

Desconfianza y Desobediencia: Discurso y Práctica del Derecho en México

Catalina Pérez Correa

México

Introducción.

En agosto del 2002, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), junto con la *Fundación Este País*, publicó los resultados de una encuesta nacional que buscaba evaluar la cultura y prácticas políticas de los mexicanos.¹ De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 45% de los encuestados afirmaron creer que *ni* los ciudadanos *ni* las autoridades respetaban la ley; el 71% de los encuestados respondió “no” a la pregunta: “¿Cree usted que el pueblo debe obedecer siempre las leyes aunque sean injustas?”; y el 58% de los encuestados contestó “sí” a la pregunta: “¿Cree usted que el pueblo puede desobedecer una ley si ésta es injusta?”²

Cuatro años después de la publicación de esta encuesta, el candidato a Presidente por la izquierdista Coalición “Por el Bien de Todos” para las elecciones federales del 2006, Andrés Manuel López Obrador, tomó protesta como “Presidente Legítimo de México” en la capital del país.³ En este acto, López Obrador y sus seguidores, llamaron a

¹ *Conociendo a los Ciudadanos Mexicanos: Principales Resultados de la Encuesta nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Revista Este País, 2-30, 137, agosto 2002. Esta fue la primera de tres encuestas que realizó la Secretaría de Gobernación, México. Uso en este texto las tres encuestas.

² Id.

³ La “toma de protesta” culminó una serie de acciones post electorales que incluyeron un plantón (“Asamblea Permanente” en las palabras de los participantes) que duró más de 40 días y durante el cual partidarios de López Obrador tomaron, con autobuses y tiendas de campaña, el Zocalo de la Ciudad de México, las calles principales del Centro Histórico (Madero y Juárez) y la avenida Paseo de la Reforma, una de las principales de la ciudad; para presionar al Tribunal Electoral a que ordenara la apertura de todas las urnas y se recantaran todas las boletas emitidas el 2 de Julio. “Voto por voto” era el lema de los manifestantes durante ese tiempo; posteriormente, el 16 de Septiembre en el aniversario de la Independencia nacional, los simpatizantes de López Obrador celebraron una “Convención Nacional Democrática” con cientos de miles de delegados que decidieron, por aclamación, que López Obrador debía de ser ungido “Presidente Legítimo” en el aniversario de la Revolución de 1910. Para más información sobre el día de las elecciones y las movilizaciones post-electorales del 2006 ver Alejandra Lajous, *Confrontación de Agravios: la Postelección de 2006*, 2007.

la formación de un gobierno paralelo que repudiara al nuevo gobierno de Felipe Calderón, quien tomaría posesión el 1ero de diciembre del 2006 tras un proceso electoral sumamente difícil y ampliamente cuestionado.

Los sucesos que antecedieron a la toma de protesta del “presidente legítimo”⁴, la toma de protesta misma, con la instauración del “gobierno legítimo”, y los eventos que siguieron,⁵ constituyeron un episodio en el cual el sistema jurídico y político mexicano con sus instituciones se vieron repetidamente desafiadas, cuestionadas y menoscabadas. Estos cuestionamientos y desafíos no se presentaron en un forma aislada [o “en un vacío”]. En otras áreas de la vida institucional y jurídica del país, el deterioro y descrédito se viven diariamente. Ello es tangible en otros hechos notables como el aumento en las tasas de crimen, en los últimos 15 años, en particular de crimen violento cometido en contra de ciudadanos; el alza en el número y la brutalidad de los crímenes perpetrados en contra de autoridades judiciales, ministeriales y policíacas; el surgimiento de guerrillas en el sur del país como el EPR (Ejercito Popular Revolucionario) y el ERPI (Ejercito Revolucionario del Pueblo Insurgente); el levantamiento popular en el estado de Oaxaca

⁴ Dichos eventos comenzaron con la organización de tres manifestaciones para presionar al Instituto Federal Electoral a recontar los votos de la elección. Dichas marchas fueron encabezadas por López Obrador y en ellas participaron entre 500,000 y 1,000,000 de personas, según la prensa mexicana. El 30 de Julio, en la última marcha, López Obrador anunció la decisión de instaurar un plantón (que denominó “asamblea permanente”) y tomar, de forma permanente y “hasta nuevo aviso” la plaza del Zócalo capitalino, las calles de Madero, Juárez, y Reforma. A este evento siguió la toma de la tribuna del congreso por representantes del PRD para impedirle el acceso al Presidente Vicente Fox quién se vio imposibilitado a leer, como es costumbre, su último informe de gobierno; la creación de la Convención Nacional Democrática (el 20 de Noviembre- día en que Felipe Calderón hubiera tomado protesta como presidente), en la que se declaró a López Obrador “Presidente Legítimo de México” y se le autorizó la formación de un gabinete; y la amenaza de los representantes del PRD de no permitir la toma de protesta de Felipe Calderón el 1ero de Diciembre, seguida de una toma de protesta frente al congreso que duró sólo unos minutos y tuvo que concluir en el Auditorio Nacional propiedad de Televisa. Véase en general Alejandra Lajous, *Confrontación de Agravios: la Postelección de 2006*.

⁵ Me refiero aquí, respectivamente, al conflicto surgido ante la insistencia de López Obrador de ser él, en su carácter de representante del pueblo, y no Vicente Fox Quesada, quién diera “El Grito de Independencia” en el Zócalo capitalino; el conflicto surgido a partir de la marcha militar del 16 de Septiembre; y la toma de la tribuna del Congreso de la Unión para impedir la toma de protesta de Felipe Calderón. Ver id.

encabezado por la APPO (Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca), que culminó este año con la intervención violenta de la policía federal; y, la creciente presencia de carteles de narcotráfico en todo el país.

En instancias más cotidianas, este debilitamiento de la ley y las instituciones también se hace notar a través de fenómenos cotidianos como la desobediencia generalizada a las señales de tránsito, la corrupción abierta que existe tanto en los niveles más bajos de la administración de justicia como en los niveles altos de la burocracia, la apropiación indebida de bienes públicos y/o privados (“paracaidismo”), la prevalencia del comercio informal y mercado negro en la calles de México, la falta de prestigio de los servidores públicos en rangos altos y bajos, etc.⁶

Estos sucesos se presentan en un contexto histórico y social en el cual el derecho y sus instituciones tienen un significado determinado y en el cual las personas se relaciona de cierta forma con ellos. El derecho y sus instituciones no son percibidos como herramientas que sirvan a todos por igual. Tampoco son percibidas como algo que obligue moralmente. Más bien, son percibidas como mecanismos ineficaces, que sirven cómo fuente de aprovechamiento perteneciente, y accesible, únicamente a una parte de la sociedad. En consecuencia, el cumplimiento de las normas y la obediencia a las instituciones sólo son necesarios en la medida en que son ineludibles.

En este artículo sostengo que existen dos características de la actitud de los mexicanos hacia el derecho que resultan relevantes para explicar la crisis de legalidad

⁶ En su libro “Un País al Margen de la Ley”, Carlos Nino menciona algunos ejemplos en los que se manifiesta la ilegalidad en la vida social Argentina, muchos de estos ejemplos existentes en la realidad actual Mexicana. Así menciona la economía informal, la evasión impositiva, la corporativización (de forma ilegal) de la economía, la corrupción, las anomias en las actividades productivas, la falta de respeto a las señales de tránsito y, la actitud general de ilegalidad frente a la ley. Ver. Carlos Nino, “Un País al Margen de la Ley”; capítulo 3.

que ilustran los ejemplos arriba citados.⁷ La primera es una percepción negativa sobre lo que es el derecho y la función que cumple, que se traduce en una desconfianza generalizada hacia el mismo y hacia sus instituciones. La segunda es una actitud de no-obligatoriedad moral frente al derecho, la cual está íntimamente relacionada con la función que, de hecho, cumple éste. Estas dos características son observables tanto a nivel fáctico como a nivel discursivo en México.

Este trabajo se divide en cinco partes. Las primeras tres secciones abordan el tema de la desconfianza hacia las instituciones legales y gubernamentales: el aspecto fáctico de la desconfianza como se vive en México, la representación de la desconfianza en el discurso público y en las narrativas cotidianas y, la ineficacia institucional como una de las causas de la desconfianza. En la cuarta sección analizo las estrategias para mejorar la confianza hacia las instituciones. En la quinta sección estudio la posibilidad de cambiar las prácticas de los mexicanos como estrategia para mejorar la confianza y disminuir la ilegalidad.

