



Título: Soledad
Autor: Lilian Rojas Castrillón
Técnica: Óleo sobre tela
Año: 2010

La cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas en el Departamento de Antioquia

The culture of legality as an exercise of good practices in the department of Antioquia

Recibido: 26-01-2017 • Aprobado: 17-05-2017 • Página inicial: 255 - Página final: 275

Leidy Jhojana Usma Zuleta*
Luisa Fernanda Zapata Álvarez**

Resumen: este artículo desarrolla el proceso de sistematización: “La cultura de la legalidad como un ejercicio de buenas prácticas”, el cual se realiza en el marco de la “Estrategia integral del control a las rentas ilícitas para el fortalecimiento de las rentas oficiales como fuente de inversión social en el Departamento de Antioquia”, implementada entre julio y diciembre del año 2016. Se presenta, entonces, a través de la metodología de sistematización de las experiencias, la conceptualización de la noción de la cultura de la legalidad en relación con las rentas oficiales, que se vincula a la caracterización de las buenas prácticas en materia de rentas oficiales, y a una descripción de los riesgos psicosociales asociados a los fraudes en las rentas departamentales en Antioquia.

Palabras clave: rentas departamentales, cultura de la legalidad, buenas prácticas.

Abstract: The following article develops the process of systematization: “The Culture of Legality as an exercise of good practices”, which is carried out within the framework of the Integral Control Strategy for Illegal Revenues for the Strengthening of Revenues Officials as a source of Social Investment in the Department of Antioquia, implemented between July and December of the year 2016. It is presented, through the methodology of systematization of experiences, the conceptualization of the notion of the culture of legality in relation to The official incomes that is related to the characterization of the good practices in the matter of official incomes and a description of the psychosocial risks associated with the frauds in the departmental rents.

Keywords: Departmental rents, the culture of legality, good practices.

JEL: H83, E62

* Contadora Pública del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Investigadora del Grupo Observatorio Público, equipo de sistematización de la estrategia integral del control a las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia. jhojausma@hotmail.com

Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5824-9824>

** Psicóloga de la Universidad de Antioquia, Especialista en Psicología Social Aplicada y candidata a Magister en Psicología Social de la Universidad Pontificia Bolivariana. Investigadora del Grupo Observatorio Público, equipo de sistematización de la estrategia integral del control a las rentas ilícitas del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.

luisa.fza@gmail.com

Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3659-6446>

La culture de la légalité comme un exercice de bonnes pratiques dans le département d'Antioquia

Résumé: cet article développe le processus de systématisation: "La culture de la légalité comme un exercice de bonnes pratiques", qui s'effectue dans le cadre de la "Stratégie globale du contrôle des revenus illicites pour le renforcement des revenus officiels comme source d'investissement social dans le département d'Antioquia", menée entre juillet et décembre de l'année 2016. Il se présente alors à travers la méthode de systématisation de l'expérience, la conceptualisation de la notion de culture de la légalité en ce qui concerne les revenus officiels, qui est liée à la caractérisation des bonnes pratiques en matière de revenus officiels, et à une description des risques psychosociaux liés à des fraudes dans les revenus des départements.

Mots-clés: revenus départementales, culture de la légalité et de bonnes pratiques.

A cultura da legalidade como um exercício de boas práticas no departamento de Antioquia

Resumo: este artigo desenvolve o processo de sistematização: "A cultura da legalidade como um exercício de boas práticas", que é realizada no âmbito da "estratégia integral do tráfico ilícito de controle de rendimento para o reforço do rendimento oficial como uma fonte de investimento social no departamento de Antioquia"; implementado entre Julho e Dezembro do ano 2016. Existe, então, através da metodologia de sistematização de experiências, a conceituação da noção de cultura da legalidade em relação aos rendimentos, que está ligada à caracterização de boas práticas no domínio das receitas oficiais e uma descrição do riscos psicossociais associados com a fraude no departamento de receita.

Palavras-chave: rendimento departamental, cultura da legalidade, boas práticas.

Introducción

Con la descripción de la *Estrategia de Control Integral a las Rentas Ilícitas* se pondrá en común cuáles son las rentas que está abordando dicha estrategia desde sus objetivos, además de cuáles son las prácticas fraudulentas que la Gobernación de Antioquia desea contrarrestar para el fortalecimiento de la inversión social oficial en el departamento. Igualmente, se realiza una descripción de los cinco componentes que tiene la estrategia, para dar paso a plantear los objetivos de investigación que fundamentan el presente artículo y la metodología de sistematización de las experiencias que posibilitaron la construcción del mismo.

Sobre la estrategia al control integral a las rentas ilícitas

La estrategia del control integral a las rentas ilícitas surge del programa de gobierno “*Pensando en Grande*” (2015) de la Gobernación de Antioquia, con el que busca fortalecer la inversión social del departamento a través de la Hacienda Pública; en ese sentido y teniendo en consideración las diversas problemáticas de orden económico y social, se decide direccionar dicha estrategia a cinco rentas que actualmente presentan prácticas ilícitas y que con ello han disminuido los recursos económicos que percibe Antioquia.

Las rentas que se priorizan o a las que hace referencia son: los dos monopolios, que de acuerdo con el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia¹ posee esta entidad oficial, los cuales son el monopolio sobre alcoholes potables y licores destilados y el monopolio sobre juegos de suerte y azar, entendiendo al monopolio desde este escenario como “una estructura de mercado en la cual existe un solo vendedor de una mercancía o servicio” (Valdés, 2009). En este sentido, se entiende que para la Gobernación de Antioquia se tiene la Fábrica de Licores de Antioquia – FLA, la cual tiene la potestad de producir y distribuir los alcoholes potables y licores destilados en el departamento, y la Beneficencia de Antioquia – BENEDAN, como responsable del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. En este escenario entonces, quienes efectúen prácticas por fuera de la regulación de estas dos entidades estarán incurriendo en un fraude; entre los más frecuentes identificados por la Gobernación son la adulteración y falsificación de alcoholes potables, licores destilados, y de juegos de suerte y azar.

