

¿POR QUÉ PREVALECE EL ESTADO DE DERECHO?  
UNA APROXIMACIÓN COMPARADA A LAS EXPLICACIONES  
CENTRADAS EN LA CULTURA DE LA LEGALIDAD\*  
*WHY DOES THE RULE OF LAW PREVAIL? A COMPARED  
APPROACH OF THE EXPLANATIONS CENTERED  
ON THE CULTURE OF LEGALITY*

José FABIÁN RUIZ\*\*

**RESUMEN:** El objetivo de este trabajo es analizar la relación que existe entre el Estado de derecho y la cultura de la legalidad a partir de un enfoque comparado, a fin de establecer los alcances y limitaciones de tales explicaciones centradas en los factores culturales. Es decir, nos interesa comparar los alcances y limitaciones de las explicaciones basadas en la cultura, relacionada con dos explicaciones alternativas acerca de por qué impera el Estado de derecho en algunos países: las explicaciones centradas en la construcción de amplios acuerdos entre los actores sociales y la basada en el control ejercido por la sociedad civil. Pero también consideramos igualmente importante comparar distintas definiciones de la cultura de la legalidad, así como de las estrategias e instrumentos que permiten avanzar en su construcción. Para esto nos centraremos, especialmente, en las experiencias de Hong Kong, Palermo y Bogotá.

**ABSTRACT:** *The objective of this paper is to analyze the relation between the concept of the Rule of Law and the culture of legality from a compared approach in order to establish the scope and limitations of explanations that are based in cultural factors. More specifically, we are interested in comparing the scope and limitations of culture-based explanations on why the Rule of Law prevails in certain countries: these explanations are centered in the construction of wide agreements between social actors and the control by civil society. Also we consider equally important the comparing of different definitions of culture of legality and the strategies and instruments that allow its construction. For this purpose we will center, specially, in the experiences of Hong Kong, Palermo and Bogotá.*

**Palabras clave:** Estado de derecho, cultura política, cultura de la legalidad.

**Keywords:** *rule of law, political culture, culture of legality.*

\* Artículo recibido el 4 de mayo de 2012 y aceptado para su publicación el 10 de octubre de 2012. Agradezco especialmente a Gabriela Cantú Ramos y Gerardo García Giles por sus invalorable comentarios y sugerencias en la realización de este trabajo.

\*\* Profesor-investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado,*  
nueva serie, año XLVI, núm. 136,  
enero-abril de 2013, pp. 239-285.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Estado de derecho*. III. *¿Por qué impera el Estado de derecho en algunas sociedades y en otras no?* IV. *La cultura como explicación*. V. *Cultura política e instituciones informales*. VI. *Definir la cultura de la legalidad*. VII. *Precisar los alcances de la cultura de la legalidad*. VIII. *¿Se puede cambiar la cultura política? Experiencias comparadas*. IX. *El proceso de creación de cultura de la legalidad*. X. *Comparar los alcances y las limitaciones de la explicación basada en la cultura*. XI. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué impera el Estado de derecho en unas sociedades mientras que en otras su materialización se enfrenta a escollos reiterados y, al parecer, difíciles de superar? La pregunta no es nueva. En especial, en el contexto de las democracias en transición se han buscado explicaciones alternativas para un fenómeno que desafía, por su persistencia, a ciertas visiones optimistas que signaron las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX. En efecto, se esperaba que una vez establecida la democracia, el Estado de derecho comenzaría a ser observado de forma automática. Que la democracia habría de garantizar el Estado de derecho.

Sin embargo, a medida que avanzaron los procesos democratizadores, se pudo constatar con creciente preocupación que si bien muchas de las nuevas democracias cumplen de forma razonable con las reglas que rigen los procesos de participación popular (son poliarquías, utilizando la reconocida expresión de Dahl),<sup>1</sup> las mismas están lejos de mostrar un desempeño similar en cuanto a la eficacia de sus órdenes legales. Retomando a Bobbio, el Estado de derecho parece ser una de las mayores promesas no cumplidas en las democracias de nuevo cuño.<sup>2</sup>

Distintos académicos analizaron y propusieron respuestas a esta interrogante medular.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dahl, Robert, *La poliarquía: Participación y oposición*, Buenos Aires, Rei, 1971 (1989), pp. 319 y 320.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984 (1986).

<sup>3</sup> En este punto, destaca muy especialmente la obra de Guillermo O'Donnell, entre otras. O'Donnell, *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo, 2008; *id.*, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997; *et al.*, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD, 2003; *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo, 2008;

En este contexto, desde la década de 1990 cobraron fuerza las explicaciones que centran su atención en la cultura política y su vinculación con el Estado de derecho. Más en específico, se habla de una cultura de la legalidad como elemento crucial en la materialización del Estado de derecho.

Entre nosotros, fue Crespo<sup>4</sup> el primero en relacionar el tema de la construcción de una cultura de la legalidad con ciertas características de la idiosincrasia del sistema político durante el régimen priísta. A partir de allí, distintos expertos abordaron la cuestión, desde diferentes aspectos analíticos. Así, Laveaga aborda la cultura de la legalidad y su contribución en la construcción de un orden social inclusivo y justo.<sup>5</sup> Posteriormente, Salazar realiza un importante trabajo de análisis a fin de desentrañar los distintos significados implícitos en el concepto de cultura de la legalidad, para luego proponer una serie de reflexiones referidas al caso de México.<sup>6</sup> En este devenir, no podemos dejar de mencionar a Castellanos, quien enfoca el tema de la cultura de la legalidad como política pública estrechamente relacionada con la compilación jurídica y sus complejidades.<sup>7</sup>

La literatura generada en México sobre el tema, embona y coincide con las aportaciones realizadas en otros países que experimentan situaciones similares a la nuestra. Por lo tanto, puede ser fácilmente integrada y comparada con dicha literatura. En este contexto, el trabajo presente retoma la pregunta original, ¿por qué impera el Estado de derecho en unas sociedades y no en otras?

Para responder a esta cuestión, centraremos nuestra atención en la relación existente entre Estado de derecho y cultura de la legalidad, con una intensión comparativa, tanto en el fondo como en la forma. Es decir, nos interesa comparar los alcances y limitaciones de las explicaciones ba-

Méndez, Juan *et al.*, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1997-2002.

<sup>4</sup> Crespo, José Antonio, "Hacia una cultura de la legalidad", *Revista Nueva Antropología*, vol. XI núm. 38, 1990, pp. 121-29.

<sup>5</sup> Laveaga, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

<sup>6</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, 2006.

<sup>7</sup> Castellanos Hernández, Eduardo, *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2009.

sadas en la cultura, relacionada con otras explicaciones alternativas frente a dicha pregunta. Pero también consideramos igualmente importante comparar distintas definiciones de la cultura de la legalidad, así como de las estrategias e instrumentos que permiten avanzar en su construcción.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es retomar, sistematizar y avanzar en la relación entre Estado de derecho y cultura de la legalidad a partir de un enfoque comparado amplio (no enfocado sólo en el caso de México), a fin de establecer los alcances y limitaciones de tales explicaciones centradas en los factores culturales.

