

CULTURA DE LA LEGALIDAD E INSTITUCIONES EN MÉXICO

Julia Isabel FLORES*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Cómo entender la cultura de la legalidad?* III. *Cultura de la legalidad e instituciones.* IV. *Algunos rasgos de la cultura de la legalidad en México.* V. *La reducción del valor social de la ley a su papel instrumental.* VI. *Conclusión.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que en el país existen investigaciones sobre cultura de la legalidad desde finales de la década de los ochenta, las distintas investigaciones se hallan dispersas. Esta situación impide obtener conclusiones generales a partir de estos estudios, dilucidar su validez, conocer en qué medida son compatibles unos con otros y comparables entre sí, e identificar aquellas áreas en las que hace falta realizar investigación.

Esta dispersión trae como consecuencia la ausencia de una línea base de información que permita a la vez que discernir con claridad los rasgos de la cultura ciudadana sobre el tema, proporcionar elementos para la elaboración de políticas públicas informadas.

Es necesario dibujar un mapa de la producción existente en este campo en el país, que permita contar con los elementos necesarios para realizar un diagnóstico acertado y veraz.

Este texto tiene como propósito delinear algunos rasgos, que parecen ser componentes importantes de la cultura de la legalidad en México y a la vez dar respuesta a una pregunta: ¿en qué medida las transformaciones institucionales pueden modificar las prácticas, actitudes y percepciones y, por lo tanto, cambiar las expectativas de las personas acerca de la ley?, o en otras palabras, ¿cuál es la capacidad de las instituciones para cambiar una cultura de la legalidad?

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

JULIA ISABEL FLORES

II. ¿CÓMO ENTENDER LA CULTURA DE LA LEGALIDAD?

Las distintas visiones acerca de la naturaleza y pertinencia del término cultura de la legalidad

¿Qué se entiende exactamente por cultura de la legalidad? Ya desde 1758 el Barón de Montesquieu ponía de relieve la fuerte interrelación entre la ley y la cultura en *De L'Esprit des Lois*. No obstante, si bien se reconoce que la cultura tendría que desempeñar un papel importante en la comprensión y estudios comparativos en la investigación jurídica, los especialistas aún no se ponen de acuerdo sobre cómo definir y entender la cultura de la legalidad.

El término cultura de la legalidad tiene un amplio uso en la actualidad, tanto en las publicaciones académicas, como en las conversaciones cotidianas. No obstante, en opinión de la mayoría de los juristas, se ha generalizado el término menos afortunado para describir el fenómeno de la aproximación de las personas a la ley.

La diseminación y arraigo del término sugiere que existe una necesidad de nombrar esta realidad, aunque su uso, en palabras de Nelken, "...no necesariamente lo provee de utilidad. Para empezar, se utiliza en una variedad de modos, con frecuencia inconsistentes y su popularidad puede mostrar más la carencia de un término mejor, que sus méritos intrínsecos".¹ El estudio de la cultura de la legalidad tendría que ser reformulado como "un intento de entender los propios intentos de los actores para describir, adscribir o producir coherencia legal en el curso de su toma de decisiones".²

El término cultura de la legalidad se introdujo a finales de los años sesenta por Lawrence Friedman como el equivalente del concepto de cultura política de Almond y Verba.³ Friedman define cultura jurídica como el conocimiento del público sobre el derecho, así como sus actitudes y patrones de comportamiento respecto del mismo.

Así, por cultura de la legalidad se entiende básicamente "lo que las personas piensan acerca de la ley, los abogados y el sistema legal, lo que significa, las ideas, actitudes, opiniones y expectativas en referencia al sistema legal".⁴ Friedman distingue la cultura de la legalidad *interna*, que se refiere al papel de los profesionales de la ley con respecto a la ley, de la cultura legal *externa* que se refiere a aquellos individuos o grupos que presionan para lograr cambios sociales a través de las leyes. Si bien se observa a la ley como causa de la "dinámica legal", también se usa para describir

¹ Nelken, David, "Rethinking Legal Culture", en Freeman (ed.), *Law and Sociology*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

² *Idem*.

³ Almond, G. A. y Verba, S., *Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, 1963.

⁴ Friedman, Lawrence y Schreiber, Harry (eds.), *Legal Culture and the Legal Profession*, Boulder, Westview Press, 1996.

los resultados de tales causas, como la “cultura legal moderna” o bien “cultura legal latinoamericana”, etcétera.

Asimismo, Friedman realiza una clasificación entre *cultura jurídica interna* —que se refiere al grado de conocimiento jurídico que poseen los operadores del derecho— y *cultura jurídica externa*, que se refiere al grado de conocimiento que tienen las personas que comúnmente se mueven en un plano externo o fuera del derecho. Pese a la extensa discusión que ha realizado Friedman en torno a esta clasificación, el concepto de cultura jurídica externa ha sido debatido ampliamente. De esta manera, encontramos un buen número de investigaciones que denominan como *conciencia jurídica* a las opiniones, valores, expectativas y actitudes que los ciudadanos comunes tienen en torno al sistema legal.⁵ La discusión ha llegado a tal grado que, incluso el propio Lawrence Friedman, en publicaciones posteriores, ha modificado sus conceptos tanto de cultura jurídica, como su división entre *interna* y *externa*.⁶

Mientras que varios autores, por ejemplo, aquellos que se adscriben al Círculo de Estudios sobre Conciencia Jurídica, establecen que “el concepto de *conciencia jurídica* es usado por científicos sociales, para referirse a las formas en las que las personas tienen conocimiento del derecho y las instituciones legales, es decir, las interpretaciones que le dan sentido a las experiencias y acciones de las personas”. Autores como Cotterrell sugieren una clasificación que si bien reconoce las diferencias entre ambos tipos de estudios, también trata de resaltar las similitudes y, sobre todo, intenta hacer más utilizables ambos conceptos, dentro de la tradición de estudios sociojurídicos.⁷

De esta forma, una primera faceta de los estudios sobre la cultura jurídica se presenta como una aproximación cultural, lo que implica que los estudios se enfocan sobre las opiniones de los ciudadanos respecto al derecho y el sistema jurídico. En esta perspectiva se realizan estudios de sociología aplicada con métodos propios de la sociología, tanto cuantitativos como cualitativos, y los resultados se analizan en términos sociales.⁸

Al otro extremo se encuentra lo que se ha denominado como la aproximación *consciente* (*the consciousness face of legal culture*) a los estudios sobre cultura jurídica en la cual los estudios se enfocan al análisis que los ciudadanos efectúan en torno a los servicios legales y derechos específicos.⁹

⁵ Friedman, Lawrence, *The Legal System: a Social Science Perspective*, Russell, Sage Foundation, 1975, pp. 15, 193 y 194.

⁶ Cotterrell, Roger, “The Concept of Legal Culture”, en Nelken, David (ed.), *Comparing Legal Cultures*, Cap. I, Aldershot, Dartmouth, 1997, pp. 13-31, y Nelken, David, “Rethinking Legal Culture”, en Freeman (ed.), *op. cit.*

⁷ Friedman, Lawrence y Schreiber, Harry (eds.), *Legal Culture and the Legal Profession*, Boulder, Westview Press, 1996, p. 1. Así como Ewick, Patricia y Silbey, Susan, “Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness”, *New Eng. L. Rev.* 26, 1991, p. 731.

⁸ Silbey, Susan, “Legal culture and cultures of legality”, en Hall, John R. *et al.*, *Handbook of cultural sociology*, Routledge, 2010.

⁹ Meneses, Rodrigo, “Against the law and everyday acts of resistance: reflections around access to justice, (in) formality of law and external legal culture”, tesina presentada para acreditar el Master Internacional en sociología del derecho del International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 2005.

