ESTIMACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO ILEGAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Autores | Fedesarrollo, C-Análisis, Datexco

Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777

@Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Documento Final

Estimación y caracterización del mercado ilegal de Juegos de Suerte y Azar en la ciudad de Bogotá y departamento de Cundinamarca

Fedesarrollo
C-Análisis
Datexco

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social
C-Análisis
DATEXCO

Tabla de contenido

1. Introducción 5
2. Resumen ejecutivo 7
3. Metodología 10
   3.1. Metodología cuantitativa 10
   3.2. Metodología cualitativa 14
4. Resultados cuantitativos 17
   4.1 Importancia del chance y los juegos de suerte y azar en las finanzas públicas 18
      4.1.1 Ingresos tributarios de los juegos de surte y azar 19
      4.1.2 Ingresos no tributarios de los JSA 21
      4.1.3 Ingresos no tributarios de las apuestas permanentes o chance 23
   4.2 Estimación y Caracterización Cuantitativa 27
      4.2.1 Niveles de venta de chance ilegal 27
      4.2.2 Distribución geográfica áreas dónde se concentra el juego ilegal de chance 28
      4.2.3 Caracterización del comprador juegos de suerte y azar ilegales 31
      4.2.4 Caracterización del vendedor de juegos de suerte y azar ilegales 35
5. Resultados cualitativos 37
      5.1 Caracterización del comprador juegos de suerte y azar ilegales 37
      5.2 Caracterización del vendedor(as) de juegos de suerte y azar ilegales 40
      5.3 Distribución geográfica áreas dónde se concentra el juego ilegal de chance 50
6. Lecciones aprendidas de otras loterías frente al chance ilegal 51
   6.1 El modelo de gestión de la Lotería de Bogotá en el control del juego ilegal 55
7. Conclusiones 59
8. Recomendaciones de política pública 60
   8.1 Medidas de prevención 61
   8.2 Medidas sancionatorias 69

Bibliografía 71

Anexos. 71

Anexo 1. Encuesta realizada a hogares y puntos de venta autorizados. 71
Anexo 2. Ampliación de la metodología cuantitativa utilizada 75
Anexo 3. Evolución del recaudo por derechos de explotación de chance por departamentos 80
Anexo 4. Resultados por escenarios y puntos de observación en Bogotá y Cundinamarca.. 81
Anexo 5. Resultados y análisis derivado de la encuesta 96

Tabla elementos

Ilustraciones

Ilustración 1 Competencia de los JSA legales 7
Ilustración 2. Estructura de ingresos departamentales por juegos de suerte y azar 18
Ilustración 3. Jerarquías en apuestas ilegales 44

Ecuaciones

Ecuación 1. Estimación población que juega ilegal 13
Ecuación 2. Estimación del volumen de ventas de chance ilegal 13
Ecuación 3. Estimación del total de ventas 13

Tablas

Tabla 1. Actores entrevistados en el marco de la investigación 15
Tabla 2. Guion entrevista cualitativa para vendedores 16
Tabla 3. Participación del chance en los derechos de explotación de JSA 24
Tabla 4. Participación del chance en los derechos de explotación de JSA por departamento 2021 24
Tabla 5. Ilegalidad estimada en Bogotá 27
Tabla 6. Tamaño del mercado ilegal 28
Tabla 7. Perfil de compradores en Cundinamarca y Bogotá D.C 35
Tabla 8. Rango de edad del personal que vende chance ilegal 37
Tabla 9. Actores e ingresos de la pirámide del chance ilegal en la plaza de Corabastos 47
Tabla 10. Impuestos a los JSA 58
Tabla 11. Estrategia comercial de GELSA 59
Tabla 12. Recomendaciones de salud pública ..... **¡Error! Marcador no definido.**
Tabla 13. Recomendaciones de visibilidad mediática y social 61
Tabla 14. Acciones de competitividad y mercadeo 62
Tabla 15. Acciones de innovación y tecnología 64
Tabla 16. Acciones administrativas in situ 65
Tabla 17. Acciones de seguimiento 67

Tabla 18. Acciones de gobernanza institucional 68
Tabla 19. Acciones judiciales 69
Tabla 20. Muestra municipios de Cundinamarca 71
Tabla 21. Encuesta realizada a hogares 72
Tabla 22. Muestra municipios de Cundinamarca 74
Tabla 23. Encuesta realizada en puntos de venta de chance 74

Gráficas

Gráfica 1. Evolución recaudo tributario de JSA Bogotá 20
Gráfica 2. Evolución recaudo tributario por JSA per cápita Bogotá 20
Gráfica 3. Evolución recaudo tributario de juego de azar por departamento 2021 21
Gráfica 4. Evolución recaudo tributario per-cápita por departamento 2021 21
Gráfica 5. Recaudo por derechos de explotación por JSA Bogotá y Cundinamarca 22
Gráfica 6. Recaudo por derechos de explotación de JSA Bogotá y Cundinamarca per cápita 22
Gráfica 7. Recaudo por derechos de explotación JSA por departamentos 2021 23
Gráfica 8. Recaudo por derechos de explotación JSA por departamentos per cápita 23
Gráfica 9. Recaudo por derechos de explotación por chance en Bogotá y Cundinamarca ..25
Gráfica 10. Recaudo por derechos de explotación por chance en Bogotá y Cundinamarca per cápita 25
Gráfica 11. Recaudo por derechos de explotación por chance por departamento 26
Gráfica 12 .Recaudo por derechos de explotación por chance por departamento per cápita 26
Gráfica 13. Distribución de personas que compran juego ilegal por localidades de Bogotá (personas) 29
Gráfica 14. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones)30
Gráfica 15. Compradores de juego ilegal por municipios de Cundinamarca (personas).....30
Gráfica 16. Estimación volumen juego ilegal por municipios de Cundinamarca (millones) ..31
Gráfica 17. Juegos en los que participa la población 32
Gráfica 18. Estrato socioeconómico de compradores de juego ilegal en Bogotá y Cundinamarca (%) 33
Gráfica 19. Puntos de venta de chance 35
Gráfica 20. Transferencias de las apuestas permanentes a la salud (millones) 55
Gráfica 21. Giro a Lotería de Bogotá de apuestas permanentes (millones) 56
Gráfica 22. Estimación población que juega ilegal en Bogotá (personas) 81
Gráfica 23. Estimación del volumen de ventas de chance ilegal en Bogotá (millones) 82
Gráfica 24. Porcentaje de población que comprado chance un vendedor ambulante Cundinamarca 85
Gráfica 25. Porcentaje de población que compra chance a un vendedor ambulante Bogotá 85
Gráfica 26. Distribución de personas que compran juego ilegal por localidades de Bogotá (personas) 86

Gráfica 27. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones)87
Gráfica 28. Compradores de juego ilegal por municipios de Cundinamarca (personas).....88
Gráfica 29. Estimación volumen juego ilegal por municipios de Cundinamarca (millones) ..88
Gráfica 30. Distribución personas que le ofrecen ilegal por localidades de Bogotá (personas) 90
Gráfica 31. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones) 90
Gráfica 32. Distribución de personas que le ofrecen ilegal por municipios de Cundinamarca 91
Gráfica 33. Estimación del volumen de juego ilegal en municipios Cundinamarca 92
Gráfica 34. Distribución de personas que compran juego ilegal por localidades de Bogotá.94
Gráfica 35. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá 94
Gráfica 36. Distribución de personas que compran juego ilegal por municipios de Cundinamarca (personas).....95
Gráfica 37. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá 96

1. Introducción

Los juegos de suerte y azar (JSA) en Colombia representan una significativa suma de recursos tributarios para los entes territoriales, cuyo único destino es el sector salud. La prevalencia de economías ilegales en los JSA afecta directamente las dinámicas de los operadores legales, el recaudo y el gasto en salud, al tiempo que agudiza las causas de criminalidad y violencia en el país. Por tanto, es fundamental desarrollar aproximaciones que permitan una comprensión más profunda de estos mercados ilegales, para generar acciones y políticas basadas en evidencia sólida para lograr su desmonte.

En Colombia, el "chance" se ha consolidado como uno de los juegos de apuestas más populares. Por ejemplo, este estudió identificó que en el 73% de los hogares consultados en Bogotá y Cundinamarca se apostó chance en los últimos seis meses. Este juego de apuestas permanentes no solo capta un mayor interés del público, sino que también representa la mayor cantidad de recursos generados por los derechos de explotación de los JSA. En el 2021 los derechos de explotación del chance representaron para Bogotá y Cundinamarca el 77% de todos los derechos de explotación de JSA. Otros departamentos del país muestran cifras mucho más elevadas para el mismo año como Bolívar y Atlántico que representan el 98% y 94% respectivamente.

A pesar de la importancia de esta fuente de recursos, en Colombia, la literatura sobre mercados ilegales de JSA es escasa y poco se ha investigado sobre su reciente comportamiento y evolución. Se destaca el estudio de Fedesarrollo (2018) dónde se adelantó una caracterización de los JSA ilegales en Colombia. Reconociendo esta falta de información, La Lotería de Bogotá, contrató este estudio para comprender la operación, incentivos, rangos de valores y otras dinámicas de las economías ilegales de los JSA en Bogotá y Cundinamarca.

Este estudio estima y caracteriza los juegos de suerte y azar ilegales que le compiten al chance en Bogotá y Cundinamarca, esto con el fin de realizar recomendaciones de política y acciones institucionales que permitan mitigar el juego ilegal. La caracterización empleó un método mixto que combina técnicas cuantitativas y cualitativas. Es importante resaltar que, dada la complejidad de estimar y caracterizar economías ilegales debido a su naturaleza y clandestinidad, el estudio utiliza variadas técnicas para conseguir información de contexto que permitan estimar los niveles de ilegalidad en rangos a través de variables proxy. Aunque se presenta una medida precisa sobre el mercado de juegos de suerte y azar, se recomienda también revisar el un conjunto de evidencias sobre las que construimos un análisis que aporte un rango de valores de mayor fiabilidad.

El documento se encuentra dividido en seis capítulos siendo esta introducción el primero. El segundo consiste en un resumen ejecutivo de los resultados del estudio. La tercera sección explora la relación entre recaudo fiscal y JSA y chance. Los capítulos cuatro y cinco presentan, respectivamente, los resultados cualitativos y cuantitativos. La última sección presenta una serie de hallazgos y recomendaciones de política pública para control del fenómeno del chance ilegal.

2. Resumen ejecutivo

Los JSA legales enfrentan dos tipos de competencia en la actualidad: la proliferación de juegos ilegales y la competencia de otras actividades legales, como las apuestas deportivas en línea. Estos dos ejes pueden ser pensados como divisores que crean cuatro cuadrantes, como se muestra en la siguiente Ilustración 1.

Ilustración 1 Competencia de los JSA legales



Fuente: Elaboración propia

Aunque explorar los cuatro cuadrantes es relevante, esta investigación se enfoca en los juegos ilegales que representan una competencia directa para la Lotería de Bogotá, es decir, el cuadrante uno donde se ubican las rifas y chance ilegal. De manera más específica, la investigación profundiza en el chance ilegal, dado el volumen y popularidad de este juego. Adicionalmente, se examina el rol de las rifas ilegales, las cuales, aunque en menor escala

económica, muestran una tendencia de crecimiento y sofisticación, que afecta al chance legal y las loterías.

La investigación identificó que el chance ilegal predomina en áreas de gran actividad comercial y flujo de efectivo, tales como las plazas de mercado, los sanandresitos, y los terminales de pasajeros, una conclusión ya identificada en investigaciones previas. La central de Corabastos en Bogotá es referenciada como el principal foco de JSA ilegales en la ciudad de Bogotá. Se estima que en la plaza hay entre 80 y 160 individuos, la mayoría mujeres, que se dedican principalmente a la venta de chance ilegal. El número fluctúa según factores como la hora del día, el día de la semana y la temporada del año, con un aumento notable durante el mes de diciembre.

Otro hallazgo corresponde a que el juego de azar del chance ilegal se respalda en largas relaciones de confianza forjada entre jugadores y vendedores. Al ser un entorno donde no hay garantías legales de la entrega de las transacciones, los jugadores más experimentados prefieren comprar a personas con quienes tienen relaciones sociales estables; por lo tanto, el chance ilegal se sostiene mediante redes de fidelidad en las que la buena reputación de los vendedores es esencial para la continuidad en las operaciones.

Las ganancias que recibe una persona que vende chance, una actividad mayoritariamente femenina, depende de su experiencia. Las vendedoras pueden recibir entre el 10% al 30% del valor de sus ventas brutas. En el límite inferior se encuentran las vendedoras nuevas que están en el proceso de establecerse, las cuales rotan más, reciben un sueldo básico (casi siempre 300 mil pesos, y una comisión del 10% de las ventas, que las deja un poco por encima del salario mínimo. Por su parte, en el límite superior se encuentran las denominadas vendedoras “VIP” que no solo tienden a vender chances de mayor valor, sino que también pueden ser supervisoras, y por ende recibir un porcentaje de las ventas de las vendedoras que están debajo de ellas. Se identificaron casos de vendedoras “VIP” que facturan mensualmente sumas entre los 18 y 30 millones de pesos.

Otro hallazgo significativo con respecto a las vendedoras corresponde a la violencia basada en género que sufren algunas de las vendedoras. Se identificaron casos en que vendedoras recurren a la prostitución como último recurso para cumplir con sus obligaciones financieras. Esta prostitución tiene dos facetas. Puede consistir en venta de servicios sexuales a extraños o directamente al ganador de un chance, que en vez de recibir el efectivo se acuerda un número de encuentros sexuales. Cumplir con la obligación de pago es fundamental para la vendedora puesto que se expone a ser violentada físicamente si no cumple.

El juego de chance ilegal es una actividad con una marcada jerarquía. En la punta superior se encuentran las denominadas “casas” que son los financiadores de los juegos ilegales. Los jugadores no saben que personas hacen parte de las casas, pues son las vendedoras más experimentadas, mujeres que pueden llevar más de una década trabajando como chanceras, quienes se encargan de repartir los premios en efectivo. Los dueños de “las casas” también son quienes garantizan la entrega de los premios teniendo un sistema de amenaza de violencia física, llegando a casos de asesinatos, contra la vendedora que intente realizar un robo o no pueda cumplir con sus compromisos financieros.

Este sistema se complementa con chanceros independientes y otros actores como los directivos de las plazas de mercado, los sicarios encargados de cobrar las deudas impagadas y la policía, que no parece estar involucrada directamente en la regulación de esta actividad ilegal pero que recibe en algunas zonas pagos para no ejercer presión sobre los vendedores de chance ilegal.

Adicionalmente, la investigación identificó una importante disminución de la frecuencia de operativos de la policía contra juego ilegal. Se rumorea que esto se debe a un acuerdo no oficial entre los propietarios de las casas de juego ilegal y la policía, lo que ha reducido la intervención policial en las actividades de la plaza. Al mismo tiempo, se ha notado un aumento en la acción legal (que realiza la Fiscalía con apoyo de policía judicial especializada, no es policía del cuadrante) contra los operadores de chance ilegal y una mayor clandestinidad en su venta. Sin embargo, existen limitaciones, como la asignación limitada de fiscales para atender todas las denuncias y la falta de priorización de estos casos.

Con relación a los jugadores, hay tres hallazgos importantes. Primero, la mayoría de los jugadores son personas que por motivos laborales tienden a estar en los lugares donde se concentran los juegos de suerte y azar. Existen varios niveles de apuestas, desde chances de dos mil hasta quinientos mil pesos el boleto. Segundo, el equipo de investigación identificó que ha incrementado el número de jugadores jóvenes con relación a los datos de Fedesarrollo (2018). Tercero la migración venezolana durante la última década ha incrementado el número de jugadores y algunas mujeres venezolanas han tomado el rol de vendedoras.

Es necesario destacar que se ha llevado a cabo un acompañamiento de acción penal dirigida hacia los vendedores y planteros involucrados en la comercialización ilegal de chance. GELSA cuenta con un área jurídica y criminal encargada de realizar acompañamiento a los procesos

penales, lo cual ha marcado una diferencia significativa frente a las dinámicas de ilegalidad del 2018.

El análisis revela que el principal mercado de juegos de surte y azar ilegales en Bogotá y Cundinamarca se concentra en la venta ambulante de chance y en tiendas de barrio. En Bogotá, las ventas ilegales alcanza 43.416 millones de pesos anuales bajo un panorama conservador. La cantidad de jugadores de chance ilegal alcanza las 86.589 personas. Las localidades de Bogotá con más actividad ilegal son Kennedy, Ciudad Bolívar, Usaquén, Engativá, Fontibón y Suba, sin un orden estricto y coincidentes con las dinámicas del mercado legal. En cuanto a Cundinamarca, se estima que el chance ilegal factura hasta $6.827.941.605 pesos, y el número de personas involucradas podría es de 10.038 personas. Los municipios más afectados son Fusagasugá, Madrid, Facatativá, Mosquera, Soacha y Albán.

Finalmente, a partir de los hallazgos, se compilaron un conjunto de recomendaciones generales, categorizadas en dos tipos principales: i) de control preventivas y ii) de control sancionatorias. Las medidas preventivas comprenden recomendaciones de gobernanza y coordinación institucional, seguimiento y monitoreo, promoción de la innovación, adopción de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de la competitividad de la Lotería de Bogotá frente al juego ilegal. Por último, las medidas sancionatorias engloban acciones judiciales y administrativas en campo. Estas recomendaciones se encuentran ampliamente desarrolladas en un documento complementario, en el cual se recogen una serie de estrategias y acciones de política pública.

3. Metodología

Debido a la naturaleza clandestina del juego ilegal, resulta utópico obtener mediciones exactas del volumen de dinero o sistematicidad con la que ocurren estas actividades punibles. Ante este desafío, el equipo de investigación adoptó un enfoque de métodos mixtos, cuyos resultados fueron contrastados para proporcionar estimaciones más precisas y realistas del juego ilegal en las regiones de Bogotá y Cundinamarca. En este capítulo se expande las metodologías cuantitativa y cualitativa en detalle.

3.1. Metodología cuantitativa

Los juegos de suerte y azar y las finanzas públicas

El análisis de los ingresos derivados de los juegos de suerte y azar en Bogotá y Cundinamarca se efectuó utilizando la información provista por el Formulario Único Territorial (FUT) ahora

llamado CUIPO (Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario). Se prestó especial atención a los ingresos departamentales de juegos de suerte y azar, incluyendo tanto los tributarios —como los impuestos sobre ganancias de sorteos ordinarios y extraordinarios, así como los impuestos sobre loterías extranjeras— como los no tributarios, que abarcan derechos de explotación y premios no reclamados de suerte y azar. Se recopilaron datos de los ingresos por JSA, durante el periodo comprendido entre 2018 y 2021. Adicionalmente, se recolectaron y analizaron datos de ingresos de otros departamentos como Antioquía, Atlántico, Huila, Bolívar y Santander con el fin de realizar un análisis comparativo del recaudo generado por el juego de chance en relación con Bogotá y Cundinamarca.

Estimación de la ilegalidad de los juegos de suerte y azar

El diseño cuantitativo de la investigación se orientó a estimar la magnitud del juego de chance ilegal, en términos de cantidad de participantes y el volumen de ventas ilegales en la región de Cundinamarca y las localidades de Bogotá. Esto a través de levantamiento de información estratégica en campo. Inicialmente, se diseñó y estableció un tamaño de muestra de 500 hogares y 25 puntos de venta de chance legal que sería la cobertura de la investigación en campo. Se formularon 36 preguntas en una encuesta destinada a recolectar datos de los hogares que permitieran la estimación sobre la escala de la actividad ilegal. Ambos instrumentos, fueron previamente aprobados por la Lotería de Bogotá antes de su implementación. Una descripción detallada de estos está disponible en el **Anexo 1** del documento.

Para la aplicación de las encuestas de hogares, se seleccionaron las siguientes localidades de Bogotá: Suba, Kennedy, Engativá, Bosa, Ciudad Bolívar, Usaquén, Fontibón y San Cristóbal. A su vez, los municipios de Cundinamarca seleccionados fueron Soacha, Mosquera, Facatativá, Fusagasugá, Chía, Zipaquirá, Madrid, Girardot, Guaduas, La Vega y Albán. Por su parte, las encuestas en puntos de venta se centraron en lugares donde la actividad de JSA es prominente, específicamente Bogotá D.C., Soacha, Mosquera, Facatativá, Fusagasugá, Chía y Zipaquirá.

Una vez definido el plan de muestreo y la encuesta, se inició el proceso de contacto con los hogares seleccionados. En total, se intentó establecer comunicación con 1.835 hogares, una cifra significativamente superior a la muestra objetivo, lo que permitió compensar cualquier posible tasa de no respuesta. De esta población inicial, un número considerable de 1.183 hogares no estuvo disponible para participar en el estudio, ya sea por ausencia o por elección

de no abrir la puerta a los encuestadores. Por su parte, 652 hogares abrieron sus puertas y de estos, 139 confirmaron su participación en el chance, pero optaron por no participar en la encuesta. Por ende, se realizaron encuestas presenciales en 513 hogares, una muestra representativa de la población. La precisión de los datos recolectados se ve respaldada por un margen de error estándar del 4,3% y un nivel de confianza del 95%.

Tras recopilar y analizar la información y frente a dificultad inherente a la cuantificación de economías ilícitas, este estudio estableció variables proxy o indirectas para aproximar la magnitud y extensión de la ilegalidad en las regiones estudiadas. En principio se determinaron rangos de valores, al reconocer la dificultad de obtener cifras precisas en contextos de economías clandestinas, como es el caso del juego de azar ilegal. Dado lo anterior, la prevalencia de JSA ilegales en Bogotá y Cundinamarca se evaluó desde tres perspectivas distintas:

i) El punto de compra del chance.
ii) El punto de oferta del chance.
iii) El medio de confirmación de compra.

A partir de estos tres puntos de observación seleccionados, se definieron los rangos de actividad ilegal y se estimó el porcentaje de la población con mayor tendencia a involucrarse en juegos ilícitos. Además, estos datos permitieron proyectar a partir de las respuestas a la encuesta, los posibles escenarios de ilegalidad: uno pesimista, donde el 20% de las personas participan en juegos ilegales; uno conservador, con un 11% de participación en la ilegalidad; y uno optimista, en el que solo el 2% estaría involucrado en dichas actividades.

Estos rangos representan el porcentaje máximo de personas que, por un lado, les ofrecen o realizan compras de chance ya sea a través de vendedores ambulantes, en tiendas de barrio o a domicilio, y por otro lado, el porcentaje máximo de personas que reciben la confirmación de compras de chance a través de confirmaciones por WhatsApp o mediante recibos hechos a mano. Por su parte, el volumen de ventas de chance ilegal se estimó a partir del porcentaje de la población con mayor tendencia a involucrarse en juegos ilícitos, el valor promedio del chance y su frecuencia de juego.

La Ecuación 1 que se presenta a continuación detalla la metodología aplicada para calcular el número total de individuos que participan en actividades de chance ilegal por municipio y localidad, a partir del punto de observación “compra de chance a través de vendedores ambulantes o tiendas de barrio”. La explicación de cada una de las variables utilizadas,

fuentes y ecuación utilizada para estimar la ilegalidad desde los otros puntos de observación se puedo encontrar en el ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..

Ecuación 1. Estimación población que juega ilegal

$$Pob\ juega\ ilegal_i = [(pob_i * \%\ pob\ juega_i) * (\%pob\ compra\ ambulante_i)] *\ E_h$$

i: Identificador para cada municipio o localidad.

h: Escenarios hipotéticos de participación en el juego de chance ilegal {2%, 11%, 20%}

Para estimar el volumen de ventas del chance ilegal y su distribución por localidades y municipios se utiliza la siguiente metodología (Ecuación 2).

Ecuación 2. Estimación del volumen de ventas de chance ilegal

$$Total\ de\ ventas\ ilegales_i = \left\lceil \frac{Total\ de\ ventas_i}{Total\ pob\ juega_i} * Pob.juega\ ilegal_i \right\rceil * E_h$$

Donde:

Ecuación 3. Estimación del total de ventas

$$Total\ de\ ventas\ _i = \sum_0^J Valor\ chance_i * Total\ pob_{i,j} * Frecuencia_j$$

Donde j representa {1,2,6,12,26,52,365}

Finalmente, con el propósito de contar con una cifra que permitiera calcular la incidencia de la ilegalidad previamente descrita, pero al mismo tiempo, estimar un valor del mercado ilegal como porcentaje de mercado legal para Bogotá y Cundinamarca, se promediaron los resultados del punto de observación 1 y 2,bajo el escenario más conservador (11%).

Caracterización del comprador y el vendedor de JSA ilegal

Para caracterizar a los vendedores y compradores de chance ilegal, se empleó un análisis con estadísticas descriptivas. Se identificaron y seleccionaron preguntas clave que permiten su adecuada caracterización. Posteriormente, se procedió a calcular el promedio de variables críticas como la edad, el estrato socioeconómico, el género, la frecuencia de participación en estas actividades, el nivel de educación, entre otros aspectos relevantes. Este análisis se llevó a cabo específicamente en aquellos municipios y localidades donde se observaron niveles elevados de actividades ilegales relacionadas con las apuestas.

3.2. Metodología cualitativa

Para estimar y caracterizar cualitativamente el mercado ilegal de JSA que afecta a la comercialización del juego de apuestas permanentes o chance, en Bogotá y el Departamento de Cundinamarca el equipo de la Unión Temporal diseño una entrevista semi estructurada como herramienta de investigación. La presente sección del documento describe los motivos que llevaron a esta selección. A su vez, se explica cómo se desarrollaron las entrevistas. Posteriormente, se presenta una lista con los actores a quienes se entrevistaron. Cuarto, se indica cómo se desarrolló el guion de entrevista. El acápite concluye con la explicación de cómo se sistematizó y utilizó la información recolectada durante las entrevistas.

La entrevista semiestructurada es una herramienta de recolección de información cualitativa. Se diferencia de la entrevista estructurada en la medida que tiene menor rigidez en sus preguntas y le permite tener mayor flexibilidad al investigador para ahondar en los temas de interés de una investigación[1]. Esta maleabilidad es valiosa en un proyecto como el actual, ya que los entrevistados pueden no responder bien ante un guion de entrevista totalmente cerrado. Adicionalmente, se debe resaltar que las entrevistas semiestructuradas tienen una larga tradición en el mundo de la consultoría para evaluar los motivos por los cuales los individuos toman decisiones[2], por ejemplo, en este caso el participar en el mercado ilegal de JSA. Por lo tanto, al utilizar las entrevistas semi estructuradas se puede entender el porqué de las acciones de los actores, así como saber cuáles son las estrategias más exitosas para debilitar el juego ilegal en Bogotá y Cundinamarca.

[1] John Creswell, Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches, 4.ª ed. (Sage Publications, 2014).
[2] Her Majesty's Treasury, «The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis», London: HM Treasury (Magenta Book Background Papers, 2020.

Para desarrollar las entrevistas se recurrió tanto a llamadas telefónicas y, en los casos posibles, a entrevistas presenciales. Se privilegió las llamadas telefónicas por dos motivos. Primero, el sector del juego ilegal tiene vínculos con estructuras criminales. Para el equipo consultor fue fundamental la integridad de sus trabajadores. Por lo tanto, optar por el camino telefónico redujo el riesgo de los investigadores. El segundo motivo por el que se privilegió el camino telefónico es por cuestiones logísticas al hacer más fácil acceder a un mayor número de actores.

Con relación a la metodología, hay dos temas de importancia por resaltar. Primero, se ofreció a todos los entrevistados la oportunidad de que la información otorgada fuese anónima. Se eligió esta práctica siguiendo los principios de la etnografía en los márgenes[3]. Esta propuesta argumenta que quienes están en posiciones que socialmente se consideran negativas, por ejemplo, participar en una actividad ilegal, suelen tener recusaciones de participar en investigaciones porque su testimonio puede ser motivo de futuros problemas. Ante esa situación, el anonimato dio mayor libertad a los participantes, ya que sus datos de identificación no se divulgaron más allá que entre el equipo de investigación y el equipo de codificación. En segundo lugar, se definió que no se iba a grabar a las personas entrevistadas. Esto se debe a que hubo una negativa por parte de los entrevistados. Por lo tanto, lo que se hizo fue que el entrevistador desarrolló un resumen de cada entrevista. La información de estos resúmenes sirvió como base para el proceso de codificación.

