

Hacia una cultura de la legalidad en Antioquia: desafíos y oportunidades¹

Por John Fredy Bedoya Marulanda²
Juan Carlos Arenas Gómez³

Introducción

El actual Plan de Desarrollo de Antioquia⁴ muestra la ilegalidad como un problema endémico que, en conjunto con la desigualdad y la violencia, afecta el desarrollo del departamento. El asunto se plantea en el horizonte de la cultura, con la premisa de que es allí donde hay que producir ciertos impactos con políticas públicas que induzcan comportamientos más favorables al respeto de la ley. Se presume razonablemente que fenómenos de esta naturaleza constituyen un obstáculo para cualquier intento de dar un salto cuantitativo en los niveles de desarrollo departamentales. Razón por la cual esta preocupación queda en la base ética política del liderazgo que

pretende ejercer en el actual gobierno departamental.

La discusión hace parte de una oleada de preocupaciones sobre el tema de la legalidad, sobre los criterios de buen gobierno y sobre los costos que deben sobrellevar sociedades con bajos niveles de desarrollo cuando sus instituciones funcionan inadecuadamente. Las organizaciones que han alertado internacionalmente sobre el asunto muestran en sus sondeos a Colombia como uno de los países más corruptos en el mundo⁵. Y aquellas que replican tales mediciones a nivel nacional han resaltado que Antioquia no sale bien librada⁶. La ocupación de los primeros puestos en estos indicadores – corrupción, desigualdad y violencia– resaltan lo exigente de las tareas por afrontar.

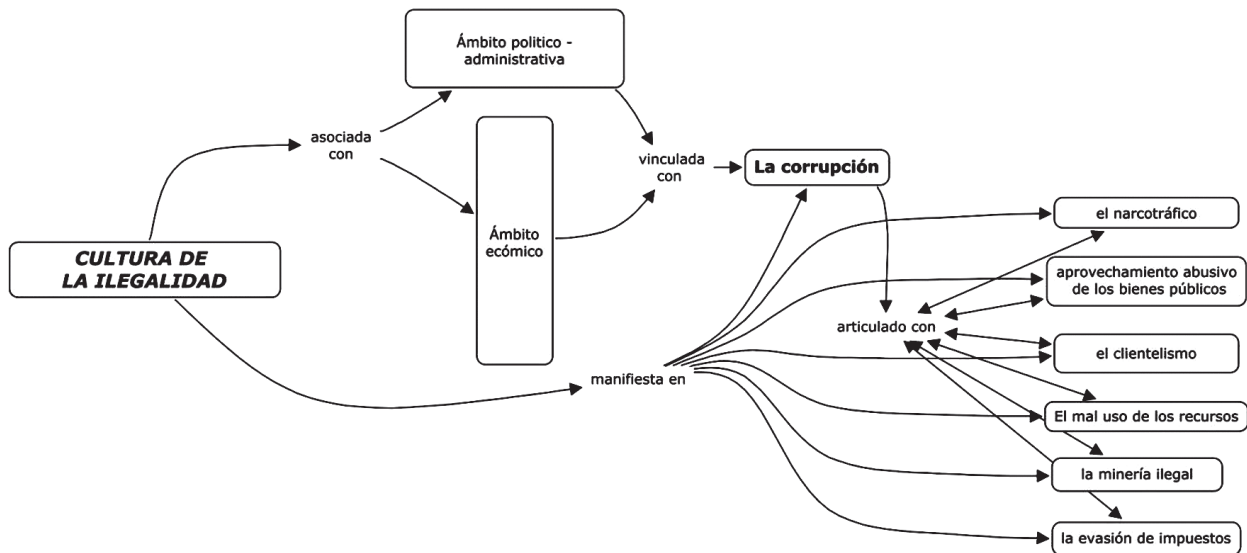
Ante este problema, ¿cuál es el planteamiento adecuado?. ¿De qué manera entender el establecimiento de prácticas consuetudinarias de ilegalidad? ¿Cómo se reproducen y entrecruzan sus diversas dimensiones? ¿Qué dispositivos fácticos y discursivos sirven para reforzar y reproducir dichas prácticas? ¿Cuáles son las visiones que los individuos tienen respecto a tales asuntos? ¿Cómo identificar las políticas públicas que refuercen el respeto de la ley? En este artículo nos ocuparemos de unos planteamientos iniciales aprovechando los resultados de un trabajo empírico adelantado por el Instituto de Estudios Políticos con apoyo de la Gerencia de Legalidad de la Gobernación de Antioquia. Seguiremos este derrotero. Primero, ofreceremos un esquema de lo que el gobierno departamental ha planteado como “cultura de la ilegalidad” y la solución que propone implementar; segundo, señalaremos con base en los resultados de la encuesta algunas de las visiones que tienen los ciudadanos respecto a esta problemática, subrayando tanto sus visiones de la

legalidad, del acatamiento de la ley y sobre algunos mecanismos que parecen “relajar” el cumplimiento de las normas por parte de los ciudadanos. Tercero, a modo de conclusión indicaremos las ventanas de oportunidad que abren las propias opiniones de los ciudadanos respecto al tema.

