
COLOMBIA UN PROYECTO INCONCLUSO

Colombia un país por construir

Colombia un Proyecto Inconcluso: valores, instituciones y capital social, de María Mercedes Cuéllar, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

*Fernando Gaitán Daza**

En su libro *Colombia: un proyecto inconcluso*, María Mercedes Cuéllar afirma que la pobreza o riqueza de una nación se explica por el tipo de instituciones que reflejan los valores de la sociedad, la disponibilidad de capital social y la firmeza del Estado para disminuir los costos de transacción y defender los derechos de propiedad.

Lo importante, decía Aristóteles, es hacerse las preguntas correctas. Y aquí, desde la primera frase de su libro, María Mercedes Cuéllar nos muestra que su objetivo es hacerse las preguntas correctas: “¿Por qué Colombia es un país pobre?” A la que habría que agregar el otro cuestionamiento esencial de la economía política: ¿por qué hay pobres y ricos?

Las respuestas que brinda la economía de la corriente principal a estas dos preguntas son risibles. Al interrogante de la existencia de pobres y ricos nos responden que en algún punto del tiempo pasado Juan trabajaba y trabajaba y ahorrraba y ahorrraba, y Pedro entre tanto era vago y vago. Y así se creó una casta de ricos felices y ahorrrativos y otra de vagos mentirosos y pobres.

Y a la pregunta de por qué hay países pobres y ricos contestan con una serie de fórmulas, un conjunto nunca cerrado de indicadores, algo sobre la transferencia de tecnología, algún comentario tendencioso en torno a la calidad de las personas de uno y otro país. Y antes que uno alcance a preguntar qué están diciendo, comienzan a borrar del tablero las ecuaciones y farfullan que tienen una cita urgente.

* Profesor de la Universidad Externado de Colombia.

En realidad, preguntarse sobre la riqueza relativa de las naciones y la existencia de pobres y ricos es hoy un tema menor para la economía de la corriente principal. Pero no lo es, como recalca María Mercedes Cuéllar, para la economía política, que es en realidad la única economía que existe, donde el Estado no es una variable más, muchas veces exógena al modelo, y donde las actitudes, valores y el ordenamiento político son parte intrínseca de la reflexión.

El estudio de María Mercedes Cuéllar se basa en una encuesta nacional realizada a 3.000 personas mayores de 18 años, realizada en junio de 1997. La encuesta incluye una submuestra representativa y estratificada de la sociedad colombiana de 2.250 personas y submuestras adicionales de 250 personas en tres sectores especiales. La submuestra principal cubrió 500 entrevistados en ciudades grandes, 500 en ciudades intermedias, 500 en ciudades pequeñas, 500 en áreas rurales y 250 en áreas de violencia.

Los temas que cubrió la encuesta, en 313 preguntas, fueron interacción social y estado personal, familia, mujer y educación, participación cívica, trabajo, empleo, inseguridad, violencia, corrupción, eficiencia de la justicia y papel de la política.

La encuesta tiene como base la metodología de la World Values Survey, aplicada en 61 países. Los resultados de estos estudios permiten predecir cambios culturales, diferencias entre hombres y mujeres y diferencias intergeneracionales.

El objetivo principal del estudio es

obtener elementos de juicio que contribuyan al diseño de políticas públicas sobre la base de la identificación de los valores predominantes en la sociedad colombiana. Para el efecto se indaga sobre la legitimidad de las instituciones en los frentes político, social y económico, así como sobre los costos de transacción, teniendo en mente el marco teórico que sirve de referencia para el trabajo y que se centra en la relación entre crecimiento económico y las libertades civiles y políticas de la población.

Es de anotar que este trabajo es el primero que aporta datos para medir la legitimidad de nuestras instituciones. Infinidad de trabajos anteriores dan por descontado, casi como una premisa, que el Estado colombiano es ilegítimo, sin aportar evidencia alguna y sin medir en qué aspectos es ilegítimo. El estudio que comentamos cierra, como veremos, muchos caminos para esas ligeras aproximaciones y también abre otros muy enriquecedores.

