

**LA INVESTIGACIÓN SOCIAL
EN MÉXICO, 2012**

TOMO II



**TOMÁS SERRANO AVILES, B. JACIEL MONTOYA ARCE, PABLO
JASSO SALAS, ABIGAIL MORENO JIMÉNEZ (COORDINADORES)**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
HIDALGO**

**Humberto A. Veras Godoy
RECTOR**

**Adolfo Pontigo Loyola
SECRETARIO GENERAL**

**Edmundo Hernández Hernández
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE CIENCIAS SOAILES Y
HUMANIDADES**

FONDO EDITITORIAL UAEH

**Alexandro Vizzuet Ballesteros
DIRECTOR**

2012 TOMÁS SERRANO AVILES, B. JACIEL MONTOYA ARCE,
PABLO JASSO SALAS, ABIGAIL MORENO JIMÉNEZ
(COORDINADORES).

2012 UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
ABASOLO 600, PACHUCA, HIDALGO, MÉXICO, CP 42000
PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL SIN EL
CONSENTIMIENTO ESCRITO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE HIDALGO
ISBN: 978-607-482-280-9

El escaso desarrollo de la cultura de la legalidad en México

Carlos Rafael Rodríguez Solera
Juana María Islas Dossetti
Gabriela Yolanda Castañón García
Ma. Aidé Hernández García

Introducción

En México existe una fuerte demanda social por vivir en una sociedad libre de violencia, lo que ha llevado a gobernantes y a diversos actores de la sociedad civil a proponer una serie de medidas para mejorar la convivencia ciudadana, dentro de las que destaca el fortalecimiento de una cultura de respeto a las leyes.

En el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) firmado en agosto de 2008, el gobierno de México se comprometió a “Incluir en los programas de estudio la cultura de la legalidad” (ANSJL, 2008:324, compromiso XX) así como a instrumentar campañas para promoverla (ANSJL, 2008:325, compromiso XXVIII), las organizaciones de la sociedad civil y los empresarios dijeron también que promoverían entre sus integrantes y trabajadores la cultura de la legalidad (ANSJL, 2008:332, compromiso LXI y 333, compromiso LXVII). Los medios de comunicación estuvieron

de acuerdo en incluir contenidos que fomentaran el respeto a la ley (ANSJL, 2008:333, compromiso LXX), e incluso los religiosos se comprometieron a “Fomentar en sus programas de difusión, en sus edificios, en sus iglesias y en sus lugares de oración, la cultura de la legalidad...” (ANSJL, 2008:333, compromiso LXVI). Aunque dos años después de su firma muchos de los acuerdos no se habían cumplido, como lo muestra una evaluación hecha por la asociación México Unido Contra la Delincuencia (MUCD, 2010a), hay un creciente interés porque en México se desarrolle una cultura de la legalidad, que se aprecia en la gran importancia que este tema tuvo en el mencionado acuerdo.

En este artículo se plantea que existe una gran expectativa sobre el potencial que puede tener la educación en cultura de la legalidad en los esfuerzos por promover una sociedad más segura, sin embargo, se argumenta que la impartición de cursos y la ejecución de programas es una medida necesaria pero no suficiente para que se desarrolle una cultura de respeto a las normas, debido a que el insuficiente desarrollo de la cultura de la legalidad no se origina sólo en un

problema de falta de educación, si no que tiene raíces profundas en la experiencia histórica de la población.

El concepto de cultura de la legalidad

El gran interés de gobernantes, religiosos y periodistas por promover una cultura de la legalidad, se sustenta en la idea de que la falta de desarrollo de ese tipo de cultura es uno de los factores que habría promovido el incremento de la delincuencia que experimenta la sociedad mexicana en la primera década del siglo XXI. Por eso es importante aclarar en qué consiste dicho tipo de cultura y de qué forma se puede promover por medio de programas de educación formal.

