

CULTURA DE LA LEGALIDAD, VALORES, ACTITUDES, PREDISPOSICIONES Y HÁBITOS CIUDADANOS

Autora: Lic. Leticia Aguiar Meugniot

“Las leyes y las costumbres pueden permitir a un pueblo democrático seguir siendo libre”
Tocqueville

En toda sociedad la convivencia armónica necesariamente está regulada por normas que permiten una convivencia y relaciones eficientes y pacíficas tanto con otras personas, como con las instituciones y diversos grupos sociales. De la misma manera las normas permiten realizar valores como la justicia, la libertad, la tolerancia, la responsabilidad, entre otros.

Sin lugar a dudas, el tema de cultura de la legalidad es sumamente complejo pues involucra no sólo una serie de actores, sino de ámbitos de una sociedad determinada que, al mezclarse o sumarse de diversas formas, ofrece resultados positivos para su desarrollo o exactamente lo contrario.

Las aristas y complejidades de este tema, suponen desde la formación individual, hasta la historia reciente y antigua de nuestro país.

La cultura de y en la legalidad no se agota con el conocimiento o erudición en relación a la legislación, sino requiere de un proceso de introyección individual y colectiva de valores, información, conocimientos, predisposiciones, prácticas, actitudes y habilidades en relación con la ley.

Si bien es cierto que todo régimen democrático tiene como sustento un conjunto de normas que regulan la convivencia social y permiten concretar valores, resulta esencial que entre las autoridades y entre la ciudadanía exista un genuino aprecio por la legalidad, pues éste, en gran medida, representa una de las condiciones fundamentales para el buen funcionamiento del Estado de Derecho.

Un régimen democrático, se distingue por la vigencia de los principios del Estado de Derecho. Mediante la ley se garantizan los derechos de las personas, se establecen sus obligaciones y se limita el poder de los gobernantes.

Ya desde la Grecia antigua Aristóteles afirmó la supremacía del imperio de la ley por encima del imperio de los hombres, con el objetivo de evitar arbitrariedades, lograr un equilibrio entre las distintas partes de la sociedad y asegurar que se tome en cuenta el interés general.

La ciudadanía y las Instituciones

Aunque los sustentos filosóficos y jurídicos son claros y sólidos, existe una diferencia importante entre el hecho de que la Constitución confiera la calidad de ciudadanos de manera generalizada a la población adulta del país y el ejercicio efectivo de la condición ciudadana.

Muchas personas no se conducen en la práctica como ciudadanos: dejan de ejercer derechos, incumplen deberes y evaden responsabilidades.

De acuerdo a los datos arrojados por la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP 2001)*¹, levantada por la SEGOB, 52%

¹ Secretaría de Gobernación (2002), *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México **Vitrina Metodológica ENCUP 2001**.

La *ENCUP 2001* fue diseñada por la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. El diseño muestral y el levantamiento estuvieron a cargo del INEGI. La SEGOB diseñó el cuestionario de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP 2001)*, el cual contiene 121 preguntas, 33 de las cuales fueron abiertas. El diseño de la muestra y el levantamiento de la encuesta se realizaron de manera conjunta con la *Encuesta Nacional del Consumidor (ENCO)* del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La muestra de población tuvo como unidad primaria la AGEB* y tiene un carácter probabilístico, estratificado y por conglomerados. Los informantes, de 18 o más años, fueron seleccionados a partir de una tabla de números aleatorios entre los habitantes de cada vivienda. La *ENCUP* fue levantada del 4 de noviembre al 7 de diciembre de 2001. Se llevó a cabo en las 32 entidades federativas y en 600 localidades del país incluyendo zonas rurales. Fue levantada en 4 semanas, más una extra para rescates de entrevistas no logradas. El tamaño de muestra calculado para dar estimaciones a nivel nacional fue de 5,015 viviendas y se obtuvo considerando una proporción de 10% de población

asocia el término “ciudadano” como “Persona con los derechos y obligaciones que las leyes de su país determinen”, estos datos disminuyen a 50% en la *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Segunda ENCUP)*².

Paradójicamente a esta respuesta en la que los entrevistados asociaron de manera directa los derechos y obligaciones al concepto de ciudadanía, la *ENCUP 2001* nos muestra que más de nueve de cada diez mexicanos declaran poco o nada de conocimiento de los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución (60% dice conocerlos muy poco y 35% reconoce no saber nada al respecto).

Estos datos se confirman con la *Encuesta Nacional sobre la Constitución*³, en donde 93% de los entrevistados dijo conocer poco o nada la Constitución.

