

Democracia y (cultura de la) legalidad

Pedro Salazar Ugarte

Nueva edición con
nota introductoria

25

Democracia y (cultura de la) legalidad

Pedro Salazar Ugarte

Democracia y (cultura de la) legalidad

Pedro Salazar Ugarte

Nueva edición con
nota introductoria

25

Instituto Nacional Electoral**Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña
Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona
Dra. Adriana Margarita Favela Herrera
Mtro. José Martín Fernando Faz Mora
Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan
Dr. Ciro Murayama Rendón
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas
Mtro. Jaime Rivera Velázquez
Dr. José Roberto Ruiz Saldaña
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación**Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Democracia y (cultura de la) legalidad

Pedro Salazar Ugarte

Primera edición, 2006

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-36-0

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-24-1

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Nota introductoria
- 15 Presentación
- 17 Introducción
- 21 Primera parte
 - Algo sobre la cultura y sobre la "cultura de la legalidad"
- 29 Cultura de la legalidad y Estado de derecho
- 51 Cultura de la legalidad y democracia
- 59 Segunda parte
 - La cultura de la legalidad en México
- 89 Bibliografía
- 95 Sobre el autor

Nota introductoria

El presente texto, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, recupera una serie de reflexiones teóricas acerca de la necesidad de caminar hacia una cultura de la legalidad en donde las normas jurídicas tengan como base la dignidad, la igualdad y la libertad de ciudadanos, ciudadanas y gobernantes; es decir, es menester avanzar hacia la consolidación de una cultura de la legalidad *democrática* y no apostar únicamente por una cultura de la legalidad *a secas*.

Es decir, resultaría un sinsentido el cumplimiento ciego de las normas, ya que ignoraríamos el contenido y la legitimidad o ilegitimidad de éstas. Así, podemos señalar que una *cultura de la legalidad democrática* supone una postura crítica frente a las normas del Estado.

En otras palabras, debemos buscar la interiorización de los principios que fundamentan los derechos humanos

de todas y todos, para no perder de vista que el respeto y la garantía de éstos son una determinante para la existencia de un Estado de derecho, un Estado en donde la legitimidad de su poder, sus normas jurídicas e instituciones se fundamentan en la igualdad de todas las personas frente a la ley.

Sin embargo, aun cuando las concepciones doctrinales aquí plasmadas continúan estando vigentes, en la práctica conviene preguntarnos: ¿Cuánto hemos avanzado –o retrocedido– en estos tres años, en materia de “cultura de la legalidad democrática”? Para responder a este cuestionamiento, en el trabajo se han señalado cinco lugares comunes que permiten comenzar a dar una posible respuesta a esta interrogante.

México no es un país de leyes

Históricamente México se ha caracterizado por su lucha en la construcción de un Estado jurídico. Desde la Constitución de 1917, que ha sido reconocida como un instrumento ejemplar del constitucionalismo internacional, hasta la expedición de sus diversas reformas; así como de leyes secundarias, federales, generales, constituciones locales, etcétera.

En la actualidad, podemos voltear a ver, por ejemplo, las diversas reformas constitucionales en materia de derechos

humanos, anticorrupción, amparo, educación, justicia penal y justicia laboral.

De manera contundente, se puede afirmar que México aún es un país de leyes. Sin embargo, lo que no podríamos sostener con la misma contundencia es lo relativo al cumplimiento y aplicación de éstas.

México no es un Estado de derecho

Como se ha señalado en el trabajo, para que un Estado de derecho sea real y efectivo, debe asentarse en instituciones que sean capaces de promover y proteger los derechos fundamentales que le otorgan identidad y sentido.

¿Qué tanto se han fortalecido nuestras instituciones en estos tres años? Si tomamos en cuenta la percepción de las personas, tenemos que, en 2018, las tres instituciones que generaban más confianza en la población eran: universidades, Iglesia y Ejército; las que generaban confianza media: medios de comunicación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral y Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, por último, las que menos confianza generaban: partidos políticos, diputados, senadores, sindicatos, Policía y Presidencia.¹

¹ <https://www.animalpolitico.com/2018/11/confianza-presidencia-policia-universidades/> y <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>

Sin embargo, pese a la percepción que existe en la ciudadanía, la crisis de seguridad y violencia por la que atraviesa el país es innegable. En este sentido, es también evidente la incapacidad de las autoridades de atender y responder con medidas efectivas ante las crecientes cifras de feminicidios, de asesinatos a periodistas, de desapariciones forzadas, así como violaciones cometidas por militares.

Los mexicanos no cumplen con la ley

Pese a que esta frase es una impresión sumamente arraigada en las y los mexicanos, podemos señalar que se ha logrado implantar un nivel aceptable de respeto de la normatividad vigente.

Esto no quiere decir que debamos permanecer en ese nivel, sino que, al contrario, debe fungir como base para avanzar hacia la garantía de una cultura de la legalidad democrática en el país, en donde el cumplimiento de la ley vaya de la mano con el fortalecimiento de las instituciones.

Los mexicanos son corruptos por naturaleza

No es mentira para nadie que la corrupción existe. Tampoco podríamos negar que este fenómeno ha sido tolerado, justificado e institucionalizado. Sin embargo, sí sería una falacia afirmar que la corrupción es una característica innata de las y los mexicanos.

Por ejemplo, tenemos que, de acuerdo con el Índice Mundial de Percepción de la Corrupción, de 180 países, en 2016 México ocupó el lugar 123; en 2017 avanzó al lugar 135; y en 2018 cayó hasta el lugar 138. Este mismo índice señala que México forma parte de los países "con graves problemas de gobernabilidad y menores niveles de ingreso y desarrollo humano, con 28 puntos en la escala de 0 a 100 del Índice".²

Por ello, resulta imperante un cambio de paradigma en el combate a la corrupción. Es necesaria una visión en donde se dejen de justificar estos actos, pero, sobre todo, se necesita la actuación del Poder Judicial para garantizar la aplicación de las sanciones correspondientes y, en consecuencia, evitar la impunidad.

Los mexicanos no son iguales ante la ley

Si retomamos lo señalado en el primer apartado, efectivamente, nuestra Constitución, diversas leyes e incluso tratados internacionales establecen la igualdad formal ante la ley de todas y todos los mexicanos.

No obstante, este principio aún no ha sido garantizado en la realidad mexicana. Actualmente persisten los tratos desiguales y discriminatorios. Señalo algunos ejemplos:

² <https://www.animalpolitico.com/2019/01/mexico-corrupcion-epn/> y https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/cpi_2018_executive_summary_web_

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017:³

- Siete de cada 10 personas se encuentran en los estratos socioeconómicos más bajos.
- El analfabetismo afecta de manera desproporcionada a personas con discapacidad y a hablantes de lengua indígena.
- La brecha de género en el mercado de trabajo se mantiene en todos los rangos de edad (15 años-60 + años).
- Las personas que declararon tonos de piel más oscuros tienen menos oportunidades educativas y laborales.

Sin embargo, tenemos otros ejemplos un poco más alentadores:

- Seis de cada 10 personas están de acuerdo con el matrimonio entre parejas del mismo sexo.
- La paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas políticas es una medida que cuenta con un amplio respaldo social.

³ https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis_Prontuario_Ax_1.2.pdf

- La gran mayoría de la población está de acuerdo con la igualdad en las licencias laborales para el cuidado de hijas e hijos recién nacidos.
- Las y los jóvenes se muestran más abiertos a la diversidad y son menos afectos a prejuicios y estereotipos.

De esta forma, podemos concluir dos cosas: primero, que existen ciertos temas en los que se ha avanzado hacia la garantía de la igualdad de derechos, como en la participación política de las mujeres; o en la aceptación de la diversidad por parte de las nuevas generaciones; y en segundo lugar, que pese a la tendencia que se ha comenzado a seguir por algunas personas, aún nos queda un largo camino por recorrer para poner un alto a la discriminación y desigualdad estructural respecto de grupos vulnerables.

Por último, vale decir que la implementación de medidas y políticas para combatir la desigualdad y la discriminación real que aún impera en nuestro país es un punto crucial para conseguir avances en los cuatro apartados señalados anteriormente, y en algunos otros temas trascendentales para el país, como la pobreza y la violencia.

Pedro Salazar Ugarte

Presentación

La consolidación de la democracia como sistema de gobierno y como forma de vida sólo puede ser posible con un efectivo estado de derecho que le dé sustento y con la existencia de una cultura de la legalidad, del permanente respeto y obediencia a las leyes que la sociedad misma se impone por consenso para su convivencia pacífica y armónica.

La legalidad es un valor fundamental de la democracia porque garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Y si bien en un régimen democrático la sociedad debe apegarse al ordenamiento jurídico vigente, la legalidad también implica que tal ordenamiento pueda ser modificado a través de procedimientos legales previamente establecidos para adecuarlo a las transformaciones de la propia sociedad.

El respeto a la legalidad no es espontáneo, tiene su origen en la cultura de las sociedades. De ahí la importancia de la cultura de la legalidad, de construir y arraigar en la sociedad el apego a las leyes para que los individuos que la conforman las acepten y tomen como suyas, como criterios de orientación para su actuar cotidiano, en un marco de respeto a la dignidad, la libertad y la igualdad.

En el presente cuaderno, Pedro Salazar Ugarte realiza un análisis conceptual sobre cultura de la legalidad y su vinculación con la democracia y el estado de derecho, y reflexiona sobre diversas particularidades de la relación de los mexicanos con la legalidad, destacando la urgencia de un cambio cultural sustentado en la preeminencia de la igualdad en derechos que lleve a la conformación de un contexto en el que la legalidad sea percibida y asumida por toda la sociedad como la representación del interés general.

La cultura de la legalidad es un tema que ha cobrado gran importancia en los años recientes. El Instituto Federal Electoral publica este cuaderno para contribuir al enriquecimiento del debate, como un aporte al conocimiento y difusión de los temas relativos a la cultura política democrática.

Introducción

Para empezar: un corto imaginario sobre cultura, Latinoamérica y reglas del juego

Imaginemos el escenario: los veintidós jugadores están en el campo, el estadio se desborda de personas y pasiones, el árbitro no ha soltado su cronómetro desde que inició el último partido de la temporada más competitiva en la historia del fútbol latinoamericano. Un grupo de turistas suecos observa desde las gradas el inesperado desenlace de un juego que parecía predestinado al empate: el centro delantero del equipo "A" toma el balón con ambas manos, aprovecha el codazo en la nariz que su compañero le propinó al portero del equipo "B" y, después de dejar botar un par de veces el esférico en el césped, envía el balón al fondo de las redes. La mitad del estadio celebra enloquecida, la otra reclama airadamente. El árbitro señala el gol, corre al mediocampo, observa a sus abanderados y sentencia con dos sonoros silbatazos el final de un partido inolvidable al que, según calculaban

los boquiabiertos suecos, todavía le quedaba un cuarto de hora de juego. Hasta aquí todo resultaba extrañamente pintoresco, evidentemente falso: una extravagante broma colectiva destinada a sorprenderlos. Pero no. La verdadera anormalidad llegó cuando la normalidad se impuso: el equipo "A" recibió el trofeo, el público (una vez festejado el triunfo o lamentada la derrota) regresó a sus casas, del árbitro nadie supo nada. Al día siguiente, un periódico que les regalaron a los turistas en el avión que los llevaría de regreso a Suecia, encabezó: ¡JUEGAZO!

Nuestro recorrido: ¿qué encontraremos en el texto?

El cuaderno que el lector tiene en sus manos pretende ser una guía de preguntas y no un recorrido de respuestas. Esto se debe a la complejidad propia del tema que ocupa nuestra atención y a la convicción de que la invitación a la reflexión es mejor que las reflexiones concluyentes. Lo que se busca con este texto es evidenciar la magnitud del embrollo conceptual que rodea al tema de la "cultura de la legalidad" y, posteriormente, sugerir algunas reflexiones sobre la situación de tal tema en México. Para lograr esto último es necesario identificar qué entendemos por cultura de la legalidad y cómo ésta se vincula con el estado de derecho y con la democracia. Para ello es indispensable entender el significado de estos conceptos y las relaciones que existen entre ellos. Por lo mismo, la exposición tendrá que hacer cuentas con algunos nudos

conceptuales que no son fáciles de desamarrar y que, en algunas ocasiones, el lector deberá enfrentar sin que el texto le ofrezca una solución para deshilar la madeja.

Nuestro recorrido se divide en dos partes bien diferenciadas. La primera se compone de tres apartados: en el primero se propone un panorama del contexto académico en el que surgen las recientes reflexiones sobre la cultura de la legalidad, se analiza el concepto de cultura y, particularmente, se observa su vinculación con la política así como la relación de esta última con la legalidad; posteriormente, en el segundo apartado, se analiza el concepto de legalidad y se recurre a algunas distinciones para evidenciar (y explicar) que no todo "Estado jurídico" (entendido como un estado de leyes) es un "Estado de derecho" (entendido como un estado de derechos). Asimismo, retomando lo expuesto hasta ese momento, se propone una reconstrucción de la idea de cultura de la legalidad, subrayando las diversas acepciones que ésta encierra; finalmente, en el tercer apartado se busca identificar algunas de las características que corresponden a la acepción de la cultura de la legalidad que es compatible con la forma de gobierno democrática. La segunda parte del ensayo, en cambio, se articula de un modo más sencillo a partir de cinco lugares comunes que orientan nuestro análisis: "Méjico no es un país de leyes", "Méjico no es un Estado de derecho", "Los mexicanos no cumplen con

"la ley", "Los mexicanos son corruptos por naturaleza" y
"Los mexicanos no son iguales ante la ley".