¹ La regulación a los monopolios en el Departamento se encuentra en la Ordenanza 62: Estatuto de rentas en el Departamento de Antioquia. Artículo 22 y en el Libro I.

Igualmente se tiene en consideración el pago de impuestos como fuente de ingresos de recursos al departamento, teniendo en consideración que de acuerdo con el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia, el impuesto es:

Una obligación de carácter pecuniario exigida de manera unilateral y definitiva por el Departamento de Antioquia de acuerdo con la Ley, a las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, sucesiones líquidas o entes sin personería jurídica, que han realizado los hechos previstos en las normas como generadores de impuesto. Las características principales del impuesto son su generalidad, obligatoriedad, no conllevan contraprestación directa e inmediata a la libre destinación (Estatuto de Rentas Departamento de Antioquia, Artículo 14, 2014).

De manera que, para este caso, existen impuestos al consumo² de cigarrillos, tabacos y licores, que están regulados por la Ley y tiene diferentes formas de causación (generación del impuesto); en este sentido, existen diversas formas que se han generado por la ciudadanía para evadir este impuesto, y una de ellas es el contrabando. Igualmente, las prácticas de sacrificio de ganado mayor, que se reconoce como degüello tiene un impuesto asociado que debe ser pagado a la Gobernación de Antioquia; sin embargo, se han evidenciado acciones fraudulentas en relación con la evasión a este impuesto, y prácticas inadecuadas de sacrificio. A su vez se tiene la sobretasa que se debe de pagar a la gasolina,³ en la que se ha detectado una apropiación indebida de hidrocarburos que tiene como consecuencias la no realización del pago de estos impuestos, y a su vez, situaciones de riesgo por contaminación para las comunidades.

De manera que para estas cinco formas de ingresos al departamento: monopolio rentístico alcoholes potables y licores destilados, monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, impuesto de degüello, y sobretasa a la gasolina, y sus fraudes más frecuentes mencionados anteriormente, se diseña una estrategia integral, que busca, a través de la implementación de cuatro componentes, contrarrestar estas acciones fraudulentas y potenciar las buenas prácticas ciudadanas, en el marco de una cultura de la legalidad que permitan fortalecer la inversión social, como se dijo anteriormente.

Es así como para generar una transformación ciudadana en materia de estas cinco rentas se tienen cuatro componentes de la estrategia integral del control

² El impuesto al consumo se encuentra regulado en el Departamento de Antioquia, en la Ordenanza 62: Estatuto de Rentas. Libro II.

³ El pago de esta sobretasa es para la gasolina corriente, extra, Nafta, combustible o líquido derivado del petróleo que use como carburante en motores de combustión interna y ACPM.

a las rentas ilícitas orientados a diferentes dimensiones. Se tiene entonces, el componente orientado a la sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad, el cual se refiere a las estrategias encaminadas a la participación ciudadana en relación con las diversas acciones que se tienen alrededor de las cinco rentas departamentales mencionadas anteriormente y las buenas prácticas ciudadanas para las mismas. La sensibilización y la comunicación, a través de la interacción con los ciudadanos antioqueños, permite el reconocimiento de los factores psicosociales que se presentan alrededor de las prácticas fraudulentas, y orientar el ejercicio de las buenas prácticas en los mismos.

Igualmente, se tiene la capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes, comunidad y públicos específicos, la cual tiene como objetivo fortalecer los conocimientos que tienen estos actores en relación con las prácticas adecuadas de cada una de estas rentas, y a su vez puedan replicar esta información en la ciudadanía en general, con el fin de que a través de procesos educativos se favorezca la transformación de las acciones de carácter fraudulento en prácticas enmarcadas en una cultura de la legalidad. Por su parte, el proceso administrativo, operativo y judicial, se tiene como una forma directa de combatir las prácticas fraudulentas a través de operativos que permitan detectar aquellos grupos y personas que están atentando con sus acciones fraudulentas contra los recursos del departamento, y poniendo en riesgo, por diversas razones, a la ciudadanía antioqueña; además de promover las acciones de denuncia de las actividades ilícitas por parte de los ciudadanos para que de esta manera se puedan fomentar las acciones legales en el departamento. Para finalizar, se tiene el componente de participación ciudadana, que transversaliza toda la estrategia, en la medida en que se busca con cada uno de los componentes anteriormente descritos que la ciudadanía tenga un papel activo a través de las acciones que se implementan.

Metodología

El presente artículo está enmarcado en un proceso de sistematización, el cual tiene como objetivo general explicar las buenas prácticas que fortalecen la cultura de la legalidad en materia de rentas oficiales en el Departamento de Antioquia; y para ello los objetivos específicos que orientan el proceso son: conceptualizar la noción de cultura de la legalidad en el marco de las buenas prácticas en las rentas oficiales del Departamento de Antioquia, identificar los riesgos psicosociales asociados a las cinco rentas departamentales, y para finalizar, caracterizar las buenas prácticas en las rentas oficiales en función de la cultura de la legalidad.

Para llevar a cabo estos objetivos se parte de la metodología de investigación de un proceso de sistematización de las experiencias en el marco de las acciones que se llevan a cabo con la Estrategia integral del control a las rentas ilícitas y la reflexión que emerge sobre las buenas prácticas en relación con la cultura de la legalidad. En este sentido, el proceso de sistematización se entiende como:

(...) una oportunidad reflexiva que permite interpretar críticamente los discursos generados sobre y desde la práctica, trascendiendo la simple descripción, al profundizar el análisis en torno a las lógicas particulares de las experiencias educativas-sociales. Comprender aquello que configura y da sentido a las prácticas permite generar aprendizajes significativos que aportan al cambio cognitivo, expresivo, emocional y práctico (Ghiso, 2011, p.6).