JULIA ISABEL FLORES

Parece que el acceso a la justicia como tema de investigación sociojurídico y los estudios de cultura jurídica comparten una misma preocupación por analizar cuándo y bajo qué circunstancias las personas acuden al sistema legal y, particularmente, a los tribunales. Una diferencia entre los estudios sobre acceso a la justicia y los estudios de cultura jurídica radica en la forma en que se aproximan al objeto de estudio. Por una parte, observamos que la literatura sobre acceso a la justicia adopta una perspectiva instrumental, preguntando a las personas cómo utilizan el sistema judicial de resolución de conflictos, examinando y definiendo los factores institucionales que contribuyen a alejar a las personas de los tribunales. Mientras que, por otro lado, los estudios sobre cultura jurídica se enfocan más a investigar cómo y por qué las personas experimentan, interpretan y usan o no el sistema legal.¹⁰ Otros autores como Salazar señalan:

...es un hecho que el fenómeno de la legalidad no debe observarse únicamente desde la perspectiva de los poderes públicos, sino también desde la óptica de los destinatarios de las normas (que en una democracia son, al menos indirectamente, también sus creadores). La legalidad abarca el comportamiento de los individuos en dos direcciones: en su relación con estos poderes públicos (como productores y destinatarios del derecho) y en sus relaciones interpersonales con los demás miembros de su colectividad... Tenemos que la cultura de la legalidad de una sociedad determinada es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación. Se refiere al posicionamiento de los integrantes del colectivo ante el conjunto de objetos sociales específicamente jurídicos en esa comunidad: ¿cómo percibe su población el universo de relaciones relativo a la creación y aplicación de las normas jurídicas que rigen la vida colectiva y cómo las asume?¹¹

Antes de analizar a detalle algunos de los rasgos de la cultura de la legalidad en México, como la obediencia a la ley, así como su percepción sobre las instituciones encargadas de aplicar la ley y del funcionamiento del sistema legal, debemos responder la pregunta ¿por qué es importante estudiar estos temas? Siguiendo a Tyler,¹² hay varias razones por las cuales nos debemos ocupar de las percepciones ciudadanas sobre la ley y el sistema legal.

Por razones políticas: Un sistema legal difícilmente será considerado democrático “si sus procedimientos y operaciones se contraponen en alto grado con los valores, preferencias o deseos de los ciudadanos por un largo periodo de

¹⁰ Como ejemplo véase Marshall, Anna-Maria y Barclay, Scott, “Introduction to the Symposium: In their Own Words: How Ordinary People Construct the Legal World”, *Law and Social Inquiry*, vol. 28, núm. 3, verano de 2003, pp. 617-628.

¹¹ Salazar Ugarte, Pedro, *Cultura de la legalidad y democracia*, Cuadernos del IFE, núm. 25, IFE, 2006.

¹² Tyler, Tom, “Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform”, *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904. DOI: 10.2307/841024. Véase también Tyler, Tom, *Why People Obey the Law*, Yale, Yale University Press, 1976.

tiempo”.¹³ De ahí que todo tipo de sociedades tienen la necesidad de crear y mantener un clima de legitimidad en el ámbito legal.

Por razones legales: La insatisfacción y desconfianza hacia el sistema legal y judicial aumenta la probabilidad de desobediencia a la ley. La obediencia a la ley tiene una vertiente coercitiva y otra voluntaria. Esta última es particularmente importante ya que el Estado no puede monitorear todas las actividades y castigar toda infracción a la ley. De ahí que las autoridades dependan de “la deferencia voluntaria a sus decisiones” de forma que la ciudadanía tome como obligación el cumplimiento de la ley.¹⁴

Por razones de política pública: La insatisfacción con el sistema legal aumenta el apoyo público a que los ciudadanos tomen la ley en sus manos. Como ha señalado Tyler, “los ciudadanos perdonan a aquellos que toman la ley entre sus manos, ya que consideran que la ley no funciona, por lo que se justifica que éstos actúen en defensa propia”.¹⁵

III. CULTURA DE LA LEGALIDAD E INSTITUCIONES

Si se quiere trazar a grandes líneas un cuadro del cambio de la cultura de la legalidad en México, nos encontramos con la dificultad de circunscribir el ámbito y las dimensiones del concepto de cultura. Se entiende que la cultura constituye el elemento genético del sistema social y de las normas de la vida individual y colectiva; incluye los modelos de comportamiento, la orientación de valores, la ideología y el lenguaje, el modo de vivir de los miembros de una configuración histórico-social.

Partir de una definición amplia del concepto de cultura, por lo general referido a los campos de la antropología o la sociología, sería poco útil en este trabajo, por lo que, más que hacer una referencia a estos conceptos en su totalidad, en este estudio se seleccionarán varias dimensiones centrales en las que sea posible encontrar algunos rasgos empíricos de tipo histórico y sociológico.

Este trabajo se interesa por entender los procesos de cambio cultural y de valores vinculados al cambio político en los cuales la legalidad representa un papel fundamental. Se interesa por la dimensión de las masas, de la cultura que no se expresa en forma doctrinal o teórica, y que por esta razón, es raramente un objeto de indagación histórica. La noción de cultura, así entendida, es más vasta y comprende las representaciones (las creencias, las cogniciones, los valores, que se refieren a las dimensiones afectivas y evaluativas y las orientaciones a la acción) y las costumbres, los hábitos, y las prácticas sociales de la población (los ritos, los modelos de consumo, los estilos de vida). En estos ámbitos están incluidos el plano de las instituciones y los mecanismos de transmisión de la cultura que permiten, no sólo la reproduc-

¹³ Sarat, A., citado por Tyler, Tom, “Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform”, *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904. DOI: 10.2307/841024.

¹⁴ Tyler, Tom, *op. cit.*, 1997, p. 874.

¹⁵ *Idem.*

JULIA ISABEL FLORES

ción y el pasaje de los modelos culturales de una generación a otra, sino también, su cambio en el tiempo.¹⁶

Una institución es “un patrón de acciones esperadas de individuos o grupos, reforzado por la aplicación en sentido positivo o negativo de sanciones sociales”.¹⁷ Las instituciones constituyen puentes entre los individuos y la cultura en tanto que son patrones normativos tejidos en y reforzados por las leyes y las *mores* (costumbres y prácticas).

Como complejos de normas derivados de determinados valores comunes dados e interiorizados, las instituciones constituyen conjuntos de orientaciones recíprocas sujetas a una renegociación continua y cuya estabilidad está dada por la propia racionalidad, entendida como valor.¹⁸

Las instituciones, no son entendidas solamente en su faceta de instrumentos de represión y control social, o simplemente como *locus* de poder que reproducen una cultura. Son agentes de cambio social que posibilitan a los individuos abrirse a nuevas posibilidades de ciudadanía y formas de interrelación.

La obediencia a la ley y el acatamiento de las normas como relaciones sociales, impactan en la constitución y reproducción de la sociedad y en la constitución de los individuos. Involucran por ello objetividades y subjetividades. Esta doble vertiente de la obediencia a la ley plantea dificultades y problemas para su estudio, ya que su análisis involucra la conjunción de procesos de diversa naturaleza, micro y macro. Por una parte, la lógica de las subjetividades está condicionada directamente por las condiciones sociales en las que se elaboran, se transmiten esas representaciones y estas condiciones generan reglas que pueden ser muy diferentes de la lógica de las subjetividades.

Así, el campo de la obediencia a la ley está sometido a una doble lógica: la subjetiva y la social, la coexistencia de estas dos lógicas permitiría explicar, por ejemplo, por qué se integran de manera conjunta contradicciones aparentes, como la demanda porque se haga justicia, incluso si se tiene que violar la ley (como es el caso de quienes están a favor de impartir la justicia por mano propia). Pero estas contradicciones son sólo aparentes porque la obediencia a la ley y el acatamiento de las normas constituyen un conjunto organizado y coherente. Son las reglas de este funcionamiento específico las que hay que descubrir y que están en la intersección de los procesos subjetivos (constitución de los individuos) y los procesos de constitución de la sociedad.

Ello plantea el examen de tres problemas interrelacionados: a) la producción de significados éticos, políticos y culturales permeados por la visión de obediencia a la ley; b) el análisis de esos significados y los medios por los que se transmiten; c) el

¹⁶ Entre las formas de socialización y cultura se sitúa el plano de la identidad individual, como había observado Simmel, analizando la creciente diferenciación social en la sociedad moderna, la identidad del individuo se desarrolla más a medida que los círculos sociales en los que vive se amplían y se diversifican, y se difunde, al mismo tiempo, la valorización de la individualidad. Simmel, Georg, *La diferenciación social*, París, Minuit, 1982.