I. Datos de desconfianza.

México, como otros países de América Latina, es un país caracterizado por sus desigualdades sociales y económicas. Actualmente, el 40% más pobre de la población, tiene un ingreso familiar equivalente al 13% del PIB (Producto Interno Bruto). Al mismo tiempo, el 10% más rico de la población tiene un promedio de ingreso familiar

⁷ Aunque las causas de estas anomias es diversa, y difícilmente equiparables, en este texto las comparo para señalar un estado de ilegalidad generalizado que se vive en México, como en otros países de América Latina.

equivalente al 40% del PIB.⁸ Según el Banco Mundial, en 2004 el 20.3% de la población mexicana vivía en condiciones de “extrema pobreza” y 51.7% clasificaba como “pobreza moderada”.⁹

En el sistema legal, las desigualdades sociales y económicas se hacen más evidentes que en otras áreas de la sociedad. Mientras que las personas con más recursos están en posición de acceder al sistema legal y exigir la observancia de sus derechos, los individuos con menos recursos se ven forzados a moverse fuera del sistema legal.¹⁰

De acuerdo con un informe del 2004 emitido por Latinobarómetro, en México, como en otros países estudiados, existe la percepción de que se gobierna para el beneficio de unos pocos. Ante la pregunta: “¿diría usted que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?”, el 75% contestó que creían “que se gobierna por unos cuantos intereses en su propio beneficio”.¹¹ La segunda encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación en México durante 2003, refuerza la existencia de esta percepción sobre la función que cumplen las instituciones y el derecho. Frente a la pregunta “Por lo que usted ha visto, ¿las leyes se aplican para lograr el beneficio de todos o sólo de unos cuantos?”, el 63% respondió “en beneficio de unos cuantos”. Asimismo, cuestionados sobre el uso

⁸ Rolando Cordera, “*La Sociedad Mexicana Hoy: Distribución del Ingreso*” disponible en www.rolandocordera.org.mx/pobreza.

⁹ Véase <http://web.worldbank.org> La desigualdad fue uno de los temas centrales de la campaña presidencial del 2006. Así, por ejemplo, la coalición de izquierda se denominó “Por el Bien de Todos” en alusión a lema con el que su candidato, Andrés Manuel López Obrador, había hecho campaña para obtener la jefatura de gobierno en la Ciudad de México y que, seis años después constituía el lema de su campaña presidencial: “Por el bien de todos, primero los pobres.”

¹⁰ Diversos estudios se han hecho para analizar y explicitar este fenómeno en México. Ejemplos de estos son: *Guillermo Zepeda Lecuona, Crimen sin Castigo; Elena Azaola, El delito de Ser Mujer; Robert Buffington: Criminales y Ciudadanos en el México Moderno; Angélica Cuellar, La Justicia Sometida; Catalina Perez Correa, Historias de Barandilla*, por mencionar algunos.

¹¹ De los 18 países estudiados, México fue el 7mo lugar en calificar negativamente al gobierno detrás de República Dominicana, Perú, Paraguay, Uruguay, Ecuador y Bolivia. En este mismo rubro, los países mejor evaluados fueron Colombia y Venezuela. Latinobarometro, Informe- Resumen 2004: Una Década de Mediciones. Disponible en www.latinobarometro.org

de las leyes en México, el 39.9% respondió creer que éstas se usan “para defender los intereses de la gente con poder” y sólo el 21% contestó creer que estas se usan “para buscar justicia”.¹²

Una de las consecuencias más graves que tiene este sentimiento sobre la función parcial del derecho es la pérdida de confianza, que, como hace notar Dan Kahan, induce a la no-cooperación (que en términos de derecho se traduce en la desobediencia del derecho), generando aún más pérdida de confianza.¹³ De acuerdo con las teorías *normativistas*,¹⁴ los individuos tienden a actuar de acuerdo al patrón de conducta que perciben de los demás individuos de su colectividad, independientemente de los incentivos existentes.¹⁵ Así, las personas contribuyen al bien común en la medida en que perciben que otros también están contribuyendo. Si, en cambio, las personas perciben que otros están “dejando de hacer” o “aventajándose”, hay una tendencia no sólo a dejar de cooperar, sino incluso de tomar represalias.¹⁶ La *lógica de la reciprocidad*, sostenida por Kahan, sugiere la importancia de crear confianza por encima de la creación de incentivos y desincentivos- sobre todo en términos de premios y castigos, ya que aquellos individuos que crean en la cooperación de otros estarán más dispuestos a cooperar.¹⁷ La confianza

¹² Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, 2003.

¹³ Dan M. Kahan, *The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law*, 2003.

¹⁴ Véase Tom Tyler, *Why do People Obey the Law*, 2007 y Tracey Meares and Dan Kahan, *Law and (Norms of) Order in the Inner City*, 1998.

¹⁵ Dan M. Kahan, *The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law*, 2003. Véase también Tracey Meares and Dan Kahan, *Law and (Norms of) Order in the Inner City*, 1998. La teoría de la reciprocidad surge como crítica a la teoría tradicional de la “lógica colectiva” o instrumentalista, que explica el comportamiento de las personas como algo determinado a partir de incentivos y desincentivos. Según Kahan, la teoría tradicional (instrumentalista) sostiene que las personas buscan maximizar sus beneficios, minimizar sus costos y, en la medida de lo posible, tienden a la no-cooperación. Por ello, la teoría de la lógica colectiva busca modificar el comportamiento humano a partir de incentivos y desincentivos (tradicionalmente entendido como, aunque no limitado a, sistemas de premios y castigos).

¹⁶ Dan M. Kahan, *The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law*, 2003.

¹⁷ Id. De acuerdo con Kahan, la teoría tradicional enseña que las personas se comportan como maximizadores que no contribuyen voluntariamente al bien público salvo en los casos en los que existen

es entonces un instrumento que fomenta la cooperación social, que en la actitud frente al derecho podemos entender que se traduce en un mayor cumplimiento de las normas.

La confianza como instrumento es una práctica social y cultural que se determina a partir de acciones y discursos cotidianos. Como menciona Paula Mussetta, la confianza es un práctica social compleja y culturalmente construida.¹⁸ Asimismo, como hace notar Felipe Hevia, la confianza y la desconfianza presuponen una relación, en la cual los actos o intenciones de la otra persona no pueden ser del todo confirmados, creando así cierta incertidumbre. Por ello, tanto confianza como desconfianza presuponen algún tipo de riesgo (inseguridad o incertidumbre) para las partes.¹⁹ En muchas ocasiones, el tipo de relación determina el grado de confianza que se tiene. Así por ejemplo, de acuerdo con Felipe Hevia, existen sociedades *familísticas* como la Italiana en las que “la confianza no se extiende más allá de las familias o sociedades intermedias” y sociedades en las que la confianza traspasa la familia como Alemania y Estados Unidos.²⁰

En México, parece existir una distinción, en términos de confianza, entre las relaciones del ámbito privado y las del ámbito público, asemejándose a las sociedades *familísticas*. En las relaciones del ámbito privado,

“las narrativas de la confianza se construyen en torno a ejes de la vida cotidiana. Las experiencias, las vivencias, junto con la capacidad de los sujetos de ubicarse ellos mismos en situaciones van construyendo las narrativas de la confianza en el ámbito de la vida privada. [...]

beneficios expesos. La teoría de la reciprocidad critica esta postura señalando que las personas se comportan de forma emotiva y siguiendo normas sociales que dictan el comportamiento independientemente de los beneficios económicos en juego. Véase también Tracey Meares and Dan Kahan, *Law and (Norms of) Order in the Inner City*, 1998.

¹⁸ Paula Mussetta, *Dilucidando la Confianza: Aportes Empíricos para Escalarcer el Fenómeno en México*, en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI.

¹⁹ Felipe Hevia de la Jara *¿Cómo Construir la Confianza? Hacia una Definición Relación de la Confianza Social*, en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI.

²⁰ Id.

En el ámbito público, la situación es diferente al ámbito privado. Las narrativas de confianza en estos casos están altamente cargadas de componentes de tipo crítico evaluativo. Pero además, las narrativas en estos casos por lo general están informadas por los grandes repertorios disponibles en el acervo colectivo²¹

La confianza, en este sentido, está formada a partir de la vida privada por las propias experiencias. En el ámbito público se forma por el discurso colectivo y la confianza que los demás expresan.

Los datos existentes sugieren que en el ámbito público, los/las mexicanas sienten poca confianza hacia sus instituciones, en especial hacia las gubernamentales. De acuerdo con Felipe Hevia, las instituciones a las cuales los mexicanos le tienen mayor confianza son la iglesia y la Televisión.²² La encuesta nacional del 2005 realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) advirtió que los partidos políticos, el congreso (local y federal), las policías y las agencias ministeriales, fueron las instituciones peor evaluadas. Las iglesias, junto con las instituciones educativa, y el ejército, fueron en esa misma encuesta los mejores evaluados.²³ Asimismo, la encuesta del 2003 publicada por la Secretaría de Gobernación, encontró baja confianza hacia la policía y mejores niveles de confianza hacia los empresarios, la iglesia, el Instituto

²¹ Paula Mussetta, *Dilucidando la Confianza: Aportes Empíricos para escalarcer el fenómeno en México*, en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI.

²² Felipe Hevia de la Jara *¿Cómo Construir la Confianza? Hacia una Definición Relación de la Confianza Social*, en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI.