Desde esta propuesta metodológica, entonces, en la que se inscribe este artículo, se pretende dar lugar a las dimensiones socio-culturales y comunitarias que existen en relación a las rentas departamentales abordadas, comprendiendo que desde la cultura de la legalidad se reconcoen prácticas ciudadanas para fortalecer las acciones legales sobre estas rentas, y a su vez, la posibilidad de transformar aquellas prácticas que resultan ser fraudulentas y que se inscriben en la cotidianidad de los territorios y comunidades, pero que a través de la implementación de la estrategia se puedan fortalecer los recursos comunitarios y personales para generar mecanismos favorecedores en el recaudo de los recursos públicos con las cinco rentas departamentales.

La metodología de sistematización de las experiencias, que fundamenta este artículo, no solamente busca poner en común las prácticas que se han generado alrededor de la estrategia del control de las rentas ilícitas sino posibilitar un diálogo necesario entre los procesos de intervención socio-comunitario institucionales y los procesos educativos y académicos, como una forma de visibilización de las problemáticas y de poner a las instituciones de educación superior al servicio de las problemáticas sociales departamentales para atenderlas; desde este lugar es que se construyen los productos de dicha sistematización (como el presente artículo) que permitan un abordaje no solamente narrativo o descriptivo de la experiencia sino constructor de reflexiones teóricas alrededor de la misma, y que de cuenta de los elementos anteriormente mencionados, al respecto Oscar Jara (1994) advierte que las utilidades de la sistematización son:

(...) tener una comprensión más profunda de las experiencias que realizamos, con el fin de mejorar nuestra propia práctica, compartir con otras prácticas similares las enseñanzas surgidas de la experiencia, y aportar a la reflexión teórica (y en general a la construcción teórica), conocimientos surgidos de prácticas sociales concretas (p.30).

Así pues, la metodología de la sistematización de las experiencias permite generar una reflexión teórica a la luz de las experiencias prácticas y que desde este mismo marco, se generen propuestas, recomendaciones y otros elementos que permitan dar continuidad al abordaje de la problemática a desarrollar; en este caso fortalecimiento de las buenas prácticas en las rentas departamentales favoreciendo la cultura de la legalidad, así pues:

(...) se trata de compartir críticamente aquellos resultados que surgen de la interpretación de los procesos; de colocar sobre el tapete de la reflexión colectiva los aportes y enseñanzas que vienen de lo que cada quien ha vivido de forma particular (Jara, 1994, p.34).

En este sentido, se tiene que la cultura de la legalidad es el marco en el que se fundamenta esta reflexión, en el que se considera que se inscriben las buenas prácticas ciudadanas en materia de las rentas departamentales, y a la luz de la cual se analizan las prácticas fraudulentas y los riesgos psicosociales que se derivan de las mismas, ese el eje articulador del presente producto derivado de la sistematización.

Resultados

Cultura de la legalidad

Aproximarse al concepto de cultura de la legalidad, en este artículo responde al interés de posibilitar su importancia en la sistematización de buenas prácticas, en el marco de la Estrategia integral del control a las rentas ilícitas, la cual, consiste en develar las buenas prácticas de legalidad a partir de algunas representaciones sociales y compromisos adoptados desde la aceptación de la ciudadanía, y no por el contrario, al resultado de sanciones impositivas. Una propuesta (...) en favor de una “cultura de la legalidad” identifica que la dimensión fundamental de la vida social que hay que reforzar es el nivel de cumplimiento voluntario, por parte de los ciudadanos, de las reglas institucionales y compartidas de convivencia (López, 2014, p.50).

Así considerado pues, la cultura de la legalidad sugiere al cumplimiento voluntario, lo que implica a partir de ese arquetipo abordar las “(...) dimensiones psicosociales, morales e ideológicas, con requerimientos jurídico formales” (Wences y Sauca, 2014, p.40) que lo posibilitan. En este caso, se hará énfasis en aquellas que recogen la institucionalidad, el interés público, la participación ciudadana, y a lo sumo, la cultura y sus representaciones.

Implementar un proyecto que involucre generar un cumplimiento voluntario de las reglas de convivencia e iniciativas populares que susciten a trabajos democráticos en conjunto entre algunos actores (institución-ciudadanía) en el contexto colombiano, puede ser considerado un desafío social, porque con el transcurso de los años se han visualizado dos elementos importantes, en palabras de López (2014, p.60):

Por un lado, el Estado relativamente formalizado, con instituciones más o menos robustas, con un marco jurídico denso, (...) y del otro, el impacto conjunto del narcotráfico, las guerrillas, la delincuencia común, el paramilitarismo y la informalidad social y económica que cuestionan severamente la eficiencia de este pesado aparato de dispositivos institucionales.

Pero a pesar de ese escenario, se fundamentan las pretensiones ya mencionadas y la creencia del fortalecimiento de la legalidad en el concepto de *cultura*. Concepto que según Banksy McGee Banks (1989):

La mayoría de los científicos sociales ven (...) como un fenómeno conectado esencialmente a los aspectos intangibles, simbólicos, ideacionales de las sociedades humanas; la esencia de la cultura no son los artefactos, instrumentos u otros elementos tangibles, sino cómo los miembros del grupo los interpretan, usan y perciben (Villoria y Jiménez, 2014, p.89).