Y precisamente al establecer el vínculo entre las leyes y la justicia, tenemos en México datos que muestran no sólo una preocupante ignorancia sobre la ley, sino una profunda desconfianza sobre la ejecución y aplicación de las mismas.

de 18 años y más. En el levantamiento se concretaron 4,183 entrevistas, resultando una no respuesta de 17%. Este diseño se traduce en un nivel de confianza de 90% con un margen de variación relativo de los parámetros estimados aproximadamente de 10% del valor del mismo parámetro. Esto equivale a un margen de variación absoluto de +/- 1.7 para toda la muestra.

* AGEB.- Área Geoestadística Básica

² **Vitrina Metodológica Segunda ENCUP.**

La *Segunda ENCUP* fue diseñada por la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. El diseño muestral y el levantamiento estuvieron a cargo del INEGI.

El marco muestral de la *Segunda ENCUP* es el mismo que el utilizado para el levantamiento de la *ENCUP 2001*: probabilístico, estratificado y por conglomerados, donde la unidad mínima de selección es la vivienda y la unidad de observación es el residente habitual de 18 años o más que haya sido seleccionado utilizando una tabla de números aleatorios. Algunas modificaciones fueron realizadas al marco muestral, que permitieron visitar a las personas entrevistadas en el primer levantamiento, al tiempo que compensaran por las re-entrevistas que se esperaba no podrían ser realizadas. De esta forma, el diseño muestral de la *Segunda ENCUP* comprendía el levantamiento de 5,256 entrevistas, con una no entrevista general esperada máxima del 15%.

El levantamiento de la *Segunda ENCUP* tuvo verificativo en el mes de febrero de 2003, lográndose 4,580 entrevistas en 600 localidades del país, incluyendo zonas rurales. Los resultados de la encuesta tienen un nivel de confianza del 90% y un error esperado del 5.2%.

³ Realizada en enero de 2003 por el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

Pese a que hoy estamos viviendo una auténtica división y autonomía de poderes, la ciudadanía, en el tema de la legalidad, no confía ni en el proceso de creación de las mismas (Poder legislativo), ni en la vigilancia y ejecución de las mismas (Poder Ejecutivo) ni en la impartición de justicia (poder judicial).

De acuerdo con la *ENCUP 2001*, 56.63% de los encuestados posee una imagen “regular”, “mala” o “muy mala” de los jueces y juzgados. Aunque el avance es claro si comparamos los resultados de la *ENCUP 2001* y la *Segunda ENCUP*, De manera particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación alcanza un nivel de “muchísima confianza” entre apenas 10.18% de los ciudadanos.

Por otra parte y de acuerdo a la *Encuesta Nacional sobre la Cultura de la Legalidad* -realizada por Alduncin y Asociados, encargada por la SEGOB en 1995- 59% de los entrevistados no creen en la justicia.

Ciertamente cuando se trata de cultura de la legalidad, la confianza en las instituciones se vuelve un tema capital, en donde las violaciones sistemáticas a la ley generan un clima de desconfianza y potencian los actos de impunidad. De acuerdo a esta misma encuesta, casi 70% de los entrevistados asegura que “Generalmente los que violan la ley no son atrapados ni castigados”.

Una nueva contradicción aparece cuando 8 de cada 10 ciudadanos entrevistados declaran un alto aprecio por la existencia y vigencia de normas que regulan el comportamiento de las personas⁴, casi 80%⁵ de los encuestados afirma que es conveniente obedecer la ley aunque ésta sea injusta, pero de manera simultánea, casi la mitad de las personas entrevistadas en la *ENCUP 2001* afirma que ni las autoridades ni los ciudadanos respetan las leyes, lo que también nos lleva a afirmar que cada vez que ley nos presenta un dilema importante, se vuelve vulnerable al incumplimiento. Otro dato relevante en este

⁴ Encuesta “*Ciudadanos y cultura de la democracia, reglas, instituciones y valores de la democracia*”, elaborada por el Instituto Federal Electoral y el IIS-UNAM, 1999.

⁵ Secretaría de Gobernación (2003), *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.

sentido es que seis de cada 10 mexicanos encuestados tienden a considerar adecuado incumplir la ley cuando se considera que esta es injusta.

Por otra parte, la *Segunda ENCUP* nos muestra que 6 de cada 10 encuestados declaran que “unos cuantos líderes decididos harían más por el país que todas las leyes y promesas”. Esta respuesta evidencia la falta de consistencia en la ciudadanía en relación a la ley; pues aparentemente las leyes no se asumen como una condición *sine qua non* para la convivencia armónica de la sociedad, lo que pone en riesgo el respeto a los derechos fundamentales de las personas al conceder a sólo un grupo de personas las decisiones del país y se mantiene ajena a la corresponsabilidad en los asuntos de interés público.