²³ El ICESI fue creado por el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Patronal de México, la Fundación Este País, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México. Su objeto es estudiar y generar estadísticas independientes en relación con la criminalidad en México. Las encuestas del ICESI se hacen anualmente, a nivel nacional. Disponible en <http://www.icesi.org.mx>

Federal Electoral (es importante tomar en cuenta que esta encuesta es anterior al 2006), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el ejército.²⁴

En términos de la confianza hacia la iglesia, los datos aportados por Latinobarómetro coinciden con aquellos emitidos por el ICESI y SEGOB. De acuerdo con Latinobarómetro, “en todos los países de la región encontramos bajas confianzas institucionales excepto por la Iglesia Católica”.²⁵ Tomando en cuenta la distinción entre público y privado, podríamos explicar la confianza en torno a la iglesia como resultado de las relaciones *familísticas* que se crean en torno a ella. Aun cuando la iglesia es una institución pública y no privada, las relaciones que se forman entre sus miembros y dirigentes son más cercanas y permanentes, asemejándose a las relaciones que se dan en el ámbito privado en las que hay menos incertidumbre (o más certeza) sobre el comportamiento del otro.

Otro dato que llama la atención es la confianza expresada hacia el ejército, que en varios países de América Latina se evalúa negativamente. Esto puede explicarse como el resultado de la labor social positiva que efectivamente el ejército realiza en México (como la construcción y reparación de caminos y puentes, el rescate de poblaciones tras siniestros, etc.) y la mención positiva que se hace de él en el discurso público. Asimismo, es de considerarse la ausencia de asociaciones negativas con la actividad del ejército como la histórica falta de presencia militar como fuerza coercitiva activa en el país (excepto en el combate contra las drogas) y la ausencia de dictaduras militares en la historia reciente. Con todo, esta apreciación positiva del ejército pareciera estar

²⁴ Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* 2003.

²⁵ Latinobarómetro, *Informe- Resumen 2004: Una Década de Mediciones*. Disponible en www.latinobarometro.org. Estos datos se emitieron antes de que se hicieran públicos los casos de pederastía. Habría que analizar como dichos escándalos afectaron la confianza en la iglesia.

cambiando debido al fuerte uso que se está haciendo del ejercito en el combate al narcotráfico desde el inicio de la presidencia de Felipe Calderón.

En relación a la confianza hacia otros ciudadanos, los/las mexicanas parecen confiar poco en personas fuera de la relación familiar. En específico, los mexicanos tienden a desconfiar en el cumplimiento que tienen otros del derecho. De acuerdo con la encuesta de la SEGOB mencionada anteriormente, el 43% de los entrevistados expresaron que creían que ni las autoridades ni los ciudadanos respetaban la ley.²⁶ Ante la pregunta: “¿Quién cree usted que respeta menos las leyes: los gobernantes, los ciudadanos o ambos?”, 43% respondió “ninguno las respeta”, 31% respondió “los gobernantes”, 6% respondió “los ciudadanos” y, 13% contestó que “ambos las respetan”.

Por último, de acuerdo con el estudio de Paula Mussetta ya citado, los abogados también son evaluados negativamente con niveles de desconfianza similares a los que se tiene hacia la policía.²⁷

II. Narrativas de desconfianza.

La desconfianza y, en ocasiones, desprecio que se muestra hacia el derecho e instituciones no sólo está presente en las narrativas cotidianas de los ciudadanos. Además, se percibe abiertamente en los discursos políticos del país. Uso como ejemplo los discursos de López Obrador por ser un caso particularmente dramático y reciente, así como por las dimensiones masivas que adquirió. Sin embargo, éste no es un caso aislado

²⁶ Secretaría de Gobernación, *Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* 2003.

²⁷ En un plano más anecdótico, pero no menos ilustrativo, tenemos que el término que frecuentemente se usa para referirse a un abogado en México es “*aboganster*”, haciendo referencia a una actitud abusiva que los abogados tienen hacia sus clientes y a las prácticas de corrupción entre abogados, peritos y jueces para obtener resultados favorables en juicios. Paula Mussetta, *Dilucidando la Confianza: Aportes Empíricos para escalarcer el fenómeno en México*, en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI.

o peculiar. Tanto en los discursos de los políticos de otros partidos, como en los del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al cual pertenece López Obrador, como en el de los empresarios y la iglesia, está presente el recelo hacia las instituciones legales y hacia los gobernantes.

Como parte las movilizaciones de la “Coalición Por el Bien de Todos” (posteriores a la elección y previas a la declaración de un triunfador por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal), en las que se exigía un recuento “voto por voto” de la elección presidencial, López Obrador pronunció una serie de discursos en los que tocaba en tema de la desconfianza institucional de la que hemos estado hablando. En su tercer “asamblea informativa” en el Zócalo capitalino, ante más de un millón de personas congregadas, López Obrador decía:

“Y repito: México, nuestro gran país, no merece ser gobernado, y no lo vamos a permitir, México, nuestro gran país, no merece ser gobernado por un presidente espurio, por un presidente sin legitimidad, sin autoridad moral ni política.

Ahora estamos en espera de que el Tribunal Electoral, tome la decisión de limpiar y transparentar la elección, ordenando que se cuenten todos los votos. [...] Aunque también sabemos que los integrantes del Tribunal están siendo sometidos a fuertes presiones de los poderosos de siempre, quienes se creen amos y señores de México. Aquí conviene aclarar: no es que no respetemos a las instituciones, es que en nuestro país, desgraciadamente, no tenemos una tradición que nos asegure que los hombres que tienen en sus manos las instituciones actúen con rectitud y decoro.

No olvidemos que siempre ha imperado la simulación. Históricamente, la Constitución y las leyes sólo se han cumplido en la forma y se han violado en el fondo.

En México, desgraciadamente, el derecho ha significado por lo común lo opuesto a su razón de ser; aunque siempre se invoca al Estado de Derecho, los encargados de impartir justicia, en vez de proteger al débil, sólo sirven para legalizar los despojos y los abusos que comete el fuerte; el derecho que ha imperado ha sido el del dinero y del poder por encima de todo.”²⁸

²⁸ Discurso de López Obrador en el que anunció la instauración de la Asamblea Permanente en el Zócalo capitalino, las calles de Madero, Juárez y Reforma. Disponible en www.gobiernolegítimo.org.mx

Igualmente, en su discurso de aceptación como Presidente Legítimo de México, una vez que el Tribunal Electoral había declarado al candidato derechista Felipe Calderón como Presidente Electo, Lopez Obrador declaró:

“Estamos aquí congregados porque, ante el fraude electoral del 2 de julio, decidimos declarar abolido el régimen de corrupción y privilegios, y comenzar la construcción de una nueva República [...] Aceptar las reglas del actual régimen implica no sólo un acto de traición al pueblo de México, sino posponer indefinidamente el cambio democrático y resignarnos, impotentes, ante las tropelías de las élites económicas y políticas, secuestradoras de las instituciones públicas.[...]

“Los poderosos se imponen con el dinero, el prejuicio racista y clasista, las injusticias, la ilegalidad y la manipulación de muchos medios de comunicación. Trabajan contra los intereses populares, y para no ir más lejos, allí están los aumentos de la leche, el diesel y la gasolina.”²⁹

Los discursos de López Obrador sintetizan el sentimiento predominante de los mexicanos acerca del gobierno, los gobernantes e instituciones: que estos sirven para promover el poder de “los fuertes”, “los poderosos” y “los pudientes”.

Similar al discurso político, los noticieros de radio y televisión, la prensa, los programas de entretenimiento, los discursos políticos, etc., difunden las narrativas de confianza o desconfianza, reforzando el descrédito (o prestigio) de cada institución. Así, por poner un ejemplo, el 9, 10 y 12 de abril los principales diarios de la Ciudad de México publicaron en su primer plana los siguientes encabezados:

Sobre el tema de funcionarios públicos y gobierno:

Periódico Reforma:

“SALE CARA IMAGEN DE EDILES: DERROCHAN ALCALDES DINERO PÚBLICO EN PROPAGANDA PERSONAL.”

“ALERTA AUDITOR DE CORRUPCIÓN, AHOGA A MÉXICO LA DISCRECIONALIDAD LA CUAL FACILITA DESVIÓ DE RECURSOS.”

“DEVORAN ASESORES DINERO DE PEMEX.”

²⁹ Discurso con el cual Andrés Manuel López Obrador rindió protesta como Presidente Legítimo de México. Disponible en www.gobiernolegitimo.org.mx

“SE REPARTEN A DISCRECIÓN 350 MILLONES: GOZAN LOS DIPUTADOS DE UNA NUEVA TAJADA.”

Periódico el Universal:

“UNO DE CADA 5 LEGISLADORES NO TERMINÓ LA LICENCIATURA.”
“DF: IGNORAN QUE HACER CON FUGAS DE AGUA.”
“CIDH: FALLA ESTRATEGIA CONTRA LA INSEGURIDAD.”

Periódico Excelsior:

“LEY DEL ISSSTE PRIVILEGIA A LEGISLADORES.”
“PROCESADOS REHUYEN A DEFENSORES PÚBLICOS.”

Periódico La Jornada:

“MEDINA MORA ‘MOMENTO CRÍTICO EN EL PAÍS POR LA VIOLENCIA INUCITADA DEL *NARCO*’.”