El estudio está organizado en tres bloques: “El primero se ocupa de las instituciones formales, su legitimidad y eficiencia. El segundo se refiere a las motivaciones individuales en el ámbito familiar, social y productivo. El tercero evalúa las características de la justicia, la violencia y el capital social”.

Las conclusiones del estudio son múltiples. Casi podría decirse que cada pregunta ofrece la posibilidad de reflexiones intensas y minuciosas. De ahí que las 900 páginas de las que consta el trabajo a duras penas sean suficientes para someter a la crítica, el análisis y el contraste cada una de las preguntas.

En lo que se refiere a la legitimidad que se asume como una premisa del Estado colombiano, el estudio encontró que: “La gran mayoría desconfía de las instituciones y organizaciones que sirven de soporte al régimen político. La desconfianza respecto de los partidos políticos es tan elevada que sólo se equipara con la que se manifiesta tener con la guerrilla y los paramilitares”. Pero, sorprendentemente: “dentro de este panorama poco alentador surge como algo destacado la elevada confianza en el ejército y la policía” y, además: “la opinión favorable hacia el sistema democrático como tal es aún mayor”.

Estas conclusiones, datos en mano, no permiten generalizar que el Estado colombiano es ilegítimo aunque algunas de sus instituciones sí lo sean. De esta manera se reorienta el debate sobre la legitimidad o ilegitimidad del Estado o sobre la desconfianza en los aparatos armados legales del país. Igualmente se prefiere al ejército y a la policía más, mucho más, que a la guerrilla o a los grupos paramilitares. Así es bueno estar hablando, con los datos en la mano, y no inventando afirmaciones que no por repetidas se convierten en ciertas.

No faltan tampoco los estudios que hablan de la anomia social, rupturas en el tejido social o estados de frustración por ejemplo, como causas de la violencia. ¿Qué tan frustrados se sienten los colombianos? Ya no en los libros sino en sus respuestas: poco; por el contrario, manifiestan estar felices y además: “El colombiano dice estar satisfecho con lo que tiene”. He aquí otra discusión que los datos concretos resuelven: no se puede hablar de frustración, estado de insatisfacción, desigualdad social, privación como causa de nuestros altos niveles de violencia. Otro buen conjunto de libros y artículos que, repletos de afirmaciones sobre la frustración y el ansia de tener lo mismo que el vecino, se deben retirar de las estanterías.

La gente no sólo manifiesta estar satisfecha con lo que tiene sino que además tiene un marcado pensamiento reformista. El 22% manifiesta su apoyo al *statu quo* y sólo un 7% apoya la necesidad de hacer cambios por la vía revolucionaria, lo cual deja un significativo 69% que prefiere los cambios graduales. Las grandes y drásticas transformaciones que se piden en las columnas de los diarios tienen poca acogida. Esta actitud de los colombianos no parece nueva. Ya James Henderson en su libro sobre la violencia de los años cincuenta había encontrado que los enfrentamientos violentos no tienen como objetivo

grandes cambios y que por el contrario, la 'Violencia' ha sido "una fuerza conservadora en la historia de Colombia".

Además de esa actitud, el estudio de María Mercedes Cuéllar muestra una actitud sumisa y dependiente en el colombiano medio: "De otra parte, en el marco valorativo puede afirmarse que el colombiano es dependiente: sus estructuras sociales son jerarquizadas y no valora la independencia. El extremo a que se llega en este ámbito ubica al país como el único en el marco de la World Values Survey en el que la importancia asignada a la obediencia supera al que se le asigna a la independencia".

Otro elemento interesante es la tolerancia de los colombianos. Con frecuencia se habla de la intolerancia de los colombianos y los alcaldes son elegidos porque incluyen en sus promesas electorales propuestas para aumentar la tolerancia. Adicionalmente, los organismos del gobierno emplean recursos y tiempo en campañas televisivas para cambiar "la naturaleza intolerante del colombiano".