El siguiente elemento fue definir a los actores a entrevistar. El equipo de la unión temporal identificó cuatro tipos de actores diferentes de interés. Estos grupos son: operadores de chance legal (concesionarios y directivos de otras loterías), operadores de chance ilegal, autoridades, y académicos/analistas. Los dos primeros grupos son de interés ya que son quienes conocen la cotidianidad del juego legal, el ilegal y los límites entre los mismos. Por su parte, las autoridades tienen el conocimiento sobre las políticas que funcionan, y las que no, al igual que el marco normativo que se ha utilizado para debilitar los JSA. Finalmente, los académicos ofrecen información sobre los resultados de las políticas, sin tener la proximidad de aquellas autoridades que producen las políticas públicas. Se entrevistaron a los siguientes individuos:

Tabla 1. Actores entrevistados en el marco de la investigación

Número	Tipo de actor	Actor específico
1	Chance legal	Funcionario área comercial

[3] Jeff Ferrell y Mark Hamm, Etnography at the edge (Boston; USA: Northeastern University, 1998).

2	Chance legal	Funcionario área jurídica
3	Chance legal	Funcionario área de seguridad
4	Chance legal	Asesor externo para el control de la ilegalidad.
5	Chance legal	Directivo de Lotería de otro departamento (1)
6	Chance legal	Directivo de Lotería de otro departamento (2)
7	Chance legal	Directivo de Lotería de otro departamento (3)
8	Chance legal	Directivo de Lotería de otro departamento (4)
9	Chance legal	Directivo de Lotería de otro departamento (5)
10	Operador ilegal	Jugador permanente de chance ilegal (1)
11	Operador ilegal	Jugador permanente de chance ilegal (2)
12	Operador ilegal	Jugador permanente de chance ilegal (3)
13	Operador ilegal	Vendedor chance ilegal (1)
14	Operador ilegal	Vendedor chance ilegal (2)
15	Operador ilegal	Vendedor chance ilegal (3)
16	Académica/Analista	Exdirectivo de la secretaria distrital de seguridad
17	Académica/Analista	Experto en economías urbanas ilegales

Fuente: Elaboración propia

Una vez seleccionada la población de interés, se procedió a realizar los instrumentos de investigación. Considerando que los cuatro tipos de actores seleccionados se relacionan de manera diferencial con los JSA, se desarrollaron guiones especializados para cada uno de los actores siguiendo metodologías internacionales[4]. Las versiones preliminares de los guiones fueron enviados a los representantes de la Lotería de Bogotá quienes aprobaron el instrumento.

A continuación, en la **Tabla 2,** se presenta la versión del guion de entrevista utilizados para vendedores:

Tabla 2. Guion entrevista cualitativa para vendedores

Pregunta
¿Desde hace cuánto tiempo se encuentra vendiendo JSA?
¿Qué tan difícil es posicionarse como un vendedor de JSA?
¿En qué lugares vende usted JSA?; ¿Por qué ahí?
¿Cuáles son los juegos más populares que se venden?; ¿A qué se debe esa popularidad?
¿Por qué cree que los JSA son tan populares?
¿Cambia mucho el número de compradores de juegos de chance?

[4] HM Treasury, Magenta Book Central Government guidance on evaluation (Londres, Reino Unido: Crown, 2020).

¿Cuánto cuesta jugar al chance? ¿De qué valor son los premios?
¿Cómo se costea el pago de los premios de los JSA?
¿Usted trabaja de manera independiente, o trabaja con más personas?
¿Qué riesgos tiene que afrontar una persona que participa en el chance ilegal?
¿Qué estrategias se pueden utilizar para reducir el juego ilegal en Bogotá y Cundinamarca?

Fuente: Elaboración propia

Si se encontraba en una llamada, el entrevistador iba diligenciando la columna de respuesta para tener la información correspondiente. Por su parte, si la entrevista se realizaba en persona, el entrevistador podía diligenciar la tabla al concluir la entrevista, o durante la misma.

El proceso de codificación de las entrevistas se realizó en tres pasos. En primer lugar, la codificación abierta permitió identificar conceptos claves dentro de los textos con el fin de producir un primer conjunto de conceptualizaciones. En segunda instancia, mediante la codificación axial se redujeron las categorías iniciales, lo que aportó complejidad y profundidad a los conceptos integrando o modificando los códigos. Se concluyó con una la codificación selectiva que permitió integrar las categorías producidas por la codificación axial. Este paso enriqueció el análisis al evidenciar la relación entre las diferentes categorías, así como su importancia dentro del fenómeno en cuestión.

4. Resultados cuantitativos

Esta sección detalla los hallazgos cuantitativos obtenidos en la investigación. Se inicia con un análisis de las finanzas públicas asociadas a los JSA, con especial atención en el chance en Bogotá y Cundinamarca. Se destaca la tendencia del recaudo de estos juegos desde 2018 hasta 2021 y se enfatiza en la contribución del chance en el total recaudado por JSA. Adicionalmente, se ofrece una perspectiva comparativa del recaudo en otros departamentos colombianos en relación con Bogotá y Cundinamarca.

Seguidamente, se presentan los datos cuantitativos sobre la magnitud del juego ilegal en Bogotá y Cundinamarca, basados en las encuestas a hogares y vendedores de chance legal. Inicialmente, se muestra la estimación del porcentaje de personas que podrían estar participando en JSA ilegales en Cundinamarca y Bogotá, desglosado por municipio y localidad respectivamente.

Posteriormente, se presenta la valoración económica de estas actividades ilícitas o el volumen de ventas, con su respectiva distribución geográfica. El capítulo finaliza con una

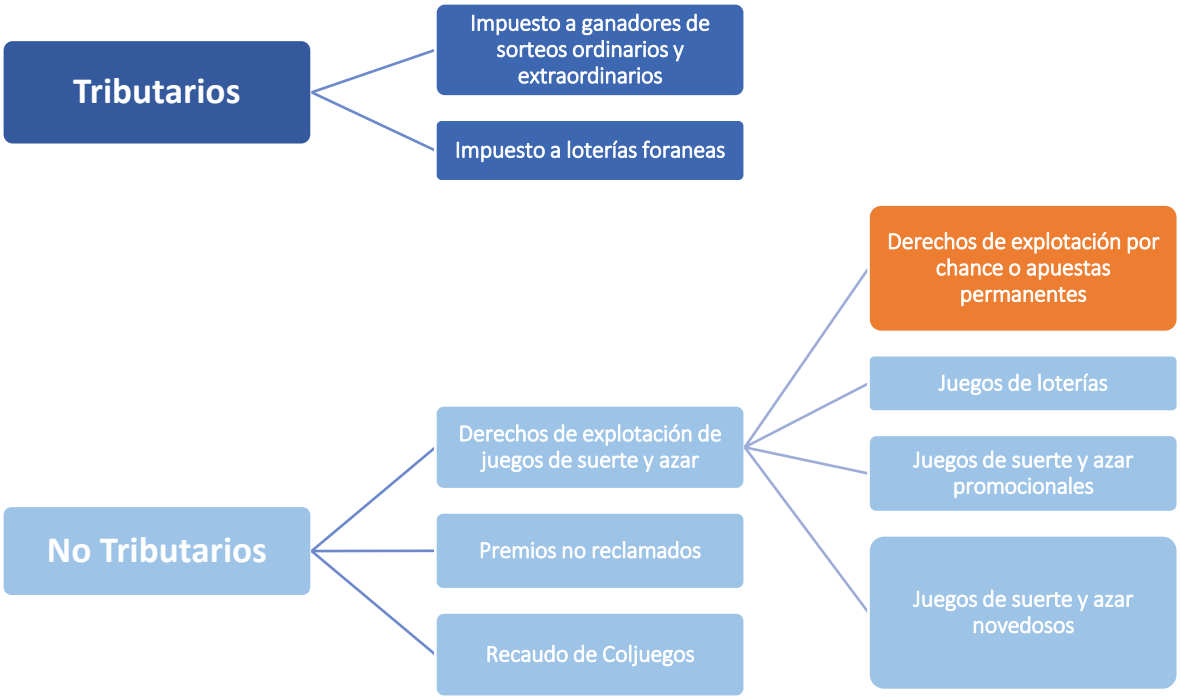
caracterización detallada de los perfiles de los compradores y vendedores involucrados en el juego de azar ilegal.

Las principales conclusiones y análisis derivados de las encuestas se expanden en el Anexo 5. Por su parte, adjunto a la investigación se incluye la tabla detallada con el microdato, para validar o analizar posteriores que desee realizar el equipo de la Lotería de Bogotá.

4.1 Importancia del chance y los juegos de suerte y azar en las finanzas públicas

En esta sección se analizará el recaudo tributario y no tributario generado por los JSA mediante una revisión de la información presentada en el Formulario Único Territorial (FUT), con un enfoque particular en el juego de chance en la ciudad de Bogotá y Cundinamarca. Se analizan los ingresos generados por estas actividades entre el 2018 y 2021, así como sus implicaciones en el ámbito económico y fiscal. Además, se comparó con el desempeño de otros departamentos en este aspecto para el mismo periodo de tiempo.

Ilustración 2. Estructura de ingresos departamentales por juegos de suerte y azar



Elaboración propia con base en CUIPO - FUT

Los ingresos por juegos de suerte y azar se dividen en ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios generados por los JSA corresponden a los impuestos a ganadores de sorteos ordinarios y extraordinarios y el impuesto de loterías foráneas. Según la normativa establecida por la Ley 643 de 2011, los ganadores de premios de lotería tienen la obligación de contribuir a un impuesto del 17% sobre el valor nominal del premio. Asimismo, por la comercialización de loterías foráneas dentro de los departamentos y el distrito capital, se debe pagar a las autoridades locales un impuesto correspondiente al 10% del valor nominal de cada billete o fracción vendida en su jurisdicción.

Los ingresos no tributarios corresponden a los derechos de explotación de juegos de suerte y azar, que incluye derechos de explotación de loterías, de juegos de apuestas permanentes o chance, de rifas y de juegos promocionales. También, incluye los ingresos por premios no reclamados. De acuerdo con la Ley 643 de 2001 y el Decreto 2106 de 2019, los operadores de apuestas permanentes están obligados a remitir mensualmente a la entidad concedente un derecho de explotación equivalente al 12% de sus ingresos brutos. La misma Ley, establece que los ingresos provenientes de juegos de apuestas permanentes de Bogotá y Cundinamarca se distribuyen en un setenta por ciento (70%) para el Fondo Financiero de Salud de Bogotá y el treinta por ciento (30%) para el Fondo Departamental de Salud de Cundinamarca, descontados los gastos administrativos de la explotación (Ley 643 de 2001, Artículo 22).

4.1.1 Ingresos tributarios de los juegos de surte y azar

Sobre los ingresos tributarios de Bogotá[5] durante el periodo comprendido entre 2018 y 2021, se observa una disminución en el recaudo tributario de juegos de suerte y azar del 11,5%, al pasar de $10 mil millones a $9mil millones. Es importante resaltar el comportamiento atípico del recaudo tributario de JSA en el año 2020, donde hay un incremento significativo de 33% con respecto a 2019 (**Gráfica 1**). Este aumento atípico del recaudo en 2020 coincide con el inicio de la pandemia por COVID-19, periodo en el que la tasa de desempleo se ubica en 18,2 %, es decir experimenta un alza de 7 puntos porcentuales frente a 2019, y se presenta una desaceleración general de la economía, con una disminución del PIB de 6,8 % (DANE, 2021). En términos per-cápita el recaudo tributario de JSA presenta un comportamiento similar

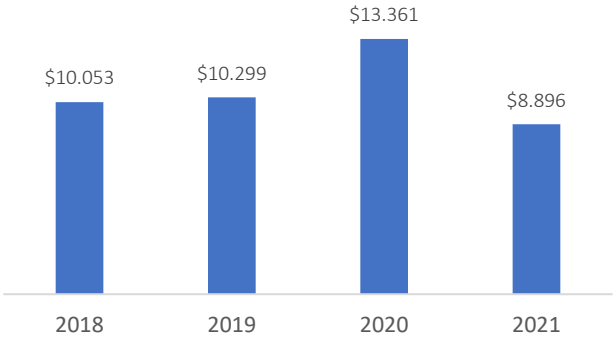
[5] La información sobre ingresos tributarios de JSA no sé presenta para Cundinamarca ya que no se encuentra disponible.

(Gráfica 2). Entre 2018 y 2021 el recaudo tributario per cápita disminuyó un 16,15% alcanzando los $1.137 en el último año.

En 2018 y 2019 el recaudo tributario per cápita de $1.356. El año 2020 presenta un incremento en el recaudo tributario per cápita que alcanza los $1.728 y en el 2021, se observa una reducción considerable con respecto a los años anteriores.

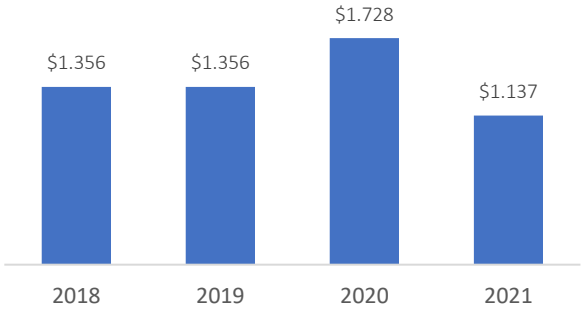
Gráfica 1. Evolución recaudo tributario de JSA Bogotá

($ del 2018 en millones)



Gráfica 2. Evolución recaudo tributario por JSA per cápita Bogotá

($ del 2018)

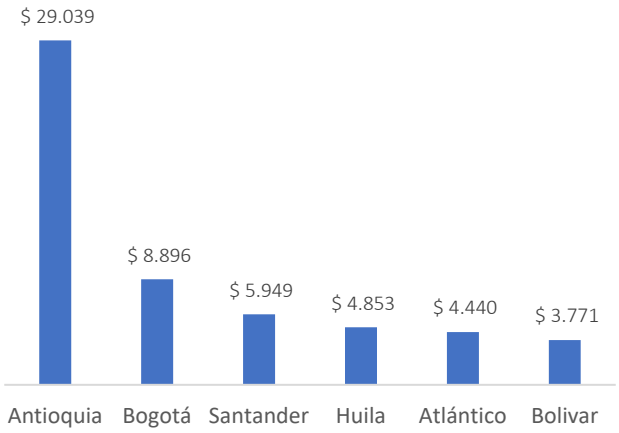


Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

Al comparar con otros departamentos, vemos que Antioquia tuvo el mayor recaudo tributario en el año 2021, con aproximadamente $29.039 millones y le siguen Bogotá ($8.896 millones), Santander (de $5.949 millones), Huila ($4.853 millones), Atlántico y Bolívar recaudaron $4.440 millones y $3.771 millones respectivamente. A su vez, al examinar el recaudo tributario en términos per cápita de los diferentes departamentos, se observa una variación significativa en las posiciones previas. Aunque Antioquia sigue líder con un recaudo per cápita con 4.215 pesos, Bogotá baja y se posiciona como la región con menor recaudo per cápita entre las regiones analizadas con 1.137 pesos. Huila se ubica en el segundo lugar con $2.573 pesos, seguido por Santander con $1.712, Bolívar con $1.620, y Atlántico con $1.137 pesos.

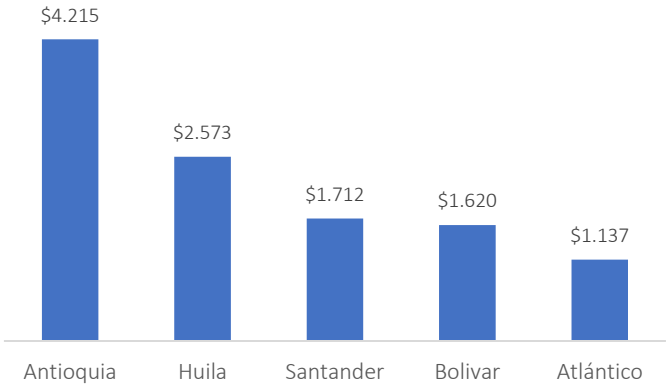
Gráfica 3. Evolución recaudo tributario de juego de azar por departamento 2021

($ del 2018 en millones)



Gráfica 4. Evolución recaudo tributario per-cápita por departamento 2021

($ del 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

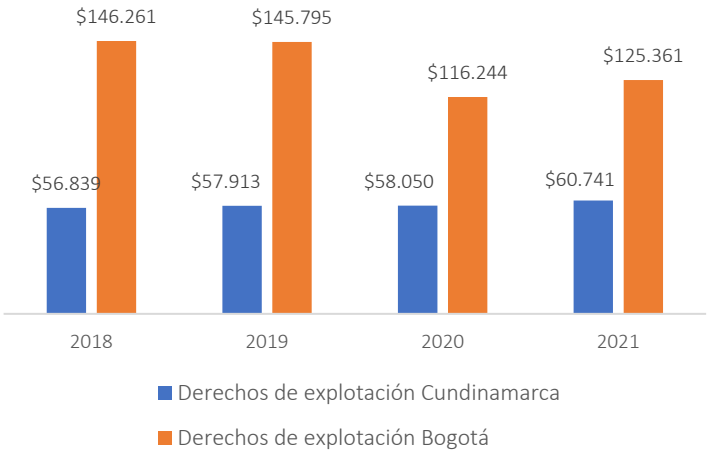
4.1.2 Ingresos no tributarios de los JSA

Otro componente importante de los ingresos generados por los JSA son los ingresos no tributarios. Esta sección se concentra en los derechos de explotación, y, particularmente, en los derechos de explotación de juegos de apuestas permanentes o chance. Entre 2018 y 2021, el recaudo de Bogotá por derechos de explotación de juegos de suerte y azar disminuyó 14,3% y alcanzó en 2021 $125.4 mil millones. El descenso fue más notorio entre 2018 y 2020 periodo en el cual ocurrió una reducción de 21,0 %, como se muestra la **Gráfica 5**. Durante el mismo periodo de 2018-2021 Cundinamarca tuvo un aumento del 7,0% en el recaudo al recaudar $60.6 mil millones en 2021, con un aumento del 2,0% entre 2018 y 2020. En 2021 se observó un aumento en los recaudos por derechos de explotación de ambas regiones con respecto a 2020.

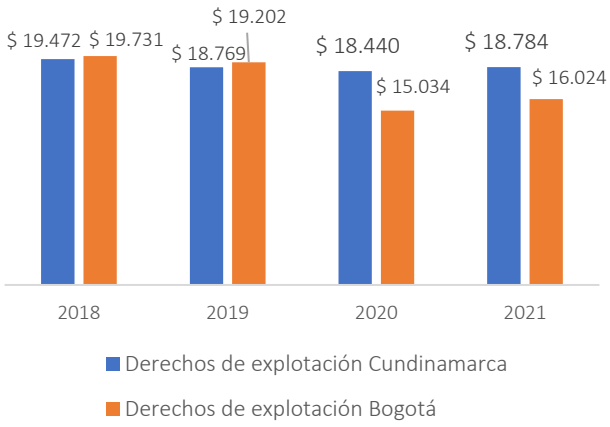
En términos per-cápita Cundinamarca y Bogotá tuvieron una variación en el recaudo durante el periodo de estudio. Entre 2018 y 2021, Bogotá registra una disminución en el recaudo del del 18,8% que alcanza los $16.024 pesos en el último año (**Gráfica 6**). Por su parte, entre 2018 y 2021 Cundinamarca registró una disminución en el recaudo de 4,0% siendo en el último año (2021) $18.784 per cápita. Para 2020 la disminución con respecto al 2018 fue del 5% llegando $18.440. Al igual que en la gráfica anterior, el 2021 presenta un aumento para ambas regiones con respecto al año anterior. Esto indica que la pandemia de Covid-19

impactó negativamente el volumen de ventas de JSA, repercutiendo directamente en la recaudación por derechos de explotación en las regiones de Bogotá y Cundinamarca. Además, evidencia la dinamización económica del 2021. Es importante resaltar que, en el 2020, año de la pandemia de COVID 19, el recaudo en valores de Bogotá es mucho mayor que en Cundinamarca; sin embargo, en términos per cápita Cundinamarca superó al de Bogotá, lo que muestra la importancia o el peso de este tipo de gasto en la población del departamento.

Gráfica 5. Recaudo por derechos de explotación por JSA Bogotá y Cundinamarca ($ del 2018 en millones)



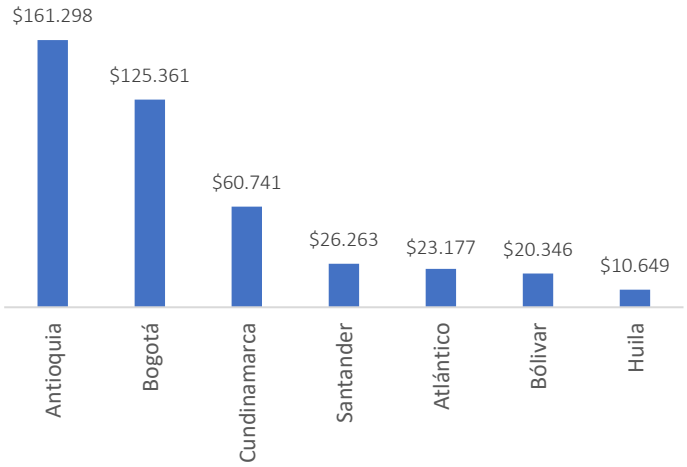
Gráfica 6. Recaudo por derechos de explotación de JSA Bogotá y Cundinamarca per cápita
(Valores constantes 2018)



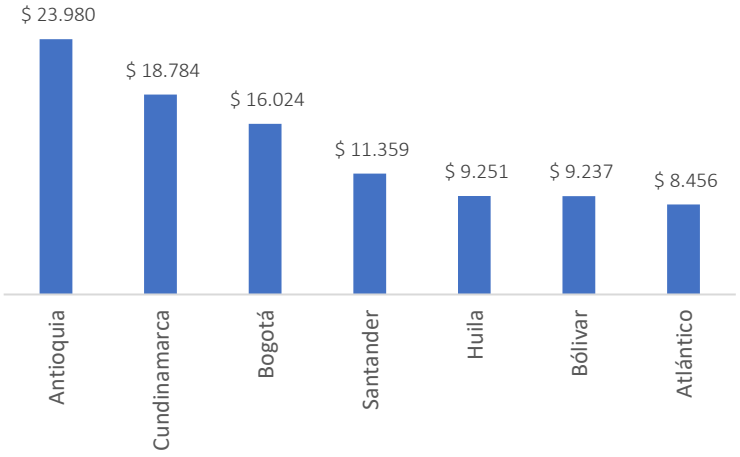
Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

Asimismo, al comparar los derechos explotación de JSA, Antioquia fue el departamento líder con $161.2 mil millones, seguido por Bogotá $ 125.4 mil millones, Cundinamarca $60.7 mil millones y Santander con $26.3 mil millones. Al revisar los ingresos per cápita, Antioquia sigue liderando con $23.980, Cundinamarca $18.748, Bogotá $16.024 y Santander $11.359. Esto demuestra Antioquia especialmente y Cundinamarca registran un mayor gasto en JSA.

Gráfica 7. Recaudo por derechos de explotación JSA por departamentos 2021 ($ del 2018 en millones)



Gráfica 8. Recaudo por derechos de explotación JSA por departamentos per cápita ($ del 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

4.1.3 Ingresos no tributarios de las apuestas permanentes o chance

Con respecto a la participación del chance en los derechos de explotación de JSA, la **Tabla 3** muestra que los derechos de explotación del chance en Bogotá representan entre un 71% y el 85% del total de los derechos de explotación entre el 2018 y 2021, mientras que en Cundinamarca es menor y varía del 60% al 77%. Por su parte, en 2021 las regiones con mayor participación del chance en la explotación de los JSA fueron Bolívar con 98%, Atlántico con 94%, seguido de Bogotá y Cundinamarca con 77% cada una, Antioquia con 72%, Santander con 71% y Huila con 69% como se muestra en la **Tabla 4**. Estos datos resaltan el papel relevante del chance en los ingresos no tributarios generados por esta actividad y la relevancia que tiene este juego en la población al comparar con otros JSA.

Tabla 3. Participación del chance en los derechos de explotación de JSA

Año	Participación Bogotá	Participación Cundinamarca
2018	79%	60%
2019	71%	64%
2020	85%	73%
2021	77%	77%

Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

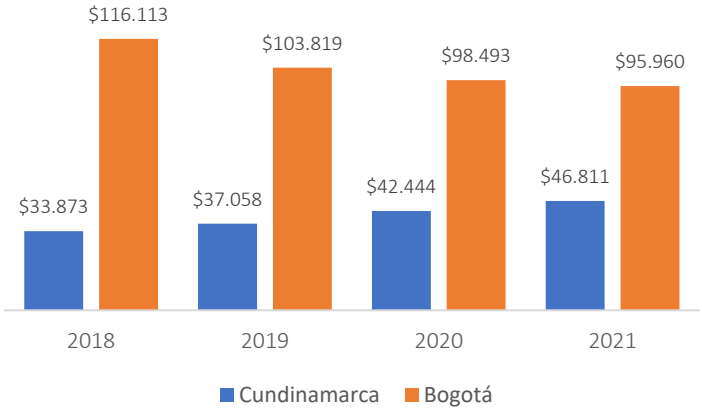
Tabla 4. Participación del chance en los derechos de explotación de JSA por departamento 2021

Departamento	2021
Bolívar	98%
Atlántico	94%
Bogotá	77%
Cundinamarca	77%
Antioquia	72%
Santander	71%
Huila	69%

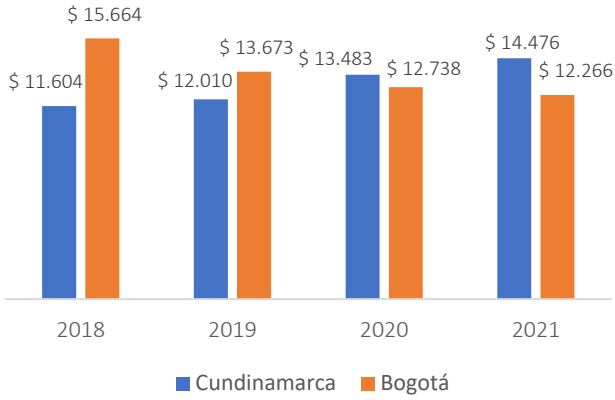
Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

En cuanto al recaudo por derechos de explotación particularmente del chance, entre 2018 y 2021 Bogotá tuvo una disminución del recaudo por derechos de explotación del 17,4%, con un recaudo de $96 mil millones, mientras que Cundinamarca aumentó el 38% y llegó a los $46.8 mil millones. En el 2020, año de la pandemia, Bogotá presentó una disminución del 15% con respecto a 2018 y alcanzó los $98.5 mil millones, en tanto que en el 2021 el recaudo descendió (Gráfica 9). A su vez, en relación con el recaudo por derechos de explotación del chance per cápita, entre 2018 a 2021 en Bogotá disminuyó el 21,7%. Para 2020 Bogotá registró $12.738 con una disminución del 19%. Para el mismo año, Cundinamarca registró $13.482 y un aumento del 16% con respecto al 2018.