## II. EL ESTADO DE DERECHO

Desde sus orígenes, la intención que subyace al Estado de derecho es la de guiar, controlar y limitar el ejercicio del poder público a través de normas de carácter general, que conformen un sistema claro y conocido por los ciudadanos.<sup>8</sup>

Para que tal aspiración se concrete, resulta necesaria la existencia de un orden legal orientado hacia el poder público con el triple objeto de: 1) guiar su acción y dirigir su ejercicio, marcando el camino hacia determinados objetivos e intereses sociales; 2) controlar su funcionamiento, fiscalizando y monitoreando el desempeño de los funcionarios y oficinas públicas, con el fin de que se cumplan dichos objetivos e intereses; 3) limitar su ejercicio, para impedir que los distintos órganos de gobierno invadan las jurisdicciones de los demás y se apropien de sus atribuciones, poniendo en riesgo así a los ciudadanos y sus derechos fundamentales.<sup>9</sup>

Para concretar estos objetivos, resulta imprescindible que las normas conformen un sistema: 1) claro en sus premisas; 2) conocido por los ciudadanos, a fin de que dichas disposiciones puedan ser incorporadas en las distintas interrelaciones, públicas y privadas, que conforman la sociedad. Como resultado del orden establecido, la ley (elaborada y ejecutada de acuerdo a criterios prescritos y publicitados) es aplicada a todos (gobierno, grupos sociales y ciudadanos) de forma imparcial por parte de las institu-

<sup>8</sup> Ruiz Valerio, José, *¿Democracia o Constitución? El debate actual sobre el Estado de derecho*, México, Fontamara-Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2009.

<sup>9</sup> *Idem.*

ciones del Estado, entre las que se encuentra el sistema judicial (aunque no con carácter exclusivo).<sup>10</sup>

Sin embargo, como resulta evidente, para que el Estado de derecho logre imperar de manera efectiva en una sociedad, hace falta algo más que la mera existencia de normas e instituciones encargadas de su aplicación. En efecto, las normas pueden ser derechos “sobre el papel”,<sup>11</sup> y las instituciones, simples fachadas carentes de significación. Por lo tanto, en términos de la teoría política, podemos hablar entonces de la institucionalización, como un proceso a través del cual el Estado de derecho alcanza estabilidad y valor. La institucionalización se produce en la medida en que el derecho representa intereses generales de la sociedad y no de sus grupos dominantes. Por lo tanto, la ley y las instituciones judiciales alcanzan un fuerte arraigo y reconocimiento social como camino legítimo para concretar intereses y resolver conflictos colectivos, generándose el consenso y la valoración de las mismas, garantizando su estabilidad y eficacia.

No obstante, para que la institucionalización del Estado de derecho pueda concretarse, existen algunos elementos propios del contexto social que juegan un papel destacado en dicho proceso. Veámoslo a detalle.

### III. ¿POR QUÉ IMPERA EL ESTADO DE DERECHO EN ALGUNAS SOCIEDADES Y EN OTRAS NO?

Como mencionamos, esta pregunta clásica ha merecido la atención de destacados investigadores en el contexto de la consolidación de nuevas democracias donde si bien se respetan los principios básicos que definen al régimen democrático de gobierno, se observa también un escaso apego a la legalidad y a las instituciones encargadas de su aplicación y tutela efectiva, especialmente por parte de las autoridades. Así han surgido distintas expresiones para referirse a tales regímenes, como por ejemplo “democracias delegativas”.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, pp. 305 y 306.

<sup>11</sup> Guastini, Riccardo, *Distinguiendo: estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1999.

<sup>12</sup> Sobre el tema de los modelos “dismunidos” de democracia. Collier, David y Levitsky, Steven, “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparada”, *Agora*, 8 (verano de 1998), pp. 99-122.

El fenómeno señalado pone en evidencia un sesgo extendido, que supone que el derecho tiene un efecto causal autónomo: las personas, las instituciones, los órganos de gobierno obedecen las leyes porque son leyes, y como tales ordenan las acciones sociales. Sin embargo, las limitaciones de esta respuesta resultan evidentes. Como señalan Przeworski y Maravall,<sup>13</sup> en este punto la concepción normativa sobre el Estado de derecho no deja de ser la creación de algunos juristas. Sin embargo, no resulta plausible como descripción y es incompleta como explicación.

Ante la interrogante de por qué se respeta el Estado de derecho en algunos países y no en otros, más que una respuesta clara, distintos estudios aportan pistas, elementos explicativos, entre los que destacamos en particular las siguientes.

### 1. *La importancia de los mecanismos de control coordinados*

¿Por qué las provisiones constitucionales son fácilmente evadidas o ignoradas en algunas sociedades mientras que en otras son respetadas? Para responder a esta pregunta, Weingast<sup>14</sup> parte de un hecho básico. La mayoría de las sociedades son incapaces de resolver sus problemas de coordinación de forma descentralizada. Esto ocurre porque las personas naturalmente difieren en cuanto a sus circunstancias personales, sus creencias culturales y sus modelos mentales. Por lo tanto, a partir de diferentes situaciones económicas, valorativas e ideológicas, el tema de la coordinación de las acciones sociales se convierte en un desafío. Dadas las diferencias existentes entre los ciudadanos, siempre habrá algunos que se beneficien de las violaciones a la ley. En estas circunstancias, las opiniones sociales acerca del papel del Estado, sobre qué acciones constituyen transgresiones a la normatividad y cuáles son los deberes ciudadanos en estos casos, difieren notablemente. Justamente, en ausencia de un consenso amplio acerca de los límites, resulta relativamente fácil que se formen coaliciones entre el gobierno y algunos grupos para obtener beneficios particulares a partir de determinadas transgresiones. Para controlarlas, es necesario que los

<sup>13</sup> Przeworski, Adam y Maravall, José María, *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 1.

<sup>14</sup> Weingast, Barry, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, 91 (29), 1997, pp. 245-263.

ciudadanos coordinen sus reacciones, lo cual requiere de la construcción de un mecanismo de coordinación social.

Las Constituciones, un líder carismático, ciertos eventos extremos, o un pacto, pueden generar terreno fértil para que se dé tal coordinación ciudadana (Weingast utiliza como ejemplo histórico a la Revolución inglesa de 1689, “*The Glorious Revolution*”). Pero no cualquier constitución o pacto pueden producir este resultado. Para ello, las estipulaciones legales deben ser autorreforzadas. Los límites se ven reforzados cuando los miembros de la élite se someten a los compromisos que ellos mismos aceptaron, o cuando los ciudadanos tienen en tan alta estima a dichos límites que para defenderlos están dispuestos a retirarle el apoyo al gobierno cuando intenta violarlos. Para que una constitución sobreviva, no basta que proponga apelaciones de carácter lógico o filosóficos. Además, los ciudadanos deben estar interesados en defenderla.

