

ESTADO DE DERECHO FALLIDO Y CULTURA DE LA LEGALIDAD EN MÉXICO¹

MARCO ANTONIO CORTÉS GUARDADO

INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda la cultura de la legalidad en México, analizando los desfases entre sus principales componentes y el efecto que produce en su desarrollo la persistencia de un Estado de derecho fracasado en el país. Se intenta demostrar que si bien hay un desarrollo importante en la comprensión del sentido de la justicia entre los mexicanos, junto con su valoración positiva de preceptos legales, también hay un estancamiento que se refleja en la inobservancia *de facto* del orden jurídico, todo ello causado por el fracaso del sistema de justicia en su encomienda de construir un genuino Estado de derecho.

JUSTICIA Y ORDEN LEGAL:
BASES MORALES DE LA LEGALIDAD Y
CULTURA DE LA LEY

La cultura de la legalidad suele definirse como el conjunto de actitudes, valores, orientaciones y símbolos relativos a las leyes, los actores y las instituciones responsables de velar por su cumplimiento (procuración y administración de justicia) (Cortés Guardado, 2006).

RESUMEN: Este trabajo examina la cultura de la legalidad en México, observa los desfases entre sus elementos sustanciales, y el efecto en su desarrollo en la subsistencia de un Estado de derecho frustrado en el país. Se advierte que hay un desarrollo significativo en la percepción del valor de la justicia entre los mexicanos al tiempo de una evaluación positiva de las normas legales, no obstante, se pretende demostrar que también hay una dificultad que se manifiesta en la inobservancia *de facto* del orden jurídico motivado por el fracaso del sistema de justicia en su tarea de construir un auténtico estado de derecho.

PALABRAS CLAVE: Estado de derecho, cultura de la legalidad, democracia, cultura cívica.

ABSTRACT: This paper addresses the culture of legality in Mexico, analyzes the gaps between its main components, and the effect it has on its development the persistence of a failed Rule of Law. It tries to prove that, although there is an important development in understanding the sense of justice among Mexicans along with its positive assessment of legal rules, there is also a stagnation revealed in *de facto* breach of the legal order, all of it caused by the failure of the justice system in its obligation on the construction of a genuine Rule of Law.

KEY WORDS: State of law, culture of legality, democracy, civic culture.

Con definiciones así no debe perderse de vista que la cultura de la legalidad está en el corazón de la cultura, las instituciones y las prácticas democráticas (de una democracia liberal). Esto debido a que ambas son el reflejo de la misma perspectiva ética y moral, es decir, son una derivación de sentidos que parten de una misma noción de la justicia (como equidad e imparcialidad). Al orden democrá-

tico le es consustancial el Estado de derecho: los valores y principios que orientan el funcionamiento de las instituciones democráticas (tolerancia, civilidad, pluralismo, neutralidad, participación, confianza) son de la misma naturaleza que aquellos que orientan la conformación del orden jurídico y su funcionamiento, junto con la psicología ciudadana que les es correlativa.

MARCO ANTONIO CORTÉS GUARDADO es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. marcortesg@gmail.com.

1 Este artículo es una versión revisada y ampliada del trabajo "Moral judicial, cultura de la legalidad y estado de derecho fallido en México" (Aquilera Portales, 2015: 107-129).

De esta manera, la cultura de la legalidad puede verse como una forma de articulación del lenguaje democrático desde la perspectiva de la ley y la legitimidad, vigencia y observancia del orden jurídico. El Estado democrático, en este sentido, consiste en el arreglo institucional donde la autoridad pública y el poder político son de carácter impersonal y se ejercen sujetos a normas jurídicas que definen su naturaleza y estipulan sus alcances y limitaciones.

Desde el punto de vista cívico, es decir, de la ciudadanía, la cultura de la legalidad es el universo de ideas, nociones y conceptos que orientan a los individuos en el contexto de un orden jurídico constituido por normas universales e imparciales, derechos y obligaciones, y por instituciones encargadas de velar por su cumplimiento –mismas que en caso de la inobservancia o violación de las normas pueden imponer aquellas sanciones que primero, fueron instituidas por cuerpos legislativos legítimos, electos democráticamente, y segundo, son aplicadas por autoridades judiciales revestidas del poder de ejercer la fuerza física legítima.

La cultura de la legalidad se constituye y se adquiere en el cruce de tres elementos: el sentido moral de la justicia introyectado por las personas, la interiorización de las normas jurídicas y las leyes vigentes en una sociedad democrática (cuyo fundamento ético empata con el sentido moral), y el desempeño de las instituciones encargadas de velar –y sancionar– la observancia del orden jurídico legal.

El sentido de la justicia es el fruto de un proceso de maduración moral de las personas, la maduración de estructuras cognitivas y orientaciones sociales (capacidad de adoptar roles), que los habilitan para entender principios abstractos de universalidad, equidad, igualdad e imparcialidad. Este sentido de la justicia es fruto de procesos de aprendizaje formales (la educación) e informales (la interacción

social, grupos significativos, discursos normativos).

La interiorización de las normas jurídicas se da en el contexto de las actitudes, creencias, valoración y conductas relativas al orden jurídico prevaleciente en la sociedad.

Por su parte, el ejercicio de la autoridad para observar e imponer la ley tiene un enfoque estratégico en cierto sentido pedagógico: tanto al conducirse conforme a las leyes como al actuar punitivamente, y de hacerlo de manera consistente y efectiva frente a la violación del Estado de derecho (por parte de gobernantes o gobernados). Enseña que la falta de observancia de la ley y su cumplimiento tiene consecuencias y que lo contrario es lo conveniente. Su efecto disuasivo refuerza el sentido moral introyectado de la justicia y el deber aprehendido en relación con el orden jurídico.

La vigencia de una cultura de la legalidad, democrática y judicial es una cuestión de grado, tanto en el lado cívico como en el de la autoridad constituida. Mi hipótesis es que el lado cívico de la cultura de la legalidad ha venido madurando relativamente, aunque no ha alcanzado el grado de una sociedad observante –en un sentido más pleno– del orden jurídico; maduración que evidencia, por el otro lado, un progreso contrastantemente menor de la autoridad política (el gobierno), por la corrupción, la arbitrariedad y la sujeción de la ley a la negociación política, y por la incompetencia de las autoridades de justicia (prevención, procuración y administración), con los consecuentes costos negativos para la confianza en la satisfacción social con el régimen democrático.

