAN sobre los potenciales contribuyentes entre sus trabajadores. El contribuyente al entrar a la plataforma encuentra la información reportada por terceros como empresas a la DIAN para dimensionar sus obligaciones tributarias que deberá cumplir. De acuerdo con el documento de identidad del contribuyente se establecen fechas límites para cumplimiento de los deberes tributarios y evitar sanciones por incumplimiento.		forma a partir del desarrollo de herramientas digitales desde la Dian se está ampliando la base gravable de los contribuyentes que evaden, no se dejan regularizar o que quieren no entrar al sistema. A partir de esta información que se envía al contribuyente se hace un acompañamiento para defender sus derechos en caso de que sus condiciones no sean las de un agente que debe hacer parte de los contribuyentes o de acompañamiento y enseñanza orientación para que el contribuyente entienda sus obligaciones y el cumplimiento que debe darse a éstas. PFI Los procesos de capacitación se crean para generar conocimiento que permita que los contribuyentes eliminen el mito que lleva a entender mal el funcionamiento de la Defensoría del contribuyente y que se entienda realmente hacia dónde van los aportes que se realizan a la Dian; es decir, a través de la educación se propone llegar a que los contribuyentes tengan el entendimiento de que sus impuestos apoyan o financian la operación del estado, la activación económica, las inversiones en desarrollo e infraestructura por medio de las cuales se genera empleo y se pone en articulación el aparato económico. PII
Prolmagenes	Cumplimiento de los beneficios tributarios consignados en la Ley 813 de 2003, la Ley de Cine, que son los incentivos por inversiones o donaciones y la cuota para el desarrollo cinematográfico. Los estímulos de esta Ley se	Método: Cualitativo *Recolección de información: 5 Entrevistas semiestructuradas realizadas a Realizadores y productores audiovisuales Colombianos (incluir	Las cifras, indican que sí se han internalizado las reglas, toda vez que entre el año 2009 y el año 2020, este mecanismo de financiación ha permitido entregar al sector COP 327.324 millones, esto en términos constantes. En lo que respecta a términos corrientes, cabe resaltar que el 2019 fue el año en que se certificaron una mayor cantidad

operan a través de dos mecanismos: 1. Estímulos tributarios para aquellos contribuyentes que inviertan en proyectos cinematográficos nacionales y 2. El Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC). Este segundo estímulo, es decir el FDC y su cuota respectiva para el sostenimiento del mismo, recibe estímulos de dinero recaudados a través de una cuota parafiscal obligatoria denominada Cuota para el Desarrollo Cinematográfico –CDC-, que deben pagar los exhibidores, distribuidores y productores por la exhibición de obras cinematográficas nacionales y extranjeras en Colombia, por lo cual un porcentaje del valor de todas las boletas que pagan en la taquilla los espectadores que acuden a ver películas en las salas de cine en el país, se destinan al FDC.	enlace del instrumento). Consulta de todos los manuales, cartillas, boletines y material que publica el Ministerio de Cultura a través de Proimagenes Colombia y el DACMI con resultados semanales y anuales del cumplimiento de la Ley de Cine y la forma en que se reinvierten los recursos recolectados por la misma, por medio de los estímulos tributarios para aquellos contribuyentes que inviertan en proyectos cinematográficos nacionales y los obtenidos por medio de Cuota para el Desarrollo Cinematográfico – CDC-, que aportan los exhibidores, distribuidores y productores por la exhibición de obras cinematográficas nacionales y extranjeras en Colombia.	de inversiones y donaciones en cine con COP 49.593 millones, seguido por el año 2018 con COP 34.413 millones. Así, este mecanismo de la Ley 814 de 2003 permitió evidenciar que entre el año 2004 y el año 2020 se entregaran 1.191 certificados de inversión y donación. PIE En cuanto a la cuota para el desarrollo cinematográfico, en virtud de la existencia de este mecanismo tributario, entre el año 2004 y el 2020 se reconocieron 583 obras como proyecto nacional y de hecho el 2014 continúa siendo el año en el que más proyectos se han reconocido con un total de 53. PIE Otras cifras evidencian que la cantidad de películas producidas en los últimos años, entre 2003 y 2020, es mayor que la que se hizo entre 1915 y 2003. Es decir que más del 50 % de las películas colombianas se han producido en lo que va del siglo. Tan evidente ha sido el aumento que en tan solo en el año 2019 se registró el estreno de 48 películas colombianas. En términos generales se tiene un total de 366 películas producidas y exhibidas en Colombia después de la Ley 814 de 2003, una cifra superior a la producción total e histórica de películas colombianas, cuya cifra está en 170 películas. PFI Lo anterior se puede entender de una mejor manera, si se tiene en cuenta que los recursos del FDC como los de los certificados de inversión y de donación, han permitido que se produzcan más películas, toda vez que, la industria del cine en Colombia pasó de realizar 2 películas y media al año a producir 44 y en términos de ventanas de exhibición, se pasó de dos festivales de cine (el de
---	--	--