La construcción de un consenso acerca de los límites no requiere que todos los ciudadanos tengan los mismos valores, sino en que éstos acuerden en una serie de estrategias que activen sus acciones coordinadas. Más aún, dado que los ciudadanos no comparten visiones similares acerca de los límites, la concertación de un único conjunto de límites ideales resulta improbable. Por lo tanto, la coordinación requiere que los ciudadanos realicen un compromiso sobre los límites. En este contexto, cuando las posturas ideales son relativamente cercanas, los compromisos resultan autorreforzados. Utilizando el ejemplo de la Revolución inglesa de 1689, señala el autor:

Para muchas de las cuestiones políticas centrales de la época, el Acuerdo Revolucionario proporcionó una nueva serie de límites sobre el comportamiento del soberano. El nuevo acuerdo sobre los límites implicaba que los ciudadanos podrían reaccionar de manera concertada en contra de cualquier violación futura de éstos, haciendo de tal forma que sus derechos políticos y económicos fueran más seguros. Dado que ahora las violaciones de los límites eran sancionables, la Corona tenía un incentivo importante para observarlos. El pacto hizo que los límites sobre el Estado se autocumplieran.<sup>15</sup>

En definitiva, los funcionarios públicos respetarán los límites por el temor a ser depuestos o expulsados de sus cargos. De esta manera, la posi-

<sup>15</sup> Weingast, Barry, *op. cit.*, p. 253.

bilidad de que los ciudadanos actúen constituye un incentivo para que las elites respeten los pactos.

En un trabajo posterior, Weingast puntualiza las condiciones que debe reunir un pacto para que pueda autoimponerse. En primer lugar, el pacto debe crear estructuras y procesos que definan un conjunto de límites a la acción estatal. Segundo, los partidos que suscriban el pacto deben estar convencidos de que bajo la influencia del pacto estarán mejor que sin él. Si esta condición falla, si uno de los partidos cree que estará mejor sin el pacto, éste puede fracasar. Tercero, cada partido debe estar consciente de cambiar su conducta en la medida en que lo hagan los demás de forma simultánea. Cuarto, los partidos participantes deben tener voluntad de defender el pacto contra las transgresiones que puedan llevar a cabo los líderes políticos. Es decir, no sólo deben defender las cláusulas que los beneficien, sino las que beneficien a sus contrapartes contra cualquier avasallamiento.

En suma, un elemento crítico del Estado de derecho es que las constituciones y los pactos resuelvan el problema de la coordinación ciudadana para que puedan reaccionar de forma conjunta contra potenciales transgresiones. Cuando los ciudadanos tienen tal capacidad, podrán desalentar a los gobernantes que pretendan transgredirlos.<sup>16</sup>

Ahora bien, cuando los ciudadanos logran resolver sus problemas de coordinación, pueden actuar de forma conjunta para castigar a los funcionarios que violan los límites, incluso si alguno de ellos pudiera beneficiarse con tal violación. Por el contrario, cuando los ciudadanos fallan en coordinarse, las violaciones podrán permanecer sin castigo. “Los valores de los ciudadanos y los intereses de las elites son entonces aspectos complementarios de la estabilidad democrática”.<sup>17</sup>

En un trabajo muy difundido, Smulovitz critica ciertas debilidades del argumento precedente.<sup>18</sup> En primer lugar, aunque en algún momento

<sup>16</sup> Weingast, Barry. “A Postscript to Political Foundations of Democracy and Rule of Law”, en Przeworski, Adam y Maravall, José María (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 109-113.

<sup>17</sup> Weingast, Barry, *op. cit.*, p. 261.

<sup>18</sup> Smulovitz, Catalina, “¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados”, *Política y Gobierno*, IX (2), 2002, pp. 297-324.

todos los ciudadanos se pongan de acuerdo en limitar al gobierno que viola la ley, este acuerdo enfrenta el problema de sustentarse en el tiempo. Es decir, un acuerdo realizado en un momento dado nada nos dice sobre la posibilidad de que en el futuro el gobierno vuelva a aliarse con algún grupo para beneficiarse de nuevas transgresiones. “En otras palabras, esta situación explica cómo y por qué el establecimiento del imperio de la ley puede ser posible, pero no alcanza a explicar cómo puede ser sustentable en el tiempo”.<sup>19</sup>

En segundo lugar, Weingast sostiene que el imperio de la ley se materializa cuando los ciudadanos logran coordinar un mecanismo para limitar al gobierno y, en consecuencia, reaccionan de forma conjunta. Tal afirmación, según Smulovitz no deja de ser “sorprendente” ya que el razonamiento inicial partía de la base que existen dificultades considerables para lograr la coordinación de los ciudadanos, y, más aún, alcanzar un consenso en torno a valores asociados con la limitación gubernamental. “De hecho, si el accionar conjunto y el consenso sobre valores fuese posible, no habría problemas para lograr que el imperio de la ley impere”.<sup>20</sup>

Entonces, Smulovitz propone un mecanismo alternativo para que impere el Estado de derecho, refiriéndose a los mecanismos de control (*accountability*) social, mismos que se abordarán en la siguiente sección.

## 2. *La importancia de los mecanismos de control descentralizados*

Históricamente, los teóricos políticos prestaron atención a dos mecanismos de control gubernamental. En primer lugar, al menos desde Montesquieu en adelante, se ha insistido en la importancia de contar con una división de poderes eficaz que actúe a modo de “pesos y contrapesos” (*accountability horizontal*). Sin embargo, en situaciones mayoritarias, el Ejecutivo y el Legislativo pueden actuar de manera cómplice, desvirtuando los controles institucionales. Incluso, en casos de gobierno dividido, Ejecutivo y Legislativo pueden ponerse de acuerdo en transgredir la ley para obtener beneficios conjuntos. En segundo lugar, los teóricos democráticos del siglo XX prestaron atención también a los controles electorales, puesto que en una democracia, los ciudadanos tienen la última palabra al

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 300.

<sup>20</sup> *Idem*.

momento de premiar o castigar a sus funcionarios electos (*accountability vertical*). De entre electorales, tal vez el más importante sea que el voto como instrumento de control, el que supone asimilar y traslapar una diversidad de cuestiones complejas en un único acto que no mide intensidades ni grados, reuniendo a la vez una dimensión retrospectiva con otra prospectiva.

Frente a esta situación, desde hace algunos años, ha comenzado a ser destacada la importancia de un tercer tipo de control: el control social descentralizado (*accountability social*). Dicho control se lleva a cabo por los ciudadanos, las organizaciones y los movimientos sociales, pero ya no a través de instancias electorales, sino mediante denuncias, manifestaciones, protestas y diversas formas para expresar su malestar y repudio frente a determinados acontecimientos (algunas muy creativas, otras tradicionales; algunas pacíficas y otras rayanas con la violencia y la ilegalidad).