Gráfica 9. Recaudo por derechos de explotación por chance en Bogotá y Cundinamarca ($ del 2018 en millones)



Gráfica 10. Recaudo por derechos de explotación por chance en Bogotá y Cundinamarca per cápita ($ del 2018)

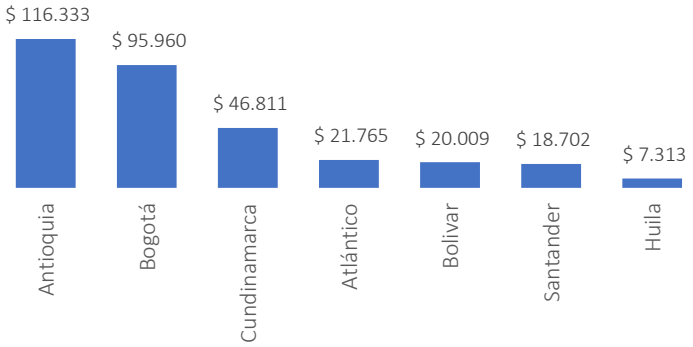


Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

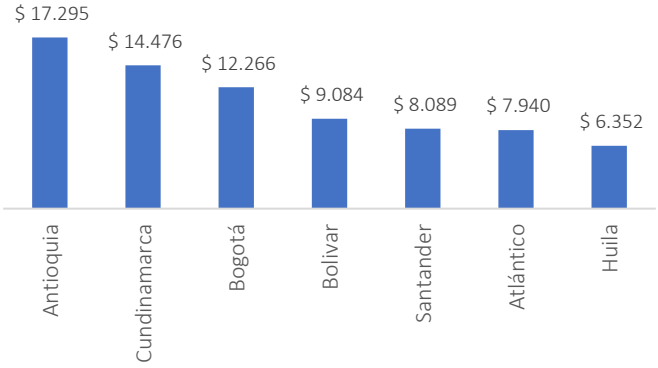
Cuando se revisa el valor absoluto del recaudo por los derechos de explotación del chance en los diferentes departamentos del país Antioquia lidera con $116.33 mil millones, seguido por Bogotá con $95.96 mil millones. Cundinamarca con $46.81 mil millones ocupa la tercera posición, mientras que Atlántico con $21.76 mil millones, Bolívar con $20 mil millones, Santander con $18.70 mil millones y finalmente Huila con $7.31 mil millones son los siguientes departamentos con mayor recaudo.

En cuanto los valores per cápita, en el primer lugar se encuentra Antioquia con un recaudo de $17.295 pesos per cápita, seguido por Cundinamarca con $14.476 y Bogotá con $12.266 pesos. Seguidamente, se observa una disminución en los valores donde Bolívar registra $9.084 pesos, Santander con $8.089, Atlántico con $7.949 y finalmente, Huila con $6.352 como se muestra en la Gráfica 12. Estos datos reflejan las variaciones en el recaudo entre los distintos departamentos, y proporciona una visión regional de la contribución a los ingresos a través de los derechos de explotación de las apuestas permanentes o chance en Colombia.

Gráfica 11. Recaudo por derechos de explotación por chance por departamento ($ del 2018 en millones)



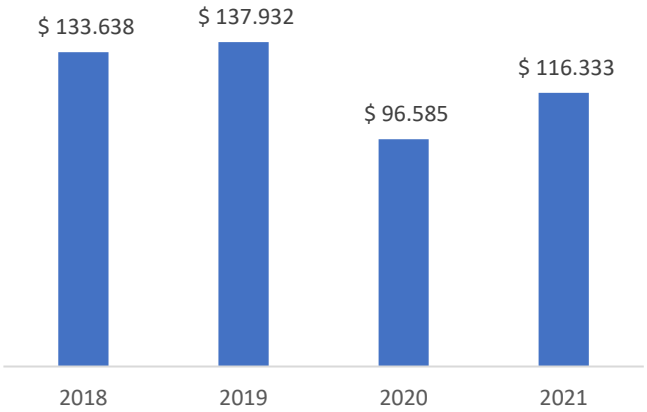
Gráfica 12 .Recaudo por derechos de explotación por chance por departamento per cápita ($ del 2018)



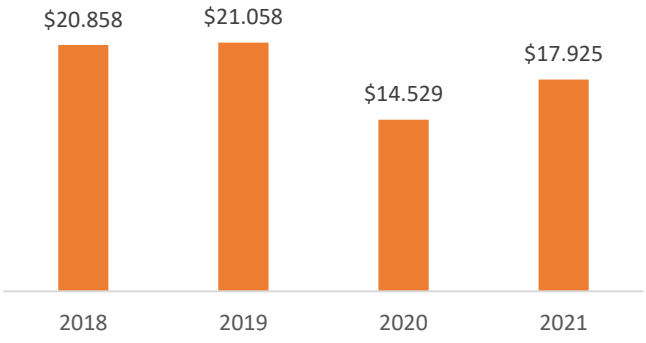
Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

Por último, sobre la evolución en el tiempo del ingreso por derechos de explotación en los demás departamentos seleccionados, se observa una tendencia común: todos experimentaron una caída en el año 2020, coincidiendo con la pandemia. Aunque posteriormente hubo una recuperación, esta no logró restablecer los niveles previos de 2018 y 2019. Durante el periodo analizado, Antioquia se destacó consistentemente por tener el mayor ingreso per cápita derivado de estos derechos. Los datos detallados del recaudo por derechos de explotación del chance a lo largo del tiempo en los demás departamentos están disponibles en el Anexo 3.

Evolución del recaudo por chance en Antioquía
($ del 2018 en millones)



Evolución del recaudo por chance en Antioquía per cápita ($ del 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en CUIPO-SISFUT

4.2 Estimación y Caracterización Cuantitativa

4.2.1 Niveles de venta de chance ilegal

Según la encuesta de percepción realizada en puntos de venta autorizados de juegos de suerte y azar, el 40% de los vendedores reportó una disminución con respecto hace dos años. Por su parte, los resultados de esta investigación revelan una disminución en las ventas ilícitas de estos juegos comparado con las cifras de hace cinco años en el estudio de Fedesarrollo (2018)[6]. La siguiente **Tabla 5** presenta los valores estimados de ilegalidad en la ciudad de Bogotá.

Tabla 5. Ilegalidad estimada en Bogotá

	Ilegalidad en Bogotá	Ilegalidad en Cundinamarca
Población estimada que participa en JSA ilegal	86.589 personas	10.038 personas
Valor estimado en juegos de suerte y azar ilegal	$43.416.992.085 pesos	$6.827.941.605 pesos

Fuente: Elaboración propia con base en estimación realizada

De acuerdo con los resultados anteriores, se encuentra que en Bogotá, cada persona que juega ilegal habría participado con un monto promedio anual de aproximadamente $501.414 de pesos en el año 2023. En Cundinamarca esta cifra es de $680.242 pesos

4.2.1.1 Renta potencial y tamaño del mercado

[6] Es importante tener en cuenta que las cifras estimadas de Fedesarrollo (2018) son a nivel nacional y no para Bogotá, lo que no hace las cifras estrictamente comparables.

Los resultados indican que el tamaño del mercado ilegal de apuestas permanentes o chance en Bogotá fue igual a $43.416.992.085 de pesos, lo que equivale a un 7.9% del mercado total de este tipo de juegos. Cabe destacar que bajo un escenario conservador, y analizando tres variables diferentes que permiten aproximarse a la ilegalidad, el porcentaje del mercado ilegal no supera el 10.3% del mercado total.

Tabla 6. Tamaño del mercado ilegal

Ilegalidad en Bogotá			
Región	Mercado ilegal	Mercado legal	(%) mercado legal
Bogotá	$43.416.992.085 pesos	$ 550.776.197.823 pesos	7.9%

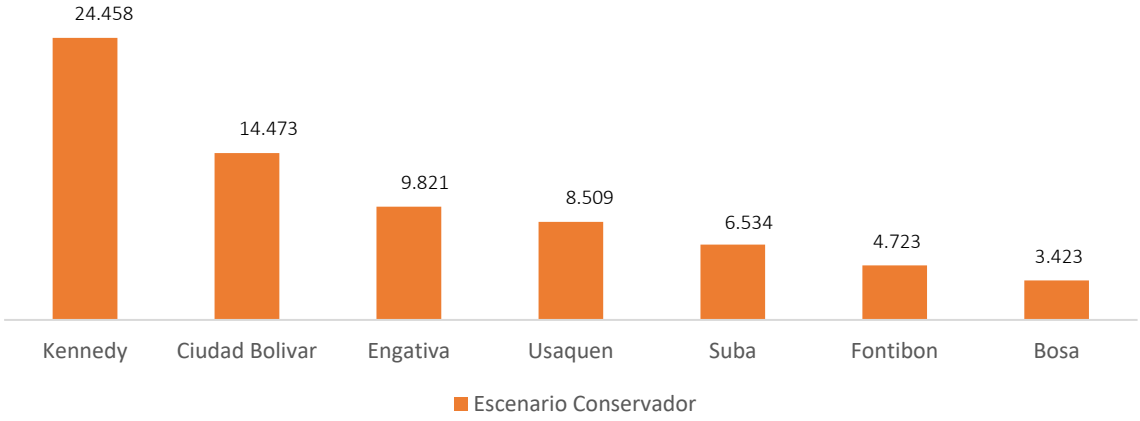
Fuente: Elaboración propia

La rentas potenciales que se dejan de percibir en el sector de los juegos de suerte y azar debido a la prevalencia del chance ilegal es el componente principal para comprender el impacto económico de dicha ilegalidad. El artículo 23 de la Ley 643 de 2002 establece que los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance pagan mensualmente a la entidad concedente a título de derecho de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos. Utilizando las estimaciones del tamaño del mercado ilegal y los porcentajes legales que corresponden al derecho de explotación en el caso de los juegos de suerte y azar, se cuantifica una pérdida de ingresos $5.210.039.050 de pesos para Bogotá. Para Cundinamarca el valor es de $819.352.993 de pesos.

4.2.2 Distribución geográfica áreas dónde se concentra el juego ilegal de chance

La estimación sugiere que la distribución geográfica de los jugadores de chance ilegal en Bogotá se concentra en la localidad de Kennedy, seguido por Ciudad Bolívar, Engativá, Usaquén, Suba, Fontibón y Bosa. La estimación y distribución de personas que juegan ilegal en cada una de las localidades se encuentra en la siguiente Gráfica 13. En San Cristóbal no sé identificaron niveles de ilegalidad.

Gráfica 13. Distribución de personas que compran juego ilegal por localidades de Bogotá (personas)

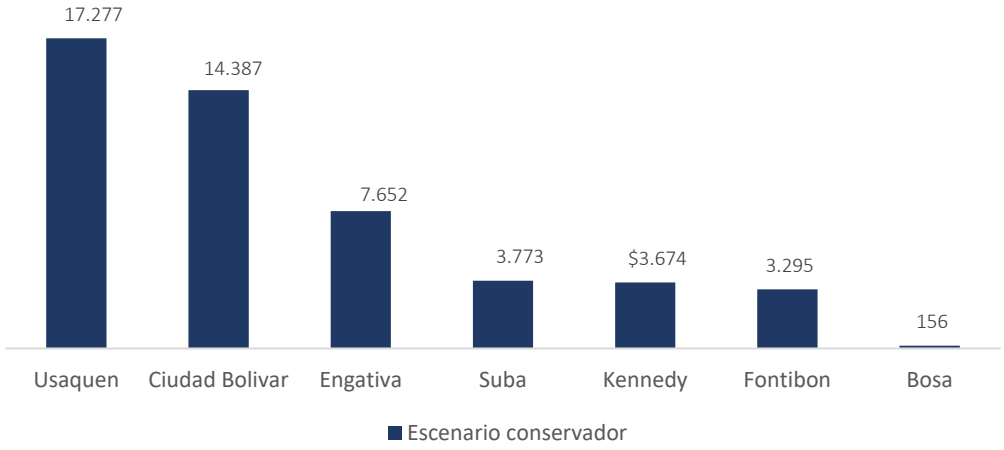


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

Respecto al volumen las ventas ilegales, se observa una marcada disparidad entre las localidades de Bogotá. Usaquén se destaca al tener la cifra más alta, lo cual se puede explicar porque registra los montos apostados per cápita más elevados en comparación con todas las otras localidades encuestadas[7]. Seguidamente se encuentra Ciudad Bolívar, Engativá, Suba, Kennedy, Fontibón y Bosa. Así, se estima que las ventas de chance ilegal varían desde los $17.277 millones en Usaquén a los $156 millones de pesos en Bosa. La siguiente Gráfica 14 muestra los resultados obtenidos para cada localidad.

7 En Usaquén se observa que si bien es mayor el monto apostado, es menor la cantidad de personas involucradas en esta actividad.

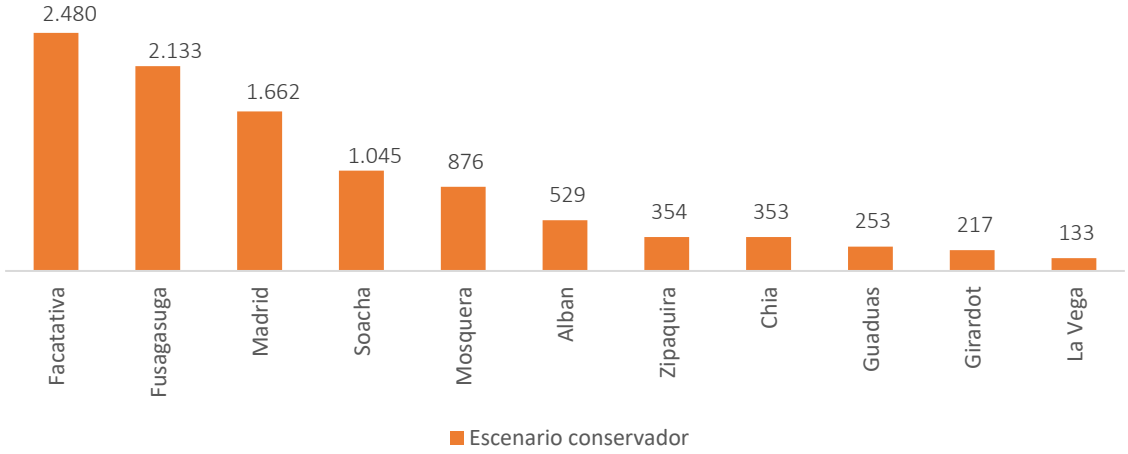
Gráfica 14. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

Los compradores de juego ilegal muestran una marcada disparidad entre Bogotá y Cundinamarca. En Cundinamarca, el número de personas involucradas en juegos de suerte y azar ilegales se estiman entre 2.480 personas en Facatativá y 113 personas en la Vega. La distribución por municipio se presenta en la siguiente Gráfica 15.

Gráfica 15. Compradores de juego ilegal por municipios de Cundinamarca (personas)

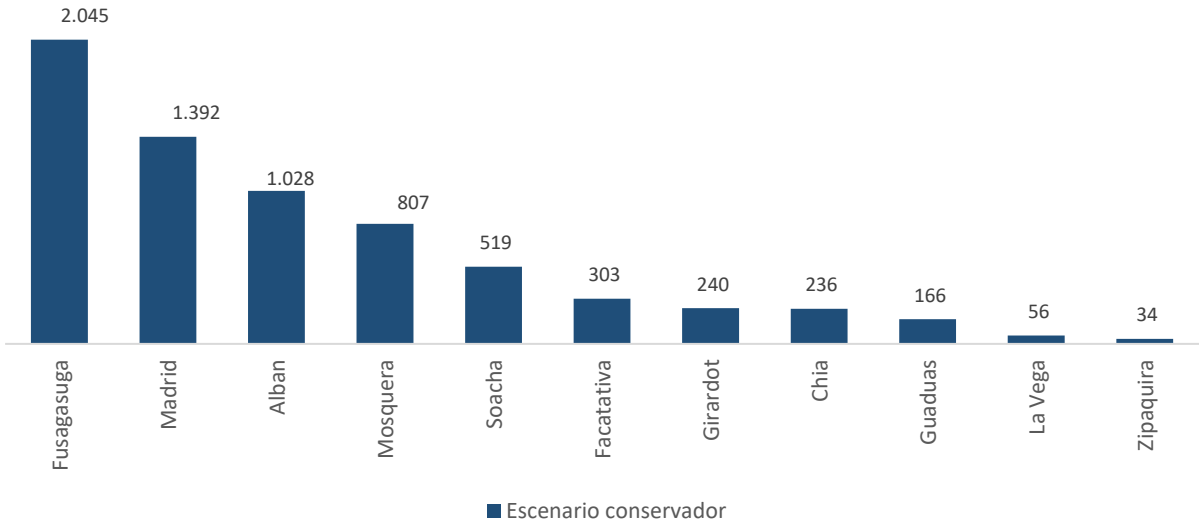


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

Sin embargo, se observa que el volumen de ventas ilegales predomina en Fusagasugá, seguido por Madrid y Albán. La distribución de ventas ilegales en Cundinamarca se encuentra en un amplio rango entre 2.045 millones de pesos en Fusagasugá y 34 millones en Zipaquirá

en el peor de los escenarios. La siguiente Gráfica 16 presenta el nivel de ventas estimado para cada municipio

Gráfica 16. Estimación volumen juego ilegal por municipios de Cundinamarca (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

4.2.3 Caracterización del comprador juegos de suerte y azar ilegales

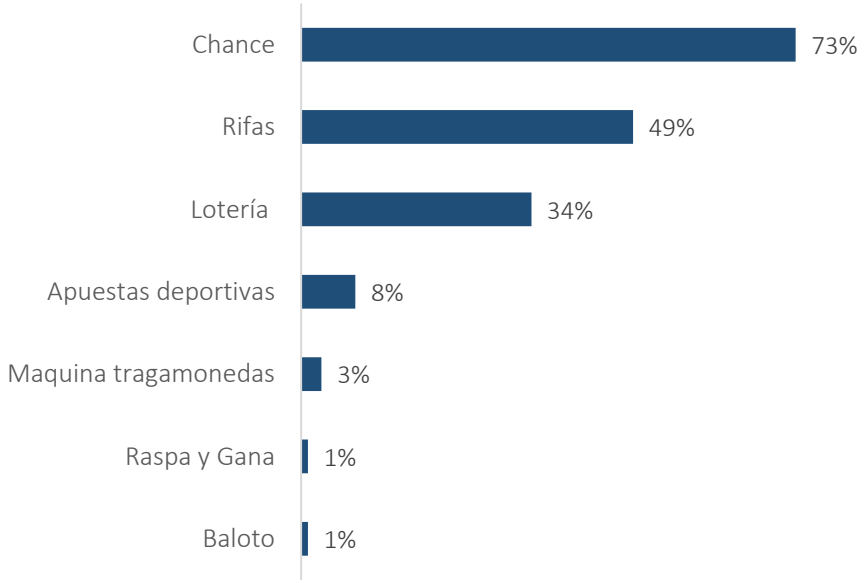
En esta sección se presenta la caracterización del posible comprador de chance ilegal en los municipios de Cundinamarca y en las localidades de Bogotá. La caracterización se lleva a cabo mediante la selección de aquellos municipios que muestran altos indicios de venta de chance ilegal y estudiando las características demográficas de su población. Este análisis busca profundizar en la comprensión de los perfiles socioeconómicos y educativos, así como en las tendencias de la ocupación y distribución por género y edad, con el fin de identificar patrones que contribuyan a la implementación de medidas más efectivas contra el juego ilegal.

4.2.2.1 Caracterización de comprador de chance ilegal en Cundinamarca

La encuesta revela que, en aproximadamente la mitad de los hogares encuestados, concretamente un 48%, al menos una persona participa de los JSA. Además, se observa que un 35% de estos hogares informa que al menos dos miembros participan en apuestas, lo que sugiere una cierta presencia y aceptación cultural de esta actividad en la población de la región. En los hogares con más de dos jugadores, esta proporción disminuye significativamente.

Por su parte, los juegos con mayor preferencia por parte de la población son el chance (73%), las rifas (49%) y las loterías (34%), las opciones de apuestas no son excluyentes, es decir que quien juega chance también puede reportar comprar la lotería. A pesar de existir una tendencia general hacia estos juegos, se pueden observar variaciones en la participación a nivel de los diferentes municipios de Cundinamarca y las localidades de Bogotá, como se detalla en el Anexo 5. Las preferencias por ciertas modalidades de juego legal podrían ser indicativas de las variantes que se eligen al participar en juegos ilegales. Es decir, las modalidades que cuentan mayor popularidad en el ámbito legal podrían también ser aquellas que los jugadores buscan en el mercado ilegal, lo que sugiere una correlación entre los hábitos de juego legales e ilegales.

Gráfica 17. Juegos en los que participa la población



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

El análisis de los patrones de juego en los municipios de Cundinamarca y Bogotá con altas tasas de ilegalidad muestra diferencias y similitudes significativas en el comportamiento de los jugadores. En Cundinamarca, el 21% de los apostadores compra chance de vendedores ambulantes, mientras que, en Bogotá, esta cifra desciende al 14%. No obstante, ambas regiones comparten una arraigada cultura de apuestas, con un 39% de los jugadores participando en juegos de chance diariamente. En los municipios de Cundinamarca el 19% juega cada semana, el 16% cada 15 días y el 15% cada mes. Por su parte, en las localidades

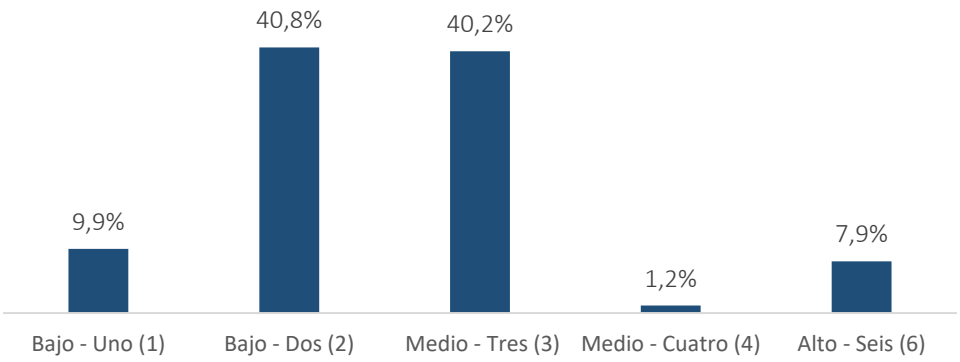
identificadas en Bogotá, en promedio el 27% juega cada semana, el 17% cada 15 días y el 16,30% cada mes.

Por otra parte, los patrones de compra de los jugadores también son variables proxy para la estimar los niveles de ilegalidad y sirven para caracterizar la relación entre compradores y vendedores. Comúnmente, en escenarios donde existe una alta fidelidad de clientes, se incrementa la posibilidad de actividades ilegales como se argumenta en los resultados de la investigación cualitativa. Esto se debe a que, en mercados ilícitos, a menudo prevalece un proveedor único que suministra los productos a un grupo específico de clientes fieles, con quienes ha establecido una red de confianza significativa que facilita el mantenimiento de operaciones. La encuesta indica una notable fidelización de los jugadores de los JSA. Se destaca que un 66% de los jugadores compra sus JSA de los mismos vendedores.

En los municipios de Cundinamarca identificados con mayores niveles de ilegalidad, Albán es el municipio con mayor fidelización de los clientes, donde un 95% acostumbra a hacer la compra al mismo punto o vendedor, seguido por Facatativá 74%, Fusagasugá 69%, Bogotá con 66%, La Vega 65% . Sin embargo, es importante destacar que, la mayoría de los municipios muestran altos niveles de fidelización. En las localidades identificadas en Bogotá, Kennedy y Usaquén muestran altos niveles de fidelización con un 85% y 87% respectivamente, seguido de Suba con un 80%, Fontibón con 55% y Ciudad Bolívar con 53%.

En cuanto a la caracterización socioeconómica de los posibles compradores de juego de azar ilegal en Cundinamarca y Bogotá, la Gráfica 18 muestra la distribución total de personas pertenecientes a los distintos estratos socioeconómicos y evidencia que la mayoría se encuentran en estratos 2 y 3. En el caso de Cundinamarca, únicamente un 2% de los jugadores pertenece al estrato 4 y un 16% al estrato 6. En Bogotá la incidencia de jugadores en estratos 4 y 6 es muy baja. Esto sugiere que el juego de azar, particularmente en su forma ilegal, no está estrechamente vinculado a la capacidad adquisitiva del jugador, sino que tiene raíces culturales en la población. Este patrón puede muestra que la preferencia hacia a los JSA disminuye en los estratos más altos, lo que indica que la inclinación cultural hacia estos juegos podría estar inversamente relacionada con el nivel socioeconómico.

Gráfica 18. Estrato socioeconómico de compradores de juego ilegal en Bogotá y Cundinamarca (%)



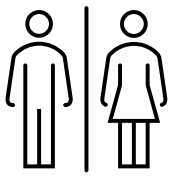
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

En la Tabla 7 se muestra la descripción de las variables socioeconómicas de los posibles jugadores de suerte y azar ilegal.

El estudio de los datos ocupacionales de los jugadores de juegos de suerte y azar ilegales muestra que un 46% de ellos se clasifica como trabajadores independientes. Esta cifra sugiere que, los posibles compradores de juego ilegal tienen una tendencia hacia una baja empleabilidad en empleos formales. Siguiendo los resultados cualitativos, dentro de este grupo de personas, se pueden clasificar personas que cuentan con sus propios negocios o actividades comerciales en las plazas de mercado, los cuales usualmente pertenecen a la red de confianza establecida del juego ilegal por compartir los mismos espacios comerciales. En segundo lugar, el 28% de las personas compradores de chance ilegal, afirman ser empleadas. Esto indica que una proporción mucho menor, pero significativa, de los participantes en actividades de juego ilegal, también se encuentra integrada en el mercado laboral formal y pueden ser asociada con ciudadanos que frecuentan áreas con altas tasas de ilegalidad o incluso empleados en las mismas plazas de mercado o comercios con incidencia.

En relación con la distribución por edades en áreas con alta incidencia de ilegalidad en la compra del chance, es importante destacar que los adultos de más avanzada edad muestran una preferencia particular por el juego de chance, comparado con otras franjas etarias. Sin embargo, es esencial destacar que la población joven también tiene una participación importante en los JSA en los municipios y localidades con incidencia de esta problemática Tabla 7.

Tabla 7. Perfil de jugadores en Cundinamarca y Bogotá D.C

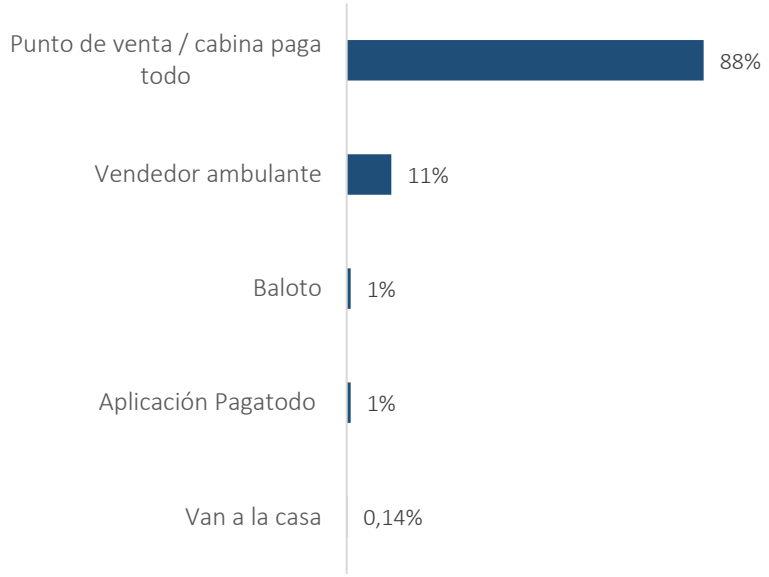
Perfil de los compradores de juego ilegal			
Características		Cundinamarca	Bogotá D.C
	Estrato	40% estrato dos	42% estrato 3
		38% estrato 3	41% estrato 2
	Ocupación	45% Independiente	47% Independiente
		33% Empleado	22% Empleado
	Sexo	59% Masculino	45% Masculino
		41% Femenino	55% Femenino
	Edad	41% Mayores de 54 años	30% Mayores de 54 años
		22% de 35 a 44 años	27% 25 a 34 años
	Grado más alto	55% Bachillerato	38% Bachillerato
		20% Primaria	20% Formación Tecnológica

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

4.2.4 Caracterización del vendedor de juegos de suerte y azar ilegales

Como se mencionó anteriormente, la prevalencia de puntos de venta asociados con actividades ilegales es baja. Únicamente un 11.14% de los jugadores reporta comprar juegos de suerte y azar, ya sea a través de vendedores ambulantes o de aquellos que realizan ventas a domicilio. La mayoría opta por comprar en establecimientos autorizados, como las cabinas de 'paga todo', puntos de venta oficiales o mediante aplicaciones móviles (Gráfica 19).