Sentido moral de justicia

En virtud de que las leyes y normas jurídicas compatibles con un régimen liberal democrático encarnan principios de justicia como equidad e imparcialidad (Rawls, 1995) –igual

distribución de derechos y prerrogativas ciudadanas, e igualdad de oportunidades abiertas a todos– cabe asumir que el principal componente de la cultura de la legalidad en una democracia es el sentido y la conciencia moral que son compatibles con ese concepto de justicia, y que orienta las relaciones e interacciones entre las personas y entre estas y el espacio público. Por decirlo de alguna manera, un componente estructurante básico de la cultura de la legalidad es la moralidad judicial; esto es, la manera de razonar ideas y creencias acerca de lo que es justo en una situación concreta (Maliandi, 1991).

Consecuentemente, el grado de maduración de la cultura de la legalidad depende en principio, aunque no exclusivamente, del nivel de desarrollo de ese tipo de moralidad cívica. Las actitudes frente y en relación con las leyes y la legalidad son una función, en principio, del desarrollo de las competencias morales relativas a la justicia. Y una variable interviniente, lo reitero, es el desempeño –la eficacia y la calidad en el funcionamiento– de las instituciones encargadas de velar por la observancia de la ley.

Para el caso de México, Morris (2011) ha señalado que “los ciudadanos tanto como los servidores públicos pueden obedecer la ley, pero no cumplirla (*obedezco pero no cumplo*): se trata de una clara reverencia a diferentes poderes pero no a una autoridad investida” (p. 330). Desafortunadamente, remata Morris, este es un patrón propio de la cultura política prevaleciente en México. Pero lo que me parece más importante es la afirmación que hace en el sentido de que, “la mayoría de los ciudadanos cumplen la ley simplemente para evitar el castigo” (p. 330), más que por alguna razón moral relativa a la imparcialidad de las leyes.

Morris (2011) plantea el problema en los términos correctos, pero sus conclusiones subestiman demasiado el grado de avance en la cultura de la le-

galidad en México. Habría que ver si de verdad no hay ningún basamento moral que explique por qué un sector de la sociedad parece desarrollar opiniones favorables en torno a la observancia de la ley por parte de los ciudadanos y, especialmente, de los funcionarios públicos. Este apartado y el siguiente buscan dar respuesta a esta inquietud.

No tengo a la mano evidencia suficiente, actualizada y de alcance nacional que nos muestre la cobertura que tiene hoy la moralidad judicativa en México. Se puede, de cualquier manera, recurrir a unos pocos estudios que son indicativos al respecto; es decir, que justifican algunas inferencias provisionales para saber hasta que punto existe en México ese basamento cívico, o moral, que es una condición para el desarrollo de una cultura de la legalidad más genuina y un Estado de derecho con una vigencia mayor.

En un estudio realizado hace poco menos de una década (Cortés Guardado, 2005), se encontró que entre los mexicanos prevalece una moralidad judicativa que se ubica a medio camino en la escala de desarrollo de la conciencia moral ideada por Lawrence Kohlberg. Este autor postula que el desarrollo mencionado pasa por tres niveles (preconvencional, convencional y posconvencional) y cada nivel está compuesto por dos etapas (véanse Gráficas 1, 2 y 3).

En el Cuadro 1 y en las gráficas se ensaya una clasificación un tanto diferente: las dos etapas del nivel preconvencional, más una del convencional son agrupadas en lo que llamo "Nivel precívico", mientras que las tres restantes lo son en el "Nivel cívico" propiamente dicho. Esto es así porque solo en el nivel cívico el sentido de justicia presupone relaciones entre personas desconocidas ("no íntimos"); es decir, en el seno de una comunidad anónima, por lo tanto abstracta (Rest, 1994).

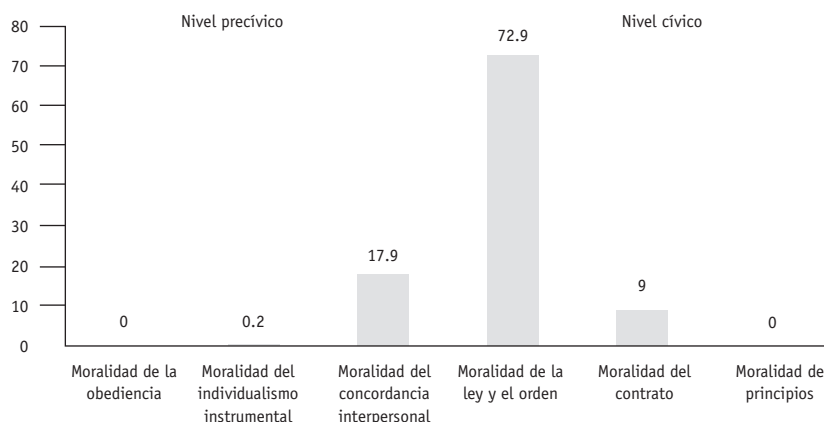
Las Gráficas 1, 2 y 3, a pesar de la diferencia en los resultados que reportan, coinciden en un punto im-

CUADRO 1
NIVELES Y ETAPAS DEL DESARROLLO MORAL

Nivel de moralidad		Etapas
Precívico		1. Obediencia
		2. Individualismo instrumental
		3. Concordancia interpersonal
Cívico	Cívico legal	4. La ley y el orden
	Cívico ético	5. Moralidad del contrato
		6. Moralidad de principios

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICA 1
NIVELES DE DESARROLLO DE LA MORALIDAD CÍVICA EN MÉXICO (%)



Fuente: Cortés Guardado (2005).

portante: la mayoría de los mexicanos tenderían a razonar moralmente en términos judicativos, en la etapa denominada "Moralidad de la ley y el orden".

Los estudios de Barba y Romo (2005), y el de Muñoz López, Hernández Cueto y Mancillas Flores (2001), realizados en Agusalientes y en Coahuila respectivamente, consignan sus resultados en términos de medias aritméticas, por lo que las curvas de distribución están más suavizadas, pero ahí también la etapa correspondiente a la "Moralidad de la ley y el orden" obtiene los valores más altos, lo que significa que es la etapa predominante. En la Gráfica 1, que consigna los resultados de mi propio estudio, la distribución es más abupta pero en ella se observa que ese nivel agrupa (medi-

do en porcentajes) a dos terceras partes de los mexicanos entrevistados en la única encuesta nacional que conozco.

