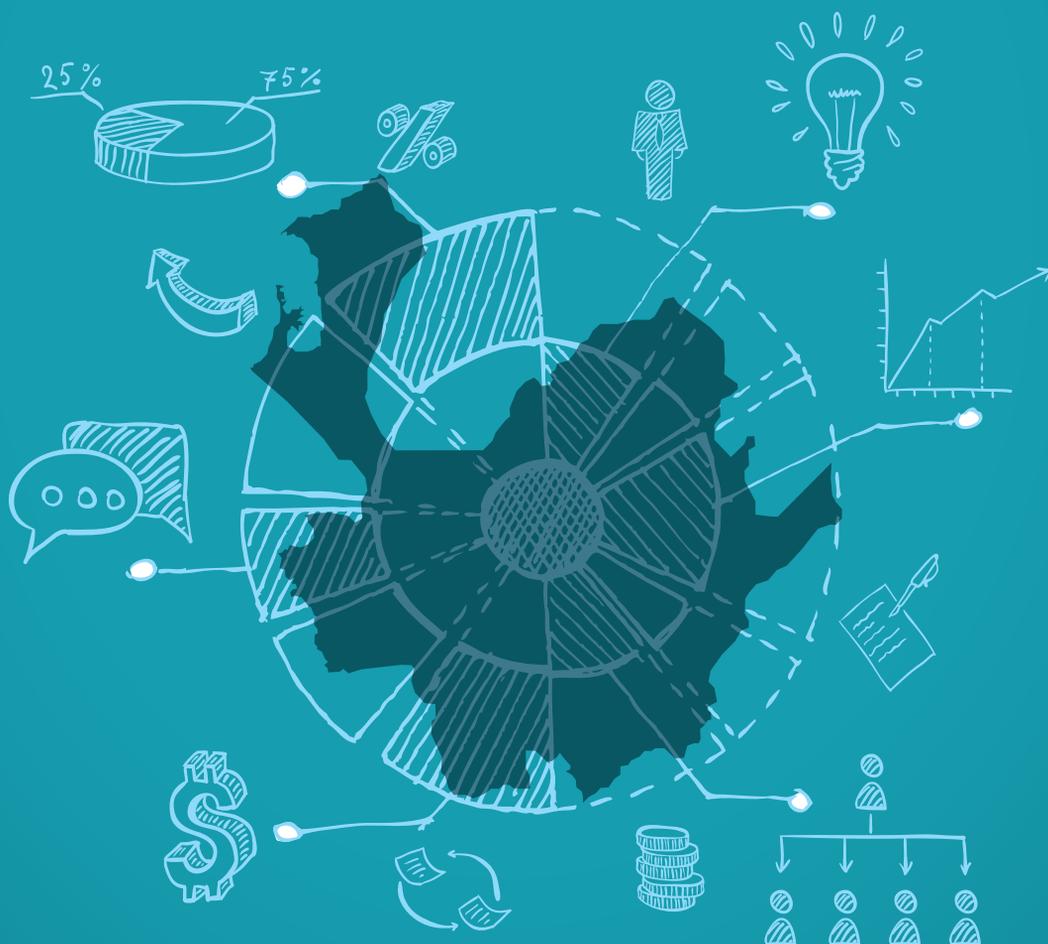


Las rentas departamentales en Antioquia:

Dimensiones de la ilegalidad, impacto y recomendaciones



Las rentas departamentales en Antioquia:

Dimensiones de la ilegalidad, impacto y recomendaciones

Gómez, Y., Usma, L., Zapata, L., Zapata, M., Echavarría, R. y Ceballos, L. (2019).

Las rentas departamentales en Antioquia: Dimensiones de la ilegalidad, impacto y recomendaciones. Medellín, Colombia: Tecnológico de Antioquia - Secretaría de Hacienda Gobernación de Antioquia.

90 p. - 17 x 24 cm.

ISBN: 978-958-52397-2-2

Primera edición:

Tiraje: 300 ejemplares

Edición física y virtual

Derechos reservados de la presente edición

© Grupo de Investigación Observatorio Público

© Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Tecnológico de Antioquia

© Secretaría de Hacienda, Departamento de Antioquia

Corrección de estilo, diseño, diagramación y animación

Divegráficas S.A.S.

divegraficas@gmail.com

www.divegraficas.com

© Sello Editorial Publicar-T

Tecnológico de Antioquia

Calle 78b # 72A - 220

(+57 4) 444 3700

Medellín – Colombia

Derechos reservados del Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria y Secretaría de Hacienda departamento de Antioquia. Los artículos publicados en este libro incorporan contenidos derivados de procesos de investigación y reflexión académicas no representan necesariamente los criterios institucionales del Tecnológico de Antioquia. Los contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. Obra protegida por el derecho de autor. Queda estrictamente prohibida su reproducción, comunicación, divulgación, copia, distribución, comercialización, transformación, puesta a disposición o transferencia en cualquier forma y por cualquier medio, sin la autorización previa, expresa y por escrito de su titular. El incumplimiento de la mencionada restricción podrá dar lugar a las acciones civiles y penales correspondientes.

© 2019 Todos los derechos de autor reservados.

Hecho en Medellín, Colombia.



Lorenzo Portocarrero Sierra

Rector

Andrea Aguilar Barreto

Vicerrectora Académica

Fabio Alberto Vargas Agudelo

Director de Investigación

José Albán Londoño Arias

Decano Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas

Yuliana Gómez Zapata

Directora del Grupo de Investigación Observatorio Público

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



PIENSA EN GRANDE

Luis Pérez Gutiérrez

Gobernador de Antioquia

Adriana María Hernández

Secretaria de Hacienda

Ángela Piedad Soto

Subsecretaria de Hacienda

Ana María Toro Gómez

Directora de Rentas Departamentales

Investigadores

Yuliana Gómez Zapata

Leidy Jhojana Usma Zuleta

Luisa Fernanda Zapata Álvarez

María Gardenia Zapata Montoya

Ruth Julieth Echavarría Pérez

Leonardo Ceballos Urrego

Estudiantes de trabajo de grado

Norela Cristina Ortiz Carvajal

Karen Sofía Vieira Colonia



Tabla de contenido

Presentaciones Institucionales

Gobernación de Antioquia	9
Presentación académica	10

Capítulo 1:

La Estrategia Integral en contexto 11

El problema.....	11
Contextualización de la implementación, desarrollo y resultados de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas.....	12
Características de las rentas a partir de la Ordenanza 29 de 2017	14
Sobre la operativización de la Estrategia Integral	18

Capítulo 2:

Recorrido metodológico 25

Objetivos de la investigación	25
Construcción metodológica y estrategia de análisis.....	25

Capítulo 3:

La ilegalidad en las rentas departamentales: una mirada desde la institucionalidad a las dimensiones social, económica, legal y normativa ... 27

Dimensión social: Dinámicas sociales, comunitarias, y vecinales	28
Dimensión económica: Afectación en los ingresos a nivel familiar y regional..	31
Dimensión legal y normativa: Incumplimiento de la disposición normativa de la región y la nación	33

Capítulo 4:

Estrategia Integral y control de la ilegalidad..... 35

El ciclo de la ilegalidad en las rentas departamentales	37
---	----

Capítulo 5:

Conceptualización medición del impacto de la Estrategia Integral 43

Medición de impacto desde las rentas departamentales	44
Impacto económico en relación con las aprehensiones de licores	46



Capítulo 6:

Propuesta de un Sistema Integral para el Fortalecimiento de las Rentas

Departamentales	61
Objetivos del sistema	61
Enfoques del sistema	63
Dimensiones del sistema integral para el fortalecimiento de las rentas departamentales.....	64
Ejes transversales del sistema integral para el fortalecimiento de las rentas departamentales.....	66
Fases del sistema.....	69
Referencias bibliográficas	77

Lista de tablas

Tabla 1. Logros a partir de los grupos operativos	23
Tabla 2. Precios promedios unitarios según el año, el tipo de licor y el envase.....	48
Tabla 3. Estimación promedio del impuesto al consumo, según año, tipo de licor y tamaño del envase	48
Tabla 4. Cantidad de licor aprehendido por año y tipo	49
Tabla 5. Cantidad de aprehensiones por año y mes	49
Tabla 6. Cantidad de aprehensiones por mes y tipo de licor	51
Tabla 7. Ipoconsumo de las aprehensiones de licor por tipo de licor y año	52
Tabla 8. Valores comerciales estimados de las aprehensiones por tipo de licor y año	53
Tabla 9. Valores legales aproximados de las aprehensiones de licor por tipo y año	54
Tabla 10. Comparación entre los valores del ipoconsumo, el valor comercial y el valor legal aproximado	54
Tabla 11. Comparación entre los valores según el tipo de licor y los valores del ipoconsumo, comercial y legal aproximado	55

Lista de figuras

Figura 1. Fases de la Estrategia Integral	19
Figura 2. Diligencias que posibilitan la obtención y sistematización de la información	20
Figura 3. El ciclo de la ilegalidad en las rentas departamentales	38
Figura 4. Variación de la cantidad de aprehensiones por año y mes	50
Figura 5. Tendencia entre el valor del ipoconsumo, el valor comercial y el valor legal aproximado, según la cantidad de aprehensiones por año	55
Figura 6. Valor de aprehensiones de licores vs. valor ipoconsumo, valor comercial y valor legal	56
Figura 7. Comparación valores de ipoconsumo, comercial y legal	56
Figura 8. Comparación porcentual entre valores de las aprehensiones	59
Figura 9. Distribución porcentual del impacto total en pesos	60
Figura 10. Elementos para la construcción de la cultura de la legalidad	62
Figura 11. Ejes transversales	67
Figura 12. Fases de caracterización y montaje del sistema	71
Figura 13. Fases de caracterización y montaje del sistema	72
Figura 14. Grupo operativo	73



Información autores



Yuliana Gómez Zapata

Contadora Pública y MSc. en Ciencias Contables de la Universidad de Antioquia – Colombia, candidata a Doctora en Humanidades y Artes con mención en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario – Argentina. Profesora asistente vinculada a la planta, Directora del Grupo de Investigación Observatorio Público y Directora Editorial de la Revista En-Contexto de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia.

ygomezza@tdea.edu.co



Leidy Jhojana Usma Zuleta

Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid e integrante de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia, equipo de sistematización de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

jhojausma@gmail.com



Luisa Fernanda Zapata Álvarez

Psicóloga de la Universidad de Antioquia, Especialista en Psicología Social Aplicada y MSc. en Psicología Social de la Universidad Pontificia Bolivariana – Colombia. investigadora de la Línea de Investigación en Contabilidad del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia – Colombia, equipo de sistematización de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

luisa.fza@gmail.com





María Gardenia Zapata Montoya

Socióloga de la Universidad de Antioquia, Especialista en Investigación social. docente de cátedra en la facultad de Ciencias Sociales de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación Observatorio Público de la Facultad de Ciencias Administrativas y económicas del Tecnológico de Antioquia I.U. Colombia. Equipo de sistematización de la estrategia integral del control de rentas ilícitas.

gardeniazapata@hotmail.com.



Ruth Julieth Echavarría Pérez

Contadora Pública y Especialista en Gestión Tributaria de la Universidad de Antioquia. Asesora financiera y contractual en proyectos de extensión universitaria. Investigadora del Grupo Observatorio Público, equipo de sistematización de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

juliethe133@gmail.com



Leonardo Ceballos Urrego

Licenciado en Educación en el área de matemáticas de la Universidad de Medellín, Especialista en Estadística de la Universidad Nacional y MSc. en Educación de la Universidad de Antioquia. Profesor vinculado a la planta de la Facultad de Ciencias Básicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín - Colombia.

lceu0457@gmail.com



Presentaciones Institucionales

Gobernación de Antioquia

La Gobernación de Antioquia desde el año 2016 y hasta el 2019 implementó la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, proyecto que tuvo como finalidad fortalecer las rentas departamentales, incentivar la cultura de la legalidad y combatir la ilegalidad y los riesgos que afectan directamente los ingresos del departamento. Estos esfuerzos no se deben percibir inacabados, los componentes en los cuales se ha desarrollado la Estrategia durante este tiempo demuestran que en cada uno se reconoce la dimensión del tema y, por lo tanto, la importancia de proponer buenas prácticas de legalidad planteadas a partir del ejercicio de este proyecto. La sensibilización, capacitación, comunicación y participación ciudadanas han sido algunos de los componentes trabajados, en los cuales se identifica a la comunidad como actor importante en la cultura de la legalidad, y por eso durante estos procesos se han realizado actividades que involucren la transmisión de conocimiento teórico y práctico de la ilegalidad asociada a las rentas departamentales. Se procura que la relación institución-comunidad se fortalezca alrededor de un concepto de participación y construcción social.

Por otro lado, encontramos de suma importancia trabajar de la mano de autoridades policiales en un componente judicial, jurídico y operativo, en el que confrontar los escenarios de ilegalidad permita desarrollar nuevas lógicas de comercio y distribución dentro de las comunidades. A la par, desde la institucionalidad se considera de gran importancia el componente de investigación, el cual, a través de la vinculación con el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, genera procesos de visibilidad, constancia, reconocimiento y sistematización de buenas prácticas, y además permite evidenciar elementos significativos que fortalezcan el planteamiento y desarrollo de proyectos futuros.

En este sentido, el fortalecimiento de las rentas departamentales es un trabajo que debe continuar a través de la participación de varios actores de la sociedad antioqueña (institución, consumidores, distribuidores, comerciantes y comunidad en general) y de procesos formativos continuos en el tiempo. Incentivar la inversión social, la cultura de la legalidad, la transparencia y la confianza pública recae en el ejercicio de buenas prácticas, como lo es este escrito.

Luis Pérez Gutiérrez
Gobernador de Antioquia



Presentación Académica

En coherencia con los procesos misionales del Tecnológico de Antioquia, Institución Universitaria del departamento, y considerando la extensión y la investigación como factores de impacto social que conciernen directamente a la intervención con lo comunitario y que tienen todo que ver con el conocimiento y la transformación de las realidades sociales, desde la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas se presenta un proyecto interinstitucional a nivel regional con la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, para implementar la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, con el fin de fortalecer los recaudos de las rentas oficiales teniendo en cuenta que son la base de la inversión social en el departamento de Antioquia.

El Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, mediante la intervención social y la discusión académica, se integra a partir de las ciencias económicas, en la discusión de fenómenos que afectan directamente el desarrollo y la intervención social desde la administración pública.

La educación superior contribuye por medio de la investigación al conocimiento de procesos sociales, trasciende lo académico y explora alternativas para afrontar problemáticas generadas por prácticas y conductas ilegales. Desde la experiencia interinstitucional, la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia propone estrategias efectivas para socializar y sensibilizar a la comunidad antioqueña y desde ahí generar acciones que contribuyan a mejorar factores económicos, culturales y sociales.

La interacción entre Estado y Universidad permite reconocer y fortalecer relaciones dirigidas a identificar las realidades de la sociedad para planear y generar acciones en relación con las problemáticas de las comunidades. En ese sentido, la Gobernación de Antioquia y el Tecnológico de Antioquia han trabajado juntos en la lucha contra la ilegalidad y el fortalecimiento de las rentas departamentales, ello se traduce en la generación de buenas prácticas institucionales y comunitarias. Como resultado del ejercicio surge este libro, que es la memoria de las intenciones y prácticas que el departamento propuso para fortalecer los ingresos departamentales y evidenciar procesos críticos y reflexivos de factores como la cultura de la legalidad y las buenas prácticas comunitarias e institucionales. Es una producción académica en la que se plasman experiencias que la Estrategia ha desarrollado, que aborda de manera crítica y reflexiva las prácticas institucionales y evidencia impactos de la educación superior en la transformación de prácticas socioculturales y en el fortalecimiento de las rentas departamentales a través de la investigación, la docencia y la extensión.

Lorenzo Portocarrero

Rector Tecnológico de Antioquia - I. U.



Capítulo 1

La Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas en contexto



El problema

Desde el año 2016, se ha venido adelantando un proceso de intervención directa a la ilegalidad por parte de la Gobernación de Antioquia y algunos aliados, en cabeza del gobernador del departamento, Luis Pérez Gutiérrez. Este proceso se refiere directamente a los ilícitos que se han identificado en el territorio antioqueño en relación con el monopolio rentístico de alcoholes potables y licores destilados, el impuesto al degüello, cigarrillos y tabaco elaborado y la sobretasa a la gasolina. Para ello, la Gobernación se ha esforzado y vinculado con otras instituciones para operacionalizar una Estrategia Integral que permita combatir la ilegalidad en estas rentas, a través de mecanismos y herramientas como acciones jurídicas, operativas, educativas, de sensibilización e investigación que posibiliten actuar de manera conjunta y eficaz. Este proceso, que ya ha tenido otros productos de orden investigativo, ha estado atravesado por la pregunta: *¿Cómo fortalecer la inversión social del departamento de Antioquia a través del control de rentas ilícitas y la implementación de buenas prácticas de legalidad?*

Para dar respuesta al anterior interrogante, por medio del componente de investigación la Estrategia Integral desea aportar al fortalecimiento de los recursos departamentales, a través de un proceso de sistematización de la experiencia, en el que se pretende, por medio de un ejercicio crítico reconocer no solamente aquellas prácticas que problematizan las rentas departamentales, sino también los recursos humanos, territoriales, ciudadanos, comunitarios e institucionales que permiten la construcción de una cultura de la legalidad, por lo cual, durante todo el proceso investigativo se han tenido en cuenta dos categorías fundamentales: cultura de la legalidad y buenas prácticas institucionales.

De manera que, en este recorrido investigativo, el insumo fundamental para el proceso que se viene llevando a cabo es la experiencia de la Gobernación de Antioquia, y puntualmente de la Secretaría de Hacienda y el grupo dispuesto para la Estrategia Integral, teniendo en cuenta que en las experiencias intervienen:

- a) Condiciones de contexto o momento histórico en que se desenvuelven.
- b) Situaciones particulares que la hacen posible.
- c) Acciones intencionadas que realizamos las personas con determinados fines (o inintencionadas que se dan sólo como respuesta a situaciones).
- d) Reacciones que se generan a partir de dichas acciones.
- e) Resultados esperados o inesperados que van surgiendo.
- f) Percepciones, interpretaciones, intuiciones y emociones de los hombres y las mujeres que intervenimos en él.
- f) Relaciones que se establecen entre las personas que somos sujetos de estas experiencias (Jara, 2011, p.3).

La experiencia, entonces, que se tiene con la implementación de la Estrategia se convierte en el insumo que, a partir de la relación Gobernación de Antioquia y Tecnológico de Antioquia - I. U., con su función misional orientada a la relación academia - sociedad, facilita la construcción de reflexiones, análisis, interpretaciones y, por supuesto, recomendaciones que permitan fortalecer los recursos departamentales y con ellos, la inversión social.