Gráfica 19. Puntos de venta de chance



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada
Nota: ¿En dónde acostumbra usted a hacer el chance?

El análisis demográfico de los vendedores de chance[8] en áreas con alta incidencia de la ilegalidad muestra que existe predominancia femenina en las ventas de chance, que representa el 58% en Cundinamarca y el 78% en Bogotá. Esto respalda los hallazgos cualitativos dónde se confirma que la mayoría de las vendedoras son mujeres jóvenes. Por su parte, el 41% y el 21% de los vendedores en Cundinamarca y Bogotá, respectivamente, son hombres.

En cuanto a la distribución por edades se encuentra que los vendedores de JSA en dichos municipios, son adultos jóvenes. Por ejemplo, en Cundinamarca el 53,5% se encuentran entre 18 y 44 años y esta cifra para Bogotá es del 60,7%. La siguiente Tabla 8 muestra la distribución de vendedores que posiblemente participen en actividades ilegales por grupos etarios.

[8] Se le pregunta a los compradores sobre las características de su vendedor: i) ¿La persona que lo atiende es hombre o mujer? Ii) ¿En qué rango calcula que se encuentra la persona que lo atiende?

Tabla 8. Rango de edad del personal que vende chance ilegal

Rangos de edad	Cundinamarca	Bogotá
Entre 18 a 24 años	3%	10,2%
Entre 25 a 34 años	16%	15,8%
Entre 35 a 44 años	34%	34,6%
Entre 45 a 54 años	21%	25,0%
Entre 55 a 60 años	19%	11,2%
Mas de 60 años	5%	3,0%
No responde	1%	0%

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

5. Resultados cualitativos

Esta sección presenta los resultados del trabajo de campo en el marco del proyecto. La información recopilada en esta sección proviene tanto de apostadores regulares de estos juegos, como de las vendedoras que operan en distintas plazas de mercado, particularmente en Corabastos el epicentro del chance ilegal en Bogotá. Por el peso que tiene, tanto en términos de recaudo económico como popularidad entre jugadores, el análisis se enfoca mayoritariamente en el chance ilegal. El examinar el fenómeno del chance, se amplía la comprensión para abarcar otros juegos ilegales.

La sección tiene tres acápites. En el primero, se hace una caracterización de los jugadores de los juegos de suerte y azar. En el segundo, se ahonda en las realidades que afrontan los vendedores de JSA ilegal en la ciudad y los municipios de Cundinamarca seleccionados. La sección concluye indicando las ubicaciones geográficas donde se concentran los JSA.

5.1 Caracterización del comprador juegos de suerte y azar ilegales

El equipo de investigación identificó la existencia de tres tipos de jugadores distintos de JSA ilegal. Primero, los jugadores esporádicos que en ocasiones no saben que están participando en un juego ilegal. Segundo, los jugadores sistemáticos que tienen recursos económicos limitados. Tercero, los jugadores sistemáticos que participan en juegos de alto valor económico. En los siguientes párrafos se amplía en las divergencias de estos tres subgrupos.

El primer jugador es aquel que el equipo de investigación decidió denominar como esporádico. Este jugador suele ser una persona que tiende a no saber la diferencia entre un vendedor ilegal o legal. Por lo tanto, puede estar participando en el juego ilegal sin ser consciente. Es una persona que compra el chance, o el juego de su interés, a la primera persona que le ofrezca el servicio. Como los JSA se suelen concentrar en lugares como plazas

de mercado o ventas en la calle, el tercer acápite de este capítulo expande en la ubicación geográfica de los JSA, este tipo de jugador suele tener un objetivo ajeno al juego, por ejemplo, comprar los insumos que necesita en la plaza, y decide apostar una vez se encuentra en el lugar. Las cifras de dinero que juega son pequeñas, de menos de 10 mil pesos, y al visitar los sitios donde se concentra el juego ilegal de manera esporádica se considera como un jugador secundario por los vendedores. Al no conocer los códigos de los lugares de venta de JSA, un tema que se aborda durante todo el capítulo, este jugador no se encuentra involucrado en las relaciones sociales más estables que se han construido alrededor de los JSA.

Los otros dos tipos de jugadores son de mayor interés para el desarrollo de cualquier estrategia en contra de los JSA ilegales. Estos jugadores, que juegan de manera sistemática tienden a ser personas que trabajan, o van a los lugares donde se realizan los juegos de manera casi diaria. Estos jugadores, valoran la confianza y la lealtad a su vendedor. Por ejemplo, los datos cuantitativos de esta investigación señalan que más 60% de los jugadores prefiere comprar al mismo vendedor. La principal divergencia entre los jugadores sistemáticos es la cuantía de dinero que tienen disponible para apostar. Por ende, están los jugadores de apuestas ilegales de pequeña y los de gran escala.

Los jugadores sistemáticos de bajo nivel son jugadores que apuestan hasta 10 mil pesos de manera diaria, o cuando tienen la capacidad económica de hacerlo. Estos jugadores son personas que pueden trabajar en una plaza de mercado en cargos de poca remuneración económica como coteros o conductores de vehículos de carga. El premio que pueden recibir, apostando dos mil pesos, es de 100 a 120 mil pesos cuando juegan chance de dos cifras, o un millón de pesos (o un poco más) cuando juegan chance de tres cifras. Sobre estos valores no hay deducciones tributarias, solo comisiones voluntarias a los vendedores.

Frente a este tipo de jugadores, es importante señalar el rol que tiene el chance como una posibilidad de ascenso social. Un jugador de chance entrevistado indicó que con las ganancias de este juego pudo pagar por la propiedad donde se encuentra su casa, y que también le ayudó a pagar por algunos de los materiales con los cuales ha ido construyendo su vivienda. Es importante resaltar esta expectativa de movilidad social que ofrecen los JSA para personas de escasos recursos, en muy importante en un país con poca movilidad social como es Colombia (Jaramillo-Echeverri, Álvarez, y Bro 2021).

El tercer tipo de jugador son los jugadores de “alto nivel”. Nuevamente estas son personas que pueden trabajar en las plazas siendo dueño de negocios o teniendo cargos con mayor remuneración, como mayoristas o dueños de locales. Se indicó que el piso mínimo de apuesta de este tipo de jugadores es de 10 mil pesos, y el techo de la apuesta puede llegar a juegos diarios de medio millón de pesos en chance o varios millones de pesos en rifas.

Ahora bien, para estos dos últimos tipos de jugadores se debe reconocer que los JSA ilegal no son entendidos solo como una actividad económica, sino que también se encuentra atravesada por una serie de lazos de sociabilidad. Los jugadores prefieren comprar siempre a las mismas personas, ya que, al ser una actividad no regulada, necesitan que su vendedor les entregue el dinero prometido si llegan a ganar el chance, una característica que se confirmó en las encuestas.

En este mercado no hay documentos firmados, ni certificados electrónicos, en el mejor de los casos un "post-it" como una "autentificación" por parte de la vendedora o un mensaje de WhatsApp. La totalidad de los jugadores entrevistados indicaron haber recibido la totalidad de los premios ofrecidos, y tienen alta certeza en que recibirán el pago de su apuesta si llegan a ganar.

Un hallazgo valioso es el hecho que el nivel de fidelización ha derivado a que se establezcan sistemas de crédito a mediano plazo entre vendedores y jugadores. Por ejemplo, algunas vendedoras de juegos de bajo nivel económico pagan los fines de semana los chances acumulados durante la semana. Otra evidencia del proceso de fidelización es que algunos compradores piden el mismo número de chance para todos los sorteos del año, una solicitud a la que la vendedora acaece y recauda a final de mes el valor de comprar el chance. En el caso de las loterías, los niveles de confianza les permiten vender boletas a crédito y por cuotas, incluso seguir pagándolas después de efectuado el sorteo. Un ejemplo del rol de la confianza, lo da un jugador que lleva casi 50 años jugando el chance todos los días y comentó lo siguiente:

> *"Yo necesito que sean personas serias. Que sepa que me van a dar lo que me deben. Qué tal se vayan con lo de uno, o digan que uno no compró (el boleto ganador). Por eso yo tengo a dos personas. Además de esas, a nadie le compró. Yo los conozco. Todos los días vienen a la plaza".*
> *(Entrevista 1, Jugador Chance, 2023)*

El entrevistado resalta un factor fundamental en el proceso, la confianza que se basa en el hecho que las vendedoras constantemente están en las plazas. Lo que el entrevistado relata es consecuente con investigaciones como la realizada por Felson y Eckert (2019) quienes argumentan que algunas actividades criminales en la cual no hay víctimas claras, como el juego de chance, se basan en la confianza entre las personas que venden un servicio u objeto criminal y sus clientes. Por lo tanto, cualquier política que se desee plantar para desarticular los JSA ilegales tiene que reconocer que más allá de relaciones económicas, los jugadores están operando en una red social, basada en la confianza con sus vendedores.

Los jugadores no son los únicos que reconocen la importancia de estas redes de confianza. Las vendedoras entrevistadas señalaron lo mismo. Todas indicaron que tenían sus clientes fieles y que uno de los mayores retos al iniciar en el mundo del chance ilegal fue conseguir los primeros clientes. En este orden de ideas, el tener una reputación de "buena paga", se vuelve fundamental para que la vendedora puede atraer nuevos clientes y mantener su base. Al final del ejercicio el vendedor del chance ilegal puede verse como un rentista de su reputación.

Otro aspecto, en la relación de confianza, es la de un tercer tipo de actor que es importante en las principales plazas de Bogotá: "las casas". Las casas es el nombre con el que los jugadores y vendedores se refieren a las estructuras que financian a las vendedoras de mayor nivel. En ocasiones se refiere a las casas como los "planteros". Las casas son vistas tanto por los jugadores (quienes no saben quiénes son los individuos dueños de las casas) como por vendedores como los generadores de violencia cuando hay robos en la cadena. Otro jugador entrevistado indicó lo siguiente:

> *"Las casas confían en que se dé la plata. Pero no perdonan. Si la vendedora no le da a uno lo que uno debe. Le toca a ella irse. No tienen más oportunidades. Se van a esconder o las matan". (Entrevista 2, Jugador Chance, 2023)*

De esta manera, la confianza esta reforzada por la certeza del castigo. Múltiples entrevistados afirmaron lo mismo, quien se roba un chance (no registra el numero ganador o se quedan con el premio) lo matan, así de claro. Más que documentar los casos puntuales que fueron narrados de estos homicidios, lo que más interesa señalar es la plena certeza de las consecuencias del no pago. Existen algunas medidas intermedias de pagar el chance ganado a cuotas y con interés, o de intercambiar el pago esperado por servicios sexuales un tema que se expande en la siguiente sección.

5.2 Caracterización del vendedor(as) de juegos de suerte y azar ilegales

Ya habiendo caracterizado los jugadores, la presente sección enfatiza en los vendedores de juego de azar. El acápite se divide en cuatro partes. Se inicia introduciendo a las dinámicas de la plaza de Corabastos uno de los epicentros de JSA en la ciudad de Bogotá. Analizar los procesos de la plaza es útil ya que las dinámicas identificadas se reproducen, a menor nivel, en el departamento. Posterior a esto se ahonda en la marcada dinámica de género que existe en el chance, el juego de azar más popular. De manera subsiguiente, el documento aborda la estructura jerarquizada de los JSA, abordando el rol de las "casas" es decir, los

financiadores de los JSA ilegales. La sección termina indicando la relación de los juegos ilegales de azar con otras actividades criminales.

En la plaza de Corabastos hay una cantidad variable de vendedores de juego de azar ilegales. Esta plaza, de las mayores y más tradicionales de la ciudad, es al día de hoy uno de los epicentros de los juegos ilegales. La investigación identificó que las prácticas que en esta ocurren, se encuentran en un nivel menos complejo, siendo replicadas en otras areas de Bogotá y Cundinamarca.

Los entrevistados estiman que hay entre 80 y 160 personas que trabajan en la cadena de juegos ilegales en la plaza de Corabastos. Según los datos recolectados, estas posiciones laborales son estables habiendo casos de vendedoras que llevan más de 25 años ejerciendo la misma labor. Sin embargo, la cantidad de vendedores varía según la hora del día, aumentando en la madrugada, el día de la semana, siendo el sábado el día de mayor auge de vendedores, y el mes del año, donde en la temporada de diciembre se incrementa la oferta de chance y rifas ilegales.

Este número de vendedores es relativamente estable en cada bodega o puerta de ingreso a la plaza. Si algún vendedor se retira, o por cualquier motivo deja de trabajar, su plaza se llana casi que inmediatamente. Un elemento fundamental para el ingreso de una nueva vendedora suele ser que es conocida de una vendedora ya existente. Por lo tanto existe una especie de economía de enganche en el cual las nuevas vendedoras ingresan por la confianza que se tiene por trabajadoras anteriores.

Los ingresos y comisiones varían según el grado de experiencia, con un mínimo de 10% y un máximo de 30% sobre el total de las ventas. Esto no incluye las comisiones que ganan si venden un numero ganador. Estas “propinas” que reciben por “venderles la suerte” son voluntarias y no hay manera sistemática de medirlas. Para incentivar a los nuevos vendedores, las “casas” (los financiadores) y las vendedoras más experimentadas que cumplen un rol de supervisoras, en ocasiones ofrecen a las nuevas vendedoras un sueldo fijo de 300 mil pesos mensuales durante los primeros meses mientras logran ampliar la base de clientes y ganar un ingreso superior. La utilidad final para una vendedora de chance aun con poca experiencia y base de clientes, por lo general supera el salario mínimo mensual vigente. Para las vendedoras con mayor experticia la ganancia puede superar con facilidad los cinco millones de pesos mensuales.

5.2.1 Las vendedoras del chance: belleza, feminidad y ascenso social

El chance es el juego de azar más popular en Colombia como se confirmó en el capítulo cuatro. Este juego, en Bogotá, se encuentra marcado por un importante rol de género siendo vendido mayoritariamente por mujeres. En los municipios suelen ser personas de la tercera

edad o en condiciones de vulnerabilidad por discapacidad quienes ocupan este cargo. Al preguntar por este hecho, se tuvieron distintas respuestas, sin embargo, todas resaltaron que el chance era un juego femenino, incentivado por la erotización en la relación entre hombres apostadores (coteros, choferes, vendedores, etc.) y mujeres jóvenes en condiciones de vulnerabilidad económica y con atributos físicos muy marcados.

Por esto los entrevistados se refieren a las mujeres chanceras como "las barbies", "las reinas" o "las modelitos" a aquellas que tienen un mejor chance de vender, esto se da por varios motivos. Primero, porque la plaza es un espacio dominado por hombres sin observancia del entorno familiar, como si puede ocurrir en la venta de chance en los barrios o pueblos. Segundo, porque es evidente que las vendedoras, al ser mujeres jóvenes, les resulta rentable el coquetear a los hombres y lograr que estos compren con mayor frecuencia, y en mayor cuantía el chance. Esto no es distinto al mercadeo que se hace de muchos productos legales en espacios de consumo masivo. Frente a esto, una de las vendedoras indicó:

> *"No importa si hace frío, o es de noche. Necesito estar en mini-falda. Así le prestan más atención a una. Hay que ir al gimnasio, hacerse el pelo. Yo todas las semanas me hago las uñas. Hay que estar linda. Es una competencia. Ser más linda que las otras". (Entrevista 3, Vendedora de Chance, 2023)*

Las mujeres tienen el incentivo de participar en esta dinámica, ya que sus ingresos se determinan a partir de la cantidad de boletas o chances que vendan. Ser bonita y exitosa en la venta implica ascender y poder triplicar sus ingresos en un año. Una de ellas, comentó sobre la necesidad de atender a sus clientes.

> *"Los mejores chances los juegan las personas enviciadas, los que ya han ganado, uno tiene que celebrar con ellos, tomarse unos tragos cada tanto". (Entrevista 4, Vendedora de Chance, 2023)*

La belleza para vender no es el único motivo por el cual se considera que es un juego femenino. Una vendedora experimentada, indicó que ser mujer ayudaba a sobrevivir ante los intentos de operativos policiales. Según los datos recolectados, los agentes de policía se enfocaban en los hombres y eran menos lesivos con las mujeres durante las operaciones para desarticular actividades criminales. Situación que llevó a que aumentara la discrepancia basada en género entre los vendedores.

Un tercer elemento que lleva al aumento de la feminidad del chance tiene que ver con la perspectiva que tienen algunas personas sobre el tipo de actividades delictivas que realizan

las personas. Una de las vendedoras entrevistadas argumentaba que existen crímenes violentos, como el gota a gota, y crímenes no violentos como el chance ilegal. Según ella, una mujer no puede ejercer la violencia de una actividad como el gota a gota, crimen que como se verá más adelante tiene vínculos con los JSA. Por lo tanto, en la perspectiva de esta vendedora, es un juego femenino en la medida que no existe la amenaza directa de violencia física.

Un último elemento que se debe indicar sobre la feminidad en el chance es la existencia de venta de servicios sexuales asociados al juego. Las vendedoras en caso de no cumplir con el pago de los premios pueden ser asesinadas. Si por algún motivo la vendedora no tiene el dinero para pagar el premio (por ejemplo, si robó el dinero, no registró el boleto u otro motivo), estas han recurrido a la venta de servicios sexuales de dos formas para conseguir el valor del premio. La primera, consiste en prostituirse para con el dinero recolectado pagar el premio. La segunda, es acordar con el ganador un número de encuentros sexuales como forma de pago.

Aun con la amenaza latente de la violencia, tanto física como sexual, las vendedoras entrevistadas resaltan que trabajar como vendedoras de chance es positivo por los ingresos que reciben de esta labor. Frente a esto, dijeron:

> *"Yo estoy estudiando psicología. Nadie en mi familia ha podido estudiar. Yo me pago lo de universidad con lo del chance. Mi camioneta y mi casa, la pagué con lo del chance". (Entrevista 4, Vendedora de chance, 2023)*

Las vendedoras entrevistadas resaltaron el hecho que el chance era un negocio interesante para ellas en la medida que les permitía acceder a mejores sueldos que lo que podrían conseguir trabajando en la economía formal. Este hallazgo es consecuente con trabajos previos (Currie 1996; Hardoy y Satterwhaite 1987) que han resaltado como muchas personas ingresan a actividades criminales por la falta de oportunidades y estabilidad en el mercado laboral formal.

Para cerrar esta sección vale la pena resaltar que las vendedoras entienden su labor como un trabajo duro, especialmente al inicio. Destacan que se necesita tener larga jornadas de trabajo, desde que abre la plaza hasta su cierre, que existe una constante presión por verse lindas y ser sexualizadas es parte de su labor. Adicionalmente, el trabajo es extenuante físicamente, las vendedoras deben moverse constantemente (a algunas les dicen las correcaminos). También resulto interesante, que la edad de entrada de las mujeres es temprana, entre los 17 y 19 años principalmente.

Otro factor por considerar es que para la mayoría de las vendedoras que venden el chance de menor valor, necesitan complementar sus ingresos con la venta de rifas. Entre estos, el

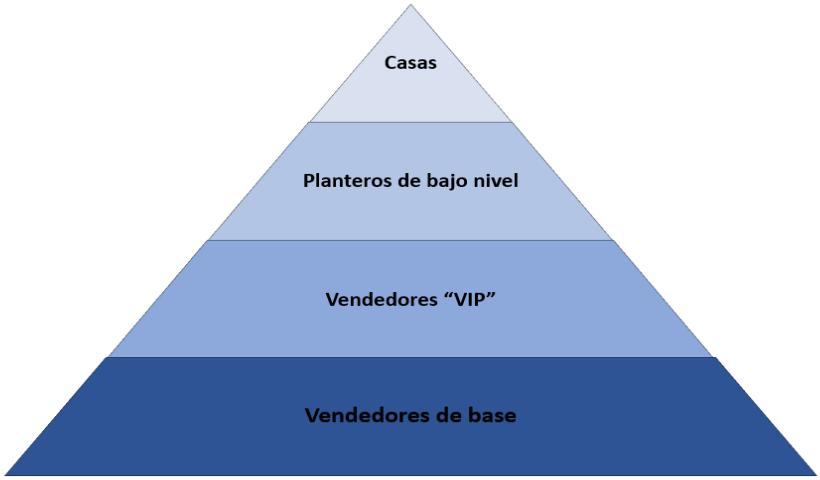
más común, y que se populariza más durante el fin del año calendario, son las rifas camiones, fincas y carros. Muchas vendedoras organizan, o ayudan a las casas a desarrollar grandes rifas para complementar sus ingresos. El porcentaje recibido por la venta de las rifas es un poco mayor al del chance alrededor del 20% del valor del boleto. Por otra parte, las vendedoras pueden complementar sus ingresos con la venta de otros productos como lencería o perfumes.

Estudios posteriores podrían profundizar mejor en la relación entre el chance ilegal y el ejercicio de la prostitución en algunas de las vendedoras. La hipótesis preliminar es que el chance ilegal es una manera que les permite evadir la prostitución como actividad principal, y solo eventualmente recurrir a esta como fuente de ingresos.

5.2.2 Jerarquías en el mundo de las apuestas ilegales

Los JSA, en particular el chance, se encuentra altamente estructurado en la ciudad. Aunque existen, actores independientes, lo normal es que se establezcan estructuras articuladas que logran movilizar grandes sumas de dinero. El objetivo de esta sección es expandir en el conocimiento sobre estas jerarquías. Es útil pensar en las estructuras organizadas como una pirámide con cuatro eslabones principales:

Ilustración 3. Jerarquías en apuestas ilegales



Fuente: Elaboración propia con base en investigación realizada

Entre estos actores, el de mayor preocupación para las autoridades deben ser "las casas". Estos actores son fundamentales por tres motivos. En primer lugar, son los grandes beneficiarios y controlantes de los juegos ilegales. Si se desea desarticular esta actividad se debe contrarrestar a este eslabón superior de la pirámide. En segunda instancia, es

importante indicar que todas las señales indican que estos actores están asociados a actividades criminales de mayor costo social. Los dueños de las "casas" tienen contratados personas que sirven de seguridad, y que son quienes se aseguran de ejercer violencia para asegurarse que el negocio siga funcionando. También se registraron testimonios que señalan que los dueños de estas "casas" estén involucrados en los prestamos "gota a gota". Por otra parte, un jugador entrevistado indicó que en su momento estructuras guerrilleras como el M-19 y posteriormente las Autodefensas Unidas de Colombia, se financiaron mediante la venta de chance en Corabastos. El tercer elemento importante de señalar es que no se tiene conocimiento sobre quienes exactamente hacen parte de las casas, si operan como un conjunto o de manera independiente. Esta información se maneja con mucho secretismo, y hubo negaciones directas de los entrevistados por seguir respondiendo cuando se les preguntó por esto.

Lo que es claro, es que los miembros de las casas ejercen un control importante. Esto es evidente no solo por el hecho de que puedan financiar un chance que les implica pagar premios de hasta 400 millones de pesos cada semana (chance de 4 cifras), además de otros chances de menor valor comercial.

Otra señal de esta fuerza económica y criminal es el hecho que sus vendedores de chance no deben pagar derechos de piso a Corabastos por trabajar en la plaza. Esto es una potencial señal de que puede haber casos de corrupción entre los mismos directivos de la plaza y las personas que ejercen actividades criminales en la misma. Futuras investigaciones deben ahondar en este punto.

El segundo eslabón desde el tope de la pirámide son los planteros de bajo nivel. Estos planteros se encuentran en una posición interesante, ya que pueden ser tanto las cabezas de pequeñas estructuras de juego, algo que es más frecuente en los municipios de Cundinamarca donde el juego no se ha consolidado al mismo nivel, o pueden ser intermediarios entre las casas y los vendedores. Los planteros de bajo nivel se diferencian de las casas por dos factores fundamentales. En primer lugar, porque el volumen de cifras que maneja son considerablemente inferior, y puede estar en las decenas de millones de pesos al mes a diferencia de los miles de millones que puede estar moviendo una "casa". En segunda instancia, porque estos planteros no se encuentran sistemáticamente asociados a actividades criminales de mayor envergadura.

En tercer lugar, se encuentran las vendedoras experimentadas. Las vendedoras experimentas pueden o estar asociadas a una de las estructuras señaladas o pueden operar de manera independiente. Si son independientes, no se encontrarían en la pirámide. Estas personas se caracterizan por cuatro características. Primero, han constituido una base estable de

compradores, que compran boletos de mayor valor, desde los 10 mil pesos en adelante. Segundo, son personas cuyo trabajo depende más en la confianza y no tanto en la belleza. Los jugadores confían en que estas vendedoras les otorgaran los premios de mayor cuantía. Por su parte, las vendedoras de primer nivel confían en que su vendedora supervisora, que es otro termino para referirse a la vendedora experimentada, le entregara el dinero para pagar los chances pequeños. Por último, tienen la confianza de interactuar con las casas y ser la cara visible de estas.

La tercera función de estas vendedoras se puede denominar como performativa y consiste en el pago a los ganadores de los chances y rifas. El proceso inicia con la vendedora entregando el dinero de manera pública al ganador. Esto se hace con dos fines. Primero, demostrar que la vendedora es buena paga y que no se roba el dinero, reiterando a terceros la legitimidad del juego. Segundo, incentivar a más personas a jugar. Según algunas de las vendedoras, cuando alguien gana un premio de alta cuantía, se incrementa tanto el número de jugadores como el valor monetario de sus apuestas. Por lo tanto, otorgar el premio es una oportunidad de incrementar ventas. Según las vendedoras, el día de entrega deben estar aún más arregladas, no solo para atraer más miradas y por ende potenciales clientes, sino para recibir una "ñapa" del ganador.

El último elemento de importancia con estas vendedoras corresponde al origen de sus ingresos. La vendedora de alto nivel tiene por lo menos dos fuentes de financiación. Por un lado, recibe el 30% del valor de sus boletas. Adicional a esto, recibe una parte de los ingresos de las ventas de las vendedoras de primer nivel que se encuentran debajo de ella. Lo habitual es que reciba entre el 10 al 15% del valor de las ventas de cada una de las vendedoras que se encuentran en el escalón inferior de la pirámide. Estas dos fuentes de ingresos se pueden complementar de otras actividades, como financiando a prestamistas gota gota, o realizando préstamos directamente en la plaza o su lugar trabajo. Estas últimas dos actividades no son lo habitual, y depende de estas vendedoras.

El eslabón inferior de la cadena son las vendedoras de base. El grupo más cuantioso y peor remunerado. Este tipo de vendedora reciben el 10% del precio del boleto que venden. Considerando que su clientela son jugadores de poco monto económico (que apuesta de dos mil a cinco mil pesos), sus ganancias suelen ser reducidas. Por esto, en ocasiones complementan sus ingresos con otras actividades como la venta de lencería, perfumes o participación en rifas.

Según la investigación, es en el nivel de las vendedoras de primer nivel donde la competencia por belleza física es más fuerte. Esto se debe a que, al recibir ingresos limitados, y al no contar con los contactos que tienen las vendedoras experimentadas para recibir comisiones de

grandes jugadores, estas mujeres son quienes tienen los ingresos más inestables en la cadena.

En la siguiente tabla se presenta una medición aproximada sobre los ingresos que reciben los distintos tipos actores de la pirámide. Los datos corresponden a la plaza de Corabastos, que es la zona de mayor concentración del chance ilegal en Bogotá. Se presume que los ingresos de actores en otras zonas de la ciudad y en los municipios de Cundinamarca pueden ser inferiores:

Tabla 9. Actores e ingresos de la pirámide del chance ilegal en la plaza de Corabastos

Actor	Número de individuos	Ingresos por apuesta	Ingresos mensuales
Casas	3 a 5	No se sabe	No se sabe
Plantero de bajo nivel	10 a 15	No se sabe	20 a 50 millones
Vendedora supervisora	10	30%	10 a 30 millones
Vendedora establecida	80	15% a 20%	2 a 5 millones
Vendedora nueva	40	10%	1 a 2 millones

Fuente: Elaboración propia

El último actor que participa directamente en las ventas son los vendedores independientes. Estos vendedores se parecen a las vendedoras de base en la medida que tienen clientes que juegan pocas cuantías de dinero. Esto se debe a que se necesita tener un elevado capital de respaldo para pagar los premios algo difícil sin el respaldo de una "casa". Por eso, este tipo de vendedores suele vender chances de dos dígitos y solo en condiciones extraordinarias vende chance de tres dígitos.

