

Diciembre 2022

WP5-2022-008

N° de serie

“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

Autor

Iván Hernández



ALIANZA EFI
Economía Formal e Inclusiva

“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 ¹

Contenido

Semblanza del Dr. Fernando Gaviria Cadavid	3
Contextualización de su obra	4
Contexto y temática del ensayo.....	4
Caso de análisis: el gran reto de la formalización sostenible	6
El sistema basado en retos	6
El caso de análisis	7
Análisis institucional.....	10
Hacia una taxonomía integrativa de la política para la formalización sostenible.....	13
La Teoría de Integración Organísmica	15
Propuesta taxonómica	17
Diversidad de tipos de políticas para la formalización sostenible: analogía con el cuento del nuevo traje del emperador	17
Análisis institucional de la Defensoría del Contribuyente de la política para la formalización sostenible	20
Las anteriores las denominaremos políticas de regulación externa e introyecta para la formalización sostenible.....	24
En retrospectiva y en perspectiva.....	25
Referencias.....	29
Anexos - Diagramas y tablas.....	34

¹ Ensayo inédito para la promoción a Académico de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Agradezco el apoyo de la Universidad de Ibagué y de la Alianza EFI, Programa de "Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal" código 60185, que conforma Colombia Científica-Alianza EFI, bajo el Contrato de Recuperación Contingente No.FP44842-220-2018". Así también, agradezco a los jóvenes investigadores Angy Tatiana Salgar y Marcen Laguna por su valioso apoyo y trabajo en equipo. También agradezco a la Defensoría del Contribuyente, en cabeza del Dr. Daniel Acevedo, por su disposición y aval para realizar entrevistas semiestructuradas anonimizadas a los funcionarios participantes. Agradecimiento especial al Dr. Carlos Manuel Estevez, por su apoyo en la sistematización y análisis de la base de Scopus usada en este ensayo. Los errores contenidos en este ensayo son responsabilidad del autor y no comprometen en nada a las entidades a las cuales se encuentra adscrito.

Semblanza del Dr. Fernando Gaviria Cadavid

La Academia Colombiana de Ciencias Económicas consta de 50 miembros de número, y en caso de muerte o ausencia definitiva de uno de ellos, la Asamblea declarará la vacante respectiva. Me ha correspondido el inmenso honor de ocupar la plaza del Dr. Fernando Gaviria Cadavid (q. e. p. d.). Este ensayo se escribe como requisito para mi posesión como académico de número, una vez surtidos otros requisitos por estatutos en Asamblea.

Aunque no conté con el gusto de conocerle personalmente, fueron diversas y gratas sorpresas mientras leía su reseña en el libro *50 protagonistas de la economía colombiana en el siglo XX*. Fue nieto de Antonio José Cadavid, ministro en cuatro ocasiones y decano de Derecho de la Universidad Nacional. Por el gran interés que despertó al Dr. Gaviria los asuntos macroeconómicos, fue un estudioso desde joven de la economía monetaria en el colegio Gimnasio Moderno. Fue también discípulo estrella del presidente Carlos Lleras Restrepo, quien lo apoyó en la consecución de una beca del Banco de la República para realizar estudios en Estados Unidos.

El Dr. Gaviria fue, después de su paso como estudiante doctoral por las universidades de Columbia, Harvard y Oxford, contratado en la Universidad de los Andes durante la rectoría de Alberto Lleras Camargo y, posteriormente, por el Fondo Monetario Internacional. A su regreso, en Colombia ocupó un cargo importante en el Banco de la República y se integró a varias universidades, como los Andes, Rosario, entre otras. Volvería a Washington a ejercer durante diez años un alto cargo en el Fondo Monetario Internacional, y después regresó a Colombia a cumplir con el cargo de ministro de Comunicaciones en el gobierno de Alfonso López Michelsen y embajador en Washington en el gobierno de Julio César Turbay Ayala.

Fue un economista con una notable influencia a nivel nacional e internacional. Fue seguidor de John Maynard Keynes, a quien admiraba por considerarlo uno de los grandes pensadores de la historia de la economía mundial. Por eso, no es raro que el principal aporte del Dr. Gaviria Cadavid al pensamiento económico colombiano fuera sobre un tema tan keynesiano como *Moneda, Banca y Teoría Monetaria*. Se trata de un interesante texto con una especial pertinencia y análisis para el desarrollo institucional colombiano durante el siglo XX.

Contextualización de su obra

Así como otros de los profesores universitarios destacados de esa época, este tipo de producción académica estuvo orientada a la docencia, la cual está ilustrada en el sistema de investigación interna² de Kobayashi (2000) (Figura 1, anexo). A este sistema se clasifica como *orientado por la docencia y su adaptación de conocimiento al entorno nacional e institucional* (SODAC). Dentro de este sistema de generación de conocimiento, la agenda de investigación se determina con base en fuentes internas como los currículos de los programas de estudios y que son publicados gracias a los fondos internos de financiamiento. Los textos de clase son ese tipo de producción de conocimiento enfocados a los ciclos propedéuticos de Facultad y específicos de Departamentos. Este tipo de producción de conocimiento se encuentra vigente en las universidades de gran trayectoria (Cuevas, ³. Cárdenas (2013) ⁴& Monsalve, 1999)⁵).

El SODAC cuenta con una tradición destacada en Colombia por su peculiar diversidad de corrientes dentro de la disciplina y el pensamiento económico durante el siglo XX. En efecto, existió una gran diversidad de corrientes y enfoques como de historia económica, economía agraria, economía marxista, keynesiana, estructuralista, historia del análisis económico, neoclasicismo, entre otras. Esta tradición también cuenta con el abordaje de temáticas de gran relevancia nacional como el empleo, la economía fiscal, la educación, entre otras. Además, y más importante aún, es una tradición que se destaca por la motivación intrínseca de los académicos en la generación de conocimiento, con especial atención a la producción de conocimiento global y a la adaptación del contexto propio, tal como en el libro relacionado del doctor Gaviria Cadavid.

Contexto y temática del ensayo

Ahora bien, en los últimos lustros, se ha integrado gradualmente al SODAC el sistema basado en revisión y realimentación de pares nacionales e internacionales. A este sistema Kobayashi lo identifica como un sistema orientado por la revisión de pares (SORP) y se ha difundido en el país por medio de las políticas públicas y universitarias

² Es el sistema del lado derecho del diagrama 1 (ver anexo).

³ Cuevas, H. (1997). *Introducción a la Economía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

⁴ Cárdenas, M. (2013). *Introducción a la Economía Colombiana*. 3 Edición. Fedesarrollo. Editorial Alfaomega.

⁵ Monsalve, S. (1999). *Introducción a los conceptos de equilibrio en economía*. Univ. Nacional de Colombia.

para la acreditación institucional y de programas curriculares, así como por los programas para la internacionalización de la ciencia en Colombia.

De acuerdo con lo anterior, este sistema cuenta con diversos tipos de incentivos extrínsecos (bonificaciones, reconocimientos, promociones y las clasificaciones y *rankings* en el sistema nacional e internacionales de investigación), con gran énfasis en la evaluación de desempeño de las actividades de los profesores e investigadores (por ejemplo, en los sistemas universitarios para promoción profesoral). De otro lado, la *mayor visibilidad internacional* se entiende sobre todo como mayores citaciones bibliográficas, las cuales tiene más probabilidad de aumentar si las revistas, libros o conferencias que se encuentran indizadas en bases de datos internacionales (Scopus, Scimago, Publindex, RedaLyC).

Por ejemplo, un análisis detallado de la base de datos Scopus sobre la producción bibliográfica en economía y áreas de conocimiento afines en instituciones académicas colombianas muestra un importante crecimiento en publicaciones indizadas. En efecto, de apenas contar con un par de publicaciones en 1996 a contar con 405 solo en 2020, para un acumulado de 3 527 publicaciones indizadas en tan solo 25 años (ver Gráfica 1 en anexo). Este espectacular crecimiento se correlaciona no solo con las publicaciones disciplinares sino, sobre todo, con el aumento de las publicaciones interdisciplinarias. En efecto, el promedio de los años de las publicaciones en las áreas disciplinares en ciencias económicas⁶ es menor que cuando se incluyen a otras áreas interrelacionadas⁷. Es decir, la tendencia en las publicaciones indizadas no se concentra en la disciplinariedad sino, por el contrario, la evolución en la producción del conocimiento es hacia la interdisciplinariedad dentro del SORP.