El problema de la ilegalidad en Antioquia la más educada

Cómo ya se indicó, el Plan de Desarrollo pone en el centro del diagnóstico de los problemas del departamento el tema de la ilegalidad. Subraya el vínculo entre diferentes instituciones estatales, el andamiaje productivo del departamento y el involucramiento de varios agentes públicos y privados en tales prácticas. Sin ser un inventario total, resalta algunas dimensiones y conductas “típicas”, que constituyen el centro de preocupación del gobierno departamental y frente a las que se dirige su estrategia de intervención. Una síntesis se presenta en la ilustración 1.

Ilustración 1. Cultura de la Ilegalidad



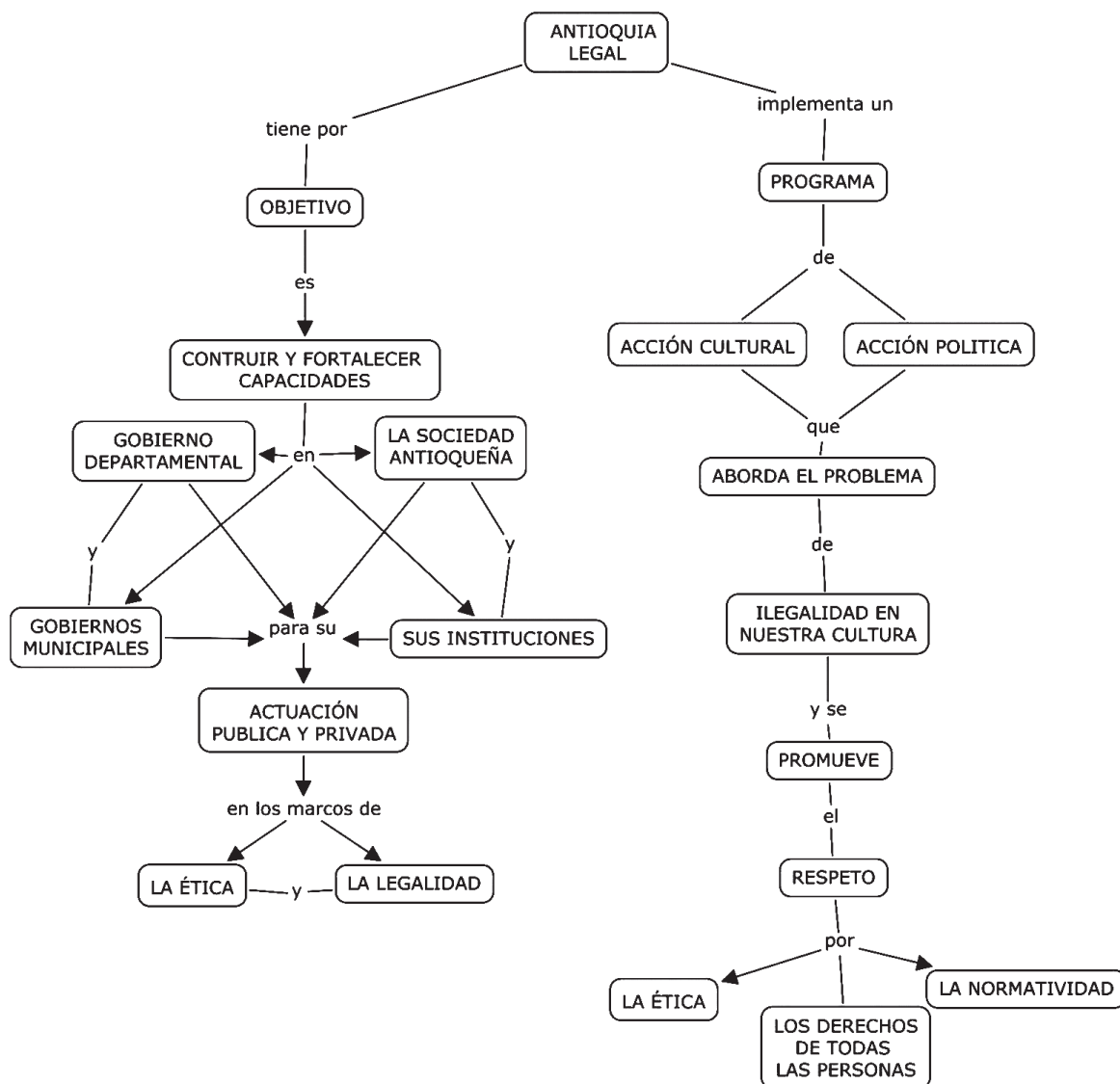
Fuente: elaboración propia con base en Plan de desarrollo Antioquia la más educada.