Los resultados de la encuesta no son concluyentes en este punto: "El país, si bien valora la tolerancia, presenta al respecto un índice que en el frente internacional se encuentra entre los más bajos del mundo". Sería interesante analizar si las naciones que comparten con nosotros los últimos lugares en el nivel de tolerancia tienen niveles de violencia parecidos a los nuestros. Lamentablemente, esto no se hizo en el estudio y nos quedamos sin saber qué tanto influye en otras variables el índice de tolerancia que aunque es bajo tiene una valoración positiva.

La relación entre la justicia y la violencia mereció amplio estudio. María Mercedes Cuéllar destaca que es esencial para el crecimiento que los costos de transacción de los mercados económicos y políticos sean bajos, y esto depende crucialmente del funcionamiento de la justicia. Claro está que en nuestro país se ha hecho énfasis no en el funcionamiento de la justicia sino en las características de los colombianos, su astucia o su maldad. Esto tiene importantes consecuencias para el gasto público. Si el problema es cultural, entonces lo que se requiere es educación y habilitar centros de conciliación para que las personas, influenciadas por una cultura negativa, se atengan a conciliar y poco a poco vayan aprendiendo a dirimir pacíficamente los conflictos. Todo esto suena muy bonito y es lo que hemos hecho. Pues bien, al respecto dice Cuéllar:

Pero, si bien la claridad de las normas y la imparcialidad y eficiencia del aparato judicial son importantes, también lo es el bagaje cultural de la población. En el país prevalece la creencia de que el colombiano está predispuesto al incumplimiento de las reglas, y al irrespeto de lo público y de

los derechos de los demás. De los resultados de la encuesta se desprende que esto no es así. Frente a otros países del mundo, diversos indicadores señalan que esta predisposición no es elevada, inclusive es inferior al promedio de los países evaluados en el marco de la World Values Survey. Por esto cabe afirmar que las razones del incumplimiento tienen más asidero en la carencia de efectividad de la justicia y en la impunidad.

Si alguien estaba preocupado por discernir si eran las características culturales de los colombianos o el diseño institucional de la justicia lo que determinaba el incumplimiento de las normas, encuentra en este estudio una respuesta basada en datos: son las instituciones, no los rasgos de los colombianos, las que no funcionan. No más cursos, campañas, propagandas, programas de orientación cívica, casas de conciliación. No más folletos, libros, videocasetes, publicidad, para hacernos cambiar nuestras actitudes. Todo es más simple: que funcionen las instituciones de justicia y habrá justicia.

En el campo de la justicia se destaca otro elemento. El estamento policial y los jefes políticos que, como Mockus, hacen énfasis en perseguir el homicidio y el atraco. El homicidio en particular es visto como un fenómeno con su propia autonomía que se ejerce porque la gente pelea o está borracha. El atraco se menciona pero no se explica. Se dicen cosas vagas sobre las peleas entre las personas, se menciona la intolerancia y finalmente la gente se mata por circunstancias: tiene armas, se madreó y está borracha.

Explicación que Cuéllar derrumba para dar otra nueva que puede sintetizarse de la siguiente manera: la falta de efectividad de la justicia civil lleva a que los problemas civiles se resuelvan con delitos. Leamos a María Mercedes:

En el ámbito judicial, necesario para dirimir conflictos entre particulares, se destaca que uno de cada dos colombianos enfrenta problemas civiles y sólo uno de cada cinco afectados acude a las autoridades estatales para denunciar a quien afecta contra su propiedad. Frente al delito y la criminalidad ocurre algo similar. Si bien su frecuencia es menor, afecta a uno de cada tres colombianos y está entre las más elevadas del mundo, tan solo una de cada dos víctimas acude a las autoridades, lo que evidencia que en este caso la población, aunque espera poco, espera algo más de parte del Estado que en el caso de la justicia civil. La enorme delincuencia que atenta contra el bienestar de la población está acompañada, inclusive entre jueces y miembros de las Fuerzas Armadas, de la percepción de que acudir a la justicia en Colombia resulta demasiado gravoso. Es decir, los costos de transacción son elevados. Entre las razones para no acudir en busca de justicia se destaca la ineficiencia, la impunidad y el temor: una de cada tres personas afectada por un delito teme denunciarlo porque espera que la justicia opera más bien en su contra o porque cree que con la justicia privada se logran mejores resultados.