La cultura es un concepto que fluctúa según las representaciones sociales como “(...) una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunidad entre los individuos” (Moscovici, 1979, citado por Mora, 2002, p.7) producidas en las comunidades, es decir, a la suma de “(...) los conocimientos compartidos y los esquemas de comportamiento creados por los grupos sociales para percibir, interpretar, expresar y responder a las realidades sociales que les rodean”. (Lederach, 1995, citado en Villoria y Jiménez, 2014, p.90) por lo tanto, la cultura de una comunidad no puede concebirse como un paradigma absoluto, sino que debe considerarse como el “[...] conjunto interrelacionado de creencias, costumbres, leyes, formas de conocimiento y arte” (Thompson citado por Larrian, 2003, p.31) (elementos que tienden a cambiar con el tiempo).

Otro asunto que se debe tener en la cuenta para el objetivo de este acápite se refiere al concepto de *legalidad*, que alejado aparentemente de la cultura tiene justificación creer que con la cohesión de estos dos elementos se alcance una interpretación sobre la sistematización de buenas prácticas. Siendo así, se da paso entonces al concepto de legalidad, que para Pedro Salazar (1998, p.193) “(...) es un requisito y atributo del poder que supone ciertos límites al

ejercicio del mismo. Un poder es legal y actúa legalmente en la medida en la que se constituye de conformidad con un determinado conjunto de normas.” Esta postura supone límites en el ejercicio del poder cuando se visiona un cumplimiento voluntario de la ley, porque implica que la ciudadanía considere justa y razonable la producción normativa, es decir, que si de manera aislada se reconoce un consenso de aceptación no sería razonable hablar de cultura de la legalidad.

Teniendo en cuenta lo ya planteado, se puede decir que la cultura de la legalidad es “la aceptación voluntaria por parte de los actores jurídicos y de la ciudadanía de un conjunto de normas jurídicas generales, públicas y no retroactivas, que se consideran correctas para una adecuada convivencia social” (Vázquez, 2008, p.63), donde no solo se entienden las normas jurídicas como las correctas para una convivencia social sino que se acepta el desafío de apostar y abogar por prácticas de cooperación y participación integral que propicien un desarrollo político, social y económico de los territorios bajo la admisión de: pluralidad, interés público y transparencia.

Dimensiones de una cultura de la legalidad: pluralidad, interés público y transparencia

Si bien ya se abordó la conceptualización de cultura de la legalidad y su importancia, se considera pertinente ahora recorrer algunas dimensiones que recoge su práctica, para así vislumbrar las dinámicas políticas y sociales que desafían el pasado y presente de las prácticas de ilegalidad. Se retomará a Isabel Wences y José María Sauca, quienes a partir de un ejercicio de identificación exponen que,

La cultura de la legalidad no solo implica la presencia de una formulación jurídica, sino que acentúa la trascendencia valorativa que esta formulación implica. Valores relativos a la publicidad, previsibilidad, generalidad, objetividad, abstracción, distribución de funciones o poderes jurídicos, etc. suelen caracterizar las formulaciones estructurales de los sistemas jurídicos contemporáneos y pueden tener, siquiera de una forma mínima, relevancia moral (2014, p.19).

En ese sentido, se plantean tres dimensiones que engloban, en este caso, el proceso de una cultura de la legalidad: la primera corresponde a la *pluralidad*, porque las ideas, los entornos y las personas, siendo muy diferentes, deben coexistir respetando y fortaleciendo las discusiones que se planteen en torno a la cultura y/o la legalidad. Por eso las prácticas sociales (cognitivas, agrícolas, económicas, educativas, recreativas, religiosas) de las comunidades (...), y en general las

culturas tradicionales no deben concebirse como separadas de su entorno, de su hábitat y del ecosistema del que forman parte (Olivé, 2009, p.29).

La segunda corresponde al *interés público*, porque el ideal de un bien común para la sociedad no debe considerarse unívocamente como un imaginario o utopía, debe ser existente en constancia y direccionado a las realidades.

El interés público no se apoya en la libertad sino en la igualdad de oportunidades que se expresa filosóficamente como equidad. El interés público supone que los intereses del colectivo políticamente organizado que llamamos sociedad tienen preeminencia sobre los intereses particulares de sus miembros (Varela, 2005, p.32).

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.

En efecto, si bien no es imposible que una voluntad particular convenga en algún punto con la voluntad general, lo es a lo menos que esta conformidad sea duradera y constante; pues la voluntad particular se inclina por su naturaleza a los privilegios y la voluntad general a la igualdad (Rousseau, 1920).

Por otro lado, la *transparencia* se presenta como la tercera dimensión, no necesariamente desde la visión de la corrupción sino desde el ámbito de la información, la cual, se considera deberá ser clara y veraz, para permitir, desde un enfoque psicosocial, buenas prácticas de legalidad alrededor de las dimensiones anteriormente mencionadas (pluralidad e interés público). La transparencia como acceso a la información es clave en los sistemas democráticos, los valida, los confirma y los hace más aceptables. (...) la transparencia además de ser un derecho, mejora la gobernanza y reduce la corrupción, desde que los procesos se hacen más visibles y creíbles (De León, 2008).

Generar una relación sana entre quien rinde cuentas y quien las pide 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.

Caracterización de las buenas prácticas

Los recursos económicos que posee un departamento en Colombia están dados por diversas fuentes, entre las cuales se encuentran las rentas departamentales, que de acuerdo con el Estatuto de Rentas del Departamento de Antioquia, Artículo 3 se definen como:

Los ingresos que el departamento 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 (2014).

A la luz de esta definición y en relación con los objetivos de la Estrategia del control integral a las rentas ilícitas se tienen cinco rentas departamentales a las cuales dicha estrategia está apuntando sus acciones, con el fin de disminuir las prácticas fraudulentas y aumentar los recursos que ingresan al departamento para inversión social, infraestructura, salud, entre otros; estas acciones están orientadas a la transformación de las malas prácticas en estas situaciones específicas: apropiación ilegal de hidrocarburos y la evasión de la sobretasa a la gasolina, el contrabando de tabacos y cigarrillos, la evasión al impuesto de degüello, la adulteración, falsificación y contrabando de bebidas alcohólicas, y la adulteración y falsificación de juegos de suerte y azar.