Ahora bien, más allá de los tipos de jugadores, el equipo de investigación encontró un claro nivel de orden en el proceso de venta de boletas. Cuando un comprador decide jugar el chance, recibe un papel, que usualmente es un post-it, o un mensaje de WhatsApp. Para demostrar que la papeleta es "oficial" la vendedora se encarga de "autenticar" el papel. Aunque no hay una forma homogénea de oficializar las boletas, entre las opciones que se describieron se encuentra firmar el papel, poner un sello (que se cambia con frecuencia para evitar intentos de fraude), o cargar la información en un celular.

Se identificó que, desde la pandemia, ha aumentado el uso de Whatsapp como canal para indicar el deseo de comprar, así como el uso de billeteras digitales como Nequi como forma de transferir el dinero de compra. Esta última estrategia, por ahora no se ha extendido a todos los jugadores y está asociado a los jugadores de alto nivel.

Las loterías que se utilizan para definir los ganadores son mayoritariamente la lotería de Boyacá (también para rifas) y la lotería el dorado El Dorado. El Dorado se utiliza para los

juegos de menor nivel económico y se puede apostar tanto a los resultados de El medio Día o los de la Noche llevando a que algunos jugadores jueguen hasta dos veces en el día. En los fines de semana lo habitual es utilizar los números de la Lotería de Boyacá

5.2.3 Chance ilegal, violencia y criminalidad

El chance ilegal no es una actividad delictiva aislada. Esta, se encuentra complementada por otras economías ilegales, que se irán abordando en este sub-acápite. Para iniciar, el primer factor que se necesita comprender es el hecho que el chance ilegal se mueve principalmente de efectivo, sin rastro ni en la compra ni en el pago de los premios. El atractivo para los jugadores no solo es la exceptiva de un pago mayor por cada peso apostado (alrededor de un 33% mayor frente al juego legal), sino que en caso de ganar no hay ningún tipo de reporte a la DIAN algo facilitado por el uso de efectivo.

Un hallazgo interesante es que algunos apostadores de los chances de mayor valor, para pasarse el dinero, recurren a canales como Nequi o Daviplata, dado que en algunas ocasiones la venta no es presencial sino por un mensaje de WhatsApp y requiere una transferencia por no poder recolectar el efectivo físico. En todo caso son montos pequeños para una transacción financiera (máximo 500 mil pesos) que no levantan ninguna sospecha de una entidad bancaria. Lo que si les preocupa a los vendedores es pasar el tope anual que los obligue a declarar el impuesto a la renta. Para evitar esto, la estrategia utilizada es tener varias líneas de Nequi a su servicio, es decir “pitufear” el recaudo. Estas líneas se ponen a nombre de terceros, casi siempre la supervisora usa los números asociados a su red de vendedores para dispersar los chances de mayor valor y no ser reportada. En un caso, especificó se indicó que una vendedora había consistuido una Sociedad Anónima para evitar pagos de renta directa. Los entrevistados entienden que al ser sumas de dinero grandes, de varios millones de pesos, al “pitufear” sus ingresos pueden tener mayor seguridad al estar en el sistema financiero y no en efectivo.

Asociado al movimiento de dinero, el trabajo de campo indicó la existencia de una relación entre los JSA ilegales y los gota a gota en la parte superior de la cadena. Las “casas” parecen ser las mismas personas que ofrecen los servicios de préstamo ilegal. Según la información recolectada, son las personas de los graneros quienes más comúnmente financian a los gota a gota y a las vendedoras de chances. Igualmente, es importante resaltar que una vendedora con suficiente dinero puede convertirse en financiadora de montos pequeños para servicios de gota a gota y con eso recibir un ingreso adicional.

Un delito que generó posturas contrarias entre los entrevistados es el tráfico de drogas. Algunos aseguraron que el chance tiene relación con la venta de drogas. Indicando que el

pago de un premio podía ser cancelado en parte en drogas, y no solo efectivo o servicios sexuales. Otros, argumentaron lo contrario. En este punto vale la pena destacar que las plazas de mercado son zonas de alto tráfico y consumo de drogas, en el caso de Corabastos con alta prevalencia del consumo de cocaína. Sin embargo, por el alto nivel de movimiento en efectivo y ser uno de los principales focos de consumo de drogas, el equipo de investigación considera muy posible que exista un nivel de traslape entre las dos actividades. Sin embargo, no es una característica ni general ni muy marcada, por lo que no se puede ofrecer conclusiones tajantes sobre esta relación.

Otra actividad delictiva de interés es la relación con grupos armados ilegales. De acuerdo con uno de los jugadores más experimentados que fue entrevistado, el inicio del chance y las loterías en la plaza de Corabastos se remonta a sus orígenes, en los años setenta y ochenta la guerrilla del M-19. Según esta fuente la extinta guerrilla complementaba sus ingresos haciendo rifas obligatorias. Desde entonces, distintos grupos incluidos la guerrilla de las FARC y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) han estado de una u otra manera ejerciendo niveles de control dentro de la plaza, y lucrándose de los mercados informales e ilegales que allí abundan, incluido el chance ilegal.

Los resultados de campo muestran que en el caso de los JSA se encuentran en una relación liminal, en la cual la frontera de lo legal y lo ilegal en la práctica no está totalmente definida. Esta es una realidad que se ha identificado en investigaciones anteriores (Hudson 2014), que han señalado que en algunos sectores económicos es difícil separar la legalidad de la ilegalidad.

Sin embargo, para los vendedores ilegales, los vendedores legales no son considerados como competencia. Esto se debe a que los premios de la legalidad son considerados muy “bajos” para los principales actores de la plaza, i.e. las personas que trabajan en ella. Temas como las cargas tributarias y el tiempo que se demora en que se otorgue el premio hace que para las personas que pasan su cotidianidad en la plaza no tengan interés económico jugar el chance legal cuando el mismo vendedor les puede vender la papeleta ilegal.

El último elemento que vale la pena resaltar es la relación entre la policía y los vendedores de los JSA ilegales que se dan en la plaza. Según los entrevistados, desde alrededor de 2015 hubo un cambio en la relación con la policía. Antes de esta fecha, la policía realizaba operativos para combatir los JSA ilegales. Sin embargo, según los participantes de la investigación desde esta fecha se ha reducido los operativos que se realizan en contra del juego ilegal. Lo que se presume, y se corre como rumor, es que se realizó un acuerdo a puerta cerrada entre los dueños de las casas y de la policía para que estos últimos no afectaran las actividades que se realizan en la plaza.

5.3 Distribución geográfica áreas dónde se concentra el juego ilegal de chance

Para concluir esta sección del documento, vale la pena ahondar en la distribución geográfica donde se encuentra el juego de chance ilegal en la ciudad y en los municipios que hacen parte del estudio.

Lo primero que se debe resaltar es que, al ser una actividad ilegal, no existe información totalmente confiable sobre la incidencia de JSA ilegales en las distintas localidades de Bogotá y los municipios del estudio. Sin embargo, los datos de juego de azar legales son un proxy interesante que se utilizó, junto a las entrevistas, para identificar la concentración de estos juegos.

La primera conclusión con relación a la distribución geográfica es que el chance ilegal tiende a jugarse en los mismos lugares que en los establecimientos donde se juega el legal. Por lo tanto, son las plazas de mercado, y la venta en la calle en el caso de los municipios de Cundinamarca los epicentros identificados por el equipo. Frente a esto un jugador experimentado indicó:

> *"Donde más se vende es en la misma plaza. Porque acá la gente tiene el efectivo. (...). No todos saben que vendedor es legal y quien no. Entonces al informal le sirve estar cerca del formal, se esconde". (Entrevista 1, Jugador Ilegal, 2023)*

Por lo tanto, se debe enfocar el programa a las plazas de mercado u otros lugares de alto movimiento de efectivo. Corabastos por su dimensión, debe ser uno de los lugares privilegiados para cualquier política. También se debe enfatizar en Bogotá las localidades que están al sur y occidente de la ciudad. Esto se debe a que la investigación cuantitativa ha identificado que Kennedy, Suba y Fontibón las localidades donde un mayor porcentaje de la población encuestada se le ha ofrecido el servicio de jugar chance ilegal. Una información que para el caso de Kennedy y Fontibón se corroboró en el trabajo de campo.

En el caso de los municipios, Zipaquirá, Albán y Fusagasugá son de particular interés. Esto se debe a que en todos estos más del 80 % de las personas encuestadas participaron en juegos legales o ilegales en los últimos seis meses. En las entrevistas, se indicó que, aunque se debe igual revisar las plazas de mercado en estos municipios estas no son tan importantes. Esto se debe a que en los municipios no hay estructuras con la fuerza de las "casas" que hay en Bogotá. Por lo tanto, la pirámide jerárquica establecida en la anterior sección no operaba de la misma forma y había más vendedores independiente que se desplazan por el municipio buscando donde vender. Información consecuente con los datos establecidos por las

encuestas que señalaron que las ventas en las calles son uno de los principales modus operandi del juego ilegal en los municipios de la investigación.

Otro punto de especial atención en los municipios son los Paga Todo. En el campo se identificó que al ser lugares donde se reciben giros de dinero en efectivo se vuelven lugares de interés para jugar chances ilegales y que por eso los vendedores van a ellos, sobre todo en fechas de quincena o pago.

6. Lecciones aprendidas de otras loterías frente al chance ilegal

Esta sección presenta las estrategias y aprendizajes clave de otras jurisdicciones en el manejo efectivo del juego de azar no autorizado. Este análisis proporciona un marco comparativo y ofrece perspectivas para futuras acciones. Para ello, se realizaron entrevistas con representantes de seis loterías departamentales: la de Boyacá, Huila, Bogotá, Medellín, Tolima y Cundinamarca. Las entrevistas se estructuraron en dos partes: la primera indaga sobre la percepción de la problemática del juego ilegal en cada región, las variantes más comunes de esta ilegalidad, y las principales fuentes de competencia ilícita. La segunda parte se centra en explorar las estrategias específicas que cada lotería ha desplegado para erradicar la práctica del juego ilegal.

Percepción de la ilegalidad en los JSA

Como se mencionó previamente, la primera parte de las entrevistas se enfocó en indagar sobre la percepción de la ilegalidad del chance en los respectivos departamentos. Ante esto, las loterías entrevistadas mencionan que existe una disminución en la venta ilegal de chance, aunque en otros JSA, como las rifas, la ilegalidad ha aumentado o es una constante en el departamento. Por ejemplo, en el Tolima, la percepción es que existe crecimiento del chance ilegal (chance blanco) y también de las rifas principalmente de motos y carros. Por otra parte, en regiones como Boyacá, los niveles de actividad ilegal se reportan como excepcionalmente bajos. Esta tendencia a la baja de los niveles de ilegalidad se atribuye a las acciones de prevención y control implementadas, como la capacitación y coordinación entre diferentes entidades.

Un factor común identificado entre todas las loterías entrevistadas es que la principal amenaza para los JSA legales, especialmente el "chance", son las rifas ilegales. Según lo indicado, existe una considerable falta de conocimiento en la población e incluso de los oferentes de rifas acerca de la normativa que regula la autorización de JSA por parte de las loterías departamentales. Específicamente, existe una falta de conciencia sobre la necesidad de obtener una autorización formal por parte de la respectiva lotería departamental para

llevar a cabo rifas. Las loterías entrevistadas señalan que iglesias, cuerpos de bomberos y tiendas de barrio frecuentemente participan en estas actividades no autorizadas sin tener conocimiento de la ilegalidad de estas. El desconocimiento no es solo de quienes realizan las rifas, sino también de las alcaldías y comandantes de policía para su control.

La Lotería de Medellín, afirma que existe una estrecha relación entre el chance ilegal y las rifas; donde comúnmente, aquellos involucrados en el chance ilegal también participan en rifas. Las estructuras y organizaciones que gestionan estas actividades ilegales suelen ser similares. Es una operación extendida a nivel nacional, los talonarios se imprimen en diferentes departamentos y luego se distribuyen en la ciudad. Además, se han identificado casos donde se hacen fotocopias de boletos de lotería para su uso en estas prácticas ilícitas. No obstante, se argumenta que la implementación de dispositivos electrónicos para la venta de chance ha contribuido a crear una cultura de mayor seguridad y confianza en este sector.

Finalmente, también se señaló el desconocimiento de la ley por parte de las autoridades como policía y fiscalía, que dificulta las capturas y judicialización de este tipo de delitos y que las diferentes loterías del país no tienen claro que institución debe ser la encargada de combatir las rifas ilegales, esto es una de las tensiones con el nivel central, que tiene las competencias, pero no las capacidades y voluntad para ejercer control a nivel local.

En resumen, se ha notado en la mayoría de las entrevistas, el reconocimiento de una disminución en el tamaño del mercado de chance ilegal, comparado con las entrevistas realizadas en 2018 y con un aumento de otras prácticas ilegales como las rifas. Cabe mencionar que en esta última serie de entrevistas no se incluyeron zonas de la costa atlántica, donde históricamente el chance ilegal es más prominente. No obstante, se percibe una reducción significativa en el chance ilegal en Bogotá y Medellín, lo que indica que las estrategias implementadas están teniendo un impacto positivo, aunque todavía existen desafíos por superar.

Estrategias para el control del juego ilegal por parte de las loterías departamentales

En las loterías departamentales entrevistadas se ha identificado la ausencia de un criterio único para la fiscalización y control del juego ilegal. Por el contrario, cada una de las loterías ejerce autonomía para seleccionar y ejecutar las estrategias en función de sus recursos y capacidades específicas para combatir la actividad ilegal. Se identificaron diversas estrategias para abordar el control y prevención del chance, y se presenta una variabilidad en cuanto a los recursos y capacidades de cada lotería para enfrentar este problema. Mientras algunas cuentan con mejores capacidades institucionales, como lo es suficiente personal, colaboración inter e intrainstitucional y capacidades financieras para la prevención, control

y sanción del juego ilegal, otras loterías cuentan con menos capacidades y se enfocan únicamente acciones de prevención, a la espera de la acción y colaboración de entidades del orden nacional como Coljuegos.

Los resultados de las entrevistas revelan un enfoque similar en la lucha contra el juego ilegal en la mayoría de las loterías, como es el caso de Boyacá, Huila y Tolima. En general, se observa un compromiso con la capacitación y sensibilización como estrategias principales tanto en jugadores como vendedores de JSA. Por ejemplo, se encontró que todas las loterías entrevistadas utilizan cartillas informativas, material visual, y desarrollan capacitaciones y socializaciones para esclarecer la normativa de la legalidad en los juegos y sus posibles sanciones. Además, se reporta la implementación de programas de capacitación especialmente dirigidos a distintas autoridades y actores locales como son los alcaldes, secretarías y comandantes de policía, donde se enfatiza la importancia de la identificación de billetes falsos, las prácticas de juego ilegal, la compresión de cada las diferentes modalidades de juego y la promoción de la denuncia en caso de estafas. Más allá de las acciones de control y sanción, hay un interés generalizado por fomentar una cultura de legalidad entre la población.

En lo que respecta a la coordinación institucional, se observa una limitada capacidad en las loterías debido a la escasez de personal encargado de las labores de control y prevención. Las loterías mencionan contar con dos o incluso un funcionario o contratista encargados del control del juego ilegal, que se complementa con algunas acciones coordinadas con la policía, que sin duda dificulta la actividad de control del juego ilegal.

Sin embargo, es notable el progreso de la Lotería de Medellín, que ha avanzado de una fase pedagógica a la implementación activa de medidas. Las estrategias de Medellín se encuentran respaldadas por una sólida colaboración institucional que se refleja en un equipo con personal suficiente para el desarrollo de las actividades, un equipo netamente especializado y enfocado en la materia, con una estrecha coordinación con la policía y la fiscalía para llevar a cabo operativos con la nueva secretaría de seguridad de Antioquia. Entre las responsabilidades del equipo de la Lotería de Medellín se incluye la evaluación detallada de los puntos de venta para asegurarse de que cuenten con la documentación adecuada y las autorizaciones necesarias, así como capacitaciones que van acompañadas de indicadores de seguimiento. Además, disponen del software SAAP (Sistema de Auditorías de Apuestas Permanentes), una herramienta que facilita la monitorización en tiempo real y ayuda a prevenir incidencias.

Igualmente, esta lotería ha establecido un convenio con una institución educativa (Tecnológico de Antioquía) para fortalecer sus medidas internas, llevar a cabo operaciones conjuntas de inteligencia y acción con la policía y la fiscalía para combatir el juego ilegal. El valor de esta estrategia durante el último cuatrienio representó una inversión que superó los 2.500 millones de peso, pero evidenció ser altamente efectiva pues resultó en la ejecución de 245 operativos, la confiscación de un millón de boletos de rifas falsificados y la incautación activos relacionados con actividades ilegales de juego. Frente a esto la Lotería de Medellín afirma:

> *"En 2022 con este grupo de trabajo hicimos una extensión de dominio de 17 mil millones de pesos, un edificio, bienes, vehículos, máquinas de imprenta y formularios de venta. En el país no ha existido un operativo de este tamaño". (Entrevista a la Lotería de Medellín, 2023)*

También, se resalta especialmente el enfoque integral de la Lotería de Bogotá y de Cundinamarca, que, además de las acciones de sensibilización previas, han establecido un convenio con su concesionario que incluye operaciones de control, prevención y sanción del juego ilegal, empleando tácticas de investigación en campo y colaborando estrechamente con la fiscalía y la policía. Un equipo jurídico dedicado complementa a estos esfuerzos, que contribuye de manera significativas en las detenciones a operadores ilegales.

Es relevante resaltar que en 2022 la Lotería de Bogotá, elaboró una política destinada a la inversión eficiente de los recursos en el control de los JSA y detalla líneas de acción específicas para optimizar la asignación de recursos en la materia, los cuales han cambiado e impactado el mercado de juego ilegal.

Por otra parte, las loterías entrevistadas han manifestado que existe una limitada comprensión sobre los procesos de control y sanción del juego ilegal. Sumado a esto, señalan que no existen lineamientos o directrices por parte del gobierno nacional en la materia y la necesidad de mayor coordinación y apoyo por parte del gobierno nacional para atender la problemática de la ilegalidad en cada uno de los departamentos

En resumen, las loterías en Colombia muestran una tendencia hacia la capacitación y la sensibilización como estrategias primordiales para combatir la ilegalidad en el juego, complementadas solo en algunos casos por acciones coordinadas de monitoreo y control. La eficacia de estas estrategias, sin embargo, están condicionadas por las capacidades de cada entidad y la colaboración entre las instituciones como la policía y la fiscalía.

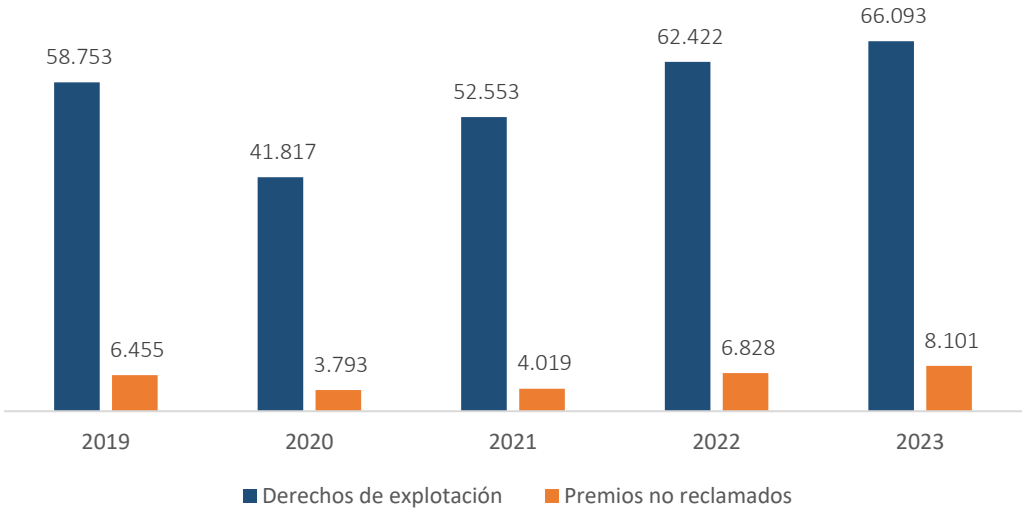
6.1 El modelo de gestión de la Lotería de Bogotá en el control del juego ilegal

El papel del chance en la salud de Colombia

Como se ha señalado previamente, el sector de los JSA cumple con una función esencial en la acumulación de recursos para el fortalecimiento de la salud pública en Colombia. Dentro de este sector, el juego de chance destaca principalmente debido a su significativa contribución económica. Los fondos recaudados por esta modalidad se originan en su mayoría de los derechos de explotación. En el periodo comprendido entre 2019 y 2023, se ha observado un aumento del 12.5% en las transferencias destinadas a la salud a partir de esta fuente, pese a un descenso durante el año 2020. Específicamente en 2023, las apuestas permanentes de chance generaron ingresos por un total de 66.093 millones de pesos para la salud, lo que constituye un aporte sustancial de la financiación del sector.

Otra fuente secundaria, pero no menos importante, de recursos para la salud proviene de los premios de chance no reclamados. Según el Artículo 12 de la Ley 1393 de 2010 el 75% de los ingresos generados por premios de JSA no reclamados se asignarán al sistema de salud. En el año 2023, se calcula que dichos premios no reclamados aportaron cerca de 8.101 millones de pesos a la salud, con un incremento del 25.5% desde 2019. Este crecimiento subraya la importancia de combatir el chance ilegal, una medida estratégica que no solo protege la legalidad del juego, sino que también incrementa significativamente las contribuciones al sistema de salud del país. Es importante destacar que estas cifras surgen únicamente de las apuestas permanentes; si se consideran todos los JSA, el monto total de los recursos es aún mayor.

Gráfica 20. Transferencias de las apuestas permanentes a la salud (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en Lotería de Bogotá.

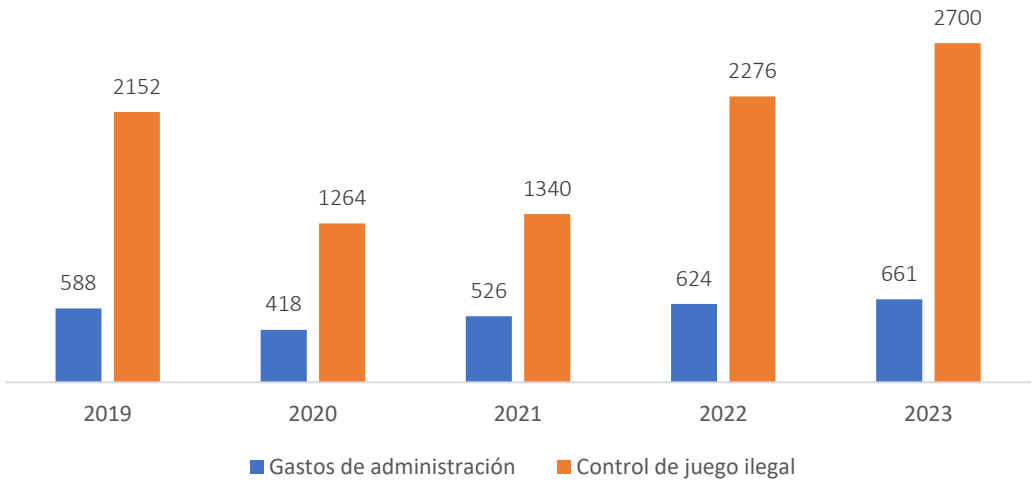
Recursos y gestión para el control de JSA

La Lotería de Bogotá ha reportado un crecimiento del 11% en las ventas de chance desde 2019 hasta 2023, que asciende desde de 452.941 millones a 502.844 millones. Este periodo incluye una marcada disminución en 2020, un reflejo directo del impacto económico de la pandemia en las dinámicas de ventas. No obstante, se ha percibido una recuperación progresiva y constante a partir de ese año, culminando en un aumento sostenido hasta 2023.

De acuerdo con el Artículo 12 de la Ley 1393 de 2010, se determina que el 25% de los fondos recaudados a través de premios no reclamados en JSA se destinarán a combatir el juego ilegal. Siendo así, esta medida es la principal o única fuente de recursos para mitigar actividades ilegales. Desde el 2019, los recursos para el control de JSA han presentado incremento del 25.5%, los cuales alcanzaron la suma de 2.700 millones en 2023.

Por otro lado, la Lotería de Bogotá ha observado un incremento en los fondos para su administración, con un aumento del 18.5% durante el mismo periodo, que resulta en una disponibilidad de 661 millones en 2023.

Gráfica 21. Giro a Lotería de Bogotá de apuestas permanentes (millones*)*



Fuente: Elaboración propia con base en Lotería de Bogotá.

El modelo de gestión adoptado por la Lotería de Bogotá para el control de los JSA se distingue por su enfoque multidisciplinario. Este enfoque implica la colaboración de un equipo diverso, pero pequeño, de funcionarios, cada uno enfocado en distintas áreas para la prevención de las actividades ilegales asociadas al juego y la promoción del juego ilegal. Durante la

entrevista, los representantes de la lotería subrayaron la idea de que un aumento en la oferta de juegos legales lleva a una reducción en la prevalencia del juego ilegal.

Principalmente, la estrategia de la Lotería se encuentra enfocada en prevención y capacitación. En primer lugar, una de sus principales estrategias se centra en ofrecer capacitaciones a vendedores y distribuidores de juegos de suerte y azar para fomentar la venta legal. También, se incentiva a los loteros con incentivos económicos por cada billete vendido legalmente, complementado con insignias que reconocen el buen trabajo. En relación con las capacitaciones dirigidas a los compradores, se les proporcionan consejos prácticos para identificar tanto a vendedores como a billetes ilegítimos. Adicionalmente, se ha introducido el sello "Yo juego legal" como un distintivo de reconocimiento hacia aquellos individuos que participan de manera legítima en los juegos.

El enfoque de gestión para combatir el juego ilegal también integra estrategias de mercadeo y ventas para combatir el juego ilegal y mejorar la competitividad del legal. Estas estrategias, son diseñadas para medios de comunicación y redes sociales pero también son estrategias "Below the line" o estrategias de marketing y publicidad que utilizan métodos más directos y personalizados para comunicarse con el público objetivo como volantes y personal en las calles.

Cabe destacar que la Lotería cuenta con un equipo dedicado a realizar inspecciones administrativas de manera regular en los puntos de venta. Estas visitas tienen el propósito de verificar el cumplimiento de las normativas y mantener un control efectivo sobre las operaciones de los juegos. En el aspecto legal, se cuenta con la asistencia de un abogado penalista, encargado de liderar y gestionar cualquier proceso legal relacionado con el juego ilegal. Este enfoque multidisciplinario busca una cobertura integral en la lucha contra las prácticas ilegales.

Por último, cabe destacar que la Lotería enfrenta el desafío de verificar la autenticidad de los billetes ganadores con un equipo relativamente reducido. A pesar de que se reportan aproximadamente 36.000 ganadores cada semana, la tarea de inspeccionar los billetes para confirmar su legitimidad recae en solo cuatro personas. Aunque este escenario podría sugerir una alta probabilidad de enfrentarse a billetes falsificados, se observa que la incidencia de billetes ilegítimos es mínima.

En el marco del contrato de concesión con el Grupo GELSA, durante una serie de entrevistas concedidas por GELSA, se puso de relieve una notable diferencia entre las utilidades y premios entre los juegos legales e ilegales. Los juegos no regulados, al eludir el pago de impuestos, tienen la capacidad de ofrecer premios más atractivos. Mientras que los operadores de juegos legales están sujetos a una serie de obligaciones tributarias,

incluyendo un 12% por derechos de explotación, un 19% de IVA, un 33% de impuesto sobre la renta y un 20% de retención en la fuente, además de contribuciones a la seguridad social y la gestión de premios no reclamados, los operadores ilegales evitan estos costos (Tabla 10).