En conclusión, este problema abarca la totalidad de la justicia y no sólo, como presumíamos, a la justicia penal. A su vez, si queremos

hablar de impunidad debemos calcularla para la justicia civil, que es donde se encuentra la parte principal del nudo que debemos desmadejar para hacer efectiva nuestra justicia.

Otro de los temas repetitivos de la política para acabar la violencia es restringir el porte de armas o, como dice la ciencia política, asegurar el monopolio de las armas por parte del Estado. La conclusión de Cuéllar al respecto no puede ser más dicente: “Es interesante que el porte de armas no es preponderante donde es mayor la violencia ni la presencia de grupos armados fuera de la ley. Las armas las compran quienes tienen con qué y los jueces”.

Finalmente cabe destacar las conclusiones sobre el capital social, que los teóricos de otras ciencias llaman sociedad civil. Mucho se ha hablado sobre la debilidad o fortaleza de la sociedad civil y su grado de cohesión. Dentro de la manía de encontrar características, generalmente presentes en el promedio de países, como causa de nuestros males, varios teóricos han hablado de la debilidad y falta de cohesión de la sociedad civil colombiana. Al respecto, anotemos que la falta de cohesión de la sociedad civil es un fruto natural del capitalismo y del liberalismo, que elimina las relaciones de dependencia de los gremios, el terrateniente y la tierra, despoja a los productores de su propiedad sobre los medios de producción y crea seres humanos libres de vender su fuerza de trabajo en el mercado libre. No es claro por qué este desarrollo, producto del afianzamiento del capitalismo, debe producir en Colombia dificultades inmensas que no causó en otras latitudes. Como si la atomización de la sociedad fuera un invento colombiano. Ni tanto honor ni tanta indignidad.

Otro problema es la debilidad de la sociedad civil. A primera vista y sin profundizar en su estudio, ésta no parece existir: nuestros gremios son en extremo influyentes en la vida nacional, nuestra tasa de sindicalización no es alta pero tampoco baja, proliferan todo tipo de cooperativas, juntas de acción comunal, clubes deportivos. Todos los días hay un puñado de bazares. Todas estas intuiciones son ratificadas por María Mercedes: “Del análisis realizado es apenas obvio concluir que en Colombia la estructura institucional del Estado no es la más propicia para el comportamiento cooperativo. Sin embargo hay evidencia para afirmar que en el país la dotación de capital social, medido éste en términos de la participación en organizaciones voluntarias, es elevada, inclusive frente a otros países de menor desarrollo relativo”.

Esta organización de la sociedad civil tiene dos caras. Por una parte, la mayor tendencia a organizarse se presenta en los departamentos con mayor desigualdad, no en los más pobres. Por

otra parte, el capital social se basa en la desconfianza en los demás. Es decir, se crean grupos cerrados de presión que buscan objetivos particulares. Afirma Cuéllar: “Al contrario de lo que sería de esperar, el capital social surge en los departamentos donde es mayor la desigualdad en la distribución del ingreso, y a pesar de ser aquellos donde es mayor la protección social, es donde están presentes los mayores sentimientos de incertidumbre frente al futuro”.

Por esa razón, en Colombia no hace falta organización de la sociedad civil. E incluso está más organizada que en otros países. Claro está que lo importante no es esta u otra conclusión. Lo interesante es que el libro de María Mercedes Cuéllar cierra unos caminos y abre otros tantos. Nadie podrá hablar de ahora en adelante de la realidad colombiana sin hacer referencia a su estudio. Muchos libros y artículos habrán de guardarse en los anaqueles. Y habrá muchos más que escribir. Pero nadie podrá hablar de Colombia sin referirse a las conclusiones, los datos y los argumentos de *Colombia: un proyecto inconcluso*.