Este texto fue elaborado por el autor en 2004 y su publicación como Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática fue aprobada a finales del año 2005.

Pedro Salazar Ugarte

Primera parte

Algo sobre la cultura y sobre la “cultura de la legalidad”

¿Es la cultura una variable que sirve para explicar el (sub)desarrollo?

Desde las décadas de 1940 y 1950 los estudios culturales y el énfasis en la cultura de las ciencias sociales fueron cobrando fuerza.¹ En concreto, surgieron diversos estudios que, desde distintas disciplinas (destacadamente la sociología y la antropología), indagaban el impacto que las diversas culturas podían llegar a tener en el desarrollo político y, sobre todo, económico de los diferentes países y regiones del planeta. Muchos de estos trabajos (y de los que seguirían en el tiempo) evocaban una tesis desarrollada por Max Weber, en los albores del siglo XX, en su conocido ensayo *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*: detrás del capitalismo industrial descansaban los valores y virtudes promovidos por el protestantismo (concretamente, calvinista). Por el contrario, el

¹ Cfr. Samuel Huntington y L. Harrison, *La cultura es lo que importa*, Argentina, Planeta, 2000, p. 26.

conformismo y verticalismo católicos habrían entorpecido el desarrollo del capitalismo en las zonas de su influencia. Más allá de las bondades o deficiencias de la tesis weberiana, lo que conviene subrayar es que su publicación motivó muchas otras reflexiones en torno a una cuestión, hasta ese entonces, inexplorada: ¿es la cultura un factor determinante para el (tipo de) desarrollo económico de un país o de una sociedad determinada?

Tiempo después, en 1963, apareció una obra que tendría un impacto innovador en los estudios culturales: *The Civic Culture*, de Almond y Verba.² La originalidad del estudio de estos autores radicó en que se preguntaba cuál era el tipo de "cultura" política que correspondía a la democracia como forma de gobierno. Su conclusión generó más de un debate entre los estudios: para Almond y Verba la democracia requería de un tipo de cultura política particular, que ellos llamaron precisamente "cultura cívica", como condición para su estabilidad y desarrollo. No sobra advertir que tampoco esa cultura se encontraba en todas partes. Asimismo, conviene señalar que, a diferencia de la tesis de Weber, las reflexiones de Almond y Verba indagaban la relación del "factor cultural" con el (tipo de) desarrollo

² Cfr. Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 1970. De los mismos autores, cfr. también *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little Brown and Company, 1980.

político de los diferentes países y no con su desarrollo económico.³ La noción de “cultura política” comenzaría a contar con carta de identidad a partir de entonces.

Sin embargo, a pesar del impacto inicial que tuvieron los estudios culturales, en las décadas siguientes perdió fuerza el interés por los mismos. En su lugar, los estudiosos comenzaron a buscar otras explicaciones, como la dependencia o el colonialismo, para entender la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Sólo hasta la década de los años ochenta, la cultura como una variable explicativa reapareció en el escenario de las ciencias sociales. En este contexto de renovado interés por el factor cultural, el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard publicó en 1985 un libro de Lawrence Harrison, exfuncionario de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, específicamente orientado a Latinoamérica: *El subdesarrollo está en la mente: el caso latinoamericano*.⁴ La conclusión que Harrison desprendió de sus estudios de caso confirmó su hipótesis:

³ Un autor que combina los tres elementos es Ronald Inglehart, para quien el desarrollo económico no lleva por sí solo a la democracia, sino que es necesaria una cultura política determinada. Cfr. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1990. También del mismo autor, “The Renaissance of Political Culture”, en *American Political Science Review*, vol. 4, diciembre de 1998, pp. 1203-1230.

⁴ Lawrence Harrison, *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*, Cambridge, Center for International Affairs, Harvard University, Lanham, Md., University Press of America, 1985.

la cultura parecía ser un obstáculo fundamental para el desarrollo de los países latinoamericanos. Para Harrison, por ejemplo, “[...] el contraste cultural entre Europa Occidental y América Latina es [...] la principal explicación del éxito del Plan Marshall y el fracaso de la Alianza para el Progreso”.⁵ Por ello, desde su perspectiva, los gobiernos y agencias de asistencia de los países latinoamericanos (aunque no exclusivamente de ellos) deberían reconocer la importancia que tiene la promoción del cambio cultural como condición para el desarrollo político y económico.

Las reacciones al libro de Harrison fueron muchas y muy variadas: algunos estudiados, principalmente economistas e intelectuales de la región latinoamericana, acusaron la fragilidad de su tesis y denunciaron, no sin razón, una cierta inspiración “racista” en la línea argumentativa, pero otros, no pocos intelectuales del mundo anglosajón, retomaron la invitación implícita en la obra de referencia para recobrar el factor cultural como clave explicativa del (sub)desarrollo económico. Para algunos, como Ronald Inglehart o Samuel Huntington,⁶ se trató de una invitación para retomar una línea de investigación que ya habían

⁵ Cfr. Samuel Huntington y L. Harrison, *op. cit.*, p. 38.

⁶ Un buen ejemplo de la importancia que Huntington le otorga al factor cultural y de las desafortunadas consecuencias teóricas que pueden acarrear los prejuicios en la materia, cfr. Samuel Huntington, “The Hispanic Challenge”, en *Foreign Policy*, marzo-abril de 2004.

explorado en el pasado; para otros, como Robert Putnam o Francis Fukuyama, constituyó una fuente de inspiración para la realización de proyectos académicos que condujeron a la elaboración de nuevos conceptos (como el de "capital social") orientados a indagar los vínculos que conectan a la cultura con el tipo de organización política y el grado de desarrollo económico de los diferentes países.

¿Qué es la cultura política?

El interés por la cultura de la legalidad se inserta en este contexto académico/intelectual. Pero no dejemos espacio para las confusiones: "cultura de la legalidad" es una noción distinta que "cultura política" y evoca un universo conceptual que se refiere a un conjunto de fenómenos más específico y acotado que el que inspiró las reflexiones weberianas. Por ello, para entender sus alcances y limitaciones, es conveniente abundar, aunque sea "a vuelo de pájaro", en el significado general del concepto de cultura y en el más específico de cultura política.

En su sentido amplio la cultura puede significar, al menos, dos cosas relacionadas entre sí: a) los modos de vivir y de pensar compartidos, y b) todo el conjunto de conocimientos, creencias, artes, leyes, usos y costumbres que las personas adquirimos y compartimos como miembros de una sociedad determinada. El significado que a nosotros nos interesa es, principalmente, este último.

Algunos autores hablan de los "legados sociales" o del "conjunto de una tradición social"⁷ que pasan de una generación a otra. Así entendida, la cultura otorga identidad a los miembros de una comunidad en la medida en que orienta y otorga significado a su vida en sociedad. La cultura cohesiona a la sociedad porque condensa imágenes y experiencias colectivas compartidas que le dan a la población un sentido de pertenencia.⁸ "Somos con los otros", en gran medida, porque tenemos una cultura común.

Pero al interior de una cultura determinada es posible identificar múltiples subculturas. Por ello, para hablar de una cultura que permita referirnos a un "nosotros" relativamente amplio, es menester identificar el "núcleo cultural" que reúne las tradiciones o costumbres compartidas por las diferentes subculturas dentro de un grupo social. Ese núcleo cultural compartido nos permite identificar los referentes sociales que cohesionan a un grupo social determinado y, consecuentemente, que lo diferencian de otros grupos sociales. Asimismo, debemos observar el fenómeno cultural desde la perspectiva de los sujetos que

⁷ Del libro de Peter Häberle, *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid, Tecnos, 2000.

⁸ En este sentido, cfr. Jacqueline Peschard, *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2), 1996.

integran al grupo social de referencia: desde esta óptica la cultura adquiere una dimensión particular y se expresa como la disponibilidad individual hacia ese conjunto de referentes sociales, más o menos, compartidos.⁹ Decimos que alguien pertenece a una cultura cuando comparte con otros sujetos el apego hacia ese núcleo cultural básico, aunque simultáneamente abrace elementos de otras culturas.

Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad determinada nos referimos al conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con ciertos aspectos específicos de la vida colectiva como son, precisamente, los políticos. Al preguntarnos sobre la cultura política de la sociedad "x" o "y", indagamos cuál es el grado de aceptación del conjunto de objetos sociales específicamente políticos de dicha comunidad por parte de sus miembros: es decir, cómo percibe su población el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio y la distribución del poder y cómo las asume. Lo que ocupa nuestra atención no es propiamente el comportamiento político de los miembros de una colectividad, sino su adhesión o apego hacia el conjunto de instituciones y acciones concretas que orientan dicho comportamiento. Por ejemplo, cuando

⁹ *Ibid.*, p. 10.

investigamos sobre la cultura política de una sociedad determinada no observamos los niveles de participación o de abstención en una jornada electoral, sino las razones que los explican.

De hecho, una de las vetas de análisis más exploradas por los investigadores sociales es el tipo de relación que existe entre ambos aspectos de la vida política y social: ¿la acción política se encuentra determinada por la cultura política o viceversa? Algo parecido vale para las instituciones: ¿cómo explicamos que las mismas instituciones políticas arrojen resultados (considerablemente) diferentes en las distintas sociedades?, ¿son suficientes las instituciones para moldear la acción política de los miembros de una comunidad determinada? o ¿las instituciones (que encauzan la acción política) dependen de un conjunto de valores o patrones culturales compartidos que las respalden? Las respuestas a estas y otras preguntas no pueden ser definitivas, pero no por ello las interrogantes dejan de ser pertinentes, al menos no para aquellos que están interesados en entender y, eventualmente, transformar positivamente a (la cultura e instituciones de) sus sociedades.

Cultura de la legalidad y Estado de derecho

¿Qué relación existe entre la cultura política y la cultura de la legalidad?

Esquemáticamente: la cultura política es apenas una parte de la cultura, y la cultura de la legalidad es solamente un aspecto interconectado con la primera. La cultura de la legalidad es un aspecto importante y estrechamente relacionado con la cultura política, pero que no se agota en la misma: la cultura de la legalidad puede estudiarse en sí misma como una variable independiente. Ambas nociones comparten el primer concepto, cultura, y en ese sentido son parte del mismo conjunto; pero la noción de cultura de la legalidad sólo se encuentra parcialmente englobada dentro de la noción de cultura política. Esto puede explicarse con la siguiente idea: entre la política y la legalidad existe una relación directa, pero no son universos idénticos, entre otras razones, porque el primero es más amplio que el segundo.

No obstante, la relación entre la política y el derecho es de interdependencia recíproca. Como lo dice Norberto Bobbio, “[...] el concepto principal que los estudios jurídicos y los políticos tienen en común es, en primer lugar, el concepto de poder”.¹⁰ En la modernidad, el derecho es producto del poder político y sin éste no puede aplicarse; la legitimación del poder es, en última instancia, una justificación jurídica.¹¹ Mientras el derecho no puede existir (o carece de toda eficacia) sin un poder capaz de crearlo y de aplicarlo, un poder sólo es legítimo, no un mero poder *de hecho*, cuando encuentra fundamento en una norma o en un conjunto de normas jurídicas. Max Weber propuso una fórmula, la del poder *legal racional*, que sintetiza ambos principios a la perfección: el único poder legítimo y, en cuanto tal, generalmente obedecido, es aquel que se ejerce en conformidad con las leyes. El poder político es el “monopolio de la fuerza legítima” y, en su forma predominante en la modernidad, la legitimidad es fundamentalmente jurídica.¹² Así las cosas, la política y el derecho (o, en términos laxos “la legalidad”) están fatalmente relacionados por lo que las reflexiones

¹⁰ Norberto Bobbio, *Teoria Generale della Politica*, Turín, Einaudi, 2000, p. 183.

¹¹ Obviamente me refiero al derecho positivo. La teoría kelseniana del ordenamiento jurídico es un buen ejemplo: dada la naturaleza dinámica del ordenamiento, la producción normativa no puede prescindir de la noción de poder. Cfr. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945, y *¿Qué es el positivismo jurídico?*, México, Fontamara, 1997.