El contraste es claro, pues las contradicciones en las que incurren las respuestas de acuerdo a sus percepciones, denotan la carencia relacional entre la percepción o el ideal sobre la legalidad y la realidad en las prácticas cotidianas. Si bien es manifiesta la convicción de la mayoría por un sistema de normas que regule la vida en sociedad, poco más de la mitad (52%) cree que en el trabajo y en la vida cotidiana nos manejamos con leyes no escritas; poco menos de cuatro de cada diez (38%) piensa que es más conveniente arreglarse con las autoridades que obedecen la ley; y casi la tercera parte (32%) piensa que no es tan terrible violar las leyes lo malo es ser sorprendido⁶. Por otra parte la *Segunda ENCUP* nos muestra que casi 4 de cada 10 entrevistados está de acuerdo con que “Un funcionario público puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas”, mientras sólo 46.4% se manifestó en desacuerdo.

Estos datos ponen en evidencia que el Estado de Derecho no ha inspirado la suficiente confianza entre la ciudadanía para que acepten el sistema jurídico de manera incondicional, sabiendo que existen instituciones eficaces para remediar las deficiencias legales.

⁶ *Encuesta Nacional sobre la Cultura de la Legalidad*, realizada por Alduncin y Asoc., encargada por la SEGOB en 1995.

Al preguntarles, en la *Segunda ENCUP*, “Al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman más en cuenta? Más de la mitad de los entrevistados afirmó que “los intereses de sus partidos”, y es que efectivamente no se perciben, ni se “sienten” representados por los legisladores.

Aunque es claro que la justicia se explica sólo en la relación con otros y a partir de esta relación se establecen las leyes para el bien común⁷, los ciudadanos no encuentran, en la vivencia, una relación intrínseca e inseparable entre las leyes y la justicia.

En la *Segunda ENCUP* se preguntó a los encuestados sobre la utilidad de las leyes, en donde 54% afirmó que sirven “para defender los intereses de la gente con poder” o “como pretexto para cometer arbitrariedades” (40% en el primer caso, 14% en el segundo). Sólo 22% aseguró que para buscar la justicia, proporción casi a la mitad de la primera.

Asimismo, a la pregunta “Por lo que usted ha visto, ¿las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos o sólo de unos cuantos?” más de 6 de cada 10 respondieron que “El beneficio de unos cuantos” (63.3%)

Estos datos hacen suponer que la ciudadanía ubica la aplicación de las leyes como parcial y por tanto injusta.

Los siguientes datos muestran los niveles de confianza de los ciudadanos para con las instituciones y/o actores políticos y sociales:

En escala de calificación como en la escuela, en donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en...

... el ejército	8.1
... la Iglesia	8.1
... el IFE	7.9
... los maestros	7.8

⁷ Aristóteles, *Ética Nicomaquea-Política*, Ed. Porrúa, Col. Sepan Cuantos, Núm. 70, pág 59. 1999.

...los medios de comunicación	7.8
la CNDH	7.5
el presidente	7.5
las organizaciones sociales	7.4
la Suprema Corte de Justicia	7.3
el Congreso	6.9
los empresarios	6.9
los sindicatos	6.6
los partidos políticos	6.4
la policía	6.2

Fuente: Secretaría de Gobernación (2003), *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.

Los tres Poderes de la Unión oscilan entre el 6.9 y 7.5 de calificación en una escala de 10 puntos.

Y es que la confianza en la ley no se da de una vez por todas y menos con pasajes de nuestra historia nacional que han anulado por completo los derechos ciudadanos, el apego a la ley y la impartición de justicia. De acuerdo a la *Encuesta Nacional sobre la Constitución* (UNAM), casi la mitad (45.3%) de los entrevistados no creen posible demandar al gobierno, si le causa algún daño; pero la responsabilidad es compartida: ciudadanía y gobierno. Éste debe estimular mecanismos de coordinación que permitan a toda la ciudadanía reaccionar ante violaciones arbitrarias del Estado de Derecho por parte de la autoridad y la propia ciudadanía debe asumir plenamente su responsabilidad ciudadana, más allá de las urnas.

Formación en la ciudadanía y Estado de Derecho

Una causa probable de estas actitudes y valoraciones sobre las leyes puede encontrarse en la falta de conocimiento sobre las mismas.