De esta manera, el presente texto, en articulación y continuidad con los textos previamente desarrollados y publicados desde el ejercicio investigativo que se enmarca en la Estrategia, busca dar respuesta a la siguiente pregunta: *¿De qué manera se podría fortalecer la Estrategia Integral para el control a las rentas ilícitas?*

Contextualización de la implementación, desarrollo y resultados de la Estrategia Integral

A partir de 2016, año en el que inicia el período de gobierno de Luis Pérez Gutiérrez, con su lema “Antioquia piensa en grande”, comenzaron también una serie de acciones para corregir y recuperar los ingresos que se generan en el departamento de Antioquia, a través de la implementación de actividades que condujeran a restablecer la dinámica de recaudos de la Secretaría de Hacienda.

Uno de los problemas identificados tiene que ver con el incumplimiento de las metas de recaudo de impuestos, es decir, que la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia no está recibiendo el valor proyectado, lo que obedece a algunas causas, entre las cuales se identifican la evasión de impuestos, la introducción no autorizada de cigarrillos, tabaco y licor, y la producción no autorizada de licor.



La Gobernación de Antioquia se ha propuesto contrarrestar la situación, y para ello ha establecido estrategias encaminadas a fortalecer el recaudo de recursos a través de acciones que introduzcan el uso de buenas prácticas en torno a las rentas en el territorio antioqueño.

A través de procesos de sensibilización, formación y capacitación, como escenarios de la educación, que es considerada una herramienta de transformación social, se pretende lograr la construcción de una “cultura de la legalidad” que conduzca, en lo fundamental, a una transformación de prácticas de actos de ilegalidad de la población como:

1

Producción no autorizada. Se entiende como el licor que se produce y/o fabrica en el departamento de Antioquia sin la autorización por parte de la entidad competente.

2

Introducción no autorizada. Se entiende como el licor, cigarrillo o tabaco que no tiene la autorización y registro de la entidad que permite su ingreso y comercialización.

3

Evasión. En la comercialización de cigarrillo, tabaco y licor, la sobretasa a la gasolina y el impuesto al degüello, por acción u omisión, no se realiza el pago que corresponde a los impuestos establecidos en la normatividad del departamento.

En relación con las rentas departamentales

El término *rentas* alude al ingreso que se genera a partir del uso de una cosa, servicio o actividad; de ahí que los ingresos que generan los impuestos en los distintos entes territoriales son considerados como rentas. Las rentas departamentales, entonces, hacen alusión a los ingresos que percibe el departamento de Antioquia, recaudados por la Secretaría de Hacienda. Con relación a las rentas, el Estatuto de Rentas Departamentales de Antioquia dice:

Son rentas departamentales los ingresos que el departamento de Antioquia y sus entidades descentralizadas, según el caso, perciben por concepto de impuestos, tasas, contribuciones, monopolios, explotaciones de bienes, regalías, participaciones, sanciones pecuniarias y en general todos los ingresos que le correspondan para el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales (Ordenanza 029 de 2017).

La Estrategia Integral supone desarrollar diferentes actividades de verificación, control, sensibilización y capacitación para neutralizar las prácticas ilegales que han dado paso a la cultura de la ilegalidad. Inicialmente se implementa con las rentas que presentan mayor debilidad en el recaudo, y que afectan de manera directa la inversión social del departamento:



Estas rentas que se tienen en cuenta en el desarrollo de la Estrategia están conceptualizadas desde la Ordenanza 029 del 2017, donde también se describe el manejo operativo y de control que a continuación se presenta:

Características de las rentas a partir de la Ordenanza 29 de 2017

En este apartado se presentan algunas características de la Ordenanza 29 de 2017, por medio de la cual se establece el Estatuto de Rentas del departamento de Antioquia, y sobre cada una de las rentas que trabaja la Estrategia integral para el control de las rentas ilícitas (el monopolio de alcoholes potables y licores destilados, el impuesto al consumo de cigarrillos y alcoholes, el degüello de ganado mayor y la sobretasa a la gasolina) se exponen elementos importantes de comprensión.



Monopolio sobre alcoholes potables

Según el artículo 17, este monopolio consiste en

(...) la producción e introducción de alcohol potable con destino a fabricación de licores. En cuanto al incumplimiento al trámite de registro, [...] las autoridades de policía incautarán el alcohol no registrado en los términos de los artículos 40 y 41 de la Ordenanza (Ordenanza 29 de 2017).

Las facultades de fiscalización y las potestades tributarias serán ejercidas a través de la Dirección de Rentas del departamento de Antioquia y radican en las siguientes acciones:

(...) potestades tributarias de administración, recaudo, control, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio del monopolio sobre alcoholes potables destinados a la fabricación de licores. Esta competencia será ejercida a través de la Dirección de Rentas del departamento de Antioquia (Ordenanza 29 de 2017, art.64).

Además de las prácticas de fiscalización, existen otras consignadas en la Ordenanza que hacen referencia a la vigilancia y el control, las cuales serán ejercidas por la Dirección de Rentas del departamento de Antioquia a través

(...) del personal adscrito al grupo de operativos, con el apoyo de la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia u otra entidad pública o privada competente para ello, ejercerán control aleatorio de muestras de alcoholes producidos o introducidos al Departamento de Antioquia, además establecerán los controles necesarios para la efectividad de lo dispuesto en la presente ordenanza. De igual manera la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda a través del personal adscrito al grupo de operativos en conjunto con las autoridades de Policía incautarán el alcohol no registrado o autorizado en los términos de la presente ordenanza (Ordenanza 29 de 2017, art. 66).

Además, en el artículo 69 se expone la destinación de los recursos así: de la totalidad de las rentas derivadas del monopolio del alcohol potable se destinará por lo menos el 51 % a salud y educación, y el 10 % a deporte (Ordenanza 29 de 2017).

Monopolio sobre licores destilados

El monopolio sobre licores destilados consiste en “(...) la producción e introducción, de licores destilados como arbitrio rentístico, los cuales estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación y al deporte” (Ordenanza 29 de 2017, art. 17). Este monopolio tiene como objeto “(...) obtener recursos para los departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente

de los servicios de educación y salud y al de garantizar la protección de la salud pública” (Ordenanza 29 de 2017, art. 70).

Es por esta misma razón que la Estrategia Integral propende por el fortalecimiento de las rentas departamentales e incentiva desde la Secretaría de Hacienda el trabajo por la cultura de la legalidad, en aras de mejorar y desarrollar aspectos fundamentales como lo son la salud y la educación de los antioqueños.

La liquidación de las tarifas de participación para los licores destilados se encuentra en el artículo 78 por componente específico o por componente *ad valorem*, y se especifica que los precios de venta sobre los cuales se hace la liquidación son aquellos certificados por el DANE. Además, en el artículo 88 se expone la destinación de los recursos así:

(...) el 37% a financiar la salud y el 3% a financiar el deporte. En todo caso, para efectos [de] la destinación ordenada por el artículo 336 de la Constitución Política, por lo menos el 51% del total [del] recaudo de las [rentas] del monopolio de licores destilados deberá destinarse a salud y educación (Ordenanza 29 de 2017, art. 88).

Impuesto al consumo

Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

Este impuesto se cobra a los licores, vinos, aperitivos y similares que no están contemplados dentro del Monopolio de licores destilados. Las tarifas de este impuesto se encuentran consignadas en el artículo 97 y se liquida así:

Componente específico: La tarifa del componente específico del impuesto al consumo de licores, aperitivos y similares por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 cc o su equivalente, será de \$220. La tarifa aplicable para vinos y aperitivos vínicos será de \$150 en unidad de 750 cc o su equivalente. **Componente ad valorem:** El componente ad valorem del impuesto al consumo de licores, aperitivos y similares, se liquidará aplicando una tarifa del 25% sobre el precio de venta al público, antes de impuesto y/o participación 20% sobre el precio de venta al público sin incluir los impuestos, certificado por el DANE. (Parágrafo 2. Las tarifas del componente se incrementarán con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre.). (Ordenanza 29 de 2017).

Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas.

El impuesto al consumo también se cobra sobre las cervezas, sifones, refajos y mezclas y las tarifas son:





Cervezas y sifones

48%



Refajos y mezclas

20%

Parágrafo 1: El uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación del impuesto al consumo de cerveza, refajos, sifones y mezclas, será destinado al Fondo Especial de Rentas (Ordenanza 29 de 2017, art. 111).

Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado es causado “en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el departamento de Antioquia, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina al autoconsumo” (Ordenanza 29 de 2017, art. 120). La tarifa para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos es:

- a. Mil cuatrocientos pesos m/l (\$1400) en el año 2017 y, dos mil cien pesos m/l (\$2100) en el año 2018, por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
- b. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de noventa pesos m/l (\$90) en el año 2017 y ciento sesenta y siete pesos m/l (\$167) en el año 2018. (Parágrafo: Las tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2019, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos.

Sobretasa a la gasolina

Esta contribución se genera en el consumo de gasolina y tiene su fundamento legal en la Ley 488 de 1998 y en la Ordenanza 29 de 2017. Los responsables de la sobretasa a la gasolina son:

- (...) los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente, los productores e importadores. Además, son responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan

justificar debidamente la procedencia de la gasolina que transporten o expendan, y los distribuidores minoristas en cuanto al pago de la sobretasa de la gasolina a los distribuidores mayoristas, productores o importadores, según el caso (Ordenanza 29 de 2017, art. 218).

Según el artículo 222, la tarifa para “la sobretasa a la gasolina motor, extra y corriente o extra oxigenada y corriente oxigenada, aplicable en el Departamento de Antioquia será del 6,5%” (Ordenanza 29 de 2017).

Impuesto de degüello de ganado mayor

El impuesto al degüello tiene su fundamento legal en “las leyes 8 de 1909 y 56 de 1918, y los artículos 161 y 162 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986” (Ordenanza 29 de 2017). Los responsables de verificar el pago de este impuesto son “las plantas de faenado, cooperativas, frigoríficos y en general los operadores de las plantas de sacrificio legalmente establecidas” (Ordenanza 29 de 2017, art. 230).

La tarifa de este impuesto según el artículo 234 de la Ordenanza “será equivalente a (1) salario mínimo legal diario vigente por unidad de ganado mayor que se vaya a sacrificar y del 30% del salario mínimo legal diario vigente por cada ternero recién nacido que se vaya a sacrificar”. Por otro lado, la distribución del recaudo por el concepto de este impuesto se debe distribuir de la siguiente manera:

- a. El 10% por partes iguales a cada uno de los municipales del Departamento de Antioquia como participación de acuerdo con la Ley 8 de 1909, sin importar su presupuesto de ingresos o población.
- b. El 20% para el Fondo Especial de Rentas Departamentales.
- c. El 70% restante al Departamento para cofinanciar programas y proyectos del plan de modernización de la ganadería bovina para Antioquia (Ordenanza 29 de 2017, art. 250).

Sobre la operativización de la Estrategia Integral

Para responder a la iniciativa del departamento, en concordancia con la necesidad de enfrentar y solucionar la expansión de prácticas y actos ilegales, se inicia entonces con el diseño de la primera estrategia, la cual se desarrolla en tres fases (Figura 1).



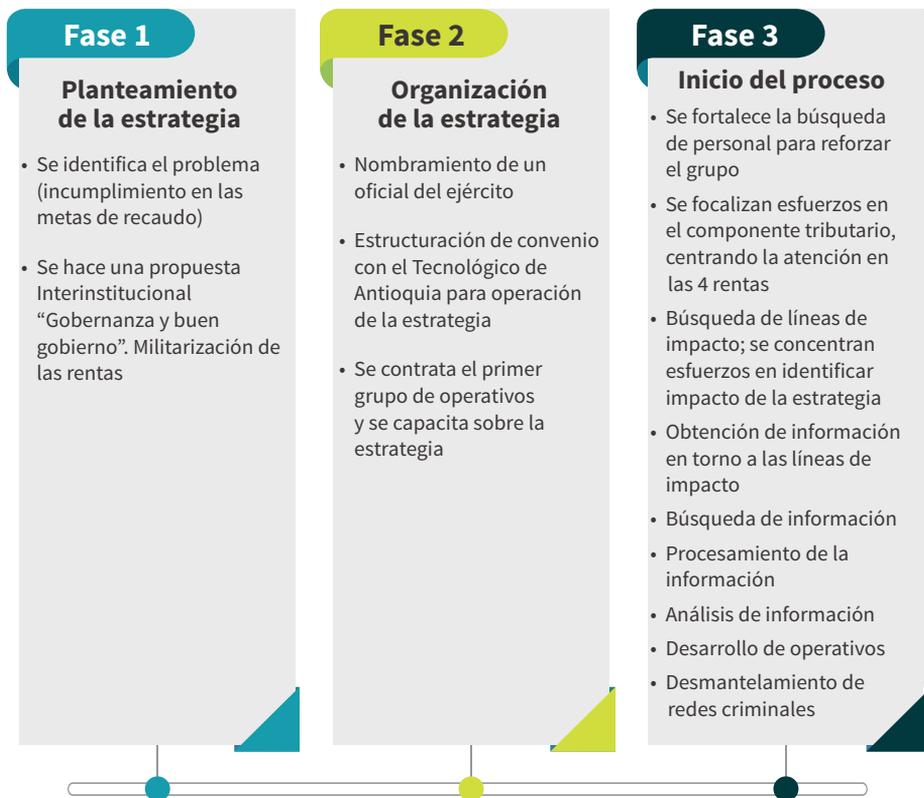


Figura 1. Fases de la Estrategia Integral.

Elaboración propia (2019).

En la ejecución de la Estrategia el grupo operativo define unas diligencias que permiten obtener y sistematizar la información con el propósito de orientar la intervención educativa u operativa (Figura 2).

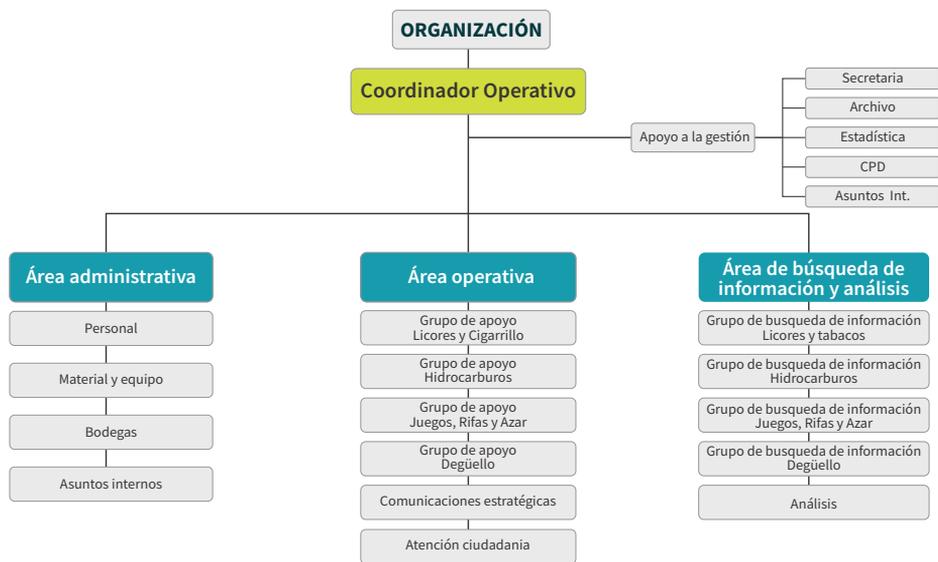


Figura 2. Diligencias que posibilitan la obtención y sistematización de la información. Gobernación de Antioquia (2018).

Así también, para realizar las intervenciones, tanto de revisión como de control de las acciones de ilegalidad, el grupo operativo precisa los criterios:

Licores y cigarrillos:

- Modificar la orden de comisorio.
- Definición de unidades de medida para trabajo por auto licores.
- Inclusión de la cadena de custodia a la Ordenanza 062 de 2014.
- Implementar el procedimiento de alcoholes potables.

Degüello de ganado mayor:

- Concordancia entre el hecho generador y causación del impuesto.
- Eliminación del talonario físico de la guía de sacrificio.
- Creación de acta de control.

Hidrocarburos:

- Ampliar la competencia del Grupo Operativo de Rentas.



Para continuar con el desarrollo de la Estrategia, desde el grupo operativo se identifican focos de acción, objetivos, normas, competencia y desinformación, entre otros, y se procede con la implementación de acciones para corregir vacíos y orientar actividades que den la posibilidad de obtener resultados efectivos.

Como respuesta al ejercicio, la ejecución de la Estrategia se propone contrarrestar las acciones de ilegalidad identificadas para implementar la cultura de la legalidad, y desde ese propósito se considera pertinente el desarrollo de cuatro componentes: Comunicacional, Tributario, Judicial y Participativo.

En lo que tiene que ver con el componente comunicacional, se relacionan las acciones orientadas a informar en torno a lo que son los impuestos, para qué se utilizan y cómo contribuyen al desarrollo social y a mejorar la calidad de vida de la población que habita el territorio antioqueño, y además se consideran las consecuencias para quienes actúan en contra de la norma por las sanciones que puede conllevar su accionar. Este componente está bajo la responsabilidad del grupo operativo, y su ejercicio se lleva a cabo a partir de campañas educativas, con actividades de sensibilización en los diferentes grupos poblacionales en las nueve subregiones del departamento de Antioquia, a saber: Valle de Aburrá, Urabá, Suroeste, Norte, Oriente, Occidente, Bajo Cauca, Nordeste y Magdalena Medio.

Establecer comunicación entre la institucionalidad y la comunidad en general permite crear interacción pública, transparente y colectiva. Los espacios de construcción dentro de la Estrategia Integral comienzan a propiciarse en el momento que la institucionalidad desafía los retos desde la construcción, reconocimiento y ejecución de campañas de cultura tributaria y de legalidad, la ciudadanía necesita conocer y reconocer políticas públicas, ejecuciones presupuestales, manejo del gasto público y la inversión social, pero estas acciones no son una vía de un solo sentido, la ciudadanía antioqueña debe contribuir desde la legalidad, el respeto y la participación (Gómez, Usma, Zapata, Echavarría y Giraldo, 2017, p.28).

El otro competente de la Estrategia se trabaja en el área *tributaria*, desde este componente se incrementa la presencia institucional en todas las subregiones, y se refiere a la implementación de acciones y mecanismos que apuntan al aspecto financiero del departamento. Tiene que ver con el régimen administrativo, específicamente con el tributo, considerado como “los aportes que todos los contribuyentes tienen que transferir al estado; dichos aportes son recaudados en ocasiones directamente por la administración pública o en algunos casos por otros entes denominados recaudadores indirectos” (Márquez, 2017, p.5).

Para los colombianos tributar es una obligación constitucional y está contenida en el numeral 9 del Artículo 95 de la Constitución Nacional, donde se define

que “todos los colombianos deben contribuir al financiamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”. El tributo, entonces es una obligación constitucional que debe hacer parte del contenido de las campañas informativas y de sensibilización que lleva a cabo el grupo operativo en las diferentes poblaciones del territorio donde se interviene y que hacen parte fundamental de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas.