Las discusiones académicas sobre el tema señalan que la cultura de la legalidad se da cuando las personas han internalizado un conjunto de valores que las impulsan a buscar una convivencia más armónica con sus semejantes y a tener una actitud favorable para cumplir las normas y para apoyar a las autoridades en su labor de hacer cumplir la ley. Dichos elementos pueden encontrarse en estas dos definiciones:

“Una cultura de la legalidad significa que la cultura, *ethos* y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley.” (Godson, 2000:2).

“Existe una cultura de la legalidad cuando una mayoría interioriza, en lo profundo, la conveniencia del respeto a la ley”. (Virgilio Muñoz citado por Espinoza, 2007:1).

Para que en una sociedad exista una cultura de la legalidad no es necesario que la totalidad de la población comparta esta actitud favorable al cumplimiento de la ley. Basta que la mayoría esté convencida que es mejor el respeto del marco jurídico que la falta de normas o la no observancia de las mismas. Cuando la mayoría comparte este tipo de valores, ejerce una presión moral sobre el resto de las personas, las cuales, aunque no estén convencidas de la conveniencia de observar el orden normativo vigente, se ven coaccionadas a cumplir la ley, no sólo por la amenaza a ser castigados por las autoridades, sino por evitar la desaprobación social de sus conciudadanos (Espinoza, 2007).

El escaso desarrollo de una cultura de la legalidad dificultaría la acción de las autoridades, pues para éstas es difícil combatir el crimen al no contar con el apoyo de los ciudadanos. Sin este tipo de cultura, la población no se opone a las violaciones a la ley e incluso transgrede las normas cada vez que

puede, pues las personas no están convencidas de que las leyes estén hechas para su beneficio. En una sociedad donde la cultura de la legalidad no está desarrollada, los habitantes no confían en las autoridades y, cuando llegan a sufrir una agresión, muchas personas prefieren hacer justicia por su propia mano, antes que recurrir a los procedimientos establecidos en la ley. De ahí que, cuando los ciudadanos no tienen una convicción profunda sobre la conveniencia de respetar las leyes, se dificulte el funcionamiento de un estado de derecho.

Incremento de la inseguridad e indiferencia de la ciudadanía

La preocupación por estimular el desarrollo de la cultura de la legalidad se origina en el incremento de la conducta delictiva, cuyo combate se dificultaría por la resistencia de los ciudadanos a colaborar con las autoridades para que la ley se cumpla.

La percepción de que hay una creciente actitud de irrespeto a las leyes está más que justificada por el deterioro en la seguridad pública que se ha producido en la última década; los resultados de varias encuestas muestran que los ciudadanos mexicanos tienen la percepción de que la delincuencia ha ido en aumento, lo cual implicaría que cada vez las leyes se respetan

menos y que por lo tanto la cultura de la legalidad se ha ido erosionando.

De acuerdo a la Encuesta Continua sobre la Percepción de la Seguridad Pública (ECOSEP) realizada en noviembre de 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuando se preguntó a los entrevistados ¿Cómo considera usted la seguridad pública en el país hoy en día comparada con la que se tenía hace 12 meses (un año atrás)?, el 58.92% respondió que “peor” y el 11.76% dijo que era “mucho peor” por lo que en total un 70.68% de los entrevistados consideraba que la situación había empeorado (INEGI, 2010). Estos datos son coincidentes con los obtenidos en la Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México, encargada a la empresa Consulta Mitofsky por la Asociación México Unido Contra la Delincuencia. De acuerdo con ese sondeo, en abril de 2010, cuatro de cada cinco entrevistados consideraba que las condiciones en las que vivían eran menos seguras que las que tenían un año antes.

Este incremento de la inseguridad es asociado por la población con la “pérdida de valores”, que se habría producido en las últimas décadas, una forma popular de referirse a la

situación de anomia en la que vive una parte de la población, la cual, al no poder alcanzar las metas sociales por la vías socialmente reconocidas y aceptadas, buscan formas alternas y en ocasiones ilegales de conseguirlas, lo que sería el origen, de acuerdo con Merton, de la conducta desviada, la cual se produciría debido a que existe un desequilibrio entre las metas culturales y las normas institucionales en una sociedad, por lo que la escasa disposición al cumplimiento de las normas es la expresión de una conducta inconformista que se origina en la discrepancia entre las aspiraciones culturalmente determinadas y los medios socialmente aceptados para obtenerlas (Merton, 1992).