¹⁷ Bellah, R. et al., *The Good Society*, Vintage Books, 1991.

¹⁸ Pollini, G. y Venturilli, P., *Migrazioni e appartenenze molteplici*, Milán, Franco Angeli, 2002.

estudio de las culturas y las experiencias vividas y su conexión con esos mundos de la representación. Es decir, las redes de significación y sentido y de la acción humana producidos culturalmente y la representación de la experiencia humana moldeada por las instituciones de la sociedad y transmitidas por la escuela, la familia, la religión, los medios de comunicación, la ciencia, constituyen una capa crítica que es necesario analizar.

Los principios de diferenciación en cuanto son inherentes a los sistemas de representación constituyen una herencia cultural, se heredan convenciones sociales a partir de las cuales se organiza la distinción social. Los principios existen en el presente como un conjunto de instituciones,¹⁹ como marcos de referencia que una vez internalizados y como parte de un proceso permanente de aculturación, orientan las prácticas. La realidad de las personas se compone de construcciones culturales, que aparecen tejidas en representaciones colectivas: en el lenguaje, categorías, símbolos, rituales e instituciones.

Por ello es importante analizar y entender cómo estas diferenciaciones, las orientaciones que guían a la acción y su transmisión construyen una cultura de obediencia a la ley, de qué manera actúan en la dinámica cultural y social, cómo estructuran relaciones de poder, cómo se internalizan en los individuos participando en la formación de esas estructuras de percepción, pensamiento y acción llamadas *habitus* y cómo se actualizan en las prácticas.

Para realizar este tipo de análisis, instituciones como la escuela y el estudio de los procesos educativos son espacios privilegiados, ya que desempeñan un papel fundamental en la construcción y socialización de los valores de obediencia a la ley, las orientaciones que guían a la acción y su transmisión, constituyendo una poderosa fuente de socialización primaria.

1. *El problema de la estabilidad democrática y la legalidad*

Ya que el orden político es una condición necesaria para el desarrollo económico y político es necesario preguntarse por las condiciones que lo proveen y el papel que juega la legalidad en ellas. Los ciudadanos se comportan de forma muy diferente bajo el desorden político, esto es: cuando temen por sus vidas, por sus familias y por sus fuentes de supervivencia. De acuerdo con Weingast, un sistema de orden tiene las siguientes características:²⁰ *a)* un diseño institucional que establece organizaciones así como derechos y privilegios; *b)* una estructura estable de relaciones de intercambio; *c)* un conjunto de instituciones que comprometen de forma creíble al

¹⁹ Gilberto Giménez define la institución, siguiendo a Bourdieu como “las instituciones representan la materialización, la fijación y la codificación social del sentido... por lo tanto, la cultura puede ser aprehendida como una estructura de significados preconstruidos que constituye el marco de referencia de una sociedad y la base obligada —y no pensada— de todas las prácticas significantes. Giménez, Gilberto, “La problemática de la cultura en las ciencias sociales”, *Teoría y el análisis de la cultura*, Secretaría de Educación Pública, Comecso, U. de Guadalajara, s. a., pp. 14, 27-32.

²⁰ Weingast, B., “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”, *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997, pp. 245-275.

JULIA ISABEL FLORES

Estado y los derechos que protegen a las organizaciones como a las relaciones de intercambio del poder del Estado, y *d*) la conformidad, es decir los mecanismos de interiorización y los mecanismos (incentivos negativos y positivos) que hacen cumplir las normas.

La sobrevivencia de la democracia requiere que los gobernantes, autoridades y el aparato político observen límites en su comportamiento como el respeto a los resultados electorales, la existencia de reglas para gobernar y para la implantación de las políticas públicas y el respeto a una serie de derechos políticos ciudadanos. La estabilidad de los sistemas políticos depende de cómo interactúan las normas informales y las instituciones políticas formales. El Estado tiene que construir compromisos creíbles y las instituciones deben ser auto-reforzadas, es decir, tienen que establecer las condiciones que aseguren su cumplimiento.

Uno de los rasgos centrales de un gobierno limitado es la aplicación de la ley, la creación de una sociedad de leyes universalistas y no de la discrecionalidad del poder político. La falta de estas capacidades trae consigo la inestabilidad y la pérdida del consenso como resultado de la desintegración de las normas y el cambio en los mecanismos para hacerlas cumplir.

2. *Legalidad y democracia*

¿Qué puede aportar el Estado de derecho a la calidad de la democracia? ¿Sirve el Estado de derecho para mejorar el sistema democrático o las variables jurídicas son independientes del desarrollo democrático? ¿Es posible concebir a una democracia funcional sin contar con algunas bases mínimas de lo que significa el Estado de derecho?²¹

El respeto a la legalidad es una institución de la democracia que garantiza la igualdad jurídica a la que todos los ciudadanos tienen derecho. La independencia del poder judicial y la actuación de sus miembros, así como el respeto por la ley por parte del poder ejecutivo son variables importantes para medir el avance democrático en el país. Es por ello que importa evaluar las percepciones de la ciudadanía sobre la cultura de la legalidad en el país.²²

Legalidad y democracia son dos términos por lo general asociados. Sin embargo, la relación es muy compleja ya que puede haber regímenes autoritarios que se apegan al Estado de derecho. Si bien el respeto al Estado de derecho no es una condición suficiente para la existencia de un régimen democrático, resulta imposible

²¹ Para una primera aproximación al concepto de Estado de derecho, véase Carbonell, Miguel *et al.*, *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI, 2002, así como el clásico ensayo de Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1991.

²² Concha, Flores, Fix y Valadés, *La cultura de la Constitución en México: una encuesta nacional de actitudes y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 y Fix, Flores, López y Valadés, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012 y varios autores, *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, México, AMIJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

imaginar una democracia donde la ilegalidad sea la norma. Dicho de otra forma, la legalidad es una condición necesaria mas no suficiente, para implantar una democracia. Esta perspectiva inspira más preguntas de las que responde y cuestiona directamente la visión minimalista de la democracia que define a una democracia como la competencia electoral entre las élites políticas (por ejemplo, Schumpeter o Przeworski).

La importancia de la legalidad radica en que de ella dependen, entre otras cosas, el mantenimiento del equilibrio institucional que hace posible la competencia pacífica por el poder y el respeto por las libertades y derechos ciudadanos. En nuestro país, el respeto a la ley y su aplicación son dos asuntos que no están resueltos, lo cual representa una tarea pendiente para la consolidación de nuestra democracia. De hecho, los problemas relacionados con la aplicación de la justicia, como la impunidad y la corrupción gubernamental, inciden directamente en el ámbito de la gobernabilidad. En suma, el tema de la legalidad en México influye tanto en la gobernabilidad como en la democracia del país.

IV. ALGUNOS RASGOS DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN MÉXICO

Toda sociedad crea diferentes instituciones en la medida en la que sus particularidades han influido para que la ley y las instituciones legales se desarrollen con patrones distintivos, así los ciudadanos —usuarios de las instituciones legales— las definen y redefinen constantemente mediante sus creencias, prácticas y experiencias.

La configuración y el desempeño de otras instituciones en la sociedad (económicas, sociales y políticas) influyen en el lugar que desempeña y la interpretación de la ley, cómo y cuándo debe utilizarse y su valor en cada contexto social. El Estado de derecho depende, en última instancia, de que los ciudadanos obedezcan la ley. Las percepciones que los mexicanos tenemos sobre el tema son un indicador importante de nuestra propensión a acatar o desobedecer la ley.

La democracia mexicana está cimentada sobre una débil cultura de la legalidad, fruto de la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones, de los elementos autoritarios presentes en segmentos de la población a lo largo del país, de la percepción negativa del desempeño de las instituciones y funcionarios encargados de la procuración y administración de la justicia. A ello se suman factores como un bajo sentido de eficiencia del ciudadano frente a las autoridades, los vestigios del presidencialismo, la estratificación social, que amplía brutalmente las diferencias entre los diversos sectores de la sociedad y la ausencia de una tradición de exigencia de cuentas, exigencia que aparece en forma reciente, en donde han sido principalmente los medios de comunicación, así como algunas organizaciones de la sociedad, quienes comienzan a jugar un papel protagónico en este sentido.