De manera que estas prácticas fraudulentas se están contrarrestando desde la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia a través de cuatro componentes que se explicaron anteriormente, los cuales son: Sensibilización y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad; capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos, proceso administrativo, operativo y judicial; y participación ciudadana; los cuales están fundamentados en fortalecer en la ciudadanía las buenas prácticas enmarcadas en una cultura de la legalidad.

En este sentido, se comprenderán las buenas prácticas de legalidad, como las acciones adecuadas sobre una situación o fenómeno ciudadano en específico, bien sean por cumplimiento de la normatividad institucional y/o por las construcciones socio-comunitarias tendientes a mantener el orden social, y a posibilitar el fortalecimiento de un territorio. Teniendo en cuenta lo anterior, podría entenderse como buenas prácticas:

(...) aquellos programas, proyectos o políticas públicas desarrolladas por actores públicos, privados o sociales que se caracterizan por haber logrado cumplir eficazmente las metas planteadas, contar con sistemas de registro, monitoreo y evaluación de resultados, que sean innovadoras, que tengan una alta incidencia pública y social, y que sean replicables y sostenibles en el tiempo. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia – PNUD (2009) citado por Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, 2012, p.14).

Desde este escenario de buenas prácticas se vinculan dos elementos: las acciones adecuadas y concretas que se realizan en las cinco rentas departamentales, y cómo éstas se asocian a la construcción de una cultura de la legalidad. En la Tabla 1 se enunciarán las definiciones de cada renta, las prácticas fraudulentas más frecuentes y riesgos psicosociales generales, asociados a las mismas, detectados por la Gobernación de Antioquia:

Tabla 1
Definiciones de las rentas y los fraudes y riesgos psicosociales asociados a las mismas

Monopolios rentísticos		Tipo de renta
Juegos de suerte y azar	Alcoholes potables y licores destilados	Rentas
Existencia de una institución pública avalada por la Gobernación de Antioquia que tiene la competencia de llevar a cabo todos los procesos vinculados al juego de suerte y azar.	Existencia de una institución pública avalada por la Gobernación de Antioquia que tiene la competencia de llevar a cabo todos los procesos vinculados al alcohol potable y licores destilados.	Definición
Empresa: Beneficencia de Antioquia - BENEDAN.	Empresa: Fábrica de Licores de Antioquia – FLA.	
Adulteración y falsificación de juegos de suerte y azar.	Adulteración y falsificación de alcoholes potables y licores destilados.	Fraudes más frecuentes
Genera un riesgo de salud pública representado en la adicción a los juegos de suerte y azar, y comprende riesgos económicos cuando el jugador confía en apuestas tentadoras que son ofertadas desde la ilegalidad, pues en caso tal de ganar, no existe el premio prometido.	El consumo de alcohol adulterado puede causar daños irreparables para el cuerpo y la mente. Sus compuestos son altamente tóxicos y pueden producir “cefa- lea, mareo, letargia, ataxia (desorden, irregularidad, perturbación de las funciones del sistema nervioso) o simplemente un estado de embriaguez similar al de la intoxicación etílica. En casos graves pueden aparecer convulsiones, coma y edema cerebral” (Domínguez, 2012).	Riesgos psicosociales generales

Impuestos	
<p>En relación con los monopolios</p> <p>Impuestos que se deben de cancelar al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de licores, vinos, aperitivos y similares, y por motivo de los juegos de suerte y azar.</p>	<p>Sobretasa a la gasolina</p> <p>Es un valor adicional que deben pagar los distribuidores, mayoristas, productores e importadores de gasolina extra, gasolina corriente, Nafta, ACPM o combustible líquido derivado del petróleo que use como carburante en motores de combustión interna.</p>
<p>Evasión a los impuestos.</p> <p>En general, la evasión a los impuestos provoca una disminución en los ingresos departamentales, lo cual genera, en cierta medida una disminución de las inversiones sociales de la comunidad.</p>	<p>Degüello de ganado mayor</p> <p>Impuesto que deben de pagar los propietarios, poseedores o comisionistas cuando se efectúa un sacrificio de ganado* mayor para comercializar con sus productos.</p>
<p>Evasión a los impuestos.</p> <p>La apropiación indebida de hidrocarburos contiene riesgos que también afectan la salud, su indebida manipulación puede contaminar el ambiente de alguna comunidad específica. Como se compromete el aire que se respira puede presentarse intoxicación crónica o alteraciones cardiovasculares y neuronales. También puede presentarse explosiones en los ductos de combustible, los cuales pueden llegar a ocasionar desastres en los alrededores.</p>	<p>Consumo de cigarrillo y tabaco elaborado</p> <p>Impuesto que se debe de pagar por distribuir, vender o cambiar cigarrillos o tabaco elaborado.</p>
<p>Evasión a los impuestos.</p> <p>La apropiación indebida de hidrocarburos y evasión a la sobretasa a la gasolina.</p> <p>La apropiación indebida de hidrocarburos contiene riesgos que también afectan la salud, su indebida manipulación puede contaminar el ambiente de alguna comunidad específica. Como se compromete el aire que se respira puede presentarse intoxicación crónica o alteraciones cardiovasculares y neuronales. También puede presentarse explosiones en los ductos de combustible, los cuales pueden llegar a ocasionar desastres en los alrededores.</p>	<p>Contrabando y adulteración de cigarrillos y tabaco.</p> <p>Este impuesto está vinculado con riesgos que comprometen la salud del consumidor porque al desconocer los componentes de los productos derivados del tabaco se es vulnerable a un problema de salubridad. El exceso de su consumo puede provocar enfermedades pulmonares y cardiovasculares, e incluso la muerte.</p>

* Ganado bovinos, es decir, ganado lechero, cárnico y doble propósito, los equinos que son los bueyes y caballos y el ganado bufalino.