Sobre la desigualdad, pobreza o riqueza:

Periódico la Jornada:

“SEDESOL: LA POBREZA IGUAL QUE HACE DOS SEXENIOS.”
“FORBES, SLIM YA ES EL SEGUNDO HOMBRE MÁS RICO DEL MUNDO.”
“JINETEAN BANCOS DINERO DEL FISCO.”
“TELEVISORAS Y CLUBES DE FUTBOL BURLAN AL FISCO: MILLONARIOS CRÉDITOS DEL FISCO A TELVISORAS, UNA EDITORIAL Y EQUIPOS DE FUTBOL.”

Sobre el Ejército:

Periódico Excelsior:

“DESMANTELO EL EJERCITO 285 PISTAS CLANDESTINAS.”

Periódico Reforma:

“CHOCAN EJERCITO Y NARCO EN NUEVO LEON”.

III. Desconfianza e Ineficacia: el caso del sistema penal mexicano.

La desconfianza que se percibe en el discurso público y las narrativas no es sólo el resultado de la desigualdad. Es también la consecuencia de tener un sistema complicado, oscuro, ineficaz e incapaz de aplicar efectivamente el derecho. Varios

estudios realizados en México sugieren que la percepción de confianza se construye a partir de evidencias de acciones concretas.³⁰ Esto es, las personas evalúan a las instituciones en función de los resultados que producen. En México, sin embargo, las instituciones jurídicas no concretan resultados para el cumplimiento de una de sus funciones básicas: la aplicación del derecho. Esto se refleja en la percepción que tienen las personas de las instituciones y sobre su labor. En el reporte de Latinobarómetro, por ejemplo, al evaluar la percepción acerca de si el Estado logra que se cumplan o no las leyes, los mexicanos otorgaron al Estado una calificación de 4.78 en una escala del 1 al 10, en la que 1 significa que el Estado no logra que se cumplan las leyes.³¹

A su vez, la percepción de que las instituciones no dan resultados positivos se traduce en una actitud de reserva hacia el derecho e instituciones (y muchas veces inclusive en temor frente a las autoridades). Los mexicanos rehúyen del sistema jurídico y sus autoridades prefiriendo buscar mecanismos de control (o de solución de conflictos) no oficiales sobre los sistemas oficiales. Un ejemplo de esto se puede observar al estudiar el fenómeno del crimen y el sistema de justicia penal. En este caso, aunque el crimen es uno de los problemas que más afecta y preocupa a la sociedad mexicana, se estima que sólo un porcentaje pequeño de casos son reportados ante las agencias del ministerio público o la policía.³²

³⁰ Véase Paula Mussetta, Dilucidando la Confianza: Aportes Empíricos para escalarcer el fenómeno en México, en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI.

³¹ Latinobarometro, Informe- Resumen 2004 Una Década de Mediciones. Disponible en www.latinobarometro.org. En este rubro, México fue de los países estudiados que mejor calificó al estado, aunque ninguno de los 18 países estudiados otorgó una calificación aprobatoria a sus estados.

³² Aún cuando las estadísticas relativas a delitos reportados colocan a México justo por arriba del promedio mundial y cerca de España (1,770/100,000) y Rusia (1,779/100,000), estudios de la “cifra negra”(o cifra neta) esto es, estudios de los delitos no reportados, colocan a México entre los países con las más altas tasas de criminalidad en el mundo. Instituto Europeo para la Prevención del Delito, citado en GUILLERMO ZEPEDA, *CRIMEN SIN CASTIGO*, 2004. En otro estudio anterior llevado a cabo por FUNSALUD- BANCO

El crimen en México se ha convertido en una de las anomias (como denomina Carlos Nino a la tendencia general a la ilegalidad- entendida como la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales) más comunes y tangibles que afecta la vida cotidiana de los mexicanos.³³ De acuerdo con un estudio reciente (2005) del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), 7 de cada 10 personas de sienten inseguras en el lugar en el que viven (de las entrevistados en el Distrito Federal, 9 de cada 10 dijeron sentirse inseguras).³⁴ Por temor a la delincuencia, la mitad de la población a modificado sus actividades cotidianas y considera que su calidad de vida ha sido afectada.³⁵

Hoy en día, los crímenes *reportados* permanecen en el orden de 1, 500,000, o 1,490 por 100,000 habitantes.³⁶ Para el 10 de abril de 2007, se reportaban 600 ejecuciones vinculadas al crimen organizado en el país durante el presente año.³⁷

Lo notable es que, aunque el crimen es considerado un problema que afecta a todos, pocas personas reportan los delitos.³⁸ De acuerdo con el estudio del ICESI de

MUNDIAL (de 1995), se estimó que en la Ciudad de México sólo el 15% de los delitos eran denunciados. Véase WORLD BANK, TRENDS AND EMPIRICAL CAUSES OF VIOLENT CRIME IN MÉXICO, 1999.

³³ Id. pg. 24

³⁴ Cuarta encuesta del ICESI. www.icesi.org.mx

³⁵ Id. De acuerdo con la encuesta de 2005, más de la mitad de la población considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida, una de cada dos personas dejó de usar joyas, dejó de salir de noche o llevar dinero en efectivo. La situación del crimen en México se ha agudizado en años recientes pero fue después de la crisis de 1994, cuando realmente se incrementó la incidencia de criminalidad.

³⁶ Véase base de datos de “delitos denunciados” del INEGI. Disponible en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/ent.asp?t=mvio37&c=5599>

³⁷ Periódico El Universal, 11 de Abril, 2007, disponible en www.eluniversal.com.mx

³⁸ En comparación con otros países, México tiene un muy bajo índice de delitos denunciados. De acuerdo con el Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen (HEUNI), en Inglaterra se estima que el 61% de delitos son reportados, en Canadá el 55% de delitos son denunciados, para los Estados Unidos hay un 57% de delitos denunciados, Argentina tiene un promedio de 30% de denuncias y en el caso de Perú solamente el 16% de delitos son denunciados. Véase. Guillermo Zepeda, Crimen sin Castigo 43- 51(2004). Cabe notar que aun cuando el concepto de “delito” y la manera de medirlo puede variar entre un país y otro, esta ésta comparación busca ayudar al lector a situar y comparar las tasas de criminalidad de México en relación con las tasas en otros países.

2005, sólo una de cada cinco víctimas denunció el delito a alguna autoridad.³⁹ En el 2001, 24% de los encuestados en la Ciudad de México que manifestó haber sido víctima de un delito, respondió que reportó el delito ante las autoridades. Para 2005, esta cifra bajó a 19.2%. En la Ciudad de Acapulco, que tiene la cifra de denuncia más baja, solo el 11.3% de los encuestados en 2005 reportó haber denunciado el delito del que fue víctima.⁴⁰

Los datos sugieren que la carencia de denuncias se debe a la desconfianza que las personas sienten hacia las autoridades y hacia la eficacia de los procedimientos. Según las estadísticas del ICESI, 39% de los encuestados que reportaron no haber denunciado el delito cometido en su contra dijeron no haber reportado el delito porque consideraban que sería una pérdida de tiempo. Otros, (20%) expresaron como motivo de no denunciar la falta de confianza en las autoridades. Otro tanto (17%) expresaron miedo a los procedimientos largos y complicados.⁴¹

La desconfianza que las víctimas de delitos muestran frente al sistema, tiene sustento. En México, iniciar un procedimiento penal, como otros procedimientos, resulta una experiencia ardua que usualmente no rinde frutos. De acuerdo con el analista mexicano Guillermo Zepeda, solo el 18.3% de los delitos reportados en 2002, fueron “efectivamente concluidos”; esto significa que solo el 4.6% de los delitos que se estima se cometieron ese año fueron investigados.⁴² El resto, (95.4%) quedaron sin resolver.

Aunado a esta ineficiencia, el sistema presenta substanciales grados de corrupción⁴³, una característica presente también en varios sistemas latinoamericanos.

³⁹ Véase ICESI, *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad*. disponible en <http://www.icesi.org.mx>

⁴⁰ id.

⁴¹ id.

⁴² GUILLERMO ZEPEDA, *CRIMEN SIN CASTIGO* 219 (2004).