El término cultura de la legalidad se puede entender como los fundamentos sobre los cuales una sociedad construye informalmente “sus reglas del juego”. Entre

JULIA ISABEL FLORES

algunos de los rasgos que definen a la cultura de la legalidad mexicana es posible encontrar los siguientes:

- 1) Una socialización deficiente en el apego a la ley.
- 2) Un formalismo extremo en la percepción de la ley.
- 3) La reducción del valor social de la ley a un papel instrumental.
- 4) El conflicto entre las reglas formales e informales de las instituciones sociales que tienden a minar y obstaculizar el desempeño institucional.

1. *¿Cómo se forman las predisposiciones y preferencias sobre la legalidad y las prácticas relacionadas con ella?*

¿Cómo se construyen el significado o los múltiples significados de la legalidad? Esta cuestión obliga a ahondar en los procesos de la construcción de representaciones y de la reflexividad, que en la vida cotidiana se traducen en guías que orientan las actitudes.

En la sociedad contemporánea al difractarse los valores y los campos de su difusión e institucionalización, en los que la familia, la iglesia, la escuela y el Estado habían jugado un papel central, tienden a ser desplazados por los medios de comunicación masiva. Al dejar de ser las transmisoras y normadoras únicas, dichas instituciones entran a una situación de mercado, compiten con los medios y entre sí, mientras que se abre al individuo la posibilidad de elegir. Ello trae como consecuencia la relativización de los valores.

Frente a esta situación cambia la manera de concebir a los valores y se acuña el concepto de regímenes de valor para enfrentar el problema de su relativización. Régimen de valor es “una institución semiótica que genera regularidades evaluativas bajo ciertas condiciones de uso y que en audiencias particulares o comunidades puede estar más o menos imbricado”.²³ Los regímenes de valor pueden chocar unos con otros en donde existen relaciones de poder desigual.

Si se entiende al interés como preocupación compartida, como intencionalidad y direccionalidad hacia un objeto, este interés se forma a través de los procesos de socialización que brindan los códigos para comprender y evaluar, alejarse o acercarse a determinados objetos y manifestaciones culturales e incorporarlos como una forma de vida. Es a través de los procesos de socialización en la familia y en la escuela como se forma el *habitus*. Los sistemas de percepción en tanto sistemas de calificación, de codificación, son objetivamente referidos —a través de los condicionamientos sociales que los han gestado— a una condición social. “Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen *habitus*, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones... El *habitus* es ge-

²³ Frow, John, *Cultural Studies & Cultural Value*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

nerado por las estructuras objetivas y éste, a su vez, genera las prácticas individuales dando a la conducta esquemas de percepción, pensamiento y acción”.²⁴

2. *Socialización deficiente en una cultura de la legalidad*

¿Cómo responden los individuos a la información sobre legalidad? ¿Cómo se difunde la información sobre la legalidad y a través de qué medios? ¿Cómo se evalúa esta información a la luz de los valores y otras predisposiciones? Y finalmente, ¿cómo se convierten en reacciones, actitudes y prácticas hacia ciertos temas o actúan en determinados sentidos?

A. *Transmisión de actitudes y comportamientos en la familia*

La investigación *Los usos sociales de la ley y la justicia*, realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas,²⁵ da cuenta de la alta valoración que la mayoría de los entrevistados tiene de la ley, que es percibida como un ideal de forma de vida. No obstante, pone de relieve el desconocimiento de sus derechos en sectores mayoritarios de la población, así como dificultades para el acceso a los servicios de impartición de justicia.

Este hecho es de particular interés: por un lado, la alta valoración que los individuos otorgan a la ley y la justicia no se refleja en la utilización de estos servicios. Esta alta valoración en el discurso de los entrevistados, no es incorporada en las prácticas. La renuencia y desinterés de una mayoría de los entrevistados en la utilización de este tipo de servicios, lleva a la población a considerar la posibilidad de utilización de los servicios de justicia como “el último recurso” después de haber probado diversas alternativas.

La investigación destaca que la utilización de los servicios de justicia se encuentra vinculada a los diferentes ámbitos y tipos de problemas. Los problemas que se refieren al ámbito de la vida privada, como es el caso de lo familiar o las relaciones con los vecinos, tienden a resolverse dentro de estos espacios.

La escasa importancia de la escuela y la familia como ámbitos de socialización en las actividades conducentes al respeto a la ley, y el peso creciente de los medios de comunicación masiva como la televisión y la radio como ámbitos socializadores y creadores de la cultura de la legalidad mexicana de hoy, contrastan con el hecho de que, para solucionar la mayor parte de los problemas de la vida cotidiana, se recurre principalmente a la familia. La presencia de la familia como recurso principal de la ciudadanía para la resolución de todo tipo de problemas es el resultado del abandono del Estado de varias de sus funciones sociales y la falta de coherencia y continuidad en las políticas públicas.

²⁴ Bourdieu, Pierre, *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus, 1999.

²⁵ Varios autores, *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, México, AMIJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

JULIA ISABEL FLORES

La familia y las redes más cercanas como espacio socializador para el desarrollo de una cultura de utilización de los servicios de impartición de justicia, hace referencia a la generación y transmisión de representaciones sociales, de los patrones, normas, costumbres, mitos, ritos que caracterizan los vínculos intersubjetivos entre los miembros del grupo familiar. Esta cultura está basada, por lo tanto, en la experiencia, y constituye un momento clave en la formación de los significados de los que se nutre la percepción de la justicia.

La mayoría de los entrevistados no ha tenido contacto directo con las instituciones que imparten servicios de justicia. La socialización se lleva a cabo mediante lo que hemos llamado la “experiencia vicaria”, es decir, aquella experiencia que no se tiene directamente, pero que se experimenta y se anticipa, como si se hubiera vivido.

Por otra parte, es interesante observar que las principales causas señaladas por los entrevistados para no recurrir a las instituciones que brindan servicios de impartición de justicia, son la inutilidad, la falta de dinero y de tiempo. No obstante, no pueden perderse de vista la importancia que adquieren elementos como los costos, las dificultades para el acceso, la falta de información, y la falta de recursos.

La investigación permitió constatar que el consumo y las prácticas de los servicios de justicia se encuentran vinculados con mayor fuerza a los tipos de problemas, que a la escolaridad y el ingreso, así como al hecho de habitar en las grandes zonas urbanas, elementos que determinan el acceso a determinados bienes y servicios de justicia. Al mismo tiempo, destacan diversos factores que impactan la utilización de los servicios de justicia.

- Desconocimiento de los derechos. Existe poco conocimiento de los entrevistados acerca de sus derechos y de la posibilidad de recurrir a las instituciones de justicia.
- Temor y falta de certidumbre frente a la autoridad, las leyes y el sistema de impartición de justicia. Los entrevistados sienten temor de acercarse a las autoridades e instancias de impartición de justicia, no sólo por el lenguaje judicial que es de difícil comprensión para el público, sino además por la socialización adquirida a través de formas diversas: principalmente por los medios y a través de la experiencia de otros (experiencia vicaria).
- Desconfianza y percepción negativa de las instituciones que imparten justicia. Se asocia a la impartición de justicia con los problemas de seguridad pública y el trabajo policial, también con el gobierno en general.
- Desconocimiento de los procedimientos. A menudo, se confunde el hecho de “poner una demanda” con demandar (entendida esta palabra en su acepción de solicitar, requerir, reclamar, o quejarse).
- Desconocimiento y confusión de las instituciones y sus funciones. Con frecuencia los entrevistados elevan sus quejas y exigencia frente a autoridades no competentes para conocerlas.
- Falta de recursos de diversos tipos: económicos, de redes, de tiempo y educativos, principalmente.

- Falta de asesoría legal. La carencia de recursos se refleja en la ausencia de una buena asesoría legal. A menudo se recurre al auxilio de gestores.