En el diagnóstico de la cultura de la ilegalidad se relacionan dos conjuntos de prácticas: una en el ámbito político administrativo y otra en el ámbito de la economía. El primero anuda clientelismo, aprovechamiento abusivo de los recursos o su mal uso, el tráfico de influencias, entre otras prácticas; el segundo –cuyo motor es el la búsqueda de lucro privado– recoge prácticas como la evasión de impuestos, la minería ilegal, el narcotráfico, el contrabando, entre otras. Se subraya la existencia de un dispositivo que sirve de puente entre

estos dos ámbitos: *la corrupción*. Intereses privados se articulan con gestiones en el mundo público y estatal y, de este modo, actividades ilegales amplían su margen de maniobra, con la anuencia de agentes públicos que no cumplen cabalmente sus atribuciones de control.

Este diagnóstico sirve a la administración departamental para sustentar la necesidad de desarrollar programas que fortalezcan las capacidades institucionales en los niveles municipales y departamentales.

Ilustración 2. Objetivos del programa de legalidad



tales del Estado. También se piensa en el impacto que deben tener estas políticas en la población, en la promoción de una ética pública, suponiendo que de ella se derivarán prácticas de respeto a la ley. La figura 2 esquematiza los objetivos y la lógica de intervención para promover prácticas favorables al respecto de la ley en los diversos niveles de la sociedad y la política departamental.

Nótese que están implicadas tanto las dimensiones políticas como culturales, las instituciones estatales, así como las organizaciones de la sociedad, los niveles locales así como los departamentales. En principio, esto hace pensar varias cosas: a) que tal como está planteado, no es un diagnóstico reduccionista o que se agote en el “mero” cumplimiento de la ley⁷, b) que, en consecuencia, las soluciones que se prevén no son puramente formales, sino que apelan al fundamento cultural de estas prácticas, c) que el esfuerzo no es sostenible si y solo si participan agencias gubernamentales con exclusión de las organizaciones sociales –o tomando a éstas como simple objeto de intervención–, d) que se requiere igualmente un esfuerzo coordinado entre los diversos niveles de acción del gobierno (local, departamental, nacional).

Ahora, un programa de esta naturaleza tropieza necesariamente con visiones sobre la legalidad muy heterogéneas, que pueden o no concordar con la visión del agente que promueve una determinada política. Por eso es relevante que, precisamente en los ámbitos que se pretende intervenir, se sepa cómo se gestan, reproducen y justifican diversas prácticas que se superponen con lo legal. Así mismo se hace indispensable entender el modo en que estas situaciones de ilegalidad son o no objeto de alabanza o censura según el contexto en el que se desarrollen.

El berenjal de nuestras relaciones con la legalidad

Los resultados del estudio desarrollado por el IEP⁸ muestran que el principal reto que debe superarse para crear una política pública efectiva en el fomento de una cultura de la legalidad es desentrañar un significado aceptable para este concepto, que ayude a entender las distintas “visiones” sobre la legalidad que se pueden hallar entre diversos sectores de la población antioqueña. En las percepciones frente a la legalidad pesan múltiples factores: individuales, grupales, territoriales, el peso de ciertas costumbres o la adopción de algunos modos de hacer las cosas