Otro de los componentes, no de menor importancia para el desarrollo e implementación de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, hace relación al control directo de las instituciones que están a cargo del poder judicial, cuya responsabilidad es juzgar actos ilegales e ilícitos, como es el caso de evasión y elusión de impuestos, por su función de detección de las acciones ilícitas y la aplicación de sanciones. Para argumentar la importancia de este componente, es oportuno referenciar que “en este tipo de operaciones serán sometidos a sanciones y procesos judiciales, puesto que, con la cultura de la legalidad se pretende que las redes de dichos procesos ilegítimos también se desmantelen en la medida que la demanda disminuya” (Gómez *et al.*, 2017, p.47).

Y el último componente, fundamental en el desarrollo de la Estrategia, tiene que ver con la participación, porque se debe involucrar a la población directamente. Desde la relación con la ciudadanía se identifican prácticas que atentan contra la norma, se detectan las causas y consecuencias de las conductas ilícitas y se da la posibilidad de desarrollar el componente comunicacional y todas las acciones educativas planeadas dirigidas a disminuir la cultura del ilícito y establecer nuevos actos orientados a la instauración de una cultura de la legalidad.

Finalmente, las acciones, los objetivos y propósitos derivados de la implementación y el desarrollo de la Estrategia, a partir de su concepción, han permitido el logro de unos resultados, entre los cuales se identifican: procesos de sensibilización a la ciudadanía, hallazgos de licores adulterados, aprehensiones, cierre de establecimientos, entre otros. En términos generales, se ha impedido que los recursos productos de ilícitos ingresen a organizaciones al margen de la ley. En la Tabla 1 se resumen los logros a partir de la gestión del grupo operativo.



Tabla 1.
Logros a partir de los grupos operativos

Renta	2017		2018		2019	
	Cantidad	Valor*	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Insumos para producción no autorizada de licor	67.220	12.237.800	45.221	12.956.695	56.296	18.728.350
Alcohol etílico aprehendido	88.285	300.997.500	1.310	6.907.300	498.000	3.636.000
Cantidad de licor producido sin autorización aprehendido	34.322	512.491.027	17.746	231.467.800	11.201	198.160.622
Degüello- operativos de inspección	87	257.914.350	239	883.351.222	567	
Hidrocarburos - inspecciones y valor de incautaciones	125	50.289.800	325	23.128.000	335	
Licor incautado	12.254	618.671.158	17.299	192.906.758	3.641	145.265.170
Cajetillas de cigarrillo incautadas	25.143	55.702.700	18.759	31.197.300	501.937	1.500.260.230
Ipoconsumo		2.302		5.050		4.725
Cantidad de visitas		229		214		152
Cantidad de cierres		113		76		44
Cantidad de capturas		42		225		36
Sensibilización y capacitación						

*Valor en millones de pesos
Gobernación de Antioquia (2019).

En la Tabla 1 se puede observar que las actividades ejecutadas a partir de la implementación de la Estrategia Integral impactan las acciones ilícitas en la población antioqueña, mientras en el 2017 los insumos para la producción no autorizada de licores tuvieron un valor de \$12.237.800, para 2019 ese valor se incrementó notablemente, al registrar un valor de \$18.728.350, lo que indica que se han incautado más unidades en el 2019, como respuesta a la efectividad en las acciones de control.

Ocurre igual con las aprehensiones de licor de producción no autorizada, ya que se evidencia una importante disminución año tras año en el costo de los ilícitos, que bien se puede interpretar como resultado de la efectividad de los operativos de control y de las campañas de sensibilización.

En términos generales, se percibe la importancia de la Estrategia Integral, pues los resultados expuestos en la tabla anterior revelan cómo a mayor intervención, a partir de las acciones desarrolladas desde la ejecución de la Estrategia, mayores son los recursos que dejan de percibir las personas o las organizaciones que actúan al margen de la ley, lo cual se concluye a partir de los valores expresados en los resultados de las visitas y los operativos de inspección, diligencias que reflejan su efectividad en las incautaciones.

La disminución de cierres de establecimientos y capturas puede ser interpretada como la consecuencia de las intervenciones educativas, comunicacionales y de sensibilización, como la expresión de que se conoce, se entiende y se asumen los efectos de los actos ilegales en contra de la norma, además del temor que genera enfrentarse a sanciones y a la limitación del desarrollo de la actividad económica.



Capítulo 2



Recorrido metodológico

Objetivos de la investigación

De acuerdo a la pregunta que se plantea como eje transversal del presente texto, el objetivo general de la investigación es diseñar una propuesta de fortalecimiento de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, para la cual se tendrán como objetivos específicos: describir las acciones realizadas en los cuatro años de la Estrategia Integral, identificar fortalezas y dificultades de cada uno de los componentes de la Estrategia, y construir estrategias y recomendaciones para el fortalecimiento de la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas.

El recorrido de estos objetivos se enmarca en cómo se puede fortalecer la Estrategia teniendo en cuenta las buenas prácticas tanto institucionales como ciudadanas que puedan contribuir a una cultura de la legalidad.

Construcción metodológica y estrategia de análisis

Como se dijo en apartados anteriores, la sistematización de las experiencias se tiene como referente marco en el ejercicio investigativo, por ser:

(...) aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La sistematización de experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora (Jara, 2011, p.4).

La sistematización de experiencia, entonces, tiene relación con los paradigmas sociocrítico y hermenéutico que, desde una perspectiva cualitativa, permiten situar el problema, el fenómeno u objeto de estudio desde una posición contextualizada, histórica y comprensiva de los sujetos y la subjetividad de quienes toman parte en la investigación. En este sentido, y con el objetivo de fortalecer la Estrategia Integral, se empleó la investigación cualitativa porque “apunta a la comprensión

de la realidad como el resultado de un proceso histórico de construcción a partir de las lógicas de sus protagonistas, con una óptica interna y rescatando su diversidad y particularidad” (Galeano, 2013, p.18).

Si se tiene presente que para el abordaje de la investigación se requiere conocer, comprender e interpretar la producción que se tiene alrededor del fenómeno a investigar, entonces el método hermenéutico fue el elegido para dar cuenta del recorrido investigativo, porque:

(...) la hermenéutica permite plantear la interpretación de los motivos de las expresiones humanas no sólo a nivel individual sino del colectivo, considerando la historicidad, presentando así esta disciplina cualitativa, la posibilidad de comprender, partiendo del presente, las manifestaciones humanas en tiempos pasados y quizás inferir situaciones colectivas que podrían generarse a futuro (Ruedas, Ríos y Nieves, 2009).

En este sentido, para dar cumplimiento a los objetivos, el análisis hermenéutico permitirá interpretar lo que las distintas fuentes aportan sobre su experiencia, en clave del fortalecimiento de la Estrategia Integral. Para ello se recogió la información a partir de fuentes orales y documentales, ya que como técnicas de recolección de información se utilizó la revisión documental de textos sobre rentas departamentales, jurisprudencia, buenas prácticas y cultura de la legalidad, y a través de las fichas bibliográficas se organizó, tabuló y analizó la información. Igualmente, se realizó una encuesta (Anexo 1) por medio de un cuestionario con preguntas abiertas y estructuradas que posibilitó conocer, a través de la experiencia en campo, elementos normativos y técnicos, el reconocimiento de la ilegalidad, los riesgos y buenas prácticas de los contratistas, con el objetivo de sistematizar los procesos y replicarlos de manera que puedan fortalecer la Estrategia como tal. El cuestionario se aplicó a los contratistas que desarrollan labores en el grupo de operativos, a los profesionales encargados del tema de comunicaciones, sensibilización y participación, y al enlace con una de las instituciones que actúa con el grupo operativo (no se revela el nombre de la institución por motivos de confidencialidad). Asimismo, se utilizó la entrevista estructurada con cuatro actores clave de la Estrategia Integral, que brindaron sugerencias y recomendaciones en función del fortalecimiento de la Estrategia.

Posterior a la tabulación, transcripción, organización y sistematización de la información documental, los resultados de la encuesta y la información de las entrevistas, se pasó a un proceso de codificación y categorización de la información que permitió relacionar, caracterizar, describir y construir la información en clave de fortalecimiento de la Estrategia. Como resultado principal, se quiso presentar una propuesta gráfica en la que se esquematiza una posible ruta de intervención contando con las recomendaciones y consideraciones de las personas que han estado vinculadas a la Estrategia Integral.



Capítulo 3

La ilegalidad en las rentas departamentales: una mirada institucional a las dimensiones social, económica, legal y normativa¹



En el departamento de Antioquia se evidencian acciones de ilegalidad asociadas con las rentas que aborda la Estrategia Integral, que tienen una afectación en diferentes dimensiones: social, económica, legal y normativa. La importancia no recae sobre una dimensión en específico porque se considera que ellas van relacionadas entre sí, la afectación de una inmediatamente involucra los beneficios de las otras. Por lo tanto, se presenta una relación entre la descripción de cada una de las dimensiones con unas categorías que se irán desarrollando en el apartado.

A continuación, se presentan las tres dimensiones en las cuales se identifican afectaciones y se brindan al lector elementos para identificar cada una de las facetas en las que se desenvuelve la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, con lo cual se busca generar comprensión y reflexión sobre la cultura de la legalidad que desemboca en la construcción de prácticas de sensibilización, transparencia y respeto entre los diferentes actores de la sociedad (instituciones, comerciantes, distribuidores y comunidad).

1 Apartado extraído del artículo de investigación “Los fraudes en las rentas departamentales: una mirada desde la institucionalidad a las dimensiones social, económica, legal y normativa” por Luisa Fernanda Zapata Álvarez y Leidy Jhojana Usma Zuleta, publicado en la revista *En Contexto*, resultado de la “Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas para el fortalecimiento de las rentas oficiales como fuente de inversión social en el departamento de Antioquia” de L, a través del convenio interinstitucional entre la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia y el Tecnológico de Antioquia - Institución Universitaria, Medellín, Colombia, 2018.

Dimensión social: Dinámicas sociales, comunitarias, y vecinales

Se puede decir que esta dimensión reúne a casi todos los actores de la sociedad, sus dinámicas culturales y de relacionamiento se han construido a lo largo del tiempo y muchas se han repensado y mejorado en la actualidad. Sin embargo, históricamente Antioquia ha presentado prácticas de ilegalidad con respecto a las rentas, y la cultura de la legalidad hoy es una tarea inacabada pero que se fortalece, prueba de ello es la Estrategia Integral. Por eso la Estrategia propone prácticas que generan un impacto significativo en la dimensión social, y que crean en torno a las comunidades dinámicas que transfiguran identidades colectivas. En ese sentido, Bauman (2005, p.67) plantea “la necesidad de hacer una mirada a las dificultades que se presentan en la sociedad actual en el ámbito de la construcción de comunidad, entendida como la relación con otros que son nuestro prójimo, nuestro próximo”.

Cuando se habla de dimensión social se hace referencia a ese espacio y contexto en los cuales las acciones repercuten en el desarrollo de la sociedad. Es decir, la ilegalidad tiene un impacto complejo por el espacio y tiempo que abarca, y llega a ser complejo a causa de las identidades individuales. Cuando se plantean formas de relación solidarias, existe cansancio e incredulidad por parte de la comunidad (Téllez, 2010, p.17), porque de acuerdo con el histórico colectivo del departamento de Antioquia la ilegalidad ha estado latente en el desarrollo de las generaciones. No obstante, a partir de unas buenas prácticas se pueden generar “formas de relación denominadas democráticas, justas, equitativas, respetuosas, plenas de apoyo y solidaridad, es preciso darles otro sentido desde la práctica misma para que se llenen de contenido vital para las comunidades” (Téllez, 2010, p.17). Con las buenas prácticas se debe intentar atacar los flagelos que se presentan en esta dimensión para generar importantes acercamientos y trabajos colectivos.

El cuidado da la posibilidad de tener perspectivas más amplias de empatía con el otro en su reconocimiento; de disponerse a escuchar de manera atenta entendiendo las necesidades e intereses de ese otro; de ponerse en el lugar del otro, y de enriquecerse al reconocer ser distintos y plurales (Téllez, 2010, p.20).

En este sentido, los participantes de la investigación resaltan dos elementos significativos anidados en la dimensión social en función de la afectación de la ilegalidad sobre ella: las particularidades del contexto y las prácticas sociales de los territorios.

En contexto, la particularidad de las prácticas sociales

Para los participantes de la investigación, las afectaciones propias de la ilegalidad que se comete en las rentas mencionadas tienen que ver directamente con las particularidades de cada contexto. En la investigación que se desarrolló se pudo



conocer que las distintas subregiones, aunque presenten problemáticas similares, es decir, aunque vivencien las mismas prácticas ilegales, éstas se pueden significar y efectuar de manera distinta y a su vez tienen afectaciones diferentes en los territorios y pobladores. Los participantes distinguen desde las zonas en las que se encuentran (urbana, rural, ribereña, costera), hasta las economías legales que las atraviesan (minería, manufactura, agroindustria, turismo, etc.). Las afectaciones en la dimensión social están, entonces, atravesadas por las diferenciaciones geográficas, económicas, territoriales y culturales, lo que implica que sea necesario reconocerlas y comprenderlas para el ejercicio de buenas prácticas institucionales en el marco de la Estrategia desde sus distintos componentes.

En la misma vía, los participantes advierten asuntos en relación con las prácticas sociales que se construyen en cada territorio, no solamente se diferencian en las subregiones, sino, incluso, en los municipios de las subregiones. En este caso, se manifiesta que las afectaciones de las acciones de ilegalidad pasan por la construcción de sentido de comunidad, de pertenencia, de reconocimiento de la historia social e identitaria que los une como sujetos sociales y en relación (Montero, 2007), y que, en este marco, no solamente se da la ilegalidad como construcción colectiva, sino que también se pueden presentar mecanismos de afrontamiento y buenas prácticas institucionales y comunitarias.

En este sentido, con esta clase de comprensiones el ciudadano puede empezar a identificar que el fortalecimiento de las rentas departamentales, más allá de aumentar la destinación para proyectos de inversión social, genera construcciones locales de tolerancia y respeto por el otro, estimula trabajo mancomunado con las instituciones e incentiva la participación ciudadana, razón por la cual en esta dimensión se generan dinámicas sociales, comunitarias y vecinales en pro del desarrollo.

Dinámicas sociales, comunitarias y vecinales

La dinámica social, como ya se abordó, engloba las áreas del constante cambio en la sociedad, “se encarga de evaluar y analizar el cambio y evolución de los modos de producción, las organizaciones e instituciones sociales y su interacción con la realidad social, económica, cultural, política, ecológica, etc.” (Incorporación, inclusión e integración, 2009, párr. 1).

Por otro lado, la afectación desde la dinámica comunitaria proviene de las dinámicas sociales, pero esta se encuentra situada en una comunidad particular. Según Téllez (2010, p.14):

La comunidad debe ser entendida más allá de lo geográfico, pues se crea y se recrea más allá de los límites del espacio; es dinámica, toma formas distintas dependiendo de su entorno externo e interno; se adapta, cambia, nunca da respuestas iguales; se regula a partir de sus propias condiciones.

La organización comunitaria es participativa y mejora la vida de sus comunidades. Es un proceso “por el cual la gente se agrupa para identificar problemas o metas comunes, para movilizar recursos y, de otras formas, desarrollar e implementar estrategias para alcanzar los objetivos que quiere lograr” (Nagy, 2017).

Mediante la participación el entorno se transforma, dejando impronta e incorporándose en los procesos cognitivos y afectivos de manera activa. Y a la inversa, a través de la identificación simbólica, el espacio apropiado pasa a ser un factor de continuidad y estabilidad del ser, a la vez que un factor de estabilidad de la identidad y la cohesión del grupo” (Vidal, En prensa). Desde esta perspectiva los procesos psicosociales se enmarcan en fenómenos colectivos como la identidad comunitaria o el sentido de comunidad (Berroeta y Rodríguez, 2010, p.9).

En este sentido, y como se planteó anteriormente, los participantes proponen que las prácticas sociales son importantes, no solamente para entender las prácticas de ilegalidad, sino además para comprender sus afectaciones y construir sus mecanismos de afrontamiento, con acciones que pasen por la legitimación de las prácticas institucionales, legales y normativas, así como de las construcciones comunitarias, colectivas y/o vecinales.

Como las dinámicas vecinales son aún más particulares que las dinámicas comunitarias y abarcan de manera significativa el tema de la convivencia y la solidaridad, se desarrollan en relaciones más estrechas que impulsan al diálogo y a la creación de espacios de responsabilidad social. Estas dinámicas generan empoderamiento entre “los habitantes de los barrios para que tomen decisiones y se comprometan en su cumplimiento a largo plazo, es una de las vías más eficaces para desactivar potenciales focos de conflicto” (Piedra, 2017, p.6).

Los procesos de comunicación, en su versión más humana que es el diálogo, o en sus proyecciones organizativas y mediáticas, son un instrumento de apoyo a las transformaciones en las que el hombre es el centro. No hay desarrollo económico, social o político que no tenga como centro al hombre (Gumucio, 2004, p.8).

Las prácticas de ilegalidad en las rentas departamentales impactan dinámicas individuales, vecinales, comunitarias y sociales, todas relacionadas entre sí, y más allá de los ingresos departamentales, la afectación se concentra en la deconstrucción y retroceso de la cultura colectiva antioqueña.

De tal manera que el engranaje de relaciones que se reúnen en la dimensión social, y que se pueden singularizar en Antioquia desde lo comunitario y lo vecinal, permite aterrizar tres temas que se particularizaron en los participantes: la inversión social, la cultura tributaria y las afectaciones en salud.



De lo social a lo particular: realidades concretas

Los participantes de la investigación ponen en evidencia realidades concretas de las afectaciones de la ilegalidad en la dimensión social. Un elemento importante se relaciona con la manera como la ilegalidad deja unas consecuencias directas en la inversión social, que se traducen en dificultades para, en muchos casos, desarrollar planes y proyectos de beneficio social e incluso de infraestructura, ya que los recursos de las rentas recaudadas se invierten en la salud, la educación, y en programas que puedan fortalecer el bienestar social de los pobladores. En este sentido, hay una afectación estructural que tiene que ver con asuntos económicos y sociales, pero que se configura en consecuencias concretas, reales y materiales en el acceso de la población a estos programas y proyectos.

En relación con lo anterior, la cultura tributaria trasciende el hecho de las prácticas de ilegalidad como mecanismos aislados de los sujetos y les da lugar a las construcciones sociales que existen en los distintos territorios, sobre el deber ser frente a lo tributario. Son acciones que tienen efecto sobre la cultura de la ilegalidad, que se tejen en las comunidades y llaman de forma imperativa a dar la vuelta hacia buenas prácticas institucionales y comunitarias que construyan no solamente un hábito de pago de tributo, sino toda una cultura de legalidad con relación a él. Así,

(...) se reconoce a la comunidad como un actor social que puede incidir en su propia realidad, transformándola de cara a un mejoramiento en su calidad de vida, en este sentido, y con relación a las rentas del Departamento de Antioquia, las comunidades existentes en este territorio tienen las herramientas para identificar las problemáticas asociadas a las rentas ilícitas y también pueden contribuir a su solución, por lo tanto pueden aportar a las dinámicas que ha propuesto la institucionalidad apropiándose de ellas e incluyéndolas en sus acciones cotidianas para construir una cultura de la legalidad (Usma y Zapata, 2018, p.440).