⁴³ Sobre este tema véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Report on the situation of Human Rights in México* (1998), en <http://www.cidh.oas.org/countryrep/México98>, WILLIAM

Según el informe de Latinobarómetro, 65% de los mexicanos entrevistados reportaron que existían “muchas” o “bastantes” probabilidades de sobornar a un policía. Asimismo, 58% respondió que existían “muchas” o “bastantes” probabilidades de sobornar a un juez.⁴⁴ En ambos rubros, México obtuvo el primer sitio en percepción de corrupción.⁴⁵

Estas percepciones coinciden con las conclusiones de la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). En su visita *in loco* a México, la Comisión reportó que:

“[Pudo] conocer directamente relatos y testimonios verdaderamente graves y alarmantes sobre corrupción, abusos y atropellos existentes en las distintas dependencias policiales del país. Impresionó a la CIDH las reiteradas manifestaciones realizadas por ciudadanos mexicanos donde reflejaban su desconfianza en la policía judicial, a la que calificaban en forma muy negativa.”⁴⁶

En este informe, la Comisión cita al ex Presidente Ernesto Zedillo quien manifestó,

“Indigna profundamente que policías y agentes judiciales, en vez de prevenir, investigar, perseguir los delitos y proteger a la población, sean delincuentes más crueles y peligrosos por la impunidad con que actúan. Con toda honestidad, señoras y señores, debemos admitir que en la seguridad pública, los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de Gobierno, le hemos fallado a la ciudadanía.”⁴⁷

CARTWRIGHT, MÉXICO: FACING THE CHALLENGES OF HUMAN RIGHTS AND CRIME, Capítulo IX (2000), GUILLERMO ZEPEDA, CRIMEN SIN CASTIGO 266, 267 (2004); GUILLERMO COLÍN SÁNCHEZ, DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, 240 (2002); MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ HUMAN RIGHTS CENTER AND LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, LEGALIZED INJUSTICE 56 (2001); Comisión Nacional de Derechos Humanos en www.cndh.org.mx; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en www.cd hdf.org.mx.

⁴⁴ Latinobarómetro, Informe- Resumen 2004: Una Década de Mediciones. Disponible en www.latinobarometro.org En esta misma encuesta se evalúa la corrupción en otras partes de la administración. De acuerdo con la encuesta, el 56% contestó creer que hay “muchas” o “bastantes” probabilidades de sobornar a alguien en un ministerio para conseguir un contrato o concesión.

⁴⁵ En probabilidades de sobornar a un policía, México fue seguido de Paraguay (58%) y Argentina (57%). Los últimos sitios los ocuparon Chile (22%) y El Salvador (20%). En probabilidades de sobornar a un juez, los segundo y tercer lugar fueron ocupados por Paraguay (55%) y Ecuador (47%), seguidos por Argentina (46%). Los últimos sitios fueron ocupados por El Salvador (22%) y Chile (20%).

En relación a las probabilidades de sobornar a alguien en un ministerio Paraguay (56%) tuvo el mismo porcentaje que México. Argentina (50%) y Ecuador (44%) les siguieron. El Salvador y Chile obtuvieron (19%) de respuestas “muchas” o “bastantes” en este rubro.

⁴⁶ Id.

⁴⁷ Id

Ciertamente, en el caso del sistema de justicia penal, la desconfianza en las instituciones y autoridades está ligada con una ineficiencia fáctica (presentes también en otras instituciones jurídicas). Sin embargo, debe notarse que aquí, como en otras áreas, la falta de resultados concretos se combina con la existencia de un discurso negativo. Como se señaló anteriormente, este discurso propicia mayor desconfianza y falta de participación ciudadana y en ocasiones también induce el fracaso de políticas públicas planteadas para corregir la corrupción e ineficacia del sistema.

IV. Generando confianza.

Retomando los supuestos de la lógica de la reciprocidad mencionada anteriormente, la existencia de un discurso negativo sobre las instituciones y autoridades fomenta mayor desconfianza generando una actitud de no-cooperación, lo cuál, a su vez genera más desconfianza, etc. En términos de obediencia del derecho, esto implica que haya menos personas dispuestas a obedecer las normas.

Una pregunta es sobre cómo disminuir el grado de desconfianza existente (o, a la inversa, cómo fomentar la confianza). De acuerdo con la teoría de la reciprocidad, la confianza se fomenta haciendo que las personas crean que otros están dispuestos a contribuir positivamente a la relación (ie. de obedecer las normas).⁴⁸ Esto puede darse a partir de un cambio en el discurso o en las prácticas (haciendo a las instituciones más eficientes y/o haciendo que más personas obedezcan las normas).

Los discursos, sin embargo, normalmente encuentran arraigo en la cultura y practicas sociales y son el reflejo de lo que las personas perciben (tanto en las narrativas

⁴⁸ Dan M. Kahan, *The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law*, 2003.

cotidianas como en las prácticas con las que se encuentran). De esta forma, discurso, percepción y práctica parecen estar íntimamente ligados, produciéndose y reproduciéndose mutuamente.

Un mero cambio en el discurso o narrativas- que haga creer que las demás personas se están comportando de manera positiva (obedeciendo normas y/o aplicándolas de forma equitativa), sin embargo, no es fácil de lograr (ni resulta satisfactorio como solución).

Un cambio de percepción se logra, por ejemplo, promoviendo la idea de que las instituciones jurídicas están logrando resultados objetivos. Como se mencionó antes, la mayoría de los estudios existentes sugieren que la percepción de confianza se construye a partir de evidencias o acciones concretas; es decir, de actos tangibles que las personas perciban como positivas.⁴⁹ El reporte de Latinobarómetro ofrece algunos indicios acerca de qué significa esto (aun cuando los datos que se ofrecen sean agregados de toda la región). Según dicho reporte, el 46% de los encuestados en América Latina respondieron que el que “se trate a todos por igual” era lo que determinaba que confiaran en una institución. Otro 28% contestó que esto lo definía el que las instituciones “cumplan sus promesas”. Tomando esta información como cierta para México, resulta difícil pensar en la posibilidad de lograr un cambio permanente en la percepción o en el discurso sin lograr un cambio en la realidad, lo cual, nuevamente implica cambiar las prácticas.

⁴⁹ Véase Paula Mussetta, Dilucidando la Confianza: Aportes Empíricos para esclarecer el fenómeno en México, en *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, IFAI.

V. Cambiando Prácticas.

En México existen muchas prácticas sociales y culturales relacionadas con el derecho que fomentan la desconfianza hacia las instituciones jurídicas y sus autoridades. Por una parte, están las prácticas más visibles: marchas y manifestaciones, bloqueos de carreteras y calles, guerrillas, paros, el crimen, los cada día más frecuentes y sangrientos ajustes de cuentas entre bandas de narcotraficantes, etcétera. Aun cuando su motivación y explicación sea muy disímil, éstas prácticas aumentan la desconfianza que se tiene hacia el derecho y la percepción negativa que se tiene del mismo. Sin embargo, aunque estas prácticas afecten a todos los ciudadanos (y su percepción sobre el derecho), la mayor parte de la ciudadanía no participa, ni está de acuerdo con ellas.⁵⁰

Otro tipo de prácticas de inobservancia, menos visibles pero más cotidianas, son aquellas en que la mayor parte de los ciudadanos participan: la falta de apego a las normas de tránsito, la participación (como vendedor o comprador) en el comercio ambulante, el “paracaidismo”, la corrupción a servidores públicos de bajo rango y las demás anomías mencionadas en la introducción.⁵¹ Estas prácticas, en forma igualmente extendida, fomentan la desconfianza y generan mayores condiciones de ilegalidad. ¿Cómo cambiar esta tendencia hacia la ilegalidad?

En su libro, “Porque las Personas Obedecen el Derecho” (*Why People Obey the Law*) Tom Tyler analiza las diferentes teorías que estudian la percepción y cumplimiento del derecho en Estados Unidos.⁵² De acuerdo con el autor, existen dos tipos de teorías

⁵⁰ Esto lo muestra los resultados de la primera, segunda y tercera encuesta de SEGOB. Véase Primera, Segunda y Tercera Encuesta de SEGOB, sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

⁵¹ Ver supra nota 6

⁵² Tom Tyler, *Why People Obey the Law*, 2006.

que intentan explicar la percepción y la relación de ésta con el cumplimiento de las normas jurídicas. Estas son: las teorías instrumentalistas o de control social (*instrumentalist theories or social control*) y las teorías normativistas (*normative perspective*).⁵³

Las teorías instrumentalistas, explican el grado de satisfacción con el derecho y la resultante percepción como algo que se encuentra directamente relacionado con el resultado (favorable) que obtienen las personas en un proceso legal. Según estas teorías, dice Tyler, las personas están satisfechas con el sistema cuando sienten que pueden obtener un resultado tangible favorable.⁵⁴ Asimismo, dichas teorías explican que el comportamiento humano es determinado, y maleable, tanto por un sistema de premios y castigos como por los cambios en la percepción de ser sancionado.⁵⁵

En México, por ejemplo, el problema de la desobediencia usualmente se ha enfrentado usando una lógica instrumentalista aplicada además parcialmente. Así por ejemplo, para combatir el crimen, la herramienta más frecuentemente implementada ha sido el aumento en las penas aplicables sin modificar las posibilidades reales de sanción. Evidentemente, esta estrategia ha tenido poco éxito porque rara vez se destinan los

⁵³ El autor también menciona las teorías de justicia distributiva según las cuales las personas desean que el sistema los trate de forma “justa”, independientemente del resultado que obtengan de cada procedimiento.⁵³ En este sentido, las personas no juzgan al derecho, ni se forman percepciones del sistema, de acuerdo con resultados favorables o desfavorables sino por la existencia de procedimientos “justos”, cuyo desarrollo y resultados concuerdan con lo que consideran justo. Por ejemplo, un procedimiento en que la persona se siente escuchada y tomada en cuenta, es percibido como más justo que uno en el que a la persona no se le permite hablar. Procedimientos en los que, como menciona el reporte de latinobarómetro, se “trata a todos por igual” pueden percibirse como más justos que aquellos en los que se discrimina, dando lugar a reacciones positivas. Id. Pg 6.