Elaboración propia, 2017.

En este sentido, desde la Estrategia del control a las rentas ilícitas se busca contrarrestar las acciones fraudulentas, y a su vez, los riesgos psicosociales más frecuentes que se tienen en estas rentas, desde una construcción en la que se integren tanto las propuestas institucionales como las prácticas sociales – comunitarias en el fortalecimiento de una cultura de la legalidad, enmarcadas en potenciar las buenas prácticas.

Para tal fin se considera importante el contraste entre los fraudes y los riesgos con las buenas prácticas de legalidad, porque se puede reconocer el contexto de cada una de las rentas, y advertir al ciudadano bajo qué peligros se encuentra en caso de incurrir o estar relacionado con actos delictivos, dando pie a que la realidad se transforme en la medida que se actúe bajo la crítica y la reflexión del bienestar propio y del otro, y se integren a una cultura de la legalidad.

Es preciso mencionar que los riesgos no sólo se encuentran en los ámbitos judicial y penal, también se consideran aquellos que involucran la vida en cualquier dimensión, es decir, aspectos que la afectan como el económico, el social, y el cultural. De allí que se hable de riesgo psicosocial, porque:

Tiene dos componentes lingüísticos que denotan los dos aspectos claves en la comprensión del fenómeno humano. Por un lado, el prefijo *psico* se refiere al aspecto subjetivo de la persona, y por otro la palabra *social* hace relación a esa persona dentro de un mundo con el cual se relaciona y que le da sentido de pertenencia y de identidad (Castaño, s.f. p.6).

Este acercamiento al concepto de psicosocial es una forma de comprender el interés de la estrategia por dar a conocer los riesgos que mantiene incurrir en prácticas relacionadas con la ilegalidad, pues, no solo perjudican a la persona que las realice sino al entorno en el que se desenvuelva. Además, sin duda, es desarrollar bajo la vertiente de la cultura de la legalidad acciones que involucren el interés general y su bienestar. Dicho de otro modo, sensibilizar a la ciudadanía respecto de los riesgos que involucran los fraudes en las rentas departamentales es un enfoque de especial importancia para fortalecer una cultura de la legalidad.

A partir de esto, a la luz de la definición del PNUD, y de la experiencia del proceso de sistematización se consideran tres grandes categorías desde las cuales se proponen unas buenas prácticas de legalidad para las cinco rentas aquí abordadas, estas categorías son innovación, incidencia pública y social, y replicabilidad y sostenibilidad, además se abordará la categoría de diferenciación como una dimensión de buena práctica. Cabe mencionar, entonces, que estas categorías se integran en el marco de la estrategia, es decir, que tanto los

componentes de la estrategia como las acciones – a corto, mediano y largo plazo-, que se pretende que emerjan de las mismas, pueden coincidir en varias categorías en la medida en que la estrategia integral del control a las rentas ilícitas se ha configurado desde acciones que permitan abordar la problemática de una forma multidimensional.

Se tiene entonces la categoría de *diferenciación*, la cual se podría entender desde como las acciones en materia de buenas prácticas están situadas y contextualizadas en la realidad socio-cultural, económica, histórica y política de las regiones y/o comunidades antioqueñas, además donde se particulariza la problemática, considerando que no todas las regiones presentan las mismas situaciones, y el impacto tanto territorial como comunitario puede ser diferenciado; en este sentido, la diferenciación es:

La capacidad de las iniciativas de atender las características y necesidades diferenciadas en cuanto a sexo, edad, y ciclo vital, condición étnica, social, política o cultural, generando enfoques y metodologías de trabajo respetuosas y efectivas, alejadas de todo rasgo de estigmatización (Instituto de Asuntos Públicos. Centro de estudios en seguridad ciudadana, 2014, p.25).

Realizando una lectura de las buenas prácticas en el marco de la Estrategia integral del control a las rentas ilícitas, en este sentido el diseño y construcción de la estrategia, y cada uno de sus componentes permite abordar las acciones de manera diferenciadas, desde la afectación o problemática que se desea transformar, es decir, desde cómo aquellas prácticas fraudulentas que se describieron anteriormente se visibilizan y se comportan en las diferentes zonas del territorio antioqueño y, desde este escenario, se generan acciones que permiten contrarrestarlas. Desde esta categoría se tiene entonces, que las buenas prácticas en los casos de adulteración y falsificación de alcoholes, de juegos de suerte y azar, y contrabando de cigarrillos están orientadas no solamente a aquellos ciudadanos que están cometiendo las prácticas ilícitas sino también a los distribuidores y consumidores de estos productos y servicios, en la medida en que estas situaciones pueden tener un impacto directo en la salud de los ciudadanos, al igual que algunas de las acciones referentes al degüello y a la apropiación indebida de la gasolina. Por su parte, las buenas prácticas orientadas a la evasión de los impuestos se presentan desde evidenciar las implicaciones de orden legal que pueden acarrear estas situaciones, pero también en los impactos de orden económico y social que tienen estas acciones a nivel departamental. En este sentido, la diferenciación se aborda desde la comprensión del impacto de las acciones fraudulentas en la población y en el territorio.