Este resultado concuerda con otros recientemente elaborados a nivel mundial. De hecho, en términos de objetivos de investigación, la mayoría de los economistas consultados, 10 000 en total a nivel global⁸, “expresaron su preferencia por una investigación más relevante para las políticas, multidisciplinar, así como arriesgada y

⁶ All Science Journal Classification (ASJC) field name: Economics and Econometrics| Development| Planning and Development Finance, Management, Monitoring, Policy and Law, and General Environmental Science

⁷ El promedio sube de 2007 a 2010 y posteriormente a 2014 si se incluyen publicaciones interrelacionadas o afines.

⁸ La muestra es representativa de la profesión en términos de género, edad, campo de estudio, éxito de publicación y región.

disruptiva”⁹ (Andre & Falk, 2021, p. 3). Solo por dar un ejemplo, los economistas encuestados asignaron mayor importancia a temas actualmente menos destacados como Economía Pública o Historia Económica y dieron menos peso a los tres temas más populares de Microeconomía, Economía Financiera y Organización Industrial. En pocas palabras, hace unas décadas la multidisciplinariedad era más una aspiración, pero ahora es una realidad en la producción de conocimiento en ciencias económicas.

El SODAC y el SORP evidentemente se han integrado y, actualmente, la multidisciplinariedad es el factor transversal en la generación de conocimiento. En este orden de ideas, el objetivo de este ensayo está basado en el advenimiento de un sistema de generación de conocimiento que, así como el SORP hace dos décadas, la construcción o generación de conocimiento en las ciencias económicas locales y globales tendrá un papel fundamental: es aquel que atienden a grandes retos y misiones sociales (Mazzucato 2018, Misión de Sabios, 2019). Presentaré, basado en un caso de análisis, este sistema, híbrido y complejo, de generación de conocimiento.

Caso de análisis: el gran reto de la formalización sostenible

El sistema basado en retos

Kobayashi (Figura 1, anexo) ilustra el tercer sistema de generación de conocimiento Sistema orientado por misiones (SOM). En dicho sistema, los resultados e impactos no solo se presentan ante la comunidad científica y las universidades o instituciones base, sino que se presentan o construyen participativamente con grupos interesados.

En la misma línea de argumentación, de acuerdo con Gibbons y sus colaboradores, existen al menos dos formas de entender la producción de conocimiento. En la primera, el modo 1, el conocimiento se produce y se valida dentro de las disciplinas académicas. Se basa en la idea de que la ciencia y los científicos se rigen por un *ethos* propio y autónomo que los diferencia del resto de la sociedad. De otro lado, Gibbons, Nowotny y otros autores también reconocen que cada vez el conocimiento es más interdisciplinario y se orienta por problemas sociales, ambientales y económicos. A esta forma de producción del conocimiento, la denominan modo 2, o tercer sistema de Kobayashi; se caracteriza por una interacción bidireccional entre la ciencia y la sociedad, en la que la

⁹ Andre, P., & Falk, A. (2021). What's Worth Knowing? Economists' Opinions about Economics DISCUSSION PAPER SERIES IZA DP, No. 14527. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/Q5GR2>

producción del conocimiento no es responsabilidad exclusiva de los científicos y su validación no solo se realiza mediante estándares disciplinares, sino que involucra a otros múltiples actores sociales no científicos (Hernández & Chavarro, 2020).

Históricamente, los SOM buscaban alcanzar grandes retos tecnológicos (GPS, internet, etc.). En la nueva oleada de políticas de innovación orientadas por misiones, se intenta lograr la resolución de grandes retos sociales y ambientales: problemas complejos, cuyas soluciones requieren involucrar a múltiples actores del gobierno, sector privado y otras partes interesadas. En el nivel retórico, las misiones son un mecanismo narrativo que tiene la intención de inspirar la sociedad y evocar la acción, los logros y los éxitos, a través de metas ambiciosas como la de poner *el hombre en la luna*. El efecto que logra es dar aspiración(es) y foco(s) al sector y a la inversión pública basado, no solo en el pensamiento, sino también en la acción estratégica (Mazzucato, 2018). “La tarea de gobernar es ante todo de previsión y de hacer posible que se pueda creer, tener esperanza y decisión para actuar, y comprometerse. Ello requiere gobernantes con la capacidad para mover la opinión con ficciones” (Ospina, 2017).

El caso de análisis

El caso de análisis de este ensayo es el gran reto de la formalización sostenible, que en países como Colombia, de 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)¹⁰. Un informe de 2018 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹¹ muestra que 2 000 millones de personas trabajan de manera informal, la mayoría de ellas en países emergentes y en desarrollo. Durante la pandemia ocasionada por la COVID-19, 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

¹⁰ 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/>

¹¹ 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

importancia de la formalización para el diseño y la aplicación de los impuestos, es muy difícil hallar definiciones claras de lo que es exactamente.

Kanbur y Keen (2014)¹² 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 Fernández et al. (2017) en su respectiva taxonomía están basadas en *los motivos o razones* para no cumplir con 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 exclusión (Hernández, 2008; Perry et al., 2007). La primera distinción reconoce la necesidad del diseño de estrategias y mecanismos para reducir los costos de formalización como el programa de *Doing Business* del Banco Mundial. La segunda distinción es un reconocimiento que gran parte de las personas, si no la mayoría, 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.

Fernández 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 trabajador¹³ que puede conllevar la precariedad laboral como lo exponen Pécot et al. (2018)¹⁴. Es así como formas locales de arreglos laborales podrían entenderse mejor como trabajo precario que como auténticas alternativas a un entorno laboral estandarizado:

La precariedad laboral crea una crisis no solo de calidad del empleo, sino también de reproducción social; el empleo precario es a menudo parte

¹² 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>

¹³ Ellos mismos indican que la gran limitación en este punto es determinar qué es una protección excesiva.

¹⁴ 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>

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. 590).

Es así como Fernández y Villar (2017)¹⁵ diferencian las políticas de acuerdo con las motivaciones o razones de la informalidad, las cuales, como mencionamos anteriormente, son voluntarias, por subsistencia e inducida. 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 exógenas por medio de la transdisciplinariedad con sociología y psicología económicas, en particular.

Un ejemplo de los frutos de esta transdisciplinariedad se reflejó en el cambio de preferencias de los ciudadanos en lugares 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 tres formas de regulación del comportamiento: legal, moral y ética. De acuerdo con esta vertiente, es necesaria dicha armonización puesto que, 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) los cuestiona puesto que 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, y en Gibbons, la estrategia de investigación en este ensayo es trabajar de acuerdo con el SOM basado en la sociología económica (Portes, 2006) así como en la teoría psicológica de motivación intrínseca y autodeterminación (Ryan & Deci, 2017). Esta estrategia permite una mejor comprensión de qué es la internalización individual y social de las reglas culturalmente arraigadas para moldear un comportamiento deseable

¹⁵ Fernández, C., Villar, L., Gomez, N., & Vaca, P. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. Fedesarrollo. Working Paper, No. 75.

en relación con los valores y normas culturales más profundos para la formalización sostenible en el país.

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, tal como el sistema tributario, el diseño de los impuestos con incentivos o regulación extrínsecas bien diseñados debe combinarse de manera congruente con las regulaciones y motivaciones más intrínsecas de los contribuyentes y 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).

Análisis institucional

Esta sección hace un análisis institucional basado en Portes (2006; 2007) y Portes y Smith (2010) en el contexto de las funciones y actividades de la Defensoría del Contribuyente de Colombia (DC)¹⁶. 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 institucionalmente¹⁷. La institución o regla de

¹⁶ 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

¹⁷ 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/>)

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 beneficiosa 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 amplía la capacidad del gobierno para proporcionar bienes públicos que, por principio, no serían proporcionados por agentes privados (Fuentes-Contreras et al., 2020).

Para el caso, la DC es un órgano especial mediador y veedor de los derechos entre contribuyentes y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (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 de 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.