¹² Cfr. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

sobre la cultura del primer tipo están relacionadas con la del segundo y viceversa. Pero al interior de una misma cultura política podemos encontrar muchas culturas de la legalidad, distintas y coexistentes. Y esto se explica porque, como ya vimos, a pesar de su estrecha vinculación, la política es una esfera más amplia que la legalidad. De hecho, la cultura de la legalidad es solamente una parte de la cultura política. Y, aunque parezca contradictorio, existen aspectos de la cultura de la legalidad que sólo indirectamente tienen que ver con la política: por ejemplo, el que un individuo respete o no las reglas para estacionarse en un centro comercial nos puede decir algo de su cultura de la legalidad, pero no tiene mayor relevancia si lo que indagamos es su cultura política.

Antes de continuar nuestro recorrido conviene subrayar otra distinción recién enunciada, pero poco explicada: la legitimidad y la legalidad son dos cosas distintas (aunque íntimamente vinculadas). El concepto de legitimidad sirve para distinguir el poder *de derecho* del poder *de hecho*, mientras que el concepto de legalidad distingue entre el poder legal y el poder arbitrario. En palabras de Bobbio: “[un] principio puede ejercer el poder legalmente aunque carezca de legitimidad, mientras que otro puede ser legítimo y ejercitar el poder ilegalmente”¹³ Podemos

¹³ Cfr. Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 89-97.

decir que la legitimidad es un concepto eminentemente político que se refiere a la cuestión de *quién gobierna*, pero que, en principio, no nos dice nada sobre la actuación legal o ilegal del gobernante. Y, ¿qué tiene que ver esta distinción con la cultura de la legalidad? Lo que sucede es que también es posible cuestionar la legitimidad (política o moral) de una determinada norma jurídica. Es decir, podemos cuestionar la legitimidad de una legalidad determinada, ya sea porque cuestionamos o desconocemos la legitimidad de la autoridad que la dicta o porque nos parece que dicha norma no se encuentra (moral o políticamente) justificada. Siempre cabe preguntar: ¿por qué debo obedecer y ajustar mi conducta a lo que ordena la norma? En esta dimensión, al menos desde la perspectiva subjetiva, la cultura política y la cultura de la legalidad pueden entrar en conflicto: desde una cultura política democrática, ¿son legítimas las leyes que, por ejemplo, violan los derechos de las minorías?; ¿debe observarse la legalidad que proviene de un poder *de facto*? Mi cultura de la legalidad puede indicarme que debo obedecer las normas que rigen la vida de mi colectividad, pero mi cultura política puede sugerirme que ciertas prácticas adolecen de legitimidad. Y así sucesivamente.

La legalidad: concepto, visiones y distinciones

Como podemos observar, nuestro tema es un rompecabezas con muchas posibles soluciones: las piezas pueden acomodarse de diferentes maneras y se obtendrán figuras desiguales. Los dos conceptos que lo integran, la cultura y la legalidad, son llaves que abren muchas puertas. Además, son objeto de múltiples interpretaciones: sociológicas, antropológicas, históricas, filosóficas, jurídicas. Por eso, una vez que sabemos, al menos en sus rasgos generales, lo que es la cultura y cuál es la vinculación que existe entre la (cultura) política y la legalidad, es oportuno detenernos en los alcances e importancia de este último concepto.

Desde el pensamiento griego clásico la legalidad en el ejercicio del poder ha constituido un criterio para distinguir el "buen gobierno" del "mal gobierno". En las obras de Platón y de Aristóteles son recurrentes las disertaciones sobre las bondades y defectos del binomio "gobierno de los hombres" vs. "gobierno de las leyes". La disyuntiva entre la discrecionalidad arbitraria del gobernante y la impersonalidad genérica y predecible de las leyes ha acompañado el desarrollo del pensamiento político occidental. De hecho, en la Edad Moderna, el pensamiento liberal construye sus premisas sobre las bases del ideal del gobierno sometido a las leyes: la limitación jurídica del poder es clave de las tesis liberales desde el siglo XVII en adelante. Una doble fórmula es la clave jurídica

del proyecto liberal: a) el gobierno que actúa sometido y bajo mandato expreso de la ley previamente establecida (el gobierno *sub lege*), y b) el gobierno que actúa mediante leyes (el gobierno *per leges*). El sometimiento jurídico del poder es una tesis liberal que está en la base del constitucionalismo moderno y tiene como finalidad limitar al poder político desde un punto de vista formal, pero sobre todo desde una perspectiva sustantiva (supone que los poderosos *no pueden* decidir ciertas cosas); sin embargo, el gobierno sólo *per leges*, la sola actuación jurídica del poder, no supone necesariamente limitaciones materiales al poder: un gobierno puede actuar legalmente, mediante leyes, sin respetar límites sustantivos de ningún tipo. ¿Qué diríamos, por ejemplo, de un decreto presidencial que ordena fusilar a los disidentes? Indiscutiblemente, al ser un decreto presidencial, sería legal; pero, por su finalidad, sabríamos que no respeta límites sustantivos como son los derechos fundamentales de las personas.

Tenemos tres tesis que conviene distinguir y rescatar: a) la legalidad, tradicionalmente, ha sido observada desde la perspectiva del gobernante (si éste ajusta o no su actuación a un conjunto de normas jurídicas); b) en un principio el gobierno que actúa conforme al derecho es valorado en positivo porque se supone un poder limitado y predecible; sin embargo, c) la mera legalidad no es una garantía del buen gobierno, porque un poder puede actuar legalmente

sin encontrarse jurídicamente limitado por normas que protegen bienes valiosos como los derechos fundamentales individuales (el poderoso puede crear y aplicar normas jurídicas sin respetar ningún tipo de limitación material). Esta última tesis (sin duda la más importante de las tres) puede entenderse de la siguiente manera: todo poder político estatal o institucionalizado es, necesariamente, un "Estado jurídico", pero no cualquier "Estado jurídico" es un "Estado de derecho".¹⁴ Veamos qué significa esto.

No todo Estado jurídico es un Estado de derecho

Todos los Estados son "Estados jurídicos" porque fundan su actuación en un conjunto de mandatos (más o menos) generales y abstractos que, en sentido amplio, constituye un ordenamiento jurídico; pero sólo algunos Estados incorporan una serie de normas e instituciones específicas que nos permiten considerarlos como "Estados de derecho". Los Estados de derecho cuentan con una constitución (normalmente escrita) que limita al poder político mediante un conjunto de instituciones específicas (como la división o separación de los poderes) con la finalidad de proteger un conjunto de derechos individuales fundamentales. Esta idea de constitución, de matriz netamente ilustrada, ya se encontraba plasmada en el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

¹⁴ Cfr. Elías Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1998.

de 1789: "[...] la sociedad en la que la garantía de los derechos no se encuentra asegurada, ni la división de poderes determinada, no tiene constitución". Pero podemos afirmar que fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando la distinción entre los Estados (meramente) jurídicos y los Estados de derecho, también llamados Estados constitucionales, quedó claramente zanjada.

Después de la Segunda Guerra Mundial proliferaron en Europa (primero en Italia, Alemania y Francia, y algunos años después en España y Portugal) una serie de constituciones democráticas que vinieron a sumarse a los ordenamientos americano y británico y que, al tener a los derechos fundamentales como eje sustantivo primordial y basarse en un diseño de poderes divididos, marcaron un antes y un después en relación con los Estados jurídicos precedentes. Obviamente el contraste mayor (y más inmediato) se presentó con los ordenamientos jurídicos de los Estados totalitarios y/o dictatoriales que habían regido la vida colectiva de algunos de esos países y que no respetaban ninguna de las características de los modernos Estados de derecho. Pero el cambio de paradigma jurídico rebasaba la coyuntura: la diferencia de contenidos entre los ordenamientos jurídicos constitucionales y los ordenamientos precedentes estaba acompañada por una nueva concepción de la relación entre el Estado (y sus poderes) y los individuos (y sus derechos).

En la concepción tradicional, el Estado, entendido como el monopolio de la fuerza legítima, se consideraba el punto de partida para entender las relaciones de poder. Primero venía la fuerza estatal y después los individuos que eran, ante todo, sujetos de obligaciones y, sólo por una concesión estatal, titulares de derechos. En cambio, en la concepción constitucionalista que corresponde al Estado de derecho o Estado constitucional (llamado en inglés *Rule of Law* y en alemán *Rechtsstaat*), las relaciones de poder se han invertido. Primero están los individuos que, por ser sujetos autónomos e igualmente dignos, son titulares de derechos fundamentales, y sólo después, para proteger estos derechos, se ubican las potestades estatales. Concretamente, en un Estado de derecho la legitimidad del poder y de las normas jurídicas depende del respeto y garantía de los derechos fundamentales individuales.¹⁵ Esto es lo que Norberto Bobbio llamó la "gran revolución copernicana de la modernidad". Valga la reiteración: un Estado totalitario, por ejemplo, es un Estado jurídico en el que existen algunas leyes e instituciones que responden a la voluntad arbitraria del gobernante (pensemos, por ejemplo, en la Alemania nazi,

¹⁵ Cabe señalar que, desde mi perspectiva, los derechos fundamentales que corresponden a la tradición liberal, social y democrática son únicamente "derechos individuales". Sin embargo, en las últimas décadas han aumentado las voces que sostienen que algunos "derechos colectivos" pueden ser compatibles con el "Estado de derecho" y, por lo tanto, con el constitucionalismo democrático moderno. El debate suele identificarse como una discusión entre pensadores "liberales" y teóricos "comunitaristas" o "multiculturalistas". No me detengo en esta prolífica discusión, pero me pareció correcto señalarla.

en la Italia fascista o en la Unión Soviética estalinista), pero no es un Estado de derecho que proviene de la tradición liberal y que derivó en el constitucionalismo moderno. Desde la perspectiva de este último, de hecho, las normas y autoridades de los Estados jurídicos totalitarios carecen de legitimidad por lo que los ciudadanos tienen derecho a resistirlas. Para decirlo con una frase: en la cultura de la legalidad del Estado de derecho no hay espacio para los poderes y las normas autoritarias.

Sólo los Estados de derecho fundan su legitimidad en el reconocimiento de la igual dignidad de todos los individuos y diseñan sus instituciones con la finalidad específica de garantizarla. De hecho, los Estados de derecho se rigen esencialmente por dos principios fundamentales: el principio de legalidad que consiste en la "distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa"¹⁶ y el principio de imparcialidad que se refiere a "la separación e independencia del órgano judicial respecto a los órganos legislativo y ejecutivo".¹⁷ Ambos principios, uno referido a las funciones del poder político y otro a los órganos que las desempeñan, son fuente de la certeza y la seguridad jurídicas indispensables para proteger y

¹⁶ Michelangelo Bovero, *Contro il Governo dei Peggiori. Una Grammatica della Democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 145. Existe una traducción al español realizada por Lorenzo Córdoba y publicada por la editorial Trotta.

¹⁷ *Ibid.*

garantizar los derechos (de libertad, políticos y sociales) de los individuos. Sólo así el poder político se encuentra efectivamente limitado y, por ende, políticamente legitimado.

¿Para qué sirven las normas?

Siguiendo las coordenadas de la revolución copernicana, es un hecho que el fenómeno de la legalidad no debe observarse únicamente desde la perspectiva de los poderes públicos, sino también desde la óptica de los destinatarios de las normas (que en una democracia son, al menos indirectamente, también sus creadores). La legalidad abarca el comportamiento de los individuos, al menos, en dos direcciones: a) en su relación con estos poderes públicos (como productores y destinatarios del derecho), y b) en sus relaciones interpersonales con los demás miembros de su colectividad. Las normas jurídicas –en este caso, independientemente de que se trate de un Estado jurídico o de un Estado de derecho–, tienen como finalidad regular, orientar, limitar y encauzar las acciones de los miembros de una colectividad determinada. Son las reglas del juego de la convivencia colectiva. Un “Estado” sin ningún tipo de leyes sería un estado anárquico en el que no existen autoridades y los individuos actúan discrecionalmente sin tener que respetar otras normas que las que su (im)prudencia les dicta.¹⁸

¹⁸ Los primeros pensadores modernos, como Hobbes, Locke, Rousseau y Kant, no dudaban en llamarlo “estado de naturaleza”. Desde esa perspectiva, en realidad, el Estado anárquico es un no-Estado.

No es difícil imaginar que en esas condiciones, en una situación sin leyes, la convivencia es sumamente difícil porque la ley que termina imponiéndose es la "ley del más fuerte": la anarquía es la cueva de la discrecionalidad y ésta es la cuna de los abusos. En cambio, el derecho, la legalidad, tiene como función última la de dirimir institucionalmente (lo que implica de manera pacífica) los conflictos interpersonales. Esto, conviene advertirlo, vale para cualquier tipo de legalidad: aquella que corresponde a los Estados (de derecho) constitucionales modernos o aquella que es propia de un Estado autoritario. Después de todo, la función última de las normas es garantizar el orden y la estabilidad en una comunidad cualquiera y, para que esto sea posible, la mayoría de los individuos deben manifestar una tendencia a obedecerlas y debe existir una autoridad capaz de hacerlas valer. Podemos afirmar que el orden estatal sólo es posible cuando los miembros de la colectividad se comprometen a respetar tres pactos sucesivos: a) la renuncia al uso de la fuerza por parte de los individuos y grupos; b) la instauración de reglas para resolver pacíficamente los eventuales conflictos futuros, y c) la creación de un poder *superpartes* facultado para garantizar que los pactos se respeten, incluso utilizando la coacción. Cuando estos pactos se violan se camina hacia la anarquía que caracteriza a un salvaje y peligroso estado de naturaleza. No obstante, sólo en los verdaderos Estados de derecho la legalidad vigente garantiza algo

más que el orden y la estabilidad estatales y apunta hacia la protección de la dignidad de las personas a través de la garantía de sus derechos.