Estos controles cuentan a su favor con una multiplicidad variopinta que surge de la propia diversidad de intereses sociales, a la que puede sumarse su carácter altamente descentralizado. Por lo tanto, dada la diversidad y multiplicidad de intereses, organizaciones y ciudadanos, los funcionarios corruptos no pueden prever ni predecir con certeza en qué ocasión o frente a qué acto puntual, dichos controles se pondrán en funcionamiento, exponiendo su actuación (indebida) frente al escrutinio público.<sup>21</sup>

Específicamente, la *accountability social* puede asumir, cuanto menos, tres formas claramente diferenciadas: la institucional / judicial, la movilizacional y la mediática.<sup>22</sup> Cada una de estas modalidades tienen sus propios imperativos y lógicas de funcionamiento.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Smulovitz, Catalina, *op. cit.*, pp. 297-324.

<sup>22</sup> Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

<sup>23</sup> En primer lugar, el control institucional/judicial supone la apelación por parte de los ciudadanos y las organizaciones civiles, a los poderes coactivos del Estado para defender sus intereses y sus derechos. Para ello se solicita la intervención de los jueces y de distintos organismos de control gubernamental, forzándolos a intervenir en disputas políticas y sociales.

Esta *accountability* puede asumir tres formas diferentes. Primero, la utilización de procedimientos judiciales ordinarios para peticionar y resolver demandas sociales y políticas. En segundo lugar, observamos el surgimiento de procedimientos cuasi-judiciales en ámbitos de negociación y decisión no judiciales. En tercer lugar, encontramos la *accountability* institucional que se ejerce a través de agencias creadas por el Estado, pero cuyo ejercicio está liderado por ciudadanos.

Un punto que debe ser destacado en la visión de Smulovitz es que para actuar, el control social no necesita de un consenso extendido sobre los valores. Todo lo contrario. La autora retoma a Almond y Verba, para quienes el consenso en torno a valores genera confianza social, la que facilita la cooperación política entre los ciudadanos. Por su parte, Weingast también destaca la importancia de un consenso sobre valores respecto de los límites adecuados de la acción del Estado y de los derechos de los ciudadanos. Frente a estos argumentos, Smulovitz señala que, en primer lugar, aún cuando exista un amplio consenso sobre los valores y las virtudes de observar el Estado de derecho, no todos actuarán en consecuencia, ya que los valores no se traducen necesariamente en conductas. En segundo lugar, en la medida en que compartir valores genera confianza, ello debilita la capacidad social de controlar y supervisar las acciones gubernamentales.

Las “denuncias” descentralizadas, que multiplican las oportunidades y fuentes de control, dependen para su existencia de la presencia de actores que desconfían unos de otros. A fin de que el control de los actos gubernamentales pueda tener lugar, es necesaria la presencia de un cierto nivel de desconfianza respecto de las acciones de los otros súbditos y de los gobernantes por igual.<sup>24</sup>

Ahora bien, los controles sociales también pueden ser objeto de críticas. En primer lugar, en contextos signados por la extrema indignación ciudadana, pueden asumir manifestaciones ilegales, e incluso violentas o antidemocráticas. Es decir, en nombre del Estado de derecho, los mecanismos de control social pueden subvertir al Estado de derecho.

En segundo lugar, como la propia Smulovitz reconoce, es probable que los mecanismos de control social se activen en aquellos casos que

Un segundo tipo de *accountability social* es la movilizacional, esto es, cuando la sociedad civil se moviliza en función de reclamos específicos. Por ejemplo, los movimientos de derechos humanos que se extendieron por buena parte de nuestros países para petitionar el esclarecimiento y el castigo de los crímenes cometidos durante los gobiernos militares. Por último, encontramos la *accountability* ejercida por los medios de comunicación como mecanismos de control social. De hecho, para que el control social pueda efectuarse, se requiere previamente de una “visibilidad” de los hechos a controlar. Es aquí donde los medios juegan un papel destacado. *Idem*.

<sup>24</sup> Smulovitz, Catalina, *op. cit.*, p. 315.

afecten los intereses de “actores intensos y organizados”. Esto plantea el desafío de cómo lograr que los grupos menos organizados o que cuentan con menores recursos puedan también hacer oír sus reclamos. Al mismo tiempo, es posible que las transgresiones gubernamentales que afectan intereses particulares sean más toleradas que las que impactan sobre los bienes o intereses públicos.

Sin embargo, la conclusión de la autora es clara:

en la medida en que los mecanismos descentralizados aumentan los costos que los gobernantes enfrentan si transgreden la ley, y los costos que los gobernantes enfrentan para evitar dichos costos, su operatoria induce a los gobernantes a concluir que es en su propio interés obedecer la ley. En otras palabras, la imposición descentralizada de costos aumenta las posibilidades de que el imperio de la ley se convierta en una institución “autoimpuesta” o que se sostiene a sí misma.<sup>25</sup>

En síntesis, la existencia de una amplia red de controles descentralizados que genere incertidumbre en el gobierno en cuanto a los resultados de transgredir la ley, puede hacer que el Estado de derecho tenga más posibilidades de imperar. Sobre todo, porque como resultado de dichos controles el gobierno puede quedar públicamente expuesto y perder su credibilidad y confianza pública, lo que abre la posibilidad a un castigo electoral.

#### IV. LA CULTURA COMO EXPLICACIÓN

Frente a las argumentaciones precedentes, desde la década de 1990 se retoma una explicación alternativa: la cultura política como base de la democracia y, por extensión, del Estado de derecho. En particular, se alude a un valor que forma parte de aquella en tanto vinculada con las leyes y las instituciones encargadas de su formación, y, especialmente, su aplicación: la legalidad. De forma tal, se habla de una nueva cultura o, para ser más correctos, una nueva subcultura: la cultura de la legalidad.

En realidad, la historia de este tipo de visiones es de antigua data. Hace más de dos mil años Aristóteles señalaba que “es preferible que mande la ley antes que uno cualquiera de los ciudadanos”.<sup>26</sup> Tal prefe-

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 321 y 322.

<sup>26</sup> Aristóteles, *Política*, Madrid, Biblioteca Clásica Gredos, 1999, p. 206.

rencia por la ley debe traducirse en un conjunto de valores, actitudes y competencias concretas que manifiestan los ciudadanos acerca del orden legal.

En un sentido estricto, la legalidad es un valor integrante de la cultura política. Entendemos por cultura política a “aquellas orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema”.<sup>27</sup> La cultura política alude a la orientación psicológica hacia los objetos sociales, en este caso, los conocimientos, sentimientos y valoraciones de la población respecto del sistema político, sus estructuras y procesos. Dicha orientación, a su vez, hace mención,

A los aspectos internalizados de objetos y relaciones. Incluye 1) “orientación cognitiva”, esto es, conocimientos y creencias sobre el sistema político, sus roles y quienes ejercen estos roles, sus *inputs* y sus *outputs*; 2) “orientación afectiva”, esto es sentimientos acerca del sistema político, sus roles, su personal y su funcionamiento; 3) “orientación evaluativa”, los juicios y opiniones sobre los objetos políticos que implican típicamente la combinación de valores estándar y criterios con información y sentimientos.<sup>28</sup>

En función del predominio de una u otra de tales orientaciones, los autores citados reconocen tres tipos de cultura política: 1) parroquial, 2) de súbdito y, 3) participante. De todas formas, se aclara que la cultura política de un país nunca es de un solo tipo y mucho menos homogénea entre su población, por lo que resulta posible observar distintas combinaciones entre diferentes grupos, cada uno con sus subculturas.