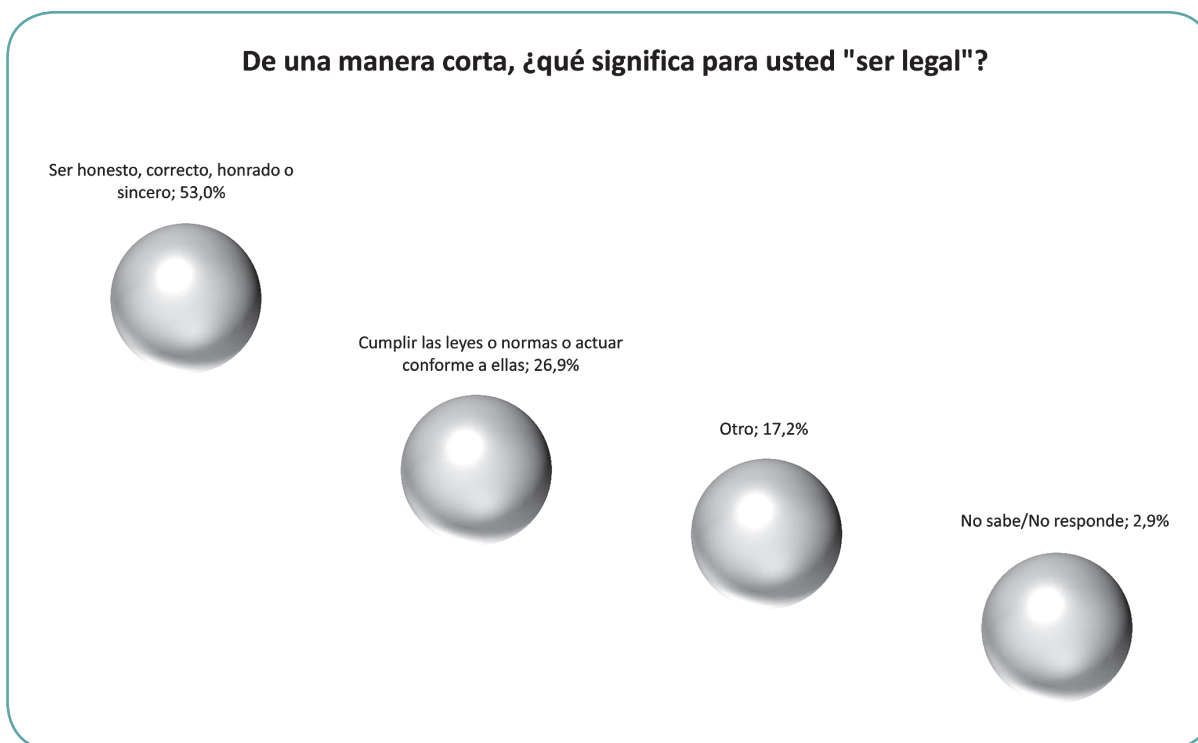
que se han naturalizado. Entre estos factores se hacen patentes diversos cálculos de intereses de largo o corto plazo, actitudes heredadas y no reflexionadas o el simple deseo de actuar como los demás⁹, porque se nota que a los otros les ha resultado eficaz.

La evidencia recogida muestra que el significado que le dan los pobladores a “ser legal” desborda el contenido de la expresión “actuar de conformidad con la ley”. Para ellos se puede asociar con valores éticos como la honestidad, la honradez o la sinceridad, sobreponiéndolos a la ley positiva, como principios naturales e inmutables que permiten mejorar la vida en sociedad. Idea que se refuerza asociándola con “el cumplimiento de compromisos adquiridos y el respeto hacia los demás”, actitudes que parecen estar más allá –o por encima– de un estricto horizonte jurídico.

En contraste, aunque hay una minoría que asocia el “ser legal” con “el cumplimiento de las leyes o normas”, no parece que se esté haciendo alusión exclusivamente a los códigos jurídicos, a las normas del derecho positivo. Por el contrario, algunos complementos de esta respuesta parecen derivar su peso y significado de la existencia de normas sociales, religiosas o de códigos de comportamiento personales¹⁰, de los que se hace derivar la fuerza vinculante. La consecuencia de esto es que se desdibuja la fuente de legitimidad de la norma legal y se la hace depender de “valores” extrajurídicos que no siempre coinciden con el orden jurídico y que en ocasiones pueden entrar francamente en contradicción.

En este sentido, el cómo la gente concibe el “ser legal” hace presumir que, para el imaginario público, lo legal debería vincularse con las convicciones éticas y morales, para que tengan una mayor coherencia con sus vivencias, creencias y costumbres. Esto no deja de ser problemático. En primer lugar, porque algunas leyes pueden entrar en contradicciones con las convicciones morales y el mundo de las costumbres de los ciudadanos, pero esto no exime de su cumplimiento. Y en segundo lugar, porque la promoción del respeto de la ley supone una especie de subordinación de “visiones” particulares (de carácter ético o religioso) a una “visión” pública cuya racionalidad implica ciertas renunciaciones que hacen posible vivir juntos en medio de divergencias que en otras circunstancias serían insalvables. Ahora, no quiere decir lo anterior que la aplicación de leyes no sea susceptible de ser reforzado por prácticas sociales o con creencias de

Ilustración 3. Porcentajes de las respuestas dadas a la pregunta “De una manera corta, ¿qué significa para usted “ser legal”?”, en Bello, Rionegro y Apartadó.



Fuente: Encuesta de percepción de la legalidad 2012 –Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia; Gobernación de Antioquia - Gerencia de legalidad. Total de la muestra 762 encuestas.

grupos que hacen que una determinada norma tenga una aplicación más eficaz¹¹.

Un segundo factor que se examinó en el estudio se vincula con los procesos de socialización que ayudan a los individuos a introyectar la norma. Un porcentaje mayoritario supone que el factor determinante es la educación recibida en la familia, claramente por encima de la educación escolar y con mucho más peso que factores inhibidores como el miedo al castigo y la vigilancia permanente de las autoridades. ¿qué implicaciones puede tener el peso del ámbito privado para el aprendizaje de prácticas de legalidad? ¿cómo se entrecruza este gran factor con el peso moderado de la educación escolar y de los dispositivos de castigo y vigilancia públicos?