De acuerdo con este análisis preliminar, la mayoría de los potenciales tributantes 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, p. 572)¹⁸ lo ejemplifica con creencias tales como la siguiente: “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

¹⁸ Thoumi, Francisco (2018). Antanas Mockus, Insider/Outsider. En: Tognato, C. (Ed.). Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus. Harvard University Press.

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 & Espitia, 2020)¹⁹.

Este fenómeno, señala Mockus (2001), 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).

En términos de la sociología económica (Hernández, 2012; Portes, 2006; 2007; Portes & Smith, 2012; Rodríguez & Portes, 2012)²⁰ esto traduce que son *injertos institucionales* que se constituyen en estructuras legales que NO están arraigadas en las normas sociales más profundas. Por ende, estas reglas institucionales no logran 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).

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

¹⁹ Garay, Luis J. y Jorge E. Espitia (2020). Desigualdad y Reforma Estructural tributaria en Colombia. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

²⁰ 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

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 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 (Fernández & Villar, 2017). Este tipo de importantes esfuerzos se basan en la morfo-diversidad de los atributos de las entidades o sujetos. Debido a esta diversidad, 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” (desarrollado en

acápito 7.a). También recomienda garantizar la creación de *capacidades* para los actores relevantes (ibid. ítem 28)²¹.

El aporte que se realiza desde este escrito es reevaluar la taxonomía que solo se basa en la *forma* (i.e. morfo-) de los atributos de las entidades o sujetos en la informalidad de subsistencia, inducida, voluntaria o mixta, la cual se centra en los costos de formalización empresarial y laboral y sus preferencias (exógenas) (Fernández & Villar, 2017). Es decir, se concentran en el rol de los agentes económicos y consideran que sus preferencias son dadas. Es importante trascender esta perspectiva de los agentes económicos (trabajadores y unidades económicas) hacia una taxonomía más integrativa de políticas, que incluyan las de formación de capacidades de los sujetos como ciudadanos, no solo como agentes económicos, y las respectivas políticas de apropiación e internalización (e incluso del ejercicio político para poder realimentar y generar cambios) de la legislación y marco regulatorio.

Este es un paso necesario que muestra que no deberían mantenerse separados los roles de las personas y sus intereses propios de los de 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 le denomina como *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 organizaciones son islas, sino que debe considerarse a otros individuos y otras organizaciones (Bowles, 2016).

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 (Alexander, 2016; Nussbaum, 2015b, 2015a; Utria, 2015²²). Con la Teoría de Integración Organísmica (TIO) se abordan los procesos de internalización, identificación e integración de reglas establecidas para el comportamiento deseable (Ryan y Deci, 2017). 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,

²¹ OIT. (2015). Transition 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

²² Utria. R. (2015), El desarrollo humano: la liberación de la conciencia y las capacidades humanas Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Colección Aportes

identificadas e integradas de los diversos agentes (Bowles, 2016; Mockus, 2001; 2012)²³.

La Teoría de Integración Organísmica

La cuestión de la apropiación o internalización de regulación o reglas de comportamiento, de acuerdo con la TIO (Ryan & Deci, 2017), se refiere a uno de los grandes problemas dentro de la socialización de individuos: aceptar y regular la motivación para realizar actividades que no son intrínsecamente agradables y, por tanto, no están intrínsecamente motivadas (ver Diagrama 2 en anexo). Algunos ejemplos los encontramos en las tareas domésticas del hogar, las funciones 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 a realizar estas actividades, pues le permite sentirse más eficaces y conectadas con su grupo social (Ryan & Deci, 2017).

La TIO se asocia a la formalización empresarial y laboral en cuanto a la capacidad de internalización de reglas de 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) señalan 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, 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 con 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.

²³ 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.

Los conceptos centrales de la TIO son esencialmente: internalización e integración; que a la 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.

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, dado que, 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 otras exigencias relacionadas con medidas de aseguramiento. Las anteriores son medidas preventivas para asegurar el buen uso de la malla vial y una mejor coordinación y cooperación entre usuarios y autoridades viales.

De acuerdo con lo anterior, un sistema adecuado de apropiación o internalización de reglas de tránsito conlleva, por tanto, un menor grado 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. Para el caso de estudio, la formalización laboral y empresarial internalizada se regula a través de formas más autónomas o integradas de internalización, y logran una mayor persistencia conductual en las actividades, una mayor calidad de la conducta y un desempeño más eficaz, especialmente para las actividades más difíciles o complejas de la economía. “En la medida en que el comportamiento de las personas se regule a través de formas más integradas de internalización, tendrán más experiencias positivas y mayor salud y bienestar psicológico” (Ryan & Deci, 2017, p. 208). Una limitación para

la capacidad de internalización de reglas se encuentra en contextos que no apoyan a la autonomía. En ausencia de este tipo de contextos, la interiorización de los valores sociales es más difícil. “Los entornos más enriquecedores permiten satisfacer las necesidades psicológicas básicas de relación, competencia y autonomía, lo que constituye la base de la integración” (Deci & Ryan, 2017, p. 208). Sin estas condiciones contextuales, ideales a menudo, no se consigue la plena integración de las reglas. Además, cuando los agentes socializadores son relativamente controladores, la internalización no funciona de manera adecuada y los valores y las normas nunca se asimilan del todo.

La taxonomía presentada a continuación, en la misma línea mencionada por Williams (2021)²⁴, examina las nuevas opciones normativas de políticas basadas en la TIO para la formalización sostenible. Las medidas de política para formalizar, por ejemplo, al empresariado informal, evalúa el abanico de medidas políticas que pueden utilizar las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (autoridades fiscales, inspecciones de trabajo e instituciones de seguridad social), quienes son responsables de abordar el emprendimiento informal. El objetivo es adquirir una mejor comprensión de la gama de iniciativas de políticas a las que podrían acceder las autoridades y los gobiernos que pretenden la formalización sostenida, no solo de las iniciativas empresariales, sino de los trabajadores.

Propuesta taxonómica

Diversidad de tipos de políticas para la formalización sostenible: analogía con el cuento del nuevo traje del emperador

¿Por qué la gente sigue o acata reglas de comportamiento prosocial? Según la teoría de la elección racional estándar con preferencias egoístas, la adhesión a cualquier norma solo debería producirse cuando su violación conlleva consecuencias negativas (castigo, descoordinación) que superan los beneficios de esta violación. De hecho, muchas reglas prosociales de conducta, como el pago de impuestos, se encuentran

²⁴ Williams, C. C. (2021). Policy approaches toward informal sector entrepreneurship: An overview. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 26(02), 2150013. <https://doi.org/10.1142/S1084946721500138>

codificadas por eso como leyes y su violación se sanciona (Gross & Vostroknutov, 2022)²⁵.

Pero entonces, ruego la pregunta, ¿por qué las personas no acatan o siguen las reglas de comportamiento prosocial a pesar de que pueden ser sancionados por ley? ¿Qué tipo de políticas pueden diseñarse en este contexto? El cuento denominado *El nuevo traje del rey* de Hans Christian Andersen nos servirá como ilustración para distinguir la diversidad y contexto del no acatamiento o no seguimiento de reglas prosociales, pero que son castigadas socialmente. Así se construye el marco para proponer una taxonomía de políticas para la formalización sostenible.

Sinopsis del cuento *El nuevo traje del rey*

Hace muchos años vivía un rey que se preocupaba mucho por su vestuario. Un día oyó hablar de dos hombres llamados Guido y Luigi Farabutto. Los rumores decían que ellos fabricaban las prendas más elegantes y suaves del reino. Sus prendas contaban con una cualidad muy especial: ser invisibles para cualquier incapaz o estúpido. Por supuesto, no había prenda alguna, sino que estos timadores aparentaban trabajar en un vestido inexistente, para así quedarse con los materiales de lujo que solicitaban para elaborar la supuesta prenda.

El rey se sentía nervioso pues, si no era capaz de ver la prenda, esto evidenciaría, ante los demás, su incapacidad o estupidez. Esta fue la razón por la que envió a inspeccionar primero la prenda a dos de sus hombres de confianza. Dada también su alta preocupación por evidenciarse, ninguno de los dos admitió que no veían prenda alguna, en cambio, la alabaron. Incluso ya se encontraba en boca de toda la aldea el fabuloso traje.