En un contexto democrático, la cultura política, de matriz fuertemente cívica, alude a “la manera como los dirigentes políticos toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las normas y actitudes del ciudadano corriente, sus relaciones con el gobierno y los demás ciudadanos”.<sup>29</sup> En este caso concreto, por tratarse de la cultura política de la democracia y, por consiguiente, congruente con ella, la misma es básicamente participativa: se espera que el ciudadano democrático sea parte activa de la polí-

<sup>27</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, Calif., Sage Publications, 1963-1989, p. 12.

<sup>28</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *op. cit.*, p. 14.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 3.

tica y se sienta implicado por ella; que obre de manera racional, informado, y tome sus decisiones a partir de un cuidadoso cálculo de sus intereses. La cultura política democrática (a la que los autores llaman “cívica”) es una cultura leal, positiva, cuyos valores y actitudes son congruentes con los comportamientos expresados por los ciudadanos. Entre los valores que la animan, destacan la participación, la información activa, la responsabilidad cívica y, desde luego, la legalidad.

De todas formas, cabe aclarar que la cultura política de la democracia es una cultura mixta, producto de la combinación de orientaciones parroquiales, de súbditos y participantes. Las dos primeras, justamente, ayudan a disminuir la intensidad del compromiso y de las acciones políticas de los individuos, ya que la política no es más que una parte de los intereses de los ciudadanos y, habitualmente, ni siquiera la parte más importante. En este sentido, la cultura cívica aparentemente contradictoria, entronca con la democracia, ya que ésta también es una mezcla de contradicciones: entre un gobierno que debe tomar decisiones pero que debe responder ante los ciudadanos; entre el compromiso y la neutralidad afectiva; entre el consenso y el respeto a la división social.<sup>30</sup>

Sin embargo, en las democracias estables, estas contradicciones no obstaculizan el desarrollo de un proceso que incentiva la confianza interpersonal y social entre los ciudadanos, la que penetra en las actitudes ciudadanas, favoreciendo la cooperación, lo que se traduce en la realización de acuerdos y la unión de intereses. Mientras que la puja entre el consenso y la fragmentación en las democracias estables se resuelve hacia el consenso, en las democracias menos estables, la fragmentación coincide con la afiliación partidista, aumentando entonces la oposición, la desconfianza, la falta de cooperación y de consenso.<sup>31</sup>

Como podemos apreciar, el concepto de cultura política permite introducir en el ámbito de la teoría política, una noción vinculada con “el mundo de los valores, de las ideas, de las percepciones políticas más simples y básicas”. Todo ello, con un énfasis empírico y comparativo, ya que Almond y Verba sustentan su propuesta en sendos estudios estadísticos

<sup>30</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *op. cit.*, pp. 339 y ss.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 361 y ss.

de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México, todos ellos puestos en pie de igualdad.<sup>32</sup>

Desde el punto de vista metodológico, el concepto actúa como variable independiente a nivel sistémico, esto es: resulta una variable agregada que sólo tiene sentido a nivel colectivo. Como señala Botella,

El concepto de cultura política representa a la vez lo mejor y lo peor de la ola funcionalista que recorrió todas las ciencias sociales desde principios de los años sesenta, siendo capaz a la vez de proponer paradigmas científicos por encima de las barreras académicas y de caer en fuertes simplificaciones de las realidades objeto de estudio.<sup>33</sup>

Sin embargo, cabe preguntarse cuáles son específicamente las actitudes que impactan de forma positiva sobre el régimen democrático y en qué medida deben producirse para arribar al mismo. Queda claro que entre la cultura política de la democracia y la del autoritarismo, valores como la participación y la posibilidad de debatir públicamente, para utilizar las dos dimensiones de análisis centrales de la poliarquía, son claramente contrastantes.<sup>34</sup> Sin embargo, cuando pasamos de una democracia mayoritaria a otra de consenso, en términos de Lijphart, los contrastes dejan paso a los matices.<sup>35</sup> Almond y Verba no profundizan esta cuestión, la que sin embargo resulta central en este debate.<sup>36</sup>

Como señala Barry, para responder a la pregunta de qué valores impactan sobre el régimen democrático, necesitamos contar con tres elementos. Primero, una hipótesis que relacione la cultura cívica hasta un punto especificado de la población de un país con la existencia de cierto grado de democracia (explicando qué se entiende por democracia).<sup>37</sup> Segundo, verificar si ambos tipos de variables (culturales e institucionales)

<sup>32</sup> Botella, Joan, “En torno al concepto de cultura política: Dificultades y recursos”, en Castillo, Pilar del y Crespo, Ismael (comps.), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 17-37.

<sup>33</sup> Botella, Joan, *op. cit.*, p. 18.

<sup>34</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*

<sup>35</sup> Lijphart, Arend, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 1999-2000.

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> Barry, Brian, *Los sociólogos, los economistas y la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970 (1974).

están relacionados en situaciones concretas, en la forma establecida en la hipótesis. Tercero, resolver el tema de la causalidad. Es decir, si la relación se comprueba, la explicación reside en que la cultura incide en el funcionamiento de las instituciones o sólo las refleja. Sin embargo, “en vano buscamos alguno de esos ítems en la obra de Almond y Verba”.<sup>38</sup>

Más aún, Barry se pregunta si una cultura política “democrática” en lugar de causa, no resulta el efecto de instituciones democráticas. Sin embargo, tampoco podemos ratificar esta segunda interpretación a partir de los datos de un solo momento histórico. En el caso de Alemania, si la cultura política se modifica luego de 1945, se comprobaría el criterio, pero no todos los casos siguen la misma evolución histórica. Para contestar este interrogante habría que escoger casos adecuados a fin de llevar adelante el estudio. Sin embargo, topamos aquí con un desafío adicional: la dificultad para obtener datos correspondientes a culturas políticas del pasado.<sup>39</sup>

Ahora bien, con independencia del tema de la causalidad y de su orden, queda pendiente de respuesta por qué en una sociedad imperan ciertos valores y no otros. Por ejemplo, Moore argumenta que para mantener y transmitir un sistema de valores sociales, los seres humanos son sometidos a toda clase de presiones. Incluso, los sistemas de valores se mantienen porque en cierto sentido a la gente les conviene que existan.<sup>40</sup> Sin embargo, los teóricos de la acción racional (lo que pueden ser agrupados en lo que Barry denomina enfoques “económicos”) se oponen a explicar la continuidad cultural a partir de la inercia de valores y costumbres.<sup>41</sup>

Desde el punto de vista histórico, algunas de estas objeciones explican por qué, a partir de la década de 1970 el concepto de cultura política comenzó a entrar en desuso, al menos en los términos propuestos por Almond y Verba.<sup>42</sup> Fue recién con los procesos democratizadores iniciados desde mediados de 1980 que la reflexión sobre la cultura política, especialmente en el contexto de las nuevas democracias, volvió a ganar terreno en la comunidad científica. Sin embargo, antes que los valores

<sup>38</sup> Barry, Brian, *op. cit.*, p. 61.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>40</sup> Moore, Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Barcelona, Península, 1966 (1991).