⁵⁴ Id. pg. 7

⁵⁵ Id. En este sentido, la aplicación de las teorías instrumentalistas se enfocan en cómo modificar el comportamiento en base a un sistema de premios y castigos. La perspectiva de *Public Choice*, por ejemplo, retoma los principios de estas teorías enfocándose en las posibilidades de modificar el comportamiento a partir del análisis de los costos de quebrantar las leyes. “People react to outcomes, to their experiences in terms of favorable outcomes. [...] Also in the study of social control is the assumption that behavior is motivated by rewards and punishments in the external environment. So, social control tries to manipulate citizen’s behavior by altering environment” Id. pg. 20

recursos necesarios para hacer efectivas las sanciones y/o porque rara vez se atienden los problemas estructurales, institucionales y culturales del sistema.⁵⁶

En contra de las teorías instrumentalistas, la teoría de la reciprocidad, sostenida por Kahan, advierte que en un sistema en el que existe confianza el uso de incentivos como estímulos externos (como sería un sistema de premios y castigos) que buscan cambiar la práctica, no siempre es efectivo para fomentar confianza.⁵⁷ Más aun, en ocasiones el uso de incentivos (en términos de premios y castigos) puede incrementar la desconfianza ya que envía el mensaje de que otras personas no están dispuestas a cooperar. En un contexto de desconfianza, en cambio, la teoría sugiere que los incentivos (premios y castigos) pueden tener un efecto positivo para lograr la cooperación.

En segundo lugar, Tyler analiza el modelo normativo o *normativista*, que retoma Kahan al formular la teoría de la reciprocidad. Según Tyler, dicho modelo se enfoca en los elementos voluntarios del cumplimiento. Los defensores del modelo normativista notan que las personas tienen ideas claras sobre lo que es correcto e incorrecto y adecuan sus conductas en función a ello. El modelo normativo defiende que las personas internalizan obligaciones. Esta internalización determina el grado de obediencia y el cumplimiento de las normas jurídicas.⁵⁸ La internalización, de acuerdo con Tyler, proviene de dos fuentes. En primer lugar, la internalización puede derivar de la percepción de que la autoridad que emite la norma tiene un derecho legítimo de legislar.⁵⁹

En segundo lugar, la internalización se debe a una correspondencia con la moralidad

⁵⁶ Inicialmente la adopción de incentivos (en términos de premios y castigos) pareciera implicar una solución fácil y efectiva para las autoridades, ya que no implica un análisis más a fondo de la situación. El problema en México es que rara vez el aumento de penas ha ido acompañado de reformas institucionales que hacen posible su aplicación. Así, las reformas de este tipo, han sido mayoritariamente vacuas e ineficientes en mejorar la disposición hacia el derecho.

⁵⁷ Dan M. Kahan, *The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law*, 2003.

⁵⁸ Tom Tyler, *Why People Obey the Law*, 2006. Pg. 24

⁵⁹ Id. Pg. 29 Según Tyler, esta legitimidad puede radicar en la persona o en la institución.

interna de las personas, de lo que cada persona considera apropiado e inapropiado.⁶⁰ Ambos sentidos de obligación (o intenalización) están íntimamente ligados con la observancia del derecho. Las personas, sostiene este modelo, rara vez rompen sus propios códigos de ética.⁶¹

Retomando algunos presupuestos de las teorías instrumentalistas, el modelo además nota que las personas miran a su grupo social para conocer el comportamiento adecuado y lo imitan. Comportamientos de desobediencia, en este sentido, promueven el mismo comportamiento en otros.⁶² Actitudes reprobatorias hacia la desobediencia, en cambio, promueven la obediencia.⁶³ Las personas, como seres sociales, buscan la aprobación de otros y evitan ser objetados, lo cual genera sentimientos de vergüenza y culpa.⁶⁴ Entre más anticipe una persona ser reprobada por alguna conducta, menos inclinación tendrá a realizar dicha conducta.⁶⁵ El comportamiento, sin embargo, no está únicamente determinado por un código social compartido sino que tiene un fuerte componente de moralidad interna.

Para probar la validez de ambos modelos, Tyler analiza una serie de estudios sobre el tema además de conducir un estudio en la ciudad de Chicago en los Estados Unidos. De acuerdo con los estudios analizados, las personas que percibían a la autoridad como legítima cumplían en mayor medida con el derecho que aquellas que no la

⁶⁰ Según Tyler, la diferencia entre moralidad y legitimidad subraya las diferentes motivaciones para el cumplimiento del derecho. La pregunta que se plantea Tyler es sobre si, habiendo un conflicto entre interés propio y moralidad/ legitimidad (obligación interna), uno se antepone al otro.

⁶¹ Los estudios de Tyler demostraron que la apreciación personal sobre la validez moral de una norma tenía una fuerte relación con las respuestas que las personas daban sobre su seguimiento o no de una norma.

⁶² Tracey Mears and Dan Kahan, *Law and (Norms of) Order in the Inner City*, 1998.

⁶³ Dan M. Kahan, *The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law*, 2003.

⁶⁴ Id.

⁶⁵ En este sentido, la influencia del grupo social pueden entenderse como instrumentalistas ya que implica premios (sentirse incorporados) y castigos (vergüenza y culpa). Sin embargo, el modelo normativista no se limita a explicar el comportamiento como el resultado de una evaluación sobre los premios y/o castigos.

percibían así- aunque aclaran que la relación empírica entre legitimidad y cumplimiento era solo “moderada”.⁶⁶ Los estudios analizados por Tyler y el estudio de Chicago demuestran que la moralidad (la idea de lo que es correcto e incorrecto) tiene un efecto “fuerte” sobre el cumplimiento del derecho.⁶⁷ En el ejemplo estudiado por Tyler casi todos los ciudadanos entrevistados consideraban el romper la ley como una violación de su código moral. Así, al asesorar la relación entre la legitimidad percibida de la autoridad y moralidad, la mayoría de las personas estudiadas, independientemente del riesgo existente de ser sancionado, consideraban que el respeto al derecho era una obligación moral.⁶⁸ De acuerdo con el estudio, 82% de los entrevistados afirmó que “una persona debe de obedecer el derecho aunque éste vaya en contra de lo que considera correcto”.⁶⁹ Aunado a esto, la mayoría de los entrevistados consideraban que la probabilidad de ser sorprendido cometiendo un acto ilegal era alto, sobre todo si se trataba de un delito grave.

A diferencia del ejemplo estudiado por Tyler, en México, ninguno de los presupuestos requeridos por los modelos están presentes para determinar el cumplimiento del derecho. En primer lugar, en México las personas no parecen considerar que la obediencia del derecho sea una obligación moral, e incluso, muchos consideran que en ciertos casos la desobediencia es lo moralmente correcto. Como se mencionó al principio de este texto, de acuerdo con la encuesta de 2002 de SEGOB, el 72% de los encuestados contestó “no” a la pregunta “¿Usted cree que el pueblo debe obedecer siempre las leyes

⁶⁶ Id. Pg. 31

⁶⁷ Id. Pg. 37

⁶⁸ Id. pg. 178

⁶⁹ Id. pg. 45.

aunque sean injustas?” Ante una reformulación de la pregunta “¿Usted cree que el pueblo puede desobedecer la ley si ésta es injusta?” un 56% contestó afirmativamente.⁷⁰

En términos de legitimidad, como se ha visto, una importante proporción de mexicanos no consideran que las autoridades, ni el derecho que emanan de ellas, sean legítimas. Recorro nuevamente a un discurso de Andrés Manuel López Obrador para ejemplificar el punto. En este discurso, además de cuestionar la legitimidad de las instituciones, López Obrador enaltece la desobediencia del derecho equiparándola con la justicia.

“También celebro de que nos reunamos en esta fecha tan importante y significativa, hoy 20 de noviembre, cuando conmemoramos el aniversario de la Revolución Mexicana, que liberó a nuestro pueblo de la dictadura porfirista y conquistó derechos sociales para todos.

Con este acto fortalecemos la defensa de la voluntad popular y, al mismo tiempo, rendimos homenaje a quienes, a lo largo de la historia han luchado por la libertad, la democracia, la justicia y la soberanía nacional. Estamos aquí congregados porque, ante el fraude electoral del 2 de julio, decidimos declarar abolido el régimen de corrupción y privilegios, y comenzar la construcción de una nueva República”⁷¹

“Aceptar las reglas del actual régimen implica no sólo un acto de traición al pueblo de México, sino posponer indefinidamente el cambio democrático y resignarnos, impotentes, ante las tropelías de las élites económicas y políticas, secuestradoras de las instituciones públicas.