Entonces, ¿qué es la cultura de la legalidad?

Intentemos ahora juntar nuestros dos conceptos clave: cultura y legalidad. Lo primero que conviene recordar es que la cultura es un concepto más amplio que el de legalidad: la primera es el contexto en el que la segunda se desarrolla. Basta con recordar la relación, que va de lo general hacia lo particular, entre los conceptos de cultura, política y legalidad. Pues bien, siguiendo la misma lógica que utilizamos para construir la noción de cultura política, tenemos que la cultura de la legalidad de una sociedad determinada es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación. Se refiere al posicionamiento de los integrantes del colectivo ante el conjunto de objetos sociales específicamente jurídicos en esa comunidad: ¿cómo percibe su población el universo de relaciones relativo a la creación y aplicación de las normas jurídicas que rigen la vida colectiva y cómo las asume?

Un destacado filósofo y jurista italiano contemporáneo, Luigi Ferrajoli, ha sostenido que por cultura jurídica podemos entender un conjunto muy amplio de conocimientos

y actitudes: a) "el conjunto de teorías, filosofías y doctrinas jurídicas elaboradas en una determinada fase histórica por los juristas y filósofos del derecho"; b) "el conjunto de las ideologías, modelos de justicia y formas de pensar acerca del derecho que caracteriza a los operadores jurídicos de profesión (trátese de jueces, legisladores o administradores)", y c) "el sentido común respecto del derecho y las instituciones jurídicas en lo singular que se difunde y opera en una determinada sociedad"¹⁹ Las dos primeras acepciones se refieren a conjuntos (de ideas o de personas) especializados que inciden en la conformación de la cultura de la legalidad (o "cultura jurídica" en la terminología de Ferrajoli) de una comunidad determinada, pero que por su naturaleza excluyente no pueden abarcarla en su totalidad.²⁰ No obstante, ambas acepciones son útiles para adelantar una distinción: una cosa es la cultura jurídica predominante en una colectividad y otra cosa es la cultura de la legalidad de los miembros de dicha colectividad. Podemos afirmar, por ejemplo, que la mayoría de los países latinoamericanos comparten la

¹⁹ Cfr. Luigi Ferrajoli, *La Cultura Giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

²⁰ Uno de los autores mexicanos que ha enfrentado el argumento desde una perspectiva (principalmente) jurídica, Gerardo Laveaga, insiste en el papel que desempeña la "clase dominante" para la construcción de una cultura de la legalidad. El propio Laveaga sostiene que, en el caso mexicano, el gremio de los abogados ha resultado ser un gremio cerrado y conservador. Cfr. Gerardo Laveaga, *La cultura de la legalidad*, México, III-UNAM, 1999, pp. 32 y 95.

cultura jurídica europea de origen romanista, mientras que algunos países africanos comparten la cultura jurídica de corte anglosajón. Y, sin embargo, esto no supone que los latinoamericanos o los africanos presenten la misma cultura de la legalidad que los europeos o los británicos (o americanos), según sea el caso. La cultura jurídica, como bien lo indican las dos primeras acepciones propuestas por Ferrajoli, se refiere sobre todo al conjunto de teorías, filosofías, etc., compartidas por los estudiosos y aplicadores del derecho y no a la relación que existe entre la generalidad de los destinatarios de las normas y el ordenamiento jurídico vigente en su colectividad.

En cambio, la tercera acepción –“el sentido común respecto del derecho y las instituciones jurídicas en lo singular que se difunde y opera en una determinada sociedad”– sí corresponde a nuestra reconstrucción conceptual de la noción cultura de la legalidad: así como, cuando queremos desentrañar las características de la cultura política de una sociedad, no limitamos nuestro análisis a las creencias y comportamientos de los estudiosos de la política y de los políticos de profesión, sino que volteamos nuestra mirada hacia los “ciudadanos de a pie”, cuando queremos describir la cultura de la legalidad predominante debemos observar a los estudiosos del derecho y a los operadores (creadores y aplicadores) jurídicos, pero sobre todo debemos preguntarnos cuál es la relación que existe

entre los hombres y mujeres que integran esa colectividad con los paradigmas e instituciones jurídicos vigentes. Es en este nivel en el que resaltan las diferencias entre el comportamiento ante las normas de individuos que viven en sociedades que comparten la misma cultura jurídica (por ejemplo, España y México), pero que no tienen la misma cultura de la legalidad.

¿Es lo mismo la cultura jurídica que la cultura de la legalidad?

Afinemos la distinción: dado que no existe un solo tipo de tradiciones jurídicas, tampoco existe un solo tipo de cultura jurídica. Para decirlo de otra forma, entre el contenido del derecho positivo vigente y la cultura jurídica que predomina en una sociedad existe una interacción recíproca. El derecho positivo vigente –las normas que rigen la vida social– es el reflejo de una cultura jurídica determinada y ésta se transforma en el tiempo a partir del ejercicio cotidiano del derecho. Desde esta perspectiva, observando las características de los diferentes ordenamientos, instituciones y prácticas jurídicas en el mundo podemos identificar diferentes culturas jurídicas, entendidas como distintas tradiciones o familias jurídicas. Pero la cultura de la legalidad que predomina entre los individuos que integran las diferentes colectividades (incluso entre aquellas que comparten una misma tradición o cultura jurídica) puede y suele ser muy diferente. Y a nosotros lo que nos

interesa es esta segunda acepción. Después de todo, el derecho sólo tiene sentido cuando regula efectivamente las relaciones de convivencia ciudadanos/autoridades, ciudadanos/ciudadanos, autoridades/autoridades, etc., y ello supone un (cierto) acompañamiento cultural. Es decir, más allá del contenido de las normas jurídicas, de la tradición jurídica a la que pertenecen, existe un elemento cultural que fortalece o debilita la observancia de las normas por parte de sus destinatarios. Esto es a lo que llamo, propiamente, cultura de la legalidad.

Podemos afirmar que existe una cultura de la legalidad difundida entre los miembros de la colectividad cuando, más allá del contenido de las normas vigentes, de la tradición o familia jurídica a la que pertenecen, e incluso de si se respetan o no los contenidos característicos de un estado de derecho, éstos ajustan su comportamiento a las mismas porque les reconocen un grado aceptable de legitimidad (reconocen un cierto valor a las normas e instituciones legales vigentes). Esta observancia de las normas, conviene advertirlo, obedece en parte al elemento coercitivo en manos del Estado, pero no se agota en el mismo porque la sola fuerza nunca es un elemento suficiente para alcanzar la legitimidad. Sólo un cierto grado de adhesión voluntaria a las normas, una cierta cultura de la legalidad, explica la permanencia en el tiempo de los ordenamientos jurídicos respaldados por la fuerza del Estado.

En síntesis, tenemos que la cultura de la legalidad sirve como criterio para evaluar el grado de respeto y apego a las normas vigentes por parte de sus aplicadores y destinatarios. Una cosa es mirar hacia el sistema normativo de una sociedad determinada (hacia el conjunto de reglas y normas vigentes en esa comunidad jurídica) y otra es observar el comportamiento de las personas hacia ese conjunto de reglas. Desde esta perspectiva, es clara la diferencia entre la noción de cultura de la legalidad y la de cultura jurídica: más allá del paradigma vigente, de las características del cuerpo normativo que rige la vida de una colectividad (y, por ende, prescindiendo del tipo de cultura jurídica predominante), decimos que existe una cultura de la legalidad cuando las normas son efectivamente observadas. Es decir, cuando las autoridades y los ciudadanos adecuan su actuación a las reglas que norman la convivencia colectiva. Esto, entre otras cosas, supone un cierto conocimiento de la legalidad vigente por parte de sus destinatarios y un nivel aceptable de legitimidad de dicho cuerpo normativo. Pero no sólo eso, también supone la aceptación, por parte de la mayoría, de la función que cumplen las normas jurídicas como instrumentos reguladores de la convivencia pacífica. Podríamos decir: supone que los miembros de la colectividad conocen y aceptan su parte en el "pacto social".

Sin embargo, si retomamos nuestra distinción entre Estado jurídico y Estado de derecho, tenemos que la cultura

de la legalidad no es necesariamente un bien en sí mismo: es sensato suponer que una parte considerable de los ciudadanos bajo los régimenes totalitarios manifestaron un alto grado de cultura de la legalidad y, por lo mismo, aceptaron voluntariamente la aplicación de un cuerpo normativo que anuló cualquier resquicio de derechos fundamentales. Siguiendo este razonamiento, es atinado sostener que, en ciertos casos, vale más la postura crítica frente a las normas vigentes que su obediencia ciega. Pero lo cierto es que no siempre es fácil encontrar la frontera. Muy esquemáticamente se puede afirmar que es legítimo objetar el cumplimiento de las normas en un sistema autocrático o absolutista, pero esto no tiene cabida en un sistema democrático en el que los ciudadanos participan en el proceso de creación normativa y las normas (al menos teóricamente) tienen como criterio orientador a los derechos fundamentales. Podemos decir que la cultura de la legalidad *democrática* supone una posición crítica frente a las normas del autoritarismo, y ante la cultura de la legalidad podemos decir de *obediencia a ciegas*, que las acompaña.

Un intento (invertido) de aclaración

Invertir las fórmulas puede ser útil para aclarar las cosas. Podemos decir que existe una "*incultura* de la legalidad" cuando "[...] el sentido común respecto del derecho y las instituciones jurídicas en lo singular que se difunde y opera

en una determinada sociedad”²¹ es demasiado débil. Es decir, cuando los miembros de una comunidad determinada desconocen o ignoran las normas que “deberían” regir la vida colectiva, lo que puede llevar a una paulatina y progresiva erosión del marco normativo vigente. El desconocimiento de las normas lleva a su incumplimiento y esto es causa de inestabilidad jurídica (y política). Todo sistema normativo contiene normas en desuso, la llamada “letra muerta de la ley”, pero ningún sistema sobrevive si la mayoría de sus normas entran en esta categoría. En este nivel, la cultura de la legalidad es un ingrediente fundamental para determinar la estabilidad del sistema porque nos indica el grado de conocimiento que tienen los ciudadanos ante las normas que rigen su convivencia y que es un requisito necesario para su posterior respeto y cumplimiento. Si, como advertíamos anteriormente, la función última de las normas es garantizar el orden y la estabilidad del sistema político en su conjunto, cuando predomina la *incultura* de la legalidad podemos sentenciar que se aproxima la muerte de las instituciones. Y esto, como ahora sabemos, abre la puerta para que se imponga la “ley del más fuerte”.

Pero también podemos imaginar otra fórmula invertida: la “cultura de la *ilegalidad*”. En este supuesto se encuentran aquellos actores individuales (o en un sentido amplio

²¹ Cfr. Luigi Ferrajoli, *op. cit.*

difícil de imaginar: aquellas sociedades) que conocen la normatividad vigente, asumen una posición frente a la misma y deliberadamente la violan. Max Weber sostenía que ese era el caso del ladrón o del homicida: los ladrones o los homicidas están conscientes de las normas que violan y por lo mismo, salvo en pocos y extraños casos, intentan evadir al castigo. El que quiere escapar cuando ha robado, asesinado o cometido un acto de corrupción funda su actuación en la existencia de un marco jurídico que conoce y que ha transgredido. Aquí se ubica la desafortunada conseja popular "las leyes nacieron para ser violadas". El que se aprovecha, el abusivo, no lo hace porque desconoce las normas, sino porque conoce la forma de evitarlas para sacar ventaja sobre quienes las respetan; ese es el caso, por ejemplo, del que hace trampa en un juego de cartas; la trampa sólo tiene sentido dentro de las reglas del juego. O, con un ejemplo mucho más cercano y cotidiano, de quien se aprovecha de la violación de las reglas de tránsito para avanzar antes que sus conciudadanos, dando vuelta en el carril que no está destinado para ello. En este caso no sólo se adolece de una cultura de la legalidad, sino que se profesa una cultura deliberadamente ilegal. Pero tampoco en este supuesto todos los casos son fáciles: ¿acaso el objetor de conciencia, el que se niega por sus convicciones morales profundas a obedecer (por ejemplo, a una legislación autoritaria), no se encuentra en la misma circunstancia?

Cultura de la legalidad y democracia

¿Cómo sería una cultura de la legalidad para la democracia?