Tabla 10. Impuestos a los JSA

Impuestos a los JSA	
Derechos de explotación	12%
Impuesto al valor agregado (IVA)	19%
Impuesto a la renta (Utilidad)	33%
Retención en la fuente	20%

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista con Grupo GELSA.

Para contrarrestar el crecimiento del juego ilegal, GELSA ha desplegado una gama de estrategias en la región. Una de estas, ha sido la de proporcionar incentivos económicos a los vendedores, priorizando aquellos en zonas donde el juego ilegal es más frecuente, como las plazas de mercado. Estos incentivos buscan motivar a los vendedores a permanecer en el ámbito legal y disuadir la participación en el mercado ilegal. En otras palabras, los vendedores habituales reciben un porcentaje específico como comisión por sus ventas. Sin embargo, a aquellos vendedores que operan en zonas con alta incidencia de ventas se les otorga un porcentaje de comisión más elevado, reconociendo así los desafíos a los que se puede enfrentar.

En un plano más técnico y legal, GELSA ha intensificado su inteligencia y acciones penales contra aquellos implicados en la comercialización ilegal de juegos de suerte y azar. La organización cuenta con un equipo especializado en derecho y criminología, enfocado en brindar apoyo en los procesos penales que se derivan de estas prácticas ilícitas. Llevan a cabo de manera sistemática operaciones de inteligencia en áreas con alta incidencia de actividades ilegales. Estas acciones son fundamentales para brindar apoyo a la Fiscalía y a la Policía en la realización de capturas, extinciones de dominio, entre otros procedimientos. Además, el levantamiento de evidencia que realizan es crucial para facilitar el proceso de judicialización de los casos.

Por último, innovar en su oferta de productos también es una parte esencial de su estrategia. GELSA ha renovado las modalidades de juego de chance, ofreciendo incentivos financieros variados que buscan mejorar las posibilidades y atractivos de ganancia para los jugadores, con el fin de alejarlos del mercado ilegal. Apuestas con diferentes montos y combinaciones de números se presentan como alternativas atractivas para los apostadores, con la intención de captar y mantener una base de clientes dentro de la legalidad. Estas estrategias comerciales se detallan en la siguiente Tabla *11*

Tabla 11. Estrategia comercial de GELSA

Estrategia	Descripción
Paga Encime	Modalidad de apuestas de chance de tres (3) cifras, y paga un porcentaje adicional al valor apostado de hasta un 50%.
Paga Triple	El jugador selecciona tres (3) parejas , cada una compuesta por un número de dos (2) cifras con una lotería o juego autorizado que tenga sorteo el mismo día. El jugador paga a su elección un valor entre $3.500 pesos y $10.000 pesos en múltiplos sucesivos de 500 pesos. El Paga triple cuenta con cuatro (4) modalidades de juego
Maxi-Chane	El jugador realiza apuestas de cuatro (4) y tres (3) cifras y se le reconoce un "encime" del 5% o 10%. El premio se obtiene en caso de acertar las apuestas de cuatro (4) cifras directo, donde el ganador recibirá un incentivo del 5% adicional. En las apuestas acertadas de tres (3) cifras directo el ganador recibirá un incentivo del 10% adicional.
Chance Millonario	El jugador debe seleccionar cinco (5) números de cuatro (4) cifras y dos (2) sorteos autorizados o (2) loterías o un (1) sorteo autorizado y una (1) lotería. Si de los números elegidos dos (2) coinciden con el resultado del premio mayor de dos (2) loterías o con el resultado de dos (2) juegos autorizados o el resultado del premio mayor de una lotería tradicional y el resultado de un juego autorizado el jugador ganará el acumulado.
Super Chance	El jugador realiza apuestas de cuatro (4) cifras directo y tres (3) cifras directo. En caso de acertar las apuestas de cuatro (4) cifras directo el comprador recibirá un incentivo del 10% adicional y en las apuestas acertadas de tres (3) cifras directo el incentivo que el jugador recibirá será del 25% adicional.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista e insumos de GELSA.

7. Conclusiones

Como se pudo evidenciar el chance juega un papel importante en las finanzas públicas departamentales con los fondos que se dirigen a la salud. Dentro de los ingresos totales por derecho de explotación de juegos de suerte y azar, el chance juega el papel más relevante en comparación con los ingresos que genera el resto de juegos. En el año 2023 en Bogotá el chance aportó a la salud 66.093 millones de pesos por derechos de explotación y 8.101 millones de pesos por los premios nos reclamados. Se observa además, que las ventas de chance han venido creciendo sostenidamente en los últimos años, lo que refleja un

incremento en los ingresos fiscales de Bogotá y Cundinamarca, a excepción del 2020 que se presenta una caída por el Covid-19.

Desde la investigación cualitativa se identifica que el chance ilegal prevalece en zonas con alta actividad comercial, como plazas de mercado, donde predominan las ventas ilegales, en su mayoría realizadas por mujeres. En cuanto la dinámica de esta actividad, se destacan las relaciones de confianza entre jugadores y vendedores en la sustentación del mercado ilegal, así como el sistema jerárquico que regula estas actividades, incluyendo la participación de "casas" financieras y la violencia asociada con la falta de cumplimiento de pagos. Por último, se encuentra un aumento en la participación de jugadores jóvenes y la influencia de la migración venezolana en el número de jugadores y vendedoras.

Desde la investigación cuantitativa se percibe una reducción del mercado ilegal del chance en Bogotá. Las ventas ilegales alcanza 43.416 millones de pesos anuales bajo un panorama conservador. La cantidad de jugadores de chance ilegal alcanza las 86.589 personas. Las localidades de Bogotá con más actividad ilegal son Kennedy, Ciudad Bolívar, Usaquén, Engativá, Kennedy, Fontibón y Suba, sin un orden estricto y coincidentes con las dinámicas del mercado legal. En Cundinamarca, el valor del mercado ilegal es de $6.827.941.605 pesos con 10.038 personas participando en el en 2023. Los municipios donde más se encuentra incidencia de ilegalidad son Facatativá, Fusagasugá, Madrid, Mosquera, Soacha, Albán, sin orden estricto.

8. Recomendaciones de política pública

Esta sección presenta una serie de recomendaciones generales para controlar y prevenir la práctica del juego ilegal en la región de Bogotá y Cundinamarca. Se han propuesto diversas recomendaciones de política pública, categorizadas en dos tipos principales: preventivasl y sancionatorias. Las medidas sancionatorias engloban acciones judiciales y administrativas en campo. Las de control comprenden estrategias de gobernanza y coordinación institucional, así como de seguimiento y monitoreo. Por último, las acciones preventivas se centran en promover la innovación, la adopción de nuevas tecnologías y el fortalecimiento de la competitividad de la Lotería de Bogotá frente al juego ilegal. Las acciones específicas de política pública se encuentran adjuntas en el Modelo de Política Pública para el Control de los Juegos de Suerte y Azar que hace parte este proyecto

8.1 Medidas de prevención

8.1.1 Acciones de visibilidad mediática y social

El chance ilegal, las loterías no autorizadas, las apuestas o las rifas clandestinas no son una prioridad para ninguna autoridad judicial. En parte porque el tamaño de esta economía no se conoce y por ende se consideran un asunto menor frente a otras problemáticas como la extorsión o el microtráfico. Se recomienda tener una agenda que visibilice este fenómeno, que atraiga la atención y genere reacciones de mayor nivel. Algunas recomendaciones al respecto son:

Tabla 12. Recomendaciones de visibilidad mediática y social

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
Existe desconocimiento en la población en general sobre la violencia soterrada que existe en el mundo del juego de azar ilegal.	Se debe utilizar medios de comunicación para generar mayor visibilidad con relación a la violencia que sufren las mujeres que participan en el juego ilegal.	Los programas de investigación periodística siempre están deseosos de nuevas temáticas. Historias que han sido documentadas en este informe como los chances VIP, la relación del chance ilegal con la prostitución o los asesinatos de las vendedoras de chance, podrían generar un interés para estos periodistas y una mayor atención del alto gobierno.
	La ciudadanía no tiene conocimiento sobre los resultados de los operativos en contra de los JSA.	La estrategia mediática debería incluir un cubrimiento más amplio de los casos de capturas y condenas, que por lo general se han limitado a la prensa. Acompañar estas operaciones con entrevistas, estadísticas o cualquier tipo de información que genere una nota periodística de mayor cobertura aportaría al objetivo de visibilizar el chance ilegal.
Las estrategias de sensibilización sobre la existencia y riesgo del juego ilegal no son suficientes ni efectivas.	La comunidad de jugadores que participa en actividades de juego ilegales a menudo lo hace sin estar plenamente consciente de los riesgos y perjuicios asociados a estas prácticas. Falta una difusión adecuada de información que	Implementar campañas pedagógicas para informar sobre las implicaciones legales y sociales de la compra ilegal de chance con público objetivo (plazas de mercado, Sanadresitos). Se recomienda incluir en la estrategia a medios de comunicación

	eduque y advierta sobre las consecuencias negativas del juego ilegal.	

8.1.2 Acciones de competitividad y mercadeo

Para seguir consolidando la presencia del juego de azar legal en barrios y pueblos, es importante implementar (o fortalecer en algunos casos) estrategias de competitividad y mercadeo eficaces. Estas estrategias están dirigidas a potencializar las capacidades comerciales de la Lotería y sus operadores, aumentando su atractivo económico –premios de mayor tamaño- y su competitividad frente a las opciones ilegales.

Por lo anterior, en esta sección se recomienda adoptar medidas como la identificación clara de los vendedores ambulantes de chance legal y la implementación de campañas de sensibilización contra la adquisición de chance ilegal. Asimismo, es vital continuar desarrollando estrategias comerciales que aumenten las probabilidades y premios para los jugadores, y ofrecer incentivos financieros a los vendedores de chance legal en áreas con alta incidencia de ilegalidad. Estas acciones conjuntas fortalecerán la preferencia por el juego legal y contribuirán a su crecimiento en el mercado.

Tabla 13. Acciones de competitividad y mercadeo

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
Algunos vendedores de chance legal no tienen identificación de la empresa por su tipo de contrato.	Existe una dificultad notable entre los jugadores de JSA para diferenciar a los vendedores de chance legal de quienes operan fuera de la normativa. Los compradores, a menudo, compran chance de cualquier proveedor disponible, sin comprobar si es legal.	Se deberán adoptar medidas para establecer una identificación clara y visible de todos los vendedores de chance, independientemente de su modalidad de contratación como por ejemplo uniformes. Esto debería aplicarse de manera especialmente rigurosa en las zonas de venta de chance donde la presencia de juegos ilegales es más notable, como en las plazas de mercado.

Una proporción significativa del mercado de JSA ilegales se distingue por ofrecer una variedad de apuestas deportivas en línea (Keno). Esto se realiza mediante suscripciones pagadas a plataformas internacionales no autoriza-das, donde las apuestas se efectúan comúnmente en tiendas locales	Las apuestas deportivas en línea ilegales son una de las principales fuentes de competencia de los JSA legal.	Es esencial formular estrategias comerciales enfocadas con énfasis en la experiencia del cliente. Esto implica identificar las nuevas preferencias de juegos en línea y sus pagos, edades, habilidades, para diseñar innovaciones tanto la venta de chance como en JSA.
Los vendedores de chance legal, contratados por el operador, venden al mismo tiempo chance ilegal.	Los jugadores regulares de juegos legales se encuentran persuadidos por ofertas y ventajas superiores en el mercado ilegal, lo cual disminuye la cuota de mercado de las alternativas legales.	Para consolidar la posición del juego legal en el mercado y reducir la dualidad de ventas por parte de los vendedores, es fundamental implementar una gama más amplia de incentivos para los vendedores autorizados. Además de los beneficios económicos, se sugiere el establecimiento de condiciones laborales más seguras y beneficiosas, que no solo mejoren su calidad de vida, sino que también refuercen su compromiso exclusivo con la comercialización de apuestas legales.

8.1.3 Acciones de innovación y tecnología

Para potenciar la industria de JSA y chance, es crucial mantener una estrategia innovadora y tecnológica. Esta estrategia debe enfocarse en establecer políticas institucionales que promuevan el uso de tecnologías avanzadas y maduras para mejorar y desarrollar nuevos productos y procedimientos en el sector. El objetivo es incrementar la seguridad en las transacciones y fortalecer la confianza entre los jugadores y los proveedores legales. Es esencial implementar soluciones que consideren las necesidades de los usuarios y fomenten la colaboración entre las diferentes instituciones involucradas.

Tabla 14. Acciones de innovación y tecnología

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
Algunos vendedores de chance legal no cuentan con identificación de la empresa debido a su tipo de contrato.	Existe una dificultad notable entre los jugadores de JSA para diferenciar a los vendedores de chance legal de quienes operan fuera de la normativa, lo que lleva a normalizar la compra sin la legalidad. Los compradores, esporádicos, compran chance de cualquier proveedor disponible, sin comprobar si es legal.	Es fundamental impulsar la implementación de soluciones tecnológicas avanzadas para la verificación de identidad, que permitan asegurar que los puntos de venta son proveedores autorizados. Desarrollar tecnologías como códigos QR, donde los jugadores pueden escanear para acceder a los datos verificados del vendedor, incluyendo nombre y fotografía, son ejemplos de estas herramientas de autenticación. Se recomiendan estrategias centradas en el usuario que reconozcan preferencias o limitaciones
Una proporción significativa del mercado de JSA ilegales se distingue por ofrecer una variedad de apuestas deportivas en línea (Keno). Esto se realiza mediante suscrip-ciones pagadas a plataformas internacionales no autorizadas, donde las apuestas se efectúan comúnmente en tiendas locales.	Las apuestas deportivas en línea ilegales son una de las principales fuentes de competencia de los JSA legal.	Establecer una estrategia preventiva y monitoreo centrada en la gestión de riesgos que permita detectar plataformas y canales digitales que promueven actividades ilegales de juego. La colaboración con entidades regulatorias y de seguridad cibernética es crucial para la pronta identificación y el bloqueo efectivo de estos servicios ilegales. Se sugiere articularse con la Alta Consejería TIC de Bogotá y la Secretaría de Seguridad para buscar soluciones.
Algunos vendedores legales temen represalias si llegan a denunciar a compañeros que venden tanto juegos legales como ilegales.	La falta de mecanismos de denuncia de fácil acceso hace que haya vendedores que decidan callar ante situaciones inapropiadas que existan.	Facilitar mecanismos para que los vendedores puedan desde aplicativos hacer la denuncia anónima de venta de chance ilegal.

8.1.4 Acciones administrativas in situ

Las acciones administrativas se han subestimado en la lucha contra las economías ilegales, aunque son facultades más rápidas y expeditas para intervenir zonas o redes criminales. Un buen ejemplo es la comparación de una detención por contrabando donde se requiere un mínimo de 50 millones de pesos para su judicialización, frente a las medidas administrativas contra la adulteración, donde una sola botella sin estampilla da para el sellamiento de hasta noventa días de un establecimiento. En este sentido, y basados en las evidencias compiladas, las siguientes son las principales recomendaciones en materia de acciones administrativas en los lugares de comercialización.

Tabla 15. Acciones administrativas in situ

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
El chance ilegal está altamente concentrado en unas zonas de la ciudad (plazas de mercado y San Andresito), la evidencia señala que los graneros son el epicentro de los planteros del chance ilegal y el gota a gota.	El juego de azar es un crimen geográficamente situado. Los vendedores operan en las mismas regiones y no hay mucha movilidad espacial.	Las acciones de control administrativas (por ejemplo, de la DIAN o el ministerio de trabajo, etc.) deben redoblarse en estos negocios sobre los que existen más sospechas de ilegalidad.
	Al ser crímenes que ocurren en territorios específicos, las autoridades locales son las más propias para realizar las investigaciones.	Por ser responsables de impuestos distritales, resultaría más fácil hacer auditorias especiales en ciertos negocios, bodegas (graneros) por parte de la secretaria de hacienda para la revisión de los flujos de efectivo y posibles evasiones del impuesto de ICA.

Aunque en menor medida (comparando Bogotá con el resto del país) se presentan casos de oferta mixta de chance legal e ilegal por parte del mismo vendedor	La falta de identificación de los vendedores dificulta la capacidad de los compradores de comprar chance de vendedores legales.	Un mecanismo administrativo para mitigar estos casos es que todos los vendedores de chance tengan uniforme, de manera que sean visiblemente diferenciados los legales de los ilegales. Esta medida tiene implicaciones en el tipo de contrato laboral o por servicios que tiene el vendedor con el operador, por lo tanto, debe evaluarse conjuntamente para ponderar sus réditos económicos y de legalidad en el largo plazo. Para la lotería de Bogotá puede ser una lección aprendida para la próxima licitación del chance y es la exigencia de uniforme y una presencia mínima del número de vendedores en determinadas zonas.
El chance legal tiene una competencia en los juegos de Lotto o parleys en las zonas de mayor ilegalidad, estos locales (casi siempre garajes) son visibles.	La proliferación de estos garajes puede llevar al desarrollo de nuevos juegos de suerte y azar ilegales en la ciudad.	Estos garajes deben ser objeto de sellamiento inmediato, la proliferación de estos sitios requiere una intervención oportuna antes que se consoliden aún más.
No existen incentivos en la policía por procesar al juego de azar.	Al no traer un beneficio directo a su personal, las autoridades deciden privilegiar la lucha contra otros delitos.	Una acción administrativa como "apalancadora" es que, en los indicadores de desempeño de las unidades de policía por cuadrantes o grupos de investigación, queden incluidas metas de lucha contra el chance y el juego ilegal (como existen para otros delitos).

8.1.6 Acciones de seguimiento y monitoreo

La construcción de un plan de monitoreo y seguimiento contra la ilegalidad es una condición necesaria para identificar los avances y desafíos frente al chance ilegal. A partir de las recomendaciones anteriores y ponderando las prioridades y capacidades de la entidad (especialmente la viabilidad de sumar aliados en este objetivo), se recomienda construir un plan de acción de mediano plazo especifico contra la ilegalidad. Este plan no parte desde cero, dado que ya hay varias acciones en curso, su objetivo debe ser el de integrar más

actores dentro de una misma ruta institucional. Las siguientes recomendaciones pueden robustecer el plan de acción, seguimiento y monitoreo contra la ilegalidad en el chance.

Tabla 16. Acciones de seguimiento

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
El juego de azar se encuentra asociado a otras actividades criminales como el gota a gota.	El juego ilegal no es una actividad criminal aislada, sino que hace parte de una red de actividades delictivas de mayor envergadura.	Se debe seleccionar un conjunto de variables (no más de 5) que permiten identificar factores directos o proxys de evolución frente a la ilegalidad.

8.1.7 Acciones de gobernanza y coordinación interinstitucional

Las medidas de gobernanza y coordinación interinstitucional pretenden establecer una colaboración nacional y local entre diversas entidades y autoridades competentes. Es fundamental destacar que el juego ilegal conlleva significativas repercusiones desde diversas perspectivas, como son las problemáticas en el recaudo de impuestos destinados a la salud y a los ingresos departamentales, el fomento de actividades ilícitas y del crimen, así como la proliferación de la ludopatía, entre otras. Frente a estos desafíos, resulta necesario institucionalizar medidas y estrategias que impulsen acciones conjuntas y coordinadas para abordar de manera efectiva la problemática del juego de azar ilegal.

La implementación efectiva de estrategias coordinadas para combatir el juego ilegal enfrenta desafíos significativos, que incluyen una falta de voluntad política y la ausencia de autoridad centralizada que asuma el liderazgo. Además, es esencial reconocer la relevancia de categorizar el juego ilegal como un asunto de política pública y tomar las medidas pertinentes para su inclusión en la agenda pública. Tal redefinición facilitará la creación de estrategias más efectivas, que contemplen la complejidad inherente a esta problemática y fomenten la sinergia entre distintas organizaciones. Así, se podrá enfrentar de manera comprensiva y coordinada los retos que plantea el juego de azar ilegal.

Tabla 17. Acciones de gobernanza institucional

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
No existe priorización por parte de entidades distritales y nacionales sobre las JSA ilegales.	No existe coordinación interinstitucional a nivel nacional y local para el control y mitigación de JSA ilegal.	Establecer una mesa técnica institucional que involucre a diversos sectores gubernamentales competentes. Se recomienda la participación de actores locales, tales como la Lotería de Bogotá y las Secretarías de Hacienda y Seguridad, junto con actores a nivel nacional, entre ellos la DIAN, la Federación Nacional de Departamentos, la Fiscalía, la Policía y Coljuegos.
El juego ilegal no se encuentra reconocido como un problema de política pública y por lo tanto no se encuentra no existe una política clara en contra de la lucha contra el juego de azar en el actual plan de desarrollo de la ciudad.	La falta de una política clara que sirva de Norte en las intervenciones debilita el accionar institucional.	La construcción del nuevo plan de desarrollo para el distrito que inicia con la nueva administración es una ventana de oportunidad para incluir recursos, metas y objetivos en contra de la ilegalidad. Se recomienda que para reconocer el juego ilegal como una problemática de política pública y situarlo en la agenda gubernamental, es esencial llevar a cabo estudios que documente sus repercusiones socioeconómicas, así como una coalición intersectorial de actores competentes que abogue por la creación de un marco regulatorio robusto.
No existe priorización al delito de JSA ilegal en las entidades del distrito. Sobresale la falta de trabajo por parte de las secretarias de Hacienda y Seguridad.	La falta de acción interinstitucional debilita cualquier actividad de largo plazo por parte de la Alcaldía.	Se debe incentivar una mayor participación por parte de la secretaría de Hacienda y Secretaría de Seguridad.
Los lineamientos y recomendaciones por parte del gobierno nacional sobre medidas efectivas para el control del juego son muy escasos.	Como resultado las loterías y entidades territoriales cuentan con medidas poco proactivas, innovadores y de gran alcance	Generar lineamientos con recomendaciones y buenas prácticas para combatir el juego ilegal en todo el territorio nacional.

8.2 Medidas sancionatorias

8.2.1 Acciones judiciales

En el portafolio de acciones judiciales, los procesos penales son el recurso más costoso, más lento y de mayor incertidumbre en los resultados. Podría decirse que la captura, juzgamiento y condena de quienes ejercen el chance o cualquier otro juego ilegal, son un recurso escaso y por ende requiere que sea priorizado para los casos más determinantes. La acción penal dentro de una estrategia de control de la ilegalidad debe ser el último recurso (no el único, ni el primero) dado que judicializar vendedoras de calle no es una garantía suficiente para la reducción del delito, tal y como hemos visto en los sitios de mayor concentración del chance ilegal, las capturas generan un reemplazo por nuevas personas y una constante adaptación para invisibilizarse.

Tabla 18. Acciones judiciales

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
Los procesos judiciales se han concentrado en las vendedoras, el eslabón más débil de la cadena. Sin embargo, las vendedoras son fácilmente remplazables. Los "planteros" (eslabón alto de la cadena) no tienen investigaciones sistemáticas	Al enfocarse en los eslabones más débiles de la cadena, que son fácilmente responsables, las acciones judiciales no tienen resultados perdurables.	Es prioritario que la acción penal y las capacidades investigativas y judiciales que las respaldan, se concentren en la estructura de financiación del chance y loterías ilegales, es decir contra los "planteros" y no tanto en la judicialización de los vendedores.
Existe una falta de articulación entre las autoridades necesarias (DIJIN, fiscalía general, Coljuegos, Lotería de Bogotá) para realizar investigaciones longevas (de más de un año) para investigar a los eslabones	La falta de trabajo mancomunado, en parte por la ausencia de financiación, evita la capacidad de las entidades de realizar las investigaciones sistemáticas que se necesitan para combatir de manera efectiva a los grandes operadores de	El desarrollo de un macro caso criminal contra los tres o cinco principales "planteros" de Corabastos, es un proceso que toma al menos un año de investigación y compilación de evidencias, para lo cual se requiere del concurso de la Dijin y la fiscalía general. La recomendación para Lotería de

más poderosos de la cadena del juego de azar como los planteros. El mayor desafío para esta investigación se relaciona a la falta de recursos dedicados a este fin.	los JSA en Bogotá y Cundinamarca.	Bogotá, Coljuegos y el operador legal, es la de garantizar la disponibilidad de recursos de largo plazo y acompañamiento jurídico, para lo cual se podría crear un rubro anual. En este momento todo el costo judicial lo asume una sola de las partes, lo que lo hace menos sostenible.
Casos asociados a juego de azar han sido tratados por fiscales seccionales, quienes por el elevado número de casos adicionales que manejan, sumado a su rotación, lleva a que no se pueda tener una autoridad especializada en el caso de JSA.	La alta rotación, falta de experticia y saturación de las autoridades actuales lleva a que no se puedan realizar investigaciones de largo tiempo.	Es fundamental lograr la capacitación y asignación de un fiscal especializado para el manejo de los casos de juego ilegal. Otros gremios han logrado tener fiscales especiales, y se debe investigar esta ruta.
Las bodegas en San Andresitos y plazas de mercado son lugares en los cuales se realizan rifas de automóviles y otros productos de elevado valor comercial. Estas bodegas operan en impunidad.	Las rifas se utilizan como un mecanismo para movilizar de manera sencilla productos de alto valor comercial como carros. Al ser rifas, y no apuestas, se encuentran en una zona gris en la cual pueden realizarse de manera no legal. Estos espacios de rifas normalizan la cultura del juego paralelo a la legalidad.	Toda acción penal contra el juego ilegal debe tener un caso espejo de extinción de dominio. Algunos casos de fácil desenlace judicial podría ser la extinción de dominio en las bodegas donde se hacen las rifas de camiones o vehículos en las plazas de mercado, dado que estas se hacen de manera abierta y masiva en las bodegas. Un solo caso es suficiente para acabar con estas “rifas-fiestas” de alto valor.
El tipo penal por el que se procesa a los vendedores de chance y otros juegos ilegales es sólido y bien definido	No es necesario adelantar modificaciones al código penal para hacerlo más efectivo.	No se debe adelantar labores en este campo.

Es importante hacer un seguimiento a las acciones judiciales durante todas las instancias del proceso, el operador lleva un buen seguimiento de las capturas y en menor medida de las condenas	Se tiene un buen conocimiento sobre la evolución de los casos en sus primeras etapas; sin embargo, el operador ha sido incapaz de tener un control sistemático sobre las etapas decisorios de los procesos.	Se debe fortalecer el cumplimiento efectivo de la pena (casas por cárcel, recursos de casación o vencimiento de términos, entre otros). De esta manera se puede evidenciar mejor el impacto de las acciones penales.

Bibliografía

DANE. (2021). *Boletín Técnico Principales indicadores del mercado laboral.* Bogotá D.C.

Fedesarrollo. (2018). *Caracterización y estimación del mercado ilegal de juegos de suerte y azar en Colombia.* Bogotá D.C.

Anexos.

Anexo 1. Encuesta realizada a hogares y puntos de venta autorizados.

Anexo 1.1 Encuesta para hogares - Municipios de Cundinamarca

Tabla 19. Muestra municipios de Cundinamarca

Bogotá D.C.
Soacha
Mosquera
Facatativá
Fusagasugá

Chía
Zipaquirá
Madrid
Girardot
Guaduas
La Vega
Alban

Tabla 20. Encuesta realizada a hogares

Preguntas	Respuestas
Hogares	
¿Reside usted en este hogar?	Si/No
¿Usted ha hecho algún tipo de apuesta o participado en JSA o rifas en los últimos 6 meses?	Si/No
¿Usted ha hecho algún tipo de apuesta o participado en JSA o rifas en los últimos 6 meses?	Si/No
¿Alguien en su hogar ha hecho algún tipo de apuesta o participado en JSA o rifas en los últimos 6 meses?	Si/No
Aparte de Ud. ¿Cuántas personas en su hogar, han hecho apuestas o han participado en JSA o rifas?	Respuesta Numérica
En los últimos 6 meses, ¿qué tipos de apuestas ha hecho o en qué juegos o rifas ha participado?	Lotería ¿Cuál?_____ Rifas Chance Maquina tragamonedas Apuestas deportivas Otro, Cuál?_____
¿Usted ha jugado Chance en los últimos 6 meses? ENC: no preguntar y registrar "si", en caso de que ya hayan respondido positivamente, el chance.	Si/No
ENC: Para los que responden - No - en la pregunta anterior ¿Le han ofrecido chance en los últimos 6 meses?	