			Cartagena y Bogotá) a tener más de 70 festivales. PFI Aunque hay varios cuellos de botella, quizá hay un reto de mayor envergadura. Si bien en 2019, se registró la mayor asistencia a salas de cine del país de 73,1 millones de espectadores, de ellos solo, 2,52 millones fueron a ver películas colombianas, es decir, apenas el 3,4 % del total de espectadores. Lo cual implicaría retomar los estudios que se han hecho en torno a la formación de públicos en el país, con especial énfasis en los centros educativos, en donde está la población de niños y jóvenes, potenciales espectadores y audiencias a formar en pro del cine colombiano que se produce en Colombia. PII
AMEECC	Obtención de personería jurídica ante la Cámara de Comercio. Cumplimiento de requisitos régimen tributario especial (medidas de control a la elusión y a la evasión. Registro de información y actualización de datos.	Claridad en el propósito de la organización. Claridad en el impacto de las actividades de la organización en la comunidad. Claridad respecto a la generación de utilidades para sus asociados. Claridad en la realización de actividades meritorias. Registro de información y actualización de datos. Registro en aplicativo web. Espacio virtual en internet. Actualización del registro de junta directiva y miembros de órganos de dirección.	Se encuentra claridad en el propósito social de la organización. PIE Así también se encuentran particularidades del contexto y las dinámicas históricas de la organización tal como un espíritu corporativo que parte del auto reconocimiento. Además, existe facilidad para tramitar tensiones de la organización, cumplimiento de actividades asignadas, la instauración de prácticas que impliquen la reiteración y la generación de una cultura de cumplimiento. PFI Se destaca el reconocimiento de las dinámicas de sus obligaciones y responsabilidades dadas sus experiencias organizativas previas. PII Así también hay una diversidad de estrategias en la consecución de recursos con el fin de formar, capacitar, llevar a cabo alianzas, y posicionar la organización. PII

Fuente: Elaboración propia de los autores. Las letras empleadas en la tabla representan los tipos de políticas para la formalización sostenible. Las políticas de formalización sostenible basadas en normas sociales de regulación integrada (valores culturales) se identifican con las letras PFI, las políticas institucionales con regulación identificada (preferencias, actitudes hacia otras persona-formas de vida y valores hacia otras personas) se identifican con las letras PII, finalmente se encuentran las políticas de incentivos con regulación introyecta y externa (preferencias, gustos – tendencias personales) identificadas con las letras PIE.

Referencias bibliográficas

- Alcazar, H. (26 de abril de 2021). La reforma tributaria amenaza con ‘bajar el telón’. El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/cultural/el-impacto-de-la-reforma-tributaria-en-el-cine-colombiano-AD4533893>
- Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano (2020). Dirección de Audiovisuales, Cine y Medios Interactivos (DACMI) y Dirección de Estrategia, Desarrollo y Emprendimiento, Ministerio de Cultura de Colombia, Bogotá. Recuperado el 2 de julio de 2022 de <https://economianaranja.gov.co/media/strgugjc/anuario-estadi-stico-audiovisual-colombiano-2020.pdf>
- Arbeláez, C. (2018). En Bello se habla del cine local y de la importancia de formar un público. Revista Semana, Julio 15, Bogotá. Recuperado el 1 de julio de 2022, de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/bello-sus-letras-lo-dicen-todo/articulo/la-importancia-del-cine-y-formacion-del-publico/575545/>
- Betancourt, D.I. (2021). Ley de Cine en Colombia: Impactos y estado del Ecosistema Industrial cinematográfico colombiano. Tesis para optar por el título de Especialista en Gestión Cultural y Políticas Culturales. Universidad Nacional de San Martín, UNSAM, Buenos Aires.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC). Serie sobre el origen y actuación de las agrupaciones paramilitares en las regiones*. Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Cinemazul. (s.f.). Cine. Ley de Cine. Recuperado el 29 de julio de 2022, de cinemazul.com/cine/leydecine/leydecine.html
- Convocatoria FDC (2022). Convocatoria FDC 2022. ¿Qué es el FDC? Proimágenes Colombia, Ministerio de Cultura. Recuperado el 21 de julio de 2022, de <https://convocatoriafdc.com/>
- El Tiempo (2021) Cine colombiano: crece el número de películas, pero no de espectadores. Entrevista con Jerónimo Rivera. Unidad de datos, Casa editorial El

Tiempo, Bogotá, 8 de abril. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/datos/las-cifras-del-cine-colombiano-numero-de-peliculas-y-de-espectadores-579251>

Figuerola, H. (2021). La reforma tributaria amenaza con ‘bajar el telón’. Entrevista con Felipe Aljure. El Universal, 26 de abril, Cartagena. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.co/cultural/el-impacto-de-la-reforma-tributaria-en-el-cine-colombiano-AD4533893>

Hernández, I. D. (2022, abril). La Teoría de Integración Organísmica para la Formalización Sostenible. Ensayo inédito para la promoción a Académico de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Ibagué.