Cuando denunciamos que los integrantes de una comunidad (que bien podría ser la nuestra) adolecen de una cultura de la legalidad, realizamos una descripción que con frecuencia se acompaña con un juicio valorativo. En principio se considera deseable que las personas conozcan las normas vigentes de su colectividad y ajusten sus comportamientos a las mismas. Esto es así porque, como sabemos, se supone que las normas garantizan el orden, la estabilidad y, en esa medida, un cierto grado de paz social. El razonamiento se aplica, no sin algunas diferencias, a los funcionarios públicos y representantes populares y a la ciudadanía en general. Queremos una cultura de la legalidad porque deseamos que las reglas tengan una vigencia efectiva, que sean eficaces, y lo deseamos porque suponemos que ello facilitará la convivencia entre todos sobre una base de igualdad. Pero tenemos

que enfrentar de nueva cuenta el mismo problema circular: ¿es la cultura de la legalidad el factor que empuja el respeto a las normas jurídicas vigentes? o ¿el respeto efectivo, cotidiano y generalizado de las normas es la condición necesaria para que florezca una cultura de la legalidad? ¿Debemos fomentar la cultura de la legalidad *a secas*, sin detenernos a valorar las características de la cultura jurídica vigente, autoritaria o democrática, en una comunidad determinada?

Podemos buscar la salida del laberinto empezando por esta última cuestión: identificando primero el tipo de legalidad vigente, las características de las normas, para el que se quiere construir una cultura de respeto y observancia. Si nuestra inclinación es hacia la legalidad autoritaria la salida está en la imposición irreflexiva de la normatividad vigente: la cultura de la legalidad se reduce al simple respeto de las leyes sin importar su contenido. Algo así como enseñarles a los niños que "todas las normas deben siempre obedecerse". Los promotores de esta receta abogarán por la legalidad *a secas*, por la "tolerancia cero", por la fuerza como incentivo para la construcción de la cultura y, creo, al final tendrán que hacer cuentas con la ilegitimidad que suele acompañar a las decisiones que ignoran la importancia de la dignidad y la autonomía de las personas. Esto es así porque considerarán que la cultura de la legalidad es un bien en sí mismo que no debe detenerse

ante las razones que pueden esgrimirse para rechazar ciertos patrones culturales (en este caso autoritarios) que pretenden imponerse. En cambio, si nos colocamos en el versante alternativo y buscamos una legalidad fundada en el consenso y orientada hacia el respeto de los derechos fundamentales individuales, entonces tendremos que apostar por una cultura de la legalidad *democrática* en la que la legitimidad de las normas camina de la mano con su cumplimiento. En este caso buscamos que los individuos incorporen reflexivamente un cierto conjunto de normas y principios en su acervo cultural: aquellos que se fundan en la dignidad de las personas. Así, la legitimidad de las leyes comienza por el reconocimiento de los derechos (de libertad, políticos y sociales) propios y ajenos sobre una base de igualdad que nos sugiere la conveniencia recíproca de respetar las normas que conjuntamente elaboramos. En esta concepción la cultura de la legalidad se inserta como un elemento medular de la cultura cívica o política democrática que contribuye a la estabilidad de los sistemas democráticos²² y se opone a la imposición de una legalidad cualquiera (por ejemplo, de una legalidad totalitaria).

²² Por ejemplo, para Jacqueline Peschard los componentes de una cultura política democrática son: la ciudadanía, la participación, la sociedad abierta, activa y deliberativa, la secularización, la competencia o eficacia cívica, la legalidad (universalidad en la aplicación de las normas), la pluralidad, la cooperación entre ciudadanos y una autoridad políticamente responsable. Cfr. Jacqueline Peschard, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

De hecho, la propia democracia es una cuestión de reglas que se fundan en una cultura basada en ciertos principios (dignidad personal, pluralismo, tolerancia, laicismo, responsabilidad, etc.) que, a su vez, respaldan a los derechos fundamentales. Recordemos los procedimientos que, según Bobbio, caracterizan a la democracia moderna: 1) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y/o de elegir a quien la exprese por ellos; 2) el sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás (debe contar por uno); 3) todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir, en el contexto de una competencia *libre* entre grupos políticos organizados; 4) los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de que han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes; 5) tanto para las decisiones colectivas como para las elecciones de representantes vale la regla de la mayoría numérica, y 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría (en particular el derecho de convertirse, en paridad de circunstancias, en mayoría).²³

²³ Cfr. Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 381.

Pues bien, aunque no todas las teorías de la democracia promueven la misma relación entre (todos) los derechos fundamentales y esta forma de gobierno, en términos generales ningún teórico de la democracia objetaría la caracterización bobbiana.²⁴ Y ello es suficiente para sostener nuestro argumento: la legalidad democrática no solamente se funda en la eficacia de un conjunto de reglas jurídicas, sino que descansa sobre algunos principios como la igual dignidad política de los ciudadanos, la pluralidad y las libertades (personal, de expresión, de asociación y de reunión) sin los cuales perdería naturaleza y sentido. Por lo mismo, la cultura de la legalidad *democrática* debe hacer eco (al menos) de esos principios. La relación entre esa cultura y estos principios no depende (al menos no necesariamente) de valoraciones ético-morales, sino de vínculos lógicos insuperables: si las personas no se respetan unas a otras, si no toleran sus diferencias, si no pueden expresar sus ideas y participar con libertad, etc., la democracia es práctica y conceptualmente imposible.

Desde esta perspectiva democrática encontramos que existe una estrecha relación entre una concepción de la política (entendida como los mecanismos de acceso y ejercicio del poder sobre la base del consenso), una acepción

²⁴ Recordemos que la concepción de Bobbio se inserta en la tradición de la “democracia social” que otorga un lugar prioritario a los derechos sociales (al mismo nivel que a los derechos de libertad y a los derechos políticos).

de la legalidad (entendida como el conjunto de reglas que, fundadas en el consenso, permiten la administración del poder y protegen los derechos fundamentales) y una idea de la cultura (entendida como las orientaciones de los miembros de una colectividad hacia un conjunto de reglas y principios que hacen a la democracia posible). La cultura de la legalidad democrática, el respeto de un conjunto determinado de normas con características específicas, sólo se construye engarzando estos eslabones.

La cuestión de los derechos fundamentales: en búsqueda de un horizonte

Los derechos fundamentales que están en la base de la democracia y que constituyen el criterio para diferenciar entre un (cualquier) Estado jurídico y un Estado de derecho, contadas veces en la historia fueron el resultado de una concesión "graciosa" por parte de los poderosos. La razón es sencilla: los derechos constituyen limitaciones a los poderes públicos (y deseablemente también a los poderes privados) que no son bien recibidas por los poderosos. Son, como ha acuñado Ferrajoli, los derechos "del más débil". Derechos que provienen de luchas históricas contra los hombres del poder: la Revolución francesa, la lucha de Independencia estadounidense, la revolución feminista del siglo pasado, etcétera. Desde esta perspectiva los derechos fundamentales también son productos culturales: las libertades fundamentales son producto del

pensamiento (y de la lucha) liberal; los derechos políticos son expresiones de la teoría (y la práctica) democrática y los derechos sociales son manifestaciones del ideario (y de los movimientos) socialista. Lo mismo vale para los nuevos grupos de derechos: ecológicos, de las personas con capacidades diferentes, de los niños, etcétera. En todos los casos existe un conjunto de símbolos, conocimientos, creencias, aspiraciones, etc., compartidos por los promotores de los derechos. Por ello escuchamos con frecuencia expresiones como la "cultura de los derechos" o la "cultura constitucional" (entendida en los términos del constitucionalismo moderno) que hacen referencia a un tipo de cultura de la legalidad en específico, la que corresponde a la democracia contemporánea.

Es en esta dirección en la que debemos orientarnos. Si existe un parámetro que justifica una distinción de fondo entre una (cualquier) cultura de la legalidad y una cultura de la legalidad democrática, éste lo constituyen los derechos fundamentales. Derechos que ya se encuentran consagrados en la mayoría de las constituciones modernas, pero que desafortunadamente en muchos casos aún no son garantizados. No aspiramos a una sociedad ordenada bajo parámetros autocráticos y absolutistas, sino que apostamos por una sociedad democrática y de poderes acotados. De lo contrario nuestra apuesta sería un búmeran amenazante: la legalidad que se impone

desde lo alto a los gobernados puede ser la puerta para la arbitrariedad de los gobernantes. Una cultura de la legalidad democrática se finca en el respeto de las normas que regulan la convivencia sobre una base de igualdad formal para todos, incluyendo a los poderosos. Y, también, en el respeto generalizado de los seis procedimientos bobbianos que instituyen a la democracia.

Los postulados generales son fáciles de enunciar, pero difíciles de poner en práctica: todos tenemos los mismos derechos individuales (en esa dimensión somos "iguales ante la ley"), participamos (directamente o a través de nuestros representantes) en la creación de las normas colectivas que rigen nuestra convivencia, elegimos, a partir de un conjunto de reglas, autoridades que deben velar por el respeto de esas normas, cualquiera puede ser autoridad, el que viola las normas será sancionado, etcétera. Lo que nos dice la teoría es que cuando estas premisas forman parte de la cultura de (la mayoría de) los miembros de una colectividad, la ciudadanía florece y, con ella, una convivencia pacífica y ordenada que permite el desarrollo de nuestra dignidad individual.

Segunda parte

La cultura de la legalidad

en México

Y, en México, ¿en dónde estamos en materia de cultura de la legalidad? Para ofrecer algunas reflexiones sobre este amplio y complejo tema –en torno al cual apenas podré hilvanar algunas ideas que inviten al lector a la reflexión–, tomo como punto de partida cinco lugares comunes que, con frecuencia, acompañan nuestras discusiones sobre el argumento: "México no es un país de leyes", "México no es un Estado de derecho", "Los mexicanos no cumplen con la ley", "Los mexicanos son corruptos por naturaleza" y "Los mexicanos no son iguales ante la ley". En algunos casos los lugares comunes parecen confirmarse, pero en otros aparecen como cristales irregulares que distorsionan nuestra imagen de la realidad y que nos impiden valorar en su verdadera dimensión el estado de cosas. Lo cierto, me parece, es que constituyen un buen punto de arranque para centrar nuestra atención en la dimensión cultural de un tema tan amplio como lo es la relación que tenemos los mexicanos con la legalidad.

Un primer lugar común: “México no es un país de leyes”

Falso. La construcción del Estado mexicano, el largo camino hacia la monopolización de la fuerza, es la crónica de su legitimación jurídica, de la construcción de un Estado jurídico. La historia de nuestro país, al menos desde los albores de su Independencia, puede narrarse teniendo como eje orientador a los diferentes documentos políticos de naturaleza constitucional. Desde la Constitución aprobada por las Cortes reunidas en Cádiz el 18 de marzo de 1812, en donde participaron algunos representantes de la llamada América Septentrional Española, hasta la Constitución vigente, aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, es posible verificar la constante tendencia hacia la institucionalización constitucional de nuestro proceso político. No sobra repasar el elenco de los principales documentos jurídicos que confirman esta tesis.

En plena lucha de Independencia, el 22 de octubre de 1814 se redactó la llamada Constitución de Apatzingán que, aunque sólo tendría un valor histórico, marca el punto de partida de la carrera hacia la constitucionalización del México independiente. Ya consumada la Independencia se fueron sucediendo los siguientes documentos constituyentes: el “Acta Constitutiva” del 31 de enero de 1824; la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” del 4 de octubre de ese mismo año; las “Siete Leyes Constitucionales” del

29 de diciembre de 1836; las “Bases Orgánicas” del 12 de junio de 1843; el “Acta de Reformas” del 18 de mayo de 1847 que modificaba a la Constitución Federal de 1824 recientemente restituida (22 de agosto de 1846); las “Bases para la Administración de la República” del 22 de abril de 1853, la “Constitución Federal” del 5 de febrero de 1857 que, con una breve y conflictiva pausa (en la que estuvo en vigor el “Estatuto Orgánico” del 10 de abril de 1865 del Imperio de Maximiliano), se mantuvo formalmente vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución actual.²⁵

Ciertamente, el proceso de constitucionalización fue sumamente complejo, inestable y convulso. No olvidemos que, como nos ha enseñado Bobbio, la política y el derecho son las dos caras de una misma moneda.²⁶ Detrás de cada una de esas constituciones bullía una intensa lucha por el poder entre grupos que defendían proyectos, intereses e ideologías alternativas y encontradas. Observando un periodo particularmente intenso del siglo XIX mexicano, Emilio Rabasa sintetizó la complejidad de ese proceso de construcción constitucional:

En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes que

²⁵ Cfr. A. Martínez Báez, “El derecho constitucional”, en *Méjico y la cultura*, México, Secretaría de Educación Pública, 1961, p. 942.

²⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*

producieron, como obra, un acta constitutiva, tres constituciones y un acta de reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos.²⁷

Desde el desorden y ante el mismo, en medio de la lucha por el poder y por el proyecto de nación, con paso constante, se abrió brecha la idea de que los proyectos políticos tenían que traducirse en normas jurídicas constitucionales. Y, ante el peligro de la anarquía, esa idea prevaleció. Por ello, como premisa de arranque, es menester sentenciar que la historia de México ha sido la historia de la construcción de un Estado jurídico. Pero, además, no hay que dejarlo implícito: por debajo de esos ordenamientos constitucionales y concretamente de la Constitución actual, existe un entero aparato normativo compuesto por otros documentos jurídicos (constituciones locales, leyes federales y locales, decretos, resoluciones jurisdiccionales) que componen al ordenamiento jurídico mexicano vigente. Ante el lugar común vale mejor la afirmación opuesta: México sí es un país de leyes; sí es

²⁷ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1912, p. 9.

un Estado jurídico. Una cosa distinta, que indagaremos más adelante, es determinar si esas leyes se cumplen y si se cumplen igual para todos.

Un segundo lugar común: “México no es un Estado de derecho”

Sí y no. Cuando enfrentamos este lugar común las cosas comienzan a complicarse. Cualquier observador que eche un vistazo a la Constitución mexicana concluirá que nuestro país no sólo es un Estado jurídico, sino que también es un Estado de derecho. El articulado de nuestra carta fundamental, sobre todo en su primera parte, consagra todos y cada uno de los elementos que caracterizan a esta clase de Estados y que corresponden a lo que en el mundo anglosajón se conoce como *Rule of Law*: derechos de libertad individuales, separación de poderes y garantías jurisdiccionales (sobre todo los famosos artículos 14, 16 y 22 de la Constitución) que contemplan tribunales imparciales, impiden la retroactividad de la ley, establecen derechos procesales, etc. Pero, además, según lo que establece la propia Constitución, México es un Estado *democrático* de derecho. Esto es así porque además de los elementos propios de todo Estado liberal de derecho, la Constitución contempla las instituciones que caracterizan a la forma de gobierno democrática: derechos políticos (sobre la base del sufragio universal), partidos políticos, elecciones periódicas, regla de mayoría, etcétera. Incluso, podemos

ir más lejos: México es un Estado *social* y democrático de derecho. Es bien sabido que la Constitución mexicana de 1917 fue la primera constitución moderna que incluyó, junto a los derechos de libertad y a los derechos políticos, un catálogo de derechos sociales fundamentales (educación, trabajo, vivienda, etc.). Todas las normas constitucionales que consagran ese amplio catálogo de derechos son normas vigentes (no sin algunas modificaciones más o menos relevantes) desde 1917.

Y, sin embargo, aquí comienzan las complicaciones: no todas las normas constitucionales, ni siquiera las más importantes desde el punto de vista de los individuos, son normas efectivas. Al menos no siempre lo han sido y no lo son para todos. El excelente libro de Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*,²⁸ recoge una frase de André Siegfried que da perfecta cuenta de esta situación, valedera para toda Latinoamérica y con estirpe histórica:

Nunca he oído hablar tanto de Constitución como en esos países en los que la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten seria y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se burlan, y si uno sonríe, los doctores apuntan con el dedo

²⁸ Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, UNAM, 1934.

los artículos que son la garantía del derecho. La ley no tiene majestad sino en las palabras.²⁹

En el *Laberinto de la soledad*, referente obligado para quien reflexiona sobre la cultura del mexicano, Octavio Paz también subrayó esta particularidad latinoamericana, sellándola con una sentencia categórica. Paz nos recuerda que las naciones latinoamericanas, una vez terminadas sus respectivas luchas de independencia, fueron adoptando constituciones más o menos liberales y democráticas. Pero nos advierte que, a diferencia de lo que sucedió en Europa y en Estados Unidos de América, dichas leyes no correspondían a una realidad histórica latinoamericana, sino que tenían como finalidad "[...] vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonial".³⁰ Por ello, en nuestros países, la "[...]" ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaban. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente".³¹ Y con ello, sentencia Paz definitivo, "[...] el daño moral ha sido incalculable y alcanza a zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad".³²

²⁹ A. Siegfried, *Amerique Latine*, citado en *ibid.*, p. 61.

³⁰ Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 96.

³¹ *Idem*.

³² *Idem*.

La denuncia de Siegfried y las reflexiones de Paz nos ayudan a entender la génesis de la enorme distancia entre el discurso constitucional y la realidad social y política que ha marcado la historia moderna de los países latinoamericanos. Los teóricos del derecho y los líderes políticos entendieron desde muy temprano que el constitucionalismo era un proyecto político orientado hacia la limitación del poder y, cuando venía acompañado del ingrediente democrático, hacia la distribución del mismo. Y rescataron ambos ideales de las tierras que los vieron nacer, pero nunca se preocuparon por analizar el terreno en el que serían cultivados ni mucho menos en estudiar las condiciones que harían posible su puesta en práctica. Más bien lo contrario, buscaron la forma de mantener el desorden detrás de la fachada.

La Constitución se convirtió en una bandera legitimante, en instrumento retórico del discurso oficial y no maduró como un verdadero proyecto político hacia el futuro. Triste paradoja: el Estado social y democrático de derecho se quedó en el papel, legalizando y legitimando a los poderosos, y condenando a la realidad a un estado que Guillermo O'Donell no ha dudado en bautizar como el *Un Rule of Law* latinoamericano. Resurge con fuerza la mentira denunciada por Octavio Paz. México, como gran parte de las naciones latinoamericanas, diseñó sus instituciones para ocultar la realidad, no para transformarla. Al menos no durante un largo y oscuro periodo.

Valgan estas reflexiones para subrayar un dato: el estado de derecho, para ser real y efectivo, debe implantarse en instituciones capaces de promover y proteger los derechos fundamentales individuales que le otorgan identidad y sentido. En México y en el resto de Latinoamérica las constituciones liberales y democráticas (cuando no fueron abiertamente derogadas) tuvieron una vigencia desconectada y alejada de la realidad que supuestamente "constituyeron" y que idealmente transformarían. La práctica de cambiar las leyes para dejar intacta a la realidad, una especie de "gatopardismo" jurídico, se fue implantando en la cultura política de nuestras sociedades y descansa detrás de esa respuesta contradictoria –sí y no– que corresponde a la pregunta: ¿existe un estado de derecho en México?

Esa ambigüedad ha calado en la cultura nacional. Según la encuesta *Cultura de la Constitución en México* elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la mayoría de los mexicanos entrevistados asocia la palabra "constitución" simplemente con un conjunto de "normas, reglas y leyes". En segundo lugar, se piensa que la constitución es, de forma llana, "lo que rige al país". La tercera idea asociada nos dice que la constitución es un "órgano máximo". Y sólo en cuarto lugar los mexicanos asocian la palabra constitución con su significado primigenio y fundamental:

"derechos".³³ Podemos afirmar que, más allá de lo que las normas establezcan, mientras las personas no conozcan sus derechos fundamentales –no se supere la *incultura* de la legalidad– y no rijan su convivencia cotidiana con base en los mismos, no podemos hablar de la plena vigencia del estado de derecho en México y de la cultura de la legalidad que debe acompañarlo.

Un tercer lugar común: "Los mexicanos no cumplen con la ley"

Los párrafos anteriores abren las puertas para el análisis de este lugar común y parecen confirmar la siguiente reflexión de Héctor Aguilar Camín, rescatada por los autores del estudio *Cultura de la Constitución en México* al que se ha hecho referencia:

En materia de cultura de la legalidad, sigue vigente entre nosotros la vieja tradición mexicana de negociar políticamente la ley, esta larga tradición negociadora del sistema corporativo y clientelar ha permeado profundamente en la sociedad mexicana.³⁴

³³ Hugo Concha et al., *Cultura de la Constitución en México*, México, UNAM, TEPJF, COFEMER, 2004, p. 47. No es baladí recordar que, desde el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el significado de la Constitución tiene que ver con dos elementos imprescindibles: los derechos humanos y la separación de poderes (que sirve para proteger a los primeros).

³⁴ Héctor Aguilar Camín, "El México vulnerable. Un recuento de las zonas vulnerables de México a la hora del cambio", en *Nexos*, México, marzo de 1999, pp. 35-39, citado en *ibid.*, p. 21.

A pesar de lo sugerente de la opinión de Aguilar Camín y de los datos que muchas encuestas recientes ofrecen para sustentarla,³⁵ sería un error aceptar el lugar común en toda su aparente contundencia. Si los mexicanos no cumplieran la ley en absoluto vivirían en la anarquía, en una especie de estado de naturaleza como el que imaginó Hobbes y que sirvió de punto de partida para el pensamiento contractualista. Entre el México actual y países como Haití, Ruanda o Irak existe una gran diferencia. No es casual que diversos teóricos contemporáneos de la política y del derecho, como ya hemos señalado, identifiquen a las constituciones como la expresión del pacto social que origina al Estado. No pretendo desviarme explorando esta veta teórica, solamente quiero subrayar que la prueba de que existe un cierto grado, suficientemente aceptable, de cumplimiento de la ley está en la relativa estabilidad que caracteriza a nuestro

³⁵ En los años recientes se han realizado múltiples y muy interesantes estudios de opinión que indagan sobre la cultura de la legalidad en México y en Latinoamérica. Sería interesante recuperar algunos de los datos que dichos estudios arrojan, pero para evitar que este trabajo quede atado a la temporalidad que inevitablemente acota el alcance de los estudios de opinión, prefiero limitarme a proporcionar al lector algunas referencias bibliográficas: "La democracia y la economía. Latinobarómetro (informe-resumen)", en www.latinobarometro.org; Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, ENCUP, 2001, en www.gobernacion.gob.mx; "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004; Julia Flores y Yolanda Meyenberg (coords.), *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, IIS-UNAM, IFE, 2000.

país. Reconozco que esta reflexión general debe matizarse porque en el pasado inmediato y aun en el presente hemos vivido acontecimientos más o menos relevantes, más o menos generalizados, de riesgos de inestabilidad: piénsese, sólo por citar algunos ejemplos, en la toma del recinto legislativo por parte de personas a caballo, en los desfiles de personas armadas por las principales avenidas de la ciudad capital, en el bloqueo de oficinas públicas y vías generales de comunicación, en el secuestro de funcionarios, en los linchamientos de presuntos delincuentes (e, incluso, de algunos policías) y en la aparición de grupos armados a los que casi nos hemos acostumbrado.³⁶

Sin embargo, a pesar de éstos y otros episodios alarmantes de la historia reciente, es posible afirmar que en términos generales el país vive en condiciones de estabilidad. Lo que significa que, en términos también generales, los mexicanos orientan su actuación observando las leyes fundamentales del país. También en la

³⁶ Diego Valadés, en las "Consideraciones preliminares" al estudio sobre la *Cultura de la Constitución en México* hace una interesante reflexión sobre estos acontecimientos: "Si trasladamos (estos) episodios a otro contexto, e imaginamos qué pasaría si el Capitolio de Washington fuera invadido por un grupo de jinetes, o si un grupo de jinetes armados desfilara por los Campos Elíseos, o si personas enmascaradas hablaran en el Parlamento británico, o si el alcalde de Berlín desconociera las sentencias del Tribunal Constitucional, no se dudaría en afirmar que en cualquiera de esos países se estaría viviendo una crisis institucional". Hugo Concha et al., *op. cit.*, p. XIV.

actualidad inmediata encontramos ejemplos en los que la ruta de la legalidad ha servido para resolver conflictos sensibles y delicados. Un caso elocuente es el procedimiento que se ha dado a la llamada "guerra sucia" de los años sesenta y setenta en el país. Más allá de la opinión que nos merezca la ruta institucional elegida por el gobierno y de los resultados poco satisfactorios que al final se obtuvieron, nadie puede negar que se optó por la vía jurídica para enfrentar esa triste historia de nuestro pasado. Lo mismo vale para conflictos electorales caracterizados por un altísimo grado de tensión política y social. Leyes e instituciones han servido de asidero para lidiar con conflictos que, de otra forma, bien pudieron poner en jaque a la estabilidad del país.

Fernando Escalante, autor de otro libro fundamental para entender la formación del México moderno,³⁷ ha reflexionado sobre las falacias que encierra el lugar común que ahora nos ocupa. Escalante advierte que los mexicanos sí cumplimos con la ley (o mejor dicho, con muchas leyes) en ejemplos quizás evidentes, pero no por ello menos significativos: cotidianamente utilizamos el papel moneda para realizar toda clase de transacciones, respetamos los horarios de los servicios públicos, observamos principios

³⁷ Cfr. Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993. En particular, pp. 189 y siguientes.

constitucionales como la no reelección, etcétera.³⁸ Tiene razón. La idea de que "los mexicanos no cumplen la ley" debe acotarse para evitar que se convierta en una profecía que se autorrealiza. Aunque exista la impresión de que los mexicanos tienden a incumplir las normas, la realidad nos indica que hemos logrado implantar un nivel mínimo aceptable de respeto de (una parte de) la normatividad vigente. Esta realidad es el horizonte hacia el que debemos apostar para consolidar una cultura de la legalidad *democrática* en México y no hacia un lugar común que, reforzándose en la apariencia, puede convertirse en realidad.