La categoría de *innovación* corresponde a la capacidad que tenga la práctica de abordar las acciones fraudulentas con planes, estrategias, herramientas, y técnicas que trascienden las acciones que se han desarrollado históricamente y de manera tradicional (Instituto de Asuntos Públicos. Centro de estudios en seguridad ciudadana, 2014). En este sentido, se tienen aquellas prácticas que desde la implementación de la Estrategia integral del control a las rentas ilícitas y las acciones ciudadanas permiten, de manera novedosa, contrarrestar las prácticas fraudulentas de cada una de las rentas. En este escenario es pertinente nombrar que el mismo diseño de la estrategia en cada uno de sus componentes está transversalizado por la innovación, teniendo en cuenta que, como se dijo en la anterior categoría, es una estrategia que surge desde las necesidades propias que enmarcan las problemáticas, es decir, cada uno de sus componentes tiene mayor o menor aplicabilidad en el territorio de acuerdo con la práctica fraudulenta que se está ejerciendo.

Igualmente, las estrategias comunicativas y tecnológicas que han permitido llegar a los y las ciudadanas, la información adecuada, oportuna y pertinente sobre cada una de las rentas, también se consideran buenas prácticas en materia de innovación, en el marco del presente proyecto; en este sentido se podrían nombrar las diversas *campañas publicitarias*, donde se aborda el tema de adulteración del licor, de juegos de suerte y azar, y el contrabando de licores y cigarrillos, desde las cuales se pone en conocimiento a la ciudadanía sobre los riesgos psicosociales a nivel individual y comunitario que traen estas prácticas sino también las implicaciones legales que tiene cometerlas.

A su vez, dentro de esta categoría se tiene la *línea de atención a la ciudadanía* (Denuncias y PQRs), desde la cual se ponen la tecnología y las herramientas de comunicación al servicio de la comunidad, y en la cual es posible tener información de primera mano sobre los diversos trámites y servicios de las rentas que se han mencionado, así como realizar procesos de denuncias de malas prácticas o acciones fraudulentas como un mecanismo de participación ciudadana.

La categoría de *incidencia pública y social* se tiene como una dimensión que pone en un lugar de importancia la participación ciudadana, es decir, se sustenta como un eje central de la Estrategia integral del control a las rentas ilícitas. De manera que esta categoría tiene que ver sobre cómo las buenas prácticas, en materia de estas cinco rentas departamentales, trascienden las acciones individuales, y pasan al plano comunitario y social, de tal manera que se enraícen en sus acciones, enmarcadas en una cultura de la legalidad que, no solamente emerge desde la institucionalidad sino que tengan lugar desde las mismas prácticas socioculturales de la ciudadanía.

En este sentido, la participación ciudadana es indispensable en la medida en que permite un autorreconocimiento de sus propias acciones en materia de las cinco rentas, y desde este mismo lugar una sensibilización que lleve a escenarios de transformación comunitaria. Para dar lugar a esta dimensión de las buenas prácticas se entretrejen los componentes de *participación, sensibilización, y comunicación pública frente a la cultura de la legalidad, y capacitación y formación a las autoridades civiles, policiales, judiciales, administrativas, distribuidores y comerciantes; comunidad y públicos específicos*, en la medida en que desde estos escenarios se construyen acciones concretas frente a las problemáticas específicas que tienen las regiones, desde los diversos actores que en ellas influyen, y con la información de cada una de las rentas en términos de la normatividad vigente para cada una de ellas, y los riesgos o impactos psicosociales que tienen las acciones fraudulentas.

La categoría *replicabilidad y sostenibilidad* da lugar a cómo estas buenas prácticas son sostenibles en el tiempo, es decir, “es la capacidad de las iniciativas de lograr la perduración en el tiempo de los cambios positivos producidos en los beneficiarios”. (Instituto de Asuntos Públicos. Centro de estudios en seguridad ciudadana, 2014, p.14). Desde este escenario cabe mencionar diversas acciones que se tienen en consideración para la sostenibilidad en el tiempo de los procesos de transformación que se tienen desde la Estrategia del control integral a las rentas ilícitas, los propios procesos de sistematización de la información, como la producción académica e investigativa que se deriva de la estrategia al posibilitar que las acciones desarrolladas en el marco de este proceso se puedan replicar en diversos espacios institucionales y comunitarios. Igualmente, el cumplimiento de los objetivos de la propia estrategia constituye formas de medición del impacto en el territorio que permiten dar cuenta sobre cómo las acciones fraudulentas se están transformando y las buenas prácticas ciudadanas se están enmarcando en una cultura de la legalidad. Igualmente, los procesos de diagnóstico, monitoreo y evaluación a la estrategia se convierten en herramientas que permiten ajustar las acciones que se desarrollen en el territorio, tanto en relación con cada componente de la estrategia como para poder determinar la incidencia que se está teniendo en la población, y con ello la sostenibilidad que se tiene en el tiempo.

Conclusiones

La sistematización de buenas prácticas precisa fortalecer e incentivar una cultura de la legalidad desde prácticas y perspectivas socio-culturales, razón de ello que este texto permitiera considerar conceptos conductores y enmarcar su ejercicio alrededor de unos actores y bajo unas dimensiones importantes, para reconocer

una construcción consciente de la cultura de la legalidad. Más allá de comprometer los conceptos con la Estrategia integral se trató de exponer su importancia y sus dimensiones, ligando con ello, consideraciones alrededor de las buenas prácticas. En esa medida, se puede decir que es importante propender por una reflexión alrededor de las realidades que se presentan en las comunidades, y por otro lado, a que las prácticas deben estar vinculadas con dimensiones de convivencia social, como lo son la pluralidad y el interés público.