<sup>41</sup> Barry, Brian, *op. cit.*, p. 112.

<sup>42</sup> Botella, Joan, *op. cit.*, p. 22.

asociados a la democracia, en el centro del interés académico por la cultura política encontramos a la persistencia de valores y prácticas asociadas con el autoritarismo, paradójicamente.

En efecto, en algunas nuevas democracias las instituciones son las mismas que las del régimen autoritario precedente, incluso los funcionarios democráticos fueron los del autoritarismo (legitimados, en algunos casos, por el voto popular), con la consiguiente sinergia de prácticas escasamente democráticas, poco transparentes, teñidas de corrupción, que caracterizaron a las dictaduras pasadas. Este hecho contribuyó a que los resultados de la democracia contradijeran al optimismo con el que se iniciaron los procesos de transición.

Por lo tanto, un punto esencial de esta indagación consiste en saber por qué ciertos valores son observados en una sociedad, cómo se transmiten dichos valores y el por qué de su persistencia. De estas cuestiones nos ocuparemos a continuación.

## V. CULTURA POLÍTICA E INSTITUCIONES INFORMALES

North, desde la economía neoinstitucional, ofrece una explicación alternativa para el problema de la cultura social y su persistencia,<sup>43</sup> ya que parte de la base de que en condiciones de información y de habilidades limitadas para procesar información, los frenos institucionales reducen los costos de la interacción humana. Sin embargo, prestamos demasiada atención a las limitaciones formales (leyes, derechos de propiedad), que son una parte mínima pero importante del funcionamiento social, a costa de descuidar la importancia de las limitaciones informales que constituyen la herencia cultural. La forma en que la mente procesa la información depende de la habilidad del cerebro para aprender, siendo programado por la lengua (redes de conceptos) que cifra las conductas y la información. La cultura proporciona un marco conceptual, a través del lenguaje, para descifrar y codificar la información que los sentidos proporcionan al cerebro.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990 (2006).

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 55.

En este contexto,

Por cultura entendemos la transmisión de una generación a la siguiente, a través de la enseñanza y la imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta. La transmisión cultural puede tener una variedad de estructuras. Por estructura nosotros significamos los modelos de socialización a través de los cuales una característica dada o un conjunto de características son transmitidas en una sociedad determinada.<sup>45</sup>

La cultura resulta crucial para comprender los comportamientos humanos. La personas adquieren creencias y valores de la gente que las rodea, por lo que no se puede explicar los comportamientos específicos sin tomar en cuenta este hecho. Por otra parte, la información valiosa que extraemos de nuestro contexto, ya sea bajo la forma de ideas, conocimientos, creencias, valores, habilidades y actitudes, no siempre está disponible a nivel consciente. Sin embargo,

Diferentes poblaciones exhiben variaciones persistentes en su lenguaje, costumbres sociales, sistemas morales, habilidades y dispositivos prácticos, y en su arte. Éstas y todas las demás dimensiones de la cultura existen porque las personas poseen diferentes habilidades sociales adquiridas, creencias o valores.<sup>46</sup>

La cultura es altamente adaptativa. El aprendizaje individual es costoso, por lo que la enseñanza, la imitación y otras formas de aprendizaje social nos permiten adquirir conocimiento evitando o reduciendo los costos del mismo. Imitando a otros podemos incrementar nuestras aptitudes. De tal forma, el aprendizaje y la imitación son estratégicos: cuando aprender no es costoso y puede dar resultados aceptables, lo hacemos. Cuando el costo del aprendizaje es alto y el aprendizaje es dificultoso, la imitación se transforma en la opción más económica, aunque esto reduzca las posibilidades de adaptarse, ya que la imitación no genera nueva información sobre nuestro contexto cambiante, cosa que sí ocurre con el aprendizaje. Las personas pueden modificar sus creencias e incluso inventar otras nuevas

<sup>45</sup> Boyd, Robert y Richerson, Peter, *Culture and the Evolutionary Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1985, p. 2.

<sup>46</sup> Richerson, Peter y Boyd, Robert, *Not by Genes Alone: How Culture Transformed Human Evolution*, Chicago, University of Chicago Press, 2005, p. 6.

con base en su experiencia. Luego, las nuevas creencias se transmiten por imitación. De esta forma, conductas, valores, tradiciones pasan de una generación a otra. Paradójicamente, su estabilidad no se debe a que las mismas resulten congruentes con las instituciones formales, sino a que facilitan en un punto la vida de las personas. Como señala North, no siempre sobreviven las prácticas que garantizan resultados más eficientes, sino las que reducen los costos de los actores implicados.<sup>47</sup>

La imitación también se facilita en ambientes estables. Cuando el medio cambia rápidamente no tiene sentido imitar lo que funcionaba en el pasado. Para que la imitación sea beneficiosa, el medio ambiente debe cambiar lo suficientemente lento como para que la acumulación de información imperfecta y socialmente aprendida a lo largo de muchas generaciones sea preferible al aprendizaje individual.<sup>48</sup>

Por lo tanto, en contextos relativamente estables, instituciones, creencias, valores y habilidades, tanto formales como informales, no sólo persisten por la enseñanza y la imitación, sino que pueden adaptarse con relativa facilidad, para luego retransmitirse a nuevas generaciones.

De esta manera, tanto los mecanismos formales como informales se prolongan a través del tiempo y condicionan el cambio social. Numerosos ejemplos históricos proporcionados por North muestran cómo los mecanismos tradicionales, transmitidos por enseñanza e imitación dentro de redes sociales consolidadas, regulan los conflictos sociales y generan sistemas ordenados, dando estabilidad y seguridad al grupo. Entonces, las limitaciones informales perduran particularmente, en ocasiones porque resuelven problemas de coordinación, o porque responden a creencias e ideologías arraigadas.

En síntesis, a corto plazo la cultura define la forma en que las personas procesan y utilizan la información. A largo plazo, el procesamiento cultural de la información explica la trayectoria de la evolución y el desempeño de las instituciones.<sup>49</sup> A medida que la sociedad se complejiza, desarrollando la especialización y la división del trabajo, surgen instituciones formales, las que conviven con las prácticas informales, de manera tal que,

<sup>47</sup> North, Douglass, *op. cit.*, p. 21.

<sup>48</sup> Richerson, Peter y Boyd, Robert, *op. cit.*

<sup>49</sup> North, Douglass, *op. cit.*, pp. 63-65.