Un tercer elemento que vale la pena resaltar está constituido por los momentos o circunstancias que la

gente cree justifican, ya sea parcialmente, el incumplimiento de la ley. Con esto se revelan ciertas nociones de lo justo así como también el carácter instrumental y estratégico que puede tener el comportamiento de los individuos frente a la legalidad. En el ejercicio se plantearon tanto algunos dilemas como ciertas situaciones concretas, indagando en ambos casos el juicio de los encuestados acerca del acatamiento o no de la ley. En este sentido, el 61,3% de los encuestados aceptan que se puede violar la ley cuando se considera que es injusta. Igualmente cuando se trata de defender la propiedad (61,4%), el honor (51,8%) o ayudar a un familiar o a un amigo (44,4%). Nótese que de un factor tan general como el primero –que alude a la legitimidad de un determinado orden normativo– se transita a consideraciones surgidas del mundo privado, sustentadas en normas sociales como el honor o lealtades de sangre o amistad.

Complementariamente, las percepciones frente a diversas infracciones de la ley también ofrecen matices acerca del valor de la ley para los ciudadanos. De esta forma, es común encontrar cierto grado de tolerancia frente a infracciones que parecen no dejar daños mayores y que parecen justificables con razonamientos económicos o morales¹². Por ejemplo, más del 60% de los entrevistados opina que infracciones como el contrabando, la piratería y la trampa en el colegio o la universidad no deberían tener castigo o tener un castigo leve. En contraste, más del 90% de los entrevistados pide que se castiguen con mano dura comportamientos como el robo, el asesinato, el secuestro y la violación.¹³

Un cuarto elemento que fue abordado en el trabajo está asociado con el deterioro de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, que sirven como referentes de la ley. Como en las otras dimensiones del problema, aquí también los factores influyentes son diversos. Por ejemplo, el impacto que producen decisiones en instancias judiciales que parecen contradecir la noción de la justicia de muchos individuos o las convicciones éticas de la comunidad y que son utilizadas en los circuitos de la opinión pública para crear animadversión contra las instituciones judiciales. De manera más general, los escándalos en que se ven involucrados agentes públicos rápidamente terminan siendo generalizados por el imaginario público, afectando a cualquier agente institucional.

Así, la confianza y la legalidad terminan relacionadas, pero de forma inversa, es decir, entre mayor sea la desconfianza hacia un agente institucional se esperan peores conductas de su parte. Esto erosiona la confianza entre ciudadanos e instituciones y teje una trama circular de defecciones que constituye una trampa difícil de superar.

Según la encuesta, las instituciones y actores en las que menos se confía son los policías, los jueces, los funcionarios del gobierno, los partidos políticos y los políticos en general, lo que repercute en la expectativa de que estos cumplan las leyes (ver cuadro 1). La curva de desconfianza sube conforme se incrementa el carácter público/político del actor en cuestión. Repárese en el hecho de que son precisamente estos agentes con menos crédito los que deberían soportar la eficacia del aparato normativo del Estado. ¿Qué se deriva de esa situación? ¿Qué eficacia puede esperarse de una política pública

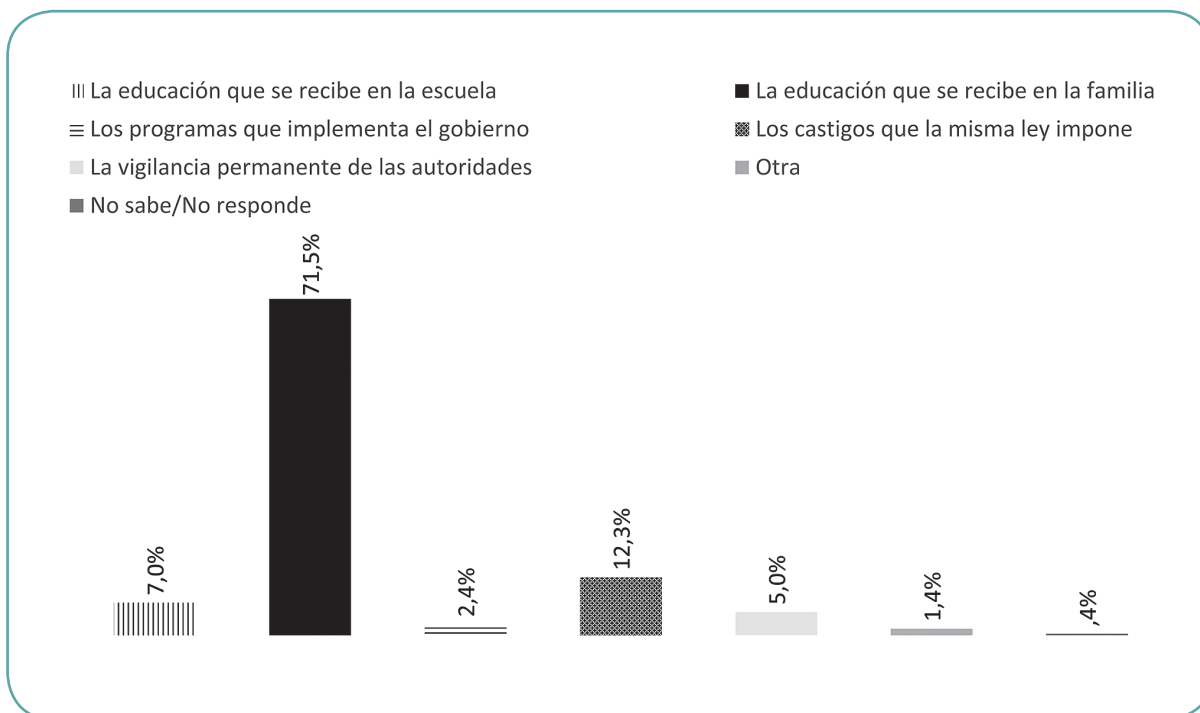
Tabla 1. Porcentajes de las respuestas dadas a las preguntas “¿Qué tanta confianza le generan las siguientes instituciones y actores? y según su opinión, ¿Qué tanto los siguientes actores o instituciones violan la ley?”, en Bello, Rionegro y Apartadó.