De esta manera, los participantes advierten que estos escenarios fraudulentos se podrían combatir estructuralmente y no coyunturalmente, lo que reduciría las dificultades en inversión social y las afectaciones en asuntos tan complejos como la salud, que se ven comprometidos por las prácticas fraudulentas.

Dimensión económica: Afectación en los ingresos familiares y regionales

Esta dimensión abarca las afectaciones que la ilegalidad genera en términos de economía y se identifica a través del impacto monetario que pueda traer al departamento de Antioquia, reconociendo que esas ilegalidades involucran otras particularidades que incluyen aspectos sociales y hasta culturales.

Los impactos económicos pueden ser de corto, mediano o largo plazo, en la medida que algunos afectan de manera directa la demanda o la oferta del mercado, o modifican variables estructurales en los beneficiarios, que redundan en calidad de vida y productividad en un período mayor. Un ejemplo de impacto en el corto plazo son las transferencias en efectivo y el aumento de demanda de bienes de consumo que generan, particularmente de aquellos que componen la canasta básica del hogar. Impactos a mediano plazo son los que se producen por ejemplo con el incremento de demanda por viviendas o matrícula educacional que generan los bonos o subsidios respectivos, los que, al menos al iniciarse los programas, requieren de algunos meses de maduración hasta que se consolida un sector capaz de expandir la oferta para cubrir la demanda incremental. En tanto, el impacto en productividad que genera la universalización de la educación básica y media, necesita de varios años para que se reflejen adecuadamente en los indicadores económicos (Martínez, Palma, Flores y Paz, 2012, p.20).

En esta vía, y en relación con la cultura tributaria, los participantes advierten que hay una afectación económica en cuanto a la captación de tributos, con los cuales se financian los gastos de carácter público y se invierte en aspectos de desarrollo social; el poco recaudo de impuestos afecta directamente estas financiaciones e inversiones. En este sentido, por ejemplo, que un municipio cuente con pocos establecimientos abiertos para el público significa poco recaudo y por ende menor inversión social en el mismo municipio. Por tanto, esta dimensión implica una afectación social a nivel familiar, vecinal, comunitario y regional, por el hecho de que las rentas departamentales se destinan a ámbitos como la salud, la educación, los deportes y la cultura, los cuales recogen todos los actores de la sociedad.

El ingreso familiar se conforma por el total de las ganancias que tiene una familia en común, con el cual se deben suplir las necesidades básicas del grupo. Su principal fuente es el empleo cuya afectación, en este caso, se relaciona con la ilegalidad en las rentas. Con la disminución de la ilegalidad se podría estimar que la demanda de los productos y servicios legales aumentaría y, por lo tanto, el nivel de producción de los elementos que se relacionan con las rentas de la Estrategia Integral.

Con base en esta posibilidad, se podría decir que “al aumentar la productividad, es posible pagar mejor a los trabajadores sin generar inflación ni recortar las ganancias de la empresa. De esa forma, el aumento de los salarios puede mantenerse a largo plazo” (Polaski, 2003, p.11).



¿La región en desarrollo?

Ahora bien, la afectación para los ingresos regionales se representa desde un aspecto macroeconómico, pues el fortalecimiento de las rentas departamentales posibilita un crecimiento económico que conviene a los habitantes del departamento. Se requiere una inversión dinámica y creciente para lograr mayores tasas de crecimiento (Revista Semana, 2000, parr. 11). Y más allá de recaer en la institución la responsabilidad de fortalecer los tributos, debe compartirse con el mundo empresarial. Es decir, si el ingreso de las rentas disminuye el crecimiento también disminuye, por tanto tiene consecuencias de tanto de orden cuantitativo como cualitativo en términos de desarrollo social, en gran parte por la falta de inversión social. Así que es importante erradicar las prácticas de ilegalidad para poder

(...) conformar una visión compartida de país que valide la empresa como unidad básica de generación de riqueza; donde empresarios, trabajadores, gobierno y otros actores sociales se vean beneficiados por el diálogo y el trabajo en equipo, enmarcados en un ambiente de justicia, reglas claras y seguridad, para un desarrollo sostenible (Revista Semana, 2000, parr. 16).

Los participantes refieren que una de las afectaciones de la ilegalidad en las rentas es el detrimento económico que hace referencia al daño en el sector productivo en los territorios y comunidades, es decir, comerciantes, distribuidores, consumidores y comunidad en general.

De tal forma que el afrontamiento en la dimensión económica va más allá del recaudo, este debe ir ligado a las funciones que necesita la dimensión social, las cuales se van correlacionando, y el trabajo en cada una de ellas no debe menospreciar otras dimensiones. Los participantes nombran cómo las afectaciones económicas tienen relación con el crecimiento económico y el desarrollo social de la región, es decir que no solamente se afecta el recurso económico en términos de la producción de bienes y servicios, sino también aspectos cualitativos que hacen referencia a la calidad de vida y el bienestar social, ya que para los participantes el desarrollo está relacionado con los procesos de transformaciones cualitativas que se materializan en planes y proyectos de inversión social.

Dimensión legal y normativa: Incumplimiento de la disposición normativa de la región y la nación

El impacto en la dimensión legal y normativa se evidencia en el incumplimiento de las leyes, en el aumento de la ilegalidad y en el control fiscal. La afectación negativa al importe de los ingresos departamentales ocurre por las acciones derivadas de la ilegalidad, que son impulsadas por intereses económicos (Gómez *et al.*, 2017, p.79).

Si bien el incumplimiento de las leyes puede deberse a su desconocimiento, no exonera a los ciudadanos de las responsabilidades adquiridas en relación con las rentas departamentales. Ser distribuidor, comerciante o consumidor que evade los impuestos afecta de manera significativa las dimensiones social, económica y legal, pues el dinero que no ingresa al departamento como concepto de renta significa menor inversión social para la comunidad. Es decir, incumplir la ley es por sí mismo afectar la dimensión legal, significa afectar la dimensión económica por la disminución de los ingresos, y la dimensión social porque también disminuye la inversión en los sectores que mejoran el desarrollo.

Esta dimensión es trasgredida por acciones de la comunidad, y las malas prácticas inciden en el desarrollo de las dinámicas social y económica. “Por lo tanto, el nivel de cumplimiento y aceptación se verá afectado por la intervención de la institucionalidad” (Usma y Zapata, 2018, p.438). En el proceso investigativo adelantado en el marco de la Estrategia Integral se han propuesto vías para el mejoramiento de esta dimensión a través del fortalecimiento de la cultura de la legalidad, lo que se traduce en buenas prácticas.

Las obras reflejadas en su territorio, la atención social recibida y la inclusión, por lo tanto, el nivel de cumplimiento y aceptación se verá afectado por la intervención de la institucionalidad. Luego de tal aceptación, se podrán identificar cambios a partir del ejercicio y la creación de nuevas y buenas prácticas, no solo pensadas desde la cultura de la legalidad, sino también desde el ámbito comunitario (Usma y Zapata, 2018, p.438).

Esas prácticas por parte de los ciudadanos en el desarrollo de cada una de las rentas se basan en la desconfianza por la institución, por eso debe encontrarse la forma de crear una

(...) relación sana entre quien rinde cuentas y quien las pide [lo que] comprende una valoración intrínseca de confianza, es insistir en una relación entre la institucionalidad y la ciudadanía, en una idea de construir conjuntamente cuestionamientos y consensos respetados en el tiempo (Usma y Zapata, 2017, p.246).



Capítulo 4

Estrategia Integral y control de la ilegalidad



En este capítulo se relaciona el control de la ilegalidad con la Estrategia Integral, por el impacto que la ilegalidad ha presentado durante varias décadas en el departamento de Antioquia. La ilegalidad trasciende el tema de la renta porque sus consecuencias se concentran en las realidades socioeconómicas que se evidencian en la actualidad. Las conductas ilícitas se han naturalizado de tal forma que se ven afectados la protección de los intereses generales y el fortalecimiento de la inversión social.

La afectación negativa al importe de los ingresos departamentales ocurre por las acciones derivadas de la ilegalidad [...] estos son impulsados por intereses económicos y atribuidos generalmente, a los círculos de criminalidad que se componen de forma directa y/o indirecta por las bandas criminales, distribuidores, comercializadores y consumidores (Gómez *et al.*, 2017, p.74).

La ilegalidad puede percibirse en las acciones que resultan contrarias a la ley y a la integridad. Cuando hablamos del departamento de Antioquia, se abarca al mismo tiempo la institucionalidad y la comunidad. La ilegalidad puede desarrollarse desde diferentes ópticas: fiscal, informática, bancaria e incluso electoral.

La Estrategia Integral ha implementado en los últimos años gestiones con respecto a aquellas acciones que tienen que ver con asuntos de evasión al pago de los impuestos y en otros escenarios está relacionado con la producción e introducción no autorizada de algunos productos (Gómez *et al.*, 2017). En cuanto a la evasión al pago de los impuestos, que se refiere al fraude fiscal, se pueden presentar varias razones, en la mayoría de los casos el contribuyente se clasifica “como actor racional y consciente que intenta maximizar su utilidad, y considerándolo, a menudo, de forma aislada con respecto al contexto social del que forma parte” (Pastor, 2015, p.316). Es decir que el contribuyente actúa con conocimiento desde la economía individual. Y existe el contribuyente que actúa desde el desconocimiento, aunque dicha justificación no lo exime del acto ilegal.

Es necesario para la comunidad que ahora se cambien las percepciones y prácticas fiscales, el no pago de las obligaciones pecuniarias no se refleja netamente en burlar la institucionalidad sino en la inversión económica que corresponde a los sectores sociales, culturales y educativos, es decir, en el retroceso de las políticas públicas, y por esto la Estrategia Integral propone desde sus componentes de acción fomentar la cultura de la legalidad, la cual se evidencia, en este caso, en la confianza entre la institución pública y la comunidad, propuesta de la cual se esperan cambios significativos que ayuden a fortalecer las rentas departamentales. Puede ser que la confianza constituye el suelo institucional básico para el desenvolvimiento fluido de las relaciones humanas y la interacción organizacional eficiente (Flax y Mill, 2006), y es, a la vez, un argumento que sustenta el cumplimiento tributario.

Los otros escenarios de ilegalidad tienen que ver con la producción e introducción no autorizada de algunos productos, porque estas modalidades de ilegalidad tienen un impacto social importante y son prácticas que con la Estrategia Integral se ha intentado combatir. Por ejemplo, el impacto social de la introducción no autorizada de productos al departamento de Antioquia se ha radicado en el argumento de las costumbres y en su trascorrir histórico, y se ha legitimado en las culturas locales, convirtiéndose en un elemento importante dentro de la territorialidad (González, 2008, p.75). Para mayor claridad se podría decir que esta práctica consta de las siguientes características de ilegalidad:

(...) tiene que ver con la importación de mercancías por lugares que no están habilitados o que se ocultan o encubren del control aduanero para pago de impuestos [...] también tiene que ver con la compra de mercancía clandestina, ilegal o no autorizada. Un objetivo [...] es eludir el pago de los tributos aduaneros y para ello se utilizan diversos métodos como la falsificación de documentos para el pago de los impuestos (Gómez, *et al.*, 2017, p.84).

Estas prácticas están ligadas con círculos de criminalidad y con la ciudadanía en general, los primeros desarrollan los actos ilícitos y la ciudadanía los legitima con la compra de los productos o reconocimiento de estos. Se combaten desde el componente judicial y con el componente de sensibilización, porque existen unos controles operativos económicos y procedimentales, y unos procesos de reconocimiento y seguridad ciudadana.

De esta manera, los componentes que aborda la Estrategia Integral pretenden fortalecer las rentas departamentales (ingresos) desde diferentes ámbitos, el principal es incentivar una cultura de la legalidad con la cual la ciudadanía se sienta incluida y reconocida, y por lo tanto, su actuación cambie de manera significativa bajo los parámetros de la confianza, la transparencia y la legalidad;



este es un trabajo arduo que se ha propuesto el departamento de Antioquia y que se ve reflejado en el pago de los impuestos, en las buenas prácticas de legalidad y en el rechazo social de las acciones ilegales.

Por otro lado, se trabaja desde la sensibilización y comunicación, y se hace una apuesta por llevar a la ciudadanía información confiable que pueda comprender y a la que pueda acceder fácilmente, además, se capacita a los funcionarios públicos con la intención de tener buenos procesos institucionales, y se apoyan procesos de investigación para dar a conocer información sobre los riesgos que conlleva la ilegalidad y cuál es el impacto de estos procesos, como el que adelanta la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas.

Para finalizar, el control de la ilegalidad conduce a varios procesos de protección de intereses, no es sólo reconocer la pérdida económica para la inversión social, sino también el impacto sociocultural que la ilegalidad provoca en la ciudadanía, los riesgos traspasan los lineamientos financieros y se ubican en la pérdida de la vida y la salud de los consumidores, y de la comunidad en general. La Estrategia Integral pretende proteger los intereses generales e incentivar cambios culturales que se reflejen en el fortalecimiento de las rentas departamentales.

El ciclo de la ilegalidad en las rentas departamentales

Las cuatro rentas priorizadas por la Gobernación de Antioquia son aquellas que más ingresos le generan al departamento de Antioquia por recaudo de impuestos. Sin embargo, para el desarrollo de la Estrategia Integral, se priorizaron las prácticas de ilegalidad asociadas a las mismas, es decir, aquellas acciones que se llevan a cabo en los territorios, que implican que se obstaculice el ingreso de los recursos al departamento. En esta vía, cabe mencionar que dichas acciones se pueden analizar desde distintas dimensiones, si se considera que no es un fenómeno que ocurre de manera espontánea, sino que se puede explicar por múltiples razones. En la Figura 3 se muestra el ciclo de la ilegalidad, como una forma de enunciar las situaciones y fenómenos que hacen que se presente. Vale la pena aclarar que cada acción ilegal, en cada territorio, tiene sus dinámicas propias, por lo que este ciclo no pretende generalizar el fenómeno, pero sí dar cuenta de unos puntos en común.



Figura 3. El ciclo de la ilegalidad en las rentas departamentales
Elaboración propia (2019).

A continuación, se presenta una descripción de cada uno de los elementos que conforman el círculo del ilícito con el fin de generar una mayor comprensión de cada uno de ellos. Cabe anotar que estos elementos van interrelacionados y actúan sobre las dimensiones social, económica y normativa, tema que se desarrolla más adelante.

Escasa cultura tributaria

Conocer cómo conciben los ciudadanos la cultura tributaria en el departamento de Antioquia deriva de su interpretación del concepto de tributo y no de lo que deviene de él, es decir, se podría afirmar que la ciudadanía puede considerar el tributo como una cantidad de dinero que deben pagar al Estado, pero no relacionan su destinación con el fortalecimiento de la inversión social y por ende de la comunidad. Esto permite identificar la escasa cultura tributaria como generadora de un ilícito. Rioja, Artacho y Mañas exponen la cultura tributaria como “el universo simbólico que sustenta el pago de impuestos, es decir, el conjunto de creencias, sentimientos y comportamientos que se implican en la institución social de la recaudación de impuestos” (2015, p.99).

La escasa cultura tributaria genera límites para la institucionalidad, porque la inversión social se ve afectada a través de la disminución de los ingresos departamentales. Podría decirse que el cumplimiento voluntario y permanente de los deberes que el distribuidor, el comercializador y el consumidor adquieren respecto a las rentas departamentales, ha sido evitado y se ha desfavorecido a lo largo del tiempo, porque se han construido unas representaciones colectivas basadas en la desconfianza pública creada a partir de diferentes hechos históricos, a causa de los efectos de las bandas criminales que operan alrededor de las rentas, por el desconocimiento de las normas, los derechos y deberes de los ciudadanos, y por el desinterés en conocer los efectos y riesgos de la evasión, el contrabando y la adulteración.

Pero no basta sólo con controlar las prácticas tributarias de los ciudadanos, es importante generar fortalezas cívicas que perduren en el tiempo, y más allá de ofrecer beneficios a los contribuyentes por parte de la institucionalidad, se trata de construir conciencia colectiva alrededor de la legalidad y a partir de la formación y la educación.

Estructuras de violencia

Las estructuras de violencia en los municipios de Antioquia, más en unos que en otros, son un elemento fuerte y continuo generador de ilícitos que, más allá de afectar los ingresos departamentales, afecta a las comunidades. Las estructuras de violencia interrumpen ciclos económicos productor-distribuidor-comercializador-consumidor y afectan sus actividades y por ende sus cadenas de crecimiento; también involucran a la comunidad en el desarrollo de sus actividades delictivas a través del miedo y así generan grandes baches en la construcción de identidad social.

Debilidad institucional

En algunos territorios se puede identificar que no existe una estabilidad institucional, situación que se relaciona con las estructuras de violencia y las características propias de cada territorio, las cuales abarcan prácticas ilícitas que se han convertido en prácticas culturales y comunitarias. Con el tiempo las comunidades se han inclinado a reconocer un poder que no beneficia la institucionalidad debido a los múltiples hechos de dificultad que con el tiempo han golpeado tales municipios. La institución cumple un papel de gran importancia en la construcción de cultura de legalidad, sin embargo, para que sea una relación intrínseca Institución-Comunidad es necesario crear un piso de confianza, para que su papel como mediador y reparador sea efectivo. Así lo plantean García y Espinosa (2012):

Las instituciones son importantes para lograr cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción, apaciguamiento de la violencia, etcétera. Sin embargo, su éxito en la consecución de esos propósitos no depende solo del diseño, sino también de las condiciones fácticas, de tipo social, político, económico, etcétera, en las que ellas operan (p.4).

La debilidad institucional es generadora de ilícitos porque la comunidad no se identifica con las políticas públicas que se imparten desde los planes de desarrollo, por diferentes razones ya mencionadas, lo que ha construido una cultura ciudadana basada en la desconfianza, la reserva y la apatía: “si de lo que se trata es de producir desarrollo económico, las instituciones son importantes pero son insuficientes, por sí solas, para lograr ese objetivo (García y Espinosa, 2012, p.6). Por lo tanto, es importante sanear tal relación.

Prácticas sociocomunitarias

Con el tiempo las comunidades han generado prácticas alrededor de lo ilícito para percibir ingresos. Estas prácticas sociocomunitarias son válidas y normalizadas dentro de los municipios y están relacionadas con el desconocimiento de la norma, la pobreza, la desigualdad y la escasa cultura de legalidad. Sin embargo, tales prácticas pueden considerarse inadecuadas dentro de otros territorios y pueden, además, estar por fuera de los lineamientos de la ley.