Se tienden a judicializar en mayor medida cierto tipo de problemas. *Principalmente aquellos en los que la relación entre las partes implica la existencia de vínculos impersonales*, de neutralidad afectiva, orientados a fines, y sujetos a principios de carácter universalista,²⁶ y cuando el caso es percibido como *grave o muy grave*. De la investigación se desprende que se tienden a judicializar en menor medida *los casos en los que la relación implica la existencia de vínculos personales, de carácter afectivo y sujetos a principios de carácter particularista*.

B. *Transmisión de actitudes y comportamientos morales en la escuela*

Al aludir a los valores, con frecuencia se llevan a cabo atribuciones de sentido, como en el uso cotidiano del término cuando se afirma, por ejemplo, en un sentido de calificación positivo, que “una persona tiene valores”. En todo caso, antes de calificar positivamente la enseñanza de valores, es importante analizar el problema de la diversidad y semejanza entre valores y sistemas de valores que no sólo no ha sido resuelto, sino que, además, a menudo no ha sido tomado en consideración. Aunque de manera coloquial el término “valores” es usado y entendido fácilmente como aquello que incumbe a la acción moral o los fundamentos últimos de la acción, muy pocos autores prestan atención a la elaboración de una definición más precisa, lo cual muestra desacuerdos entre los investigadores, por lo que describir qué son los valores, cuántos son y cuál es su importancia en la vida humana, se presenta como una tarea bastante difícil.²⁷ Como señala Loyo:

Se observa que el rango de los temas en los cuales resulta aceptable que la escuela intervenga varía en distintos grupos y contextos. En un extremo se encuentran las concepciones según las cuales basta con un conocimiento general de las leyes del país y de sus instituciones, incluyendo desde luego los procedimientos de la democracia formal. En el otro extremo encontramos más amplias e intensas exigencias según las cuales la escuela tendría que desarrollar en los educandos un acendrado sentido de justicia, una actitud constructiva para encarar y reaccionar ante los problemas del entorno, capacidad auto-reflexiva y familiaridad con las prácticas deliberativas. Entre estos dos puntos extremos, se encuentran un sinnúmero de combinaciones que hoy día se entrecruzan por ejemplo, con el eje *liberalismo-comunitarismo*.²⁸

²⁶ En este caso se retomaron las *Variable Patterns* o variables patrón de Talcott Parsons. Véase: Parsons, T. y Shils, E., “Values, Motives and Systems of Action”, en *Toward a General Theory of Action*, Glencoe, The Free Press, 1951.

²⁷ Flores, Julia, ¿Cómo se estudian los valores? *Mimeo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

²⁸ Loyo, Aurora, “La ciudadanía y la educación en la cultura magisterial”, *Sinergia*, núm. 7, IEDF, 2007.

JULIA ISABEL FLORES

Lo segundo a destacar, siguiendo con Loyo, es que aparecen en los primeros lugares el respeto por la ley, el diálogo y la solidaridad, la honestidad aparece en el último lugar. Llama la atención el hecho de que, por lo general, cuando se indaga sobre las cualidades para los gobernantes, representantes políticos y personas referidas al ámbito público, la primera virtud que se exige es la honestidad. Una exigencia, por ejemplo, es “que los gobernantes sean honestos”. La honestidad no es valorada en forma tan alta, entre los padres y los maestros.²⁹

Parecería existir una cierta distinción entre dos ámbitos: el de lo público, en el cual la honestidad se convierte en un valor de primera importancia; y el ámbito de lo privado, en donde se otorga mayor jerarquía a valores como la solidaridad y el diálogo. Esto significa en la práctica que se perfilan virtudes, actitudes y comportamientos morales distintos para cada uno de los ámbitos (*al presidente le exige honestidad, no importa si es solidario, a mi compadre le exige solidaridad, no me importa si es honesto*).

C. ¿Qué tipo de información circula en los medios sobre la legalidad?

La atención habitual de los individuos hacia la legalidad varía y, por lo tanto, varía la atención que pongan en la información que se transmite por los medios. A medida que es mayor el nivel de compromiso cognitivo de una persona con un tema, en esa medida será mayor la posibilidad de que esté expuesto a éste y comprenda o reciba mensajes relativos a dicho tema.

La información acerca de la legalidad y de las actividades que le son inherentes se adquiere de varias fuentes: particularmente de los medios de comunicación masiva, del discurso de las élites, de la información que se brinda en la familia, la escuela, o del ambiente que rodea a los individuos que la valoran y la convierten en opiniones y actitudes. No obstante, como señala Zaller, la gente es capaz de reaccionar críticamente a los argumentos y discursos que se le presentan sólo en la medida en que tenga información acerca del tema y pueda vincular a éste con su contexto.³⁰

Las personas tienden a resistirse a los argumentos que son inconsistentes con sus predisposiciones y representaciones, pero lo hacen sólo en la medida en que poseen la información contextual necesaria para percibir una relación entre los mensajes y sus predisposiciones. Los individuos parecen no aprender más de las fuentes que consideran creíbles, sino que simplemente aceptan el liderazgo de opinión más fácilmente. No obstante, entre las personas comprometidas con un tema, esto no se da, no se recurre a la fuente “creíble”.³¹

La socialización transmitida en la mayoría de las familias, en la escuela, o en los medios, no brinda los códigos para comprender una serie de objetos y manifestacio-

²⁹ ENCRAVE, *Encuesta Nacional Sobre Creencias, Actitudes y Valores de Educación Básica* (ENCRAVE), Fundación *Este País*, 2002, diez años después de la reforma educativa de 1992, incluyó entrevistas a padres de familia y maestros. Hasta la fecha no existe una encuesta que sustituya a la ENCRAVE.

³⁰ Zaller, John, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

³¹ *Idem*.

nes de la legalidad que hoy están en transformación, mientras que los códigos que se transmiten, conocen y manejan entre generaciones pierden vigencia tempranamente: han sido cambiados por una nueva realidad: la de la globalización. En este proceso, es más complicado para los individuos establecer vínculos entre la información que reciben y su contexto.

La información que se presenta en los medios de comunicación masiva sobre la legalidad o las actividades que le son relativas es abundante, no obstante, al reproducir preferentemente los discursos de las élites, circula información sobre la corrupción o la nota roja que se presentan como un reflejo de la cara negativa de la sociedad. La primera se refiere casi siempre y en forma exclusiva a las élites políticas. La segunda, por lo general se aborda en relación con las clases bajas, con los excluidos.

Las manifestaciones de la legalidad en los medios se retrotraen a los políticos y funcionarios públicos, a la realización de daños al patrimonio nacional, o relativos a la delincuencia organizada y a la inseguridad, al mismo tiempo que se cambian o distorsionan los contenidos positivos de la legalidad para adaptarlos al consumo masivo. Así, la cara positiva de la legalidad se presenta como un ideal impoluto, tomado de los valores y prácticas de otras sociedades y alejado de las acciones e intercambios de la vida cotidiana en una sociedad como la nuestra. De este modo, con frecuencia tiende a confundirse el empleo de redes sociales y prácticas sustentadas sobre bases comunitarias presentes en la sociedad mexicana, con formas de corrupción.

Las representaciones de la legalidad y de sus actividades que diseminan los medios tienden a ser aceptadas en forma acrítica por la mayoría. La cultura de la legalidad, tal y como se presenta en los medios, es percibida como algo alejado de la vida cotidiana: como algo exigible a los políticos y poderosos, o bien como un ideal deseable, pero inaccesible. La otra cara de la legalidad, su cara positiva, la legalidad en la vida cotidiana, no constituye un objeto de atención al no ser objeto de noticia.

3. *La percepción formalista de la ley*

La tensión entre las expectativas del ideal en el cumplimiento de la ley —cómo deberían ser las cosas— (la vida regulada por normas de cumplimiento estricto) y cómo son (la vida en la cual la ley no funciona en la práctica por la manera en que está formulada), genera sentimientos contradictorios por igual entre las personas y los profesionales de la ley. Por una parte, hay una fuerte creencia de que las leyes debieran aplicarse estrictamente, por la otra, una sensación de una intensa desilusión en las fallas y dificultades persistentes para su aplicación.