	Confianza	Percepción sobre qué tanto violan la ley: siempre, casi siempre
Los maestros	68,30%	7,30%
Los representantes de la iglesia	52,90%	9,80%
Los transportadores	48,10%	14,40%
Los miembros del ejército	44,70%	20,40%
Las empresas de servicios públicos	38,70%	17,80%
Los comerciantes	36,50%	16,40%
Los líderes barriales	34,60%	17,50%
Los notarios	33,90%	15,30%
Los banqueros	32,90%	14,50%
Los policías	28,00%	35,10%
Los jueces	22,50%	20,80%
Los funcionarios del gobierno	15,20%	45,50%
Los miembros de los partidos políticos	8,80%	48,10%
Los políticos en general	8,70%	50,90%

Fuente: encuesta de percepción de la legalidad 2012 –Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia; Gerencia de legalidad, Gobernación de Antioquia. Total de la muestra 762 encuestas

que busque promover el respeto de la ley por parte de los ciudadanos agenciada por agentes públicos y gubernamentales desacreditados?

Ilustración 4. Porcentajes de las respuestas dadas a la pregunta “De las siguientes razones, ¿cuál es la principal para que las personas respeten la ley?”, en Bello, Rionegro y Apartadó.



Fuente: encuesta de percepción de la legalidad 2012 –Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia; Gerencia de legalidad, Gobernación de Antioquia. Total de la muestra 762 encuestas

Asimismo, esta desconfianza repercute en las percepciones sobre la eficacia y objetividad con la que se aplica la ley. 54,6% de los entrevistados dicen que la ley se aplica ineficazmente por los encargados de hacerlo y 78,1% opina que la ley no se aplica a todos por igual. Se suman así cuestionamientos sobre la eficacia y la universalidad en la aplicación de la ley, de donde resultan comunes expresiones como: no se recurre a las autoridades porque estas se demoran o ponen muchos trámites (47,8%), o porque favorecen siempre a algunas personas (23,5%), o porque se ve a la autoridad incapaz de actuar ante ciertos poderes fácticos (16,6%), o porque es más fácil resolver los conflictos directamente entre los implicados (11,7%). Como se ve, son varias cosas en contra que tienen que superar los agentes públicos para lograr ocupar adecuadamente su lugar de promotores de prácticas de legalidad sin que se vean sumidos en trampas que hagan ineficaces las políticas que se promueven.

Un quinto factor para el análisis está asociado con la confianza frente a los otros, el juicio que se hace de su comportamiento y la expectativa frente a su actuación en situaciones determinadas. Los datos de la encuesta revelan también un déficit de confianza frente a los otros, siempre se espera de un comportamiento menos cooperativo, menos respetuoso, con menos virtud por parte de los demás. Así, como frente a los agentes institucionales, los encuestados suponen que los otros romperán más corrientemente los marcos legales, incluso sin justificación moral, sino movidos por otros incentivos: el del beneficio que se puede obtener infringiendo la ley o como lo sostiene el 62,2% de los encuestados, porque simplemente no les interesa cumplirla aun teniendo conocimiento de ella.

Como es notorio, el tono inculpativo se usa normalmente contra los otros, esperando de ellos

los peores comportamientos. Lo que en cierto sentido se muestra como espejo de los propios comportamientos o como patrón que permite justificar las propias defecciones (54,3% dice que si todos los ciudadanos incumplen una ley y no sucede nada, esta debería eliminarse).

