

## La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad

NELIA TELLO Y CARLOS GARZA

De entre los múltiples problemas, que afectan al sistema de interacciones que conforma a las sociedades concretas, el de la inseguridad se ha instalado en el centro de las preocupaciones de los individuos desplazando a otros que tradicionalmente ocupaban ese lugar.

En México, de unos años a la fecha, son múltiples las encuestas y sondeos de opinión, realizados por diversas instituciones y también con varias finalidades, que reportan el dato de que los mexicanos reconocemos el problema de la inseguridad como el más importante de entre todos aquellos que están presentes en nuestra vida cotidiana.

Tres ejemplos ilustran esta afirmación. En el número 7 de la revista Fundación Arturo Rosenblueth, en un artículo titulado "Inseguridad y violencia en las ciudades mexicanas" sus autores señalan: "A partir de una serie de estudios relacionados con las preferencias electorales y otros temas de carácter político, realizados durante 1998 y 1999 nos percatamos de que a pesar de la grave crisis económica y de desempleo que ha enfrentado el país durante los últimos años, los principales motivos de preocupación de la población urbana están relacionados con la inseguridad, la delincuencia y la violencia que azota a las ciudades mexicanas."

Lo anterior —explican ellos mismos— los llevó a realizar un estudio muy detallado en 16 ciudades de más de 500,000 habitantes que arrojó, entre otros, los siguientes datos: en 9 de ellas el porcentaje de personas que se dijo especialmente preocupada por la inseguridad y la violencia fue superior al 50%, destaca el caso del Distrito Federal en el que dicho porcentaje fue 68. De las 7 ciudades restantes, cuyos porcentajes se encuentran por debajo de 50, tres de ellas están muy próximas a él, tres ligeramente por arriba del 40 y sólo una, Mérida, con un porcentaje, 18, por debajo de él.

El Termómetro Capitalino realizado por el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) "Inseguridad pública en la Ciudad de México" y publicado en el número 114 de la revista *Este País* correspondiente al mes de septiembre del año 2000 señala que: "De los once levantamientos del Termómetro Capitalino realizados de diciembre de 1997 a junio del 2000, el promedio porcentual de aquellos que consideraron como muy o algo grave el problema de la inseguridad pública en nuestra ciudad fue de 94.8%."

En un estudio diagnóstico de la zona de los pedregales en la delegación Coyoacán de la Ciudad de México, realizado por nosotros en los primeros meses de este año, nos encontramos con que de una lista de seis problemas<sup>3</sup> presentes en el entorno inmediato de los entrevistados, el de la inseguridad y la violencia fue

calificado como muy agudo. Asimismo, el 60.4% de los entrevistados afirmó que la colonia en la que vive es insegura.

Se trata ciertamente de un fenómeno (el de la centralidad en el imaginario colectivo de la inseguridad) que no es privativo de nuestro país, diversos autores (del Olmo, Caldura, Pegoraro, Cruz, Fournier, Velez)<sup>5</sup> se refieren a él como un fenómeno común a toda Latinoamérica y ven en él dos aspectos fundamentales: la inseguridad como una de las expresiones más agudas y palpables de profundos procesos de descomposición social en la región y como la amenaza, también más aguda y palpable, a la erradicación del autoritarismo y la consolidación de la democracia.

El tema está ciertamente en la agenda de los gobiernos, ocupa espacios importantes también ya en la de los organismos internacionales, y empieza a circular en los medios académicos una vasta producción intelectual al respecto. Sin embargo los datos sugieren que, pese a ello, la inseguridad en su dimensión objetiva y en la subjetiva no cede un ápice, está ahí en el incremento constante de hechos delictivos y de sus víctimas, está ahí en el miedo que modela conductas y actuaciones de los individuos.

En consecuencia, el reto continúa siendo profundizar el diagnóstico, pero sobre todo explorar modelos de acción, de intervención, que resuelvan de raíz el problema y propicien nuevas realidades.

### **La legalidad en el centro**

Ubicados en esta dimensión desde hace ya algún tiempo, hemos venido trabajando en el ámbito profesional del trabajo social en la construcción de un modelo que denominamos "comunidad segura", el cual tiene dos características centrales, la primera de ellas referida a una visualización integral del problema de inseguridad que se concreta en el supuesto fundamental de que cualquier acción o programa, que se proponga incidir de manera eficaz y directa en la problemática de la inseguridad, tiene que involucrar, también de manera directa, a los tres actores fundamentales que participan en el mismo. Las autoridades, los policías y las comunidades.

La segunda característica es que establece como objetivo estratégico incidir en las interacciones que hoy existen en torno al asunto de la inseguridad, entre los identificados como actores fundamentales y buscar su transformación.

Las diversas experiencias de campo que hemos tenido, sobre todo en las denominadas zonas populares de la Ciudad de México, nos han permitido

constatar que la interacción que hoy se da entre los identificados como principales actores en el problema de la inseguridad es, cuando existe, una atrofiada, corrompida, y en más de un sentido perverso abona la existencia y consolidación de una sociedad de la desconfianza, antítesis misma de la idea de sociedad.

El modelo "comunidad segura" busca en consecuencia resignificar el entramado de relaciones entre autoridades, policías y comunidad y a partir de ello impulsar procesos sociales que acoten la inseguridad a márgenes en los que pueda ser manejada por la sociedad y sus instituciones.

La puesta en práctica del modelo en una zona popular de la Ciudad de México, la subdelegación de los pedregales en la delegación Coyoacán, ha sido en lo fundamental una experiencia de aprendizaje que nos ha permitido comprender más a fondo algunos aspectos claves del fenómeno. Uno de ellos, el cual abordamos aquí, es el de la legalidad.

En una visita reciente que realizó a la Ciudad de México el alcalde de Palermo, Leoluca Orlando, quien cuenta con el prestigio internacional de haber revertido de manera significativa tendencias delictivas en la cuna misma de la mafia y que tuvo como objetivo conocer el proyecto comunidad segura, señaló en todas sus intervenciones, tal y como quedo registrado en los periódicos de esas fechas que "el único antídoto que existe contra la inseguridad es la cultura de la legalidad" y expresó su extrañeza "de que los candidatos a la Presidencia de México se dedicaron a hablar únicamente del combate a la inseguridad pero nunca aludieron a la legalidad".

El tema de la legalidad es, sin tener por qué serlo, un tema escabroso que no sólo no convoca, sino que con frecuencia provoca que recaiga sobre quien se atreva a enarbolarlo un verdadero linchamiento moral con todo tipo de epítetos y descalificaciones, entre las que autoritario, represivo e intolerante son las de menor envergadura.

Casos muy recientes entre nosotros los podemos constatar con relación al levantamiento del EZLN y más próximo en fechas al conflicto en la UNAM. En ambos casos todo aquel que se atreviera a pedir simple y llanamente "la aplicación de la ley" recibía de inmediato una andanada de insultos sino es, como de hecho sucedió en algunos casos, agresiones a sus personas y a sus bienes. Cabe recordar aquí que el asunto alcanzó niveles de anécdota para Ripley cuando el presidente Ernesto Zedillo pronunció aquello de que "quienes piden la aplicación de la ley no reconocen que abogan por una salida que incluiría la represión", dejando en claro que su papel por mandato constitucional, como garante de la legalidad, estaba subordinado a una discrecionalidad difícil de comprender para el ciudadano común y corriente.

Sin embargo, y esto también hay que señalarlo, la ilegalidad en la que se incubó y desarrolló el conflicto universitario permitió que se expresaran muchas voces en tomo al tema de la legalidad y al de su esencialidad para la vida social y, en

consecuencia, para detener el agudo proceso de descomposición social en el que estamos inmersos.

Así, por ejemplo, la revista Nexos, en el editorial del número 261, correspondiente al mes de septiembre de 1999, sostiene que "La vida pública significa responsabilidad ciudadana. ¿Qué quiere decir eso? La ciudadanía es uno de los elementos principales de la convivencia moderna. Pero los ciudadanos no surgen por generación espontánea, se cultivan en el cumplimiento de la ley. El respeto a la civilidad, a la vida en común y a la legalidad permite construir una convivencia ciudadana tolerante y una vida pública democrática. Es cierto, la vida pública supone libertades civiles, pero el ciudadano libre sólo existe en una sociedad gobernada por el acotamiento de las leyes. La vida pública es el gobierno de la legalidad. Fuera de la ley no hay convivencia, sólo inseguridad!"

O bien Federico Reyes Heróles en su libro Memorial del mañana, en el capítulo titulado precisamente "Cultura de la legalidad", expresa tesis como las siguientes:

"Ningún Estado moderno y justo logra consolidarse si el valor de la legalidad no está plenamente asentado en la ciudadanía.

"...mientras no logremos que las leyes claras se interpongan en nuestras relaciones, mientras no consigamos que la gran mayoría del país clame por esas leyes claras que reducen y acotan la discrecionalidad y, por ende, la subjetivización de los vínculos humanos, México seguirá teniendo un pie metido en el medioevo.""

Las citas podrían extenderse incluyendo un amplio espectro de voces; es más, nos atrevemos a sugerir que podría ser valioso, precisamente para profundizar en el tema de la cultura de la legalidad en nuestro país, el recuperarlas y emplearlas como material de apoyo en lo que podría ser un gran debate nacional al respecto.

Lo que es claro para nosotros es que mientras no nos planteemos con seriedad y rigor el tema de la legalidad, difícilmente estaremos en condiciones como sociedad de hacer frente al problema de la inseguridad.