Cuando llegó el momento de probarse tan hermosa prenda, el rey no podía admitir que no la veía, con lo cual se convencía cada vez más de su incapacidad o estupidez. Los estafadores ayudaron rápidamente al rey a vestirse con la intención de escapar con el botín durante el desfile. El rey al

²⁵ Gross, J., & Vostroknutov, A. (2022). Why do people follow social norms? Current Opinion in Psychology, 44, 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2021.08.016>

fin desfiló frente a todos los aldeanos, quienes alabaron profusamente el traje, hasta que un niño dijo: «¡El rey va desnudo!». La gente empezó a cuchichear con la persona del lado, hasta que toda la multitud gritaba a viva voz que el rey marchaba desnudo. Así fue como el rey terminó el desfile con la cabeza en alto. ¿En alto? claro, pues ya no era el único incapaz y estúpido, también lo eran los aldeanos que no vieron la prenda.

Paradójicamente, no se cuestionó a los timadores, lo cual sí es señal inequívoca de una real estupidez.

En pocas palabras, las decisiones de los aldeanos entre *alabar* o *reír* están determinadas por el castigo o sanción que se presentan al *no coincidir* con lo que se espera haga el resto de la aldea. Es decir, el o la aldeana decide *alabar* si supone que los demás van a ver al rey vestido (es decir, la gran mayoría no son incompetentes ni estúpidos) y decide *reír* si supone que la gran mayoría ven al rey desnudo (es decir, son incompetentes o estúpidos). En el cuento, las personas comienzan por *alabar* y terminan *riendo* cuando el niño evidencia la desnudez. Las decisiones individuales son por tanto *alabar/reír* o *suponer* para coincidir, el incentivo es la aceptación social por conformismo y el desincentivo la sanción social por comportarse diferente frente al grupo. ¿Cuáles son las decisiones y los (des)incentivos para pagar, o no, tributos?

Las medidas que toman los padres del niño que gritó *el rey va desnudo* son fundamentales para la ilustración de esta taxonomía, pues constituyen las políticas, funciones y actividades sobre la población que aún no ha sido culturizada dentro de los códigos de buena conducta, adherencia y acatamiento de normas sociales, para el caso, las obligaciones tributarias (Gavrilets & Richerson, 2017)²⁶. En efecto, se entiende que una persona ha sido *civilizada o culturizada* cuando se comporta como los *otros* de un grupo social determinado esperan que se comporte y, viceversa, el resto del grupo también se comporte como lo espera dicha persona (Londoño Vega, 1997)²⁷.

²⁶ Gavrilets, S., & Richerson, P. J. (2017). Collective action and the evolution of social norm internalization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(23), 6068-6073. <https://doi.org/10.1073/pnas.1703857114>

²⁷ Londoño Vega, P. (1997). Cartillas y manuales de urbanidad y del buen tono, catecismos cívicos y prácticos para un amable vivir. *Credencial Historia*, 85, 10-13.

Los seres humanos pueden aprender las normas sociales por la educación en casa, pero también a través de las prácticas educativas y religiosas, de los amigos y conocidos, de los libros y los medios de comunicación. En este sentido, se identifican conceptos como los de urbanidad y su incidencia en la formación de los ciudadanos, lo cual concuerda con los comportamientos conocidos como urbanos responsables y divulgados por el Ministerio de Educación Nacional como *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas* (Olivares Real, 2017)²⁸.

En este tipo de tradición y convencionalismo, la adhesión a las normas se refuerza socialmente mediante la aprobación o recompensas a los individuos que las siguen y el castigo o sanción a los infractores. Más aún, esa es su principal tipo de política, pero no son, ni deberían ser, las únicas. Por esta razón, Ryan y Deci (2017) presentan una teoría útil porque es más general, pues incluye dicha convencionalidad pero también va más allá de la *regulación extrínseca o introyecta*, relacionada con dicha culturización convencional en el estudio de la economía (Bénabou & Tirole, 2006)²⁹. En el mejor de los casos, es tan solo una primera manera de política de regulación para la internalización de normas: para el caso, *culturización tributaria*. Elaboraré más sobre este punto a continuación.

Análisis institucional de la Defensoría del Contribuyente de la política para la formalización sostenible

Recordemos que la lógica del contexto institucional de la tributación en Colombia es el que la gran mayoría de las personas no acata, o siguen las normas sociales de comportamiento a pesar de que pueden ser sancionados por ley. ¿Qué tipo de políticas pueden diseñarse en este contexto para cambiar dicho comportamiento? En un entorno de gran desconfianza y sentido de injusticia, las normas sociales proporcionan una sensación de mayor seguridad y menor vulnerabilidad (Fidalgo et al., 2010)³⁰. La informalidad y la irregularidad materializan esta desconfianza y sentido de injusticia (ver más adelante sus definiciones) en cuanto la recaudación de impuestos se puede

²⁸ Olivares Real, W. A. (2017). Análisis documental de los lineamientos educativos del Ministerio de Educación Nacional colombiano para la formación de la educación en urbanidad y cívica [Universidad Pedagógica Nacional]. <http://repository.pedagogica.edu.co/handle/20.500.12209/7804>

²⁹ Bénabou, R., & Tirole, J. (2006). Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, 96(5), 1652-1678. Scopus. <https://doi.org/10.1257/aer.96.5.1652>

³⁰ Fidalgo, A. S., Suárez, C. J., & Vallejo, E. (2010). Faces of illegality in Bogotá [Fases da ilegalidade em Bogotá]. *Tempo Social*, 22(2), 123-142.

considerar o percibir por la población como una fuente de corrupción parcial o de gran alcance, como ya se ha mencionado anteriormente (Reveiz, 2021)³¹. Por tanto, las normas sociales a las que se adhiere la población son preventivas y basadas en la desconfianza, para el caso de análisis, el uso de los recursos recaudados por parte de las autoridades fiscales. De esta manera, las decisiones están determinadas por las suposiciones que se hagan sobre el buen uso o del abuso de dichos recursos (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2008)³².

En este orden de ideas, en el contexto cultural de países como Colombia, estas normas sociales son usualmente denominadas en el argot popular y estudiadas en sociología como el decimoprimer mandamiento *No dar papaya* y el decimosegundo, *No desaprovecharla* (Gómez Albarello, 2014)³³. De esta manera, al *no dar papaya*, consciente o inconscientemente, los agentes económicos bajo informalidad pasan inadvertidos o desapercibidos por las autoridades tributarias. Mientras que los agentes económicos bajo la irregularidad *no desaprovechan papaya* al salir y entrar a conveniencia del sistema formal. Bajo estas dos normas sociales, ¿cuáles serían las presunciones símiles al cuento (alabar o reírse en el desfile) de Andersen? En el cuento, la decisión se basaba en suponer, o no, algo de la mayoría de la población: son, o no, incapaces o estúpidos; mientras que bajo el contexto de la cultura tributaria está basada en una suposición sobre el uso o destino de la gran mayoría de los recaudos: tienen buen destino, o no, en su gran mayoría.

Por los patrones culturales, existe una norma social dominante (Tabla 1), que es asumir, sin prueba ni fundamento, que hay un abuso de la gran mayoría de los recaudos por razones de incentivos. En efecto, si la norma social de asumir que hay un buen uso de la gran mayoría de los recaudos, las personas pueden ser tildadas de suspicaces o paranoicas si se mantienen en la informalidad o, incluso, tildadas de oportunistas y egoístas si se mantienen en la irregularidad. En cambio, si se *supone* que la gran mayoría de los recursos recaudados por impuestos no tienen buen uso, sin prueba ni

³¹ Reveiz, E. (2021). La Desigualdad y la Captura del Estado. Las fuerzas políticas y económicas que activan y mitigan la desigualdad Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas y Ediciones Aurora.

³² Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2008). Impuestos, clientelismo y tecnocracia: Una etnografía institucional de la administración de impuestos de Colombia. Final report to the project Latin American Institutions and Development: A Comparative Analysis, Center for Migration and Development, Princeton, NJ, Princeton University.