El ejercicio de caracterizar las buenas prácticas en el marco de la Estrategia integral del control a las rentas ilícitas pasa por un proceso en el que se entretengan cuatro grandes categorías que ponen en evidencia la multidimensionalidad de dicha estrategia en relación con la población y el territorio antioqueño, y a su vez las problemáticas que se tienen en relación con las rentas ilícitas. De manera que se logran evidenciar las buenas prácticas desde sus alcances y posibilidades para la construcción socio-comunitaria de una cultura de la legalidad, y que esto permita el fortalecimiento de la inversión social en el Departamento de Antioquia. Así pues que se reconoce la importancia de la *diferenciación* como forma de particularizar y contextualizar los escenarios de actuación de la estrategia, así como los impactos que tiene la problemática para poder contrarrestarla desde sus componentes. Por su parte la *innovación* contempla acciones posibilitadoras de nuevas experiencias que potencien las buenas prácticas en las cinco rentas que conversen con la *incidencia pública y social*, es decir, que a través de la participación ciudadana se construyan nuevos escenarios que se enmarquen en la cultura de la legalidad, que sean *replicables y sostenibles* en el tiempo, como se desarrolló en la primera fase de implementación de la estrategia.

Las acciones tendientes a las buenas prácticas ciudadanas en materia de rentas departamentales deben continuar con ejercicios de diagnóstico y monitoreo, de tal forma que permitan realizar acciones institucionales situadas en el contexto particular de cada región y de cada problemática que se asocie a la misma, es decir, prácticas diferenciadas frente a cada necesidad de la población y territorio. Además, que permita reconocer los recursos personales y comunitarios con los que se cuentan para sostener las buenas prácticas de legalidad. Igualmente, estimular la transparencia en las acciones, a través del reporte o difusión de la inversión de la Gobernación con los recursos que se obtienen de cada una de las prácticas. A su vez, posibilitar una interlocución entre la ciudadanía y las entidades municipales, que permitan nutrir de información, tanto de orden normativo como técnico y procedimental, cada uno de los procesos y situaciones asociadas a las rentas, y por último, continuar con procesos de registro y sistematización

de la información que permitan dejar memoria de las estrategias y acciones adecuadas que tengan continuidad y puedan ser replicadas.

Referencias

- Castaño, B. (s.f.). *A propósito de lo psicosocial y el desplazamiento*. Recuperado de http://aprendeonline.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/232/Unidad_3/berthacastano.pdf
- De León, P. (2008). *Hacia un concepto de transparencia: Orígenes e Importancia*. Recuperado de <http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2012). *Principios y buenas prácticas*. Bogotá, Colombia: Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística.
- Estatuto de Rentas Departamento de Antioquia, Ordenanza 62. (19 de 12 de 2014).
- Ghiso, A. (2011). Sistematización. Un placer el hacer, que se resiste a perder su autonomía. *Decisio*, 3 - 8. Recuperado de http://www.cepalforja.org/sistem/documentos/decisio28_saber1.pdf
- Gobernación de Antioquia. (2015). *Programa de Gobierno “Pensando en Grande”*. Medellín.
- Gómez, Y., Usma, L., Zapata, L., Echavarría, R. y Giraldo, L. (2017). El control integral de las rentas ilícitas: *una experiencia de buenas prácticas en el Departamento de Antioquia*. Medellín, Colombia: Tecnológico de Antioquia - Gobernación de Antioquia.
- Instituto de Asuntos Públicos. Centro de estudios en seguridad ciudadana. (2014). Evaluación de Buenas Prácticas. Aprendizajes y Desafíos para la Prevención del Delito y la Violencia. *Capítulo I: Buena práctica en prevención del delito la violencia*, (pp.1-58). Santiago de Chile, Chile. Recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/buenas_practicas_02.pdf
- Jara, Ó. (1994). ¿Para qué sirve sistematizar? En Ó. Jara, *Para sistematizar experiencias* (pp.29-38). San José de Costa Rica: ALFORJA.
- Larrián, J. (2003). Identidad latinoamericana y globalización: una perspectiva sociológica. *Personal y Sociedad*, 2(17), 27-40.
- López, D. (2014). *La “cultura de la legalidad” como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina*. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (Eds.), *Cultura de la legalidad: Dilemas teóricos y desafíos en su construcción*. (pp.47-82). San José de Costa Rica: Perspectiva Digital S.A.

- Mora, M. (2002). La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici. *Athenea Digital*, 2, 1-25.
- Olivé, L. (2009). *Por una auténtica interculturalidad basada en el reconocimiento de la pluralidad epistemológica*. En pluralismo epistemológico. (pp.19-30) La Paz: CLACSO - Muela del Diablo Editores– Comunas - CIDES - UMSA.
- Salazar, P. (1998). Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México. *Isonomía*, 9, 193-206.
- Varela, E. (2005). Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado. Cali, Colombia: Programa editorial de la Universidad del Valle.
- Valdés, D. (2009). Las definiciones de Monopolio. En D. Valdés Prieto, *Libre competencia y monopolio*, (pp.29-65). Jurídica de Chile. Recuperado de https://ficheros.2011.s3.amazonaws.com/05/10/Im_1_3_275274331_in1_29_65.pdf?AWSAccessKeyId=ASIAJNKGHB33EVMHFP6A&Expires=1491677173&Signature=RZ%2By4LQYddLhWrqcWP1PY8O3ojM%3D&x-amz-security-token=FQoDYXdzEEUaDG9f6R%2Fv-nT3FiJu40iK3A%2FZDkcLtgY2eyl1%2FrMUCCu
- Vásquez, R. (2008). Cultura de la legalidad: cuatro modelos teóricos y un apéndice sociológico. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 32, 63-76.
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2014). *Estado de Derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza*. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (Eds.), *Cultura de la legalidad: Dilemas teóricos y desafíos en su construcción*. (pp.47-82). San José de Costa Rica: Perspectiva Digital S.A.
- Wences, I. y Sauca, J. (2014). *Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento*. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (Eds.), *Cultura de la legalidad: Dilemas teóricos y desafíos en su construcción*. (pp.47-82). San José, Costa Rica: Perspectiva Digital S.A.

Para citar este artículo:

- 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.