De acuerdo a los datos arrojados por *ENCUP 2001* sólo 4 de cada 10 entrevistados saben quién, en México, tiene la facultad para aprobar las reformas a la Constitución; mientras que menos de la mitad de los encuestados conoce qué hacen los diputados cuando el presidente propone nuevas leyes.

Por otra parte, y de acuerdo a la *Segunda ENCUP*, sólo 37.1% de los entrevistados saben cuánto tiempo duran los diputados federales en el cargo. La siguiente tabla ejemplifica el nivel de conocimiento de las funciones que tienen los distintos órdenes de gobierno en relación al orden Constitucional:

¿Quién o quiénes realizan las siguientes funciones...?

	CNDH	IFE	Presidente	Diputados	Jueces	Senadores
Juzgan a los delincuentes	5.7%	2.7%	4.1%	5.2%	73.2%	0.9%
Organizan las elecciones	1.0%	78.3%	4.1%	3.0%	1.3%	4.1%
Aprueban los gastos del gobierno	2.1%	2.0%	19.4%	50.4%	0.6%	10.1%
Protegen los derechos de las personas	71.3%	1.6%	6.0%	3.4%	2.6%	1.7%
Aprueban los Impuestos	0.9%	1.2%	29.4%	39.6%	1.4%	11.6%
Orientan la economía	1.0%	1.4%	46.4%	21.9%	1.2%	10.9%
Aprueban los tratados internacionales	1.1%	0.9%	57.8%	11.1%	1.0%	13.6%

Fuente: *Encuesta Nacional sobre la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, enero de 2003.

La imagen que se tiene sobre las instituciones, la confianza y credibilidad que éstas inspiren en ellos, son fundamentales; si los mexicanos no percibieran al

gobierno como una entidad distante, alejada, basada en sus propios intereses, es probable que obedecieran las leyes y normas más fácilmente, ya que las sentirían como algo propio, que ha sido creado para su beneficio y mejor desarrollo dentro de la sociedad.

Y es que la calidad democrática de la legalidad reside en asegurar soluciones equitativas a los conflictos que acontecen dentro de una comunidad, así también determina la seguridad de las personas y de sus relaciones.

Si bien el Estado de Derecho involucra principios morales, jurídicos y políticos básicos que regulan la conformación y el ejercicio del poder estatal, entre los que se encuentra el imperio de la ley, la responsabilidad de los servidores públicos, el control judicial de constitucionalidad y el respeto y la promoción de los derechos fundamentales⁸, es conveniente que todos los actores políticos vivencien estos principios fundamentales, pues la existencia de un marco normativo que sea respetado por todos los actores políticos es tan importante como las actitudes de éstos.

Por su parte Linz y Stephan⁹ consideran que una de las claves de la democracia y de su consolidación, radica en que ésta se haga parte de la vida cotidiana y habitual entre los ciudadanos y las instituciones.

Mientras sobreviva cualquier actor que piense o calcule racionalmente que puede tomar el poder por cualquier método distinto al de las urnas o que puede saltarse al proceso legislativo o judicial por medios ilegales o ilegítimos, la democracia seguirá siendo una aspiración.¹⁰

⁸ Rodolfo Vázquez, *El Estado de Derecho: una justificación*, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (compiladores), *Estado e Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina, Siglo XXI*, 2002, pp.111-112.

⁹ Juan Linz y Alfred Stephan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, John Hopkins, Baltimore, 1996.

¹⁰ Luis Rubio, *La democracia verdadera*, Cal y Arena, 1998, México, p.44.

Para que una sociedad democrática funcione eficientemente, resulta fundamental que la población comprenda que la autoridad fue establecida para hacer que se cumplan propósitos colectivos y justamente la legalidad esta asociada al reconocimiento de una autoridad que impera dentro de un país. Sin embargo no podemos soslayar que en nuestra historia tuvimos un régimen autoritario, disfrazado de democrático, que acuñó vicios y prácticas, tanto en los ciudadanos como en los diversos actores políticos, que impiden revertir los vicios por virtudes democráticas.

De ahí que para consolidar la transición democrática que México experimenta, se requiere que la población y sus autoridades se conciban como socios y trabajen conjuntamente.

Depende de ello, también, que exista una actitud escéptica de la ciudadanía respecto a la autoridad, que lleve a aquella a someter a ésta a escrutinio y rendición de cuentas, que la gente sienta la confianza de acercarse a sus autoridades y que respalde las acciones legítimas que la autoridad toma en aras del bien común.