³³ Gómez Albarello, J. G. (2014). The Puzzle of interpersonal trust [Dar o no dar papaya: El rompecabezas de la confianza interpersonal]. *Análisis Político*, 27(80), 147-164. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n80.45618>

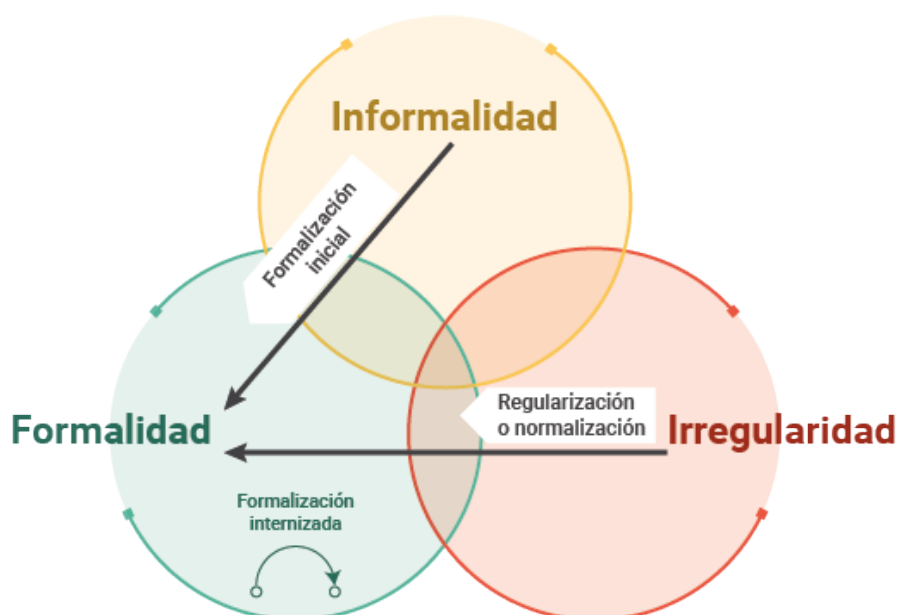
fundamento, se les puede considerar precavidos y cautelosos (informalidad) e, incluso, sensatos y realistas (irregularidad). De esta forma, la inercia de las normas sociales subyugan al sistema con nuestras actitudes y comportamientos, y el de las personas que nos rodean (Tafurt, 2019).

Tabla 1

	No dar papaya (informalidad)	No desaprovecharla (irregularidad)
Suponer que hay un buen uso de la gran mayoría de los recaudos	Susplicacia y prejuicio	Oportunismo y egoísmo
Suponer que hay un abuso de la gran mayoría de los recaudos	Precaución y cautela	Sensatez y realismo

Con este tipo de metodología de estudio se ha demostrado que es posible analizar las instituciones desde el nivel del análisis empírico concreto. “Ese conocimiento es necesario para orientar las políticas futuras encaminadas a mejorar el desarrollo y desempeño de estas organizaciones, previniendo los repetidos fracasos del pasado” (Portes & Smith, 2010, p. 206).

Figura 1. Clasificación de estados y procesos para formalización sostenible



Fuente: Elaboración propia basada en Ley 2155 de 2021.

Las distinciones conceptuales de los estados (en círculos) en que se encuentran los agentes son las siguientes:

- » *Informalidad* (estado, así sea transitorio): se refiere a los contribuyentes que no tienen presencia (i.e. *fantasmas*) en el Registro Único Tributario (RUT) (media por supuesto proceso de validación de la información en el sistema probatorio, el cual también debe demostrar efectividad).
- » *Irregularidad* (estado, así sea transitorio): aquellos contribuyentes que estaban dentro del sistema tributario pero por distintos factores —como, por ejemplo—, los efectos adversos de la pandemia dejaron de cumplir con sus obligaciones. Así es como se quedan rezagados en el cumplimiento de sus deberes o son declarados omisos (media por supuesto un proceso de validación de la información en el sistema probatorio, el cual también debe demostrar efectividad).
- » *Formalidad* (estado, así sea transitoria): aquellos contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias.

Existen también unos procesos de transición entre estados (en flechas en bloque) y son los siguientes:

- » *Formalización inicial*: es el proceso de tránsito de la informalidad hacia la formalidad de los sectores de la sociedad que no cumplen ni han cumplido con obligaciones tributarias por desconocimiento de dichas obligaciones o, entre otras razones, porque no confían en el uso o destinación adecuados de los recursos recaudados. Un ejemplo de medida de formalización (inicial) con la Ley 2155 de 2021 es la generación automática del RUT.
- » *Formalización internalizada*: procesos sostenidos y reforzados dentro del esfuerzo de mantenerse en la formalidad, con reglas extrínsecas cada vez más internalizadas o arraigadas en las relaciones laborales y empresariales. Es así que la formalización laboral y empresarial internalizada se regula a través de formas más autónomas o integradas, y logran una mayor persistencia conductual en las actividades, una mayor calidad de la conducta y un desempeño más eficaz, especialmente para las actividades más difíciles o complejas de la economía.

- » *Regularización*: consiste en el proceso de requerir a los contribuyentes que retornen a la formalidad.
- » *Normalización*: consiste en el proceso mediante el cual los contribuyentes dejan de ser omisos dentro del sistema tributario.

Las actividades y funciones para la formalización sostenible, se han sistematizado en la siguiente tabla (Tabla 2):

Tabla 2 . Taxonomía de las políticas para la formalización sostenible

Tipos de políticas	Políticas de formalización sostenible basadas en normas sociales y regulación integrada (valores culturales).
Políticas institucionales con regulación identificada (preferencias actitudes hacia otras personas - formas de vida y valores hacia otras personas)	Políticas de incentivos con regulación introyecta y externa (preferencias gustos - tendencias personales).

Nota. Elaboración propia basada en tablas anteriores.

Las políticas más convencionales tratan sobre (des)incentivos en relación con los pagos, como ya fue mencionado anteriormente, para la culturización de los agentes económicos. El comportamiento a cambiar por la legislación y autoridades fiscales es, convencionalmente, centrado en contrarrestar, en el caso de la informalidad voluntaria, las medidas preventivas de los agentes para mantenerse fuera del radar de las autoridades. En el caso de la informalidad involuntaria, se centran en generar conciencia acerca de los beneficios, para sus asuntos y los de su comunidad, de la formalidad y los deberes cívicos.

Las anteriores las denominaremos políticas de regulación externa e introyecta para la formalización sostenible

Basado en Ryan y Deci (2017), las políticas institucionales o de *regulación identificada* consistirán en promoción y socialización de las actividades y funciones de la autoridad

o institución fiscal bajo los principios de trazabilidad, el buen uso de los recursos recaudados y las medidas preventivas respectivas. El tercer y último tipo de políticas para la formalización sostenibles son de *regulación integrada*, las cuales consisten en maneras de contrarrestar las normas sociales basadas en la desconfianza.

Estas políticas tienen distintos niveles de influencia sobre las preferencias de los agentes económicos, unas más profundas que otras (Porat, 2021). Las actividades y funciones de la DC pueden entonces diferenciarse como dos. Las primeras, las de regulación extrínseca o introyecta, pueden influir sobre los gustos o tendencias personales. En segundo lugar, las políticas de regulación identificada, pueden influir sobre las actitudes de y hacia personas, organizaciones, formas de vida. Y las más segundas, más profundas, las de regulación integrada, pueden influir sobre la internalización de normas sociales y valores culturales.

En la Tabla 3 del anexo hay una propuesta de tipificación de las funciones y actividades de la DC basados en esta taxonomía integrativa para formalización sostenible.

En retrospectiva y en perspectiva

Las y los profesionales de las ciencias económicas y de disciplinas afines podrían aportar más a los problemas del desarrollo si saben adecuar mejor sus conocimientos y experiencias a los retos y necesidades nacionales y regionales. La obra del Dr. Fernando Gaviria es una ilustración viva, principalmente de los sistemas uno (SODAC) y tres (SOM) de generación de conocimiento.