El alcalde Leoluca Orlando insistía, al hablar de su experiencia en Palermo, que de lo que se trata es precisamente de cambiar "la testa" —decía él— de la gente. Esto es, de lo que se trata es de una profunda transformación cultural.

### **Percepciones sobre la legalidad**

Ahora bien ¿qué es lo que hay que transformar? En buena medida lo que hay que transformar es la forma en la que como individuos y sociedad nos ubicamos precisamente frente a problemas que, como el de la inseguridad, son una totalidad compleja, multicausal y también causa a su vez de múltiples efectos.

En 1995 Alduncin y Asociados, por encargo de la Secretaría de Gobernación y más específicamente de la Dirección de Desarrollo Político a cargo entonces de Agustín Basave, realizó un estudio sobre cultura de la legalidad centrado en el fenómeno de la corrupción.

El propósito fundamental, dice Basave, "fue tratar de excavar detrás del fenómeno (se refiere al de la corrupción), sus motivaciones, sus causas, y entender por qué la corrupción en México se ha convertido en un medio para evadir la burocracia, un método para la redistribución de la riqueza; el aceite que hace que funcione una máquina social muy compleja.

"Me preocupaba esta proclividad de los mexicanos a las reglas no escritas, esta obsesión para crear códigos paralelos a toda la legislación formal que, en buena medida, rigen la vida en México."

Por nuestra parte, y en el contexto de la estrategia operativa del proyecto comunidad segura, aplicamos en el mes de abril del presente año un instrumento que a manera de evaluación previa a la aplicación del modelo y que será aplicado de nueva cuenta al concluir su implementación, nos arrojó información muy significativa, la cual coincide en términos generales con la del estudio de Alduncin y Asociados.

Cabe señalar que se trata de dos estudios totalmente diferentes tanto en sus enfoques como en sus alcances, y por supuesto en los reactivos empleados, de ahí que sería un sin sentido pretender hacerlos equivalentes. Lo que sí se puede afirmar es que ambos, aunque sea por caminos diversos, aportan elementos para conocer más a fondo qué es lo que se está diciendo cuando se afirma que en México no existe una cultura de la legalidad.

En el estudio hecho por nosotros el tema de la legalidad es uno entre otros, y se realizó con una muestra representativa de habitantes de una zona popular de la Ciudad de México, la zona de los pedregales en la delegación Coyoacán.'

El perfil de la población entrevistada fue el siguiente; el 48% correspondió al sexo masculino y el 52 al femenino, con una distribución por edades a partir de los 16 años, similar a la nacional. El 43.5% ha sido víctima de un delito en contraposición a un 56.5 que dijo no haberlo sido.

En lo que se refiere a la autopercepción del nivel socioeconómico al que se pertenece, el 7.7% de los entrevistados se ubicó en la clase baja, el 36.2 en la media baja, el 55.2 en la media, y el 0.9 en la alta.

El 70.3% dijo no tener carro y el 29.7 dijo que sí. En la gráfica 1 se presentan los datos correspondientes a la ocupación principal de los entrevistados.

El instrumento que se empleó en el estudio que venimos reseñando incluye 13 reactivos referidos a la percepción de los entrevistados en relación al tema de la legalidad. A continuación presentamos los datos más relevantes.

Un primer asunto que quisimos explorar fue la opinión de los entrevistados sobre para qué sirve la ley en México (véase gráfica 2).

Las respuestas obtenidas aportan elementos en la comprensión de por qué en términos generales la ley no significa mucho para los mexicanos, ya que es claro que sólo un porcentaje pequeño, 17.3, de los entrevistados reconoce que en México la ley sirve para lo que existe, esto es, los intereses de la sociedad (6.8) y/o favorecer la convivencia social (10.5); mientras que las respuestas del restante 82.7% se distribuyen en opciones referidas a una finalidad perversa de la ley: 21.2 eligió la opción de que no sirve para nada; 29.2 la correspondiente a la idea de que sirve a los intereses de las autoridades y el 32.3 la que señala que sirve para que los ricos y los políticos se enriquezcan.

Si bien es cierto que la pregunta está formulada en términos de dar cuenta de lo que es y no de lo que debe ser, lo que no hay que perder de vista es que proporciona información sobre la percepción que tiene la gente sobre la legalidad en nuestro país. Percepción fundada, como todas, en la información que se posee y la experiencia tenida directa o indirectamente, así como en la manera en que dicha información y experiencia se organizan y conducen a emitir un juicio, que está en la base de la actuación.

Llegados a este punto cabe plantearse si será posible que la legalidad forme parte de nuestro ser y actuar como individuos en sociedad con una percepción como la que arrojan los datos.