Hernández López, C. D. (2017). Estrategias para postular al cañon del Combeima como posible eje ecoturístico del municipio de Ibagué, con miras de la inclusión en el corredor central implementado por el Ministerio de comercio, industria y turismo. Ibagué. Escuela de ciencias administrativas, contables, economicas y de negocios- ECACEN-Universidad Nacional abierta y a distancia- UNAD

Ibagué como vamos. (2021). *Informe de calidad de vida Ibagué 2021*. Ibagué.

Krieger, S. (Ed.) (2005). La ley de cine para inversionistas y donantes. Ministerio de Cultura, DIAN y Proimagenes Colombia, Bogotá.

Mincultura (2022) Claqueta. Boletín digital y semanal. Dirección de Audiovisuales, Cine y Medios Interactivos, Ministerio de Cultura. Recuperado el 15 de junio de 2022 de <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Claqueta2022.aspx>

Mincultura (2021) Claqueta. Boletín digital y semanal. Dirección de Audiovisuales, Cine y Medios Interactivos, Ministerio de Cultura. Recuperado el 15 de junio de 2022 de <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Claqueta2022.aspx>

Mincultura. (s.f.). Cinematografía. Ley de Cine. Recuperado el 20 de julio de 2022, de <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Ley-de-Cine.aspx#:~:text=La%20Ley%20ide%C3%B3%20unos%20incentivos,audiovisual%2C%20la%20formaci%C3%B3n%20y%20el>

Ministerio de Cultura (2022). Guías dacmi. Dirección de Audiovisuales, Cine y Medios Interactivos DACMI, Abril, Bogotá. Recuperado el 30 de mayo de 2022 de: https://www.mincultura.gov.co/Documents/2022/Guias_DACMI%2030-06-2022.pdf

Ministerio de Cultura (2016). Normas del cine en Colombia. Bogotá: Ministerio de Cultura, Dirección de Cinematografía. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de [file:///C:/Users/ASUS/Downloads/cartilla_normas_del_cine_en_colombia%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/ASUS/Downloads/cartilla_normas_del_cine_en_colombia%20(2).pdf)

Pantalla Colombia (2022). Pantalla Colombia No. 1091, Jul 15 - Jul 22. Proimágenes Colombia, Bogotá. Recuperado el 24 de julio de 2022 de https://www.proimagenescolombia.com/secciones/pantalla_colombia/pantalla_colombia_plantilla.php?id_pantalla=797

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo -PNUD. (2015). *Tolima. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Colombia: PNUD - ALIANZAS TERRITORIALES PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO.

Proimágenes Colombia (2022). Newsletter Cine en Cifras Ed. 22. Abril, Bogotá. Recuperado el 15 de junio de 2022, de https://www.proimagenescolombia.com/secciones/cine_colombiano/cine_en_cifras/CineEnCifras22-1/index.html

Proimágenes Colombia. (s.f). Convocatorias FDC 2022. Recuperado el 18 de julio de 2022, de: <https://www.proimagenescolombia.com/secciones/proimagenes/interna.php?nt=13>

Proimágenes Colombia.(s.f). Convocatorias. Estímulos automáticos. Recuperado el 25 de julio de 2022, de <https://www.proimagenescolombia.com/secciones/convocatorias/convocatorias.php?est=2>

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-Determination Theory: Basic Psychological Needs in Motivation, Development, and Wellness*. Guilford Publications.

Rodríguez, J.M. (2013). *Industria cultural del cine en Colombia: un estudio sobre el aporte hecho por el gobierno en este sector y la evolución tenida por este*. Tesis para optar por el título de Economista. Universidad Católica de Pereira, Pereira.

Téllez, C.J. (2018). Tributación del cine como expresión cultural en Colombia. Tesis para optar por el título de Abogado. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Universidad del Tolima; CERE, Alcaldía de Ibagué. (2021). *Diagnóstico y caracterización. Del potencial artístico, cultural, creativo y gastronómico del caños del Combeima y la factibilidad de la implementación como la zona VIC (Vibra Ibagué Capital)*. Ibagué: Alcaldía de Ibagué.