Cada uno de los tres sistemas de generación de conocimiento (SODAC, SORP Y SOM) presentados en este ensayo cuentan con su legitimidad propia. Sin embargo, sería un error pensar que uno de ellos desplaza o supera a otro. Por dar un ejemplo, centrarse solamente en el sistema dos conlleva problemas estratégicos de investigación. Un ejemplo común es cuando las organizaciones por motivos de acreditación apuestan fuertemente a la visibilidad nacional e internacional, pero a costa de una investigación de mayor pertinencia y relevancia para los retos nacionales, regionales ni locales. De este tipo de estrategias centralizadas se deriva la Ley de Goodhart que dice que *cuando un indicador se torna en un objetivo, tal indicador deja de ser una buena medida*. En pocas palabras, los medios terminan justificando el fin, motivo por el cual se justifican

prácticas non sanctas para así alcanzar las metas (por ejemplo de acreditación), lo cual, trae como consecuencias, que el indicador se desvirtúe (Elton, 2004)³⁴.

De otro lado, el primer sistema tiene como ventaja una mayor libertad de selección de temas y una mayor autodeterminación en los procesos de investigación; el segundo tiene como ventaja una mayor visibilidad nacional e internacional e, incluso, abre posibilidades de trabajo interdisciplinar. El tercer sistema tiene como ventaja un mayor sentido de pertinencia a la hora de escoger un tema de investigación y, por ende, a la necesidad de aprovechar la transdisciplinariedad para afrontar los grandes retos sociales como son la pobreza, la inequidad y la sostenibilidad. Los dos primeros sistemas cuentan con una mayor trayectoria en el país mientras que el tercero, aún en sus albores, puede constituirse en una fuente interesante de estrategias para que las y los académicos e investigadores seleccionen futuros temas y preguntas de investigación en ciencias económicas.

En relación con el caso de análisis, recientemente salieron a la luz pública los resultados de las Pruebas Saber 11 en Colombia. En el área de Ciencias Sociales y Competencias Ciudadanas, por ejemplo, el 75 % de los estudiantes permanece en los dos niveles de desempeño más bajos, no entienden el sentido y la naturaleza de la Constitución Nacional, al tiempo que menos del 3 % llega al nivel 4 (de Zubiría, 2022). Son evidentes las bajas competencias ciudadanas, razón por la cual hay un terreno fértil para la desconfianza mutua entre ciudadanos y sus instituciones. El análisis institucional tuvo presente este hecho por tener en cuenta la diversidad de políticas dentro de una taxonomía basada en la evidencia de las entrevistas.³⁵

Dentro de esta diversidad, se encuentran las políticas menos convencionales de identificación de reglas institucionales de tributación para la internalización. Las considero interesantes e innovadoras, debido a que son las políticas institucionales que pueden validar, con fundamentación, si las suposiciones de la opinión pública son, o no, infundadas. Claro está que se requiere, *sine qua non*, una institución con transparencia y de trazabilidad (Evans, 2013).

El caso de análisis propone dentro de la taxonomía una nueva categoría de irregularidad. Las políticas serían la regularización o normalización, las cuales son más

³⁴ Elton, L. (2004). Goodhart's Law and performance indicators in higher education. *Evaluation & Research in Education*, 18(1-2), 120-128.

³⁵ Evans, P. B. (2012). *Embedded autonomy*. Princeton University Press.

pertinentes para la categoría de conocida como *informalidad voluntaria* (por cuanto hay mayor conciencia del sistema formal, sean cuales sean las distintas razones de haber salido de dicho sistema). La informalidad involuntaria sería una categoría, sin olvidar sus zonas conceptuales más difusas, para casos en los cuales se concede el beneficio de la duda a los contribuyentes que permanecen fuera del sistema por desconfianza en el mismo y por falta de políticas instituciones institucionales e, incluso, de generación de valores más profundos en la cultura.

En pocas palabras, si en realidad se quiere desarrollar una cultura tributaria en Colombia, se debería contar con un abanico de políticas basadas en una taxonomía para su tipificación. Este caso de análisis institucional brindó una primera aproximación de taxonomía integrativa de políticas para la internalización de las reglas tributarias. Sin embargo, no se debe descontextualizar esta propuesta por fuera del tipo de institución en que se realizó la investigación. Es decir, no es una taxonomía talla única, pues su alcance se extendería a instituciones similares, por ejemplo, nivel regional (Secretarías de Hacienda municipales, por ejemplo) pero no necesariamente a otras como las instituciones relacionadas con el medioambiente.

Cada institución responde a ciertos valores culturales, normas sociales para tener en cuenta a la hora de la tipificación de políticas. Por ende, este tipo de análisis institucionales deberían realizarse con una visión pluralista. No se recomienda abandonar la aproximación transdisciplinar como la aplicada en este caso basada en sociología económica, así como en teorías de la autodeterminación desde la psicología. Este ensayo está proponiendo una evolución de una taxonomía de política de formalización basada en la conveniencia para poder hacer comparaciones internacionales (OIT) a una taxonomía basada en el análisis de aglomeraciones de instituciones diferenciados entre sí porque consideran reglas, sino iguales, similares y deseables para su internalización en el comportamiento de los individuos y las organizaciones, socialmente hablando.

Por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente está interesado en unas reglas de formalización para las reservas naturales, que no necesariamente aplican para otro tipo de organizaciones. Cada ente regulatorio, por tanto, tiene políticas para internalizar reglas de carácter comportamental o diferentes. Este ensayo propone una taxonomía integrativa que aborda tres tipos de niveles culturales que pueden aplicar a diversos tipos de entidades y organizaciones, tal como son los valores, las normas y las instituciones en sí mismas.

En perspectiva, tal como lo sugiere y recomienda la OIT (2015), los análisis comparativos serán institucionales si los análisis quieren mantener una pertinencia al nivel internacional y regional, tal como lo ha demostrado los primeros estudios de institucionalismo denso, liderados por el profesor Alejandro Portes, condecorado por este y otros de sus otros aportes al Premio Princesa de Asturias (2019). En este ensayo de promoción se ha contribuido a este tipo de análisis, con un caso institucional que permita, desde la inducción, una mejor tipificación de políticas de transición de estado de informalidad hacia estados de formalidad, de manera que la formalización sean sostenible o perdurable.

FIN DEL ENSAYO

Referencias

- Alexander, J. M. (2016). *Capabilities and Social Justice: The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315260914>
- Alexander, J. M. (2016). *Capabilities and Social Justice: The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*. Routledge. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315260914>
- Andre, P., & Falk, A. (2021). What's Worth Knowing? Economists' Opinions about Economics DISCUSSION PAPER SERIES IZA DP, No. 14527. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/Q5GR2>
- Bénabou, R., & Tirole, J. (2006). Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, 96(5), 1652-1678. Scopus. <https://doi.org/10.1257/aer.96.5.1652>
- Benoît, D. (2005). Towards integrative taxonomy. *Biological Journal of the Linnean Society*, 85 (3), 407–417.
- Bowles, S. (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. Yale University Press.
- Bowles, S. (2016). *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. Yale University Press.
- Carr, S. (2012). Concepts of monopoly, polyphyly, & paraphyly. Obtenido de: https://www.mun.ca/biology/scarr/Taxon_types.htm
- Espinosa-Fenwarth, A. (2022, mes y día). Misión de Empleo 2022. Portafolio.co. <https://www.portafolio.co/opinion/andres-espinosa-fenwarth/mision-de-empleo-2022-560695>
- Fernández et al. 2017
- Fernández, C., Villar, L., Gómez, N., & Vaca, P. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. Fedesarrollo. Working Paper, 75.
- Fidalgo, A. S., Suárez, C. J., & Vallejo, E. (2010). Faces of illegality in Bogotá [Fases da ilegalidade em Bogotá]. *Tempo Social*, 22(2), 123-142.
- Fuentes-Contreras et al., 2020
- Garay, L. J., & Espitia, J. (2020). Desigualdad y Reforma estructural tributaria en Colombia. Ediciones Desde Abajo.
- Gavrilets, S., & Richerson, P. J. (2017). Collective action and the evolution of social norm internalization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(23), 6068-6073. <https://doi.org/10.1073/pnas.1703857114>
- Gómez Albarello, J. G. (2014). The Puzzle of interpersonal trust [Dar o no dar papaya: el rompecabezas de la confianza interpersonal]. *Análisis Político*, 27(80), 147-164. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n80.45618>

- Gray, Asa. (1879). *Structural botany, or Organography on the basis of morphology. To which is added the principles of taxonomy and phytography, and a glossary of botanical terms.* New York, Chicago: Ivison, Blakeman, Taylor.
- Gross, J., & Vostroknutov, A. (2022). Why do people follow social norms? *Current Opinion in Psychology*, 44, 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2021.08.016>
- Hernandez, I. & D. Chavarro (2020). El caso de Mabel Torres: Entre el método científico y el conocimiento ancestral. Blog Razón Pública, enero. <https://razonpublica.com/caso-mabel-torres-metodo-cientifico-conocimiento-ancestral/>
- Hernández, I. (2012). El análisis institucional de la Aerocivil de Colombia. En C. Rodríguez & A. Portes (Eds.), *Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico.* Universidad de los Andes. Colección estudios Cijus. (pp. 161-181). Editorial.
- Hernández, I., & Chavarro, D. (2020, enero 27). El caso de Mabel Torres: entre el método científico y el conocimiento ancestral. Blog Razón Pública. <https://razonpublica.com/caso-mabel-torres-metodo-cientifico-conocimiento-ancestral/>
- Hernández, Ivan (2008) *Empresa, Innovación y Desarrollo.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- 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>
- Kobayashi, S. (2000). Applying audition systems from the performing arts to R&D funding mechanisms: Quality control in collaboration among the academic, public, and private sectors in Japan. *Research Policy*, 29(2), 181-192. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00059-1](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00059-1)
- Kobayashi, S. (2000). Applying audition systems from the performing arts to R&D funding mechanisms: Quality control in collaboration among the academic, public, and private sectors in Japan. *Research Policy*, 29(2), 181-192. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00059-1](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00059-1)
- Londoño Vega, P. (1997). Cartillas y manuales de urbanidad y del buen tono, catecismos cívicos y prácticos para un amable vivir. *Credencial Historia*, 85, 10-13.
- Mackie, G. (2018). *Effective Rule of Law Requires Construction of a Social Norm of Legal Obedience.*
- Mazzucato, M. (2018). *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Mockus, A. (2001). *Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997.*

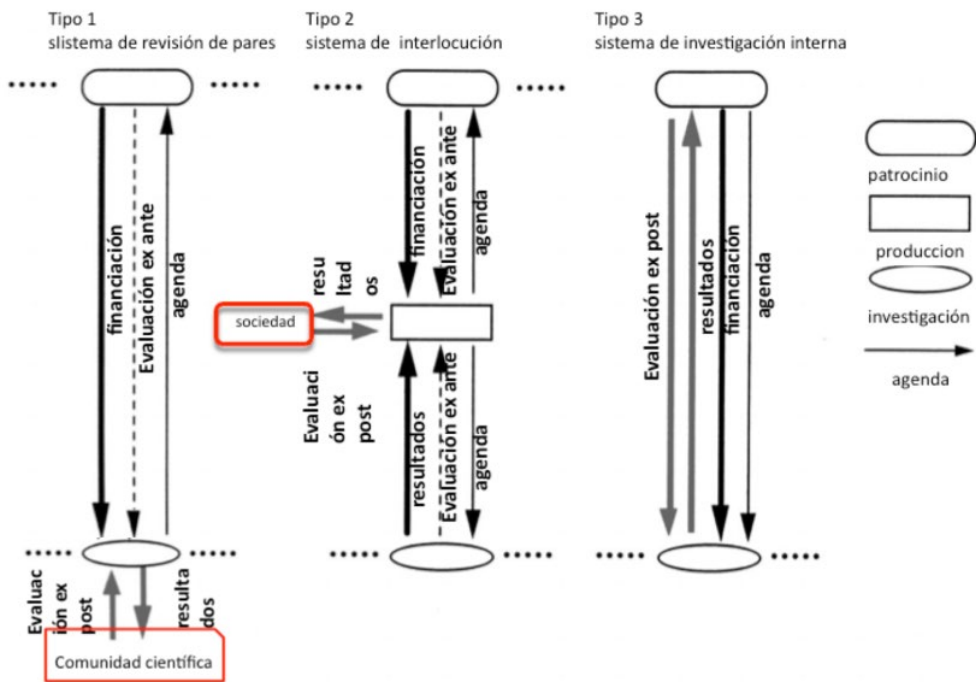
- Mockus, A., Murraín, H., & Villa, M. (2012). Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina—Red de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (ReDeSoc). BID y Corprovisionarios. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=2089>
- Nussbaum, M. C. (2015a). Philosophy and Economics in the Capabilities Approach: An Essential Dialogue. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(1), 1-14. Scopus. <https://doi.org/10.1080/19452829.2014.983890>
- Nussbaum, M. C. (2015a). Philosophy and Economics in the Capabilities Approach: An Essential Dialogue. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(1), 1-14. Scopus. <https://doi.org/10.1080/19452829.2014.983890>
- Nussbaum, M. C. (2015b). Political liberalism and global justice. *Journal of Global Ethics*, 11(1), 68-79. Scopus. <https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1015081>
- Nussbaum, M. C. (2015b). Political liberalism and global justice. *Journal of Global Ethics*, 11(1), 68-79. Scopus. <https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1015081>
- OIT. (2015). Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation (204). OIT, Geneva. Accedido en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- OIT. (2015). Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204). Recuperado el día, de mes, de año, de https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- Olivares Real, W. A. (2017). Análisis documental de los lineamientos educativos del Ministerio de Educación Nacional colombiano para la formación de la educación en urbanidad y cívica [Universidad Pedagógica Nacional]. <http://repository.pedagogica.edu.co/handle/20.500.12209/7804>Ospina, 2017
- 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>Perry et al., 2007
- Porat, A. (2021). Changing People's Preferences by the State and the Law. *Theoretical Inquiries in Law*, 22(2), 215-246. Scopus. <https://doi.org/10.1515/til-2021-0022>
- Portes, A. (2006). Institutions and development: A conceptual reanalysis. *Population and Development Review*, 32(2), 233-262. Scopus. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00117.x>

- Portes, A. (2006). Institutions and development: A conceptual reanalysis. *Population and Development Review*, 32(2), 233-262. Scopus. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00117.x>
- Portes, A. (2007). Institutions and development: A conceptual review. *Desarrollo Economico*, 46(184), 475-503. Scopus.
- Portes, A. (2007). Institutions and development: A conceptual review. *Desarrollo Económico*, 46(184), 475-503. Scopus.
- Portes, A., & Smith, L. D. (2010). Institutions and national development in Latin America: A comparative study. *Socio-Economic Review*, 8(4), 585-621. Scopus. <https://doi.org/10.1093/ser/mwq018>
- Portes, A., & Smith, L. D. (2010). Institutions and national development in Latin America: A comparative study. *Socio-Economic Review*, 8(4), 585-621. Scopus. <https://doi.org/10.1093/ser/mwq018>
- Portes, A., & Smith, L. D. (2010). Institutions and national development in Latin America: A comparative study. *Socio-Economic Review*, 8(4), 585-621. <https://doi.org/10.1093/ser/mwq018>
- Ram, M., Edwards, P., Meardi, G., Jones, T., & Doldor, S. (2020). The Roots of Informal Responses to Regulatory Change: Non-compliant Small Firms and the National Living Wage. *British Journal of Management*, 31(4), 856-871. Scopus. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12363>
- Ramos, 2018
- Reveiz, E. (2021). *La Desigualdad y la Captura del Estado. Las fuerzas políticas y económicas que activan y mitigan la desigualdad.* Academia Colombiana de Ciencias Económicas y Ediciones Aurora.
- Rodríguez & Portes, 2012
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2008). *Impuestos, clientelismo y tecnocracia: una etnografía institucional de la administración de impuestos de Colombia.* Final report to the project Latin American Institutions and Development: A Comparative Analysis, Center for Migration and Development, Princeton, NJ, Princeton University.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-Determination Theory: Basic Psychological Needs in Motivation, Development, and Wellness.* Guilford Publications.
- Schuh, R. (2000). *Biological systematics: principles and applications.* Ithaca, NY: Cornell University Press. p. 3.
- Semana. (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/
- Simpson, George Gaylord. 1961. Principles of animal taxonomy. New York: Columbia University Press. pp. 1, 66.
- Singh, G. (2004). Plant systematics: an integrated approach. Enfield, NH: Science Publishers. p.1.
- Sneath, P., Sokal, R. (1963). Principles of numerical taxonomy, A Series of books in biology. San Francisco, W. H. Freeman. p. 4.
- Stevens, P. (1994). The development of biological systematics: Antoine-Laurent de Jussieu, nature, and the natural system. New York: Columbia University Press.
- Taufert, J. M. (2018). ¿Los colombianos somos.
- Thoumi, F. (2018). Antanas Mockus, Insider/Outsider. En Tognato, C. (Ed.). Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus. Harvard University Press.
- Tognato, C. (Ed.). (2018). Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus. Harvard University Press.
- Utría, R. (2015). El desarrollo humano: la liberación de la conciencia y las capacidades humanas. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Colección Aportes.
- Turrill, W. (1935). The investigation of plant species. Proceedings of the Linnean Society of London 147:pp. 104–105.
- Valdecasas, A. (2011). Una disciplina científica en la encrucijada: la Taxonomía. Obtenido de: <http://www.rsehn.es/cont/publis/boletines/126.pdf>
- Wilkins, J. (2011). What is systematics and what is taxonomy? Obtenido de: <https://web.archive.org/web/20160827124330/http://evolvingthoughts.net/2011/02/what-is-systematics-and-what-is-taxonomy/>
- Williams, C. C. (2021). Policy approaches toward informal sector entrepreneurship: An overview. Journal of Developmental Entrepreneurship, 26(02), 2150013. <https://doi.org/10.1142/S1084946721500138>
- Williams, C., Horodnic, I., Rodgers, P., Momtazian, L., Rodgers, P., Williams, C., & Momtazian, L. (2017). The Informal Economy: Exploring Drivers and Practices. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315158013>

Anexos - Diagramas y tablas

Diagrama 1



Fuente: Basado en (Kobayashi, 2000)

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en Scopus

Diagrama 2

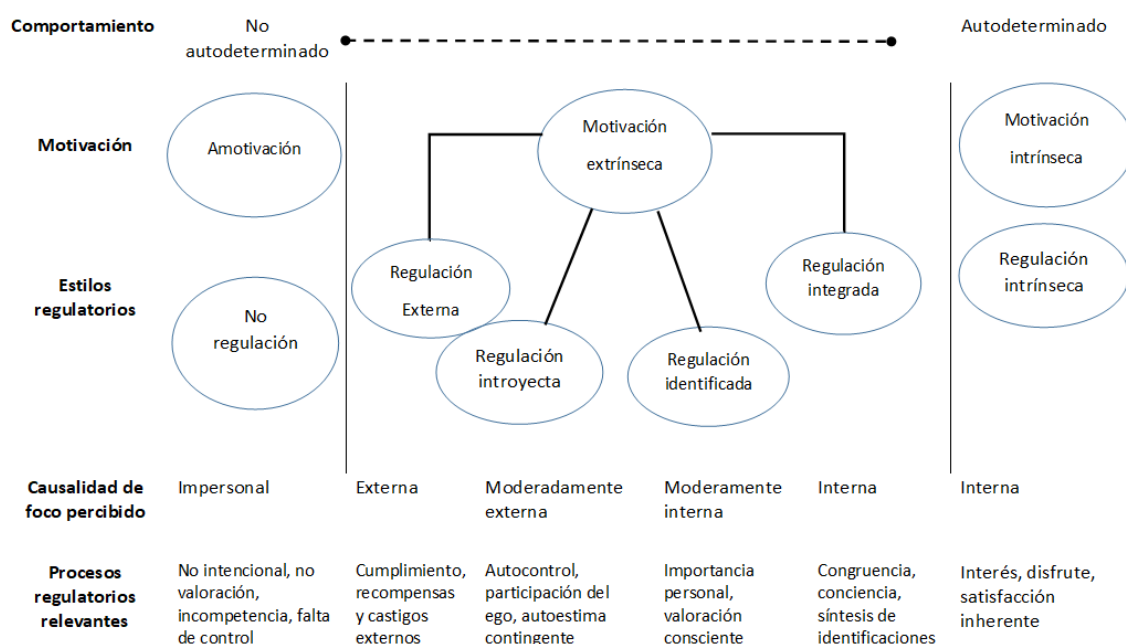


FIGURA 8.1. La taxonomía de los estilos regulatorios de la Teoría de la Integración Organísmica (OIT). Adaptado de Ryan y Deci (2000c). Copyright 2000 de la Asociación Americana de Psicología. Adaptado con permiso.

Tabla 3 - Hacia un taxonomía más integrativa de regulaciones para la formalización sostenible

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	Regulación extrínseca e introyecta (basada en incentivos o pagos)	Regulación Identificada e integrada (basada en normas sociales)
Formalización inicial	Capacitaciones masivas que se desarrollan en alianza con el SENA, Cámaras de comercio, el DAFP y sector académico, las cuales son no sólo viables sino muy exitosas en cuanto a números de asistentes y la diversidad de perfiles i.e. desde servidores públicos hasta nuevos emprendedores ³⁶	

³⁶ La pandemia resultó ser una oportunidad muy positiva para llegar a todos los rincones del país y a los distintos tipos de contribuyentes que desconocen del tema tributario.

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	<i>Regulación extrínseca e introyecta (basada en incentivos o pagos)</i>	<i>Regulación Identificada e integrada (basada en normas sociales)</i>
	Campaña de concientización sobre razones de ganancia mutuas entre contribuyente y autoridades: “el mejor cliente es quien paga sus impuestos”	
	Socialización de los deberes tributarios en etapas tempranas	
	Cruces de información con aliados externos a la DIAN y uso de herramientas Big Data para acceder a información de los contribuyentes	
	Activación de diversos medios de comunicación como correo electrónico, línea telefónica, redes sociales, atención presencial, PQRS, consultas, etc para la orientación en procesos y/o vulneraciones de derechos de los contribuyentes	
	Comunicaciones a contribuyentes con un llamado al cumplimiento de deberes tributarios con fechas límites respectivas	
	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	La herramienta o sistema Muisca favorece la identificación consciente con los deberes tributarios y sus respectivas responsabilidades
	Desarrollo de herramientas digitales: facturación y nómina electrónica. Contribuye a ambas partes	Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos para un entendimiento entre las partes sobre la interpretación adecuada, para la apropiación y el cumplimiento de los deberes tributarios dado que hay reformas en promedio cada año y medio

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	<i>Regulación extrínseca e introyecta (basada en incentivos o pagos)</i>	<i>Regulación Identificada e integrada (basada en normas sociales)</i>
	Acompañamiento en el cumplimiento de los deberes tributarios a través del envío de la declaración sugerida	Habilitación de un buzón de sugerencias para escuchar las opiniones de los contribuyentes y sus comentarios
	Implementación de procesos de fiscalización	Divulgación de información pertinente a través de múltiples medios y canales de comunicación permanentes
	Creación de perfiles de riesgo de los contribuyentes para hacer seguimiento y apoyo	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.
Formalización internalizada	La herramienta o sistema Muisca permite una mayor familiaridad y actualización constante del flujo de información de los contribuyentes	
	El contribuyente al entrar a la plataforma encuentra la información reportada por terceros como empresas para dimensionar sus obligaciones tributarias que deberá cumplir.	
	la divulgación de información a través de múltiples medios de comunicación ayuda al contribuyente a estar actualizado y enterado de todos los asuntos relacionados con este	
	Los reportes de nómina electrónica de las empresas le generan información útil a la DIAN sobre los potenciales contribuyentes entre los trabajadores de dichas empresas.	Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos que son compartidos de forma constante por distintos medios.

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	<i>Regulación extrínseca e introyecta (basada en incentivos o pagos)</i>	<i>Regulación Identificada e integrada (basada en normas sociales)</i>
	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.	Desarrollo de comites TACS a nivel departamental?? (tributarios, aduaneros y cambiarios) para la identificación de necesidades de capacitación y retroalimentacion entre los contribuyentes
	De acuerdo con el documento de identidad del contribuyente se establecen fechas límites para cumplimiento de los deberes tributarios y evitar sanciones por incumplimiento.	

Fuente: Hernández y Salgar (2022 en edición)