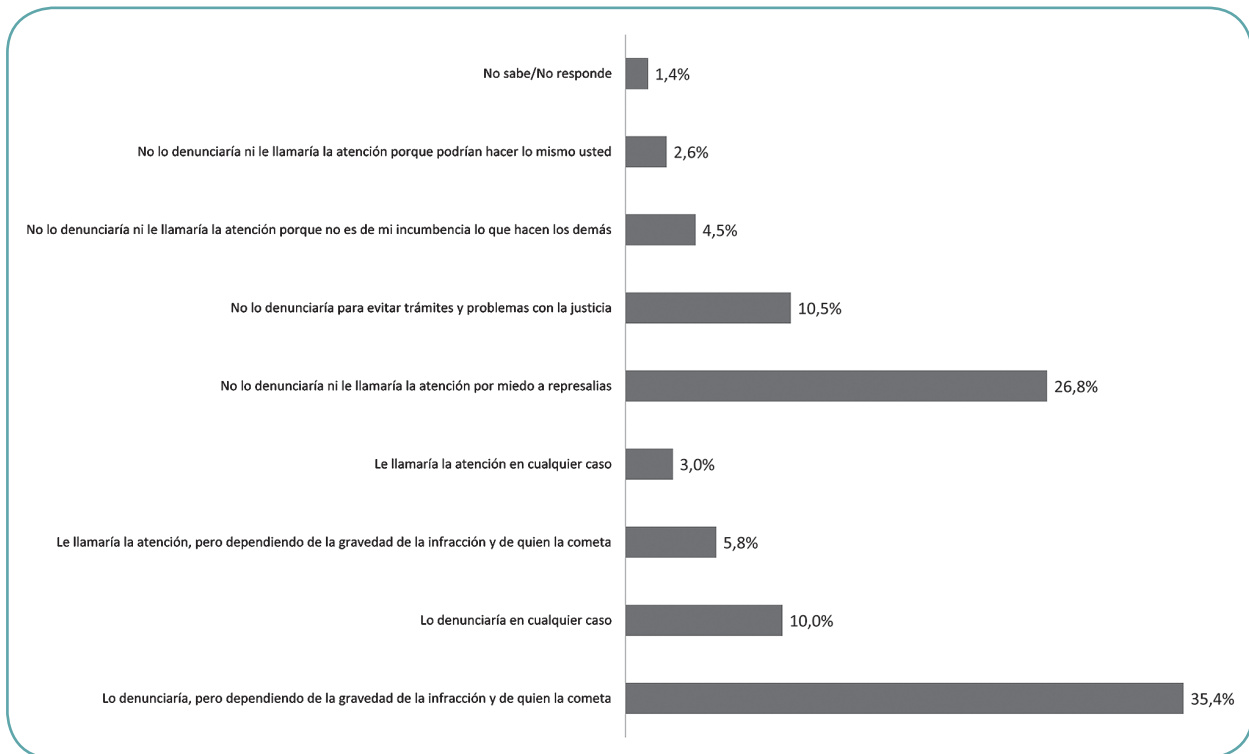
El último factor que se adiciona a este análisis es el miedo. En nuestro contexto el uso de prácticas intimidatorias sistemáticamente contra la población civil, la permeabilización de las instituciones por parte de grupos al margen de la ley (multiplicando los operadores de castigo) y la desconfianza, terminan fluyendo en un sentimiento de vulnerabilidad que incapacita a los ciudadanos para actuar frente a conductas que están por fuera de la Ley. De esta forma, los ciudadanos ven inútil su intervención en cualquier caso, pues creen que pueden ser objeto de retaliaciones o simplemente

serán ignorados (ver ilustración 3). Por lo tanto, se vuelven selectivos al momento de intervenir, haciéndolo solo en casos en que puedan ver que tienen clara ventaja. El comportamiento se vuelve muy estratégico y en todo caso, el ciudadano de a pie también hace sus cuentas. El miedo, reforzado por la desconfianza, la percepción de ineficacia y el sentimiento de selectividad en la aplicación de la ley, se convierte en un factor de descuento cuyos costos se cargan al funcionamiento de las instituciones.

Apuntes finales: ventanas de oportunidad

A pesar del panorama anterior, las conclusiones no necesariamente tienen que ir en una dirección desalentadora. Más bien apostemos por las pistas que ofrece este estudio exploratorio. En primer lugar, la

Ilustración 5. Porcentajes de las respuestas dadas a la pregunta “si usted presencia que alguien está violando la ley ¿usted qué haría?”, en Bello, Rionegro y Apartadó.



Fuente: encuesta de percepción de la legalidad 2012 –Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia; Gerencia de legalidad, Gobernación de Antioquia. Total de la muestra 762 encuestas

encuesta encuentra evidencias de que la población tiene grandes expectativas sobre la capacidad de las leyes de crear un mejor ordenamiento social, ya que para ella la palabra ley es tomada como símbolo de tranquilidad (76,1% frente a 21,7% quienes expresaron temor), confianza (67,8% frente a 30,2% que sienten desconfianza) y seguridad (73,8% en contraste con 22,7% que expresan inseguridad), lo que puede interpretarse como la necesidad de apelar a la ley como ayuda para reducir la incertidumbre sobre qué esperar de la interacción con los demás y las instituciones.