Me han atacado sin tregua porque dije ¡Al diablo con sus instituciones! Pero no fuimos nosotros quienes las echaron a perder. Fueron “ellos”. Quizá debí ser más preciso y decir: ¡Al diablo con las ruinas de instituciones que nos quieren imponer, luego de envilecerlas y desmantelarlas!”⁷²

Finalmente, en términos de sanción por quebrantar el derecho (como se ejemplificó en el apartado referente al caso del sistema penal) en México no existen

⁷⁰ Secretaría de Gobernación, Primera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003. En la misma encuesta de SEGOB, 37% de los entrevistados contestaron estar de acuerdo que “un funcionario público puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga las cosas buenas”.

⁷¹ Discurso con el cual Andrés Manuel López Obrador rindió protesta como Presidente Legítimo de México. Disponible en www.gobiernolegitimo.org.mx

⁷² id.

sanciones efectiva por parte del estado hacia quienes incumplen con el derecho. Asimismo, tampoco existe una sanción social por realizar conductas ilegales.

Con instituciones y autoridades carentes de legitimidad, sin adherencia moral de los ciudadanos al sistema, y con la probabilidad del castigo cercana a cero; ni las autoridades ni los ciudadanos tienen buenas razones para obedecer el derecho. ¿Cómo propiciar un ambiente de confianza? ¿Cómo darle legitimidad al sistema mexicano, a sus normas y autoridades para fomentar la internalización moral de obediencia? Vuelvo a la encuesta de SEGOB para buscar una respuesta.

De acuerdo con la encuesta de SEGOB de 2003 los mexicanos perciben una actitud autoritaria por parte del gobierno y señalan, además, un deseo de participar más de cerca en ciertas decisiones importantes para el país. Según la encuesta, 51% de los encuestados respondieron estar “de acuerdo” con la frase: “El gobierno se comporta de manera más autoritaria que democrática.” (otro 9.5% respondió estar “de acuerdo en parte”. De igual forma, 54.7% de los encuestados respondieron estar “de acuerdo” en que “el gobierno decide asuntos por sí mismos, en vez de consultar a la ciudadanía”. Finalmente, el 81% respondió estar “de acuerdo” en que “el voto de la mayoría de la gente debe decidir las acciones del gobierno.”

Retomando la tesis de Tyler y usando la información disponible para México podemos inferir que existen por lo menos tres estrategias para mejorar la legitimidad y/o la confianza de los/las mexicanos hacia el régimen jurídico y sus instituciones legales. Estos son: 1) lograr una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y su implementación; 2) promover una cercanía entre autoridades y ciudadanía, asemejando las relaciones entre autoridad y ciudadanía con las relaciones familiares vistas en el

apartado anterior; 3) enfocar los esfuerzos en producir resultados concretos y darle visibilidad a estos. A continuación se ofrecen diversos ejemplos de cada una de estas estrategias.

1) Participación ciudadana.

La encuesta de SEGOB indica que una enorme mayoría de encuestados siente que la ciudadanía debería de tener mayor ingerencia en las decisiones del gobierno. Una posibilidad es que los/las mexicanas responderían positivamente al sometimiento de las decisiones de gobierno a consultas directas a la ciudadanía, como los plebiscitos.⁷³ Sin embargo, esta estrategia, aunque exitosa en legitimar y publicitar las acciones y/o decisiones del gobierno, no constituye una participación real de las decisiones en tanto que lo electores no pueden proponer alternativas, ni expresar sus necesidades sino simplemente aceptar o rechazar una propuesta dada. Llamemos a esta primera opción “participación pasiva”.⁷⁴

⁷³ López Obrador a menudo implementó esta estrategia durante su regencia. En la construcción del segundo piso del periférico – que constituyó el gran proyecto del gobierno de López Obrador como regente de la Ciudad de México y que consistió en construir un segundo piso sobre el Periférico, una de las principales vías rápidas en la Ciudad de México que corre del sur al norte de la ciudad- la oposición convocó a la realización de un plebiscito para demostrar la impopularidad del proyecto. López Obrador ganó el plebiscito con una enorme mayoría, legitimando así el proyecto. En el resto de su gobierno, AMLO recurrió constantemente a los plebiscitos dando así publicidad y legitimidad a las acciones de su gobierno.

⁷⁴ Existen medidas, de tipo pasivo, que si bien no constituyen una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, si la hace más tangible y confiable. Estas son medidas orientadas hacia la transparencia. Ejemplo de ello es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), creado por el gobierno federal en México en el año 2002. El propósito del IFAI era lograr una mayor transparencia de la información obligando a los funcionarios a ser más honestos en los procedimientos. Un efecto también importante del aumento en transparencia es la legitimación de las instituciones. Si bien el Instituto no aumenta la participación de manera directa, sí abre los procesos y actividades del gobierno creando mayor certeza sobre las actividades gubernamentales. El IFAI permite el monitoreo directo de las instituciones por parte ciudadanos. El Instituto, sin embargo, es un organismo pasivo en el sentido en que son los ciudadanos quienes tienen que activamente solicitar información de los diferentes organismos que desean monitorear. Usualmente solo los investigadores, ONGs u otros organismos realizan esta actividad. Por ello, esta forma de transparentar de forma pasiva la información del gobierno sirve solo parcialmente para lograr la legitimación de las autoridades e instituciones. A diferencia de esto, el proyecto de Porto Alegre, que se menciona más adelante, transparenta los procesos administrativos en una forma mucho más activa.

Una segunda posibilidad es pensar que los/las ciudadanos buscan es tener una mayor participación del gobierno en términos de conocimiento e ingerencia real en sus acciones. Llamemos a esta segunda opción “participación activa”.

Un ejemplo de participación activa es el programa de presupuesto participativo implementado por el PT (Partido do Trabalhadores) en Porto Alegre, Brazil.⁷⁵ A través de este programa, el PT organizó asambleas populares para decidir el destino, en términos de gasto público, de una fracción del presupuesto.⁷⁶ Gianpaolo Baiocchi explica que, en 1988 la ciudad de Porto Alegre se dividió en 16 distritos en los cuales se formaron asambleas distritales en que los miembros de la comunidad se juntaban para proponer, discutir, votar y decidir sobre el destino de una parte del gasto público. Por una parte, las personas podían expresar cuales eran sus necesidades al intervenir en la decisión acerca de en qué invertir el presupuesto público. Por otra, las personas podían, al año siguiente ver la materialización de las obras que ellas mismas decidieron implementar. Así, aunque el proyecto tardó varios años en consolidarse y ganar la confianza de los ciudadanos, eventualmente logró aumentar la participación y credibilidad del gobierno. El programa fue designado en 1996 como una de las “mejores prácticas” urbanísticas del mundo por la Conferencia de Habitat de las Naciones Unidas.⁷⁷

⁷⁵ Gianpaolo Baiocchi, *Radicals in Power: The Workers Party (PT) and Experiments in Urban Democracy In Brazil*, 2003.

⁷⁶ Las asambleas sobre el gasto del presupuesto no discutían todo el destino del presupuesto sino únicamente la parte correspondiente a inversión en infraestructura. En parte, esto fue así porque las leyes presupuestarias obligaban, fijando porcentajes mínimos, al gasto en ciertos rubros como salud (13%), 30% en educación, etc. Véase. Id. Pg 34.

⁷⁷ Traducido como United Nations Habitat Conference, 1996. Véase id. Vale la pena señalar que, además de hacer participar directamente a la ciudadanía, el programa del presupuesto participativo del PT, transparentaba las actividades y gastos del gobierno. Así, es importante señalar que, además de fomentar la “participación activa”, este programa ayudó a extender la “participación pasiva”.

2) Vinculo autoridad-ciudadanía.

Como se mencionó anteriormente, los/las mexicanas distinguen las relaciones que se dan en el ámbito público de aquellas que suceden en el ámbito privado. Normalmente, las relaciones que ocurren en el ámbito privado gozan de más confianza que aquellas que suceden en el ámbito público. Esto se explica por la cercanía que se da en las relaciones privadas (familiares o *familísticas*), resultando en una disminución en el riesgo percibido. Llevado al plano de políticas públicas, podemos imaginar que entre más pequeñas y próximas a los gobernados sean las instancias gubernamentales, menor será la incertidumbre que percibe la ciudadanía al relacionarse con ellas.

El caso de Porto Alegre nuevamente puede servir como ejemplo. En la instauración de la participación presupuestaria se concibió originalmente dividir a la ciudad en cinco distritos.⁷⁸ Sin embargo, líderes de la comunidad objetaron esta división notando que los distritos eran demasiado amplios y que ello afectaría el grado de participación. Para muchos participantes, el transporte a las asambleas distritales implicaba demasiado tiempo y costo. Así, se accedió, en una segunda fase, a dividir la ciudad en 16 distritos.⁷⁹ Esta nueva división logró mayor participación de las comunidades e identificación con el programa, ya que los miembros y líderes comunitarios (conocidos en las comunidades) participaban en las asambleas.

