



Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias

Isabel Wences,
Rosa Conde y
Adrián Bonilla (Eds.)



FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores:

Isabel Wences,
Rosa Conde y
Adrián Bonilla

344.09

C967c

Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias / Isabel Wences Edit. ; Rosa Conde, Edit. ; Adrián Bonilla, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2014.
314 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-274-7

1. Iberoamérica – Legislación cultural. 2. Cultura y política – Iberoamérica.
3. Cultura – Principio de legalidad – Iberoamérica. I. Wences, Isabel Edit. II. Conde, Rosa Edit. III. Bonilla, Adrián Edit. III. Título.

Créditos

Corrección de estilo:

Alfonso Gamero

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Junio 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

ÍNDICE

CULTURA DE LA LEGALIDAD EN IBEROAMÉRICA: DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS

INTRODUCCIÓN

Isabel Wences y Rosa Conde 5

PRIMERA PARTE CULTURA DE LA LEGALIDAD: DILEMAS TEÓRICOS Y DESAFÍOS EN SU CONSTRUCCIÓN

Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento

Isabel Wences y José María Sauca 17

La “cultura de la legalidad” como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina

Diego López Medina..... 47

Estado de Derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza

Manuel Villoria y Fernando Jiménez 83

Cultura de la legalidad y buena justicia

José Juan Toharia..... 119

La responsabilidad social de los medios: un nuevo contrato por el derecho a la información

Javier Redondo..... 137

SEGUNDA PARTE
ESCENARIOS Y EXPERIENCIAS
SOBRE CULTURA DE LA LEGALIDAD

Cultura de la legalidad y desigualdad social. Consideraciones sobre el caso español	
María Luz Morán	163
Cultura de la legalidad y confianza política en España	
Francisco Llera.....	195
Instituciones informales: discusión conceptual y evidencia empírica en el caso ecuatoriano	
Santiago Basabe-Serrano	219
Pluralismo jurídico y cultura de la interlegalidad. El caso del derecho indígena en México	
Anna Margherita Russo.....	241
Acción estratégica y cultura de la informalidad: la reforma judicial en Argentina	
Mariana Llanos	277
CONCLUSIONES	
La cultura de la legalidad: una agenda de investigación posible	
Adrián Bonilla	297

CULTURA DE LA LEGALIDAD Y CONFIANZA POLÍTICA EN ESPAÑA⁹⁵

Francisco J. Llera Ramo

El principio del “imperio de la ley” y el de que “todos somos iguales ante la ley” son las dos caras de la misma moneda en nuestros Estados de Derecho. Ambos requieren una asunción sólida por la ciudadanía, así como la confianza en las instituciones que administran y concretan tales principios y la constatación de su eficacia práctica, en términos de justicia e igualdad de oportunidades. La obediencia a las leyes depende, no solo de su conocimiento y la asunción de su legitimidad por la ciudadanía, sino también de la autoridad atribuida por esta a las instituciones que las aprueban y las administran. Consecuentemente, ambas exigencias son condiciones ineludibles de una ciudadanía consciente y comprometida con sus derechos y obligaciones. En definitiva, la cultura de la legalidad es el resultado del tipo y desarrollo o maduración de esa ciudadanía, tanto o más que del correcto desempeño institucional. La cultura de la legalidad es, por tanto, un componente o parte de la cultura política de una sociedad y, si se quiere, de la propia sociabilidad característica de un país, en la que la confianza interpersonal constituye uno de los elementos centrales.

Se trata, entonces, de un conjunto de creencias, valores, normas y acciones que hace que la ciudadanía confíe y crea en el Estado de Derecho y sus instituciones, lo defienda con la obediencia a las leyes y no acepte o tolere la ilegalidad o el que alguien tenga la tentación de tomarse la justicia por su mano. Es, en definitiva, un mecanismo de autorregulación individual y social, basado en la armonía del sistema normativo (leyes, convicciones y patrones culturales) y en la responsabilidad individual (McDonough, Barnes y López Pina, 1994).

Para que el Estado de Derecho sea asumido y produzca obediencia cívica tiene que estar basado en el carácter democrático de su sistema normativo, en su protección de los derechos individuales y

⁹⁵ En este trabajo se recogen algunos de los resultados del proyecto de investigación CSO2009-14381-C03-01, siendo posible también gracias a la financiación que el equipo de investigación consolidado ha obtenido del Gobierno Vasco (IT-610-13).

en su aplicación universal e igualitaria de las leyes. Precisamente, la consolidación de un régimen político, que, como el español, ha salido de una larga dictadura después de una guerra civil, está basada en la constatación de los avances en la recuperación de los derechos fundamentales y civiles, en los resultados de cohesión y bienestar, en la recuperación de la autoestima como país y en la confianza cívica en el sistema institucional para resolver conflictos y perseguir objetivos colectivos⁹⁶.

A falta de estudios sistemáticos sobre esta cuestión en España, contamos con indicadores, más o menos dispersos y puntuales o con estudios específicos de alguno de los componentes de esta cultura de la legalidad, como los de la Administración de Justicia, por ejemplo. Para aproximarnos a sus características nos basaremos, tanto en nuestros propios estudios (www.ehu.es/euskobarometro), como, sobre todo, en los del CIS (www.cis.es).

1. Crisis de confianza política

La confianza política tiene una doble dimensión, organizacional e individual, macro y micro. La primera se produce cuando los ciudadanos valoran a sus instituciones, los resultados de la gestión política, en general, o la de sus líderes políticos, en particular, en la medida en que cumplen sus expectativas y, por tanto, considerándolos eficientes, transparentes y honestos. Se trata, en realidad, de un juicio ciudadano sobre la responsabilidad o no de las instituciones y sus gestores políticos. De este modo, como indican K. Newton y P. Norris (2000), la confianza política es un indicador central de los sentimientos subyacentes de la ciudadanía sobre su sistema político. Pero, como decíamos, la confianza política también tiene una dimensión individual, que se refiere a las propias autoridades y líderes políticos en el ejercicio de sus responsabilidades públicas. Todavía, en el nivel macro u organizacional, podemos distinguir entre la confianza difusa, referida al funcionamiento del sistema institucional en general, y la confianza específica referida a instituciones concretas del propio régimen político. Finalmente, la confianza, tanto organizacional como individual, es una cuestión de credibilidad de la gestión política en ambos niveles.

⁹⁶ Para contrastar los problemas de calidad, satisfacción y legitimidad de las democracias recientes es recomendable el excelente estudio de L. Morlino (2003) sobre la materia.