Nuestra opinión es que no y que mientras esa percepción no se transforme —lo cual implica que los individuos tengan nueva y diferente información, y experiencias y que estén en condiciones de organizarlas de otra manera distinta a las de hasta ahora—, la legalidad seguirá siendo algo completamente marginal en nuestra vida en sociedad.

En la mesa redonda organizada por *Este País*, a propósito del estudio de Alduncin y Asociados referido párrafos antes, se expresaron, en las distintas intervenciones, ideas que vienen a colación a propósito de lo que venimos tratando.

Así, por ejemplo, Fernando Escalante introduce la idea de "automatismo lingüístico", la cual explica como "asociaciones automáticas que hace la gente al abordar asuntos en los cuales no piensa y para los que da una respuesta inmediata",<sup>14</sup> para llamar la atención sobre la posibilidad de que "La encuesta —se refiere a la de Alduncin y Asociados pero se puede hacer extensivo a la nuestra— acaso descubre no creencias, ni valores, ni siquiera opiniones, sino otra cosa." Esa otra cosa sería precisamente el "automatismo lingüístico" que da cuenta más bien de un imaginario construido.

Es evidente que ese imaginario construido al que se refiere Escalante está emparentado con nuestra idea de percepción y en ambos casos remite al terreno

de la cultura real, de donde se sigue, decimos nosotros, que mientras no se planteen en ese universo problemas como el de la inseguridad y el de la legalidad, muy difícilmente se estará en condiciones de dar pie a nuevas circunstancias en las que dichos asuntos adquieran la dimensión que deben tener y en consecuencia propicien una vida en sociedad más satisfactoria para todos.

Un segundo reactivo planteado en nuestro estudio se orientó a conocer la opinión de los entrevistados en relación al "principal obstáculo para que México sea un país de leyes (véase gráfica 3)".

Los datos son muy claros y contundentes, el 80.8% de los entrevistados identifican a las autoridades y a los políticos como el principal obstáculo; 5.5 se refieren a los policías; 10.7 señalan a la sociedad y 3.0 a los ricos.

Estos datos proponen dos líneas de reflexión complementaria. La primera de ellas inducida por ese cuestionamiento institucional que está implícito en el porcentaje mayoritario, el cual crece si le sumamos el 5.5% de los que identificaron a los policías. Se trata de un cuestionamiento que posiblemente lo que revela es una profunda insatisfacción de los entrevistados frente a los que por definición son garantes de la observancia de la ley (las autoridades y la policía) y ante quienes por oficio (los políticos) deberían luchar por su cumplimiento. Insatisfacción que es dable suponer alimenta la desconfianza, la cual corroe en sus cimientos todo el edificio social.

La segunda de ellas la propone el hecho de que sea un porcentaje bastante bajo quienes reconocen que la sociedad "es el principal obstáculo para que México sea un país de leyes", ya que lo que puede estar revelando es cierta proclividad a sustraer a la sociedad de cualquier responsabilidad y depositar ésta en otro, el cual siempre es la autoridad.

Los datos de la gráfica 4 proporcionan información en la misma dirección que venimos exponiendo desde el ángulo de la pregunta directa sobre quiénes son los principales y responsables de que las leyes no se cumplan.

En el cuadro 1 se presentan los resultados que arroja nuestra investigación en relación al acuerdo o desacuerdo de los entrevistados con 8 frases diferentes que expresan cada una de ellas aspectos relevantes en relación a la legalidad. Cabe advertir que los porcentajes no suman 100 ya que para esta presentación hemos eliminado las respuestas que se ubicaron en el punto medio de una escala del 1 al 5, en la que 1 significaba totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo.

Por principio de cuentas, salta a la vista lo que se podría denominar conciencia de los entrevistados sobre la inexistencia en México de una cultura de legalidad. Que sólo 14.6% se haya pronunciado de acuerdo con la idea de que en "México la gente sí respeta la ley" no es asunto menor, ya que es factible suponer que pensar de esa manera, independientemente de si el hecho es real o no, condiciona formas de actuar. Pensemos por ejemplo en la frecuencia con la que,

para justificar conductas que violan la ley, se escucha el argumento —trátese de cuestiones menores como podrían ser las de tránsito o mayores como podría ser el fraude— de "por qué no habría de hacerlo si todos lo hacen".

Y si bien aquí podríamos estar nuevamente frente al fenómeno de "automatismo lingüístico" referido antes, lo que nos interesa subrayar es que ese imaginario de ilegalidad que priva entre nosotros se constituye en uno de los obstáculos más importantes para la emergencia de la cultura de la legalidad.

Así, por ejemplo, si atendemos a la información obtenida en los reactivos orientados al deber ser (b, e, f) se tendría que concluir que los entrevistados tienen una conciencia clara de tres aspectos claves de la legalidad. El 82.4% se manifestó de acuerdo con que "uno tiene la obligación de cumplir la ley siempre". El 86 dijo estar de acuerdo con las ideas de que "La ley se debe aplicar siempre" y "A los delincuentes hay que denunciarlos siempre". Sin embargo, al considerar la información obtenida en los reactivos orientados a situaciones que matizan el deber ser (reactivos c, d, g, g), la conclusión anterior pierde contundencia y adquiere otro perfil.

65.8% de los entrevistados se pronunciaron de acuerdo con la frase "las leyes sólo se deben respetar y cumplir cuando son justas". Se trata de un tópico nodal en el asunto de la legalidad que ha sido comentado de manera incisiva por muchos de los que se han ocupado de estos temas. Lo primero que salta es el cuestionamiento sobre quién y cómo se determina lo que es justo y con base en ello ¿cómo dirimir controversias generadas a partir de visiones e intereses en conflicto?

En la transcripción de la mesa redonda convocada por Este País para analizar el estudio de Alduncin y Asociados sobre cultura de la legalidad, se aborda el tema del vínculo legalidad y justicia.

Fernando Escalante plantea por ejemplo: "La gente quiere la justicia, no la ley, y estamos convencidos de que la justicia no coincide con la ley, que las leyes son injustas y que la justicia debe imponerse, incluso en contra de la ley, para que normalmente favorezcan a los pobres, lo dice toda la gente, para que favorezca a alguien que está en mala situación. Se puede faltar a la ley para ser justo. La retórica de la Revolución mexicana nos acostumbró a eso, la justicia se hace en contra de la ley, en particular en el caso de los derechos de propiedad, a eso nos hemos acostumbrado."<sup>16</sup>

Federico Reyes Heróles sostiene por su parte que: "Da la impresión —esto lo dice a propósito de la intervención de Escalante— que nos enfrentamos a las consecuencias de un mito erróneo fundador del Estado contemporáneo. Si la justicia está por arriba de la legalidad, jamás vamos a poder instaurar cabalmente un Estado de Derecho."<sup>17</sup>

Es evidente que este tema de la legalidad y de la justicia como asunto nodal en el posible despliegue de una cultura de legalidad, y en consecuencia la vigencia



plena de un Estado de derecho, requiere no sólo ser abordado por los especialistas, sino que se tiene que incubar en la conciencia de los ciudadanos y desde ahí provocar nuevas actitudes y valores que a su vez induzcan nuevos comportamientos.

En ello no hay duda de que la educación juega un papel fundamental, sin embargo es a todas luces insuficiente toda vez que el mensaje educativo que se puede transmitir en el aula, las más de las veces en condiciones poco favorables para el aprendizaje, es contrarrestado —anulado diríamos nosotros— por el mensaje que la dinámica social real transmite en sentido inverso.

Muchas de las reflexiones hasta aquí planteadas son válidas también para los datos correspondientes al acuerdo que el 65.8% de los entrevistados expresó con la frase "Si el gobierno no hace que se cumplan las leyes uno tiene derecho a hacerse justicia por propia mano", sin embargo hay que hacer notar que la frase se sitúa en una tesitura diferente a la anterior, ya que deja de lado el asunto de la justicia de las leyes y se remite al aparato responsable de cumplir y hacer cumplir la ley y al "derecho" de hacerse justicia por propia mano.

Se trata de un asunto delicado en cuanto a que las consecuencias que encierra, como desafortunadamente ha quedado puesto en evidencia recientemente en varias ocasiones en nuestro país, nos remiten a situaciones de franco barbarismo.

El cuestionamiento que cabe plantearse es sobre las causas que inducen a los individuos a pensar de esa manera. La primera y más evidente remite a la desconfianza en el orden institucional; la cual, sin dejar de ser importante, podría estar encubriendo fenómenos de mayor envergadura como podría ser la negación misma de la vida en sociedad.

Independientemente de las muchísimas razones que se pueden argüir en cada situación concreta para explicar por qué se llega límite de "hacerse justicia por propia mano", lo evidente es que se está frente a fenómenos de descomposición social que si no se contienen, derivan en una espiral de degradación que poco a poco se va agudizando más.

No pretendemos afirmar ciertamente que quienes estuvieron de acuerdo con la frase "Si el gobierno no hace que se cumplan las leyes uno tiene derecho a hacerse justicia por propia mano", actuarán de esa manera siempre y bajo cualquier circunstancia, lo que queremos es llamar la atención sobre que ahí existe un caldo de cultivo para que en caso de que confluyan ciertos factores, se generen comportamientos que pongan en entredicho la vida social misma. En otro orden de exploración se le planteó a los entrevistados la frase "Si alguien de mi familia comete un delito, tengo la obligación moral de no denunciarlo". El 29% estuvo de acuerdo con ella.

Si bien es cierto que nuestra expectativa era que el porcentaje fuera mas alto argumentando para ello que los vínculos primarios (lealtad) serian mas fuertes

que los vínculos sociales (legalidad), el hecho es que no es insignificante que casi 3 de cada 10 personas privilegien la lealtad familiar por encima de la legalidad.

La lealtad es un valor típico de los grupos primarios, hay que reconocerlo. Sin embargo, y ello también hay que señalarlo, es un valor más característico de sociedades primitivas que de sociedades modernas en las que los intereses del propio grupo o clan están por encima de la colectividad, por ello no es extraño que en los ámbitos de la mafia, el crimen organizado, etcétera, se hable precisamente de la lealtad como uno de sus valores cohesionadores. El problema emerge cuando ese elemento entra en contradicción con la legalidad, considerada como valor, ya que en ese nivel se trata del valor cohesionador por excelencia de y en las sociedades modernas.

El último reactivo, "Cuando uno es testigo de un delito lo mejor es no meterse", estaba orientado a detectar la disponibilidad de los entrevistados a colaborar en el cumplimiento de la ley. La respuesta obtenida indica que el 42.5% de los entrevistados está de acuerdo en que "lo mejor es no meterse".

Aquí cabe reflexionar sobre el papel que le corresponde a una actitud así en la ineficiencia del aparato judicial en el cumplimiento de sus funciones. ¿Cuántas veces no hemos leído o escuchado que las autoridades correspondientes se han tenido que desistir de tal o cual proceso que se le sigue a un delincuente, simple y sencillamente porquetestigos que podrían declarar rehuyen esta responsabilidad?

El asunto no es sencillo, ciertamente, porque también se sabe que en muchas ocasiones cumplir con una responsabilidad así acarrea un sinnúmero de inconvenientes que llegan al grado de convertirse en verdaderas pesadillas para aquellos ciudadanos que lo hacen.

### **La cultura de la legalidad, una alternativa por explorar**

A lo largo de este ensayo hemos intentado esbozar el camino que recorrimos desde el reto de construir un modelo de trabajo social que se propusiera hacer frente al problema de la inseguridad –instalado desde hace ya algunos años en el centro de las preocupaciones de la sociedad– hasta identificar la legalidad como un marco más amplio en el que cualquier estrategia que pretenda acortarlo en márgenes manejables, tanto a nivel de realidad como de imaginario social, se tiene que ubicar.

Desde nuestro punto de vista y a partir de la experiencia concreta de poner en operación el modelo "comunidad segura" en una zona popular de la Ciudad de México, las estrategias dominantes para enfrentar la inseguridad han puesto énfasis en los que podrían identificarse como aspectos técnicos, ya sea en el orden del mejoramiento de los cuerpos policiacos y sus equipos o en el de la revisión y actualización del marco jurídico, pero han dejado de lado un asunto sustantivo, la inexistencia de una cultura de la legalidad en la que precisamente esos asuntos técnicos podrían adquirir su real significado y trascendencia.

Se trata también de estrategias que atienden de manera fragmentada y parcial los factores y actores involucrados en el problema.

El solo hecho de que no exista correspondencia entre lo que se ha invertido en estas materias y los magros resultados que se han obtenido, las pone en entredicho y es razón suficiente para explorar caminos alternativos.

Estos últimos para ser eficaces tienen necesariamente que ir de manera directa y sin falsas mediaciones al meollo del problema, el cual se ubica en el orden cultural y más específicamente en el de la cultura de la legalidad.

Guillermo Bonfil Batalla dice en su ensayo "La querrela por la cultura" publicado en abril de 1986 que "La querrela por la cultura no puede ser más la ocupación onanista y desvelada de unos cuantos, ni el tema tan inevitable como intrascendente de una charla de salón. En la opción del proyecto cultural que modele el México de mañana se decide nuestro ser y nuestra manera de ser. Es asunto vital para todos: vamos tomándolo en serio." Exhorto, que si bien todo parece indicar que en su momento cayó en el vacío, no estaría de más darle plena vigencia hoy.

Cabe señalar que Bonfil fincaba su exhorto en una definición de cultura que el mismo reconocía "se abre paso con dificultad aun en los medios políticos y académicos especializados".<sup>19</sup>

"Cultura –dice Bonfil– entendida como un plano general ordenador de la vida social que le da unidad, contexto y sentido a los quehaceres humanos y hace posible la producción, la reproducción y la transformación de las sociedades concretas."<sup>20</sup>

Tanto la noción de cultura esbozada por Bonfil como el exhorto citado son muy atingentes en el enfoque que proponemos para atender hoy el problema de la inseguridad.

Y lo son porque permiten comprender en primer lugar la alta complejidad del fenómeno de la inseguridad y, en segundo, porque sugieren caminos por recorrer.

El hecho de que no exista en nuestro país una cultura de la legalidad de ninguna manera significa que no haya una manera de ser y hacer; el citado ya Fernando Escalante, en la mesa redonda convocada por Este País, señala lo siguiente:

"A reserva de abundar sobre otros temas quisiera reflexionar sobre una idea que está en el resumen ejecutivo del texto (se refiere a la investigación de Alduncin y Asociados sobre cultura de la legalidad): los resultados de la encuesta manifiestan o expresan un sistema social que no funciona, cuando lo evidente es que así como es, con su corrupción, su ilegalidad, su arbitrariedad, su patrimonialismo, etcétera, el sistema funciona, ha funcionado y la gente sabe vivir en él, da mordida, sabe cuándo cumplir y no cumplir la ley, sabe cuándo y cómo negociar la desobediencia, el sistema funciona; ése es seguramente el problema".<sup>21</sup>

En "ése es seguramente el problema" queda sintetizado lo que las estrategias dominantes de erradicación de la inseguridad, así como el "imaginario social" no han podido o no han querido plantearse.

Nuestra tesis –que insistimos no es únicamente producto especulativo del trabajo en el cubículo universitario, sino que tiene un sólido referente en diversas experiencias de trabajo directo con diversos actores sociales– es que una estrategia efectiva de combate a la inseguridad pasa necesariamente por una transformación cultural que desplace la funcionalidad de la ilegalidad para que ésta sea ocupada por su contraparte la legalidad.

Sabemos que no es una empresa fácil, sin embargo estamos seguros que apostarle a ella vale la pena pues a fin de cuentas es la única forma de establecer las condiciones reales de un mañana distinto.

Apostarle sólo a la reforma del marco jurídico, a sabiendas de que la cultura real en la que nos desenvolvemos tiene en baja estima el valor de la ley y no sólo eso sino que además es rica en argucias para violentarla, es apostarle de entrada a perder.

Apostarle sólo a las instituciones judiciales, a sabiendas de que la cultura real en la que nos desenvolvemos está permeada por una profunda desconfianza hacia las instituciones, es también de entrada apostarle a perder.

Apostarle sólo a los cuerpos policiacos, a sabiendas de que en la cultura real en la que nos desenvolvemos la interacción entre ellos y la sociedad es enferma, es al igual que en los casos anteriores apostarle a perder.

Se requiere, insistimos apostarle a un planteamiento holístico y ése se ubica precisamente en el universo de la cultura.

Sabemos también que de entrada un planteamiento como el que hacemos es poco atractivo sobre todo si lo que se buscan son resultados efectistas. Ciertamente, es más impactante ver cómo se renuevan periódicamente los vehículos de los policías que impulsar espacios de encuentro en los que los principales actores en el problema de la inseguridad confronten sus visiones y acepten iniciar pequeñas acciones que tengan como propósito resignificar sus relaciones.

Por otro lado, es necesario entender que la incubación de un fenómeno como el de la inseguridad y todo lo asociado a él, como la violencia, la corrupción y el miedo, ha sido una incubación larga en el tiempo, que ha calado hondo en el entramado social, de ahí que desterrarla implique visiones de largo plazo que vayan a la raíz del problema y no a sus manifestaciones.

Una de esas visiones de largo plazo es, y no nos cabe la menor duda, construir comunidades seguras fincadas en la cultura de la legalidad.

### Notas

1 Fundación Arturo Rosenblueth, "Inseguridad y violencia en las ciudades mexicanas", *Revista Fundación Arturo Rosenblueth*, núm. 7, marzo de 2000, p. 4.

2 Centro de Estudios de Opinión Pública, "Termómetro Capitalino. Inseguridad pública en la Ciudad de México", *Este País*, núm. 114, septiembre de 2000, p. 35.

3 Los problemas considerados fueron desempleo, comercio en la vía pública, transporte público, falta de espacios recreativos, inseguridad y delincuencia.

4 Tello, Nelía y Garza, Carlos, *Algunos aspectos de la problemática social en los pedregales. Delegación Coyoacán, Ciudad de México, México, 2000 (en prensa)*.

5 Los artículos de estos autores se encuentran en el número 167 de la revista *Nueva Sociedad* correspondiente a mayo-junio de 2000, la cual tiene como tema central inseguridad, violencia y miedo en América Latina".

6 Una primera formulación de algunas de las ideas que sustentan el modelo "comunidad segura" se encuentran en Tello, Nelía, "Violencia, Corrupción y seguridad pública", en la *Revista Trabajo Social*.

7 Entrevista de Patricia Ruiz Manjarrez al señor Leoluca Orlando publicada en *Excelsior* el 28 de julio de 2000, p. 5-A.

8 Nexos, "Civilidad y ley. Zonas de la vida pública", *Nexos*, núm. 261, septiembre de 1999, p. 8.

9 Reyes Heróles, Federico, *Memorial del mañana*, Taurus, México, 1999, p. 161.

10 *Ibid.*, p. 172.