¿En qué lugares le han ofrecido chance en los últimos 6 meses?	Pregunta Abierta
¿Cuándo fue la última vez que jugó chance?	Esta semana Entre 2 semanas a un mes De un mes a tres meses De tres a seis meses Entre seis y un año Más de un año
¿Con qué frecuencia juega chance?	Todos los días Cada semana Cada 15 días Cada mes Cada dos meses Cada 6 meses Esporádicamente
¿En dónde acostumbra usted a hacer el chance?	Punto de venta / Cabina (Paga Todo) Tendero Vendedor ambulante Aplicación de Paga Todo en celular o computador Van a la casa Por WhatsApp Otro, Cuál?_____
¿Usted acostumbra comprarle el chance siempre a la misma persona o en el mismo punto?	Sí/No
La persona que lo atiende es hombre o mujer?	Hombre / Mujer
En qué rango calcula que se encuentra la persona que lo atiende?	Entre 18 y 25 años Entre 26 y 35 años Entre 36 y 45 años Entre 46 y 60 años Mayores de 61 años
¿Cómo recibe la confirmación del chance?	Tirilla impresa Mensaje de Whatsapp Recibo hecho a mano Otro, Cuál?_____
¿El chance que Ud apuesta es con una empresa o un chancero informal?	Empresa Chancero informal No sabe No responde
¿Cuánto acostumbra apostar en el chance cada vez que juega?	Respuesta numérica
¿Cuánto espera ganar con esta apuesta?	Respuesta numérica

¿Cuál es la modalidad del chance que más juega?	Chance normal Chance encime (+ encime) Paga triple Superchance Chance millonario Otro, Cuál?_____
Demográficos	
Datos demográficos	Rango de Edad Nivel educativo Ocupación Estrato Nombre del Respondiente Apellido Respondiente Número telefónico fijo respondiente Numero de celular respondiente Dirección de residencia / home address

Anexo 1.2 Encuesta para puntos chance

Tabla 21. Muestra municipios de Cundinamarca

Bogotá D.C.
Soacha
Mosquera
Facatativá
Fusagasugá
Chía
Zipaquirá

Tabla 22. Encuesta realizada en puntos de venta de chance

Preguntas	Respuestas
¿Usted es la persona encargada de este punto de Chance?	Si/No
¿Usted considera que en esta zona se juega más o menos chance que hace dos años?	Más Menos No sabe No responde
¿Por qué considera que se juega (ENC: Mencionar más o menos según la pregunta anterior)... chance que hace 2 años?	Porque hay (más o menos) dinero para apostar Hay mucha (más o menos) competencia en la venta de chance Los compradores están migrando a otros juegos

	Otro, cuál?
¿Cuál es la modalidad de chance que más juegan en este punto?	Chance normal Chance encime (+ encime) Paga triple Superchance Chance millonario Otro, Cuál?_____
¿Cuál es el monto promedio que suele apostar en los chances?	Respuesta Numérica
¿Cuántas personas al día apuestan chance?	Respuesta Numérica
¿Para usted como persona encargada de este punto de Chance, ¿a quienes considera Ud. que son su principal competencia? (RM)	Otros juegos Chance Ilegal Loterías Otro, cuál?
¿Ha tenido algún tipo de contacto con personas que venden chance ilegal?	Sí/No
¿Si yo quisiera jugar chance ilegal ahora, donde lo podría encontrar?	Respuesta Abierta
¿Comparado con hace dos años, ud considera que el chance ilegal en esta zona, ha.?	Aumentado Sigue Igual Disminuido No Sabe No responde
¿Cómo describe la venta del chance ilegal? Por favor, elija la opción que mejor describa la situación:	Se ofrece abiertamente Solo lo ofrecen personas conocidas Se vende por celular Se vende a domicilio No se vende No responde
¿Con qué propósito fue contactado por grupos de chance ilegal? ENC: para los que respondieron sí en "¿Ha tenido algún tipo de contacto con personas que venden chance ilegal?"	Para hacer apuestas legales Para ofrecerles negocios u otros ofrecimientos Para intimidarlo Otro, Cuál?
Demográficos	Edad Nivel educativo Estrato Nombre del Respondiente Apellido Respondiente Número telefónico fijo respondiente Numero de celular respondiente Dirección del punto

Anexo 2. Ampliación de la metodología cuantitativa utilizada

Anexo 2.1 Descripción de variables utilizadas en la metodología cuantitativa

Variable	Descripción	Fuente
i	Identificador para cada municipio o localidad	Municipios y localidades de la muestra.
h	Escenarios hipotéticos de participación en el juego de chance.	Valores {2%, 11%, 20%}
pob_i	Total de la población mayor de 18 años en el municipio o localidad i.	Datos demográficos DANE.
$\%\ pob\ juega\ chance_i$	Porcentaje de población adulta que juega chance en i.	Encuestas de campo.
$\%pob\ compra\ ambulante_i$	Porcentaje de la población que compra chance a vendedores ambulante o a domicilio en i.	Encuestas de campo.
$\%Pob_ofrece\ ambulante_i$	Porcentaje de la población que le han ofrecido chance vendedores ambulantes o tiendas de barrio en i.	Encuestas de campo.
$\%Pob_confirmacionwapp_i$	Porcentaje de la población que recibe la confirmación de compra por WhatsApp	Encuestas de campo.
E_h	Conjunto de condiciones de cada escenario h.	Escenarios definidos en el estudio.
$Valor\ chance_i$	Valor promedio del chance por persona en i.	Encuestas de campo.
$Frecuencia_j$	Frecuencia en el juego de chance.	Encuestas de campo.
j	Frecuencia en el juego de chance anualizada.	Valores {1,2,6,12,26,52,365}

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2.2 Metodología utilizada para calcular la ilegalidad a partir de la oferta de chance

Punto de observación 2. Lugar o mecanismo utilizado para la promoción del chance

Un segundo indicador de la ilegalidad del juego son los mecanismos utilizados para la promoción de juegos no autorizados. Considerando que los juegos legales y los ilegales cuentan con patrones y mecanismos específicos de promoción, compra y venta, es posible aproximar un nivel de ilegalidad a partir de estos. La investigación identificó que los municipios y localidades con alta presencia de vendedores ambulantes o tiendas de barrio que ofrecen JSA son más susceptibles de vender juegos ilegales.

La investigación sugiere que las ventas de chance asociadas a prácticas ilegales son minoritarias. Solo un 20 % de los hogares encuestados reportaron ofertas informales, donde un 13% fue a través de vendedores ambulantes, un 4 % por parte de loteros y un 3 % en tiendas de barrio. Por lo tanto, se estima que la proporción de la población involucrada en juegos ilegales oscila entre el 0% y el 20%.

Ecuación 4. Estimación población que juega ilegal a partir de la oferta de chance

$$Pob\ juega\ ilegal_i = [(pob_i * \%\ pob\ juega_i) * (\%Pob_ofrece\ ambulante_i)] *\ E_h$$

i: Identificador para cada municipio o localidad.

h: Escenarios hipotéticos de participación en el juego de chance ilegal {2%, 11%, 20%}

Para estimar el volumen de ventas del chance ilegal y su distribución por localidades y municipios se utiliza la siguiente metodología (Ecuación *5*).

Ecuación 5. Estimación del volumen de ventas de chance ilegal a partir de oferta de chance

$$Total\ de\ ventas\ ilegales_i = \left[\frac{Total\ de\ ventas_i}{Total\ pob\ juega_i} * Pob_ofrece\ ambulante_i\right] * E_h$$

Donde:

Ecuación 6. Estimación del total de ventas

$$Total\ de\ ventas\ _i = \sum_0^J Valor\ chance_i * Total\ pob_{i,j} * Frecuencia_j$$

Donde j representa {1,2,6,12,26,52,365}

Anexo 2.3 Metodología utilizada para calcular la ilegalidad a partir del método de confirmación de compra

Punto de observación 3. Método de confirmación de compra

Una tercera y última aproximación para entender y estimar la prevalencia de la ilegalidad en la venta de chance es el método de confirmación de compra utilizado. La investigación cualitativa revela que la adquisición de chance ilegal se distingue a menudo por entregar confirmaciones de compra por WhatsApp o en pequeñas notas de papel, comúnmente llamadas *'Post-its*'. Por otro lado, la confirmación de compra de chance legal se realiza mediante recibos impresos (al menos en Bogotá y Cundinamarca, no encontramos ninguna evidencia de chance ilegal con tirillas o recibos de máquinas, aunque en otras ciudades si se ha observado).

Al preguntar sobre cómo reciben la confirmación de su compra de chance, un 98% de los hogares encuestados afirmó que la obtiene a través de un recibo impreso. Este recibo es el método estándar que utilizan los vendedores de chance para certificar la transacción, ya que están equipados con dispositivos electrónicos suministrados por el operador, los cuales registran la venta y generan el comprobante simultáneamente. Únicamente el 2% del total de hogares encuestados informa recibir una confirmación por WhatsApp o recibos hechos a mano. Además, en el trabajo de campo no se encontraron la impresión de tirillas ilegales, lo que indica dos escenarios, la ilegalidad es muy baja o existe una oferta de chance ilegal con tirilla impresa de la que no aún no se tiene conocimiento por parte de ninguno de los stakeholders –operadores legales, vendedores, apostadores, etc-.

Ecuación 7. Estimación población que juega ilegal a partir del método de confirmación de compra

$$Pob\ juega\ ilegal_i = [(pob_i * \%\ pob\ juega_i) * (\%Pob_confirmacionwapp_i)] *\ E_h$$

i: Identificador para cada municipio o localidad.

h: Escenarios hipotéticos de participación en el juego de chance ilegal {2%, 11%, 20%}

Para estimar el volumen de ventas del chance ilegal y su distribución por localidades y municipios se utiliza la siguiente metodología (Ecuación 8).

Ecuación 8. Estimación del volumen de ventas de chance ilegal a partir del método de confirmación de compra

$$Total\ de\ ventas\ ilegales_i = \left[\frac{Total\ de\ ventas_i}{Total\ pob\ juega_i} * Pob_confirmacionwapp_i\right] * E_h$$

Donde:

Ecuación 9. Estimación del total de ventas

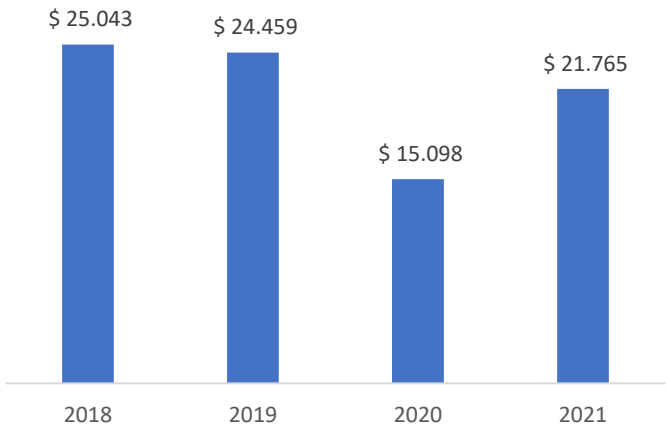
$$Total\ de\ ventas\ _i = \sum_{0}^{J} Valor\ chance_i * Total\ pob_{i,j} * Frecuencia_j$$

Donde j representa {1,2,6,12,26,52,365}

Anexo 3. Evolución del recaudo por derechos de explotación de chance por departamentos

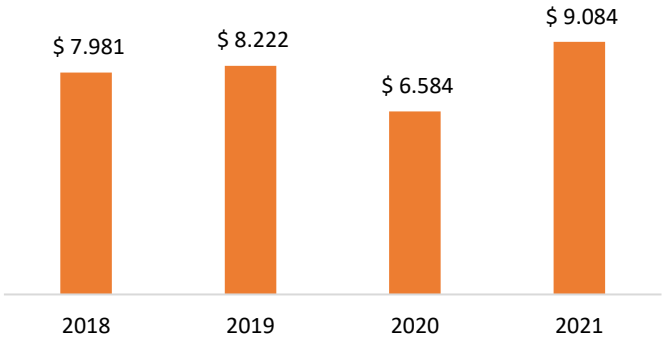
Evolución del recaudo por chance en Atlántico

(Valores constantes 2018 en millones)



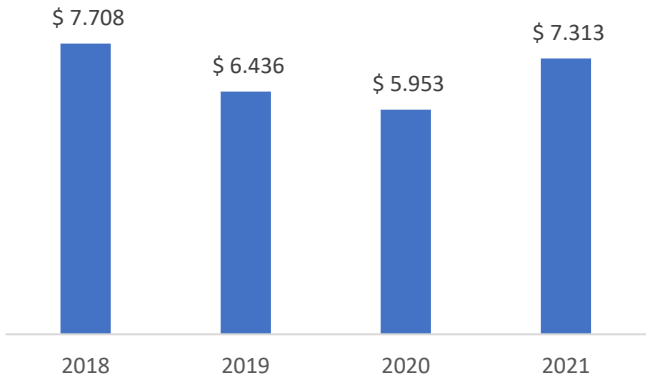
Evolución del recaudo por chance en Atlántico per cápita

(Valores constantes 2018)



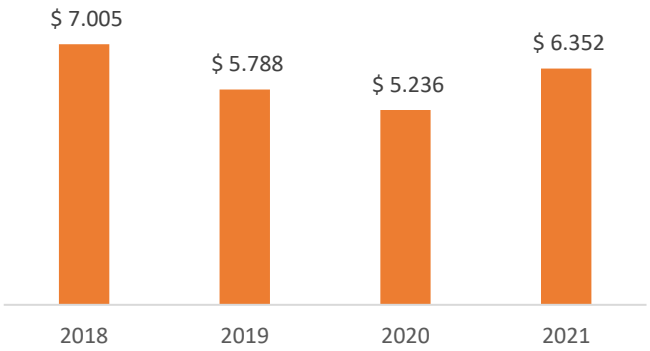
Evolución del recaudo por chance en Huila

(Valores constantes 2018 en millones)

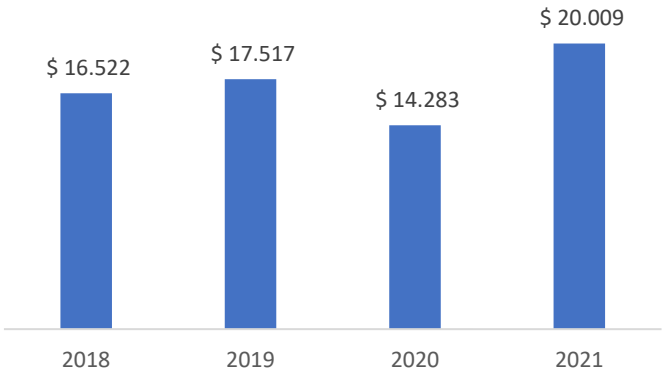


Evolución del recaudo por chance en Huila per cápita

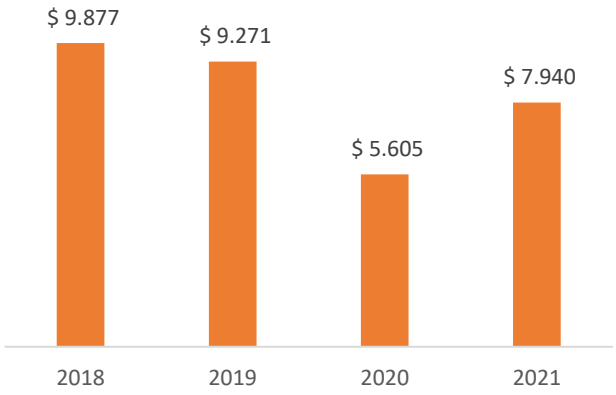
(Valores constantes 2018)



Evolución del recaudo por chance en Bolívar
(Valores constantes 2018 en millones)



Evolución del recaudo por chance en Bolívar per cápita
(Valores constantes 2018)

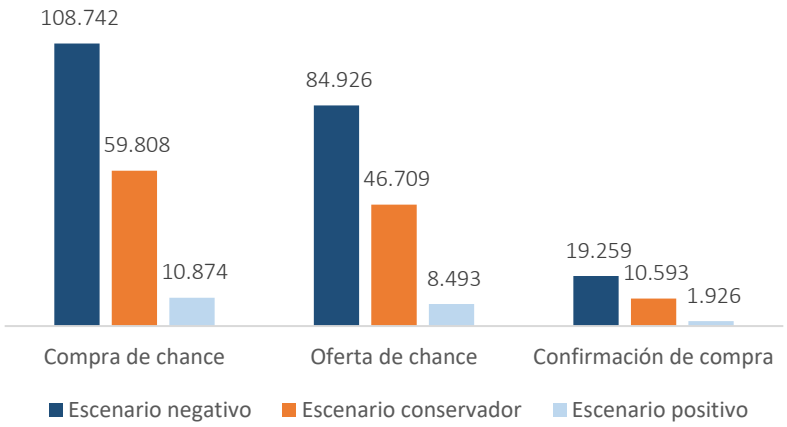


Anexo 4. Resultados por escenarios y puntos de observación en Bogotá y Cundinamarca

En relación con los tres puntos de observación descritos, para Bogotá las estimaciones sugieren que la cantidad de personas implicadas en el juego ilegal varía entre 108.742 y 19.259 en el escenario más negativo. En contraste, en un escenario positivo, estas cifras descienden a un rango de entre 10.874 y 1.926. Los valores específicos obtenidos para cada punto de observación y escenario se detallan en **Gráfica 22.**

Población estimada que participa en juegos de suerte y azar ilegal en Bogotá

Gráfica 22. Estimación población que juega ilegal en Bogotá (personas)

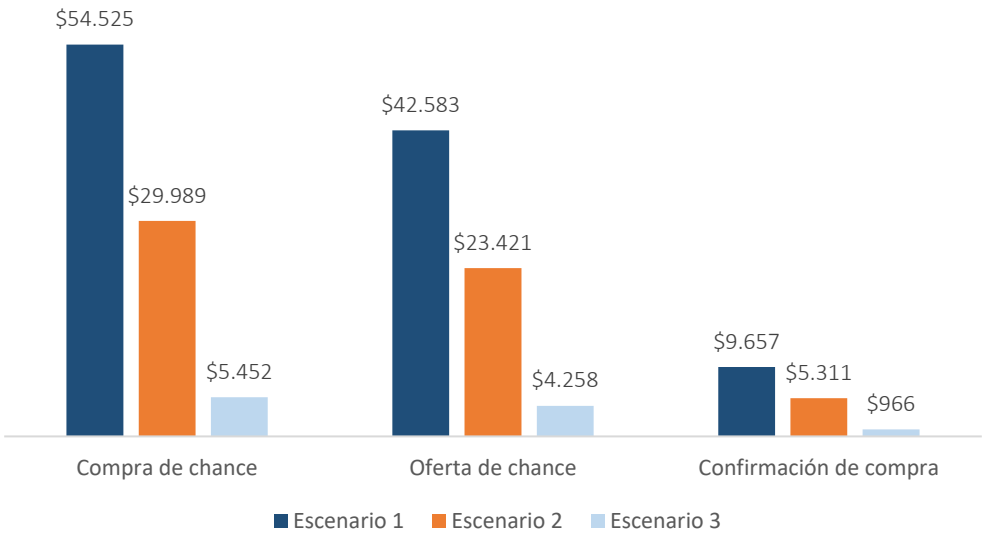


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio y DANE

Valor estimado en juegos de suerte y azar ilegal en Bogotá por escenarios

En Bogotá, se calcula que las ventas de chance ilegal oscilan entre 54 mil y 9.657 millones en el escenario negativo. Bajo el escenario más optimista, estas ventas se reducen con un rango que va de 5.452 a 966 millones. La **Gráfica 22** que se presenta a continuación proporcionará la información detallada de los valores estimados para cada uno de los puntos de observación y los distintos escenarios contemplados.

Gráfica 23. Estimación del volumen de ventas de chance ilegal en Bogotá (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio y DANE

Anexo 4.1 Distribución de la ilegalidad en Bogotá y Cundinamarca por puntos de observación y escenarios

Para estimar la participación y el volumen de ventas en los JSA ilegales, se establecieron supuestos que consideran un rango de ilegalidad especifico. Dentro de este rango se contemplan varios escenarios posibles que permiten estimar la extensión de la ilegalidad en diferentes condiciones. Este rango tiene un límite mínimo estimado en un 2% y un límite máximo en un 20%. La definición de este espectro permite abordar el análisis con una base cuantificable, reconociendo la variabilidad y la naturaleza impredecible del mercado ilegal y clandestino. El límite inferior corresponde a la proporción de hogares que indican recibir confirmaciones de compra de chance por WhatsApp o canales no oficiales. El límite superior, en cambio, se relaciona con aquellos hogares que reportan ofertas de compra de chance por parte de vendedores ambulantes (que pueden ser legales o ilegales), loteros o en tiendas de barrio.

Para evaluar la distribución geográfica de los JSA ilegales, se han considerado tres distintos escenarios basados en las evidencias específicas de las respuestas a las encuestas. El escenario negativo indica un techo en donde el 20% de las personas que interactúan con vendedores ambulantes de apuestas, o que reciben confirmaciones de compra de formas no convencionales, participan en juegos de chance ilegales. Por otro lado, el escenario positivo estima que solo el 2% de este grupo de población se involucra en dichas actividades ilícitas. En un punto intermedio, el escenario conservador calcula que el 11% de los individuos del mismo grupo están participando en el mercado ilegal de JSA.

Punto de observación 1. Lugar o mecanismo utilizado para la compra del chance

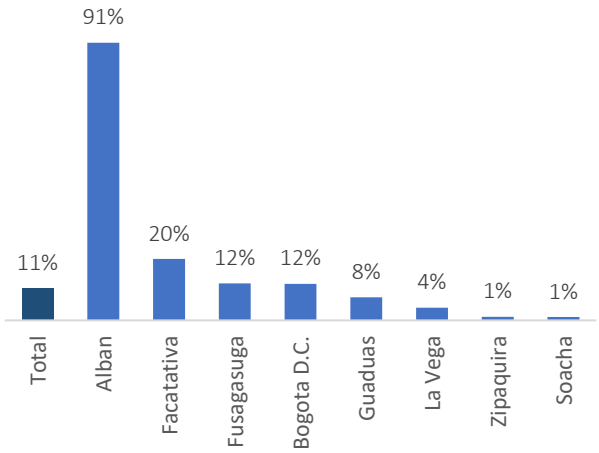
Un primer indicador hace referencia al lugar de compra del chance. Actualmente la mayoría de los JSA legales se comercializan a través de puntos de venta autorizados como son los "*Paga Todo*"[9]. Por contraste, la oferta de vendedores ambulantes en las calles, si bien es una práctica aún reconocida dentro de las dinámicas legales, ha disminuido su frecuencia en la legalidad y hoy en día es reconocida como el lugar o mecanismo más usado a la hora de ofrecer el juego de chance ilegal, tendencia que se profundiza en la sección de resultados cualitativos. El 11% de la población afirma comprar el chance a vendedores ambulantes o a domicilio; por lo tanto, se establece un supuesto en el que el rango de la población que juega ilegal se encuentra únicamente entre el 0 y 11%. La descripción de los puntos de observación 2 y 3 se pueden encontrar en el Anexo 2.

La evaluación de las preferencias de los jugadores revela que solo una minoría (11%) opta por comprar el chance a través de métodos no convencionales, como la compra en el hogar (a domicilio) o la compra a vendedores ambulantes, los cuales podrían estar asociados a prácticas ilegales. En contraste, la amplia mayoría, que representa el 88% de la población, elige realizar sus compras en puntos de venta autorizados como "Pagatodo", lo que sugiere una predominancia de la venta de chance legal.

Cuando se detalla en las cifras a nivel municipal, en Albán el 91% de la población acostumbra a comprar el chance a vendedores ambulantes. En Facatativá la cifra se reduce al 20% de la población, en tanto que en Bogotá y Fusagasugá el 12% de los encuestados indicó realizar este tipo de compra. El resto de los municipios presenta porcentajes menores al promedio (12%) como se detalla en la Gráfica 24. Asimismo, en Bogotá, Engativá es la localidad donde más se compra a vendedores ambulantes con un 27% de los hogares que lo hacen, seguida por Kennedy con un 25%, Usaquén con 17% y Fontibón con 12,5%. Los resultados de las otras localidades son bajos, inferiores al 11% lo que sugiere niveles bajos que puedan asociarse con la ilegalidad (Gráfica 25)

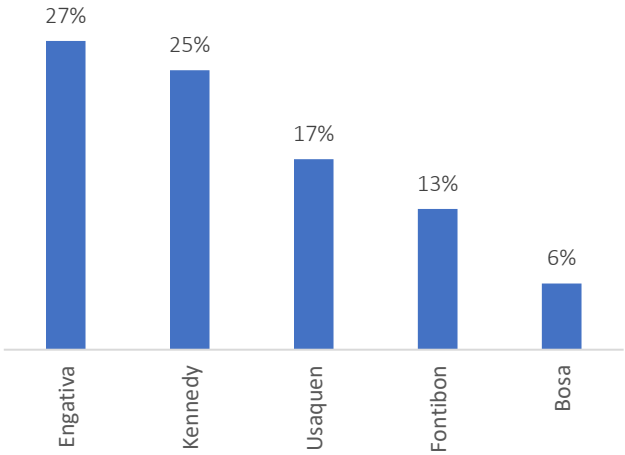
9 Los "Paga Todo" son puntos de venta autorizados por el operador Grupo GELSA.

Gráfica 24. Porcentaje de población que comprado chance un vendedor ambulante Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia con base
Nota: ¿En qué lugares le han ofrecido chance en los últimos 6 meses?

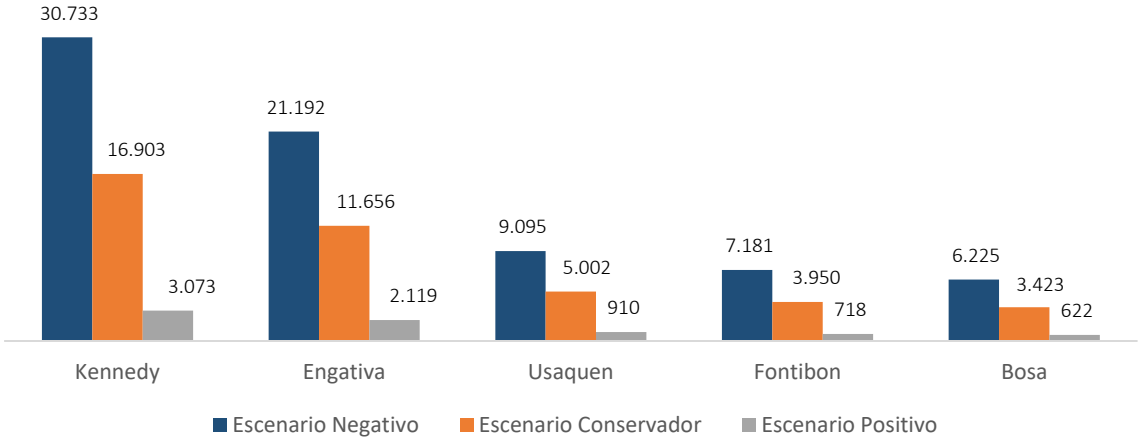
Gráfica 25. Porcentaje de población que compra chance a un vendedor ambulante Bogotá



Fuente: Elaboración propia con base
Nota: ¿En qué lugares le han ofrecido chance en los últimos 6 meses?

