



**MinCultura**  
Ministerio de Cultura

Fuente: [www.mincultura.gov.co](http://www.mincultura.gov.co)



# Estudio de resultados de la implementación de la Ley 1493 de 2011 en lo referente a la formalización y estímulo del sector de espectáculos públicos de las artes escénicas en Colombia

Informe Marco Teórico

Julio 4 de 2014

# ESTUDIO DE RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1493 DE 2011 EN LO REFERENTE A LA FORMALIZACIÓN Y ESTÍMULO DEL SECTOR DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DE LAS ARTES ESCÉNICAS EN COLOMBIA

## TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	1
CAPÍTULO 1 .....	2
ECONOMÍA NEO-INSTITUCIONAL.....	2
1.1 Definición de instituciones; instituciones formales e informales .....	2
1.2 La Nueva Economía Institucional .....	7
CAPÍTULO 2.....	9
TEORÍA DE FALLAS DE MERCADO .....	9
2.1 Cuándo regular .....	9
2.2 Argumentos para incentivar la cultura con recursos del Estado.....	10
CAPÍTULO 3.....	13
SECTORES Y ACTIVIDADES INFORMALES.....	13
CAPÍTULO 4.....	15
PREGUNTAS QUE SURGEN DEL MARCO TEÓRICO COMO GUÍAS PARA EL ESTUDIO.....	15
REFERENCIAS .....	19

## PRESENTACIÓN

---

Para el estudio de resultados de la implementación de la ley 1493 de 2011 en lo referente a la formalización y estímulo del sector de espectáculos públicos de las artes escénicas en Colombia, el marco teórico escogido proviene básicamente de tres enfoques: la Economía Neo-institucional, la Teoría de fallas de mercado y Regulación y la Teoría del desarrollo sectorial.

La primera tiene que ver con los conceptos de instituciones, formalidad e informalidad.

La Teoría de fallas de mercado da luces de cuándo y cómo intervenir para incentivar o completar mercados, ampliar la competencia, controlar monopolios.

La Teoría del Desarrollo que diferencia entre sectores formales e informales en función de tener niveles de productividad de factores altos y bajos, respectivamente, puede también dar bases para el entendimiento del desarrollo del sector de espectáculos públicos de las artes escénicas.

Así, este Informe proporciona el marco y las bases para la Metodología que será empleada en el estudio de resultados de la implementación de la ley 1493 de 2011 en lo referente a la formalización y estímulo del sector de espectáculos públicos de las artes escénicas en Colombia (ver Informe 1).

El Informe está organizado en cuatro capítulos: Los tres primeros se enfocan en un tratamiento resumido de los enfoques enunciados, el cuarto aplica los conceptos tratados para plantear preguntas que el estudio buscará responder.

# Capítulo 1

## ECONOMÍA NEO-INSTITUCIONAL

---

### 1.1 DEFINICIÓN DE INSTITUCIONES; INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES

North (1991: 97) presenta una definición general adoptada en toda la literatura institucional:

“las instituciones son restricciones diseñadas por el hombre que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten en restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), así como reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad).

North continúa en el mismo párrafo: “A lo largo de la historia, las instituciones han sido diseñadas por el hombre para crear orden, y reducir la incertidumbre en el intercambio. Junto con las restricciones económicas standard, definen el conjunto de escogencia y, por tanto, determinan los costos de transacción y producción y así la rentabilidad y la factibilidad de comprometerse en una actividad económica.”

Mantzavinos et al. (2009, p. 8) reiteran este aspecto: “Las instituciones son un medio para superar la ignorancia que los individuos enfrentan cuando interactúan entre ellos. Las instituciones, como reglas del juego, estabilizan las expectativas y reducen la incertidumbre de los agentes.” La incertidumbre es parte de la acción humana y las instituciones traen un orden y contribuyen a minimizar los costos de transacción.

#### 1.1.1 Instituciones formales

Las leyes son instituciones formales y requieren la existencia de un Estado. “Los Estados existen porque les ofrecen a los individuos soluciones a los problemas gemelos de confianza y protección de la agresión (por parte de individuos de la misma sociedad o de otras sociedades” (Mantzavinos 2003, p. 8). En particular, las sociedades demandan protección frente a individuos que escogen no cooperar puesto que “los costos de castigar a los transgresores han aumentado porque hay muchos” (ibíd, p. 8).