11 *Este País*, *La corrupción. Entre la legalidad y las reglas no escritas*, *Este País*, núm. 66, septiembre, 1996.

12 La muestra estuvo conformada por 542 personas a las que se les aplicó un instrumento que comprendía 66 reactivos. Las entrevistas se realizaron en diversos lugares públicos, a distintas horas del día y sólo se aplicó a personas comprendidas entre los 16 y los 65 años de edad, que residieran en la zona. Tiene un 98% de confianza y un margen de error de +/- 5 por ciento.

13 *Reforma*, *Encuesta Seguridad Pública, I de septiembre de 2000*.

14 *Este País*, *op. cit.*, p. 17.

15 *Ibid.*, p. 9.

16 *Ibid.*, p. 17.

17 *Ibid.*, p. 17.

18 *Ibid.*, p. 9.

19 Bonfil Batalla, Guillermo, "La querrela por la cultura", *Nexos*, núm. 100, abril de 1986, p. 13.

20 *Ibid.*, p. 7.

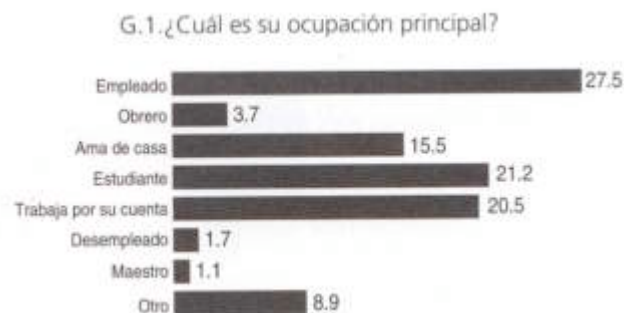
21 *Este País*, *op. cit.*, p. 9.

Los autores son respectivamente profesora de carrera de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM y directora del Proyecto Comunidad Segura, y asesor de la

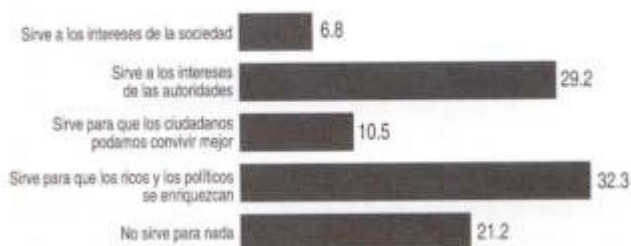
*Coordinación de la Reforma Universitaria UNAM y coordinador académico del Proyecto Comunidad Segura.*

*Agradecemos la colaboración de la maestra Angélica Herrera en el procesamiento y sistematización de la información del estudio "Percepción de los habitantes de los pedregales en relación a la inseguridad y temas afines".*

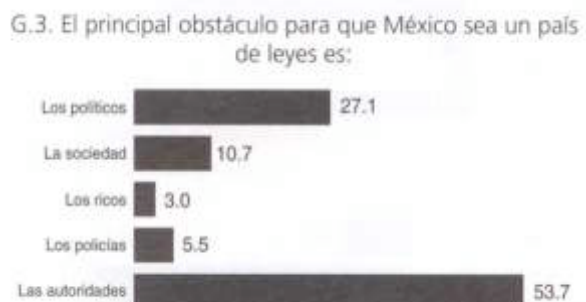
### G.1. ¿Cuál es su ocupación?



### G.2. En México la ley...

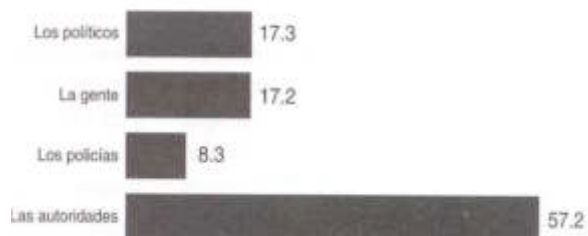


### G.3. El principal obstáculo para que México sea un país de leyes es:



### G.4. Los principales responsables de que las leyes no se cumplan son:

G 4. Los principales responsables de que las leyes no se cumplan son:



Cuadro 1

Cuadro 1		
	Acuerdo	Desacuerdo
a) En México la gente sí respeta la ley	14.6	57.7
b) Uno tiene la obligación de cumplir y respetar la ley siempre	82.4	9.6
c) Las leyes sólo se deben respetar y cumplir cuando son justas.	65.8	24.5
d) Si el gobierno no hace que se cumpla la ley uno tiene derecho de hacerse justicia por su propia mano.	65.8	19.6
e) La ley se debe aplicar siempre	86.0	8.1
f) A los delincuentes hay que denunciarlos siempre	86.0	6.1
g) Si alguien de mi familia comete un delito, tengo la obligación moral de no denunciarlo	29.0	45.6
h) Cuando uno es testigo de un delito lo mejor no es meterse	42.5	27.0