Además de estos problemas relacionados con la conducta delictiva de algunos individuos, en México y en otros países latinoamericanos existe una resistencia bastante generalizada de la población a cumplir con el ordenamiento jurídico, lo que llevaría también a un magro desarrollo de la cultura de la legalidad, debido a que las personas no siempre “simpatizan con la observancia de la ley”. Una revisión de estudios relacionados con el tema (Mokus 2004; O'Donnell, 1998; Sierra, 2004; Grant, 2006; Tello y Garza, 2000, Hernández 2010) muestran

que esa reticencia al cumplimiento de la normatividad no se debe tanto a un problema de incultura o falta de educación, sino que obedece a la experiencia histórica que los pueblos latinoamericanos han vivido. La discrepancia entre el discurso de los gobernantes y sus prácticas, que millones de personas han atestiguado durante siglos es lo que los lleva a desconfiar de sus verdaderas intenciones y de que los gobiernos y sus normas en realidad busquen el bien común. A continuación se mencionan algunas actitudes que se desprenden de esa experiencia histórica, que dificultan el desarrollo de la cultura de la legalidad.

a. Desconfianza en las leyes. Un primer aspecto que se debe considerar son las dudas que la población tiene sobre qué tan justas son las leyes existentes y en qué medida están dirigidas a garantizar el bien común. En una encuesta realizada en el año 2000, sólo un porcentaje pequeño, (17.3%), de los entrevistados reconocía que en México la ley sirve a los intereses de la sociedad y favorece la convivencia social; mientras que las respuestas del restante 82.7% le atribuyen una finalidad perversa: 21.2% eligió la opción de que no sirve para nada; 29.2% consideró que sirve a los intereses de las autoridades y el

32.3% pensaba que la ley servía para que los ricos y los políticos se enriquecieran (Tello y Garza, 2000).

Resultados similares se obtuvieron en la Encuesta de Cultura Política aplicada en 2008; de acuerdo a un análisis de los datos de Hidalgo, la mayoría de los encuestados (56%) opinó que las leyes sólo se aplican para lograr el beneficio de unos cuantos (Hernández, 2010:100).

En síntesis, un fuerte motivo para resistirse a cumplir con las normas es que una parte importante de la población considera que las leyes y otras medidas que toman las autoridades sólo sirven para favorecer a unos pocos privilegiados, a los políticos o a los allegados al gobierno y no a la sociedad en general. Hay una gran resistencia a cumplir con obligaciones ciudadanas como por ejemplo pagar impuestos, cuando se tiene la creencia que esos recursos se emplearán para enriquecer a unos pocos y no para el beneficio de todos. Cuando en una sociedad los ciudadanos creen que las leyes están para favorecer sólo a algunos, buscarán cómo evadirlas y tratarán de no cumplir con las obligaciones que marcan (Morlino, 2005, citado por Hernández, 2010:100). Retomando de nuevo los resultados de la encuesta de Tello y Garza (2000), en la ciudad

de México el 66% de los entrevistados consideraban que “las leyes sólo se deben respetar y cumplir cuando son justas” y, como ya se expuso, la mayoría opina que no lo son, lo que explicaría la reticencia a cumplir con el marco legal vigente.

b. Desconfianza en las autoridades

De acuerdo con la citada encuesta, los entrevistados reconocieron que hay resistencia a cumplir con las normas vigentes: sólo el 15% opinó que en México se cumplen las leyes. No obstante, cuando se les preguntó sobre quiénes son los principales responsables de que las leyes no se cumplan, el 74% consideró a los políticos y a las autoridades como los culpables de tal incumplimiento. Un dato coincidente con la opinión sobre lo que consideran como “el principal obstáculo para que México sea un país de leyes”; de acuerdo con los investigadores que llevaron a cabo este estudio “Los datos son muy claros y contundentes, el 80.8% de los entrevistados identifican a las autoridades y a los políticos como el principal obstáculo”. (Tello y Garza, 2000).