La creación de sistemas legales para manejar disputas más complejas exigen estructuras formales para especificar relaciones jefe-agente... las normas formales pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales. También se pueden dictar reglas formales para modificar, revisar o sustituir limitaciones informales.<sup>50</sup>

Por su parte, las normas formales se crean teniendo en mente los costos de su cumplimiento: es decir, hay que crear métodos para saber si una norma fue violada, para medir el grado de violación y para capturar y sancionar al violador. De lo contrario, no tienen sentido ni su creación ni su persistencia. En las sociedades complejas, en donde los parlamentos representan a una multiplicidad de grupos de intereses competidores e incluso antagónicos, es difícil que un solo grupo logre constituir una mayoría, por lo que deben realizarse acuerdos a fin de facilitar el intercambio. Sin embargo, en este contexto el autocumplimiento es dificultoso debido a los costos de información, decisión y monitoreo. De tal modo, las instituciones políticas tratan de crear estructuras predecibles y estables de intercambio con la finalidad de reducir dichos costos.

A su vez, la política democrática amplía el número de intercambios, el tamaño de la negociación y los costos de intervención. Las normas políticas formales tienden a facilitar el intercambio y reducen los costos de transacción. Pero siempre habrá decisiones no reiteradas, no familiares ni locales, que desorientan incluso al elector informado, por lo que siempre habrá una dosis de ignorancia racional. Por lo tanto, en la medida en que las reglas formales actúan en relación y en un contexto moldeado por reglas informales, las primeras sólo nos darán una visión parcial e incompleta de los procesos sociales.

Esta aclaración resulta fundamental, dada la persistencia de los elementos informales, erigiéndose de esta manera en límites reales de cualquier intento formal de cambio. Más aún, como señala Mockus, en la medida en que las normas formales no coinciden con los otros dos sistemas regulatorios de la sociedad moderna, esto es, la moral y la cultura, tendremos altas posibilidades de que el orden legal quede anulado, ganando

<sup>50</sup> North, Douglass, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

terreno un orden informal que muchas veces cae en la ilegalidad pura y simple.<sup>51</sup>

En las nuevas democracias, este divorcio provoca la existencia de enormes desigualdades en la aplicación del Estado de derecho, tanto entre los distintos territorios (dada su mayor o menor cercanía con los centros donde se ejerce el poder), como entre los distintos sectores sociales. Entre las fallas más comunes que experimenta la materialización del Estado de derecho podemos mencionar las falencias en la ley vigente, la desigualdad en la aplicación de la ley, la relación distante y muchas veces discriminatoria entre las oficinas públicas y los ciudadanos, la desigualdad en el acceso a la justicia y la posibilidad de obtener un proceso judicial justo, entre otras. Como mencionamos, todo esto produce como resultado ilegalidad. De tal forma,

En muchas regiones, incluyendo las geográficamente distantes de los centros políticos y las periferias de las grandes ciudades, el Estado burocrático puede estar presente bajo la forma de edificios y funcionarios pagados por el presupuesto público, pero el Estado legal está ausente: las leyes formalmente vigentes son aplicadas, cuando lo son, de manera intermitente y diferencial. Lo que es más importante, esta ley segmentada está sumergida en la ley informal decretada por los poderes privatizados que de hecho gobiernan esos sitios. Esto conduce a situaciones complejas...<sup>52</sup>

En las sociedades en que tales brechas y divorcios ocurren, la convivencia consiste en armonizar la ley, la moral y la cultura. “Es decir, superar la aprobación moral y/o cultural de acciones contrarias a la ley y superar la debilidad o carencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones morales”.<sup>53</sup>

Desde luego, no se desconoce el hecho de que un cierto grado de incompatibilidad entre los tres sistemas resulta no sólo inevitable sino que, canalizado de manera adecuada, puede constituir un incentivo para que los países renueven sus normas, los individuos revisen su moral y los gru-

<sup>51</sup> Mockus, Antanas, “Convivencia como armonización de ley, moral y cultura”, *Perspectivas*, vol. XXXII (1), 2002, pp. 19-37.

<sup>52</sup> O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, pp. 319 y 320.

<sup>53</sup> Mockus, Antanas, *op. cit.*, p. 21.

pos su cultura.<sup>54</sup> Sin embargo, cuando lo legalmente permitido no encuentra correlato en argumentos morales y culturales, se limita la eficacia normativa ya que ningún sistema puede apelar todo el tiempo a la razón o la violencia, como causa de la obediencia social.<sup>55</sup>

Esto no significa necesariamente que los tres sistemas regulatorios ordenen exactamente los mismos principios, lo cual representaría un integrismo incompatible con el pluralismo moral y cultural, tan apreciado en las sociedades actuales. Antes bien, la armonía entre ley, moral y cultura significa que cada ciudadano puede elegir sus comportamientos en base a sus preferencias morales y culturales, pero los selecciona entre los comportamientos legalmente permitidos. “Dicho de otra manera, ‘viva el pluralismo’, pero no de tal modo que justifique moralmente o lleve a aceptar culturalmente la ilegalidad”.<sup>56</sup> En efecto, la democracia, en la actualidad, es inseparable de la posibilidad de que existan múltiples razones para apoyar una misma regla. Esto es un resultado inevitable del pluralismo. Sin embargo en las democracias en construcción, suelen existir razones similares para escoger reglas diferentes. Tal armonización, clave en el contexto de las nuevas democracias, constituye un desafío fundamental para la cultura de la legalidad.

Sin embargo, llegados a este punto, debemos afrontar una interrogante que ha estado presente en este trabajo desde su inicio, y que exige una respuesta clara. ¿Cómo se define entonces la cultura de la legalidad? ¿Cuáles son sus notas distintivas?

De esto nos ocuparemos a continuación.

## VI. DEFINIR LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Para responder a las interrogantes precedentes, en lugar de proponer una nueva definición, que se sumaría a las ya existentes, elegimos una estrategia diferente. Esto es, trazar una ruta formada por la comparación

<sup>54</sup> Mockus, Antanas, “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”, *Análisis político*, núm. 21, 1994, pp. 37-48.

<sup>55</sup> Balandier, Georges, *El poder en escenas: de la representación del poder al poder de la representación*, Barcelona, Paidós, 1994.

<sup>56</sup> Mockus, Antanas, “Cultura ciudadana, Programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997”, Washington D. C., Editado por el Banco Interamericano de Desarrollo-Banco Interamericano de Desarrollo, núm. 25, 2001, p. 23.

de algunas definiciones existentes en la literatura, de manera tal que el resultado final sea el trazado de un camino que vaya desde la característica más básica hasta la más exigente entre las propuestas por los distintos analistas.<sup>57</sup> Por consiguiente, podemos decir que la cultura de la legalidad alude a:

1. Un aspecto (o subcultura) de la cultura política.<sup>58</sup>
2. Dicha subcultura incorpora valores, tradiciones, usos y costumbres sociales que facilitan y promueven la observancia de la ley y el respeto de las instituciones judiciales encargadas de su tutela efectiva.
3. Dada la valoración positiva de la norma, los ciudadanos y los gobernantes participan en la elaboración e implementación de la ley, dotando a aquella de un carácter democrático.
4. Dado el carácter democrático de la ley, se refuerza su legitimidad.
5. Como resultado del proceso descrito, se observa un gobierno más controlado y un Estado de derecho más eficaz.