Las policías de barrio son otro ejemplo de intentar vincular a la ciudadanía con los gobernantes. Este programa se instauró en la Ciudad de México en 2003. En la presentación del programa, el entonces Secretario de Seguridad Pública declaró que el

“principio [de la policía de barrio] es que no estemos moviendo a los elementos de las colonias, que haya conocimiento con la comunidad, que la comunidad

⁷⁸ Id

⁷⁹ Id.

sepa quiénes son sus policías, dónde vive, quienes integran su familia, cuáles son sus problemas...»⁸⁰

Aunque apoyado por los vecinos y basado en ideas de vinculación, este programa no ha sido exitoso.⁸¹ Parte del problema es que no ha habido ningún cambio real en las prácticas de policías. Estas siguen funcionando de forma tradicional con la única diferencia de tener más contacto con los comités vecinales. Los policías siguen sin tener incentivos para mejorar su tarea, ya que no existen controles externos que regulen su actividad. Además, los policías no han asumido ninguna función cívica o comunitaria que realmente los vincule con la ciudadanía o para crear confianza.⁸² La muy extendida desconfianza que existe hacia la policía ha derrotando el propósito del programa y, hasta hoy, no se ha logrado el cambio de percepción ciudadana que se esperaba crear al implementar el programa.

3) Producción y divulgación de resultados concretos.

Finalmente menciono la producción y divulgación de resultados concretos como estrategia para fomentar la legitimidad y la confianza. Como se mencionó anteriormente, las personas forman criterios de confianza a partir de la apreciación de acciones concretas. En los últimos años, los gobiernos locales y federal de México han producido

⁸⁰ Véase discurso del Secretario de Seguridad Pública del DF, Marcelo Ebrard Casaubon, Durante la presentación de la Policía de Barrio en la Plaza de la Constitución. (marzo de 2003). Disponible en www.ssp.gob.mx

⁸¹ Jessica Varat and Allison Garland (ed), *Participación Ciudadana y Percepción de Inseguridad en America Latina*, en Latin American Program Special Report, Agosto 2006.

⁸² Id.

numerosos resultados concretos. Sin embargo, estos normalmente constituyen hechos aislados y son poco publicitados.⁸³

Menciono dos ejemplos de proyectos que han sido exitosos en mejorar la credibilidad de las autoridades. El primer ejemplo es el nuevo proceso para obtener licencias de manejo en la delegación Miguel Hidalgo, del Distrito Federal. Durante años, el proceso para obtener una licencia de conducir era considerablemente oscuro y tedioso. El interesado debía presentarse personalmente, con una larga serie de documentos, en las oficinas de la delegación correspondiente. Ahí, debía hacer largas colas para poder hacer el examen correspondiente y así obtener una licencia. La espera podía ser fácilmente reducida dando una compensación monetaria a un gestor o facilitador. El examen en sí consistía en preguntas que un funcionario formulaba verbalmente al interesado y después capturaba las respuestas en una computadora cuyo monitor solo el funcionario veía. Frecuentemente, el/la interesada reprobaba la prueba hasta dar la “compensación” (“mordida”)⁸⁴ correspondiente.

Las reformas de dicho proceso consistieron en dos medidas fundamentales. En primer lugar, se implementó un sistema de citas por teléfono. Hoy, el o la interesada debe, obligatoriamente, hacer una cita por teléfono y es atendido a la hora exacta de su cita. Esto eliminó las largas esperas y los gestores. En segundo lugar, se eliminó el examen de conocimientos de manejo, de tal forma que hoy lo único que se le requiere al interesado es firmar una declaración afirmando que conoce el reglamento de tránsito y

⁸³ Una de las ventajas que logró López Obrador como regente de la Ciudad de México fue el saber publicitar las acciones y los logros de sus gobiernos. Así, por ejemplo, como se mencionó, una de las importantes fuentes de legitimación para López Obrador fue la construcción de segundo piso del periférico que cruza a la Ciudad de México y varios distribuidores viales que se publicitó a través de la realización de un plebiscito.

⁸⁴ “Mordida” es el término coloquial que en México se utiliza para referirse a un soborno a las autoridades.

que tiene la capacidad técnica para conducir un vehículo. Así, el interesado asume la responsabilidad de contar con los conocimientos para conducir.

Con el nuevo sistema, hay menos oportunidades de corrupción, pues no hay discrecionalidad en el otorgamiento de citas o de la licencia. Lo que antes era un procedimiento tardado y costoso, caracterizado por la corrupción cotidiana, es hoy un trámite ágil, sin costos adicionales (al pago de la licencia) y transparente.⁸⁵ El contraste entre el sistema previo y el actual sirve para mejorar considerablemente la percepción que los ciudadanos tienen de las instituciones, pues es precisamente en este tipo de trámites cotidianos donde se forjan los cimientos de la relación autoridad-ciudadanía.

El segundo ejemplo en el que se ofrecen resultados tangibles en el Distrito Federal es el sistema de retiro de coches mal estacionados, por medio de grúas, instaurado por la Secretaría de Seguridad Pública del DF (SSP-DF) e implementado en 2006. Antes de la reforma, cuando una grúa enganchaba un carro mal estacionado, lo transportaba a un corralón – frecuentemente lejos del sitio de la infracción – donde el dueño tenía que acudir a pagar la multa y recobrar su automóvil. La práctica extendida era que, mediante una “mordida” al operador de la grúa, de igual o menor cuantía a la multa, el dueño del vehículo se ahorra un tedioso y costoso trámite de sacar el carro del corralón y el pago de la multa. El programa de la SSP-DF consistió en instalar cámaras en las grúas para monitorear la actividad de policías.⁸⁶ Además de permitir el pago de las multas directamente al operador de la grúa – sin necesidad de ir al corralón – con tarjetas

⁸⁵ Esta reforma fue posible pues se reconoció que, dada la corrupción del sistema, la obtención de una licencia para conducir no constituía un mecanismo para asegurar la capacidad de los conductores sino que, en los hechos, servía únicamente como un registro de conductores.

⁸⁶ La cámara se enciende automáticamente cuando la grúa engancha un automóvil y transmite los eventos en tiempo real a la central de cómputo de la SSP-DF mediante un sistema GPS.

de crédito o débito, eliminando así el uso de efectivo.⁸⁷ Con el pago electrónico *in situ* se libera el auto al propietario. La opción de pagar en efectivo queda aún abierta, pero solo en el corralón mismo. Como resultado de esta medida la SSP-DF ha incrementado sus cobros entre 60 y 70% y ha prácticamente eliminado un nivel de corrupción. Aun cuando no existen datos que verifiquen un cambio de percepción en la ciudadanía, es de esperarse que los conductores multados reciban positivamente la opción de pagar *in situ* y la seguridad de que el dinero irá a las arcas públicas al hacerse el pago vía electrónica.

Conclusiones.

En este trabajo he procurado señalar la persistencia endémica de una cultura de la ilegalidad que se vive en México. Esta cultura es observable tanto en las prácticas de los mexicanos como en los discursos públicos y privados. Aparejada a la ilegalidad, existe una cultura de desprecio y desconfianza a las autoridades, las instituciones legales y el derecho. Como advierte el escritor Carlos Monsivais:

“La noción popular de la justicia, tal y como la ofrece José Clemente Orozco en su mural de la Suprema Corte, es la de una entidad corrupta, semivestida, desmechada, muy al tanto de a quién le cede y por cuánto el cuidado de su balanza”.⁸⁸

Los mexicanos perciben la ilegalidad como señal para desconfiar de sus co-ciudadanos, de las instituciones y de sus autoridades. El sentimiento generalizado es que las autoridades son ajenas a la ciudadanía, corruptas y perpetuadoras de un régimen que promueve la desigualdad y el privilegio. La percepción común de que el derecho es un

⁸⁷ Los operadores de las grúas tienen ahora una terminal de tarjeta para hacer el cobro directo de la infracción.

⁸⁸ Véase Carlos Monsivais, *Notas Sobre Cultura Jurídica*, en *El Universal*, 13 de agosto, 2006. Monsivais se refiere al mural de José Clemente Orozco que se encuentra en la entrada de la Corte Suprema Mexicana, en la cuál se puede ver a la justicia con la ropa rasgada, cayendo de su pedestal, con la venda cubriendo solo uno de sus ojos y la balanza desplomada.

instrumento de dominación y una fuente de injusticias, desviste al derecho, y a sus instituciones, de legitimidad promoviendo mayor desconfianza e ilegalidad. De esta forma, practicas y discursos se nutren mutuamente avivando una percepción negativa sobre el derecho y su función y una actitud de reserva y desafío frente al ordenamiento jurídico.

Insistentemente, la estrategia para combatir la conducta de ilegalidad en México ha sido a través de la inclusión en normas de penas más severas sin tomar en cuenta su aplicación real. Esta estrategia, evidentemente, ha sido poco exitosa en lograr modificar prácticas. La aplicación real de normas, la percepción y actitud hacia el derecho, los discursos, y en general la cultura, son regularmente ignorados.

Este trabajo ha intentado mostrar la importancia de entender la cultura de la ilegalidad y desconfianza que rodea la desobediencia del derecho en México. Asimismo, he intentado demostrar que al menos de que los ciudadanos sientan suya a la autoridad y al derecho no tendrán razón para confiar, ni someterse, a las instituciones que de ellos emanan.