Estos resultados concuerdan con los hallazgos de la International Crime Victim Survey (ICVS), cuyos datos muestran que en países en procesos de transición a la

democracia, la mayoría de los entrevistados tenían una marcada falta de confianza en la capacidad de las autoridades para hacer que las leyes se cumplan, e incluso desconfiaban que éstas tuvieran la voluntad de servir a sus comunidades (Grant, 2006:7, basado en datos de Zvekic, 1998).

C. Desconfianza en la administración de justicia. El uso discrecional de la ley puede constituir una forma de opresión que mantenga la apariencia de respeto a la legalidad. La experiencia ha demostrado que en América Latina un gobernante puede ser exageradamente severo e inflexible en la aplicación de la ley cuando se trata de enemigos u opositores y al mismo tiempo ser muy indulgente o incluso proteger con un manto de impunidad a sus allegados, los cuales, no importa lo que hagan, nunca van a ser juzgados, o si por algún motivo deben responder por sus delitos, rápidamente serán absueltos y liberados de toda responsabilidad, gracias a la falta de una efectiva división de poderes, que lleva a las autoridades judiciales a estar supeditadas a las órdenes del ejecutivo. Una

lamentable práctica que se resume en una frase: "A mis amigos todo, a mis enemigos la ley."²

Como lo plantea O'Donnell (1998:13) en América Latina existe una larga tradición de usar la ley para oprimir a los más débiles, al tiempo que se tuercen las normas para que los privilegiados, o los que tienen las conexiones apropiadas, queden exentos de cumplir con sus obligaciones legales o disfruten de una escandalosa impunidad. Otros hechos mencionados por O'Donnell que ponen en entredicho que en América Latina se cumpla con el principio de igualdad ante la ley son los siguientes:

-La falta de derechos de los pobres o socialmente más débiles que se aprecia en la pésima forma en que los "ciudadanos comunes" son tratados por la burocracia cuando éstos requieren tramitar un permiso, obtener una jubilación o simplemente

² Esta frase se atribuye en Brasil a Getulio Vargas, en Perú a Óscar Benavides y en México a Porfirio Díaz, con independencia de quién la haya dicho primero, la misma sintetiza muy bien la forma en que muchos gobernantes latinoamericanos han usado la ley: como un arma para atacar a sus opositores.

acudir a un hospital público o a una estación de policía. Una molestia que los sectores privilegiados no tienen que padecer, pues cuentan con estrategias y redes de relaciones que les permiten evitarlas. La mayoría, sin embargo, se enfrenta a una enorme dificultad para obtener lo que se supone que es su prerrogativa, ante la indiferencia y el desdén con que son tratados, lo cual atenta contra el respeto a la dignidad humana, pues no son atendidos como ciudadanos que demandan un derecho, sino como personas que suplican un favor. Esto constituye una clara forma de inequidad, pues los que tienen el status social “adecuado” siempre pueden evitar esas penurias (O’Donnell, 1998: 14-15).

-Otro problema es el acceso a un proceso judicial justo, debido a que en América Latina los procedimientos legales suelen ser lentos, engorrosos y caros, lo cual discrimina a los más pobres que no pueden contratar a costosos abogados. Incluso en casos publicitados, en los que se contó con asesoría de los mejores abogados penalistas, el sistema judicial puede ensañarse en condenar a inocentes, como lo muestra el documental titulado “Presunto culpable”, que pone en evidencia los profundos problemas que tiene la procuración de justicia en México. Un

caso particularmente dramático es el de los indígenas que han sido acusados de algún delito; a su situación de pobreza se suman los problemas propios de un contexto multicultural: algunos no hablan español y no se les proporciona un abogado defensor que hable su lengua o siquiera un traductor para saber de qué se les acusa (Salanueva, 2003).