Así la mayoría de la población (82.1%) está de acuerdo con la frase: “*Las leyes tienen que cumplirse estrictamente si queremos conservar nuestra forma de vida*”.³² A la pregunta, “*Para usted ¿qué es más importante, que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas o que estén apegadas a lo que dispone la ley?*” La mayoría señaló que prefiere que las sentencias estén apegadas a lo que dispone la ley (cuadro 1).

³² *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IFE, 2012.

JULIA ISABEL FLORES

CUADRO 1

Para usted ¿qué es más importante, que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas o que estén apegadas a lo que dispone la ley? (porcentajes)

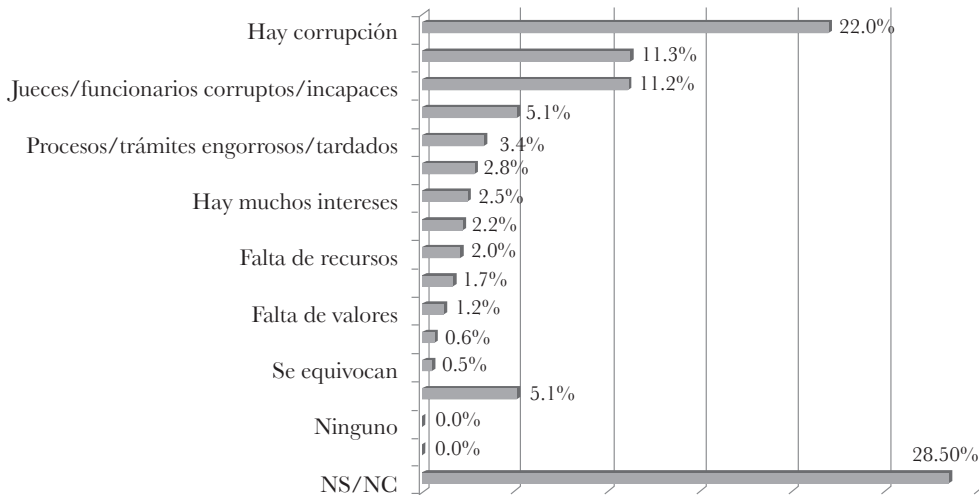
Que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas	30.9
Que estén apegadas a lo que dispone la ley	39.9
Ambas (espontánea)	24.8
Otra (espontánea)	1.3
NS/NC	3.1

FUENTE: Fix-Fierro, H., Encuesta Nacional de Justicia, *Entre un buen arreglo y un mal pleito*, Colección *Los mexicanos vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Las personas que imparten justicia comparten esta visión de la ley: la mayoría (un poco más de tres de cada diez de los magistrados civiles) consideran que su labor es “aplicar la ley”, 44% de los magistrados penales respondieron en el mismo sentido.³³ Al mismo tiempo, que cinco de cada diez entrevistados consideran que en México la justicia funciona mal y mal, en parte. En la gráfica 1 se pueden observar los principales problemas de la impartición de justicia en México mencionados por los entrevistados.

GRÁFICA 1

Principales problemas de la impartición de justicia en México (porcentajes)



FUENTE: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, *Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

³³ Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, NCSC-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Esta tensión entre los ideales y las prácticas existentes data de largo tiempo en la sociedad mexicana y ha llevado a una búsqueda constante por introducir nuevos sistemas de control, uno tras otro, al mismo tiempo que se desconfía en las personas e instituciones que habrán de implantarlos a cabalidad.

V. LA REDUCCIÓN DEL VALOR SOCIAL DE LA LEY A SU PAPEL INSTRUMENTAL

Las leyes tienen muchas cualidades y cumplen varias funciones sociales. Una de ellas, inmediata y obvia, es su papel instrumental: como una forma de resolver conflictos y alentar cambios sociales. En esta modalidad la ley se manifiesta como un juego de herramientas y propósitos diseñados para cumplir metas específicas. No como “un fin en sí mismo”.

Tanto los gobiernos como los movimientos sociales tienden a contemplar a la ley de forma instrumental, ya sea como medio para implantar políticas, control social, búsqueda de los cambios deseados. Pero en cualquier sociedad las leyes adquieren otra dimensión, la capacidad de ser a la vez instrumentales y constitutivas.

Esto es, la ley como valor social en sí mismo, ampliamente aceptado, capaz de dar forma a las actitudes públicas y contribuir a dotar de un marco al pensamiento y acciones de los ciudadanos en una determinada sociedad. Ese juicio de valor acerca de la ley vincula la demanda social por obtener justicia al desempeño real de la ley.³⁴

Las distintas culturas de legalidad en los diferentes países muestran variaciones sobre las cualidades particulares de la ley, en algunas se expresan de forma más prominente que en otras. Sin embargo, los usos instrumentales de la ley parecen ser comunes a todas las culturas legales.

En México, a través de su historia, la regla ha sido el predominio del poder político sobre el poder legal. La población no espera obtener justicia por los medios legales: la justicia y la ley se perciben como materias separadas.

1. *La ley y la justicia*

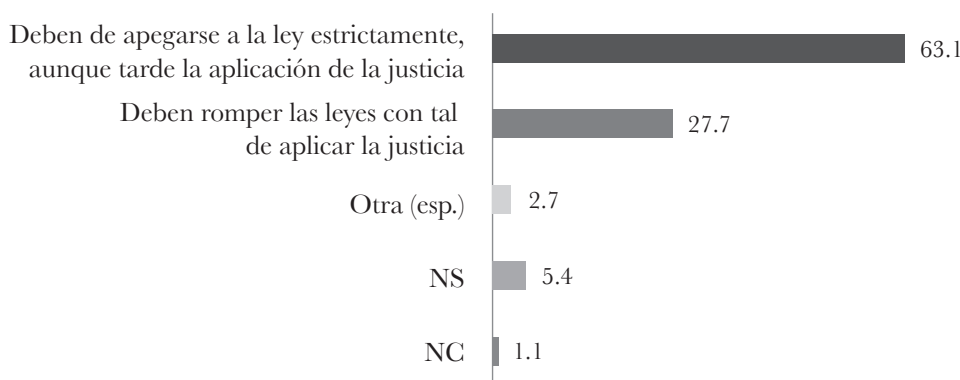
Los resultados de diversas investigaciones expresan a la vez que el descontento de la sociedad, una separación clara entre la ley y la justicia. En la percepción de los entrevistados, la aplicación de la ley no deviene en la obtención de la justicia, que se presenta como una demanda reiterada en la sociedad. Para conocer las preferencias de los entrevistados acerca del actuar de las autoridades frente a la justicia, se planteó la siguiente pregunta cerrada: *En su afán por buscar la justicia, ¿cómo deberían actuar las autoridades?* Con las opciones de respuesta *¿deben apegarse a la ley estrictamente, aunque tarde la aplicación de la justicia o deben romper las leyes con tal de aplicar la justicia?*

³⁴ Kurkchiyan, Marina, “Constructing Legal Culture through Institutional Reforms: The Russian Experience”, *Report and Analysis of a Workshop Held at Wolfson College*, Oxford, 2011.

JULIA ISABEL FLORES

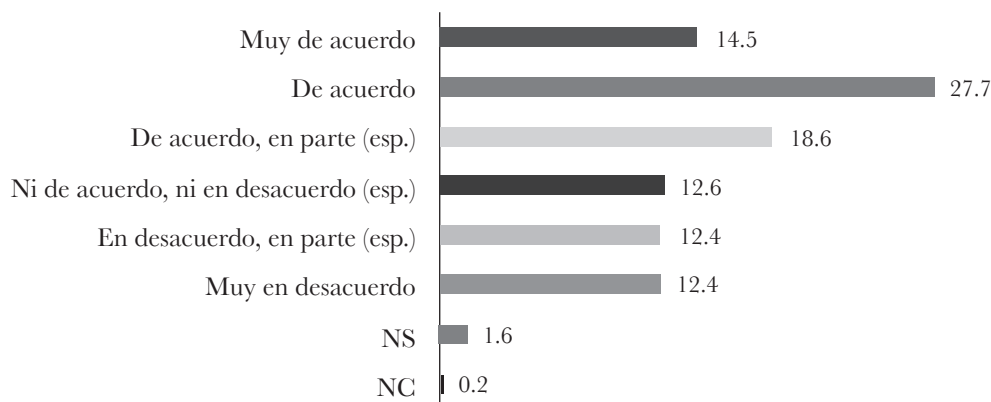
De acuerdo con los resultados, poco más de seis de cada diez encuestados (63.1%) dijeron que las autoridades *deben apegarse a la ley estrictamente, aunque tarde la aplicación de la justicia*; mientras que casi tres de cada diez (27.7%) señalaron que las autoridades *deben romper las leyes con tal de aplicar la justicia*. Únicamente el 2.7% dio otra respuesta de manera espontánea, el 5.4% indicó que *no sabe*, y el 1.1% *no contestó* (gráfica 2).