La confianza es, por tanto, uno de los ingredientes más importantes sobre el que se construye la legitimidad y sostenibilidad de los sistemas políticos y, a su vez, es la clave de la delegación de soberanía de los ciudadanos en base a sus expectativas sobre unos resultados inciertos (Blind, 2006). Por el contrario, la desconfianza se puede generar por la falta de resultados, la frustración de expectativas, el mal funcionamiento regulador de los conflictos de intereses, la falta de transparencia en la gestión de actores e instituciones, su ineficiencia o por la corrupción de la clase política, entre otras razones. Sin embargo, de la misma manera que un exceso de confianza en las autoridades por parte de los ciudadanos suele producir despoltización y apatía, un cierto grado de desconfianza puede ser una condición necesaria para la calidad democrática. Este déficit de confianza tiende a generar un mayor compromiso político de una parte de la ciudadanía, en determinadas circunstancias y con respecto a ciertas actividades políticas. Como indica P. Norris (1999), un elevado malestar democrático y un bajo nivel de confianza suelen ir juntos, lo que implica que, mientras que es saludable para los ciudadanos desconfiar de las promesas de los políticos, rebajando las expectativas sobre los resultados de su gestión, la cronificación de un largo período de desconfianza social y política puede tener consecuencias letales para las instituciones y la gobernanza democráticas.

De los numerosos estudios muestrales (Cheema, 2005), institucionales o no⁹⁷, que vienen midiendo desde hace años distintos aspectos y niveles de confianza gubernamental e institucional, se constata un declive generalizado y consistente de la confianza institucional desde comienzos de 2004. Así, por ejemplo, la insatisfacción global con los gobiernos en 2005⁹⁸ oscilaba entre el promedio mínimo del 60% en América del Norte y el 73% en la Europa central y del este, pasando por el 61% de África, el 65% de Europa occidental y Asia Pacífico y el 69% de América Latina. Por otro lado, las series longitudinales de los niveles de confianza de instituciones y líderes políticos en distintos países del mundo estudiadas por R. J. Dalton (2005) muestran una clara y consistente evolución negativa, con la única excepción de los Países Bajos. Además, es conveniente insistir en el carácter

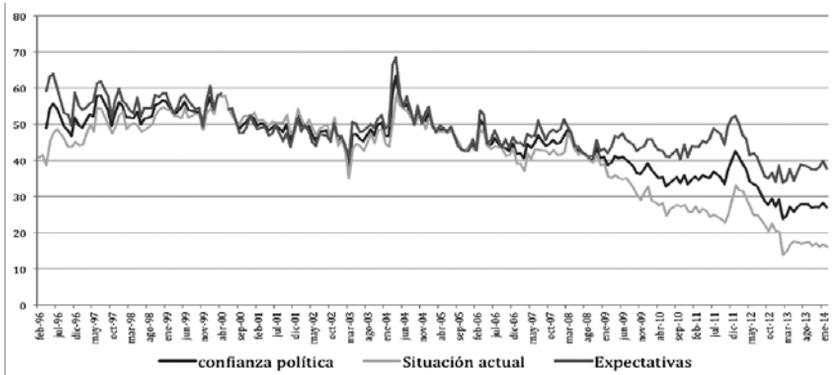
97 Entre otros, el WEF, Eurobarometer, Asia Barometer, Latinobarómetro, AGIMO, MORI, BBC and Gallup International, UNPAN, Transparency International, Pew Research Center o el Edelman Trust Barometer.

98 Ver BBC, Gallup International.

multidimensional del apoyo político en las nuevas democracias (Gunther y Montero, 2006).

Veamos ahora la evolución de la confianza política en el caso de España, tomando en cuenta la serie temporal del indicador sintético elaborado al respecto por el CIS⁹⁹. Del Gráfico 1 se comprueba, con claridad, la aplicabilidad al caso español de la citada constatación de R. J. Dalton, si tenemos en cuenta la caída, casi constante, de la confianza desde el máximo en torno al 50% y más de los años noventa y hasta 2002, al poco más del 27% actual¹⁰⁰, tras el ligero rebote producido en los últimos meses, en todo caso mucho menor que el constatado después del cambio de gobierno a finales de 2011 y, sobre todo, el producido tras el triunfo socialista en las elecciones generales de 2004, cuando llegó a superar el 60% (abril de 2004). Se puede hablar, por tanto, de una auténtica crisis de confianza política, al menos en el caso español, que ahora trataremos de descifrar con nuevos hallazgos empíricos.

Gráfico 1: Evolución de la confianza política en España, 1996-2013 (Indicadores de confianza política, situación política y expectativas)



Fuente: Serie de datos del CIS

99 El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es la agencia gubernamental dedicada a los estudios de opinión en España, con un excelente banco de datos. La serie está actualizada a septiembre de 2013.

100 Estudio n° 2.997 de septiembre de 2013

2. Malestar democrático sin precedentes

En la oleada de primavera del Eurobarómetro de 2004¹⁰¹, el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España alcanzaba máximos históricos con el 65% (frente a un 31% de descontento), lo que colocaba a los españoles entre los europeos más satisfechos con su sistema democrático, situándose por encima de la media de la UE de los Quince (un 54%). Esta proporción contrastaba, entonces, con la de portugueses (31%) e italianos (35%), por ejemplo, pero solo era superada por Dinamarca (90%), Luxemburgo (80%) y Finlandia (77%). En esa misma fecha, sin embargo, la satisfacción con el funcionamiento democrático de la UE se rebajaba, ligeramente, hasta el 57% de los españoles, tras los máximos de Luxemburgo (62%), Irlanda y Grecia (61%) y frente al máximo de insatisfacción de finlandeses y suecos (53%). Todavía en la primavera de 2007¹⁰² España era el segundo país más europeísta, según la satisfacción con su pertenencia a la UE (73%), tras Irlanda (77%). Algunos meses después, en el otoño de ese mismo año¹⁰³, los españoles superaban la media europea (34% y 35%, respectivamente) de confianza en su parlamento nacional (47% frente a 43%) y en su gobierno (49% frente a 45%).

Siete años después, y según el Eurobarómetro del otoño de 2011¹⁰⁴, la satisfacción media de la UE (ahora a 27) con el funcionamiento de la democracia en cada país había variado muy poco (52% frente a 46% de insatisfechos), pero en España eran ahora más los insatisfechos (53%) que los satisfechos (45%), tras un retroceso de 20 puntos de estos últimos y un avance paralelo de los primeros. La satisfacción mayoritaria oscilaba entre el 50% de Malta y el 92% de Dinamarca, a quien le sigue en orden decreciente Luxemburgo (88%), Suecia (87%), Finlandia (77%), Holanda (75%), Austria (73%), Alemania (68%), Bélgica (61%), Reino Unido (60%), Polonia (59%), Irlanda (57%) y Francia (53%). Por el contrario, la insatisfacción mayoritaria oscilaba entre el 52% de Estonia y el 83% de Grecia, seguida en orden decreciente

101 Debe recordarse que durante la realización de los trabajos de campo (entre el 20 de febrero y el 28 de marzo) se producen en España dos acontecimientos importantes: el atentado islamista del día 11 de marzo con 200 muertos y casi 2.000 heridos en Madrid y el cambio de gobierno tras las elecciones generales del día 14 de marzo.