Más aun, esta demanda puede ejercerse de manera individual o, alternativamente, los individuos delegar en una o varias agencias la oferta de protección. Por un proceso de ensayo y error, puede llegarse al monopolio del poder en el Estado. Se trata de un “proceso evolucionario caracterizado por aprendizaje colectivo, división del trabajo y competencia o cooperación...” (ibid, p. 9, cursiva en el original).

Las instituciones formales son el producto del proceso político que es impuesto exógenamente a la sociedad por las decisiones colectivas... proceso durante el cual los individuos y las organizaciones... tienen éxito en usar el poder que tienen para imponer las reglas que adelanten sus intereses”. (ibíd, p 14 y 15). “Dos clases de instituciones formales son un sine qua non para el desarrollo económico: 1) derechos de propiedad seguros y 2) aquellas instituciones económicas que aseguran mercados abiertos” (ibíd, p. 17).

Ejemplos de instituciones formales: La constitución; la ley oficial; la regulación; estándares implementados por el estado.

### 1.1.2 Instituciones informales

Además de las leyes, las sociedades disponen de reglas informales. Soysa y Jütting (2004, p. 3) definen instituciones informales como:

“una regularidad de conducta basada en reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas e implementadas por fuera de canales sancionados oficialmente... mediante mecanismos de obligación... o simplemente porque seguir esas reglas está en los mejores intereses de los individuos, quienes se encuentran en un Equilibrio de Nash en el que todos se benefician de la cooperación”.

Las instituciones informales son reglas que gobiernan la conducta fuera de los canales oficiales.

Las instituciones informales, como todas las instituciones, pueden favorecer la resolución de conflictos o entorpecer esta solución. Es decir, una institución informal puede no ser perjudicial para la sociedad; más aún, la sociedad va seleccionando instituciones básicas tan importantes que las vuelve informales y parte de la cultura.

Las instituciones informales surgen como un resultado no buscado de la acción humana... El mecanismo de surgimiento es... un proceso evolucionario del tipo de la mano invisible (Helmke and Levitsky, 2004, p. 13 -14). “Principalmente las

instituciones informales crean confianza y solamente cuando el nivel de confianza es alto puede ocurrir un juego creador de riqueza” (ibíd, p. 15).

Las instituciones informales son producidas internamente –es decir, son endógenas en una comunidad. Por comparación, como se anotó anteriormente, “las instituciones formales son impuestas externamente a la comunidad como el producto exógeno de la evolución de las relaciones entre quienes dictan las reglas” (ibid, p. 10).

Ejemplos de instituciones informales son: normas sociales; actitudes; tradiciones; moral auto-implementada.

1.1.3 Las instituciones formales e informales conforman un sistema en el que, según Helmke and Levitsky (2004, pp. 11 - 16),:

1. Ambas se complementan
2. Se acomodan
3. Compiten
4. Se sustituyen.

En cuanto a que ambas se complementan, “La relación complementaria entre instituciones formales e informales, más la presencia de aprendizaje, crea dependencia de la trayectoria (path dependency). Esta dependencia los agentes se adaptan con costos individuales decrecientes (eficiencia adaptativa)... Por una parte, las organizaciones refuerzan la necesidad de las instituciones bajo las cuales se crearon; por otra parte, hay un mecanismo de naturaleza cognitiva: formar instituciones requiere aprendizaje colectivo (Mantzavinos et al. pp. 15 - 19). Este es un proceso evolucionario de ensayo error.

Si hay conductas fuera de los canales oficiales (informales) que no sean compatibles con los objetivos sociales de resolución de conflictos y aumento del bienestar social, entonces aquellos agentes delegados por la sociedad de velar por dichos objetivos (los gobiernos) pueden intervenir con reglas o procedimientos (regulaciones) específicos.

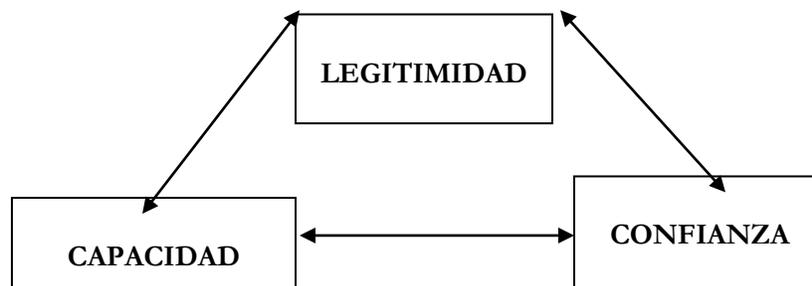
Ahora bien, en parte importante la fuerza que tengan estas intervenciones de los gobiernos dependerá de cómo sean percibidas las acciones y disposiciones de los gobiernos. Es decir, la efectividad que tengan los gobiernos para cambiar conductas informales no deseables socialmente tiene que ver con su “legitimidad”.

Siguiendo a Suchman (1995, p. 574), “La legitimidad es una percepción o un supuesto generalizado de que las acciones de una entidad son deseables, propias o apropiadas de acuerdo con un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones”. La legitimidad institucional, en particular, aplica esta definición a gobiernos (o sistemas económicos, o religiones); en este nivel, legitimidad e institucionalización se toman como sinónimos. Otro nivel es el de la legitimidad organizacional, que se enfoca en la “aprobación” que recibe un ente y estudia cómo maneja los recursos encargados a él; en el caso del gobierno, los recursos que la sociedad (el principal) le entrega para su agenciamiento comprenden la legislación, la regulación, la contratación, los impuestos.

- En el nivel institucional, se le pide a los gobiernos que institucionalicen a su país, que haya estructuras claras y transparentes de poder, con un balance adecuado entre ellas, y con instrumentos implementables de rendición de cuentas al principal (la sociedad).
- En el nivel organizacional, se espera de los gobiernos que la legislación sea coherente, la regulación apropiada a las fallas de mercado o institucionales encontradas, la contratación sin corrupción, los impuestos conducentes a una mejor asignación de recursos y a una mayor igualdad entre los ciudadanos.

Matos-Castaño et al (2014, p. 54) recogen tres estudios sobre las capacidades institucionales y sus interacciones. Primero, una mayor capacidad administrativa mejora las oportunidades para un gobierno (governance) democrático (definiendo capacidad de gobierno como la medida en cual la forma de gobierno resuelve problemas de la sociedad y administrativos que son reconocidos como legítimos por la sociedad). Segundo, hay una relación entre esta capacidad y la legitimidad. Tercero, se encuentra una relación entre rendición de cuentas legal o legitimidad y confianza. Estos autores presentan la siguiente figura:

**Figura 1.1 - Relación entre rendición**



Los resultados de una política o de la implementación de una Ley dependen de más de una institución y de una interacción compleja entre 1. La conducta de los individuos. 2. Resultados institucionales. 3. Las instituciones mismas. 4. Factores externos, como la geografía y la historia.

#### 1.1.4 Instituciones como herramientas sociales

Diversos autores, notoriamente Ostrom (2005), les asignan a las instituciones el carácter de “herramientas” diseñadas por las sociedades para superar dilemas sociales.

En esta aproximación, los dilemas sociales surgen de las diferencias entre beneficios privados y beneficios sociales, particularmente si los primeros son de corto plazo y los beneficios sociales contemplan horizontes más amplios. Las diferencias implican que los Equilibrios privados son diferentes a los Óptimos Sociales. Por ejemplo, el Equilibrio privado de la cantidad de polución, que maximiza las ganancias privadas, es mayor que el Óptimo Social, en el que son tenidos en cuenta tanto este objetivo de beneficios individuales como los Costos Sociales que genera la polución.

Aronson, Wilson and Akert (2010) definen dilemas sociales como una forma de conflicto en el cual las acciones de mayor beneficio para un individuo, si son escogidas por la mayoría, tendrán efectos perjudiciales para todos. Un ejemplo frecuentemente mencionado es el de la pesca en bancos de pescados: si muchos individuos racionalmente se dedican a la pesca en uno de estos bancos, el resultado puede ser el de agotamiento del recurso natural, de tal manera que todos los pescadores terminarán perjudicados.

Los dilemas sociales pueden analizarse con instrumentos conceptuales de la Teoría de Juegos. Se aprovecha el dilema del prisionero, extendiendo el juego a varios jugadores. La conclusión es la misma del dilema del prisionero: la solución del juego no es la óptima social. No obstante, en los juegos repetidos de dilema social, puede surgir la cooperación si la sociedad puede castigar a individuos que no cooperen. Se incentiva así una cooperación recíproca. La reciprocidad aparece así fácilmente en juegos de dos personas. Para explicar la cooperación en escala más grande, se aplican teoría evolucionistas de reciprocidad indirecta y señalamiento: a las personas llega a interesarles desarrollar una reputación de cooperación para aumentar su probabilidad de ser llamadas a participar en juegos. La cooperación es una “señal” que unos jugadores les envían a otros como incentivos para estos para que los llamen a participar en juegos. La generación de señales puede ser costosa, por lo que las personas deben decidir cuándo les es beneficioso enviar las señales de cooperación.

Los conceptos anteriores pueden ser utilizados para entender la situación de cuándo las personas o empresas prefieren formalizarse, pagar sus impuestos y aportar a un fondo (como el previsto en la Ley 1493 de 2011). Cooperarán si esto les trae ventajas de ser llamadas a participar de manera más activa en el mercado de espectáculos públicos; aportar al fondo será la señal de estar dispuestos a cooperar más decididamente. Obsérvese el supuesto implícito en el argumento anterior: se coopera previendo que el mercado no tendrá barreras de entrada (o salida) y que el mercado les dará mayores oportunidades de obtención de ganancias privadas.

## 1.2 LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

La Nueva Economía Institucional ha desarrollado un enfoque sobre la resolución de conflictos en la sociedad con base en el concepto de instituciones. “El nuevo institucionalismo se diferencia de otras teorías del desarrollo económico precisamente en enfatizar de manera sistemática el rol de las instituciones para el proceso de desarrollo de las sociedades (Mantzavinos et al. 2009, p. 16).

Soysa y Jütting (2004) resaltan que las instituciones (reglas formales e informales) importan para el desarrollo económico en cuanto los incentivos importan: las instituciones dan forma a los incentivos.

La Nueva Economía Institucional tiene una de sus raíces en los reglas de Derechos de Propiedad y Costos de Transacción de Coase (1937 y 1960).

- Los derechos de propiedad sobre un bien comprenden: 1. El derecho a usufructuar el bien; 2. El derecho a obtener un ingreso por el bien; 3. El derecho a transferirlo; y 4. El derecho a la implementación de los derechos de propiedad.
- Por su parte, los costos de transacción son aquellos costos en los que debe incurrirse para realizar un intercambio económico en un mercado. Surgen como costos de búsqueda e información, costos de negociación y costos de contratación y regulación y la implementación de los contratos y la regulación. O. Williamson, premio Nobel en 2009, es una de las figuras importantes en la Economía de los Costos de Transacción (dicho autor acuñó el término de Nueva Economía Institucional (1975).

La asignación de derechos de propiedad implementables constituye uno de los mecanismos económicos para solucionar la falla de mercado llamada externalidades, es decir, la violación del supuesto de independencia de planes de los agentes. Las

externalidades son los costos o ganancias para un agente –o, alternativamente, la producción de un bien para un agente- por la acción de otro agente en ausencia de una transacción económica entre los dos agentes (Spulber, 1989). En palabras de Coase (1937, p. 1): "Este artículo se refiere a aquellas acciones de empresas de negocios que tienen efectos perjudiciales sobre otras".

Otra de las raíces de la Nueva Economía Institucional –NEI– es el enfoque neoclásico y el análisis de Fallas de Mercado que se amplía en la NEI con el tratamiento de temas distributivos, además de los de eficiencia. Con esta visión más amplia, la NEI se ha constituido en herramienta útil en problemas de desarrollo económico.

## Capítulo 2

### TEORÍA DE FALLAS DE MERCADO

---

La teoría de fallas de mercado, uno de los elementos de la Economía Neoclásica, trata los temas de cuándo y cómo los gobiernos pueden intervenir en los mercados. Es aplicable, por ejemplo, a bienes públicos, a mercados con externalidades presentes, a mercados con presencia de monopolios o con asimetrías de información entre los participantes en el mercado. Así, da fundamento a las políticas de formalización y estímulo de sectores como el de espectáculos públicos de las artes escénicas.

#### 2.1 CUÁNDO REGULAR

El indicio de una falla de mercado no es suficiente para tomar la decisión de regular un mercado por parte del gobierno. Es necesario satisfacer tres condiciones:

- a. Probar que realmente existe una falla de mercado y no se trata solo de ajustes propios del mercado (como subidas del precio de un bien). Las fallas de mercado se definen como el no cumplimiento de la optimalidad de los equilibrios por aparecer la violación de alguno de los supuestos de los Dos Teoremas Fundamentales de la Economía del Valor. Los dos teoremas relacionan el Equilibrio de Walras con la Optimalidad de Pareto. Sus supuestos se refieren a información completa sobre atributos y precios de los bienes, no existencia de monopolios que afecten unilateralmente los precios, independencia en la formulación de planes y en los consumos escogidos por cada agente – productor o consumidor- .
- b. Probar que existe un remedio para la Falla de mercado. No siempre existe el conocimiento económico suficiente para solucionar una falla.
- c. Probar, si existe un remedio, que existen Beneficios de la regulación mayores que los costos que ella conlleva.

En las tres condiciones se reconoce, entonces, que hay problemas (monopolios, asimetrías de información, externalidades, etc.) que no pueden ser autocorregidos por los mercados y pueden requerir la intervención de una “mano visible”. En particular, el segundo Teorema Fundamental establece la necesidad de un gobierno que realice transferencias entre los agentes, cuando ha escogido una política de asignaciones de bienes entre personas que sean Óptimo de Pareto.

Las regulaciones pueden tomar distintas formas; el gobierno puede establecer reglas o adoptar acciones específicas para:

- Estimular la producción de bienes o su distribución entre agentes.
- Controlar la calidad de bienes ofrecidos.
- Bajar o subir los precios de bienes o insumos, mediante cambios en las tarifas impositivas de unos u otros, o mediante el otorgamiento de subsidios a oferentes o demandantes de bienes.

## 2.2 ARGUMENTOS PARA INCENTIVAR LA CULTURA CON RECURSOS DEL ESTADO

Van der Ploeg (2006) resume los argumentos que se han encontrado son válidos para subsidiar (o disminuir impuestos) a la cultura y para incentivar la cultura (por ejemplo mediante el incentivo a la generación de infraestructura para escenarios públicos):

- Creación de conciencia cultural y educación cultural para niños.
- Mejor distribución de la cultura entre distintos segmentos de la población.
- Estímulos a la demanda de bienes culturales más que a la oferta, por ejemplo para asistencia a espectáculos públicos. Los demandantes de bienes culturales serán el vínculo para estimular la oferta de bienes culturales socialmente relevantes. Los estímulos a la demanda pueden favorecer, además, una mejor calidad en los bienes culturales ofrecidos, en cuanto los productores deben competir por el favor de los demandantes.
- Necesidad de intervenir en la cultura como bien público. En el caso de bienes públicos –definidos por ser bienes no excluibles o no rivales (el consumo de un agente no disminuye las cantidades que puede consumir otro agente)- el

mercado fallará en ofrecerlos en cantidades que maximicen el bienestar social, es decir que sean óptimas, por lo que el gobierno deberá intervenir. La optimalidad se establece de acuerdo con la Regla de Atkinson y Stern: la suma de los beneficios marginales para la gente en la sociedad debe ser igual al precio relativo de los bienes culturales *multiplicados* por el costo marginal de los fondos públicos *menos* los efectos de los bienes culturales en la base tributaria.

- Hay bienes culturales con valor intergeneracional (por ejemplo iglesias, puentes, monumentos naturales), valor que no necesariamente los mercados reconocen y para los cuales, en consecuencia, el estado debe adoptar políticas especiales de protección y promoción.
- En el apoyo estatal a bienes culturales es apropiada también una extensión del argumento de apoyo público a “industrias nacientes”. La idea es apoyar estas industrias mediante subsidios temporales, permitiéndoles fortalecerse, es decir, permitiéndoles un posicionamiento en los planes de consumidores privados y organizacionales.
- Hay actividades culturales específicas que podrían ser objeto de apoyo público: se trata de actividades de *avant-garde*, que enfrentan riesgos mayores que actividades culturales establecidas.

Por otra parte, es necesario reconocer que hay argumentos inválidos para otorgar subsidios a actividades culturales. Entre ellos están:

- “Sin oferta no habrá demanda, entonces hay que subsidiar la oferta.” El contraargumento es que es preferible subsidiar la demanda.
- “Conviene subsidiar a todos los demandantes por igual”. No, conviene tomar en consideración las elasticidades ingreso de los demandantes y establecer una discriminación de precios apropiada.
- “El aumento de precios lleva a una disminución de la demanda y entonces hay que subsidiar la oferta”. El argumento supone una alta elasticidad precio de la demanda por bienes culturales, que probablemente no es cierta.
- “La oferta de bienes culturales está sujeta a costos medios decrecientes.” Empíricamente, no parece ser el caso.

- “Las actividades culturales son intensivas en trabajo y propensas a la enfermedad de costos de Baumol: los salarios suben porque suben en otros sectores de la economía, aunque no haya aumentos en la productividad de los bienes culturales.” La relación no es correcta, por cuanto ingresos más altos en otros sectores significarán mayor poder de compra de todos los bienes, incluidos los culturales.

## Capítulo 3

### SECTORES Y ACTIVIDADES INFORMALES

---

El término informal se ha aplicado no solo a instituciones sino a sectores. Es un análisis diferente del institucional, que puede ser complementario para explicar el desarrollo económico y social.

Fue planteado inicialmente en 1954 y 1955 por A. Lewis, premio Nobel de Economía en 1979, para dar respuesta a las preguntas de qué explica el desarrollo de sectores regiones o países y por qué unas regiones o sectores se desarrollan a tasas más altas que otros.

Lewis denominó informales a sectores de baja productividad y bajos ingresos, para diferenciarlos de otros con productividades e ingresos altos. La baja productividad puede ser explicada en términos de utilización de bajos niveles de tecnología, tamaño reducido de las unidades productoras, que no permite obtener economías de escala, acceso limitado a fuentes de crédito. La preocupación de política económica sobre los sectores informales era –y es– qué hacer para que los sectores de productividad baja pasaran a tener productividades altas.

En general, una actividad o sector informal se define por no estar regulado siendo parte de un ambiente general de regulación.

Debe aclararse que la informalidad así definida no es necesariamente negativa. Así lo han considerado autores como De Soto (1986), o Sassen (2004). De Soto argumentó que la informalidad es resultado de la excesiva regulación de las economías, de manera que esta excesiva regulación es un obstáculo para el desarrollo. Sassen ha considerado que la informalidad no es exclusiva de economías en desarrollo y que hay sectores informales modernos, resultado del capitalismo avanzado, en donde se ubican algunos de los aspectos más empresariales de la economía urbana, como artistas, arquitectos, diseñadores y desarrolladores de software.

Un componente de la regulación de los agentes económicos es su obligatoriedad de pagar impuestos. Sobre este punto, se ha señalado que la informalidad puede estar ligada también a la decisión de evitar ser sujeto de impuestos o de regulación.

El ambiente general de regulación comprende registros mercantiles, normas sobre contabilidad, pago de impuestos. Algunas definiciones enfatizan como características de sectores informales no pagar impuestos, no estar regulado por el gobierno, no estar incluido su producto en el PIB de la economía.

La informalidad también ha sido definida en relación con la seguridad laboral: son informales los trabajadores que no tienen seguro de empleo, seguridad laboral, o seguridad social; éstas son maneras de estar por fuera de regulaciones del gobierno (National Correctional Employees Union -NCEU: 2007).

## Capítulo 4

### PREGUNTAS QUE SURGEN DEL MARCO TEÓRICO COMO GUÍAS PARA EL ESTUDIO

---

En esta sección, se retomarán algunos de los conceptos hasta aquí presentados en cuanto sugieren preguntas que el estudio se orientará a aclarar y responder.

1. A partir de la definición de North de instituciones (1991) y el énfasis dado por él y por Mantzavinos et al. (2009, p. 8) a la existencia de incertidumbre entre agentes de un mercado, cabe preguntarse si los agentes del sector (empresario y operadores de boletería) encuentran que la Ley 1493:
  - Ha estructurado mejor las interrelaciones en el sector de espectáculos públicos de las artes escénicas.
  - Ha disminuido la incertidumbre y los costos de transacción para los agentes involucrados en la oferta de espectáculos públicos. La disminución de costos de transacción fue uno de los objetivos de la Ley, para lo cual se simplificó la estructura de tributación y se establecieron exenciones en relación con la normatividad anterior a la Ley: será de interés del estudio establecer cómo lo perciben los agentes involucrados.
  - Les ha dado una mayor seguridad jurídica para el ejercicio de su actividad, por ejemplo sobre cambios en impuestos, sobre abusos de posición dominante de unos pocos agentes.
2. Del análisis institucional se infiere que cuando hay conductas informales (fuera de los canales oficiales) incompatibles con los objetivos sociales, entonces el Estado puede intervenir con reglas o procedimientos específicos. El estudio se planteará como pregunta si los agentes del sector percibían niveles significativos de informalidad antes de la Ley 1493 de 2011 y si estos se redujeron a partir de la implementación de dicha Ley.

3. El concepto de “dependencia de la trayectoria” (path dependence) señala la “inercia” que toman las instituciones, tanto las formales como las informales. Este aspecto es observable en el mediano y largo plazo. No obstante, el estudio buscará indagar si la Ley 1493 de 2011 ha alcanzado a romper en alguna medida una inercia de desconfianza frente a las normas y de informalidad.
4. Como se anotó (p. 5), la efectividad de la regulación está sujeta a cómo los agentes perciban la “legitimidad” de las normas (en el sentido explicado más arriba). Esta pregunta será hecha a los empresarios y operadores.
5. También indagará cómo perciben los agentes la claridad de la Ley 1493; su contribución a un tratamiento igual para todos los agentes de oferta del sector de espectáculos públicos; si aspectos centrales para la Ley 1493 de 2011 -tales como la contribución a un fondo de inversión- y si requerir una organización empresarial con contabilidades reconocidas contribuyen a la generación de un mercado con mayores condiciones de igualdad para los oferentes, con mayor transparencia, con mayores oportunidades económicas.
6. Otros aspectos que surgen de las líneas sobre formalidad y legitimidad sobre los que se preguntará a los empresarios son: cómo perciben los agentes del sector de espectáculos públicos la coherencia de la norma (institución) objeto de análisis, en este caso la Ley 1493 de 2011, con otras normas sobre el sector; y si la Ley contribuye al fortalecimiento de una “cultura” de pago de impuestos y contribuciones en el país.
7. Del concepto de “dilemas sociales” y sus implicaciones sobre cooperación, se buscará establecer si los empresarios perciben ventajas por ser llamados a participar de manera más activa en el diseño de reglas para el sector, si perciben o no barreras de entrada (o salida) al mercado de espectáculos públicos y mayores oportunidades de obtención de ganancias privadas.
8. La definición de instituciones como reglas que crean incentivos conduce a establecer si los empresarios y operadores del sector perciben la Ley como generadora de incentivos para la actividad. Podrá preguntarse si (eventuales) aumentos en los niveles de actividad, crecimiento, participación en el mercado y ganancias pueden atribuirse (en parte) a la expedición e implementación de la Ley 1493 de 2011.

9. El Test para establecer cuándo diseñar una regulación conduce a investigar la percepción de los agentes del sector sobre la existencia de fallas de mercado, tales como asimetrías de información respecto a la Ley y concentración del mercado.
10. El cumplimiento de la condición de regulación para recuperar la optimalidad social consistente en que haya la posibilidad de transferencias de unos agentes del sector a otro sin pérdida de recursos (segundo Teorema Fundamental) será explorado de manera “informal” con empresarios y operadores del sector.
11. Las regulaciones pueden tomar distintas formas; el gobierno puede establecer reglas o adoptar acciones específicas para:
  - Estimular la producción de bienes o su distribución entre agentes.
  - Controlar la calidad de bienes ofrecidos.
  - Bajar o subir los precios de bienes o insumos, mediante cambios en las tarifas impositivas de unos u otros, o mediante el otorgamiento de subsidios a oferentes o demandantes de bienes.

De la Teoría Regulatoria se anotó que esta puede estimular la producción de bienes o cambiar la estructura impositiva, como medidas específicas. La Ley 1493 de 2011 efectivamente busca, por una parte, estimular la producción de infraestructura para las artes escénicas y, por otra parte, modificar la estructura impositiva: la contribución parafiscal está orientada a la generación de dicha infraestructura y derogó impuestos y creó la contribución.

Ahora bien, cuando se modifican impuestos, generalmente se lo hace buscando satisfacer criterios como equidad, simplicidad, facilidad de administración, probabilidad de éxito en la recaudación. La Ley 1493 de 20011 buscó: equidad, organizando unas reglas de juego comunes para todos los agentes del mercado; en cuanto a simplicidad, derogó los impuestos con destino al deporte, de azar y espectáculos y del fondo de pobres y en su reemplazo creó una contribución parafiscal cultural; es de esperarse que esta única contribución a cargo del Ministerio de Cultura y su manejo por los municipios signifiquen mayor facilidad de administración y éxito en la recaudación.

Conviene, entonces, conocer la percepción de los empresarios en cuanto al logro de estos criterios acabados de enunciar.

12. El concepto de informalidad de la Teoría del Desarrollo sectorial conduce a que busque establecerse si la Ley 1493 de 2011 ha incentivado una organización empresarial con mayor formalización laboral, con contabilidades registradas y con aportes efectivos a la contribución parafiscal contemplada en esta Ley.

## REFERENCIAS

---

Aronson Elliot, Thimoty D. Wilson and Robin Akert, (2010), *Social Psychology*, Pearson, 7th edition.

Coase, Ronald (1937) *The Nature of the Firm*, 4 *Económica*, 386.

----- (1960), *The Problem of Social Cost*, 3 *Journal of Law and Economics*, 1- 44.

De Soto, Hernando (1987), *El Otro Sendero*, Bogotá, Ed. Printer Colombiana, 6ª. Edición.

Helme, Gretchen, and Stephen Levitsky (2004), *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*. South Bend, IN: Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University.

Lewis, W. Arthur (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor,” *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, pp. 139-91.

NCEU, National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector (2007), *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganized sector*. New Delhi.

Mantzavinos, C. (2009), *Institutions*. SAGE Handbook of Philosophy of Social Science (Eds.), Ian C. Jarvie and Jesús Zamora Bonilla. Witten/Herdecke University.

Mantzavinos, C., Douglass North and Syed Shariq (2003), *Learning, institutions, and economic performance*. Working Paper Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Matos-Castaño, J., Mahalingam and G. Dewulf (2014), *Unpacking the Path-Dependent Process of Institutional Change for PPPs*. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73, no. 1, pp. 47–66.

North, Oliver (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press.

----- (1981). "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach". The American Journal of Sociology, Vol. 87 No. 3. Published by: The University of Chicago Press.

----- (1991) Institutions, Journal of Economic Perspectives, Vol. 5 No. 1, Winter.

pp. 97-112. Published by: American Economic Association.

Ostrom, Elinor (1990), Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

----- (2005) Understanding Institutional Diversity, Princeton University Press.

Suchman, Mark C. (1995), Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3 (Jul.), pp. 571-610.

Soysa Indra and Johannes Jütting (2004) Informal Institutions and Development: Think Local, Act Global: OECD Development Centre, Paris.

Sassen, Saskia (1991), The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.

Spulber Daniel. (1989), Regulation and markets, The MIT Press. Cambridge Mass.

Van der Ploeg, Frederik (2006), The making of cultural policy: a European perspective. Handbook of the Economics of art and culture, North Holland.