Así, los tres escenarios sugieren que la distribución geográfica de los jugadores de chance ilegal en Bogotá se concentra en la localidad de Kennedy, seguido por Engativá, Usaquén, Fontibón y Bosa. Por otro lado, las localidades de Suba, Ciudad Bolívar y San Cristóbal presentan una incidencia casi nula de compra de chance a través de vendedores ambulantes. Estimamos que el rango de personas que juegan chance ilegal se encuentra entre las 30.733 en Kennedy y 6.225 personas en Bosa. Por otra parte, en un escenario positivo este rango desciende a 3.073 en Kennedy y 622 en Bosa. La estimación y distribución de personas que juegan ilegal en cada una de las localidades se encuentra en la siguiente Gráfica *26*

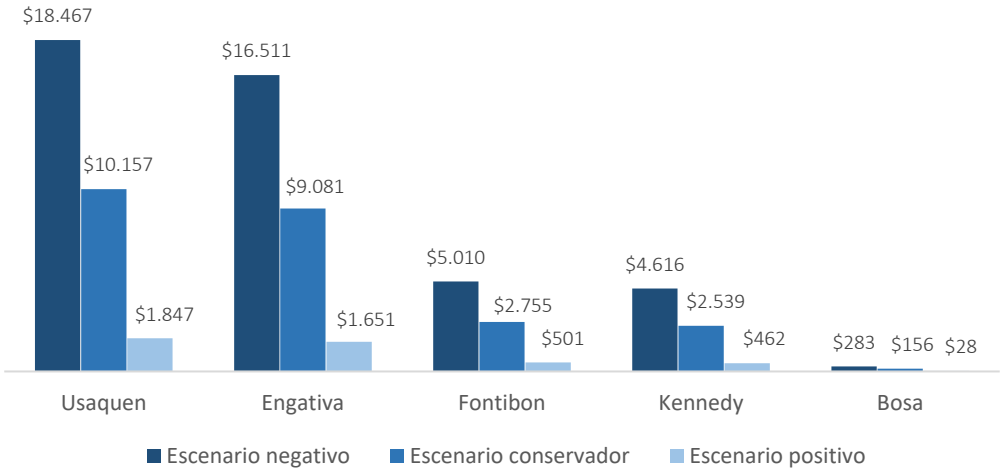
Gráfica 26. Distribución de personas que compran juego ilegal por localidades de Bogotá (personas)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

Respecto al volumen las ventas ilegales, se observa una marcada disparidad entre las localidades de Bogotá. Usaquén lidera con la cifra más alta, seguida por Engativá, Fontibón, Kennedy y Bosa. Así, al tomar en cuenta el peor escenario posible, se estima que las ventas de chance ilegal varían desde los $18.467 millones en Usaquén a los $283 millones de pesos en Bosa. En un escenario más favorable, estos números disminuyen drásticamente, situándose entre $1.847 millones en Usaquén y $28 millones de pesos en Bosa (Gráfica 27). Al igual que la estimación previa, localidades como Suba, Ciudad Bolívar y San Cristóbal no se identifican niveles de ilegalidad.

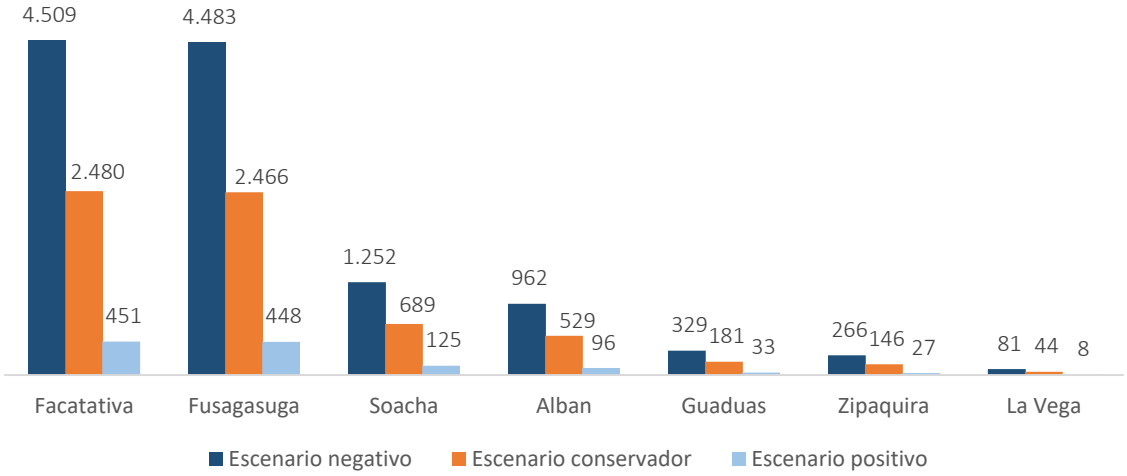
Gráfica 27. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

Los compradores de juego ilegal muestran una marcada disparidad entre Bogotá y Cundinamarca. En Cundinamarca, el número de personas involucradas en JSA ilegales se estiman entre 4.509 personas en Facatativá y 81 personas en la Vega, bajo un escenario negativo. En un escenario positivo solamente 451 personas se ven involucradas en estas actividades en Facatativá y 8 en la Vega. La distribución por municipio se presenta en la siguiente Gráfica *28*. Es importante aclarar que en Mosquera, Chía, Madrid y Girardot no se encontró evidencia de personas involucradas en la compra de chance ilegal.

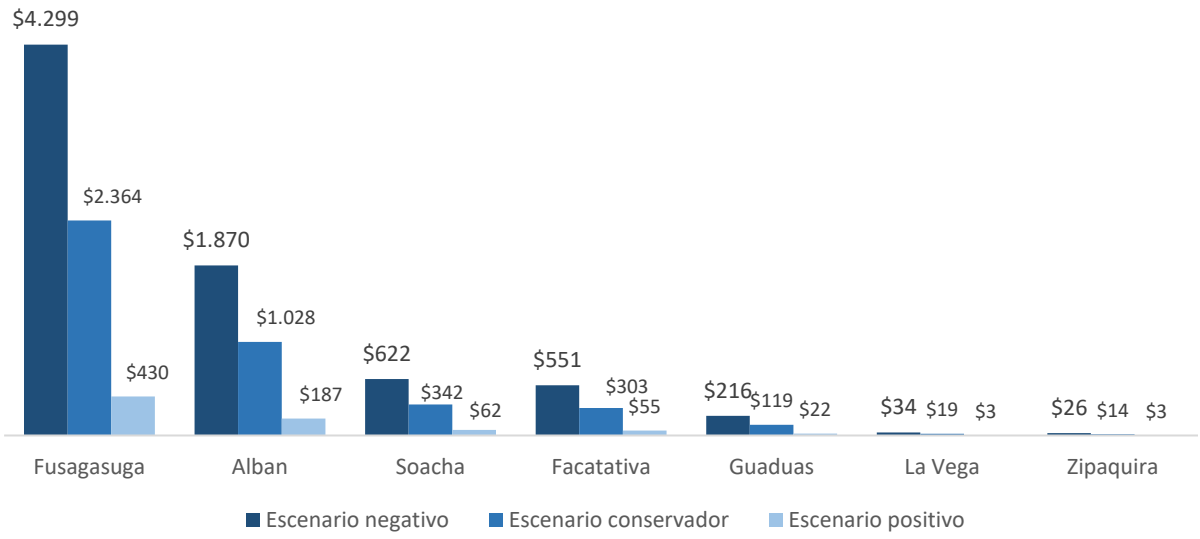
Gráfica 28. Compradores de juego ilegal por municipios de Cundinamarca (personas)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

Sin embargo, se observa que el volumen de ventas ilegales predomina en Fusagasugá. La distribución de ventas ilegales en Cundinamarca se encuentra en un amplio rango entre 4.298 millones de pesos en Fusagasugá y 26 millones en Zipaquirá en el peor de los escenarios. Bajo un escenario positivo, el valor desciende de 430 millones a 3 millones de pesos (Gráfica 29)

Gráfica 29. Estimación volumen juego ilegal por municipios de Cundinamarca (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

Punto de observación 2. Lugar o mecanismo utilizado para la promoción del chance

Para el punto de observación denominado *"Lugar o mecanismo utilizado para la promoción del chance"*, se presentan los resultados cuantitativos que estiman el mercado de chance ilegal. A través de la observación de los patrones de promoción del chance, se cuantifica el alcance de esta actividad ilegal tanto de la población involucrada como del volumen de transacciones. Primero, se presentan los hallazgos clave obtenidos de la encuesta y, segundo, se muestran las estimaciones de ilegalidad y su respetiva distribución geográfica en la región.

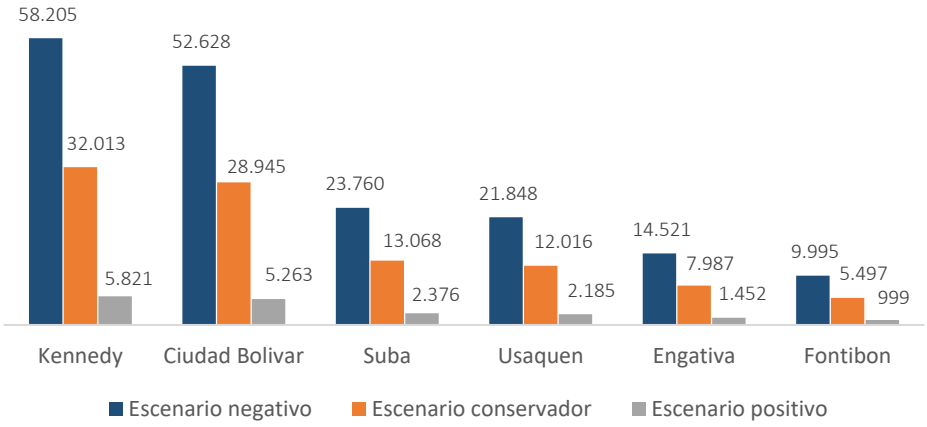
Al indagar sobre los lugares o mecanismos de oferta de JSA, específicamente del chance, la encuesta en Bogotá y Cundinamarca muestra que una gran parte de los hogares (71%) ha recibido ofertas de chance en puntos de venta autorizados, lo que indica una predominancia de mercado legal en la región y sugiere que la oferta ilegal de chance no es tan extendida. Sin embargo, las cifras varían significativamente cuando se estudia la población que ha recibido ofertas de chance a través de vendedores ambulantes, tiendas de barrio o loteros en ciertos municipios de Cundinamarca. En Albán, un sorprendente 91% de los hogares indica haber recibido ofertas de chance a través de vendedores ambulantes, lo que en principio sugiere alta presencia o riesgo de ilegalidad. Le siguen La Vega y Mosquera, con el 21% y el 17% de los hogares con este tipo de ofertas, respectivamente. En el resto de los municipios de la muestra, incluyendo Bogotá, la oferta de chance por medio de vendedores ambulantes, tiendas de barrio o loteros son considerablemente más bajos, o se encuentran por debajo del promedio departamental.

En Bogotá, las localidades de Ciudad Bolívar y Usaquén tienen los mayores porcentajes de oferta ilegal de chance, con el 63% y el 41. Otras localidades como Engativá, con un 19%, muestran menor prevalencia de esta problemática, mientras que el resto de la ciudad se mantiene muy por debajo del promedio.

A su vez, a partir de los datos previamente mencionados, la Gráfica 30 muestra una proyección detallada sobre el número estimado de individuos involucrados en JSA ilegales en Bogotá para cada una de las localidades de la muestra. Se destaca que Kennedy es la localidad con los niveles más altos de participación en estas actividades ilegales, mientras que Fontibón presenta los menores. Cabe señalar que, en las localidades de Bosa y San Cristóbal, no se reportan casos de personas involucradas en JSA ilegales. En un escenario pesimista, se estima que el número de personas que participan en juegos ilegales varía desde 58.205 en Kennedy hasta 9.995 en Fontibón. Por otro lado, en un escenario más moderado o conservador, el rango de individuos involucrados en actividades ilegales se estima entre 32.013 en Kennedy y 5.497 en Fontibón. Finalmente, en un contexto optimista, se proyecta

que el número de participantes en juegos ilegales oscilaría entre 5.821 en Kennedy y 999 en Fontibón.

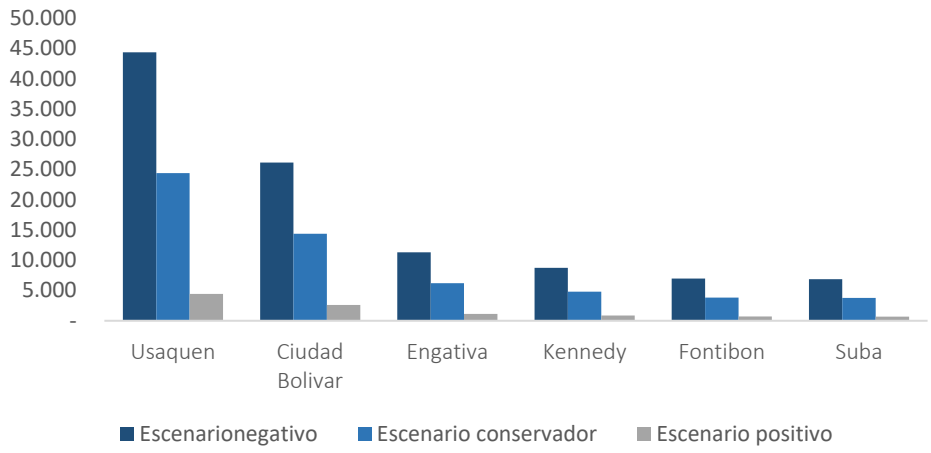
Gráfica 30. Distribución personas que le ofrecen ilegal por localidades de Bogotá (personas)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

Por su parte, en la distribución del volumen de ventas de JSA ilegales Usaquén lidera con la cifra más alta de ventas ilegales, seguida por Ciudad Bolívar, mientras que Suba presenta la menor cifra en este aspecto. En el panorama más negativo, el volumen de ventas ilegales en Usaquén alcanza los 44.300 millones de pesos, en contraste con los 6.800 millones de pesos de Suba. Bajo una perspectiva más conservadora, estos valores fluctúan entre 24.300 millones de pesos y 3.700 millones de pesos, respectivamente. En un escenario positivo, los montos correspondientes varían desde 4.400 millones de pesos en Usaquén hasta 685 millones de pesos en Suba. La siguiente Gráfica 31 muestra la distribución para cada una de las localidades.

Gráfica 31. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones)

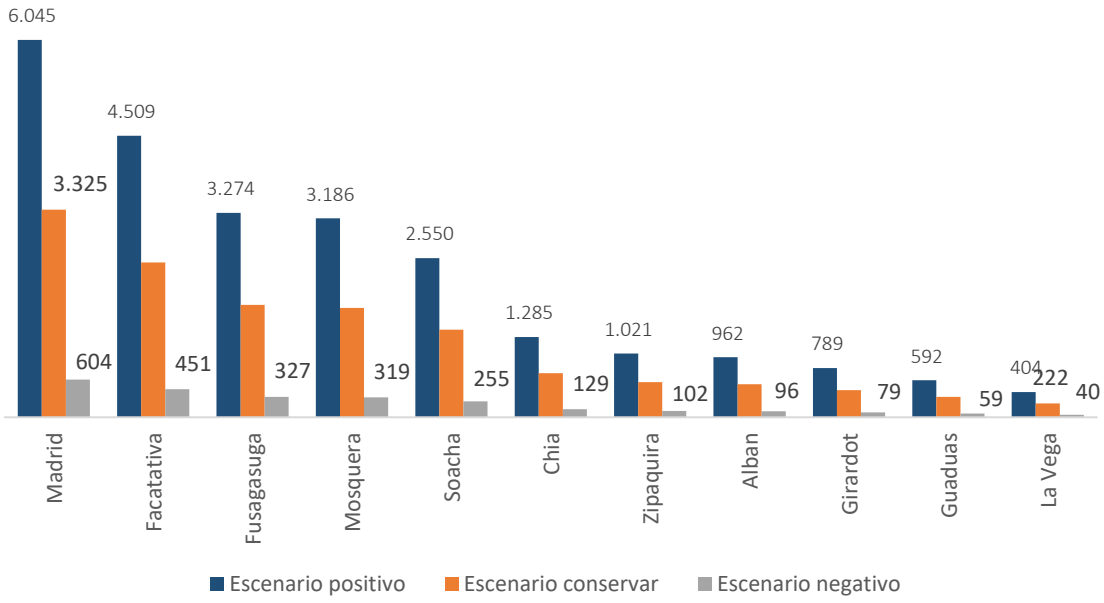


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

En comparación con Bogotá y sus localidades, los municipios de Cundinamarca tienen en promedio menos personas involucradas en actividades ilícitas de JSA. Madrid es el municipio con la mayor cantidad de personas estimadas en estas actividades, seguido por La Vega, donde se reporta la cifra más baja.

En el escenario negativo, la cantidad de personas involucradas en JSA ilegales varía desde 6.045 en Madrid hasta 404 en La Vega. En un escenario conservador, estos números disminuyen a 3.325 personas en Madrid y 222 en La Vega. Por último, en un escenario positivo, se estima que el número de individuos participando en actividades ilícitas sería de 604 en Madrid y tan solo 40 en La Vega. La siguiente Gráfica 32 muestra la distribución de personas involucradas en estas actividades por municipio.

Gráfica 32. Distribución de personas que le ofrecen ilegal por municipios de Cundinamarca (personas)

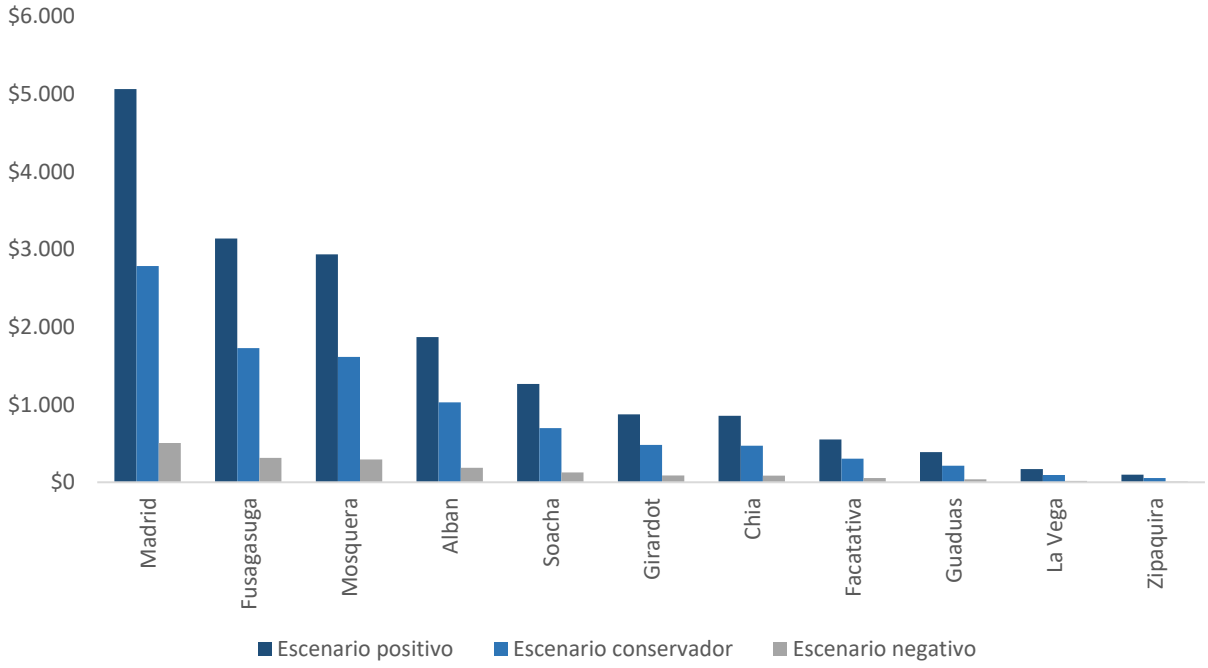


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

La disminución del volumen de ventas ilegales en Cundinamarca es importante comparada con Bogotá. En el peor de los casos, el valor de estas ventas varía y oscila desde los 5 mil millones de pesos en Madrid hasta los 98 millones de pesos en Zipaquirá, bajo el escenario negativo. En una perspectiva más conservadora, los montos estimados van desde los 2 mil 700 millones de pesos hasta los 54 millones. En un escenario positivo, el rango se reduce significativamente, va de los 500 millones en Madrid hasta alcanzar los 9 millones en Zipaquirá (Gráfica 33)

Gráfica 33. Estimación del volumen de juego ilegal en municipios Cundinamarca

(millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

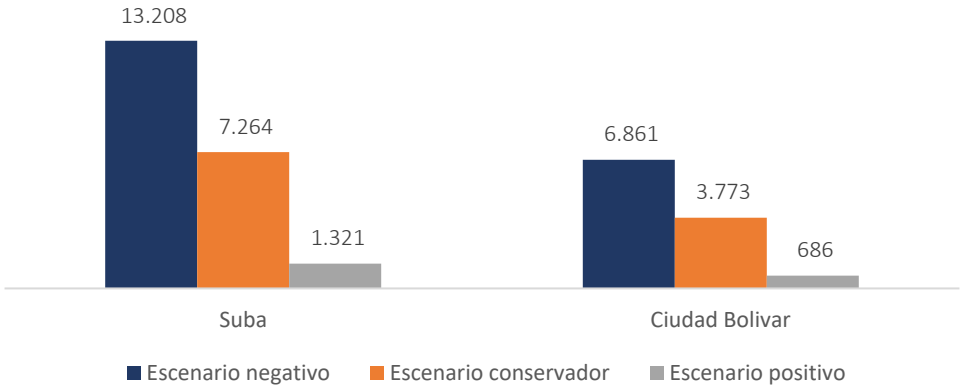
Punto de observación 3. Método de confirmación de compra

Para el punto de observación denominado "*Método de confirmación de compra",* esta subsección del documento presenta los resultados cuantitativos que estiman el mercado de chance ilegal. A través de la observación de los patrones identificados en la confirmación de la compra del chance, se cuantifica el alcance de esta actividad ilegal en términos de población involucrada y en el volumen de transacciones.

La incidencia de comprobantes asociados a la ilegalidad es considerablemente baja en comparación con las tirillas de pago autorizadas. En la región de Cundinamarca, incluyendo Bogotá D.C., es casi inexistente la práctica de recibir confirmaciones de compra de JSA como el chance a través de WhatsApp o mediante recibos escritos a mano. Por su parte, aunque en las localidades de Bogotá se presenta una mínima incidencia, como en Suba y Ciudad Bolívar, la mayor parte de la ciudad no utiliza estos métodos, lo que podría sugerir que la ilegalidad está disminuyendo, o que las operaciones ilegales podrían estar utilizando tirillas impresas para simular legalidad. En general, se encuentra que en las localidades, la venta con comprobante ilegal o no convencional como vía WhatsApp o notas hechas a mano no llega al 10% en ninguno de los casos estudiados.

En este caso las localidades de Suba y Ciudad Bolívar presentan la mayor concentración de individuos participando en JSA ilegales como se mencionó previamente. Se estima que el número de jugadores ilegales varía entre 13.208 y 6.861 en el escenario más grave y 1.321 y 686 en el más favorable. La siguiente Gráfica 34 muestra la distribución de estos individuos por localidad y escenario. Es importante resaltar que no se detectaron actividades ilegales significativas en las demás localidades incluidas en el estudio bajo este criterio de análisis.

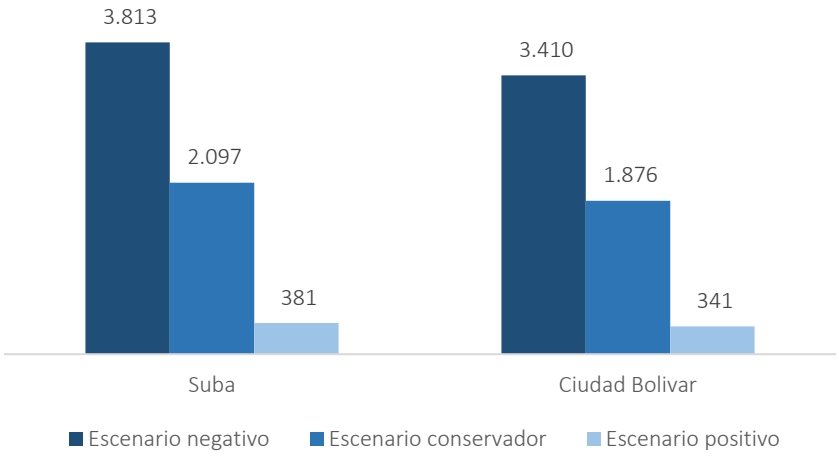
Gráfica 34. Distribución de personas que compran juego ilegal por localidades de Bogotá (personas)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

En cuanto al mercado de chance ilegal, se ha estimado que, en el escenario más desfavorable, el volumen de ventas ilegales se encuentra en un rango entre 3 mil 813 millones en Suba, y 3 mil 410 millones en Ciudad Bolívar. Por otro lado, en el escenario más favorable, se proyecta que las ventas se reducirían a cifras entre los 381 millones en Suba y los 341 millones en Ciudad Bolívar. La Gráfica 35 presenta las estimaciones de ventas ilegales en los tres escenarios definidos para las localidades donde se ha identificado la presencia de estas actividades ilícitas.

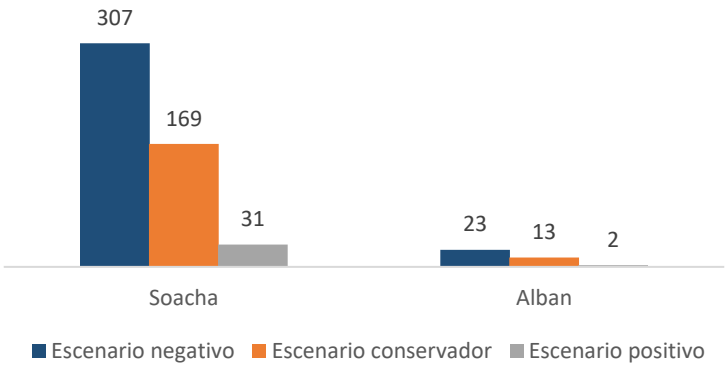
Gráfica 35. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

Tal como sucede en Bogotá y en sus localidades, se ha identificado que en Cundinamarca la ilegalidad en los JSA se concentra principalmente en dos municipios: Soacha y Albán. En los demás, no se han detectado actividades ilegales con los JSA desde este punto de observación. A su vez, en relación con la participación en JSA ilegales, en el escenario más desfavorable, se calcula que en Soacha participan aproximadamente 307 personas, mientras que en Albán la cifra desciende a 23. En contraste, en un escenario más optimista, el número de participantes se reduce significativamente, con un rango estimado de 31 personas en Soacha a tan solo 2 en Albán. La distribución detallada de estos números bajo los tres escenarios propuestos se presenta en la Gráfica 36.

Gráfica 36. Distribución de personas que compran juego ilegal por municipios de Cundinamarca (personas)

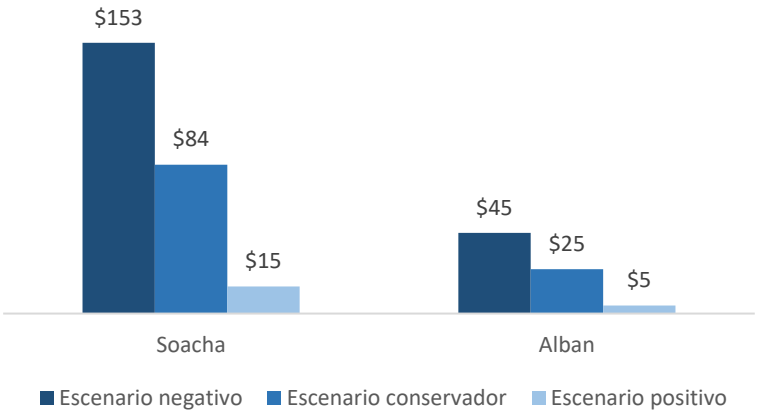


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio

La

Gráfica *37* que se presenta a continuación ofrece una estimación del volumen de ventas ilegales de apuestas tipo 'chance' en los dos municipios de Cundinamarca que hemos analizado. En el escenario más desfavorable, se estima que el volumen de ventas ilegales oscila entre 153 millones y 45 millones de pesos. Por otro lado, en un panorama más optimista, este rango disminuye notablemente, situándose entre 15 millones y 5 millones de pesos.

Gráfica 37. Estimación del volumen de juego ilegal en las localidades de Bogotá (millones)



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada para el presente estudio.

Anexo 5. Resultados y análisis derivado de la encuesta

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social
C-Análisis
DATEXCO



Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777
@Fedesarrollo