102 Eurobarómetro n° 67 (2007).

103 Eurobarómetro n° 68 (2007).

104 Eurobarómetro n° 76 (2011).

por Rumanía (76%), Lituania (75%), Bulgaria (71%), Portugal, Hungría y República Checa (68%), Eslovaquia (66%), Italia (65%), Letonia (60%), Eslovenia (58%), Chipre (56%) y España (53%). Lo que muestra un claro contraste entre las viejas democracias europeas del centro y norte de Europa y las democracias del este y sur europeo. Sin embargo, España (con un 43% frente a un 44%) continuaba situada en torno a la media europea de satisfacción (45%) o insatisfacción (43%) con el funcionamiento de la democracia en el seno de la UE, tras una evolución menos negativa, aunque paralela a la del anterior indicador y muy similar a la de Irlanda (43% frente a 42%), pero que contrasta con la evolución muy negativa de Grecia (29% frente a 66%) o la más positiva de Suecia (52% frente a 40%) y Finlandia (49% frente a 48%). Aunque se puede vislumbrar la influencia diferencial de los acontecimientos derivados de la crisis financiera global, no parece que éste pueda ser el único factor explicativo, al menos en el caso de España (Llera, 2011 y 2012).

En efecto, según nuestra encuesta de 2011, se batía en ese momento un record histórico de españoles insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en España (62% frente a un 32% de satisfechos), sobre todo, entre los votantes de la derecha (65 %) y los nacionalistas (57 %), pero también en el electorado de la izquierda (del 46 % socialista al 65 % de Izquierda Unida –IU–) o los abstencionistas (59 %) y, por lo tanto, casi sin distinción de adscripción política o ideológica. Lo más llamativo, sin embargo, es su evolución en los últimos años, ya que solo cuatro años antes y en nuestra misma encuesta de 2007 la satisfacción era mayoritaria (55%), a pesar de su lento declive. Como muestra el siguiente cuadro 1, en solo cuatro años y debido a las consecuencias de la gestión política de la crisis, la satisfacción ha caído 23 puntos y el malestar democrático ha subido 20, invirtiéndose el sentir mayoritario de la ciudadanía española. Se trata de una evolución que se agudiza en el último año de la gestión socialista de la crisis, si tenemos en cuenta que el barómetro del CIS¹⁰⁵ de noviembre de 2010 el nivel de insatisfacción no era mayoritario, aunque ya alcanzaba un 47% de españoles.

105 Estudio nº 2.853 del CIS (noviembre, 2010).

Cuadro 1
Satisfacción del funcionamiento de la democracia en España, 2007-2011

	2007	2011
Muy satisfecho	10%	6%
Bastante satisfecho	45%	26%
Ni uno ni otro	-	6%
Poco satisfecho	36%	43%
Nada satisfecho	6%	19%
NS/NC	3%	0%
Total	100%	100%

Fuente: F.J. Llera, SEJ2006-15076 y CSO2009-14381

3. Deterioro de la confianza institucional

En las encuestas de opinión en España se suele utilizar una escala continua de 0 (mínima confianza) a 10 (máxima confianza) para medir la confianza ciudadana en distintas instituciones. Tomando como referencia nuestras encuestas de 2007 y 2011¹⁰⁶ y con esta misma escala, construimos el siguiente cuadro 2, en el que mostramos la evolución de la confianza de la ciudadanía española en 20 instituciones y actores públicos. Lo primero que destaca de su lectura es la caída, casi generalizada, de la confianza en la mayor parte de las instituciones y, particularmente, el Rey, que pasa de obtener la máxima confianza en 2007 (7,2) a ocupar la cuarta posición, junto a la UE en 2011 (5,79), si bien con la máxima dispersión en las valoraciones (3,32).

¹⁰⁶ Para ver esta evolución reciente nos basaremos, preferentemente, en sendas encuestas realizadas por nuestro equipo de investigación en 2007 y 2011 para los proyectos SEJ2006-15076-C03-01 y CSO2009-14381-C03-01, sobre muestras representativas de la población española de 18 años y más. La primera se hizo entre el 18 de Noviembre y el 19 de Diciembre de 2007 sobre una muestra aleatoria de 1.035 entrevistas telefónicas, que para un NC del 95,5% y $p=q=0,5$ tiene un error muestral de + 3,1. La segunda se hizo entre el 20 de Junio y el 11 de Julio de 2011 sobre una muestra aleatoria de 1.761 entrevistas telefónicas (con submuestras representativas de 382 entrevistas en Andalucía, Cataluña y el País Vasco), que para un NC del 95,5% y $p=q=0,5$ tiene un error muestral de + 2,8.

CUADRO 2
Confianza en diferentes instituciones

	2007		2011	
	<i>Media</i>	<i>Desv. Típica</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. Típica</i>
<i>El Rey</i>	7,20	2,83	5,79	3,32
<i>El Tribunal Constitucional</i>	6,08	2,58	5,00	2,91
<i>El Congreso de los Diputados</i>	5,54	2,47	4,87	2,76
<i>El Senado</i>	5,45	2,49	4,07	2,78
<i>El Gobierno Español</i>	5,46	2,87	3,93	2,97
<i>La Administración de Justicia</i>	4,79	2,58	4,28	2,81
<i>Las Fuerzas Armadas</i>	6,72	2,66	6,83	2,67
<i>La Unión Europea</i>	6,67	2,15	5,79	2,59
<i>La OTAN</i>	5,20	2,71	5,17	2,79
<i>El Parlamento Autonómico</i>	5,67	2,52	5,08	2,81
<i>El Gobierno Autonómico</i>	5,66	2,71	4,83	2,86
<i>El Parlamento Europeo</i>	6,06	2,24	5,16	2,56
<i>Su Ayuntamiento</i>	5,45	2,82	5,29	2,86
<i>La Iglesia</i>	4,19	3,25	3,76	3,30
<i>La Policía Nacional y la Guardia Civil</i>	7,03	2,50	7,01	2,56
<i>Las ONGs</i>	6,17	2,53	6,37	2,64
<i>Los partidos políticos</i>	4,22	2,39	3,38	2,59
<i>Los sindicatos</i>	4,58	2,61	3,26	2,80
<i>Las organizaciones empresariales</i>	4,92	2,12	4,32	2,70
<i>Los medios de comunicación</i>	--	--	5,05	2,58

Fuente: F. J. Llera, SEJ2006-15076 y CSO2009-14381.