Cabe recordar que la etapa de la "ley y el orden" se operacionaliza en una serie de indicadores que forman parte del DIT (Defining Issues Test), el instrumento utilizado para medir el desarrollo de la conciencia moral. Se define como "La moralidad de la ley y el deber al orden social; donde todos y cada uno están obligados y protegidos por la ley". En la etapa 4, "el problema de la moralidad" *judicativa*.

Se resuelve estableciendo algún esquema de colaboración para la sociedad en general... por medio del concepto de la ley. La ley es pública, puede ser conocida por todos y se aplica categóricamente a todos dentro de una

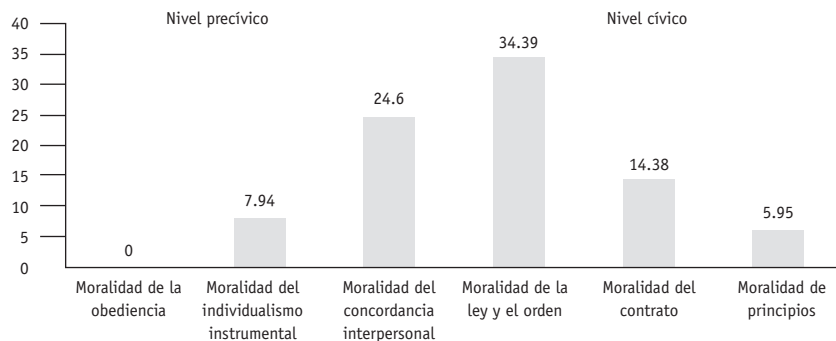
sociedad. Al tener leyes... podemos contar con que los demás (incluso los extraños) las conocen y se comportan de modos socialmente prescritos. En otras palabras, la ley produce un orden cooperativo con una amplia base social (Rest, 1994: 36).

De acuerdo con los estudios mencionados, el nivel predominante de moralidad (entre los mexicanos en la Gráfica 1, y entre universitarios de Aguascalientes y Coahuila en las Gráficas 2 y 3), es el que corresponde al estadio de la "Moralidad de la ley y el orden". Existen bases morales para sostener la factibilidad del desarrollo de una cultura proclive a la ley y la justicia, al menos desde el punto de vista de la psicología de los mexicanos.

Se tiene pues información parcial, pero valiosa, que justifica suponer que la actitud frente a la ley y su observancia, se sustentan no en una estrategia para evadir el castigo, sino en un basamento moral que si bien ciertamente no es el mejor, sí es el mínimo requerido para orientarse en el universo legal (más allá de la cultura que subordina el cumplimiento de la ley a la negociación de intereses e intercambios políticos), refiriéndolo a un sentido del deber que tiene en cuenta el interés de la sociedad ("el sistema"), y ve al interés propio como parte de la misma.

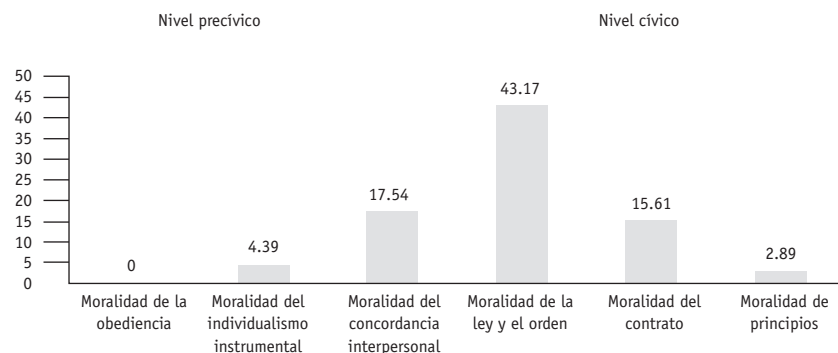
Finalmente, si bien es buena noticia que un segmento importante de la población tenga ya bases morales adecuadas para entender la función e importancia del orden jurídico y el Estado de derecho; la mala es que no hay una evolución hacia etapas más adecuadas para el progreso en la comprensión de la justicia y de la ley que se reflejen en progresos tangibles, en lo general, en la cultura de la legalidad en México. Es decir, niveles donde el apego práctico a la norma legal se guíe por el apego a principios éticos universalistas, y donde la presencia de la autoridad y de la sanción sean menos determinantes.

GRÁFICA 2
NIVELES DE DESARROLLO DE LA MORALIDAD CÍVICA EN ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DE AGUASCALIENTES (MEDIA ARITMÉTICA)



Fuente: Barba y Romo (2005).

GRÁFICA 3
NIVELES DE DESARROLLO DE LA MORALIDAD CÍVICA EN ESTUDIANTES DE LICENCIATURA Y POSGRADO EN COAHUILA, 2011 (MEDIA ARITMÉTICA)



Fuente: Muñoz López, Hernández Cueto y Mancillas Flores (2011).

Actitudes, creencias y valores acerca de la ley

Las creencias en torno a las leyes y su vigencia en el país corroboran a grandes rasgos lo dicho en el apartado anterior. En este campo sí se tiene información que permite hacer comparaciones longitudinales, y ver qué tanto ha cambiado en este terreno el componente de actitudes frente a la ley en la cultura de la legalidad de los mexicanos.

En general se puede adelantar que no han ocurrido cambios sustanciales de gran envergadura. De cualquier forma, los datos que a continuación se consignan son elocuentes pues corro-

boran lo dicho respecto de a la existencia de una base moral sobre la que se sustentan las creencias y las actitudes frente a la ley y su institucionalidad.

En las dos rondas de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (UNAM e INE, 2011) aplicadas hasta ahora, se preguntó a los entrevistados, entre otras cosas, "¿por qué respeta y obedece las leyes?". En 2003 la respuesta ampliamente mayoritaria fue "porque cumplir la ley nos beneficia a todos", con 45% de entrevistados. A este segmento hay que agregar 25% que eligió como respuesta "porque es un deber moral".

No creo forzar el significado de los datos si se interpretan esas respues-

tas como reflejo de la misma idea de justicia que ya se mencionó. Aducir el beneficio de todos como razón para respetar uno mismo las leyes, es indicativo de la capacidad para adoptar una perspectiva que generaliza intereses y, por lo tanto, del rasgo universalista propio de la ley en una sociedad democrática. Menos problemático es asociar a esta respuesta la del “deber moral”; una razón propiamente cívica para justificar la actitud de observancia legal que mide la opción respectiva.