En muchos países de América Latina el alcance de la legalidad del Estado es muy limitado o inexistente. En muchas regiones la burocracia estatal puede estar presente, pues hay edificios y empleados que se pagan con el presupuesto público, pero la legalidad del Estado está ausente. La aplicación de la ley, si es que se da, se hace en forma intermitente y diferenciada. Esta forma parcial de hacer cumplir las normas coexiste con reglas informales y con poderes fácticos, los cuales, sin haber sido electos por nadie, son los que en realidad gobiernan, gracias a su poder económico o político o, en el peor de los casos, por amenazas, extorsiones o el uso impune de la fuerza (O'Donnell, 1998:16).

Conclusión

Es cierto que en México y otros países latinoamericanos los ciudadanos no siempre colaboran en el cumplimiento de la ley,

pero eso en parte se explica por la fuerte desconfianza que tienen hacia sus gobernantes y por las dudas fundadas que han acumulado, a lo largo de una historia marcada por el uso faccioso de la ley, que en muchos casos ésta ha sido empleada como un arma para perseguir a opositores, para defender privilegios, para proteger y enriquecer a políticos corruptos y que por lo tanto no es vista por la ciudadanía como una herramienta para promover el bien común.

Bibliografía

ANSJL (Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad). *Espacios Públicos*. Universidad Autónoma del Estado de México. Vol. 11, Núm. 23, diciembre, 2008, pp. 316-337.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro. (2007). Cultura de la legalidad. El Colegio de la Frontera Norte. Disponible en: <http://www.colef.mx/Gaceta/DOCUMENTOS/art.406.pdf>.

(Fecha de consulta: 6 de mayo de 2009).

Godson, Roy. (2000). Guía para desarrollar una cultura de la legalidad. En: *Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia*. Palermo, Italia.

Grant, Heath. (2006). *Building a Culture of Lawfulness : Law Enforcement, Legal Reasoning, and Delinquency among Mexican Youth*. New York, NY, USA:: LFB Scholarly Publishing.

Hernández García, Ma. Aidé (2010). Una cultura política democrática: un sueño por construir en Hidalgo. En: Autor y Lydia Raesfeld (Coordinadores) *Hidalgo: educación cultura y sociedad*. Pachuca. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

EGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010) *Índice de percepción sobre la seguridad pública*. Comunicado Núm. 415/10, de diciembre de 2010. Aguascalientes.

Parsons, Robert K. (1992). *Teoría y estructuras sociales*. 3ª. Ed. Buenos Aires: FCE.

Parsons, Antanas. (2004). Cambiando la cultura de una ciudad. La experiencia de Bogotá. En: *Taller: aplicando el capital social, la cultura y la ética en proyectos de desarrollo*. Washington.

MUCD (México Unido Contra la Delincuencia A.C.) (2010a). *Implementación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*. Análisis comparado. Resumen Ejecutivo. México: MUCD.

MUCD (México Unido Contra la Delincuencia A.C.) (2010b). *Encuesta Nacional Sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México*. Encuesta Nacional en Viviendas, Abril 2010. Disponible en: <http://www.mucd.org.mx/72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=seguridad-mexico-mucd> (fecha de consulta: 29 de enero de 2011).

Putnam, Robert D. (1998). Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America. En: *Meeting of the Latin American Studies Association*. Chicago.

Reyes, Pascual. 2003. Indígenas presos. El lado oscuro de la violencia. *Revista Contralínea. Periodismo de investigación* Núm. 11.

Reyes, Edgar Yesid. (2004). Una trama particular: pedagogía ciudadana, instituciones, proceso histórico y liderazgo; Bogotá 1995-2007. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXXIV (1er trimestre) Núm. 4.

Reyes, Nelia y Carlos Garza. (2000). La cultura de la legalidad, el punto de la inseguridad. *Este País*, Noviembre de 2000.