Escasa cultura de la legalidad

No solo las normas jurídicas se entienden como las correctas para una convivencia social, sino que se acepta el desafío de apostar y abogar por prácticas de cooperación y participación integrales que propicien un desarrollo político, social y económico en los territorios bajo la admisión de la pluralidad, el interés público y la transparencia (Usma y Zapata, 2017, p.263).

En ese sentido, la cultura de la legalidad direcciona al interés público en la idea de apartar el interés individual (individualismo) bajo la voluntad de aceptar el interés general. Pensar en que todos los ciudadanos estén de acuerdo sobre la viabilidad de un tema en particular es un escenario complejo. (Usma y Zapata, 2017, p.264)

Desconocimiento del aparato normativo

En el círculo de lo ilícito se puede encontrar como elemento generador el desconocimiento del aparato normativo, este indica la falta de información de los ciudadanos respecto del conjunto de reglas que regulan los comportamientos



de un territorio en particular y de las instituciones que conforman dicho aparato normativo. Este elemento desenvuelve consigo la debilidad del Estado, la escasa cultura tributaria y de legalidad porque genera otras normas aceptadas dentro de la comunidad, afectada por asuntos como la pobreza y las estructuras de violencia y que pueden no ir en la misma vía de la legalidad. Por lo tanto, la comunidad no identifica los ilícitos como lo que son y las leyes que adopta y acepta generan impactos socioeconómicos nada favorables para el fortalecimiento de la cultura y de la inversión social.

Pobreza y desigualdad social

De acuerdo con la estratificación social que se presenta en el departamento, se puede identificar que en los municipios existen familias y comunidades que carecen de recursos económicos para su sostenimiento. La escasez ha llevado a algunas comunidades a un problema socioeconómico serio que involucra a su vez la necesidad de encontrar elementos que ayuden a cambiar sus realidades. La pobreza y la desigualdad social están relacionadas con la debilidad del Estado, las estructuras de violencia, el desconocimiento del aparato normativo, etcétera, por tanto se consideran elemento generador de ilícitos. Los ilícitos no son concebidos bajo su definición, son vistos más como oportunidades de supervivencia.

Subregistro en la información

En los municipios del departamento de Antioquia, los datos registrados pueden ser menores a los verdaderos, lo cual implica una tergiversación de la realidad. Estimar datos, hechos o información errónea sobre algún fenómeno, en este caso relacionado con las rentas departamentales, genera prácticas basadas en apariencias y no son congruentes con las necesidades reales de la comunidad, de ahí que el subregistro en la información se considere un elemento generador de ilícitos.

Capítulo 5

Conceptualización y medición del impacto de la Estrategia Integral



El fenómeno de las prácticas de ilegalidad en Colombia representa una problemática que genera efectos importantes como la baja inversión social, económica y cultural en el país. Así mismo, estas impiden materializar los principios y objetivos del Estado Social de Derecho, ya que, concentran en minorías recursos y bienes cuya destinación se debe dirigir para los intereses colectivos (Ungar, 2010). Tal como lo describe Rainer-Olaf Schultze, “el bien común se refiere en general al bienestar de todos los miembros de una comunidad, y también al interés público, en contraposición al bien privado e interés particular” (2014, p.157). En este sentido, estas prácticas ilegales ocasionan una notoria disminución en la implementación de proyectos públicos y afectan de manera significativa el desarrollo de las comunidades.

De tal forma que realizar una medición de impacto en un proyecto institucional como lo es la Estrategia Integral y, más general aún, en las propuestas y proyectos ejecutados por las instituciones públicas, surge a partir de la intención de identificar el desarrollo de experiencias específicas en cada uno, su efecto y evaluación. Se debe ahondar en el concepto general de medición de impacto, porque es uno de los objetivos de la Estrategia y un tema de importancia dentro del desarrollo de este apartado, para lo cual se harán algunas consideraciones.

El concepto de impacto y su medición no se abordan desde un enfoque específico porque, como lo expresa Blanca Libera, “la tarea de evaluar el impacto parece construir una gran dificultad para muchos proyectos y programas. Medir el impacto es concretamente, tratar de determinar lo que se ha alcanzado” (Libera, 2007, p.2).

Para muchas instituciones es importante tener claridad acerca del avance de sus proyectos y determinar el alcance de sus objetivos, así como reconocer las necesidades propias para un proyecto futuro y las medidas que se deben encaminar

a resarcir situaciones de ilegalidad y mejorar estrategias. También es importante que las instituciones públicas logren evidenciar resultados de sus estrategias, que en el tiempo se verán reflejados en inversión social departamental.

La evaluación del impacto es un instrumento en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas, y es un aspecto muy importante en el caso de las instituciones públicas ya que constantemente y en cada plan de gobierno se debe rendir cuentas de los ingresos obtenidos principalmente por las rentas que se recaudan, así como por la ejecución presupuestal en donde se ve reflejada la inversión departamental.

El impacto que causa la ejecución o el avance de un proyecto en específico recae en el ámbito socioeconómico que se desarrolla dentro de la relación de las personas con la economía del país. Hace referencia a la participación ciudadana en el desarrollo económico directamente conectado con los tributos del departamento; si el impacto no es del todo positivo significa que puede deberse a una coyuntura económica, en la cual deja de ingresar dinero de las rentas al departamento como consecuencia de todas aquellas personas que evaden el pago de impuesto y/o realizan prácticas indebidas con acciones de ilegalidad.

El impacto en el ámbito social incluye no sólo los resultados previstos sino también aquellos que no se previeron. Igualmente, contempla los efectos, tanto positivos como negativos que se pudieran presentar luego de la implementación de un determinado programa o proyecto en un grupo social o una comunidad (Libera, 2007).

En ese sentido, si hay medición se complementa la evaluación y por ende el control es más completo, se pueden evidenciar niveles de riesgo con respecto a los resultados esperados y, como lo menciona Libera, algunos de esos pueden ser previstos, e incluso pueden ser un factor sorpresa. A partir de su desarrollo, la medición de impacto implica una forma de controlar los riesgos y aprovechar las fortalezas de los procesos institucionales dirigidos a la ejecución de los planes de gobierno que van en sintonía con las necesidades de las comunidades, y es, a su vez, el reconocimiento de actividades institucionales que contribuyen a la ejecución de los objetivos sociales.

Medición de impacto desde las rentas departamentales

En este apartado se aborda la medición de impacto desde los procesos de las rentas departamentales y más específicamente desde la Estrategia Integral. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) expresa que la evaluación de impacto consiste en hacer una valoración imparcial sobre el proyecto que se terminó o se encuentra en curso para monitorear el desarrollo de los resultados y facilitar la toma de decisiones.



Cuando se habla de medición de impacto desde los procesos de las rentas departamentales se hace referencia a la medición de la administración, el recaudo, la fiscalización, la liquidación, la discusión, el cobro y las devoluciones de carácter departamental (Ordenanza 29 de 2017, art. 6). La Secretaría de Hacienda, a través de la dirección de impuestos, es el ente regulador y está a cargo de administrar los recursos provenientes de las rentas y de adelantar proyectos con el fin de aumentar los ingresos, controlar y fiscalizar el posible desvío de los recursos, velar por que se realicen los recaudos y aplicar las sanciones señaladas en la Ordenanza 29 de 2017.

Para ello es necesario realizar un control que permita la medición de los recursos y la evaluación de los proyectos desde la perspectiva de la Secretaría de Hacienda, como ente recaudador y regulador de estos ingresos, y de todos sus empleados, ya que dentro de las políticas para el cumplimiento de su cargo está velar por que se cumpla el presupuesto del recaudo por concepto de rentas, que se redistribuya en los proyectos para los que está destinado e informar los posibles desvíos de recursos en caso de encontrar alguna inconsistencia.

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) explica acerca de la medición de impacto lo siguiente:

El reto principal de una buena medición del impacto es contestar la pregunta ¿Qué hubiese pasado si el beneficiario de una política no la hubiese recibido? Es necesario hacer una selección aleatoria de los beneficiarios y los no beneficiarios y hacer una valoración de la situación actual de las personas a las que afectó el proyecto (CAF, 2014).

La medición de impacto en el departamento de Antioquia sobre la Estrategia Integral es importante, porque al analizar el avance de los proyectos en ejecución se puede detectar el estado en que estos se encuentran, la disminución o aumento de los impactos negativos que se puedan presentar y el aumento del recaudo de las rentas para inversión. Es necesario realizar la medición de impacto en las instituciones públicas porque se evalúan las ventajas y desventajas frente a la viabilidad de un proyecto. “La evaluación de impacto permite cuantificar con rigurosidad científica el efecto atribuible a una intervención específica (...), ofrece la oportunidad de conocer el impacto de las iniciativas” (CAF, 2017).

Para esto se deben tomar en consideración ciertos objetivos, como la aceptación por parte de todos los entes involucrados, y definir si después de determinado tiempo el proyecto es medible y controlable, en función de lo cual se concluye si el proyecto es favorable o no.

Impacto económico en relación con las aprehensiones de licores

De acuerdo con la información recibida del personal de la Gobernación, se incluye un análisis estadístico sobre la incidencia estimada que ha representado para las finanzas del departamento de Antioquia las aprehensiones en licores, entre julio de 2016 y agosto de 2019. Con dicha información se procedió a actualizar la base general que incluye, entre otras, las siguientes acciones:

- a** Inclusión de los nuevos datos en la matriz general.
- b** Depuración de la base de datos.
- c** Ajustes de valores en las celdas vacías, con base en información obtenida en diferentes fuentes confiables tales como: DANE, distribuidores de licores, IPC, etc.
- d** Cálculos de operaciones de acuerdo con los intereses del informe.
- e** Elaboración de nuevas tablas de resultados y gráficas.
- f** Categorización de la información relevante en ocho tipos de licores.
- g** Determinación de valores en pesos colombianos para cada una de las categorías de licores establecidas,



Los criterios empleados para determinar el precio promedio de cada uno de los ocho tipos de licores que se presentan en las diferentes tablas fueron:

- Cálculo con base en información obtenida del año 2018 para licores envasados en recipientes de 750 ml.
- Cálculo proporcional por licor, de acuerdo con la capacidad de los otros envases en los que se presentan.
- Adecuación de los precios de cada licor estimados por año, de acuerdo con el índice de precios al consumidor que se fija al final de cada año, y que se toma como base para el siguiente.

Entre las categorías establecidas hay dos que engloban distintos productos, pero que son claramente diferenciables: Otros licores, entre los que se incluyen algunas bebidas típicas de diferentes países del mundo pero, comparativamente, con baja circulación en Colombia, o mediana en el caso del vodka, como el mojito cubano, los martinis, el brandy, el cognac, y algunas cervezas; y las bebidas embriagantes, categoría que comprende una gran variedad de licores elaborados a partir de mezclas, a los que también se les conoce como hidroalcohólicas. Cabe decir que, en la categoría de aperitivos, se incluyen cocteles y champañas y en la de aguardientes, el pisco peruano, el mezcal mexicano y la cachaza brasilera.

De los valores que se consideraron en las actas de las aprehensiones, se tomaron dos, sobre los cuales se contó con mayor información en las celdas, fueron ellos: el valor del lpoconsumo y el valor comercial de los licores aprehendidos, en ambos casos se completaron las celdas vacías con estimaciones razonables a partir de otros datos consignados y de la aplicación de los criterios descritos en el numeral anterior. Los datos con los precios de licores del departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) fueron básicos para estimar los valores legales de los licores aprehendidos, especialmente cuando no se tenía información, para ello se estableció el producto entre el valor aportado por el DANE para cada tipo de licor, la cantidad del producto aprehendida, y la proporción del envase de presentación.

Tabla 2.
Precios promedios unitarios según año, tipo de licor y envase

Años	Aguardiente		Aperitivos		Bebidas embri.		Otros licores		Rones		Tequilas		Whisky		Vinos		IPC	
	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	%	%
2016	26.532	45.218	45.218	45.218	16.624	59.449	49.825	55.053	136.568	39.851	5,75 %							
2017	28.058	47.818	47.818	47.818	17.580	62.868	52.690	58.219	144.421	42.142	4,09 %							
2018	29.205	49.774	49.774	49.774	18.299	65.439	54.845	60.600	150.328	43.866	3,18 %							
2019	30.134	51.357	51.357	51.357	18.881	67.520	56.589	62.527	155.108	45.261								

Elaboración propia (2019).

Tabla 3.
*Estimación promedio del impuesto al consumo, según año, tipo de licor y tamaño del envase**

Año	Aguardiente		Aperitivo		Otros licores		Ron		Vinos	
	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.	Nal.	Ext.
2016	7.566	4.927	4.172	2.498	8.702	10.914	9.872	10.914	3.025	3.621
2017	7.964	5.186	4.392	2.629	9.160	11.489	10.392	11.489	3.184	3.812
2018	8.418	6.938	4.607	2.758	13.443	12.641	11.350	12.641	3.352	3.998
2019	8.898	9.281	4.833	2.893	19.729	13.909	12.397	13.909	3.516	4.194

* Valor en pesos colombianos
Elaboración propia (2019).

Tabla 4.*Cantidad de licor aprehendido por año y tipo*

Tipo de licor	2016	2017	2018	2019	Total 1	% x tipo
Whisky	181	449	471	237	1.338	22,1 %
Otros licores	158	409	380	183	1.130	18,6 %
Aguardientes	124	473	332	194	1.123	18,5 %
Ron	80	248	246	162	736	12,1 %
Tequila	115	257	248	106	726	12,0 %
Aperitivos	11	171	146	80	408	6,7 %
Bebidas embriagantes	4	133	115	127	379	6,3 %
Vinos	18	72	109	20	219	3,6 %
Total	691	2.212	2.047	1.109	6.059	100,0 %
Porcentaje por año	11,4 %	36,5 %	33,8 %	18,3 %	100,0 %	

Elaboración propia (2019).

Tabla 5.*Cantidad de aprehensiones por año y mes*

Meses/ Años	2016	2017	2018	2019	Total 1	% x mes
Enero		14	115	36	165	2,7 %
Febrero		104	176	19	299	4,9 %
Marzo		162	240	147	549	9,1 %
Abril		186	217	138	541	8,9 %
Mayo		204	302	148	654	10,8 %
Junio	4	205	191	142	542	8,9 %
Julio	41	391	111	255	798	13,2 %
Agosto	117	374	88	224	803	13,3 %
Septiembre	145	211	157		513	8,5 %
Octubre	37	118	144		299	4,9 %
Noviembre	162	81	130		373	6,2 %
Diciembre	185	162	176		523	8,6 %
Total	691	2212	2047	1.109	6.059	100,0 %

Elaboración propia (2019).

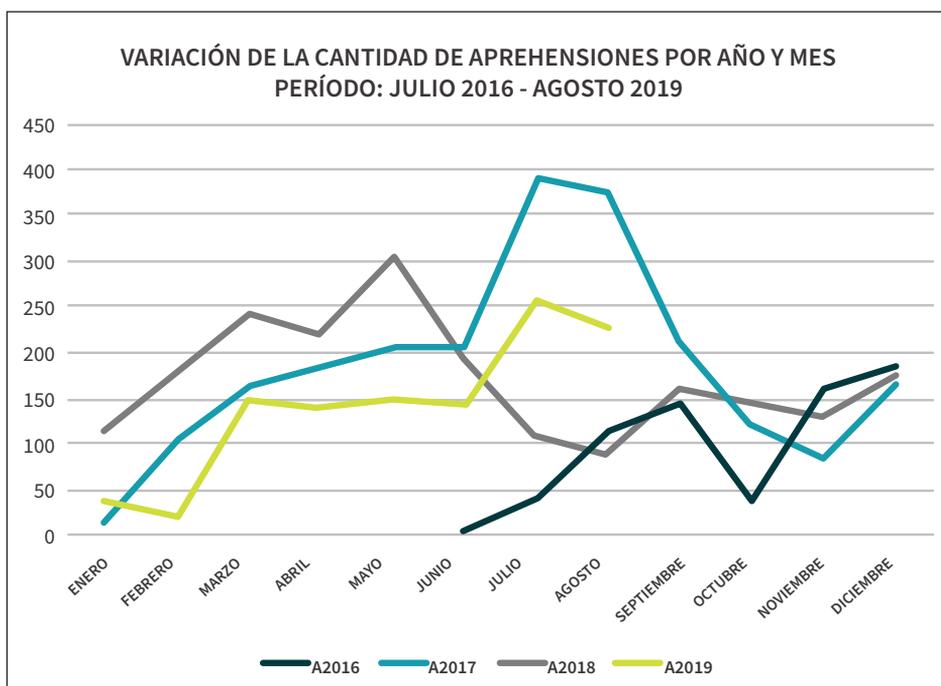


Figura 4. Variación de la cantidad de aprehensiones por año y mes
Elaboración propia (2019).

Tabla 6.
Cantidad de aprehensiones por mes y tipo de licor

Mes/tipo	Whisky	Otros lic.	Aguar.	Ron	Teq.	Aperit.	Vinos	B. Emb.	Tot/Mes	% Mes
Enero	27	15	47	22	21	25	8		165	2,7 %
Febrero	65	68	53	40	35	19	18	1	299	4,9 %
Marzo	128	121	124	69	45	32	24	6	549	9,1 %
Abril	131	105	79	54	62	64	35	11	541	8,9 %
Mayo	125	160	113	91	63	50	27	25	654	10,8 %
Junio	128	100	78	73	55	44	29	35	542	8,9 %
Julio	146	186	144	108	91	47	8	68	798	13,2 %
Agosto	153	114	182	92	85	50	14	113	803	13,3 %
Septiembre	136	86	80	43	102	17	20	29	513	8,5 %
Octubre	67	37	67	37	32	35	5	19	299	4,9 %
Noviembre	100	76	39	41	58	17	18	24	373	6,2 %
Diciembre	132	62	117	66	77	8	13	48	523	8,6 %
Tot. x tipo	1.338	1.130	1.123	736	726	408	219	379	6.059	100,0 %
% x tipo	22,1 %	18,6 %	18,5 %	12,1 %	12,0 %	6,7 %	3,6 %	6,3 %	100,0 %	

Elaboración propia (2019).

Tabla 7.
Ipoconsumo (en pesos) de las aprehensiones de licor por tipo de licor y año

Ipoconsumo Tipo de licor	Años				Total/Tipo
	2016	2017	2018	2019	
Otros licores	\$237.480.966	\$47.717.091	\$221.646.901	\$351.749.083	\$858.594.041
Whisky	\$153.120.179	\$93.665.737	\$47.396.749	\$172.223.871	\$466.406.536
Aguardientes	\$27.820.728	\$64.702.673	\$37.792.806	\$57.007.183	\$187.323.390
Ron	\$80.626.068	\$38.482.634	\$26.285.734	\$30.323.599	\$175.718.035
Aperitivos	\$301.156	\$14.292.843	\$71.026.223	\$8.152.604	\$93.772.826
Tequila	\$5.204.736	\$33.170.364	\$7.719.355	\$11.914.113	\$58.008.568
Bebidas embriagantes	\$12.490	\$1.599.616	\$11.877.290	\$21.056.047	\$34.545.443
Vinos	\$444.585	\$1.122.322	\$3.169.983	\$1.750.915	\$6.487.805
Total/Año	\$505.010.908	\$294.753.280	\$426.915.041	\$654.177.415	\$1.880.856.644

Elaboración propia (2019).