Un cuarto lugar común: "Los mexicanos son corruptos por naturaleza"

"El que no transa no avanza", "un político pobre es un pobre político", "la política es para enriquecerse", "no hay peor error que vivir fuera del presupuesto", "no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos", "este es el año de Hidalgo (sexto año de gobierno), que *chingue* su madre el que deje algo", "más vale bolsa saca que bolsa seca" y un largo etcétera de refranes, consejas y ocurrencias populares dan cuenta de las distorsiones que con el tiempo han venido contaminando las relaciones de

³⁸ Cito de memoria algunas reflexiones expuestas por Fernando Escalante en una conferencia impartida en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en el marco de la Especialidad en Cultura de la Legalidad organizada por dicha institución, por la Secretaría de Educación Pública y por el Instituto Federal Electoral durante 2004 y parte de 2005.

los mexicanos con sus gobernantes, con las leyes y con la "cosa pública". En su libro sobre el tema, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Stephen D. Morris nos advierte que la "[...] omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno reciente".³⁹

El propio Morris recuerda que Eric Wolf documentó la difundida corrupción que caracterizó al México colonial; Lucas Alamán denunció los privilegios de los militares durante el siglo XIX y Alan Knight y Paul J. Vanderwood destacaron la difundida práctica de convertir a los ladrones en policías durante los períodos que antecedieron y siguieron a la Revolución Mexicana.⁴⁰ Morris también recuerda los escándalos de corrupción que caracterizaron los primeros años de industrialización del país y, a lo largo de su libro, documenta el crecimiento del cáncer de la corrupción durante las décadas que siguieron a la Revolución. Un cáncer que fue creando una "cultura de la corrupción" que ha sido cuna de desconfianza y cinismo hacia los funcionarios públicos y la función pública en general.⁴¹ Pero la corrupción no es un fenómeno exclusivamente mexicano ni se trata de un mal congénito de un régimen político en particular.

³⁹ Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992, p. 14.

⁴⁰ Cfr. *ibidem*. En este mismo sentido y para el siglo XIX es digno de mención el libro de F. Escalante, ya citado, *Ciudadanos imaginarios*, pp. 241-257.

⁴¹ Stephen Morris, *op. cit.*, p. 36.

Es larga la lista de escándalos recientes que demuestran la amplitud de la mancha gris de los actos corruptos: desde el escándalo del excanciller Kohl en Alemania hasta el caso Enron en los Estados Unidos o el escándalo de Parmalat en Italia, pasando por los sobornos que repartía Montesinos, el brazo fuerte de Fujimori, a los senadores en el Perú poco antes de la caída de ese funesto régimen, los sobornos cobrados por algunos senadores argentinos a cambio de su voto en la aprobación de la reforma a la ley laboral, los múltiples casos de corrupción que han caracterizado a la “transición” rusa o el otro escandaloso caso italiano, conocido como *mani pulite*, que sigue empañando el ambiente político de ese país.⁴²

Tampoco se trata de una práctica circunscrita a ciertos sectores sociales: por ejemplo, en México, como bien sabemos, la “mordida” es una práctica difundida entre los más pobres y entre los más ricos.⁴³ Soborno y extorsión son males que involucran a funcionarios y ciudadanos de todos los niveles y (al menos casi) en todas partes.⁴⁴

⁴² Sobre algunos de estos casos se recomienda Pedro Salazar, coord., *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*, México, IFAI-IIJ, 2005.

⁴³ Sobre la “institución” de la mordida, cfr. Karina Ansolabehere, “La mordida”, caso de estudio para el primer módulo de la Especialidad en Cultura de la Legalidad, México, IFE, SEP, FLACSO, 2004.

⁴⁴ Sobre los conceptos de corrupción, soborno y extorsión y sobre la dimensión mundial y multisistémica de los mismos, cfr. Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM, Siglo XXI, 2003.

Pero hay sistemas políticos que encumbran la corrupción como engranaje fundamental de su funcionamiento. Ese fue el caso de la maquinaria institucional mexicana durante muchos años.⁴⁵ La personalización de la política y la simulación en el lenguaje que caracterizaron a muchos gobiernos posrevolucionarios constituyen un ejemplo de corrupción institucionalizada difícilmente superable. Como bien lo advertía Morris:

[...] la corrupción en México emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad. Esa asimetría estructural fomenta un peculiar patrón de conducta corrupta caracterizado por una extorsión generalizada.⁴⁶

Al describir el funcionamiento del sistema político mexicano durante las décadas pasadas, el mismo Morris subraya cómo la rotación, la falta de seguridad en el empleo, el deficiente funcionamiento del sistema de jubilaciones, la personalización de la política y el diseño jerárquico del sistema durante el régimen de partido hegemónico determinaron que “[...] la única manera de

⁴⁵ Creo que lo mismo podríamos decir del sistema político italiano durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, el exgobernante Silvio Berlusconi representa la peor cara de los escándalos de corrupción de su país.

⁴⁶ Stephen Morris, *op. cit.*, p. 63.

sobrevivir políticamente [consistiera] en acatar las reglas del sistema y disfrutar los beneficios del cargo público".⁴⁷ Beneficios, no sobra decirlo, ilegítimos e ilegales que además servían como cemento para afianzar la lealtad y la dependencia hacia los superiores jerárquicos, creando un sentimiento de legitimación recíproco que ayudaba a evitar el conflicto entre la élite.⁴⁸ De esta forma la corrupción se afianzó como ingrediente del sistema que sólo era perseguido cuando algún político caía en desgracia o cuando los dueños de la maquinaria decidían castigar a algún desertor o a algún enemigo político. O al menos eso denunciaban los acusados.

Pero no debemos perder de vista un dato fundamental: para la existencia de funcionarios corruptos deben existir ciudadanos corruptores. Por ello, la corrupción, una práctica que no pocas veces se consideró virtud, abrazó a los medios de comunicación, a las empresas, a los sindicatos, a muchos políticos de oposición, a más de un académico y, ciertamente, a los ciudadanos de a pie. Además, funcionaba como un excelente mecanismo de cooptación política que, entre otras cosas, desincentivaba

⁴⁷ *Ibid*, p. 66. Debo mencionar que Fernando Escalante da cuenta de esta misma tendencia a lo largo del siglo XIX, en *Ciudadanos imaginarios*, *op. cit.*, pp. 251-257.

⁴⁸ Cfr. *Ibid*. Con las palabras de Morris (quien cita a Purcell y a Knight al respecto): "El uso de la corrupción para integrar una élite y estabilizar el sistema 'comprando' apoyo resultó decisivo en el desarrollo histórico del estable régimen mexicano", Stephen Morris, *op. cit.*, p. 89.

la organización y la movilización ciudadanas. Así las cosas, una vez institucionalizada, la corrupción se convirtió en un motor para el sistema, un salvavidas para la clase política y un combustible para la cultura nacional. Según Morris, la “cultura mexicana de la corrupción” que retroalimenta a la realidad corrupta y termina por justificarla, decretando su arraigo nacional,

[...] se caracteriza por la proliferación de la corrupción en la vida civil, por la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y del cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos.⁴⁹

Subrayo dos datos de la cita que nos ofrecen coordenadas nuevas para retomar el discurso: a) en México el corrupto no solamente ha sido tolerado, sino que con frecuencia ha sido glorificado, y b) la corrupción aniquila el sentimiento de responsabilidad individual. En un contexto en el que (al menos en apariencia) todos roban, el que no lo hace destaca por su imbecilidad y los que sí lo hacen diluyen su acción en el actuar colectivo: ¿por qué no he de aprovecharme si todos los demás se aprovechan?

⁴⁹ *Ibid.*, p. 94.

Además, corre como pólvora la tranquilizante idea de que abstenerse del robo individual de nada sirve para frenar el atraco generalizado. Nadie duda que existan leyes en la materia y que la corrupción sea un acto jurídicamente sancionado, pero todos calculan los costos que pagaría aquel que “arroje la primera piedra”. Es así como se fue gestando una “cultura de la corrupción”, reflejo de una verdadera cultura de la *ilegalidad*, durante largos años: tú robas, yo robo, todos robamos.

Pero no perdamos de vista que el sistema político mexicano ha cambiado sustantivamente en los últimos años. Nadie puede negar la transformación democratizadora de las últimas décadas: hoy en día todos los partidos políticos compiten en condiciones equitativas para ganar el voto popular en contiendas limpias y transparentes. A pesar de las múltiples interpretaciones que se han dado a nuestra transición hacia la democracia, no es posible negar los datos duros que la realidad ofrece: alternancia en todos los niveles de gobierno, pluralidad política expresada en partidos políticos competitivos, autoridades electorales confiables, limitaciones recíprocas entre los diferentes poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), libertad de expresión como ejercicio permanente, etcétera.⁵⁰ Sin duda falta mucho por hacer para consolidar la vida política

⁵⁰ Cfr. Ricardo Becerra et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.

democrática del país (sobre todo en términos de lo que se suele llamar “gobernanza”), pero los cambios están ahí ante los ojos incluso de quienes se niegan a reconocerlos.

De esta forma, poco a poco y después de un largo proceso de reformas, la realidad nacional se ha venido acercando al proyecto constitucional. Negarlo sería miope. Si a esto le sumamos una mayor independencia judicial que, aunque todavía con enormes rezagos, crece día con día y una sociedad civil mucho más organizada y actuante que en el pasado reciente (la teoría indica que las organizaciones sociales contribuyen a inhibir la corrupción), tenemos que muchos de los rasgos estructurales que en el análisis de Morris explicaban la corrupción tienden a ser superados. Todavía es muy pronto para hacer un balance del impacto cultural que ha tenido y tendrá esta profunda transformación institucional (que ha implicado una enorme mutación política), pero podemos suponer que el nuevo funcionamiento del sistema (con los cambios que ha implicado en su diseño) modificará los patrones de la corrupción. La sola creación de instituciones “de transparencia”, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, apuntan en esa dirección virtuosa. El propio Morris, al analizar las crisis económicas de los años ochenta y la paulatina apertura del sistema político de esos años, advertía una posible

"crisis de la corrupción".⁵¹ Una crisis anunciada por el debilitamiento del Estado como factor de cooptación, terreno privilegiado para los acuerdos intraélite y factor de movilidad social, por la competencia política y la alternancia en el poder, por la pluralidad expresada en las instituciones de representación, por la transformación del modelo de desarrollo económico, etcétera. Hoy sabemos que todos estos aspectos se han venido materializando. Pero ¿podemos decretar que también nuestra cultura, al menos en esta materia, está cambiando? Dejo abierta la pregunta para el lector.

Recapitulando. Los mexicanos no son corruptos por naturaleza, pero durante muchas décadas la corrupción se fue convirtiendo en un ingrediente institucionalizado basilar para el funcionamiento del sistema político mexicano. De esta forma el fenómeno de la corrupción se fue instalando en la cultura política nacional dando lugar a una verdadera cultura de la corrupción en México. Mundialmente famosa, por si fuera poco. Los cambios recientes a nuestro sistema político, que permiten hablar de una transición hacia la democracia en el país y de un mayor acercamiento entre la realidad y el proyecto constitucional, sientan las bases para poner en marcha mecanismos institucionales que disminuyan los índices de corrupción. Ciertamente

⁵¹ Stephen Morris, *op. cit.*, pp. 153-163.

la corrupción es un fenómeno complejo que no saldrá totalmente por la ventana ahora que ha entrado la democracia por la puerta grande (los escándalos en las democracias consolidadas son el mejor recordatorio de la persistencia de este mal inevitable), pero enfrentamos una coyuntura inédita para avanzar en el frente de la transformación cultural. Convencernos a nosotros mismos y convencer a los demás de que ahora, con las nuevas reglas y por el bien de todos, "el que transa no debe avanzar", es el primer paso para evitar que los corruptos y la cultura de la corrupción sigan avanzando.

Quinto lugar común: "Los mexicanos no son iguales ante la ley"

Este triste lugar común, confirmado por la realidad, es la negación de ilustres ideales: "nadie por encima de la ley", "la ley es la misma para todos", "la ley no distingue entre las personas". Frases hechas que son la negación de este lugar común que, en positivo, evocan uno de los ideales liberales y democráticos más valiosos: todo individuo, por el solo hecho de serlo, deberá obtener el mismo trato que los demás. Al menos *formalmente*. ¿Qué quiere decir esto? Simple: que recibiremos el mismo trato de las autoridades, que éstas actuarán de manera imparcial en los conflictos entre individuos y que podremos prever las consecuencias jurídicas de nuestros actos en igualdad de condiciones.