Así, en conjunto, 70% de los mexicanos en 2003 justificaba la obediencia a la ley en razones morales y cívicas (deber y beneficio colectivo); segmento mayoritario que subió hasta 74.8% en el año 2011. Las respuestas “para no ser criticado por los demás” y “para evitar daños a mi familia y amistades”, aluden razones de nivel precívico y convencional (del tipo “Moralidad de la concordancia interpersonal”), y agrupan juntas, 14.1% de los entrevistados en 2011. La respuesta “para evitar castigos” suma apenas a 9.7%, en 2011, cifra menor a 13.9% de 2003, lo que confirmaría aun más que, en el nivel de las creencias, el miedo a las sanciones cuenta mucho menos que un sentido embrionario del deber cívico.

Los Cuadros 3 y 4 apuntan en la misma dirección y abundan más a la interpretación que estoy sugiriendo. En el Cuadro 3 (“¿para Usted qué es justicia?”), las opciones “cumplir la ley”, “respetar los derechos de las personas”, “igualdad”, más “un medio para poner orden”, refieren a la misma matriz de sentido del concepto de justicia y propio de la “moralidad de la ley y el orden”. Juntas, esas respuestas suman 82.6% de los entrevistados en 2011 (en 2003 sumaron 86.7%). Otra vez la idea del castigo es la opción minoritaria, con mucho, pues apenas atrae la opinión del 14.2 % de los entrevistados en 2011.

En el Cuadro 4 cabe rescatar la opinión absolutamente mayoritaria

CUADRO 2
¿POR QUÉ RESPETA Y OBEDECE LAS LEYES? (%)

	2003	2011
Cumplir la ley nos beneficia a todos	45.1	49.5
No ser criticado por los demás	4.9	7.9
Es un deber moral	25	25.3
Evitar daños a mi familia y amistades	10.1	5.3
Evitar castigos	13.9	9.7
Otra	0.2	1.3
No sé/No contestó	0.8	1.1

Fuente: UNAM e INE (2011).

CUADRO 3
¿PARA USTED QUE ES LA JUSTICIA? (%)

	2003	2011
Cumplir la ley	35.2	40.9
Una forma de castigo	11.2	14.2
Un medio para poner orden	22.3	18.7
Respetar los derechos de las personas	20.5	16.6
Es igualdad	8.7	6.4
Algo corrupto	0.9	1.3
Otras opciones	0.3	0.9
No sé/No contestó	0.9	1.0

Fuente: UNAM e INE (2011).

CUADRO 4
¿LAS LEYES DEBEN APLICARSE A TODOS POR IGUAL
O DEBE HABER EXCEPCIONES? (%)

	2003	2011
Las leyes deben aplicarse a todos por igual	86.3	77.1
Debe haber excepciones	10.4	13.6
Depende	2.2	3.2
Otra	-	4.0
No sé/No contestó	-	2.1

Fuente: UNAM e INE (2011).

en el sentido de que las “leyes deben aplicarse a todos por igual”, con la salvedad de que en este caso es necesario reparar en el descenso que tuvo esa cifra en el periodo considerado: en 2003 esa opción agrupó a 86.3% de los entrevistados, pero en 2011 acumuló 77% de los mismos; una cifra menor en 9 puntos porcentuales, un descenso de cierta consideración.

Pautas de la desobediencia a la ley

A la luz de la información anotada y la que a continuación se reporta, el problema que apunta Morris (2011) y que se resume en la frase “obdezcó la ley, pero no la cumpla” (*obey the law, but not comply*), bien podría invertirse: diríase entonces “cumpla, pero no obdezcó la ley” (*comply, but not obey the*

law"); lo que significa que si en el nivel de la conciencia moral en torno a la ley y la justicia, en México hay condiciones para la existencia de un Estado de derecho más o menos efectivo, no ocurre lo mismo en el terreno de la observancia práctica y la obediencia en los hechos de la legalidad y las normas jurídicas.

En la misma Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (UNAM e INE, 2011), por ejemplo, se preguntó "qué tanto respeta Usted la ley" (en una escala de 0 = "nada" a 10 = "mucho"), y la media resultante fue 7.84, en el año 2011. Para este mismo año, la pregunta "¿qué tanto cree Usted que se respetan las leyes en México?", obtuvo una media de 5.65 en la misma escala. La diferencia de medias sugiere que o bien se sobrestima la obediencia real de las leyes por parte de uno mismo, o se subestima la obediencia real por parte de los demás, ya que si la generalidad de los mexicanos (vistos por ellos mismos) reprueba en materia de conducta acorde con la ley, no se entiende que en el nivel individual de forma general aprueben en el mismo respecto.

Suponiendo que hay un sesgo basado en una especie de autoindulgencia por parte de los entrevistados, los datos apuntan en el sentido de una obediencia *de facto* de las leyes, que sería más bien deficiente entre los mexicanos. Cabe suponer entonces que el cuadro o la imagen que se obtiene analizando creencias no corresponde con el que se obtiene analizando prácticas efectivas.

Cualquiera que sea el caso, las estadísticas disponibles corroboran el supuesto de que la observancia práctica de las leyes es deficitaria en niveles importantes, y que lejos de cambiar la situación por las mutaciones sociales, políticas y culturales que desataron la transición a la democracia, el problema podría estarse agravando aún más.

Como evidencia al menos indirecta, refiero a continuación el comportamiento de tres delitos de alto impacto social en el país: robos, secuestros y

extorsión. Los Cuadros 5 y 6 registran una evolución fluctuante de los tres tipos de delitos, pero siguiendo una tendencia claramente hacia el alza. Los robos en los dos lustros recientes (2005-2010 y 2010-2015) superan claramente (en más de 10%) las cifras correspondientes al lustro anterior (2000-2005). Lo mismo pasa en relación con los secuestros y las extorsiones, pero de manera más pronunciada en estos dos tipos de delitos. En ambos casos, las cifras del trienio 2010-2013 duplican o casi duplican las del quinquenio 2006-2010.

El Cuadro 7 completa la estimación acerca de las dimensiones de la ilegalidad *de facto* en México, con datos de la Encuesta Mundial de Valores del año 2012 (fecha en que se levantó en México la más reciente versión). Como se ve, 20% de los entrevistados (de 16 años en adelante) afirma haber sido "víctima de un crimen el año pasado"; es decir, más del doble de los casos correspondientes a Estados Unidos, por establecer un punto de comparación. A su vez, 33% de los mexicanos refiere que algún miembro de su familia fue "víctima de un crimen", contra el 12% en Estados Unidos. México casi triplica las cifras negras de delitos en Estados Unidos, formulada así la cuestión.

No es difícil advertir pues que la evolución del número de delitos que se cometen en el país, y los niveles de ilegalidad que los acompañan, van a contracorriente de la evolución que ya se observó en los indicadores referidos sobre la conciencia moral y valorativa de la ley y su legitimidad pública.

Lógicamente, ese mismo contraste se observa en lo que respecta a los

CUADRO 5
ESTADÍSTICAS DE ROBOS EN MÉXICO,
2000-2015

2000	1 367 238
2005	1 415 681
2010	1 707 441
2015	1 511 292

Fuente: INEGI (2015).

CUADRO 6
ESTADÍSTICAS DE SECUESTROS Y EXTORSIÓN
EN MÉXICO, 2006-2013

	Secuestros	Extorsión
2006	733	3 157
2007	438	3 123
2008	907	4 875
2010	1 284	6 375
2013	1 205	6 049

Fuente: México Unido Contra la Delincuencia (2013).

niveles de vulnerabilidad percibida entre la población, produciendo en consecuencia un sentimiento creciente de inseguridad ciudadana frente a la ilegalidad rampante que prevalece en el país. Los Cuadros 8, 9 y 10 son elocuentes en este sentido. Las comparaciones con Estados Unidos ayudan a dimensionar el tamaño de la debilidad del Estado de derecho –además de en los hechos– en el imaginario de los mexicanos.

El Cuadro 8 registra las respuestas dadas por lo entrevistados en la encuesta Mundial de Valores de 2012, en relación con la frecuencia que ellos piensan que en su barrio o vecindario se dan los delitos "robos", "consumo

CUADRO 7
VICTIMIZACIÓN CRIMINAL EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (%)

	México	Estados Unidos
Usted fue víctima de un crimen el año pasado (Sí)	20	8
Su familia fue víctima de un crimen el año pasado (Sí)	33	12

Fuente: World Values Study Group (s/f).

de alcohol” y “venta de drogas en la calle”. Las diferencias son casi abismales entre los dos países comparados, como se puede observar. El índice de frecuencia de robos en México es -3, es decir, una respuesta que se encuentra a la mitad de la escala porcentual (-100 = frecuencia mínima, a 100 = frecuencia máxima) –la mitad de las respuestas corresponde a “muy frecuentemente” más “frecuentemente”–. El índice de Estados Unidos es -75, lo que significa que la proporción de quienes han estado en el mismo caso se reduce a poco más de la décima parte de los entrevistados (se acerca a la frecuencia mínima).

La “venta de drogas en la calle” es un poco menos grave en México y ligeramente en los Estados Unidos. Este delito se comete en los barrios de los mexicanos “frecuentemente” y “muy frecuentemente” en 41%, mientras que en Estados Unidos la ocurrencia percibida es de 14% (México triplica aquí las cifras de su país vecino). Los índices correspondientes son de -16 y -70 respectivamente.

El “consumo de alcohol” en la vía pública, un delito claramente de menor gravedad que el “robo” y la “venta de droga”, tiene una frecuencia mucho mayor, ya que el porcentaje de los que opinan que ocurre frecuentemente/muy frecuentemente sube hasta más de las dos terceras partes en México (67%) con un índice positivo de frecuencia de 34. La distancia respecto de Estados Unidos es todavía mas notable: el porcentaje de los que opinan igual en este país es de apenas 16%, con un índice de -67.

Si atendemos las cifras anteriores, además de permitirnos observar el alto nivel de inseguridad que perciben los mexicanos, revela la distancia de la percepción que prevalece entre los habitantes de Estados Unidos al mismo respecto. Como es de esperarse, lo mismo se observa cuando se hace la pregunta “¿qué tan seguro es su barrio o colonia?”. Baja seguridad es percibida

CUADRO 8
¿QUÉ TAN FRECUENTEMENTE OCURREN LOS DELITOS EN SU BARRIO O COLONIA?
MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (%)

	Robos		Consumo de alcohol en la calle		Venta de drogas en la calle	
	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos
Muy frecuentemente	22	2	45	5	25	5
Frecuentemente	26	9	22	11	16	9
No frecuentemente	32	45	21	33	16	26
Nada frecuentemente	19	41	12	50	41	58
Índice de frecuencia*	-3	-75	34	-67	-16	-70

*Se obtiene de restarle a la suma Muy frecuentemente+Frecuentemente, la suma No frecuentemente+Nada frecuentemente (escala -100 a 100).
Fuente: World Values Study Group (s/f).

CUADRO 9
¿QUÉ TAN SEGURO ES SU BARRIO O COLONIA?
EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (%)

	México	Estados Unidos
Muy seguro	30	26
Seguro	36	56
Algo seguro	24	14
Nada seguro	9	1
Índice de Seguridad	33	67

Fuente: World Values Study Group (s/f).

CUADRO 10
COSAS QUE SÍ HACE POR RAZONES DE SEGURIDAD
EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (%)

	México	Estados Unidos
No traer mucho dinero	73	54
Prefiere no salir por la noche	67	38
Portar una navaja, una pistola u otra arma	7	16

Fuente: World Values Survey (2010-2014).

por 33% de los habitantes de México, contra el 16% de los estadounidenses. El índice de seguridad de los barrios en Estados Unidos duplica entonces el de México (67 contra 33 puntos).

Finalmente, las prevenciones que toman las personas frente al clima de inseguridad completan la imagen que aquí se dibuja sobre el efecto en los sentimientos de vulnerabilidad sub-

jetiva que la inobservancia del Estado de derecho produce en la sociedad mexicana. Asegura no “traer” mucho dinero” por razones de seguridad, 73%; 67% “prefiere no salir de noche” y 7% dice “portar una navaja, una pistola o un arma” consigo. Llama la atención que esta vez la distancia con las cifras correspondientes a Estados Unidos no son tan profundas, a pesar de que

en México existe un evidente estado mayor de alarma. En Estados Unidos, 54% dice que por razones de seguridad “no trae mycho dinero consigo”; 38% “prefiere no salir de noche” y 16% elige “portar un arma”. Asumo que estas evidencias pueden leerse como que el efecto de inseguridad subjetiva es mayor en Estados Unidos a la hora de las prevenciones ciudadanas, aun cuando la incidencia criminal percibida es marcadamente mayor que en México. El contraste más notorio es la opción de “portar un arma” por razones de seguridad, pues en Estados Unidos la cifra registrada supera a la de México.

Para cerrar el cuadro de evidencias sobre la inobservancia práctica de las normas legales, me refiero ahora a una serie de indicadores que nos llevan al tema de la corrupción prevaleciente en México.

Abundando al respecto, retomo algunos datos procedentes de la Encuesta Mundial de Valores (World Values Study Group, s/f), en relación con la pregunta “qué tan justificables se consideran ciertas acciones ilegales”, los cuales son reportados en el Cuadro 11. Se observa que los cuatro delitos mantienen niveles similares en todo el periodo y que han tenido una evolución irregular. Pero también que los dos primeros (“reclamar subsidios gubernamentales sin ser acreedor a ellos” y evadir el pago del transporte público”) muestran una tendencia sostenida a crecer de manera considerable entre el año 1995 y el año 2010. Por el contrario, los otros dos delitos (“engañar al fisco si se tiene oportunidad” y “aceptar sobornos”) muestran más bien una tendencia descendente entre esos mismos años.

De cualquier manera, los valores de las respuestas a esas preguntas son de los más altos entre los países incluidos en cada una de las encuestas, y que han ido aumentando en número con cada ronda de aplicación de la Encuesta Mundial de Valores (World Values Study Group, s/f). En términos generales, México se ubica entre los cinco países

CUADRO 11
¿QUÉ TANTO SE JUSTIFICAN LAS SIGUIENTES CONDUCTAS?
(ESCALA DE 0 = “NUNCA” A 10 = “SIEMPRE”,
MEDIA ARITMÉTICA, 1980-2010)

	1980	1990	1995	2000	2005	2010
Reclamar subsidios del gobierno de los que uno no es acreedor	3.33	4.92	3.30	3.75	4.09	4.51
Evadir el pago del boleto en el transporte público	3.44	4.20	3.36	3.81	4.31	4.33
Engañar al fisco si se tiene oportunidad	3.33	3.80	3.08	2.31	2.62	2.16
Que alguien acepte sobornos en el desempeño de sus funciones	2.33	2.75	2.56	2.17	2.44	2.11

Fuente: UNAM e INE (2011).

CUADRO 12
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO, CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS (%)

	2001	2005	2008	2011	2013
México	3.7	3.5	3.6	3.0	3.4
Canadá	8.9	8.4	8.7	8.7	8.1
Estados Unidos	7.6	7.6	7.3	7.1	7.3

Fuente: Transparency International (s/f).

más permisivos en relación con los delitos aquí consignados.

En el cuadro 12 se abunda particularmente en el tema de los sobornos y la corrupción en el sector público, un área que continúa teñida de gris en México. Como se verá, mientras que los socios comerciales de México, Canadá y Estados Unidos tienen buenas calificaciones en este renglón (el índice va de 0 = “muy corrupto” a 10 = “muy limpio”), que rondan 8.5 en el caso de Canadá y 7.3 en el de Estados Unidos, para el periodo 2001-2013. Esto quiere decir que tienen una corrupción muy baja en ambos casos.

México, en un claro contraste, reporta los valores contrarios, que de hecho revelan un proceso que, lejos de aminorar el fenómeno, tiende a empeorarlo. La tendencia en este sentido es suficientemente clara, ya que el valor del índice correspondiente a México baja en los años seleccionados, al pasar de 3.7 en 2001, a 3.4 en 2013, lo que

significa que el país, como resultado del proceso de transición e inicios de la consolidación democrática es un país no menos, sino más corrupto, en los hechos. Asunto que, por supuesto, nos conduce al ámbito de la autoridad pública, y al análisis del desempeño de la autoridad legalmente constituida en su tarea de garantizar el imperio de la ley y la justicia.

En general, y para concluir este apartado, queda claro que la evolución de la criminalidad en México –señaladamente el crimen organizado– han agudizado la inseguridad *de facto*, junto con la ampliada percepción y sentimientos de inseguridad en el imaginario ciudadano. Y el crecimiento en estas dos dimensiones de la cuestión, se explica justamente por los déficits agravados que existen en materia de pervención, procuración y administración de justicia: lo que se constata también, para abundar, en los altísimos niveles de impunidad que se observan

en México. La ilegalidad crece porque el crimen sí paga en el país. Impunidad y corrupción son los ingredientes básicos del Estado de derecho fallido que prevalece en México, y de los frenos que se ponen al progreso de una cultura de la legalidad más genuina y positiva.

DESEMPEÑO DE LA AUTORIDAD
PÚBLICA Y ESTADO
DE DERECHO FALLIDO

México vive una suerte de círculo vicioso: el desempeño deficiente de las instituciones jurídicas propicia la corrupción y la impunidad, y la impunidad sumada a la corrupción impide a las instituciones cumplir con su función atrofiándolas, y por lo tanto,

les impide ser mínimamente eficientes y eficaces. Mi hipótesis es que si la evolución ulterior en los terrenos de la moral judicial, en el de las actitudes frente a las leyes y, particularmente en su inobservancia práctica, seriamente extendida, no prospera, es por causa de ese deficiente desempeño; especialmente, lo reitero, el de las instituciones encargadas de velar por la existencia de un Estado de derecho efectivo en el país.

Por eso el reclamo de una amplia y profunda reforma al sistema de justicia en México ha venido creciendo con el tiempo, hasta convertirse en un angustioso clamor generalizado, ya que en el campo del Estado de derecho son pocos, y de bajo impacto, los cambios implementados hasta la fecha, com-

parados con las reformas que en otras áreas se han venido procesando durante al menos los últimos dos decenios.

El Cuadro 13 registra claramente esta evolución desigual de las transformaciones políticas, económicas y sociales que ha venido viviendo el país. En dicho cuadro se observa que, de acuerdo con los criterios del informe *Economic Freedom of the World* (Gwartney, Lawson y Hall, 2014), patrocinado por el Frazer Institute, México califica relativamente bien en el rubro 1 "Size of government" –monto del gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), por ejemplo– al obtener puntajes por arriba del índice de 7 puntos, durante el periodo que va de 1995 hasta el año 2012. Canadá califica por encima del índice de 6

CUADRO 13
ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA EN MÉXICO, CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS,
1995-2012 (%)

México	1. Size of government	2. Legal system and property rights	3. Sound money	4. Freedom to trade internationally	5. Regulation	Índice agregado de libertad económica
1995	6.98	5.30	5.50	7.96	6.44	6.43
2000	7.14	4.25	6.85	7.47	6.50	6.44
2001	7.38	3.64	7.38	7.32	5.84	6.31
2002	7.36	4.17	7.43	7.39	6.85	6.64
2003	7.30	3.95	7.63	7.34	6.87	6.62
2004	7.33	4.31	7.89	7.20	6.70	6.70
2005	7.11	4.87	8.08	7.28	6.60	6.82
2006	7.08	5.14	8.06	7.20	6.63	6.68
2007	7.43	4.69	8.02	7.07	6.51	6.78
2008	7.12	4.76	7.98	7.05	6.47	6.71
2009	6.79	4.45	7.97	7.09	6.53	6.60
2010	7.18	4.49	8.07	7.04	6.57	6.70
2011	7.02	4.54	8.12	7.07	6.65	6.71
2012	7.10	4.38	8.10	7.05	6.89	6.74
Canadá						
1995	5.80	8.95	9.63	8.12	8.02	8.11
2005	6.88	8.67	9.68	7.90	8.55	8.33
2012	6.66	8.56	9.38	7.79	8.21	8.11
Estados Unidos						
1995	6.88	8.76	9.76	8.83	8.29	8.50
2005	7.13	7.51	9.76	8.28	8.37	8.20
2012	6.96	6.99	9.32	7.91	7.93	7.81

Fuente: Gwartney, Lawson y Hall (2014).

puntos y Estados Unidos en términos similares al índice de México.

Las reformas económicas en México han rendido frutos indiscutibles. Entre ellos hay que contabilizar la importante reducción del tamaño del gobierno, lo que, naturalmente, ha favorecido mucho, en especial, a la iniciativa de los particulares y su libertad en materia de decisiones económicas, financieras y de inversión.

La evolución del índice 3, "sound money" (estabilidad monetaria) ha sido aún más interesante, pues de estar en 5.50 puntos en 1995, sube hasta 8 puntos en 2005, y desde ese año se ha mantenido prácticamente en este mismo nivel. Comparado Canadá y Estados Unidos, cuyos índices se sitúan por encima de 9 puntos, acercándose a 10 puntos (el tamaño ideal del gobierno), México goza de una solidez monetaria un poco menor, pues queda a distancia de solo 1 punto respecto de sus dos socios comerciales. Otro tanto ocurre con el índice 4, que mide "freedom to trade internationaly" (apertura comercial), que se ubica alrededor de 7 puntos, un nivel también muy cercano a los índices de Canadá y Estados Unidos.

Pero en materia de "regulation" (regulación), el índice 5, México se distancia un tanto más marcadamente de Estados Unidos y Canadá, con puntuaciones que fluctúan alrededor de 6.50, mientras que en estos países la fluctuación oscila entre 8.30, lo que significa que en México hay más limitaciones a la libre inversión por efecto de políticas en materia de contratación y despido de trabajadores, contratos sindicales, políticas salariales, amplitud del crédito privado, más trámites burocráticos, etcétera.

Evidentemente, en la visión del reporte *Economic Freedom* (Gwartney, Lawson y Hall, 2014) prevalecen los intereses del capital, y resulta debatable especialmente en relación con los índices 1 y 5, particularmente en los puntos que tienen que ver con la

protección laboral y los servicios de bienestar.

Independientemente de ello, la valoración que se hace del sistema de justicia es lo más relevante para los propósitos de este trabajo. Como se ve claramente, el índice 2, "legal system and property rights" (sistema legal y derechos de propiedad), es el más bajo de los cinco en todo el periodo, manifestando incluso una leve tendencia a la baja en los últimos cinco años contemplados en el Cuadro 13. En términos generales, está a 3 puntos de distancia de los otros cuatro índices restantes correspondientes a México; a 4 puntos de ese índice en el caso de Canadá, y a 3 del de Estados Unidos.

Nada más para abundar un poco al respecto, cabe añadir que mientras los índices 1, 3, 4 y 5 están clasificados (considerando 152 países incluidos en el estudio) en las posiciones 51, 87, 87 y 81, respectivamente, el índice "sistema legal y derechos de propiedad" cae hasta la posición 113.

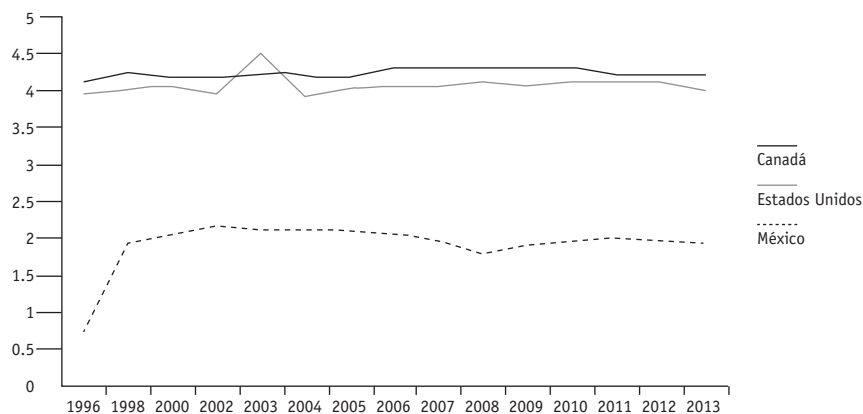
Más claro no se puede plantear: lo más atrasado en la evolución reciente del país es lo que, no solo para liber-

tad económica sino para el futuro de la democracia mexicana, debería estar en la primera posición o al menos en el nivel de las otras dimensiones de la vida nacional. El Estado de derecho es el pariente pobre, absolutamente rezagado de la dinámica social, política, cultura y económica del país, ahogado en contraste por la criminalidad organizada, la corrupción y la impunidad.

En este punto quisiera retomar otras dos mediciones más del grado de vigencia del Estado de Derecho en México, una realizada por el Banco Mundial, y la otra por el World Justice Project, ambos concentrados solamente en el punto del Estado de derecho.

El índice de *Rule of Law* elaborado por el Banco Mundial se reporta en la Gráfica 4, y abarca los años entre 1996 y 2013. Debo aclarar que la escala usada por el estudio de este organismo iba de -2.5 a 2.5, pero fue reelaborada para quedar en números positivos, del 0 al 5. Los resultados están a la vista, y son también bastante elocuentes. Luego de estar en su nivel más bajo en el año 1996, el índice sube en 1998 hasta casi 2 puntos, para quedar en

GRÁFICA 4
ÍNDICE DE *RULE OF LAW* DEL BANCO MUNDIAL, EN MÉXICO, CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS, 1996-2013* (%)



* El índice "Reflects perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence".

Fuente: Banco Mundial (2014).

ese nivel, con fluctuaciones no muy importantes, durante todo el periodo hasta el año 2013. Como puede verse también, el índice de Canadá, en todo el periodo, más que duplica el valor del índice de México, mientras que el correspondiente a Estados Unidos lo duplica algunos años y más que lo duplica en otros.

Por su parte, índice del World Justice Project (WJP) se presenta desagregado en sus ocho factores componentes, para más detalle. El índice general (en una escala de 0 a 1), correspondiente a México en el informe 2014 es de 0.45 puntos, mientras que el de Canadá es de 0.78 puntos y el de Estados Unidos es de 0.71 puntos. Con ello se corrobora de nuevo que el mejor Estado de derecho, o *Rule of Law*, es el que existe en Canadá, seguido de cerca por el del Estados Unidos, y que el peor, con mucho, es el que prevalece en México, equivalente a poco más de la mitad del puntaje que obtienen aquellos dos países.

Pasando ahora a los factores del índice, queda claro que los peor evaluados para el caso de México son el factor "order and security" (0.47), y peor aún los factores "civil justice" (0.39), "absence of corruption" (0.37) y "criminal justice" (0.25).

Los dos índices reafirman los resultados ya presentados en el informe *Economic Freedom of the World* (Gwartney, Lawson y Hall, 2014). El Estado de derecho fallido es pues un hecho comprobado y comprobable (lo que es el caso de prácticamente la totalidad de las instituciones y funciones que lo componen y lo harían vigente). Las mediciones del Banco Mundial son igualmente concluyentes en este respecto, como lo son las del *World Justice Project*, pero con el agregado del desglose ya comentado de esta última fuente.

En relación con las comparaciones hechas en este trabajo, se podría argüir que Estados Unidos y Canadá son países más desarrollados, pero hay países con un desarrollo menor y un tamaño de

CUADRO 14
ÍNDICE DE *RULE OF LAW* EN MÉXICO, CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS (%)

Factores	México		Canadá		Estados Unidos	
	Índice	Rank	Índice	Rank	Índice	Rank
1. Constraints on government powers	0.55	48	0.80	13	0.74	20
2. Absence of corruption	0.37	78	0.81	14	0.75	21
3. Open government	0.52	32	0.82	3	0.70	17
4. Fundamental rights	0.55	60	0.77	16	0.71	27
5. Order and security	0.47	96	0.86	15	0.85	18
6. Regulatory enforcement	0.50	51	0.79	9	0.67	22
7. Civil justice	0.39	88	0.72	13	0.61	27
8. Criminal justice	0.25	97	0.72	15	0.65	22
General	0.45	79	0.78	11	0.71	19

Fuente: World Justice Project (2014).

su economía no comparable con el de México, y que aún así tienen índices de *Rule of law* mucho más cercanos a los de estos dos países. Además, en alguna medida deben de contar los hechos de que se trata de los dos socios comerciales más importantes de México –miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)– que son parte, junto con México, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como del grupo de las 20 economías más grandes del mundo.

Se puede concluir afirmando, con bases sólidas, que el escaso imperio de la ley, o el Estado de derecho fallido, son un lastre pesado que no solamente detiene la evolución hacia una cultura de la legalidad más genuina, sino que puede ser causa de un crecimiento todavía mayor de la abrumadora inseguridad que prevalece en México, de un retroceso en las conquistas democráticas o de seguir obstaculizando el progreso del país en todos los órdenes.

BIBLIOGRAFÍA

Aquilera Portales, R. (Coord.). (2015). *Cultura de la legalidad y derechos humanos*. México: Universidad de Monterrey.
Banco Mundial-BM. (2014). *Worldwide Governance Indicators*. Recuperado de

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Barba, B. y Romo, M. (2005). Niveles de desarrollo de la moralidad cívica en estudiantes universitarios de Aguascalientes. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10 (24), 67-92, enero/marzo.

Cortés Guardado, M. A. (2006). Cultura de la legalidad en México: creencias acerca de la justicia, la ley y las instituciones. *Acta Republicana*, 5 (5), 41-51. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

— (2005). *Virtudes cívicas, identidad y cultura política en México*. México: Universidad de Guadalajara.

Gwartney, J., Lawson, R. y Hall, J. (2014). *Economic Freedom of the World: 2014 Annual Report*. Vancouver: Frazer Institute.

INEGI (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

Maliandi, R. (1991). Hacia un concepto integral de democracia. En K. O. Appel et al. (Eds.). *Ética comunicativa y democracia*. Barcelona, España: Crítica.

México Unido contra la Delincuencia (2013). *La seguridad pública en México de 2006 a 2012*. Recuperado de <http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosycifras/documentos2/Seguri>

- dad%20Publica%20en%20Mexico%202006-2012.pdf
- Morris, S. D. (2011). Mexico's political culture: The unrul of law and corruption as a form of resistance. *Mexican Law Review, III* (2). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Muñoz López, T., Hernández Cueto, J. L. y Mancillas Flores, N. T. (2011). Razonamiento moral, género y confianza en las instituciones. 11 Congreso Internacional Retos y Expectativas de la Universidad. Tabasco, México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, octubre.
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rest, J. (1994). *Moral development in the professions. Psychology and applied ethics*. New Jersey, Estados Unidos: Taylor & Francis.
- Transparency International (s/f). *Índice de Percepción de la Corrupción 2015*. Recuperado de http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf
- Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM e Instituto Nacional Electoral-INE. (2011). Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. México: Autores.
- World Justice Project-WJP. (2014). *The rule of law Index 2014 report*. Washington DC, Estados Unidos: Autor.
- World Values Study Group. (s/f). *World Values Survey 2010-2014*. Recuperado de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>