GRÁFICA 2
*En su afán por buscar la justicia,
¿cómo deberían actuar las autoridades? (porcentajes)*



FUENTE: Encuesta Nacional de Identidad y Valores, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, 2015.

GRÁFICA 3
*Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase:
“En ocasiones para obrar correctamente hay que incumplir la ley” (porcentajes)*



FUENTE: Encuesta Nacional de Identidad y Valores, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, 2015.

Así como en la percepción de los entrevistados se distinguen claramente la ley de la justicia, también se separan el cumplimiento de la ley y el comportamiento correcto. Se planteó la siguiente pregunta: *Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase: “En ocasiones para obrar correctamente hay que incumplir la ley”*. Los resultados indican que seis de cada diez entrevistados estuvieron *muy de acuerdo, de acuerdo y de acuerdo en parte* con esta frase (60.8%), y afirmó estar *en desacuerdo, en parte o muy en desacuerdo* uno de cada cuatro (24.8%). Finalmente, uno de cada cuatro indicó no estar *ni de acuerdo, ni en desacuerdo* (gráfica 3).

Los resultados obtenidos son de particular interés: por un lado, la alta valoración que los individuos otorgan a que la *ley se aplique estrictamente, aunque tarde la aplicación de la justicia* no se refleja en la utilización de los servicios de justicia, por otra parte, quienes se apegan más a la norma son los sectores más desfavorecidos y con menores posibilidades de acceso a la justicia.

2. Las instituciones informales

Existe un amplio consenso de que México cuenta con instituciones formales fuertes, no obstante, prevalece el uso extensivo de prácticas informales que tienden a minar el funcionamiento efectivo de las instituciones formales establecidas.

3. Obediencia a la ley

¿De qué manera las sociedades aseguran comportamientos para dar cumplimiento a la ley? ¿Se recae sólo en el castigo, o el sentido público de lo que son la justicia y la imparcialidad sugieren estrategias más efectivas? La mayoría de las personas piensa que las autoridades que imparten la ley tienen un poder considerable que pueden usar para asegurar su cumplimiento. Se considera que son autoridades que utilizan la fuerza y el castigo y que son ampliamente obedecidas. No obstante, existen grados de desobediencia a la ley que se amplían en determinados sectores. La magnitud del problema ha llevado a las autoridades, políticos, jueces y científicos sociales e investigadores a preguntarse acerca de este problema.

Existen dos tipos de explicaciones con respecto a la obediencia a la ley: la primera tiene que ver con juicios básicamente instrumentales, relacionados con temas como el riesgo y el desempeño y efectividad de las autoridades; la segunda, procedimental y de legitimidad, se vincula a la percepción de los actores e instituciones involucrados en el proceso como imparciales y en concordancia con los valores de la gente.

El modelo instrumental sugiere que las autoridades desarrollan y mantienen la legitimidad a través de su efectividad para combatir la delincuencia y el desorden en la comunidad. De acuerdo con el modelo de la justicia procedimental, la legitimidad estaría vinculada a las percepciones acerca de la imparcialidad de los procesos a través de los cuales se toman decisiones y se ejerce la legitimidad. La distancia entre los logros obtenidos y el sentido de participación es un elemento fundamental.

JULIA ISABEL FLORES

En lo relativo a la obediencia a las leyes: Tyler, por ejemplo, destaca un divorcio (a la inversa de Almond y Verba en 1959) entre los logros o resultados y el sentido de participación. Señala que, al contrario de lo que se tiende a pensar, la gente no obedece a la ley por sus resultados. Los ciudadanos no estarían tan interesados en los resultados de la ley como en la percepción de imparcialidad y de equidad que tienen de aquellos (ya sean instituciones o actores) que buscan hacerla cumplir.

Los estudios muestran que las motivaciones de la obediencia cotidiana a la ley no son el miedo a ser castigado por ignorar o desafiar la ley, sino que las motivaciones primarias para obedecer la ley son principalmente de carácter ético. Dichas aseveraciones se confirman en esta encuesta, particularmente en las respuestas brindadas por los padres. En la percepción de los maestros, en cambio, priva la percepción del bien colectivo en la sociedad.

Dos motivaciones de carácter ético son antecedentes clave para la observancia de la ley: la legitimidad y la moral. La legitimidad refiere a la creencia de que una autoridad está investida para ser obedecida. Cuando la gente ve a la autoridad legal como legítima, voluntariamente sigue sus dictados, aun si no tiene temor de ser sorprendido o castigado por ignorarlos.

Así, por ejemplo, más padres que maestros estuvieron de acuerdo con el uso de la fuerza pública en los casos de toma de un inmueble, de que se prive de libertad a personas, bloquear las carreteras o violencia durante una protesta.³⁵ La moral personal involucra el grado en el que la gente piensa que la ley está acorde con sus propios sentimientos acerca de lo que es correcto o incorrecto. En algunos casos la moralidad pública es muy consistente con la ley. En otros casos, puede no serlo, por ejemplo: pagar impuestos, en los que segmentos de la población no ven su comportamiento como moralmente incorrecto, aunque sea contrario a la ley.³⁶

Lo anterior puede explicarse en función de dos elementos: el desconocimiento de las tareas de los distintos niveles del gobierno, debido al alejamiento y la falta de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y la carencia de exigencia y rendición de cuentas sobre su aplicación; y en segundo lugar, a la mala calidad y extensión de los servicios proporcionados.

Otro de los casos en los que se muestra una fuerte inconsistencia entre la moralidad pública y la ley y entre la ley y la justicia es la impartición de justicia por propia mano. La percepción de la impunidad como uno de los problemas principales en el campo de la procuración e impartición de justicia lleva a un porcentaje no despreciable de entrevistados a estar de acuerdo con la impartición de justicia por propia mano. La gente quiere que se haga justicia, aunque para ello se tenga que violar la ley.

³⁵ ENGRAVE, *Encuesta Nacional Sobre Creencias, Actitudes y Valores de Educación Básica* (ENCRAVE), Fundación Este País, 2002.

³⁶ Robinson, Paul y Darley, John, *Justice, Liability and Blame: Community Views and the Criminal Law*, citados por Tyler, Tom, "Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform", *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4 (1997): 871-904. DOI: 10.2307/841024.

CULTURA DE LA LEGALIDAD E INSTITUCIONES EN MÉXICO

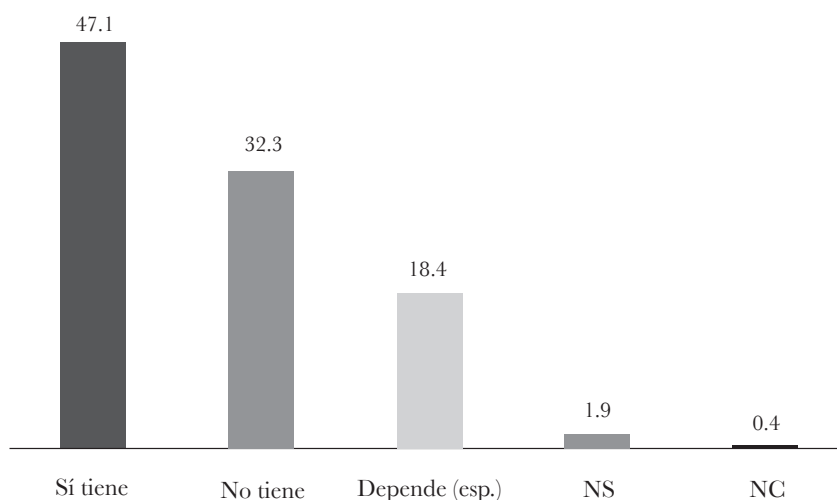
La ineficacia de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, plantea tensiones y conflictos para el respeto al Estado de derecho, la impartición de justicia y la aplicación de las leyes. Se ha hecho hincapié en los problemas que surgen a raíz de las relaciones diarias de los ciudadanos con una justicia burocrática, mal atendida, carente de soluciones rápidas y prácticas.

En buena medida, la estructura valorativa y normativa de los derechos humanos cobra eficacia y validez, sólo desde el momento en que los reclamos por las violaciones de sus disposiciones son resueltas eficazmente por las instancias jurisdiccionales a través de los mecanismos procesales. Sin embargo, todo un sistema de doctrinas, normas y valores sobre derechos humanos nada son o poca es su eficacia, si los ejecutores de las políticas a seguir, no están preparados para recibir las demandas por parte de la sociedad, de la vulneración de sus derechos.

La tensión entre la preocupación por el delito y la aplicación de la justicia la podemos encontrar en el respaldo de los entrevistados al hecho de tomar la justicia por propia mano. Para saber si las personas están dispuestas a tomar la justicia en sus propias manos, se les preguntó a los encuestados: *Supongamos que en una comunidad ha habido muchas violaciones a mujeres y las autoridades no castigan a los culpables, ¿cree usted que la gente tiene derecho o no de hacer justicia por su propia mano?* Casi la mitad de los entrevistados, cinco de cada diez, creen que la comunidad tiene derecho a hacer justicia por su propia mano, dos de cada diez dijeron que *depende* del caso concreto (esta respuesta fue espontánea) y, por último, sólo tres de cada diez respondieron que *no había* justificación para tomar la justicia en sus propias manos (gráfica 4).

GRÁFICA 4

Supongamos que en una comunidad ha habido muchas violaciones a mujeres y las autoridades no castigan a los culpables, ¿cree usted que la gente tiene derecho o no de hacer justicia por su propia mano? (porcentajes)



FUENTE: Encuesta Nacional de Identidad y Valores, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, 2015.

JULIA ISABEL FLORES

La percepción de la impunidad, aunada a la opinión de que la delincuencia y la inseguridad se encuentran entre los problemas más graves del país, han llevado a un endurecimiento de la sociedad y con ello, al crecimiento de posiciones autoritarias en este campo.

Al tomar decisiones imparciales las autoridades construyen una cultura de la legalidad dentro de la cual la gente sienta una responsabilidad personal de apearse a la ley. Tal sociedad auto-regulada estaría basada en los sentimientos de responsabilidad de la gente y obligación a sujetarse a la ley y en su deseo de seguir sus propios valores morales. La clave para crear y dar sustento a una sociedad de este tipo es el uso de procedimientos imparciales por parte de las autoridades.³⁷

VI. CONCLUSIÓN

El concepto de ciudadanía es crucial porque opera en la articulación entre la sociedad civil y el Estado como una relación abierta e indeterminada. La ciudadanía es un concepto clave para conectar a la micropolítica del yo y de la interacción social, con el terreno de la política en el cual los derechos son reconocidos o no, en formas que con frecuencia parecen ser remotas y alejadas de la existencia cotidiana, no obstante que tienen consecuencias determinadas para las vidas de los individuos y de los grupos.

La relación entre identidad y ciudadanía está en el corazón de la creación de una cultura de la legalidad, ya sea que hablemos acerca de la construcción cultural del individuo, o de los derechos a los recursos que contribuyen al cambio político de las condiciones materiales.

En el debate de la relación entre cultura de la legalidad y poder, entre cultura de la legalidad y política, se colocan primordialmente los derechos ciudadanos. El propio concepto de esfera pública tiene que ver con esa discusión. No existen esferas públicas en donde todos tengamos acceso y participemos en forma igualitaria, pero sí en donde el apego a la norma y el respeto a la ley se constituyan como punto central para la constitución de la dignidad y el sentido humano. Siguiendo esta idea, los *déficit* de ciudadanía en nuestro país son tan fuertes que, aun inclinándonos por los “mínimos” como objetivo, la formación ciudadana se mantiene como una de las más difíciles asignaturas pendientes.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G. A. y VERBA, S., *Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, 1963.
BELLAH, R. *et al.*, *The Good Society*, Vintage Books, 1991.

³⁷ Tyler, Tom R., *Why People Obey the Law*, *op. cit.*, p. 5.

- BOURDIEU, Pierre, *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus, 1999.
- CARBONELL, OROZCO y VÁZQUEZ (comps.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM/ITAM/Siglo XXI, 2002.
- CONCHA, FLORES, FIX y VALADÉS, *La cultura de la Constitución en México: una encuesta nacional de actitudes y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- CONCHA, Hugo y CABALLERO, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, NCSC, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- COTTERRELL, Roger, “The Concept of Legal Culture”, en NELKEN, David (ed.), *Comparing Legal Cultures*, Cap. I, Aldershot, Dartmouth, 1997.
- DÍAZ, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1991.
- ENCRAVE, *Encuesta Nacional Sobre Creencias, Actitudes y Valores de Educación Básica* (ENCRAVE), Fundación *Este País*, 2002.
- EWICK, Patricia y SILBEY, Susan, “Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness”, *New Eng. L. Rev.* 26 (1991): 731.
- FIX, FLORES, LÓPEZ y VALADÉS, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- FLORES, Julia, ¿Cómo se estudian los valores?, mimeo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- FRIEDMAN, Lawrence, *The Legal System: a Social Science Perspective*, Russell, Sage Foundation, 1975.
- y SCHREIBER, Harry (eds.), *Legal Culture and the Legal Profession*, Boulder, Westview Press, 1996.
- FROW, John, *Cultural Studies & Cultural Value*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- GIMÉNEZ, Gilberto, “La problemática de la cultura en las ciencias sociales”, en *Teoría y el análisis de la cultura*, SEP/Comesco/U. de Guadalajara, s/a.
- KURKCHIYAN, Marina, “Constructing Legal Culture through Institutional Reforms: The Russian Experience”, Report and Analysis of a Workshop Held at Wolfson College, Oxford, 2011.
- LOYO, Aurora, “La ciudadanía y la educación en la cultura magisterial”, en *Sinergia*, núm. 7, IEDEF, 2007.
- MARSHALL, Anna-Maria y BARCLAY, Scott, “Introduction to the Symposium: In their Own Words: How Ordinary People Construct the Legal World”, *Law and Social Inquiry*, vol. 28, núm. 3, 2003.
- MENESES, Rodrigo, “Against the law and everyday acts of resistance: reflections around access to justice, (in) formality of law and external legal culture”, tesina presentada para acreditar el Master Internacional en Sociología del Derecho del International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 2005.
- NELKEN, David, “Rethinking Legal Culture”, en FREEMAN (ed.), *Law and Sociology*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

JULIA ISABEL FLORES

- PARSONS, T. y SHILS, E., “Values, Motives and Systems of Action”, en *Toward a General Theory of Action*, The Free Press, Glencoe, UK, 1951.
- POLLINI, G. y VENTURELLI, P., *Migrazioni e appartenenze molteplici*, Milán, Franco Angeli, 2002.
- ROBINSON, Paul y DARLEY, John, “Justice, Liability and Blame: Community Views and the Criminal Law”, en TYLER, Tom, “Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform”, *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Cultura de la legalidad y democracia*, Cuadernos del IFE, núm. 25, IFE, 2006.
- Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IFE, 2012.
- SILBEY, Susan, “Legal Culture and Cultures of Legality”, en HALL, John R. *et al.* (eds.), *Handbook of Cultural Sociology*, Routledge, 2010.
- SIMMEL, Georg, *La diferenciación social*, París, Minuit, 1982.
- TYLER, Tom, *Why People Obey the Law*, Yale, University Press, 1976.
- , “Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform”, *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904.
- VARIOS AUTORES, *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, México, AMIJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- WEINGAST, B., “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”, en *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997, pp. 245-275.
- ZALLER, John, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