Igualmente como factor positivo puede tomarse el interés revelado por parte de los ciudadanos en conocer las normas que se expiden (86,8%). Ahora, esto contrasta con la percepción que tienen sobre el esfuerzo que hacen las autoridades para difundirlas adecuadamente (38,9%). Tratar de cerrar esa brecha

entre el interés y los mecanismos de difusión es un reto importante. Los agentes institucionales y sus equipos de comunicación deben hacer esfuerzos por implementar mejores estrategias de difusión, que les permita aprovechar la disposición de los ciudadanos por aprehender las normas y el reclamo que se hace por un mayor énfasis en este campo.

En suma, el problema de incentivar y promover una cultura de la legalidad es complejo dado el amplio panorama que brindan las interpretaciones de cada ciudadano sobre la ley y su cumplimiento, pero muestra que las posibilidades de implementar una política que ayude a mover los indicadores hacia prácticas más respetuosas de la legalidad, pasa por entender estas representaciones sociales acerca de la ley, es decir, comprender las “visiones” de la legalidad que les subyacen.

Notas

1. Este artículo es resultado parcial de la investigación “estudios sobre las percepciones de la legalidad en tres municipios de Antioquia”, realizado por el Instituto de Estudios Políticos y financiado por la Gobernación de Antioquia, en el marco del programa Antioquia Legal. Aprobado en el CODI en el acta 648 del 22 de enero de 2013.

2. Economista. Aspirante a Magister en Ciencias Políticas. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos. Miembro de la línea de investigación Sistemas políticos locales y formación de la opinión pública.

3. Sociólogo y Magister en Ciencia Política. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos. Coordinador de la línea de investigación Sistemas políticos locales y formación de la opinión pública.

4. Plan de desarrollo de 2012-2015. Antioquia la más educada.

5. Según el sondeo de Trans-

parency Internacional para 2011 Colombia es percibido como muy corrupto. En un indicador que va de cero (0) a cien (100), donde cero es muy corrupto, Colombia alcanza 36 puntos.

6. Según las mediciones realizadas por la Organización Transparencia por Colombia en 2009, Antioquia tiene un nivel de riesgo medio, ocupando el lugar 11 de los 32 departamentos, de tener corrupción administrativa.

7. Sin duda esto es una ventaja, pero como trataremos de indicarlo más adelante también comporta un problema: el entrecruzamiento de los órdenes jurídicos y morales, sin distinción de aquellos elementos que hacen obligatorio el cumplimiento de las leyes sin tener que apelar a principios morales, dado que estos servirían tanto para acatar la ley como para encontrar justificaciones para incumplirla.

8. Este estudio incluyó la aplicación de 762 encuestas, de las cuales 483 se

realizaron en Bello, 125 en Rionegro y 154 en Apartadó, cuyos resultados se usan parcialmente en esta nota.

9. Ver Vázquez, Rodolfo (2008). *Cultura de la legalidad. Cuatro modelos teóricos y un apéndice sociológico*. Revista de filosofía política, no. 32: Madrid, Instituto de Filosofía del CSIC, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

10. Entre estas respuestas se encuentran del tipo: ser legal es “seguir las leyes de Dios”, “seguir las normas sociales” y “seguir las reglas de la casa”.

11. La experiencia muestra que es posible cambiar conductas y las evaluaciones morales que se hacen con respecto a la misma mediante estrategias diferentes a la simple imposición, como campañas publicitarias que muestren el por qué y el para qué de las leyes. Un ejemplo de ello es la introducción de la ley 1335 de 2009 o “antitabaco”, que más que las sanciones, lo que ayudó a su acatamiento fueron las diversas campañas que

se crearon alrededor de las mismas, cambiando el grado de tolerancia hacia el tabaco y los fumadores.

12. Por ejemplo, aunque los entrevistados detectaron la ocupación del espacio público como una infracción de la ley, estos terminan tolerándola debido a que se asocia con un medio de trabajo para quienes no pueden acceder al mercado laboral formalmente. Otra asociación que deberá explorarse es aquella que justifica la violación de la norma para defender la propiedad o para conseguir medios de sobrevivencia, ambas cosas guiadas por la lógica económica pero que pueden poner intereses enfrentados a justificar, cada uno a su modo, la violación de la norma.

13. Es claro que este es el punto de quien debe acatar las normas y de su “operador jurídico”. El contraste de los puntos de vista de unos y otros es un tema clave para entender nuestro berenjenal, pero que desborda los alcances de este trabajo.