Tan solo las Fuerzas de Seguridad, las más valoradas en 2011 (7,01), las Fuerzas Armadas (6,83), las ONGs (6,37) y la OTAN (5,17) mantienen o mejoran sus notas de confianza. Si en 2007 eran 14 de las 19 las instituciones que superaban el 5 de confianza, en 2011 son solo 11 de las 20, tras la caída de la confianza en las instituciones representativas nacionales (Congreso y Senado) y los Ejecutivos nacional y regionales. Hoy a las Fuerzas de Seguridad, las Fuerzas Armadas, las ONGs, el Rey y la UE les siguen en el *ranking* de confianza los ayuntamientos (5,29), la OTAN (5,17), el Parlamento

Europeo (5,16), los Parlamentos regionales (5,08), los medios de comunicación (5,05) y el Tribunal Constitucional (5). Tras ellas, las 9 restantes no alcanzan el nivel convencional de aprobación (5) de su confianza; así, les siguen: el Congreso de los Diputados (4,87), los Gobiernos regionales (4,83), las organizaciones empresariales (4,32), la Administración de Justicia (4,28), el Senado (4,07), el Gobierno de la nación (3,93), la Iglesia (3,76), los partidos políticos (3,38) y los sindicatos (3,26).

4. Déficit de consenso y superávit de confrontación

En nuestra encuesta de 2011 el 58% de los españoles consideraba que la vida política española, por las relaciones de enfrentamiento entre los partidos propias de la política de adversarios bipartidista¹⁰⁷, estaba más crispada que nunca y que esos enfrentamientos afectaban a la gente de la calle (91%). Pero, sobre todo, la falta de acuerdo en casi todo, y en una coyuntura de crisis tan grave como la actual, entre el partido del Gobierno (Partido Socialista Obrero Español –PSOE–) y el principal partido de la oposición en ese momento (Partido Popular –PP–) es vista por la inmensa mayoría de la ciudadanía española (84%), y sin prácticamente distinción de adscripción política, como un claro factor de deterioro de la calidad de nuestra democracia. Esto constituye, sin duda, uno de los principales factores de desgaste y erosión del sistema partidista español. El pragmatismo y la moderación de la ciudadanía española llega al punto de demandar, de forma casi unánime (84%), a la clase política que, cuando haya problemas urgentes que resolver, lo más importante es que busquen soluciones prácticas y de la forma más rápida posible, aun a costa de sacrificar sus principios ideológicos.

De ahí que se vuelva a rozar la unanimidad (88%) al considerar que los principales partidos han abandonado el espíritu de consenso de la Transición y sólo piensan en sus exclusivos intereses partidistas, con independencia de lo que pueda ser más conveniente para el conjunto de la sociedad española. Igualmente, una mayoría cualificada de casi tres cuartas partes (73%) piensa que España necesita una “segunda Transición” (Lamo, 2011), que con el mismo espíritu de pacto y concordia de la primera acometa la modificación y actualización de

107 Sobre la evolución y las características del sistema de bipartidismo imperfecto español puede verse el trabajo de F.J. Llera (2010)

muchos aspectos del sistema político actual y, en concreto, la reforma de la Constitución (93%) con mayor (48%) o menor (45%) amplitud, del sistema electoral (69%) para hacerlo más proporcional, de la forma de nombrar a las máximas autoridades judiciales (83%) para dotar de mayor independencia al Poder Judicial o la utilización del referéndum (82%) para que la ciudadanía decida sobre temas de especial relevancia.

5. Una ciudadanía poco comprometida y activa

En primer lugar, conviene recordar que los españoles expresan¹⁰⁸ sentimientos, preferentemente negativos, hacia la política; así: desconfianza (39,4%), indiferencia (8,4%), aburrimiento (9,6%) e irritación (15,6%). Frente a esta mayoría de casi tres de cada cuatro, hay una minoría que, por el contrario, expresa: interés (15,2%), compromiso (8,9%) y entusiasmo (2,1%). Además, la evolución de estos sentimientos ha acentuado su sesgo negativo en los últimos años.

Sin embargo, y a pesar de estos sentimientos predominantemente negativos hacia la política, la proporción de la ciudadanía española que dice interesarse mucho (18%) o bastante (42%) por la política es mayoritaria, tras una evolución positiva en los últimos años, y con una oscilación que va del mínimo del electorado del PP (60%) al máximo del de Unión Progreso y Democracia –UPyD– (76%), situándose socialistas (65%), nacionalistas (61%) e IU (69%) en proporciones muy similares. Frente a ellos, hay una importante minoría que dice interesarse poco (25%) o nada (15%) por la misma. Al mismo tiempo, son dos de cada tres quienes dicen estar muy (13%) o bastante (53%) informados sobre los asuntos políticos, con muy pocas diferencias entre los distintos electorados. Frente a esta mayoría, la desinformación alcanzaría a algo más de un tercio (34%).

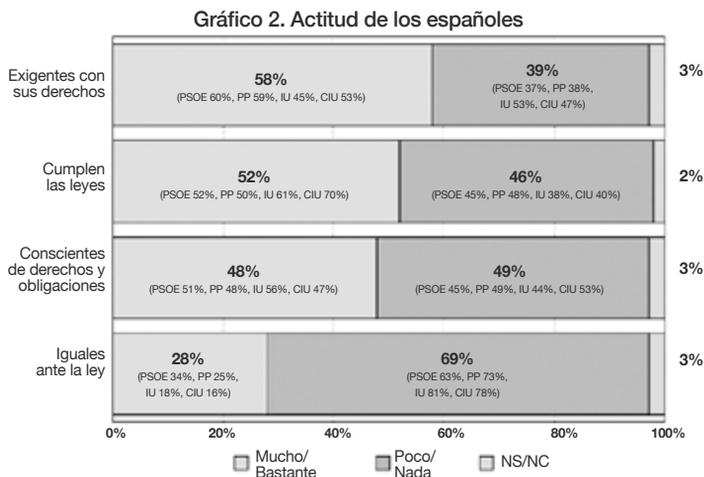
Esto va unido, como muestran todas las encuestas, a la desconfianza máxima en partidos y sindicatos y a que los políticos se hayan convertido en el tercer problema en el ranking de preocupaciones (por encima del 20%), tras el paro y la crisis económica, como muestran todos los barómetros del CIS desde, al menos, la segunda mitad de 2011, evidenciando, por lo demás, la agudización del fenómeno de la desafección política en nuestro país (Wert, 1996; Montero, Torcal y Gunther, 1997).

108 Estudio nº 2.914 del CIS de octubre de 2011

Sabido es el bajo nivel de capital social (Putnam, 1995), afiliación política y sindical y de asociacionismo voluntario en nuestro país (Montero, Font y Torcal, 2006), parámetros evidentes de la baja confianza social interpersonal con repercusión directa en los patrones de compromiso político de nuestra ciudadanía.

Pero, como muestra el siguiente Gráfico 2, la inmensa mayoría de los españoles (casi siete de cada diez) y sin distinción de ideología no se ven iguales ante la ley, frente a algo más de uno de cada cuatro (28%) que sí ve garantizado este principio básico de nuestro Estado de Derecho, alimentando, por tanto, la desconfianza institucional. Casi no hay diferencias en esta percepción ni por edad, ni clase social, ni nivel de estudios, ni, por supuesto, género, aunque se incrementa, ligeramente, el pesimismo entre los estratos sociales más bajos y menos instruidos.

Los propios ciudadanos son autocríticos consigo mismos al cuestionar y dividirse en partes iguales entre quienes piensan que son conscientes (48%) o no (49%) de sus derechos y obligaciones, otro principio básico de la cultura de la legalidad. De ahí que, aunque no sean excesivamente optimistas sobre su nivel de exigencia con sus derechos (58% frente a 39%), no se ven a sí mismos demasiado cumplidores de las leyes (52%)



P8. ¿En qué grado, mucho, bastante, poco o nada, diría Ud. que, en general, los españoles y las españolas...?
Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio N° 2861"

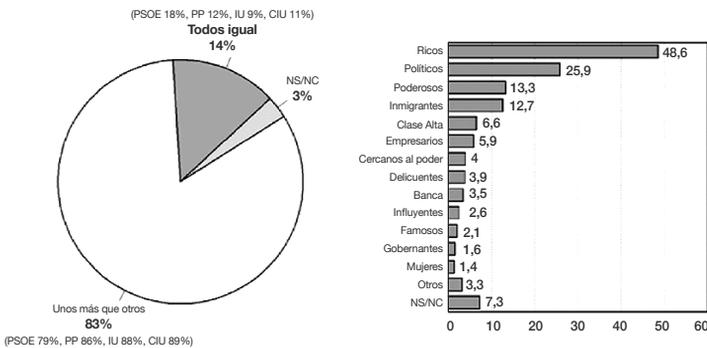
frente a 46%), mostrando nuestros déficits crónicos de cultura cívica y de ciudadanía activa.

Más significativas, sin embargo, son las diferencias de perfil social en estos tres indicadores. Así, los más jóvenes los más instruidos y las clases altas son los más críticos con el nivel de consciencia de derechos y obligaciones y con el nivel de exigencia de sus derechos. Por el contrario, las clases bajas, los mayores y los menos instruidos son los más críticos con el cumplimiento de las leyes por parte de los españoles.

6. Desiguales ante la ley

Uno de los aspectos más críticos de nuestra cultura de la legalidad, como acabamos de ver, es el sentimiento de desigualdad ante la ley, origen de desconfianza, desafección y falta de compromiso con su cumplimiento. Como vemos en el siguiente Gráfico 3, la inmensa mayoría de los españoles (más de ocho de cada diez frente a algo más de uno de cada diez), sin distinción de ideología, creen que las leyes no nos protegen a todos por igual, siendo los ricos y los situados en la cúspide de la pirámide social o cercanos al poder (incluidos los políticos) los que son vistos como más favorecidos. Llama la atención el amplio consenso social en esta percepción, si tenemos en cuenta que

Gráfico 3. Protección de las leyes



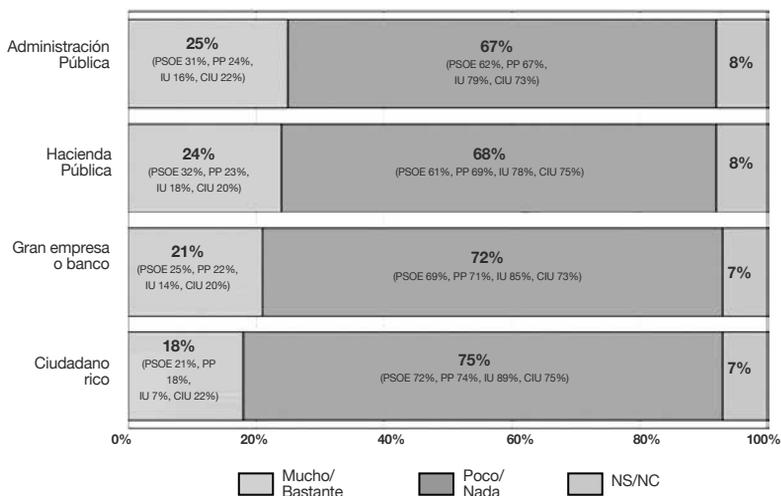
P9. ¿Cree usted que en España las leyes protegen por igual los derechos e intereses de todos los ciudadanos/as o que existen unos grupos más favorecidos que otros?

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio N° 2861"

no hay diferencias significativas en la opinión de las distintas capas sociales.

De ahí que la inmensa mayoría desconfíen y se sientan desprotegidos en caso de conflicto de intereses con un ciudadano rico, con una gran empresa, con la Hacienda pública o con la Administración pública, en general, como muestra el siguiente Gráfico 4. De nuevo, el consenso social es muy amplio.

Gráfico 4. Confianza en caso de conflicto

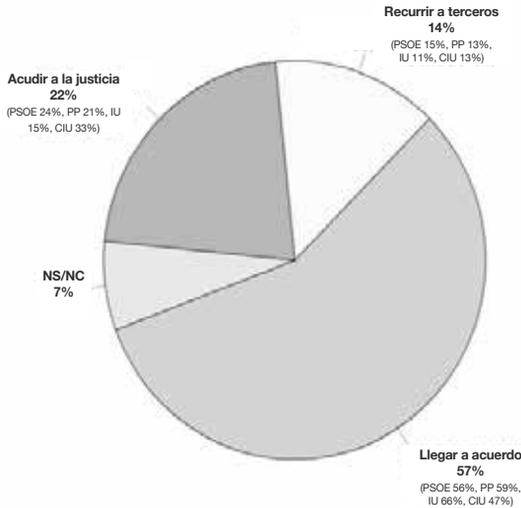


P10. ¿Hasta qué punto, mucho, bastante, poco o nada, confía Ud. en que las leyes protegerán sus derechos en caso de tener un conflicto con...?

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio N° 2861"

Al mismo tiempo, como muestra el siguiente Gráfico 5, la mayoría (casi seis de cada diez) prefiere llegar a un acuerdo o recurrir a la mediación de terceros (14%) antes que acudir a los tribunales (22%) en caso de verse envuelto en un conflicto de intereses. Como vemos, el "pleitos tengas y los pierdas" está profundamente arraigado en nuestra cultura cívica. En este caso, no hay diferencias en las preferencias de los distintos estratos sociales, aunque son, ligeramente, más proclives a pleitear los más jóvenes (27%) y los más instruidos (25%) frente a los mayores (14%) y los sin estudios (11%).

Gráfico 5. Resolución en caso de conflicto

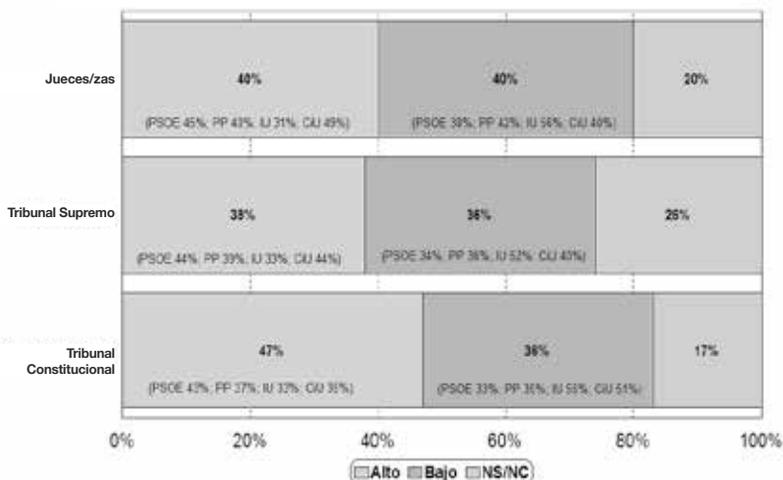


P11. Si se viese Ud. envuelto en un conflicto con otra persona sobre sus derechos o intereses, ¿que haría?
 Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio Nº 2861"

7. Desconfianza ante la independencia de nuestros tribunales

La percepción de las profundas desigualdades que arraigan en nuestra sociedad va pareja con la desconfianza ante la independencia constitutiva de la Administración de Justicia y que, como muestra el siguiente Gráfico 6, divide profundamente a la ciudadanía española. En efecto, la opinión pública española se divide en partes iguales (40%) entre quienes valoran positiva o negativamente la independencia de nuestros jueces, o la del propio Tribunal Supremo (38% frente a 36%, respectivamente), aunque se muestran algo más indulgentes con la del Tribunal Constitucional (47% frente a 36%, respectivamente). Ni el género, ni el estrato social, ni el nivel de estudios introducen cambios significativos en esta división de opiniones, tan solo los más jóvenes son algo más positivos respecto al nivel de independencia de nuestros tribunales, al tiempo que el nivel de los sin opinión aumenta significativamente entre quienes tienen menores niveles de instrucción.

Gráfico 6. La independencia de los tribunales



P18. ¿Como valoraría Ud. el grado de independencia que en la actualidad tienen los/as jueces/zas españoles/as, muy alto, bastante alto, bastante bajo o muy bajo?

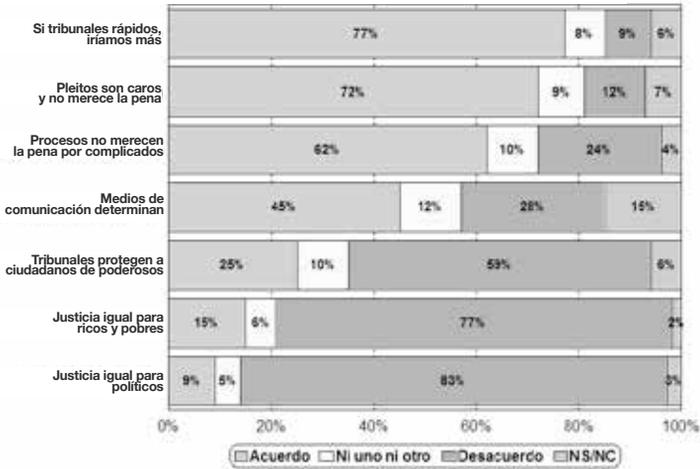
P19. ¿Y el grado de independencia del Tribunal Supremo?

P20. ¿Y el del Tribunal Constitucional?

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio N° 2861"

Así que, inevitablemente, las actitudes ante la justicia no son especialmente positivas, como muestra el siguiente Gráfico 7. De él se deduce que la inmensa mayoría (83%) creen que los políticos son privilegiados por la justicia, que, como ya hemos visto, la justicia no es igual para ricos y pobres (77%), que los tribunales protegen a los más poderosos (59% frente a 25%) y que la lentitud de la justicia hace que no recurramos a ella (77%), sin que haya cambios significativos en las opiniones de los distintos grupos sociales respecto a esta posición mayoritaria. Al mismo tiempo, una mayoría nos dice que la complicación de los procesos desincentiva el recurso a los tribunales (62% frente a 24%) y que los pleitos son caros y no merecen la pena (72%), sobre todo entre las clases bajas, los menos instruidos y la gente mayor. Finalmente, hay una importante sensación de que la interferencia mediática condiciona y cercena la independencia de la justicia en los casos más aireados (45% frente a 28%), siendo una opinión que destaca mayoritariamente, sobre todo, entre los estratos altos de la sociedad.

Gráfico 7. Actitudes ante la Justicia



P16. Ahora le voy a leer una serie de afirmaciones sobre el sistema judicial en España. Para cada una de ellas quisiera que me dijera si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy de acuerdo.

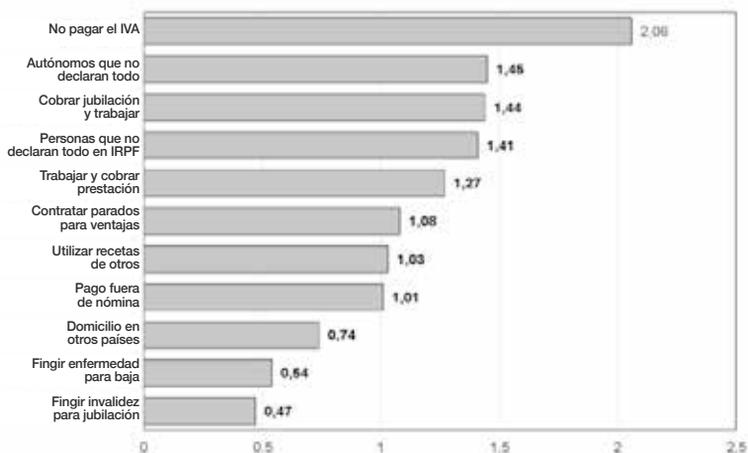
Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio Nº 2861"

8. ¿Hecha la ley, hecha la trampa ?

A pesar de todo y en el terreno de los principios, los españoles no ven aceptables las trampas a las leyes, de ahí que el impacto de la corrupción, la injusticia y los fraudes afecten a su sentido cívico y produzca desconfianza institucional y desafección política, especialmente en tiempos de crisis, como los actuales, que agudizan las desigualdades de partida.

Así, como muestra el siguiente Gráfico 8, en una escala aceptabilidad de 0 (absolutamente inaceptable) a 10 (totalmente aceptable), la inmensa mayoría de los españoles son muy poco tolerantes con los comportamientos que suponen fraudes de la ley, desde no pagar el IVA (2,06) a fingir invalidez para obtener la jubilación anticipada (0,47), por ejemplo. Esta posición de principio es compartida, sin distinción, por todos los sectores sociales.

Gráfico 8. Aceptación de trampas

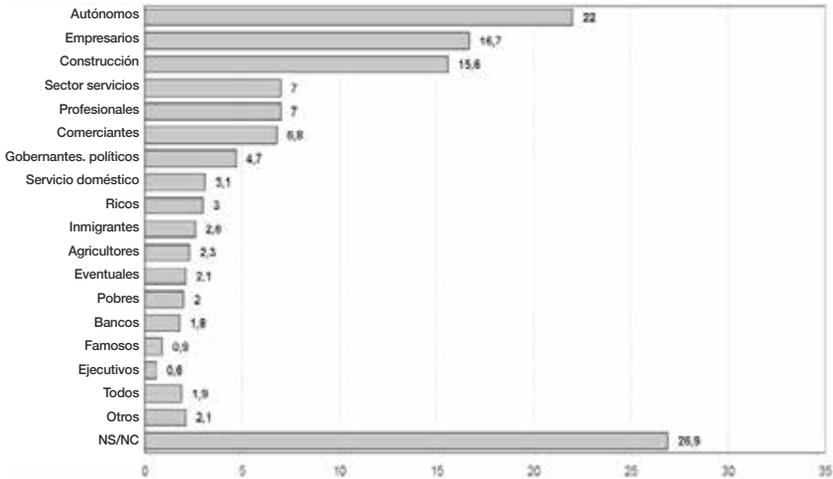


P13. A continuación quisiera que me dijera en que medida considera Ud. aceptable o inaceptable cada uno de los comportamientos que le voy a leer. Utilice para contestarme la escala que aparece en la tarjeta, donde 0 significa "totalmente inaceptable" y el 10 que lo considera "totalmente aceptable".

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio Nº 2861"

Con todo, son capaces de señalar a algunos colectivos más proclives al engaño por tener mayores probabilidades de llevar a cabo un trabajo sin declarar la totalidad o parte de sus ingresos a Hacienda o la Seguridad Social, propio de la llamada "economía sumergida". En todo caso, lo que aquí señalan los ciudadanos apunta a la baja lo que suelen calcular los expertos en este aspecto. Como muestra el siguiente Gráfico 9, son los autónomos, los empresarios, la construcción, los servicios, los profesionales y los comerciantes los más señalados, pero el problema se considera bastante extendido por todo el tejido social, aunque se perciba muy minoritario.

Gráfico 9. Colectivos más proclives a engaño



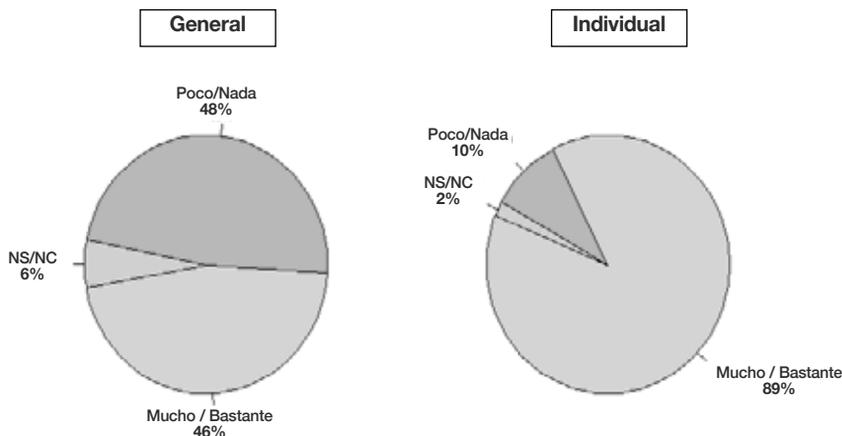
P19. Dígame que colectivos, en su opinión, tienen más probabilidad de llevar a cabo un trabajo sin declarar la totalidad o parte de sus ingresos a Hacienda o a la Seguridad Social?

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio N° 2910 (11 a 28 de julio de 2011)"

9. ¿Cinismo o desconfianza impositiva?

Uno de los campos donde la cultura de la legalidad encuentra su piedra de toque es, precisamente, el de la responsabilidad fiscal de la ciudadanía. Así y como muestra el siguiente Gráfico 10, los españoles se consideran, casi unánimemente (89%), a sí mismos e individualmente, muy o bastante responsables a la hora de pagar sus impuestos, sin que haya diferencias significativas entre los distintos grupos sociales. Sin embargo, llama la atención que esa unanimidad se trunca a la hora de juzgar la responsabilidad fiscal de sus compatriotas, si tenemos en cuenta que son tantos los que la consideran baja o nula (48%), como los que les consideran muy o bastantes responsables fiscalmente (46%). Aquí nos movemos entre el posible cinismo/buenismo de la primera respuesta y la desconfianza social de la segunda, bastante característica de la sociedad española, por otra parte. Son los que tienen mayor nivel de estudios y mejor posición social y, en menor medida, los más jóvenes los que muestran mayor desconfianza respecto a las prácticas fiscales de sus compatriotas.

Gráfico 10. Responsabilidad frente al pago de impuestos



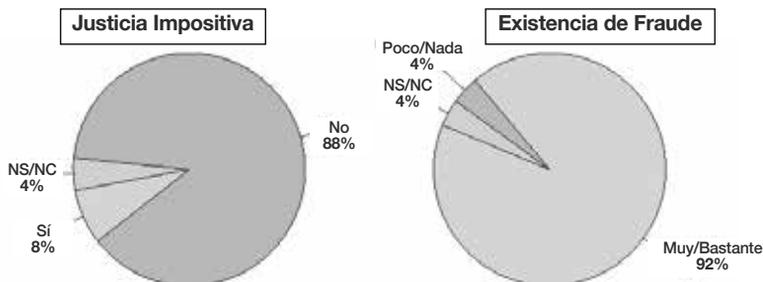
P8. Cree que los/as españoles/as, a la hora de pagar impuestos son:

P9. Y Ud., personalmente, se considera a sí mismo/a:

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio Nº 2953 (10 a 23 de julio de 2012)"

La clave, como muestra el siguiente Gráfico 11, está en la opinión casi unánime (88%) de que el sistema impositivo no es justo, porque no pagan más los que más tienen, y, por lo tanto, también es casi unánime (92%) la opinión de quienes piensan que en España hay mucho o bastante fraude fiscal, aunque este no pueda ser considerado generalizado.

Gráfico 11. Justicia impositiva y fraude fiscal



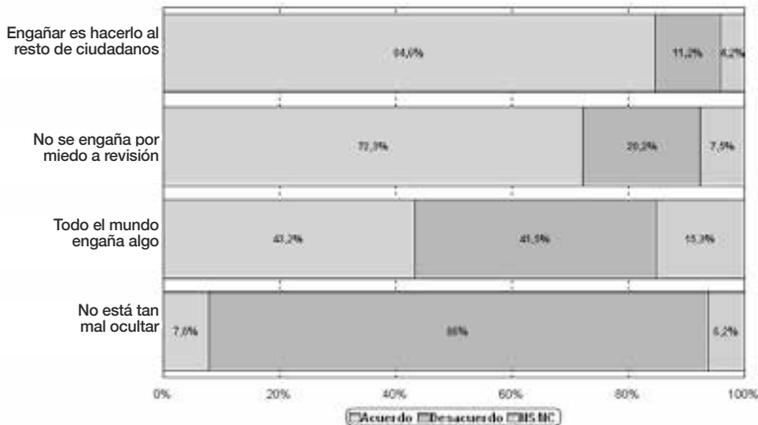
P12. ¿Y cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia? Esto es, ¿qué pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?

P13. En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco.

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio Nº 2953 (10 a 23 de julio de 2012)"

Finalmente, y como muestra el siguiente Gráfico 12, nuestros ciudadanos vuelven a tener las cosas claras en el terreno de los principios. Así, son casi unánimes y sin distinción de sectores sociales las opiniones de que no está bien ocultar datos a la Hacienda Pública (86%) y de que engañar a Hacienda es hacerlo al resto de los ciudadanos (85%). Sin embargo, creen que no se engaña más por miedo a las inspecciones (72%) y no por una cuestión de principios. Pero, de nuevo, se dividen en partes iguales entre quienes piensan que todo el mundo engaña algo (43%) y quienes no creen que eso suceda (41,5%), sin que tampoco se aprecien diferencias significativas entre grupos sociales.

Gráfico 12. Acuerdo con el fraude a Hacienda



P17. Ahora me gustaría que Ud. me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes frases:

Fuente: "Centro de Investigaciones Sociológicas - Estudio N° 2953 (10 a 23 de julio de 2012)"

10. Conclusiones

La democracia, con su regla de la mayoría y la inclusión de las minorías, es, entre otras muchas cosas, un conjunto de procedimientos y normas para regular conflictos y adoptar decisiones en el seno de una comunidad de personas libres que comparten una serie de principios, valores e ideales básicos, que son los que dotan de legitimidad al sistema normativo resultante. La Constitución es la quintaesencia, aunque humana e imperfecta, de la concreción de tales principios, cuyo fin último es hacer compatible la protección de los derechos

individuales, al tiempo, que se garantiza la cohesión social y la pervivencia de la propia comunidad. El Estado de Derecho es la forma material y actualizada de esas garantías y limitaciones de la propia democracia. En él se sustancia la convivencia social, la seguridad jurídica y la protección de los derechos y libertades individuales.

La cultura de la legalidad es, por tanto, la forma y el grado de interiorización de estos principios y la eficacia con la que se trasladan a las prácticas de obediencia y respeto a la ley y su grado de cumplimiento efectivo. Como decíamos al inicio, la cultura de la legalidad es el resultado del tipo y desarrollo de la ciudadanía, tanto o más que el correcto desempeño institucional en la aplicación de la igualdad jurídica. Es, por tanto, un componente o parte de la cultura política de una sociedad y, si se quiere, de la propia sociabilidad característica de un país, en la que la confianza interpersonal constituye uno de los elementos centrales en relación al respeto del sistema normativo.

En este sentido, caben pocas dudas sobre la existencia de un amplio consenso en la sociedad española en el plano de la aceptación de los principios básicos que sustentan el Estado de Derecho. Sin embargo, las dudas se amplían y el consenso se rompe a la hora de las prácticas, especialmente en este período de crisis en el que, por el incremento de las desigualdades, la crisis de resultados y la reducción de las expectativas y de la igualdad de oportunidades, al tiempo que se maximiza el impacto social de los escándalos de corrupción y nepotismo, se disparan el malestar democrático, la desconfianza institucional, el desprestigio de la élites por su falta de ejemplaridad y, finalmente, la desafección y el distanciamiento ciudadano de la política en una suerte de crisis moral y de la ciudadanía.

La discusión ciudadana, que muestran los datos de opinión, no está tanto en la justicia o injusticia de nuestras leyes, en los principios inspiradores de nuestro sistema normativo o en su legitimidad, cuanto en la eficacia desigual de su aplicación y en la percepción de la, también, desigual protección de los derechos individuales. La crisis económica y la crisis política, con sus correlatos de fractura de la cohesión social y política, no han hecho más que agudizar el contraste entre principios y prácticas de nuestra cultura de la legalidad hasta el punto de poder poner en riesgo el mantenimiento del “contrato social” sobre el que se basa la legitimidad de nuestros Estados de Derecho.

En el caso español, además, evidencia la debilidad de nuestro capital social, la baja confianza interpersonal y el carácter poco comprometido y activo de nuestra cultura cívica, factores que inciden en las prácticas de nuestra cultura de la legalidad que acabamos de describir con este pequeño muestrario de indicadores, a falta de un estudio más sistemático y con ambición comparativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Blind, P. K. (2006). "Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues". *7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government*, Viena: UNDESA.
- Cheema, S. (2005). *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Conn: Kumarian Press.
- Dalton, R. J. (2005). "The Social Transformation of Trust in Government", *International Review of Sociology* 15 (1): 135-154.
- Gunther, R. y Montero, J. R. (2006), "Multidimensionality of Political Support for New Democracies". En *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics*. Torcal M. y J. R. Montero (eds.): 46-78. Londres: Routledge.
- Lamo, E. (2011). "¿La segunda Transición?". En *Pulso de España 2010: un informe sociológico*. Toharia, J.J. (ed) : 47-68. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Llera, F. (2010). "La política en España: elecciones y partidos". En *España: una sociedad en cambio*. Del Campo, S. y J. F. Tezanos (eds): 239-315. Madrid: Fundación Sistema/Biblioteca Nueva.
- Llera, F. (2011). "La crisis política". En *Pulso de España 2010: un informe sociológico*. Toharia, J. J. (ed.): 69-83. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Llera, F. (2012). "Crisis y malestar democrático en España". En *Los nuevos problemas sociales*. Tezanos, J. F. (ed.): 39-67. Madrid: Sistema.
- McDonough, P., S. H. Barnes y A. López Pina, (1994). "The Nature of Political Support and Legitimacy in Spain", *Comparative Political Studies* 27 (3): 349-380.
- Montero, J.R., Torcal, M. y Gunther, R. (1997). "Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Dissatisfaction", *Working Paper, 100*. Madrid: Fundación Juan March/CEACS.
- Montero, J. R., J. Font y M. Torcal, M. (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.
- Morlino, L. (2003). *Democrazie e democratizzaioni*. Bologna: Il Mulino.

- Newton, K. y P. Norris (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?". En *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Democracies?* Pharr S. J. y R. D. Putnam (eds): 52-73. New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Norris, P. (1999). "Institutional Explanations for Political Support". En *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*: 217-235. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Putnam, R. D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*, vol 6, núm. 1: 65-78.
- Toharia, J.J., (ed.) (2011). *Pulso de España 2010*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Montero, J. R., M. Torcal, y R. Gunther (2001). "Anti-party sentiments in Southern Europe". *Working Paper, 170*. Madrid: Fundación Juan March/CEACS .
- Montero, J. R. y M. Torcal (eds.) (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge.
- Wert, J. I. (1996). "Sobre cultura política: legitimidad, desafección y malestar". En *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. AA.VV.: 113-151. Madrid: Alianza.