Una población que ignora los límites a los que debe estar sujeta la autoridad, contribuye a conformar un entorno que favorece la tendencia natural que existe al desvío de poder y el abuso de autoridad en aquellos que la tienen conferida.

De acuerdo a la *ENCUP 2001*, dos de cada tres mexicanos carecen de conciencia respecto a la necesidad de que el orden jurídico se haga valer por las autoridades. Casi siete de cada diez se dicen en desacuerdo con que se utilice la fuerza para resolver un conflicto político y cinco de esos siete permanecen en esa postura aún y cuando se tratase de un asunto que está afectando a terceros inocentes.

La necesidad de que la ciudadanía presione para que la autoridad apegue su conducta a la ley queda evidenciada por el hecho de que uno de cada dos

mexicanos considera que quienes violan más las leyes son tanto las autoridades como los ciudadanos¹¹.

La rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de gobierno son condiciones necesarias no sólo para la confianza y credibilidad sino para la propia consolidación democrática, al sentar las bases para que el mantenimiento del Estado de Derecho sea el resultado de la actividad cotidiana de la clase política.

Por su parte, la transparencia coadyuva a que la regla jurídica sea unívoca, es decir, que no padezca de ambigüedad que provoque incertidumbre respecto de su sentido y aplicabilidad.

Si bien la corrupción puede entenderse como un problema endémico en nuestra sociedad y no existe una solución ni rápida ni fácil; los remedios al mismo, deben responder a asuntos culturales, estructurales y sistémicos, en donde se precisa la cooperación y colaboración del gobierno y la sociedad en su conjunto para erradicar la actitud estoica de los ciudadanos ante los abusos de autoridad o su contraparte: la justicia por mano propia que, de acuerdo a datos arrojados por la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, levantada por Transparencia Mexicana realizada en julio de 2001, 13% de la población encuestada lo considera aceptable.

En contrapeso y de acuerdo a la *ENCUP 2001*, casi 8 de cada 10 ciudadanos entrevistados está totalmente de acuerdo o de acuerdo con que "Todo individuo tiene el derecho de organizarse para oponerse a cualquier proyecto del gobierno sin recurrir a la violencia". Pero pese a estas cifras y a que, de acuerdo a la *Segunda ENCUP*, casi 8 de cada 10 ciudadanos entrevistados justifica el uso de la fuerza pública para obligar a los que violan la ley a cumplirla; sin embargo, más de la mitad de los ciudadanos aprueba los bloqueos carreteros –por varios días- como demandas ciudadanas.

¹¹ Secretaría de Gobernación (2003), *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.

Se evidencia, pues, que ante estas cifras, en donde es consistente la incongruencia entre el ser y el deber ser, la educación política resulta crucial y como complemento a ella se impone una mínima cultura jurídica.

Sin bien es cierto que una democracia consolidada requiere de un sistema de control eficaz sobre el poder político y que no son pocas las fórmulas que existen para ello (entre ellas están la división de poderes, los balances y contrapesos)¹², se vuelve vital crear incentivos entre la clase política y la ciudadanía¹³ para transformar el círculo vicioso en virtuoso.

Sólo el desarrollo de una cultura de la legalidad hará efectiva la normatividad legal y fortalecerá la calidad de la democracia y la ciudadanía.

El tramo que nos toca recorrer para arribar a una sólida cultura de la legalidad, es indiscutible, como lo es también la necesidad de involucrar a todos los actores políticos y sociales en esta tarea. La transparencia, la rendición de cuentas y la ejemplaridad práctica –que no discursiva- son ejes centrales para revertir los vicios históricos de la “transa” y la deshonestidad cubierta.

Un régimen democrático, es un régimen de derecho, donde la ley posibilita la concordia, la tolerancia, la paz, la justicia y el desarrollo político y social.

Es preciso hacer que la ciudadanía identifique a la ley, además de instrumento para ordenar y regular la conducta del hombre en sociedad, como una herramienta que dignifica sus derechos y le hace libre.

Resulta un imperativo categórico promover los esfuerzos que permitan imponer el derecho sobre la impunidad y los abusos de poder, la honestidad sobre la corrupción y la razón sobre la violencia.

¹² Hamilton, Madison y Jay 1826.

¹³ Kiewiet y McCubbins 1991.

La ley es la libertad de acción en el reconocimiento de las demás libertades; es la opinión pública codificada y legalizada, objetiva y universal; es la reguladora ética de las condiciones cambiantes de la sociedad y es la propiciadora de continuidad y dinamismo político, social, económico y cultural. La ley es, en fin, la crónica cristalizada de la dilatada experiencia humana.