Tabla 8.

Valores comerciales estimados de las aprehensiones por tipo de licor y año

Valor comercial Tipo de licor	Años				Total/Tipo
	2016	2017	2018	2019	
Whisky	\$626.553.461	\$465.853.731	\$77.768.987	\$648.479.261	\$1.818.655.440
Aguardientes	\$76.569.969	\$282.699.243	\$60.659.395	\$99.392.409	\$519.321.016
Ron	\$163.745.304	\$105.838.780	\$22.089.836	\$51.790.350	\$343.464.270
Tequila	\$23.430.831	\$126.820.137	\$19.440.100	\$35.695.231	\$205.386.299
Aperitivos	\$895.375	\$103.147.263	\$17.157.475	\$4.282.928	\$125.483.041
Otros licores	\$35.864.197	\$37.813.857	\$24.176.197	\$13.595.215	\$111.449.466
Vinos	\$4.773.814	\$62.869.999	\$1.903.900	\$5.420.814	\$74.968.528
Bebidas embriagantes	\$125.000	\$13.637.660	\$10.580.982	\$13.595.215	\$37.938.857
Total/Año	\$931.957.952	\$1.198.680.671	\$233.776.871	\$872.251.423	\$3.236.666.917

Elaboración propia (2019).

Tabla 9.
Valores legales aproximados de las aprehensiones de licor por tipo y año*

Valor legal aprox.	2016	2017	2018	2019	Total/Tipo
Otros licores	\$1.421.818.510	\$585.433.985	\$1.125.612.188	\$1.548.037.032	\$4.680.901.715
Whisky	\$60.388.765	\$628.187.792	\$263.630.986	\$203.654.203	\$1.155.861.746
Ron	\$453.103.360	\$240.480.438	\$144.623.409	\$131.031.853	\$969.239.060
Aguardientes	\$33.061.101	\$381.492.009	\$136.847.816	\$130.126.256	\$681.527.181
Bebidas embriag.	\$35.815	\$71.053.096	\$139.458.850	\$337.814.227	\$548.361.987
Aperitivos	\$1.287.149	\$140.702.132	\$138.018.063	\$113.257.487	\$393.264.831
Tequila	\$25.298.193	\$122.855.009	\$35.523.607	\$50.860.763	\$234.537.573
Vinos	\$3.499.215	\$67.362.378	\$49.234.421	\$15.825.456	\$135.921.471
Total por año	\$1.998.492.108	\$2.237.566.839	\$2.032.949.341	\$2.530.607.276	\$8.799.615.564

* Valores en pesos colombianos
Elaboración propia (2019).

Tabla 10.
Comparación entre los valores del ipoconsumo, el valor comercial y el valor legal aproximado*

	2016	2017	2018	2019	Total/Tipo
Ipoconsumo	\$505.010.908	\$294.753.280	\$426.915.041	\$654.177.415	\$1.880.856.644
Valor comercial	\$931.957.952	\$1.198.680.671	\$233.776.871	\$872.251.423	\$3.236.666.917
Valor legal aprox.	\$1.998.492.108	\$2.237.566.839	\$2.032.949.341	\$2.530.607.276	\$8.799.615.564

* Valores en pesos colombianos
Elaboración propia (2019).

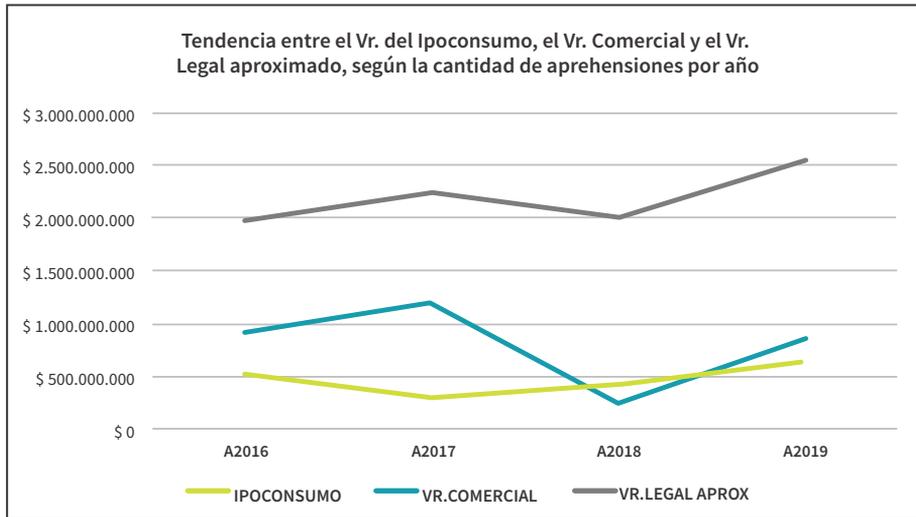


Figura 5. Tendencia entre el valor del ipoconsumo, el valor comercial y el valor legal aproximado, según la cantidad de aprehensiones por año
Elaboración propia (2019).

Tabla 11.

Comparación entre los valores según el tipo de licor y los valores del ipoconsumo, comercial y legal aproximado

Tipo de licor	Valor comercial	Ipoconsumo	Valor legal aprox.	Promedio
Otros licores	\$111.449.466	\$858.594.041	\$4.680.901.715	\$1.883.648.407
Whisky	\$1.818.655.440	\$466.406.536	\$1.155.861.746	\$1.146.974.574
Ron	\$343.464.270	\$175.718.035	\$969.239.060	\$496.140.455
Aguardientes	\$519.321.016	\$187.323.390	\$681.527.181	\$462.723.863
Bebidas embriagantes	\$37.938.857	\$34.545.443	\$548.361.987	\$206.948.762
Aperitivos	\$125.483.041	\$93.772.826	\$393.264.831	\$204.173.566
Tequila	\$205.386.299	\$58.008.568	\$234.537.573	\$165.977.480
Vinos	\$74.968.528	\$6.487.805	\$135.921.471	\$72.459.268
Totales	\$3.236.666.917	\$1.880.856.644	\$8.799.615.564	\$4.639.046.375

Elaboración propia (2019).

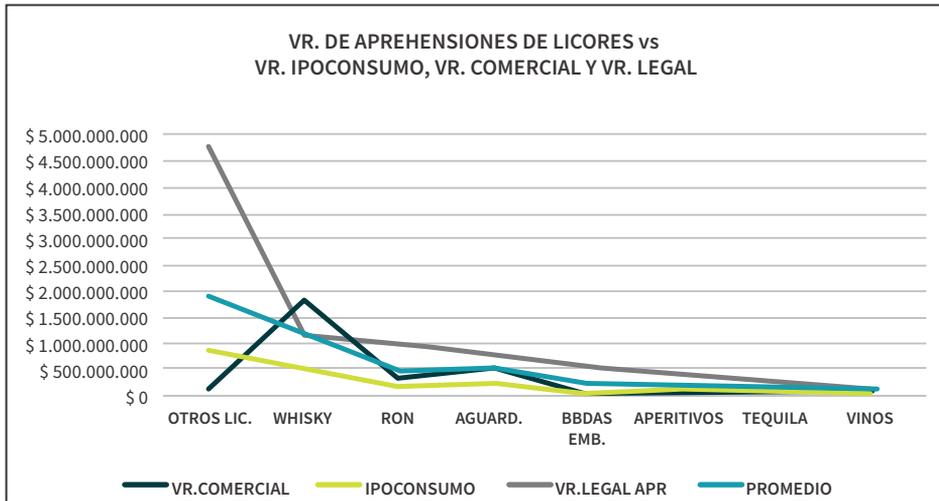


Figura 6. Valor de aprehensiones de licores vs. Valor de Ipoconsumo, valor comercial y valor legal aproximado
Elaboración propia (2019).

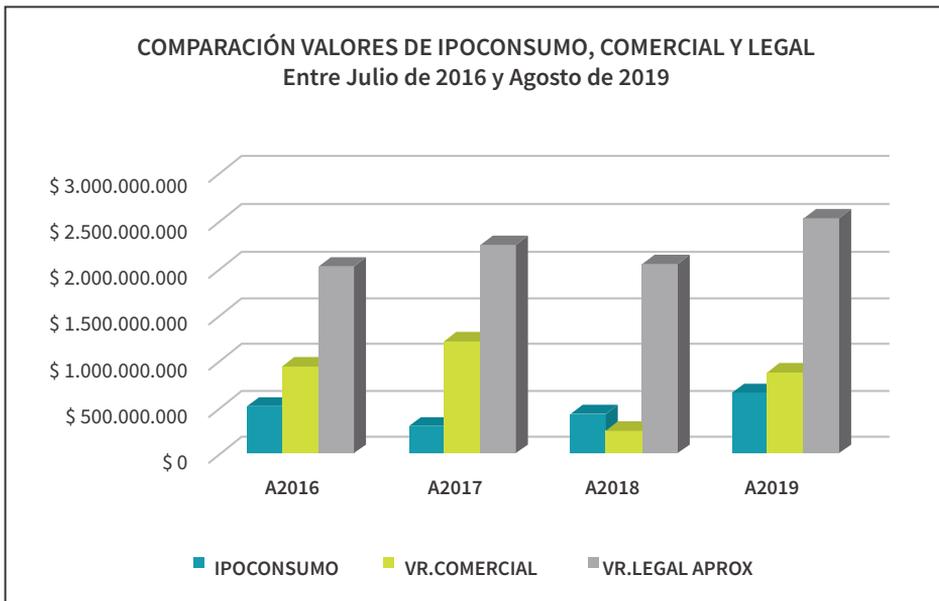


Figura 7. Comparación de los valores de ipoconsumo, comercial y legal
Elaboración propia (2019).

Como se explicó anteriormente, los valores considerados en estas tablas corresponden, en su mayoría, a promedios estimados por producto y origen, obtenidos con base en información alterna, debido a que en la mayoría de los casos (celdas vacías) no se contó con la información de la fuente.

El whisky se presenta en todos los años como el producto con valor promedio estimado más alto, en tanto que las bebidas embriagantes son las de más bajo costo en cada uno de los años considerados.

La categoría “Whisky”, que incluye las cremas de whisky, constituye la mayor de las aprehensiones entre los licores, seguida por el conjunto de los otros licores, y en tercer lugar por los “Aguardientes” sin diferenciar si éstos son nacionales o extranjeros.

El año 2017 presenta la mayor cantidad de aprehensiones, con el 36,5 %, seguido del 2018 con el 33,8%, se puede inferir de estos datos que entre 2017 y 2018 se cuenta con un poco más del 70 % de las aprehensiones de los licores en estudio. Según los valores de la Tabla 5, en orden descendente, en los meses de julio, mayo y agosto se presenta la mayor cantidad de aprehensiones. En la Figura 4 se puede constatar la tendencia en la variación de las aprehensiones por año y durante cada mes.

Los valores de la Tabla 6 no solo convalidan los presentados en la Tabla 4, sino que los complementan, al presentar la cantidad de aprehensiones por tipo de licor durante cada uno de los meses del año.

En orden descendente los licores con mayor impuesto al consumo son: tequila, whisky y algunos tipos de licores extranjeros. El precio del ipoconsumo para “Otros licores” duplica al del “Whisky”, y supera significativamente al de los otros tipos de licores. La explicación de estas diferencias solo la pueden dar quienes establecen o conocen los criterios para su aplicación a cada uno de los diferentes tipos de licores.

Entre los años considerados, los de mayor acumulación por ipoconsumo son el 2019 (en el que habían corrido 8 de los 12 meses del año, cuando se hizo la indagación) y el 2016, en el que se contabilizaron solo 7 meses.

La información del año 2017 resulta significativamente baja para la estimación del ipoconsumo, en comparación con la de los otros tres años estudiados. Considerando que justamente en este año 2017 se presenta la mayor cantidad de aprehensiones, como se anotó en las observaciones de la Tabla 4, sería de esperarse que el valor por ipoconsumo fuera el mayor entre los 4 años en estudio, al contrario de lo que se observa. Nuevamente queda en poder de quienes establecen los criterios para la aplicación del ipoconsumo, la explicación de la aparente contradicción.

En coherencia con los resultados de las tablas 1 y 3, los valores de la Tabla 8 muestran que el valor comercial de las aprehensiones correspondientes a la categoría whisky es el más alto, así como en el año 2017 se presenta el valor más alto por aprehensiones.

Los resultados de los valores legales aproximados de la Tabla 9, al igual que los hallados en la Tabla 8, muestran coherencia en relación con el aumento que anualmente debe esperarse entre años consecutivos; no obstante, dicho aumento no se evidencia para el 2018, lo que resulta explicable si se tiene en cuenta que entre 2017 y 2018 se presenta una disminución en la cantidad de aprehensiones, (Tablas 4 o 5: 2.212 a 2.047: 92,5%) que proporcionalmente resulta equivalente a la disminución en el costo de estas (\$2.032.949.341/\$2.237.566.839: 90,4%).

En la Tabla 10 se observa que el valor legal aproximado de las aprehensiones de licor es significativamente superior a su valor comercial. También, que el valor total del ipoconsumo durante los años en estudio es altamente significativo, al compararse tanto con el total del valor comercial (58,1%), como con el total del valor legal (21,4%) de las aprehensiones. En la Figura 5 se evidencian estas apreciaciones.

Observando la columna promedio de la Tabla 11, se deduce que tanto las aprehensiones de “otros licores”, como las de “whisky”, representan, en dinero, cerca del 65 % del total de aprehensiones sobre las otras categorías de licores. Sin embargo, esta tendencia, tomada al promediar los valores de los tres conceptos, no se evidencia al observar, por separado, el *Valor comercial* de “otros licores”, el cual resulta estar entre los más bajos en comparación con las otras categorías, pero, a la vez, resulta significativamente elevado cuando se observan tanto su *ipoconsumo*, como su *valor legal*. En la Figura 6 se pueden constatar, parcialmente, estas apreciaciones. También se puede ver en la Figura 6 que durante los años del estudio el Valor Legal siempre supera significativamente al Valor Comercial, especialmente durante el año 2018.

Conclusiones

Dadas la variedad y cantidad de licores que circulan en el mercado, se hace necesario tanto agrupar como categorizar los distintos tipos de licores, especialmente cuando se trata de realizar estudios sobre éstos.

Entre los diferentes licores categorizados, el whisky es el producto que no solo presenta el precio promedio estimado más alto, sino que además es del que más se realizan aprehensiones. Dicho de otra forma, el whisky, incluyendo las cremas que se derivan de él, es el licor con mayor impacto sobre la evasión para las finanzas del departamento de Antioquia.



Después del Whisky, las categorías “Otros licores” y “Aguardientes”, siguen en el orden descendente de las aprehensiones que tienen más impacto sobre las finanzas del departamento de Antioquia.

La tendencia del aumento de las aprehensiones hacia los meses de mitad de año resulta contraria al imaginario del ciudadano corriente, en el que se espera que dicho aumento se presente durante la época de las fiestas navideñas.

Entre los años en estudio, en el 2017 se presenta no sólo la mayor cantidad de aprehensiones, sino además el Valor Comercial más alto de los productos aprehendidos. Entre los Valores Legales de aprehensión, el mayor se presenta durante los ocho meses de estudio del 2019.

El Valor Legal aproximado de las aprehensiones de licor es significativamente superior a su Valor Comercial, la diferencia entre los dos, como se aprecia en la Figura 8, se aproxima al 40%.

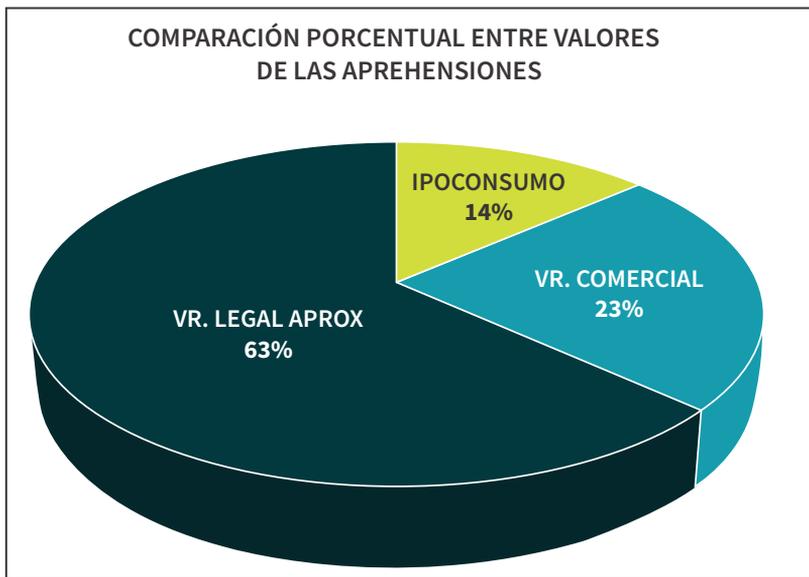


Figura 8. Comparación porcentual entre valores de las aprehensiones
Elaboración propia (2019).

El total del valor legal de las aprehensiones entre julio de 2016 y agosto de 2019 se sitúa alrededor de 8.800 millones de pesos, lo que corresponde a un promedio anual para los años en estudio cercano a los 2.200 millones, cantidad que impacta significativamente las finanzas de cualquier entidad pública, y que proporcionalmente se distribuye como se aprecia en la Figura 9 (valores por año obtenidos de la Tabla 11).

Valor legal aprox.