Esta igualdad jurídica también promueve una especie de igualdad sustantiva: aquella que nos dice que todos somos iguales en derechos fundamentales y que el Estado debe garantizar que los derechos de todos sean debidamente satisfechos. En teoría esto vale para los derechos de libertad (medalla del pensamiento liberal), para los derechos políticos (conquista del pensamiento democrático) y para los derechos sociales (bandera del pensamiento socialista). Regresamos a nuestro punto de partida: el Estado (social y democrático) de derecho promueve la igualdad en derechos de todas las personas. Pero en México, durante años y aunque las cosas han comenzado a cambiar, ese ideal transformador no ha dejado de ser una proclama enunciada elocuentemente en la Constitución. De ahí el tino del lugar común. *Formalmente* somos iguales ante la ley, pero *en la práctica* recibimos un trato diferenciado.⁵² La mentira que denuncia Octavio Paz regresa con angustiante actualidad. Sabemos que nuestra Constitución recogió los principios más nobles que habían quedado plasmados en las constituciones americana de 1787 (sobre todo en algunas de sus enmiendas, particularmente en el *Bill of Rights* de 1791), la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución francesa de 1793 y la

⁵² Nuevamente quizás el único frente en el que este lugar común ha sido revertido considerablemente es el que se refiere a los derechos políticos: en la medida en la que se ha logrado la limpieza electoral, los votos de los mexicanos han comenzado a tener un peso igual: “cada cabeza, un voto, y todos los votos valen lo mismo”.

Constitución española de 1812. Pero también sabemos que nuestra realidad política y social apenas puede compararse, en aquel entonces y en el presente, con las realidades de dichos países. Aquí retoma sentido nuestra distinción entre cultura (y práctica) jurídica y cultura de la legalidad.

La desigualdad en los hechos y ante el derecho entre las personas es una diferencia devastadora. Como advirtió Samuel Ramos, nuestra vida nacional se desdobra en dos planos separados, "uno real y el otro ficticio", y cuando la "[...] vida se desenvuelve en dos sentidos distintos, por uno la ley y por el otro la realidad, esta última siempre será ilegal".⁵³ El propio Ramos rescata para nosotros esta elocuente frase de García Calderón que nos permite cerrar la idea:

El desarrollo de las democracias iberoamericanas difiere considerablemente del admirable espíritu de sus cartas políticas. Éstas contienen todos los principios de gobiernos aplicados por las grandes naciones europeas, armonía de poderes, derechos naturales, sufragio universal, asambleas representativas; pero la realidad contradice el idealismo de estos estatutos importados de Europa.⁵⁴

⁵³ Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, op. cit., p. 31. El propio Paz denunciaba que casi todos los forjadores del México independiente pensaban, "con un optimismo heredado de la Enciclopedia, que basta con decretar nuevas leyes para que la realidad se transforme". Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, op. cit., p. 97.

⁵⁴ F. García Calderón, *Les Democracies Latines dell'Amérique*, p. 341. Citado en Samuel Ramos, op. cit.

En síntesis, la igualdad ante la ley es una justa y valiosa proclama constitucionalizada que no ha terminado de instalarse en la realidad mexicana. Ni siquiera ahora que podemos presumir un clima de libertades civiles y políticas sin precedente en nuestra historia. La realidad indica que detrás de la igualdad jurídica descansa una indignante y apremiante desigualdad económica que nos recuerda que nuestros rezagos siguen siendo estructurales. Desigualdad, esta última, que trae aparejadas divergencias alimenticias, educativas, de salud, de oportunidades, etcétera. Parecería que, en una triste paradoja, al quedar plasmada en la Constitución, la igualdad abstracta quedó como la única igualdad posible. Paz lo había denunciado con su particular agudeza: “[...] al fundar a México sobre una noción general del Hombre y no sobre la situación real de los habitantes de nuestro territorio, se sacrificaba la realidad a las palabras y se entregaba a los hombres de carne a la voracidad de los más fuertes”⁵⁵ A los más fuertes que siguen estando ahí disfrutando sus privilegios. Y esto, inevitablemente, pesa sobre la conformación de la cultura. De unos, de otros y de los de en medio.

Me atrevo a contar una anécdota real que testimonié hace unos diez años en la casa de campo de la familia de un empresario que también ha tenido una destacada

⁵⁵ Octavio Paz, *op. cit.*, p. 100.

trayectoria política y que, me parece, ilustra cómo se consolida una cultura de la desigualdad entre desiguales *de facto*. En aquella ocasión compartían la mesa empresarios y políticos de relevancia nacional con sus respectivas familias. A media tarde, cuando los adultos se disponían a beber un digestivo y a tirar al blanco con escopeta, la prudencia sugirió alejar a los menores: un grupo de pequeños y pequeñas que gustosamente aceptaron ir a dar la vuelta en una carreta jalada por un caballo que, a su vez, sería tirado por otros pequeños cuyas familias no pertenecían al selecto grupo. Los hijos de los trabajadores laboraban para los hijos de los patrones como tiradores de caballo. Niños y niñas, en ambos lados de la carreta, que estaban aprendiendo que en este país no todos son iguales. Unos van arriba y otros van abajo. La discriminación y el recelo hacia los "otros", los "distintos" se incubaba en esas postales de domingo. Sobra mencionar que ninguno de los adultos pareció extrañarse. Unos se preparan para gobernar, los otros siguen ensillando sus caballos: toda una cultura de la desigualdad.

Como se ha insistido en la primera parte de este documento, cuando hablamos de la (cultura de la) legalidad, que en un Estado de derecho significa hablar de los derechos fundamentales (de libertad, políticos y sociales), iguales para todos, estas anécdotas no son banales. El trato desigual y discriminatorio forma parte de una cultura que nada

tiene que ver con los Estados sociales y democráticos de derecho. Constituyen su negación absoluta. De hecho, estas reflexiones anteriores me obligan a plantear una pregunta para la que no tengo una respuesta satisfactoria: si no existe una igualdad *de facto* ante la ley, mucho menos una igualdad en derechos (en el acceso a la garantía de los mismos) y en la manera de relacionarnos entre nosotros: ¿es posible, resulta sensato, indagar cuál es *la cultura de la legalidad en México*? En otras palabras, ante tantas desigualdades, ¿existe algo como *una cultura de la legalidad compartida por todos los mexicanos*? Ya lo adelantaba: no tengo la respuesta. Sin embargo, estoy convencido de que las culturas pueden transformarse y/o construirse, aunque lo hagan paulatinamente, y que el principio de igualdad es un buen faro hacia el que debemos orientar nuestro replanteamiento cultural. Al menos por lo que hace a la cultura de la legalidad democrática.

Una reflexión final, pero no concluyente

Nuestra historia política y nuestra realidad social brindan ciertas claves para delinejar algunos rasgos de la cultura de la legalidad en México. Atando cabos es posible entrever en la ambigüedad un posible hilo conductor: México, desde 1917, ha sido un *Estado social y democrático de derecho* en el que el Estado ha pasado desde un autoritarismo que negó el rasgo democrático, descuidó el carácter social y muchas veces pisoteó las garantías que

supone el apelativo "de derecho", hacia una democracia que no ha sido capaz de enfrentar el rezago social y que busca dar vigor a su naturaleza "de derecho", pero sin la legitimidad suficiente para utilizar la fuerza del "Estado" (o lo que le queda de ella). Nuestra cultura ha quedado atrapada en esa ambigüedad. En medio de tanta complejidad es difícil encontrar el nudo gordiano que atrapa nuestra (in)cultura de la (i)legalidad y, mientras no lo encontramos, será imposible cortarlo. Mi hipótesis es que el combate contra la desigualdad en todos sus niveles puede ser la clave para recomponer nuestras relaciones con las autoridades, con los otros y con las leyes. Una cultura de la legalidad democrática es una cultura de la igualdad en derechos que sólo florece cuando una base de igualdades materiales, educativas, etc., le dan sustento. Transformar la cultura de la desigualdad, de la corrupción y del miedo en una cultura de la legalidad democrática es una tarea titánica que sólo será realizable si superamos la ambigüedad que existe entre lo que dicta el discurso y lo que muestran los hechos.

Mientras nuestra sociedad sea el reino de la desigualdad (económica, social, *de facto* jurídica) seguirá siendo cuna de la violencia, civil o política, privada o estatal y de los discursos que reclaman una "cultura de la legalidad a secas". En cambio, la cultura de la legalidad que imagino, la que exige un Estado democrático de derecho, tiene

más que ver con la solidaridad, la corresponsabilidad, el sentido de lo público, la tolerancia y el contacto interpersonal que con el uso de la fuerza pública, la fortificación de lo privado, el aislamiento interpersonal, la envidia y la desconfianza. Ciertamente el Estado tiene la obligación de garantizar la paz social, los derechos patrimoniales de las personas y, sobre todo, sus derechos fundamentales a la integridad física y a la vida. Pero el camino para hacerlo no es restringiendo libertades y exigiendo un cumplimiento ciego de las normas. Todo lo contrario: la única manera de proteger los derechos de unos cuantos es garantizar los derechos de todos y eso se logra cuando existe una conciencia compartida de los principios que dan sustento a la democracia constitucional. Empezando por el mínimo de derechos sociales que permitan tener una vida digna, como miembros activos de su sociedad, a las nuevas generaciones de los que nada tienen. Una cultura afianzada en estos principios es la única compatible con un Estado social y democrático de derecho. Una cultura de la corresponsabilidad social y del respeto mutuo entre personas que se reconocen como iguales.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor, "El México vulnerable. Un recuento de las zonas vulnerables de México a la hora del cambio", en *Nexos*, México, marzo de 1999.

Almond, Gabriel y Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 1970.

_____ *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little Brown and Company, 1980.

Ansolabehere, Karina, "La mordida", caso de estudio para el primer módulo de la Especialidad en Cultura de la Legalidad, México, IFE, SEP, FLACSO, 2004.

Bargsted, M., "Situación de la democracia en México y América Latina en 2003", en "Conociendo a los ciudadanos mexicanos en 2003", en *Este País*, núm. 152, México, noviembre de 2003.

Becerra Ricardo et al, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

Bobbio, Norberto, *Teoria Generale della Politica*, Turín, Einaudi, 1999.

Bovero, Michelangelo, *Contro il Governo dei Peggiori. Una Grammatica della Democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM, Siglo XXI, 2003.

Concha, Hugo et al, *Cultura de la Constitución en México*, México, UNAM, TEPJF, COFEMER, 2004.

Díaz, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1998.

Durand Ponce, V., *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Siglo XXI, 2004.

Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1993.

Ferrajoli, Luigi, *La Cultura Giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.), *Méjico, hoy*, México, Siglo XXI, 1985.

Guerrero, R., "Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social", CEPAL, LC/R. 1795, marzo de 1998.

Häberle, Peter, *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, Madrid, Tecnos, 2000.

Harrison, Lawrence, *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*, Center for International Affairs, Harvard University and University Press of America Lanham, Md., 1985.

Hopenhayn, Martín, "El fantasma de la violencia en América Latina", en página electrónica de la Fundación Chile 21, junio de 2004.

Huntington, Samuel, "The Hispanic Challenge", en *Foreign Policy*, marzo-abril de 2004.

_____ y L. Harrison, *La cultura es lo que importa*, Argentina, Planeta, 2000.

Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

_____, "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, vol. 4, diciembre de 1998.

Iturriaga, J., *La estructura social y cultural de México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1987.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945.

_____, *¿Qué es el positivismo jurídico?*, México, Fontamara, 1997.

Kenneth, T. J., *Méjico bárbaro*, México, B. Costa-AMIC Editor, 1974.

Knight Alan, *The Mexican Revolution. Volume 2: Counter-Revolution and Reconstruction*, Nueva York, Cambridge University Press, 1986.

Laveaga, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, IIJ-UNAM, 1999.

Martínez Báez, A., "El derecho constitucional", en *Méjico y la cultura*, México, Secretaría de Educación Pública, 1961.

Morris, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1992.

Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2), 1996.

Purcell, S. y J. Purcell, "The Nature of the Mexican State", Washington, The Wilson Center (Working Papers, núm. 1), 1977.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1912.

Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, UNAM, 1934.

Salazar, Pedro, (coord.), *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*, México, IFAI-IIJ, 2005.

Warman, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Encuestas y documentos

"La democracia y la economía. Latinobarómetro 2003 (informe-resumen)", en www.latinobarometro.org

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, ENCUP 2001, en www.gobernacion.gob.mx

"La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos" elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.

Flores, Julia y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, IIS-UNAM, IFE, 2000.

Sobre el autor

Pedro Salazar Ugarte es licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia. Es investigador y director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesor de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Asimismo, es integrante del Grupo Nacional Mexicano de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. Es miembro de honor del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y forma parte del Seminario de Teoría Constitucional de América Latina. Sus líneas de investigación son la democracia y derechos humanos, la teoría política y el estado de derecho y cambio constitucional.

Entre sus libros se encuentran: *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías* (2017); *Estado laico en un país religioso* (en coautoría con Paulina Barrera y Saúl Espino, 2015); *Derechos humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia* (en coautoría con Luis Daniel Vázquez y Alejandra Medina Mora, 2015); *Derecho y poder. Derechos y garantías* (2013); *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades* (2012); *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma* (coordinado con Miguel Carbonell, 2012); *La democracia constitucional. Una radiografía teórica* (2006); *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación* (en coautoría con Rodrigo Gutiérrez, 2003); *La mecánica del cambio político* (en coautoría con Ricardo Becerra y José Woldenberg, 2000).

25

Democracia y (cultura de la) legalidad

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.



**Consulta las bases
de datos del INE**

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA
(TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González
Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019

25



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE