

Capítulo 5

Análisis de casos institucionales

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

Iván Darío Hernández Umaña

Universidad de Ibagué

ivan.hernandez@unibague.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-5853-5652>

Sandra Carolina Patiño-Ospina

Universidad de Ibagué

sandra.patino@unibague.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-6115-1978>

Angy Tatiana Salgar Vesga

Universidad de Ibagué

angysalgar@gmail.com

Ángel David Gil Torres

Universidad de Ibagué

angel.gil@unibague.edu.co

<https://orcid.org/0000-0003-2370-4425>



Resumen

En este capítulo se abordan tres casos institucionales: Defensoría del Contribuyente de la DIAN, Asociación de Mujeres Empoderadas y Emprendedoras del Cañón del Combeima y la Ley de Cine, que representan diferentes tipos de organización tanto de orden público como privado. Se tratan tipos de regulación (externa, introyecta, identificada e integrada) de forma directa e indirecta para la internalización de las reglas sociales según la apropiación de estas por parte de los individuos, todo ello bajo el tema principal de este capítulo: un análisis práctico a la luz de la teoría de integración organísmica para la formalización sostenible en Colombia.

Palabras clave: reglas sociales, internalización, ley de cine, tipos de regulación.

Introducción

Existe un gran reto de la formalización sostenible, en especial en países como Colombia, donde, de acuerdo con los datos de la Misión de Empleo de 2020-1, seis de cada diez ocupados urbanos están en la informalidad y ocho de cada diez trabajadores en el sector rural son informales (Espinosa-Fenwarth, 2022; “Con el mercado laboral de ahora, mayoría de trabajadores”, 2022). Un informe de 2018 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT, 2018) mostró que 2000 millones de personas trabajan de manera informal, la mayoría de ellas en países emergentes y en desarrollo. Durante la pandemia por covid-19 este tema retomó 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 y Keen (2014) 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, 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 (Perry et al., 2007; Hernández, 2008). La primera distinción reconoce la necesidad del diseño de estrategias y mecanismos en el Programa de Formalización Empresarial del Banco Mundial, conocido como “Doing Business”. 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.

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 trabajador¹ que puede llevar a la precariedad laboral, como lo exponen Pécot et al. (2018). Así, 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. 10)

¹ Ellos mismos indican que la gran limitación en este punto es determinar qué es una protección excesiva.

Así es como Fernández et al. (2017) diferencian las motivaciones o razones de la informalidad; no obstante, dentro de las motivaciones están las preferencias por la (in)formalidad, consideradas determinadas exógenamente. En consecuencia, no se estudia ni el origen ni el cambio en las preferencias ni cómo se moldean culturalmente; por esto, dicha tradición puede verse enriquecida si endogeneizamos las preferencias 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 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— (Tognato, 2017). 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, 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, 2017).

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, y Portes & Smith, 2010, citados en Hernández, 2022). Basado en Kobayashi, Gibbons y el sistema basado en retos expuesto anteriormente, la estrategia de investigación en este ensayo es trabajar basándose en esta vertiente de la sociología económica, así como en la teoría psicológica de la motivación intrínseca y la 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 considera que la formación y el cambio de comportamiento y preferencias son asunto de otras disciplinas.

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, citado en Hernández, 2022, s. p.).

Caso de la Defensoría del Contribuyente

El primer caso de este ensayo es un análisis institucional basado en Portes (2006, 2007) y Portes y Smith (2010), citados en Hernández (2022), en el contexto de las funciones y actividades de la Defensoría del Contribuyente de Colombia (DC).² La DC, como cualquier otra organización, cuenta con su respectivo conjunto de reglas, escritas o informales, que gobierna las relaciones entre los ocupantes de los roles dentro de dichas organizaciones sociales, así como lo hacen en la familia, las escuelas y otras áreas importantes de la vida organizativa estructuradas institucionalmente.³ La institución o regla de comportamiento que enmarca el análisis tiene dos caras de una misma moneda: por un lado, se trata del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos de una nación; por otro, 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 incrementa la capacidad del Gobierno para proporcionar bienes públicos que, por principio, no serían proporcionados por agentes privados (Fuentes-Contreras et al., 2020, citados en Hernández, 2022).

² Este análisis de resultados es preliminar y basado en la recolección de información primaria. Se implementaron, para ello, entrevistas semiestructuradas a diversos funcionarios.

³ Las funciones de Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero se estructuraron en el artículo 31 del Decreto 1071 del 26 de junio de 1999 (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, 2021).

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 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; por el contrario, son premodernos. En efecto, Thoumi (2017) lo ejemplifica con creencias 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 & Espitia, 2020).

Este fenómeno se expresa en acciones que son informales (e incluso ilegales) pero que son aprobadas moral y culturalmente (Hernández, 2022). Por ejemplo, Williams y Horodnic (2015, citados en Hernández, 2022) 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, citados en Hernández, 2022).

En términos de la sociología económica (Portes, 2006, 2007; Portes & Smith, 2012, citados en Rodríguez Garavito y Portes, 2012; Hernández, 2012), esto traduce en que son “injertos 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. Así es como las acciones informales perduran en el tiempo, porque no se desaprueban ni cultural ni moralmente; por el 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, 2021, p. 8, citado en Hernández, 2022, s.p.).

Dentro de este contexto de desaprobación, la DC asume, 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 requieren este tipo de instituciones para un cambio de política que se aleje de los controles directos que detectan y castigan la informalidad y van 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 en 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 apoyan 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 (Fernández & Villar, 2017, citados en 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 miembro 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” (punto 7a). Así también recomienda garantizar la creación de capacidades para los actores relevantes (punto 28).

El aporte que se realiza desde este capítulo es reevaluar la taxonomía que solo se basa en la “forma” (*i. e.*, morfo-) de los sujetos en la informalidad de subsistencia, inducida, voluntaria o mixta (Fernández & Villar, 2017, citados en Hernández, 2022), 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 solo 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 *principio de inseparabilidad entre roles o funciones* (por ejemplo, empresario-ciudadano o trabajador-ciudadano, etc.). Por esta inseparabilidad entre roles, ni los individuos ni las organizaciones son islas, sino que tienen en cuenta a otros individuos y otras organizaciones (Bowles, 2016, citado en 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, 2015; Nussbaum, 2015a, 2015b). Con la teoría de integración organísmica (TIO) se abordan los procesos de internalización, identificación e integración de reglas establecidas para el comportamiento deseable. 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, 2016,⁴ citados en Hernández, 2022).

De acuerdo con la TIO (Ryan & Deci, 2017), la apropiación o internalización de regulación o reglas de comportamiento se refiere a problemas dentro de la socialización de individuos. Así, un problema es 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 que requieren internalización. Estos son ejemplos de ciertas actividades que la gente probablemente no haría por interés intrínseco; sin embargo, las personas estarán

⁴ 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 principalmente de la legislación desarrollada y relacionada con temas laborales y empresariales.

motivadas para realizar estas actividades, pues les permite a las personas sentirse más eficaces y conectadas con su grupo social (Ryan & Deci, 2017).

Esta TIO se asocia con 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; Mockus et al., 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, 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 con 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— (tabla 5.1). 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).

Tabla 5.1. Funciones y actividades de acuerdo con los tipos de regulación para el caso de la Defensoría del Contribuyente

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	
	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 consistente con los deberes tributarios y sus respectivas responsabilidades
	Socialización de los deberes tributarios en etapas tempranas	
	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 la apropiación y cumplimiento de los deberes tributarios
	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
	Cruces de información con aliados externos a la DIAN y uso de herramientas de <i>big data</i> para acceder a información de los contribuyentes	
	Implementación de procesos de fiscalización	Divulgación de información pertinente a través de múltiples medios y canales de comunicación permanentes
	Comunicaciones a contribuyentes con un llamado al cumplimiento de deberes tributarios con fechas límites respectivas	
	Activación de diversos medios de comunicación como correo electrónico, línea telefónica, redes sociales, atención presencial, etc. para la orientación en procesos o vulneraciones de derechos de los contribuyentes	
	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 DC

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	Regulación extrínseca e introyecta	Regulación identificada e integrada
Formalización internalizada	La herramienta o sistema Muisca permite una mayor familiaridad y actualización constante del flujo de información de los contribuyentes	
	Los reportes de nómina electrónica de las empresas le generan información útil a la DIAN sobre los potenciales contribuyentes entre sus trabajadores	Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos que son compartidos de forma constante por distintos medios
	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	
	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	
	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	

Nota. Los colores empleados 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 color **verde**; las políticas institucionales con regulación identificada (preferencias, actitudes hacia otras persona-formas de vida y valores hacia otras personas) se identifican con color **amarillo**, y, finalmente, se encuentran las políticas de incentivos con regulación introyecta y externa (preferencias, gustos-tendencias personales) identificadas con color **azul**.

Fuente: elaboración propia.



El siguiente ejemplo es ilustrativo en la explicación de por qué la regulación externa es necesaria pero insuficiente 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 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 requisitos como obtención de licencias de conducción, revisión tecnomecánica y otras exigencias relacionadas 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, un menor nivel de sanciones, 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).

Caso de la 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, s. f., 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. Segundo, gestionó la aprobación de la Ley 1262 de 2008, para normativizar el Protocolo de Enmienda al Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica, y, tercero, gestó 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 (Rodríguez, 2013). Es decir, 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” (Figueroa Alcázar, 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” (párr. 13).

Para profundizar en el proceso de formalización de este sector, el cinematográfico, este apartado se centra 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, s. f.).

Todo el trabajo requerido para la creación, legislación y puesta en marcha de esta ley y de las otras normativas mencionadas para el fomento del cine en Colombia se ha liderado desde el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica (Proimágenes Colombia), una 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, s. f., párr. 3).

Proimágenes Colombia como institución, desde la expedición de la Ley de Cine, por 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, 2022, párr. 4). Por otro, 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, 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 Fondo Fílmico Colombia, pretende fomentar 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, como formación, promoción, fortalecimiento del patrimonio fílmico, investigación, divulgación, acceso y protección al derecho de autor (Convocatoria FDC, 2022, 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 (DACMI). En segundo lugar, sigue los lineamientos del Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía. 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 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, s. f.a, 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 (comunicación personal, 2022), están los beneficios tributarios que se desprenden de esta, es decir, 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 FDC. Este segundo estímulo, es decir, el FDC y su cuota respectiva para su sostenimiento, según la cartilla para el contribuyente publicada en la página web de Proimágenes Colombia, recibe estímulos de dinero recaudados a través de una cuota para-fiscal 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 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” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 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 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 solo 80 millones de pesos, es decir, solo el 10 % de su costo (Arbeláez, 2018).

Sin embargo, cabe resaltar que la DIAN, en términos generales, apoya a los contribuyentes que siempre cumplen con esta este primer mecanismo tributario de la 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” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 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” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de julio de 2022).

“Definitivamente invertir en un proyecto nacional, para obtener el beneficio del 165 % del capital invertido es una actividad muy valorada por los contribuyentes” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de julio de 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 2004 y el 2020 se entregaran 1191 certificados de inversión y donación (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 2009 y el 2020, este mecanismo de financiación ha permitido entregar al sector 327 324 millones de pesos, 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 de inversiones y donaciones en cine con 49 593 millones de pesos, seguido por el 2018, con 34 413 millones (p. 42).

Acorde con la realizadora y productora audiovisual María Claudia Sandoval, estos incentivos ayudan “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” (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 o donación que posteriormente otorga (Téllez, 2018).

Si bien por la existencia de este mecanismo entre el 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, por un lado, valdría la pena revisar cómo lograr que un mayor número de productores obtengan este certificado de reconocimiento y, por otro, 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 anterior lleva 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” (M. Sandoval, comunicación personal, 14 de julio de 2022). 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” (Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 2022).

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 Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía para fomentar e incrementar la actividad y producción cinematográfica de los involucrados en el sector y 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 doce capítulos entre los que se destacan: “Obra cinematográfica colombiana; otras definiciones”; “Fondo para el Desarrollo

Cinematográfico (FDC): cuota para el desarrollo cinematográfico (CDC)”; “Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía: consejos departamentales y distritales; dirección del FDC”; “Deducción tributaria por inversión o donación a películas colombianas”; “Otros beneficios tributarios y aduaneros de la cinematografía”, y “Cuota de pantalla” (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 a los 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 boletín en línea *Cine en Cifras*, Proimágenes Colombia socializa los datos cuantitativos del sector. Por ejemplo, en su emisión de abril del 2022, con relación al dinero que se recauda en taquilla para reinvertir 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 del 2003, se evidenció que luego de la crisis sanitaria global generada por la situación de pandemia:

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 en línea el boletín *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 del 2001 hasta la fecha y ya tiene 1090 emisiones.

En la edición de este boletín del 8 al 15 de julio del 2022, el tema central fue el Bogotá Audiovisual Market. Este, que llegó a su versión número 13, se ha

consolidado 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).

Por 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 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 solo 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 filmicas? ¿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 en línea semanalmente con todas las noticias que atañen al sector audiovisual, cinematográfico, sonoro y de medios interactivos del país, denominado *Claqueta*. Este llegó a su número 998 el 29 de octubre del 2021 (Mincultura, 2021). Los boletines posteriores publicados semanalmente desde el 13 de mayo hasta el 8 de julio del 2022 no tienen numeración, pero conservan algunas de sus principales secciones: “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 su puesta en marcha, es pertinente encontrar respuestas a preguntas esenciales que evidencien si se ha fortalecido y formalizado el sector cinematográfico, por ejemplo: ¿se han internalizado las reglas deseables, por un lado, para atraer inversores y donantes con los incentivos de beneficios tributarios estipulados y, por otro, 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 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 9108 millones de pesos y 161 proyectos a través de estímulos automáticos por un valor de 5257 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 el 2003 y el 2020, es mayor al que se hizo entre 1915 y el 2003. En su opinión “Esto quiere decir que más del 50 % de las películas colombianas se han producido en lo que va del siglo” (“Cine colombiano: crece el número de películas”, 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, 2021, p. 129)

El reconocido director de cine Felipe Aljure, al parecer, concuerda con lo anterior y con el Ministerio de Cultura, por cuanto los recursos del FDC y 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 dos 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 Alcázar, 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, 2021, p. 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...” (Betancourt, 2021, p. 130). 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” (p. 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 solo 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. (Betancourt, 2021, p. 130)

Esto último quizá es un reto de mayor envergadura, toda vez que si bien en el 2019 se registró la mayor asistencia a salas de cine del país, con 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 (“Cine colombiano: crece el número de películas”, 2021). Ello implicaría retomar los estudios que se han hecho en torno a la formación de públicos en el país, sobre todo en los centros educativos, 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 de la 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, quienes, 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 con amenazas, asesinatos, presiones y desplazamientos. Dicha situación 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 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 del 2022).

En sintonía con lo anterior, la AMEECC tiene como propósito favorecer el 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.

La 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, a fin de 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 la AMEECC, aspectos 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, la primera de ellas es la relacionada con la hotelería y el turismo ambiental, con 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 asociados con 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 darles a los desechos plásticos generados por los turistas diversas utilidades como insumo para la producción de objetos decorativos.

La gastronomía y la repostería se constituyen como las líneas de acción segunda y tercera. Buscan posicionar los sabores regionales, apuntando a su vez a generar un proceso donde los saberes adquiridos, ya sea en capacitaciones y cursos efectuados o 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 la AMEECC es fundamental que su cuarta línea de acción esté vinculada con esta actividad, ya que el trabajo manual posibilita la realización de productos 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 del 2022). Este producto para la 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 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 del 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, p. 10), y con ello favorece 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, p. 22), lo que lleva también a que los encadenamientos productivos de la zona sean débiles. Ello se evidencia en el bajo porcentaje de establecimientos comerciales que tienen como proveedores a productores del cañón e impiden que se generen economías de escala y que sea mayor el impacto económico de las industrias en esta zona.

A lo anterior se le suman problemas asociados con una infraestructura deficiente, particularmente en temas viales, donde la inversión en su adecuación y mantenimiento resulta ser precario. Esto imposibilita consolidar espacios comunitarios donde sean ofertados servicios sociales básicos y la prestación de servicios como el acceso al internet, pues tales limitaciones son difíciles de sortear en el momento de conectar 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 donde 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 Departamento Administrativo Nacional de Estadística, para el 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 cómo vamos*, 2021, p. 20).

Así mismo, Ibagué, por su estratégica ubicación, fue un territorio disputado por diversos actores en sus zonas rurales, organizaciones como las FARC-EP (desmovilizadas después de la firma del acuerdo para la terminación y la

construcción de una paz estable y duradera en el 2016), 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 la primera década del siglo XXI del Bloque Tolima de las Autodefensas Unidas de Colombia, liderado por Norbey Ortiz Bermúdez (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 176).

Como en otros lugares del país, la principal víctima de esta situación fue la sociedad civil; eventos que se ejemplifican con situaciones como la masacre en la vereda Charco Rico en zona rural de Ibagué, a inicios del 2001, sumado a los más de 52 casos ocurridos entre el 2002 y el 2005, por prácticas sostenidas de control territorial y la realización de las mal llamadas *limpiezas sociales* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Bajo este panorama, la AMEECC se constituye en una posibilidad para la convergencia, 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, la violencia 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, 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 del 2022)

En camino a la formalización

La AMEECC es una asociación conformada únicamente por mujeres, en la cual 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, pero estas iniciativas no tuvieron el desarrollo esperado y con el pasar del tiempo se convirtieron 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 del 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” (Asociada, comunicación personal, 30 de mayo del 2022).

Ante este escenario, el camino a 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 la 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 y hacerse cargo de actividades fundamentales para la asociación como trámites 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. Peña-loza, comunicación personal, 25 de mayo del 2022).

Conclusiones

El abordaje de los tres casos expuestos (DC, la Ley de Cine y la AMEECC) 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 TIO 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 enfocadas en contextualizar de forma general la formalización desde cada una de estas organizaciones. También 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 DC 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 AMEECC se dieron espacios de conversación con las mujeres asociadas y diversas consultas con sus representantes legales. También se contó con la revisión de información reglamentaria 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 (véase la tabla 5.1). 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 llevan a la internalización de las reglas sociales dependiendo de la apropiación por parte de los individuos de estas.

Referencias

- 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. <https://economianaranja.gov.co/media/strgugjc/anuario-estadistico-audiovisual-colombiano-2020.pdf>
- Arbeláez, C. (2018, 15 de julio). En Bello se habla del cine local y de la importancia de formar un público. *Semana*. <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 de especialización, Universidad Nacional de San Martín, Argentina].
- 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*.
- Cinemazul. (s.f.). *Cine: Ley de Cine*. <http://cinemazul.com/cine/leydecine/leydecine.html>
- Cine colombiano: Crece el número de películas, pero no de espectadores. Entrevista con Jerónimo Rivera. (2021, 8 de abril). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/datos/las-cifras-del-cine-colombiano-numero-de-peliculas-y-de-espectadores-579251>

- “Con el mercado laboral de ahora, mayoría de trabajadores salen perdiendo y empresas, también”: Santiago Levy. (2022, 19 de enero). *Semana*. <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/con-el-mercado-laboral-de-ahora-mayoria-de-trabajadores-salen-perdiendo-y-empresas-tambien-santiago-levy/202249/>
- Convocatoria FDC. (2022). *¿Qué es el FDC?* Proimágenes Colombia, Ministerio de Cultura. <https://convocatoriafdc.com/>
- Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero. (2021). *Quiénes somos*. <https://www.defensoriadian.gov.co/nuestra-defensoria/>
- Espinosa-Fenwarth, A. (2022). Misión de Empleo 2022. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/opinion/andres-espinosa-fenwarth/mision-de-empleo-2022-560695>
- Fernández, C., Villar, L., Gómez, N., & Vaca, P. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Fedesarrollo.
- Figuroa Alcázar, H. (2021, 26 de abril). 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>
- Garay, L. J., & Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia*. Desde Abajo.
- Hernández López, C. D. (2017). *Estrategias para postular al cañón 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*. Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Hernández, I. (2008). *Empresa, innovación y desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, I. (2012). El análisis institucional de la Aerocivil de Colombia. En C. Rodríguez Garavito & A. Portes (Eds.), *Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico* (pp. 161-181). Universidad de los Andes.
- Hernández, I. D. (2022, abril). *La teoría de integración orgánica para la formalización sostenible* [ensayo inédito]. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Ibagué cómo vamos. (2021). *Informe de calidad de vida Ibagué 2021*.
- Kanbur, R., & Keen, M. (2014). Thresholds, informality, and partitions of compliance. *International Tax and Public Finance*, 21(4), 536-559. <https://doi.org/10.1007/s10797-014-9314-3>

- Krieger, S. (Ed.). (2005). *La ley de cine para inversionistas y donantes*. Ministerio de Cultura, DIAN y Proimágenes Colombia.
- Mackie, G. (2017). Effective rule of law requires construction of a social norm of legal obedience. En C. Tognato (Ed.), *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 313-333). Harvard University Press.
- Mincultura. (2021). *Claqueta. Boletín digital y semanal*. <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Claqueta2022.aspx>
- Mincultura. (2022). *Claqueta. Boletín digital y semanal*. e <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Claqueta2022.aspx>
- Mincultura. (s.f.). *Cinematografía: Ley de Cine*. <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. (2016). *Normas del cine en Colombia*. <https://proimagenes-colombia.com/secciones/proimagenes/interna.php?nt=8>
- Ministerio de Cultura. (2022). *Guías DACMI*. https://www.mincultura.gov.co/Documents/2022/Guias_DACMI%2030-06-2022.pdf
- 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*. s. d.
- 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 Corpovisionarios. <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. <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. <https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1015081>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Transition from the informal to the formal economy recommendation (204)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (3.ª ed.). http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm

- Pantalla Colombia. (2022, 15-22 de julio). (1091). *Proimágenes Colombia*. https://www.proimagenescolombia.com/secciones/pantalla_colombia/pantalla_colombia_plantilla.php?id_pantalla=797
- 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. <https://doi.org/10.1080/21568316.2018.1504319>
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J., & Bosch, M. (2007). *Informalidad: escape y exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Tolima: Análisis de conflictividades y construcción de paz*.
- Proimágenes Colombia. (2022). *Cine en Cifras*, edición 22. https://www.proimagenescolombia.com/secciones/cine_colombiano/cine_en_cifras/CineEnCifras22-1/index.html
- Proimágenes Colombia. (s.f.a). *Convocatorias FDC 2022*. <https://www.proimagenescolombia.com/secciones/proimagenes/interna.php?nt=13>
- Proimágenes Colombia. (s.f.b). *Convocatorias: Estímulos automáticos*. <https://www.proimagenescolombia.com/secciones/convocatorias/convocatorias.php?est=2>
- Ramos, A. M. (2018). The paradoxes of cultural agency: The case of Antanas Mockus. En C. Tognato (Ed.), *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 99-109). Harvard University Press.
- 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 de grado, Universidad Católica de Pereira, Colombia].
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. Guilford.
- Téllez, C. J. (2018). *Tributación del cine como expresión cultural en Colombia* [tesis de grado, Universidad Externado de Colombia].
- Thoumi, F. (2017). Antanas Mockus, insider/outsider. En C. Tognato (Ed.), *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 571-574). Harvard University Press.
- Tognato, C. (Ed.). (2017). *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus*. Harvard University Press.

- 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)*. Alcaldía de Ibagué.
- Utria, R. (2015). *El desarrollo humano: La liberación de la conciencia y las capacidades humanas*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Williams, C. C., & Horodnic, I. A. (2015). Evaluating the prevalence of the undeclared economy in Central and Eastern Europe: An institutional asymmetry perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 21(4), 389-406.