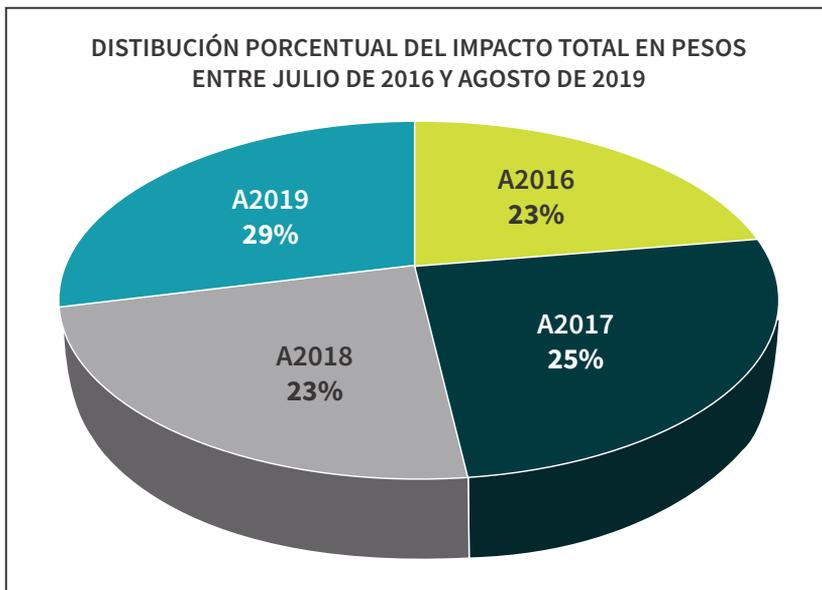
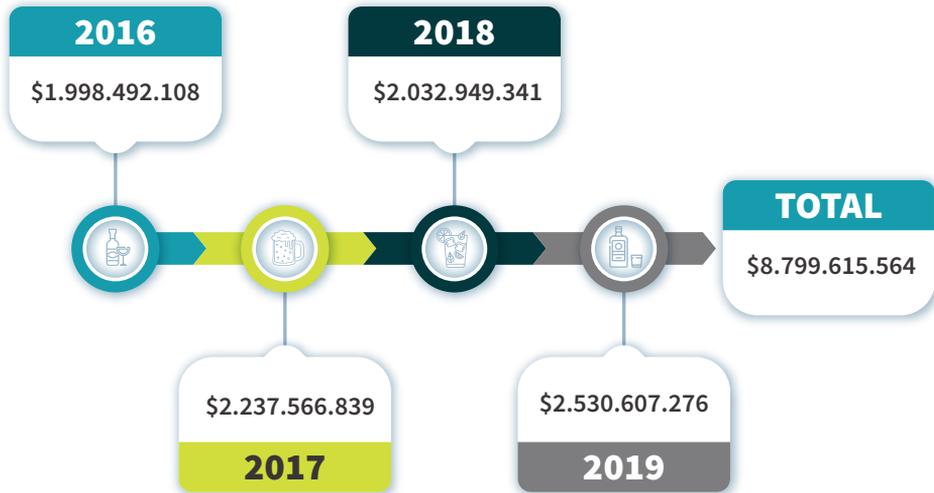


Figura 9. Distribución porcentual del impacto total en pesos
Elaboración propia (2019).

Capítulo 6



Propuesta de un Sistema Integral para el Fortalecimiento de las Rentas Departamentales

En este capítulo, se presenta una propuesta para el abordaje de un *sistema integral para el fortalecimiento de las rentas departamentales*, con cuya ejecución se pretende impactar la realidad del departamento de Antioquia en materia de rentas. La propuesta, a su vez, tiene relación con los elementos presentados en el círculo de la ilegalidad, lo cual adquiere sentido en la medida en que se piensa una estrategia con un enfoque integral que pueda aportar no solo al recaudo, sino a construir una cultura de la legalidad desde un enfoque de prevención y participación territorial y diferencial. Esta propuesta recoge las recomendaciones que se integran desde la experiencia del ejercicio de la Estrategia Integral entre el 2016-2019, al tiempo que reconoce sus aspectos positivos. En esta medida, se busca proponer un eje transversal a toda la Estrategia y tres fases que tendrán lugar en las dimensiones social, económica y legal que se plantearon en un capítulo anterior, y adicionalmente a una última dimensión relacionada con la propia institución y los elementos técnicos y tecnológicos que hay en ella. El resultado final que se propone es un modelo para la ejecución de un *sistema integral para el fortalecimiento de las rentas departamentales*.

Objetivos del sistema

Objetivo general.

Posibilitar el fortalecimiento de las rentas del departamento de Antioquia a través de acciones tendientes a la construcción de una cultura de la legalidad desde un enfoque participativo, de prevención, territorial y diferencial que aporte a la inversión social.

Objetivos específicos.

- ✓ Caracterizar las rentas del departamento de acuerdo con las particularidades de los municipios y las diferencias que tiene cada una de las rentas en el mismo.
- ✓ Priorizar las rentas del departamento de Antioquia que requieran una intervención especial por su magnitud en términos de impacto económico, recaudo y acciones de ilegalidad.
- ✓ Diseñar e implementar un plan operativo que corresponda a las necesidades y fenómenos identificados en el proceso de caracterización.
- ✓ Evaluar de manera transversal y longitudinal el proceso integral para el fortalecimiento de las rentas.

Para el desarrollo de este sistema se busca integrar cuatro elementos que puedan aportar a la construcción de la cultura de la legalidad (ver Figura 10).

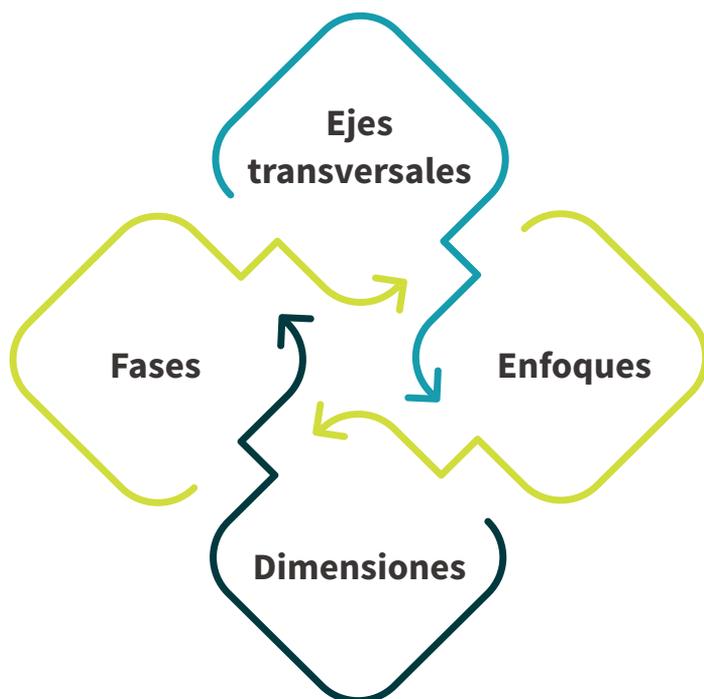


Figura 10. Elementos para la construcción de la cultura de la legalidad
Elaboración propia (2019).

Enfoques del sistema

Los enfoques hacen referencia a los elementos constitutivos del sistema que permiten que las prácticas tengan unas condiciones estructurales que puedan construir acciones tendientes a la cultura de la legalidad. La importancia de estos enfoques reside en que si se abordan desde aspectos sociales, culturales y de conocimiento tributario, y se sensibiliza a la población, esto posibilita prácticas que perduren en el tiempo y que sean replicables tanto por las personas como por otros territorios.

Prevención y participación

Este enfoque se refiere a la importancia que desde el sistema integral se les dará a los actores comunitarios e institucionales, reconociendo en ellos su conocimiento sobre las rentas y poniéndolos como un eje central para procesos de formación, capacitación y sensibilización. La prevención tendrá sentido en la medida en que los distintos actores reconozcan las consecuencias de la ilegalidad en materia de rentas departamentales, y desde allí comprender su corresponsabilidad como ciudadanos. La participación aportará en el objetivo de la construcción de una cultura de la legalidad, entendiendo que desde este escenario, desde la base, se podrán implementar acciones y prácticas que puedan fortalecer la legalidad.

Territorial

Este enfoque permite la construcción de procesos y acciones que se sitúan de acuerdo con las necesidades particulares del territorio, y se articulan desde acciones por subregiones y departamentales, pero considerando los distintos contextos de cada escenario territorial. Este enfoque reconoce la prevención y la participación como acciones necesarias para reconocer las particularidades del territorio.

Diferencial

El enfoque diferencial se vincula directamente con el territorial, en la medida en que actúa desde el reconocimiento de las diferencias y particularidades durante el proceso, para las acciones que se plantean desde este sistema, se busca reconocer y comprender la dinámica de cada una de las rentas desde lo social, económico, institucional y tecnológico, legal y normativo en cada uno de los municipios, reconociendo que si bien pueden tener aspectos que se compartan o que se presentan de manera general, el comportamiento de cada renta puede ser diferencial de acuerdo a las particularidades de cada escenario territorial.

Dimensiones del sistema integral para el fortalecimiento de las rentas departamentales

Como se desarrolló en capítulos anteriores del presente texto, las dimensiones social, legal y normativa y económica, emergieron de la propia experiencia institucional en clave de las acciones de impacto que tuvo la Estrategia, en este sentido, se busca considerar estas dimensiones, más la dimensión institucional y la tecnológica, como aspectos macro del sistema en el que no solamente subyacen y residen las necesidades y problemáticas en materia de rentas departamentales, sino también los recursos que existen para contrarrestar la ilegalidad y el impacto que pueda tener el sistema en las mismas.

Dimensión social

Esta dimensión hace referencia al espacio, el contexto y las prácticas particulares en cada uno de los escenarios en los que se desarrollan las comunidades, abarca elementos que generan construcciones individuales, colectivas y vecinales de índole cultural y de bienestar humano. Además, posee aspectos de mayor incidencia por contener experiencias de expresión territorial, de relacionamiento, de comunicación y de reconocimiento social. Es un aspecto macro del sistema en el cual residen las prácticas sociales específicas de cada una de las comunidades y que permite caracterizar la calidad de vida de la población.

Por lo tanto, para la experiencia institucional en clave de las rentas departamentales se ponen en evidencia recomendaciones en dinámicas de comunicación, formación, participación e investigación. La comunicación considerada como apoyo en las dinámicas sociales en la convivencia y el diálogo de saberes y sentires. La formación a la ciudadanía para derribar barreras en el desconocimiento de la normatividad, de los planes y proyectos institucionales y sobre cultura de legalidad. La participación ciudadana relacionada con la comunicación y la formación para afianzar la relación que existe entre la población y la institución pública, y así construir hábitos tributarios, buenas prácticas de legalidad, confianza institucional y responsabilidad social. Por último, las recomendaciones en investigación que hacen énfasis en generar procesos de reconocimiento y caracterización contextual de las poblaciones para visibilizar y sistematizar el desarrollo y el impacto de proyectos actuales en pro de planteamientos futuros.

Dimensión económica

Esta abarca la información, el desarrollo y las afectaciones monetarias de un territorio a través de las actividades y dinámicas económicas en los ámbitos rural, urbano e institucional. Cada uno de los sectores productores trae consigo especificaciones que involucran aspectos sociales y culturales que se evidencian mediante la afectación en los ingresos a nivel familiar y regional. Tener en cuenta



el desarrollo de esta dimensión en la propuesta para el fortalecimiento de las rentas departamentales significa identificar la afectación de elementos como el recaudo y la destinación, pero más allá de ese propósito, la correlación con las otras dimensiones que involucran asuntos de bienestar social que se relacionan con combatir la ilegalidad.

Es así como desde la experiencia de la Estrategia Integral se proponen recomendaciones en elementos teóricos, rutas y articulaciones. En cuanto a los elementos teóricos, se considera de gran importancia la formación en los procedimientos tributarios a los funcionarios públicos, ya que desarrollan actividades involucradas con los procesos operativos y mediante estas acciones se logra consolidar conocimientos direccionados en la adecuada ejecución de los componentes de la propuesta. De otra parte, es necesario establecer rutas específicas por renta debido a la particularidad en el procedimiento tributario. Del mismo modo, se recomienda generar enlaces entre territorio, grupo operativo e instituciones aliadas.

Dimensión legal y normativa

Hacer énfasis en lo legal y normativo involucra contemplar normas y obligaciones jurídicas que los individuos deben asumir frente a sus conductas sociales dentro de la vida en comunidad. Además, involucra exigencias del derecho que permiten dar validez, control y eficacia a procesos institucionales y buenas prácticas de legalidad. Esta dimensión se relaciona con lo económico y lo social desde las realidades contextuales de los territorios, en las cuales el incumplimiento de la ley ha trasgredido la inversión social y la ejecución de proyectos de interés social.

Para la propuesta de fortalecimiento de las rentas departamentales surgen algunas recomendaciones de orden teórico, como fortalecer el conocimiento con respecto a la Ordenanza 29 del 2017 y las leyes que involucren cada una de las rentas asociadas. En el orden normativo se sugiere tener en cuenta las siguientes:

- Ley 1816 del 2016, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1437 del 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Decreto 2575 del 2008, Estructura orgánica de la administración departamental del orden central y se define las dependencias que conforman los organismos y se señalan sus funciones.
- Ley 1762 de 2015, Ley anticontrabando.

Dimensión institucional y tecnológica

Esta dimensión abarca el contexto, las relaciones y las prácticas de las instituciones desde el personal administrativo, las autoridades civiles, el personal de apoyo y el personal externo. Comprende el conocimiento sobre el uso de las herramientas tecnológicas y la implementación de servicios de software que faciliten el uso de los recursos en las instituciones. Los avances especializados son frecuentes y el intercambio de comunicación entre los territorios es situación importante para desarrollar proyectos y estrategias dentro de las instituciones públicas.

Desde la experiencia de la Estrategia Integral se pudo evidenciar que para fortalecer y desarrollar una propuesta como esta se deben considerar los siguientes aspectos: inversión departamental en talento humano y recursos técnicos y tecnológicos para apoyar las actividades operativas que se adelantan contra las prácticas de ilegalidad; aumento de las visitas de control, vigilancia e inspección en todo el departamento de manera permanente, e implementación de software, diseños y construcción de bases de datos que apoyen los procesos de caracterización e investigación para debilitar las barreras en información, personal, seguridad y protección.

Ejes transversales del sistema integral para el fortalecimiento de las rentas departamentales

Los ejes transversales son las acciones que se deben realizar de manera transversal al sistema y que en conjunto con los enfoques van a permitir consolidar la cultura de la legalidad, en articulación con distintos actores y teniendo en cuenta distintos puntos de referencia de abordaje de este sistema. Cada uno de estos elementos debe tener en cuenta los enfoques que se desarrollaron anteriormente y considerar las dimensiones social, económica, legal y normativa e institucional, aristas claves en los procesos que se van a desarrollar.





Figura 11. Ejes transversales
Elaboración propia (2019).

Investigación

La investigación académica como forma de expresión y vinculación a las realidades locales y contextuales está enmarcada como eje transversal a la propuesta, porque contribuirá a la organización, consolidación y análisis de elementos significativos sobre las rentas departamentales como forma de comunicación (memoria escrita de este tipo de procesos que se replican en otras poblaciones) y resolución de problemáticas. Este eje tiene como objetivo consolidar información que permita durante y después del proyecto entender, verificar, corregir y/o aplicar conocimiento construido durante el desarrollo de la propuesta, a partir del cual comprender las realidades de los territorios de la población antioqueña.

Comunicación

La comunicación debe ser transversal en clave de las fases y las dimensiones para garantizar el permanente intercambio de información entre los grupos de trabajo de la propuesta, y poder transmitir información a la población en general. Dentro de la propuesta existe una orientación fundamental hacia la sensibilización pública en temas como la cultura de la legalidad y las buenas prácticas ciudadanas. Desde la institucionalidad es fundamental lograr cohesión en los procesos, información

y rutas, y para ello la comunicación debe estar direccionada específicamente hacia los grupos operativos y las comunidades en general, porque permite orientar ejercicios de confianza, transparencia de la información, participación y fortalecimiento comunitario.

Registro y sistematización

El registro de la información es un elemento crucial para los procesos de investigación y para los procesos de recolección de información, en estudios de impacto y de sistematización de experiencias facilita el análisis de los resultados, por lo tanto, para su desarrollo es importante generar datos homogéneos y veraces de los procesos que realicen los grupos operativos. Por otro lado, la sistematización, como proceso de interpretación de las experiencias desarrolladas en la propuesta, permite reconocer y reconstruir prácticas estratégicas en cada una de las rentas. Así, se podrán realizar estudios y seguimientos a cada una de las rentas con respecto a los históricos consignados a partir de este eje, y es de carácter transversal porque es una tarea continua a lo largo del tiempo.

Supervisión

La supervisión es un elemento transversal a la propuesta para el fortalecimiento de las rentas porque se debe contar con asesoramiento y apoyo permanente en cada una de las actividades que se realicen en el desarrollo de los operativos, además, es importante que la observación regular sea una actividad constante para que el componente de supervisión logre dirigir y controlar la propuesta de una manera que se adecúe a las necesidades y a los hechos que se presenten. La supervisión se lleva a cabo sobre la ejecución de los contratos y demás elementos constitutivos de inspección; el fin de este eje es facilitar la realización de los procesos de trabajo.

Evaluación

Este eje transversal permite determinar en qué medida se han desarrollado los objetivos de la propuesta a partir del seguimiento a las actividades que se realizan en las rutas de los procesos operativos, para luego establecer los cambios generados por el proyecto. Al igual que los otros ejes, este proceso es independiente a las características y ayuda a comparar los beneficios en el tiempo y a determinar el estado actual de un periodo con respecto al anterior.



Fases del sistema

Se proponen tres fases que permiten operativizar el sistema integral y llevarlo a los territorios.

Fase de caracterización y montaje del sistema

El objetivo de esta fase es identificar las necesidades particulares y generales del sistema para la construcción del plan de acción, busca concretar los enfoques del sistema en sus dimensiones con apoyo de los ejes transversales. La caracterización pretende, fundamentalmente, que la operativización del sistema sea eficiente y eficaz para el recaudo del dinero y que efectivamente fortalezca la construcción de una cultura de la legalidad que impacte las rentas departamentales. En este caso, la fase de caracterización y montaje del sistema tiene cuatro componentes que se explicarán a continuación.

Grupo base de sistema

Es el grupo que se encargará de hacer la caracterización inicial, la definición de criterios y el diseño y estructuración del plan de trabajo.

Diseño de plan de diagnóstico y construcción de criterios para la identificación de problemáticas y recursos territoriales

A partir de los enfoques territorial, participativo y diferencial, se construirán los criterios para identificar las problemáticas en materia de rentas en los distintos municipios del departamento de Antioquia, de tal manera que se pueda elaborar un plan de diagnóstico y caracterización en concordancia con las necesidades territoriales y considerando las diferencias que tiene las rentas en cada municipio de la región. Es así como en este componente es necesario fundamentarse en todo el aparato normativo municipal, regional y nacional para la construcción de criterios y la identificación de los recursos institucionales, técnicos y tecnológicos para operativizar no solo el diagnóstico, sino también el sistema.

Diagnóstico del estado de las rentas por dimensión

El plan diagnóstico debe apuntar a reconocer las problemáticas y necesidades que se tienen en cada municipio teniendo en cuenta las cuatro dimensiones: social, económica, legal y normativa, e institucional y tecnológica. Esto permitirá hacer un análisis global de la problemática para construir estrategias operativas adecuadas a las realidades territoriales y que puedan apuntar a la construcción de una cultura de la legalidad. El enfoque participativo toma relevancia al contar con la participación de distintos sectores para que el diagnóstico pueda tener un reconocimiento amplio y multidimensional de la realidad. Todo el diagnóstico debe estar atravesado por la dimensión legal y normativa y contar con las

disposiciones institucionales y tecnológicas que lo requieran. Igualmente, debe comprender un análisis de los procesos previos que se han desarrollado tanto a nivel municipal como departamental, a fin de reconocer las instituciones que intervienen y han intervenido en materia de rentas en cada municipio y dar cuenta de actores claves y prácticas socioculturales y territoriales. Como herramienta se sugiere una cartografía social que permita reconocer las dinámicas estructurales, así como coyunturales de los territorios en materia de rentas, y mapear los asuntos problemáticos, las necesidades, los recursos y los actores que directa o indirectamente se articulan a la Estrategia, y la relación que se da entre ellos.

Construcción del plan de trabajo

La construcción del plan de trabajo debe tener tres elementos: el establecimiento de un marco de referencia, el establecimiento de metas, indicadores, productos y verificables y la operativización del sistema.

Marco de referencia

Articulación del apartado normativo y una dimensión teórica y conceptual que fundamente las acciones de trabajo, teniendo en cuenta los enfoques y las dimensiones para conceptualizar cada una de las acciones que se van a tener en torno a las rentas. Este marco permitirá hablar un lenguaje compartido entre todas las personas que se vinculen al sistema.

Establecimiento de metas, indicadores, productos y verificables

Este elemento es fundamental para que el eje transversal del sistema *registro y sistematización* pueda realizar procesos claros y confiables no solamente para guardar los datos recogidos, sino para hacer mediciones o evaluaciones de gestión e impacto, para tener claridad sobre cuáles son los objetivos y metas, de qué manera se les va a hacer seguimiento y cómo se va a verificar la ejecución. Este aspecto posibilitará hacer devolución a la comunidad, e implicará material para ello y tener estrategias para investigación y comunicación.

Operativización del sistema

Son las acciones concretas que se van a desarrollar que apunten a la intervención de las dimensiones y se articulen con el eje transversal. Es necesario tener en cuenta las disposiciones económicas, logísticas, normativas y sociales para hacer operativo todo el sistema, en este escenario se deben tener en cuenta los recursos humanos, técnicos y tecnológicos que se deben disponer para operativizar el sistema. En este caso, es necesario elaborar perfiles de acuerdo con las necesidades identificadas en el diagnóstico. De este componente debe emerger el grupo operativo interdisciplinar.



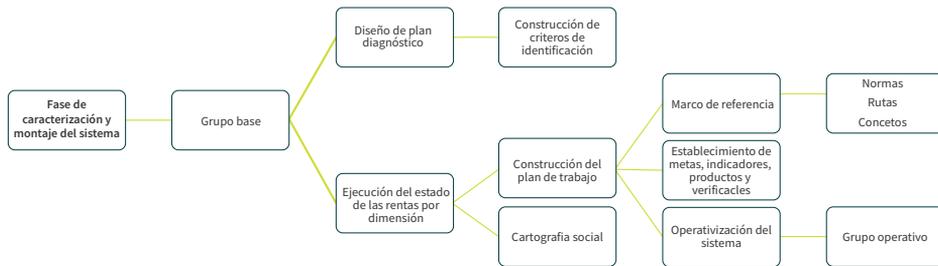


Figura 12. Fases de caracterización y montaje del sistema
Elaboración propia (2019)..

Fase de articulación e interlocución territorial e institucional

La fase de articulación e interlocución se puede ir implementando simultáneamente con el diagnóstico. Se busca desde aquí tener en cuenta las entidades públicas, privadas y comunitarias que intervengan en los procesos de las rentas en el departamento. Esta fase posibilita que el grupo base y el grupo operativo se sitúen en el territorio.

Relación con instituciones municipales

Este componente de la fase hace referencia a la necesidad de articular el sistema, más allá de lo informativo, con las alcaldías municipales y las secretarías de hacienda, de esta manera se podrán generar acciones situadas desde la realidad, reconociendo los tres enfoques del sistema. Para ello, se requiere contar con un *enlace territorial* que haga las veces de interlocutor entre los grupos operativos, la institucionalidad, las entidades territoriales y la comunidad. Este enlace, que podrá ser una persona o un equipo de personas, tendrá la responsabilidad de desarrollar acciones territoriales en relación con el sistema.

Articulación interinstitucional

La articulación interinstitucional busca tener aliados en otras instituciones que puedan fortalecer el proceso de recaudo y de construcción de una cultura de la legalidad; particularmente, esto es lo que posibilita la integralidad en el sistema. De esta manera, el proceso que se lleve a cabo para intervenir las problemáticas asociadas a las rentas se podrá ver desde distintos aspectos y con ello atacar las diferentes dificultades. Algunas instituciones que se considera son necesarias para desarrollar este proceso son: Secretarías de seguridad y de convivencia, secretarías de salud, secretarías de educación, Ecopetrol, cámaras de comercio,

DIAN, notarías y Registro Departamental, Superintendencia de Notariado, Contraloría, Procuraduría, Fiscalía, CTI, empresas privadas importadoras, Federación Nacional de Departamentos, Federación de Ganaderos, entre otras.

Articulación comunitaria y territorial

La articulación comunitaria y territorial tiene que ver con la manera como el sistema integral se permite llegar a comunidades y grupos de base que permitan adecuar territorialmente las acciones, prácticas y discursos encaminados a la construcción de una cultura de la legalidad, se tienen en cuenta las juntas de acción comunal, consejos comunitarios, grupos y organizaciones comunitarias, instituciones educativas, secretarías de salud, organizaciones de comerciantes, entre otros grupos específicos. Esta articulación se deberá desarrollar a partir de los enfoques.

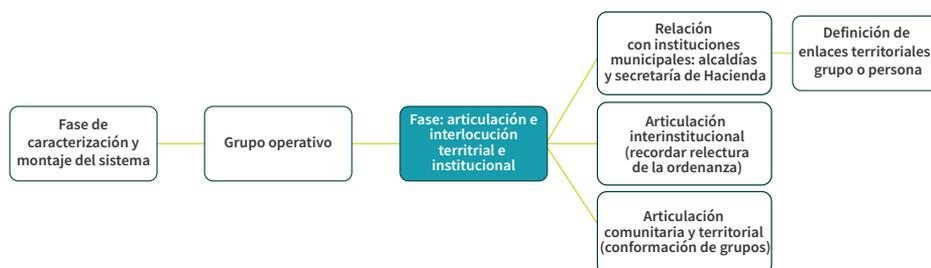


Figura 13. Fases de caracterización y montaje del sistema
Elaboración propia (2019).

Fase operativa

En esta fase se materializa el plan de trabajo ejecutado en la fase 1, se tienen en cuenta los ejes transversales, los enfoques y las dimensiones para implementar el sistema. La fase operativa debe tener claridad sobre los objetivos del proceso, las acciones que se van a implementar, los recursos económicos, humanos, físicos y tecnológicos y la articulación interinstitucional y territorial. Cabe mencionar que las acciones aquí propuestas se recogen de las experiencias positivas y las recomendaciones que se han sistematizado durante todo el proceso de la Estrategia Integral, sin embargo, teniendo en cuenta la propuesta del sistema, es importante contar con los elementos del diagnóstico para fortalecer esta fase. Por tanto, entre las acciones para resaltar están: capacitación, participación ciudadana, procesos de sustanciación y fiscalización y acciones de control, vigilancia e inspección. Es importante mencionar la necesidad que se ha resaltado de trabajar en escenarios de judicialización en articulación con la fiscalía y la policía judicial.

Capacitación a los grupos operativos y enlaces territoriales

Este componente está orientado a fortalecer los enlaces territoriales y el grupo operativo en relación con las rentas que se abordan, en términos de normatividad y conceptualización, en los enfoques, rutas y fundamentos conceptuales en los que se trabaja y en las particularidades que implica cada territorio o región.

Visitas de control, vigilancia e inspección

Se considera este componente como una acción directa en contra de la ilegalidad, en la que se pueden tener procesos de inspección y vigilancia a las entidades relacionadas directamente con las rentas y ejercicios de control que permitan contrarrestar las acciones ilegales.

Sensibilización ciudadana

En este componente se reconoce la importancia de la población en general para la construcción de una cultura de la legalidad; permite la articulación con entidades que están cerca a grupos específicos y la adecuación de los fundamentos normativos a las comunidades que habitan los territorios.

Procesos administrativos

Son todos aquellos procesos que posibilitan la operativización del sistema, deben tener unos protocolos y rutas claras en el marco de la norma y los elementos tecnológicos que se requieran para su ejecución.



Figura 14. Grupo operativo
Elaboración propia (2019).

Referencias bibliográficas

- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2 de mayo de 2014). ¿Qué es la Medición de Impacto? [Video en internet]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?time_continue=10&v=wDDUKp0o6Ms&feature=emb_logo
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (22 de febrero de 2017). Cinco razones para realizar una evaluación de impacto. *Caf.com Noticias*. Recuperado de <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2017/02/servidor-publico-5-razones-para-realizar-una-evaluacion-de-impacto/?parent=14258>
- Bauman, Z. (2005). *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Berroeta, H. y Rodríguez, M. (2010). Una experiencia de participación comunitaria de regeneración del espacio público. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 8(22), 1-26.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 29 de 31 de agosto de 2017, “Por medio de la cual se establece el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia”. Medellín, Colombia.
- Flax, J. y Mill, J. (2006). Construcción institucional de confianza. *Cuadernos de Ética*, 21(34), 39-59.
- Galeano, E. (2013). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- García, M. y Espinosa, J. (2012). *La debilidad institucional de los municipios de Colombia*. Bogotá: Fescol. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_303.pdf
- Gobernación de Antioquia (2018). *Informe de gestión Estrategia Integral por el control de las rentas ilícitas*. Presentado en el cierre del año periodo 2018 en la Secretaría de Hacienda.
- Gómez, Y., Usma, L., Zapata, L. Echavarría, R., y Giraldo, L. (2017). *El control integral a las rentas ilícitas. Una experiencia de buenas prácticas en el departamento de Antioquia*. Medellín: Tecnológico de Antioquia y Gobernación de Antioquia.



- González, S. (2008). *Pasado y presente del contrabando en La Guajira aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gumucio, A. (2004). El cuarto mosquetero: La comunicación para el cambio social. *Investigación y Desarrollo*, 12(1), 02-23.
- Incorporación, inclusión e integración. (07 de abril de 2009). *Dinámica social y comunitaria*. [Artículo en un blog]. Recuperado de <http://incorporacionintegracioneinclusion.blogspot.com/2009/04/posturas-teoricas-sobre-dinamica-social.html>
- Jara, O. (2011). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. Recuperado de http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0788/6_JAR_ORI.pdf
- Libera, B. E. (2007). Impacto, impacto social y evaluación del impacto. *Acimed*, 15(3). Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352007000300008
- Márquez, S. (2017). *Ganancias ocasionales para personas naturales y jurídicas*. (Tesis de maestría). Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga.
- Martínez, R., Palma, A., Flores, L. y Paz, M. (2013). *El impacto económico de las políticas sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Montero, M. (2007). *Introducción a la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Nagy, J. (2017). *Estrategias para el cambio y mejora comunitaria: Una visión general*. [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://ctb.ku.edu/es/tabla-de-contenidos/valoracion/promocion-estrategias/vision-general/principal>
- OCDE. (2009). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Ottawa: Banco Mundial.
- Pastor, L. (2015). Metodología de la sociología fiscal: Enfoque internacional en la investigación de la sociología. En E. González, A. García Muñiz, J. García Sansano, y L. Iglesias (Coords.), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas* (pp.312-319). Toledo: ACMS.
- Piedra, J. (2017). Aproximación a la mediación comunitaria. Retos y desafíos. *Revista de Mediación*, 10(1), 1-7.
- Polaski, S. (2003). Empleo, salarios e ingreso del grupo familiar. En J. Audley (Ed.), *La promesa y la realidad del TLCAN*. (pp.11-40). México: Carnegie Endowment.

- Revista Semana (5 de agosto de 2000). Trabajo, crecimiento y desarrollo económico. *Semana.com*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/trabajo-crecimiento-desarrollo-economico/41919-3>
- Rioja, L., Artacho, J. y Mañas, B. (2015). *Evolución de la cultura tributaria, coyuntura económica y expectativas vitales en estudio longitudinal*. Madrid, España: Centro de investigaciones sociológicas.
- Ruedas, M., Ríos, M. y Nieves, F. (2008). Hermenéutica: La roca que rompe el espejo. *Investigación y postgrado*, 24(2), 181-201.
- Schultze, R. O. (2014). El Bien Común. En H. Sánchez de la Barquera, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*. Vol. I: *Fundamentos, teoría e ideas políticas* (pp.157-165). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Téllez, E. (2010). El sentido del tejido social en la construcción de comunidad. *Polisemia*, (10), 9-23.
- Ungar, E. (1.º de noviembre de 2010). La corrupción en Colombia. *Razón Pública.com*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1510-la-corrupcion-en-colombia.html>
- Usma, L. y Zapata, L. (2017). La cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas en el departamento de Antioquia. *En-Contexto*, 5(7), 255-275.
- Usma, L. y Zapata, L. (2018). La Cultura de la Legalidad en las Rentas del Departamento de Antioquia como un Ejercicio de Buenas Prácticas desde las Acciones Comunitarias. En Y. Gómez (Ed.), *Observatorio Público. Experiencias, tendencias y desafíos. Líneas de investigación para explorar los campos de las Ciencias Administrativas y de Gestión, Económicas y Contables* (pp.430-449). Medellín: Publicar-T.
- Usma, L. y Zapata, L. (2019). Los fraudes en las rentas departamentales: una mirada desde la institucionalidad a las dimensiones social, económica, legal y normativa. *En Contexto*, 7(11), 213-229.



Anexos

Anexo 1

Cuestionario: Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas

Este cuestionario pretende identificar el desarrollo de cada uno de los componentes de la “Estrategia integral para el control a las rentas ilícitas” que actualmente adelanta la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia y el Tecnológico de Antioquia sobre los monopolios rentísticos de alcoholes potables y licores destilados, del impuesto de degüello, la sobretasa de la gasolina y del impuesto al consumo de cigarrillos y alcoholes.

En este sentido, a través de la experiencia en campo de los funcionarios que han participado en cada uno de los componentes, se busca conocer elementos normativos y técnicos, como también del reconocimiento de fraudes, riesgos y buenas prácticas. Todo esto con el objetivo de sistematizar los procesos y replicarlos de manera que puedan fortalecer la estrategia como tal y los recursos públicos, todo en aras de favorecer la inversión social.

Dirección de correo electrónico _____

Sobre los componentes de la Estrategia Integral para el Control de las Rentas Ilícitas

Se busca explorar las experiencias y el conocimiento de funcionarios que se hayan desempeñado en alguno de los componentes de la Estrategia.



¿En cuál componente de la Estrategia trabaja usted?

A continuación, diríjase a la sección del componente en el cual trabaja.

Sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad



Describa elementos técnicos y normativos, rutas, estrategias u otros elementos que considere propios del desarrollo de este componente.



¿Con cuáles entidades, bien sea de la subregión o el departamento, ha desarrollado usted el componente en la Estrategia?



¿Con cuáles entidades considera que se pueden establecer futuras alianzas para fortalecer este componente en la Estrategia?





¿Qué barreras ha identificado para desarrollar ese proceso?



¿Cuál ha sido el mayor aporte desde este componente para el desarrollo de la Estrategia?



Describa cómo se lleva a cabo por subregión este componente:

Bajo Cauca

Magdalena Medio

Nordeste

Norte



Occidente

Oriente

Suroeste

Urabá

Valle de Aburrá



¿De qué manera el componente impacta la Estrategia?



¿Qué recomendaciones tiene desde el componente para el fortalecimiento de la Estrategia?





¿Cómo se puede articular este componente con otro(s) componente(s) de la Estrategia?

Capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales y administrativas, a distribuidores y comerciantes, comunidad y públicos específicos



Describa elementos técnicos y normativos, rutas, estrategias u otros elementos que considere propios del desarrollo de este componente.



¿Con cuáles entidades, bien sea de la subregión o del departamento, ha desarrollado usted el componente en la Estrategia?





¿Con cuáles entidades considera que se pueden establecer futuras alianzas para fortalecer este componente en la Estrategia?



¿Qué barreras ha identificado para desarrollar ese proceso?



¿Cuál ha sido el mayor aporte desde este componente para el desarrollo de la Estrategia?





Describa cómo se lleva a cabo por subregión este componente:

Bajo Cauca

Magdalena Medio

Nordeste

Norte

Occidente

Oriente



Suroeste

Urabá

Valle de Aburrá



¿De qué manera el componente impacta la Estrategia?



¿Qué recomendaciones tiene desde el componente para el fortalecimiento de la Estrategia?





¿Cómo se puede articular este componente con otro(s) componente(s) de la Estrategia?

Proceso administrativo, operativo y judicial



Describa elementos técnicos y normativos, rutas, estrategias u otros elementos que considere propios del desarrollo de este componente.



¿Con cuáles entidades bien sea de la subregión o del departamento, ha desarrollado usted el componente en la Estrategia?





¿Con cuáles entidades considera que se pueden establecer futuras alianzas para fortalecer este componente en la Estrategia?



¿Qué barreras ha identificado para desarrollar ese proceso?



¿Cuál ha sido el mayor aporte desde este componente para el desarrollo de la Estrategia?





Describa cómo se lleva a cabo por subregión este componente:

Bajo Cauca

Magdalena Medio

Nordeste

Norte

Occidente

Oriente



Suroeste

Urabá

Valle de Aburrá



¿De qué manera el componente impacta la Estrategia?



¿Qué recomendaciones tiene desde el componente para el fortalecimiento de la Estrategia?





¿Cómo se puede articular este componente con otro(s) componente(s) de la Estrategia?

Participación ciudadana



Describa elementos técnicos y normativos, rutas, estrategias u otros elementos que considere propios del desarrollo de este componente.



¿Con cuáles entidades bien sea de la subregión o del departamento, ha desarrollado usted el componente en la Estrategia?





¿Con cuáles entidades considera se pueden establecer futuras alianzas para fortalecer este componente en la Estrategia?



¿Qué barreras ha identificado para desarrollar ese proceso?



¿Cuál ha sido el mayor aporte desde este componente para el desarrollo de la Estrategia?





Describa cómo se lleva a cabo por subregión este componente:

Bajo Cauca

Magdalena Medio

Nordeste

Norte

Occidente

Oriente



Suroeste

Urabá

Valle de Aburrá



¿De qué manera el componente impacta la Estrategia?



¿Qué recomendaciones tiene desde el componente para el fortalecimiento de la Estrategia?



En coherencia con los procesos misionales del Tecnológico de Antioquia, Institución Universitaria del departamento, y considerando la extensión y la investigación como factores de impacto social que conciernen directamente a la intervención con lo comunitario y que tienen todo que ver con el conocimiento y la transformación de las realidades sociales, desde la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas se presenta un proyecto interinstitucional a nivel regional con la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, para implementar la Estrategia Integral para el control de las rentas ilícitas, con el fin de fortalecer los recaudos de las rentas oficiales teniendo en cuenta que son la base de la inversión social en el departamento de Antioquia.

Lorenzo Portocarrero Sierra

Rector Tecnológico de Antioquia