En primer lugar, la cultura de la legalidad es parte de la cultura política. Esto es, constituye un aspecto, o una subcultura dentro de otra más incluyente. En este sentido, Salazar señala que dentro de una misma cultura política podemos hallar varias subculturas de la legalidad, “distintas y coexistentes”.<sup>59</sup> En función de los diversos grupos culturales, religiosos, ideológicos, que puedan existir dentro de un mismo contexto. Sin em-

<sup>57</sup> Para realizar esta definición fueron consideradas las aportaciones de Castellanos Hernández, Eduardo, *op. cit.*; Ferrajoli, Luigi, *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Distribuciones Fontamara, 2004; Godson, Roy, “Guía para desarrollar una cultura de la legalidad”, *Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar al crimen organizado: Implicaciones globales del renacimiento de Palermo, Sicilia*, Palermo, The Sicilian Renaissance Institute-United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention-City of Palermo, núm. 12, 2000; Saucá Cano, José María, “Cultura de la legalidad. Bosquejo de exploraciones conceptuales y metodológicas”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 22, 2010, pp. 11-24; Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*; Villoria Mendieta, Manuel, “Cultura de la legalidad y buen gobierno”, en Villoria Mendieta, Manuel y Wences Simón, María Isabel (eds.), *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*, Madrid, Catarata, 2010, pp. 29-66.

<sup>58</sup> Aunque la legalidad pueda conformar una subcultura propia dentro de la cultura política, considerada en sí misma podemos hablar de una cultura de la legalidad, para facilitar la exposición.

<sup>59</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 18.

bargo, todas estas subculturas realizan sus opciones dentro de un mismo repertorio de opciones legales.

En segundo lugar, los valores, las tradiciones y las costumbres de dicha cultura política allanan el camino de la ley. En este sentido, y tal como afirma Mockus, cuando la ley se alinea con la moral y la costumbre, dichos sistemas se refuerzan entre sí facilitando su mutua implantación.<sup>60</sup> Esto lleva a que los distintos actores gubernamentales y sociales, incorporen efectivamente a la norma y a los instrumentos que ésta provee en sus actividades diarias (que se “apropien” de ella), al tiempo que respetan las instituciones encargadas de su tutela efectiva, observando sus consejos y declaraciones.

Estos dos primeros elementos constituyen el sustrato procedimental de la definición propuesta. Sin embargo, el hecho de que nos movamos en el contexto de un régimen democrático y, por consiguiente, de un Estado democrático de derecho, hace una diferencia sustantiva.

Vale decir, históricamente, de acuerdo a una concepción positivista del derecho, el solo respeto de la ley basta para hablar de Estado de derecho y, por consiguiente, de acuerdo a nuestra terminología, de una cultura de la legalidad.<sup>61</sup>

Sin embargo, como mencionamos en el apartado II de este trabajo, en un contexto democrático, ante la pregunta de si el Estado de derecho es un medio o un fin en sí mismo, la respuesta que aquí se sustenta es que constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por lo tanto, así como la democracia y los derechos fundamentales constituyen elementos sustantivos para pasar de una definición formal a una sustantiva o material del Estado democrático de derecho, también lo son para definir a la cultura democrática de la legalidad.

Hay que considerar, no obstante, que la cultura de la legalidad es un soporte del Estado democrático de derecho y, por lo tanto, se encuentra subordinada a aquél. Esta aclaración se formula contrario a aquellas definiciones que incorporan al Estado de derecho como una de las dimen-

<sup>60</sup> Mockus, Antanas, *op. cit.*; Mockus, Antanas, “Anfibios culturales, moral y productividad”, *Revista Colombiana de Psicología*, vol. 3, 1994, pp. 125-135; Mockus, Antanas, *op. cit.*

<sup>61</sup> Cabe aclarar, en rigor de verdad, que Kelsen nunca habla de “cultura de la legalidad”. Pero en su *Teoría general del Estado* utiliza el término validez para referirse a un orden jurídico eficaz, calidad que se pierde cuando la realidad deja de coincidir con aquél. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Colofón, 1925 (2000).

siones de la cultura de la legalidad. Creemos que estas visiones enturbian la distinción entre los fines y los medios de la cultura de la legalidad y del propio Estado de derecho.<sup>62</sup>

Por lo tanto, y en tercer lugar, pasando de los elementos procedimentales a los sustantivos, en un contexto democrático, los ciudadanos participan de forma crítica en la formación de la ley, no dejando esta tarea sólo en mano de los gobernantes. De tal forma, en cuarto lugar, existirán mecanismos para que los ciudadanos manifiestan su conformidad con la ley a la que deben someterse, aunque no siempre todos los grupos sociales concuerden con los resultados del proceso democrático. Pero, es de suyo en una democracia “las decisiones obligatorias sólo pueden ser efectuadas por los mismos que están sometidos a las decisiones”.<sup>63</sup>

En quinto lugar, la participación popular en el proceso legislativo reforzará la legitimidad democrática de la ley y con esto, las posibilidades de su cumplimiento efectivo. Como afirma Salazar,

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 le reconocen un grado aceptable de legitimidad (reconocen un cierto valor a las normas e instituciones legales vigentes)... 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.<sup>64</sup>

En refuerzo del cumplimiento voluntario de la ley, el que se verá acrecentado en la medida en que se produzca una sincronización entre las leyes, los valores y la cultura, los ciudadanos se involucrarán efectivamente tanto con la democracia como con el Estado de derecho.

Finalmente, si existe un consenso extendido entre gobernantes y gobernados acerca de la ley, de su legitimidad, de las instituciones encargadas de su aplicación y tutela efectiva, es posible que el gobierno esté so-

<sup>62</sup> En este punto, véase en particular a Sauca Cano, José María, *op. cit.*; Villoria Mendieta, Manuel, *op. cit.*

<sup>63</sup> Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1989 (1993), p. 133.

<sup>64</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 26.

metido a controles más estrictos en su actuación. Esto redundará en una mayor efectividad del Estado de derecho.

En este sentido, el buen gobierno será el resultado del proceso descrito, más no una de sus características definitorias. Es decir, ni siquiera el Estado de derecho más eficaz puede garantizar los resultados de la gestión gubernamental (en todo caso, puede facilitar la calidad de sus procesos).

A los elementos citados, cabría agregar una última cualidad citada por Sauca Cano. Él concibe a la cultura de la legalidad, desde un punto de vista metodológico, como:

... un tipo de aproximación interdisciplinar al fenómeno jurídico, centrado en el estudio de las mentalidades sociales relativas a la normatividad y se caracteriza por adoptar una perspectiva empirista, pluralista y participativa sobre las condiciones generadores de lealtad institucional.<sup>65</sup>

De acuerdo con esta definición, la cultura de la legalidad concibe al derecho como un fenómeno culturalmente contingente, relacionados con la identidad de cada grupo particular. Además, supone una apuesta por el pluralismo que surge de una multiplicidad de vertientes: jurídica, valorativa y metodológica, lo que pone en el centro de la consideración a las estrategias justificativas orientada a cada uno de los auditorios a los que se dirige. Esto se relaciona de forma directa con los aspectos motivacionales, el pragmatismo y las disposiciones para su aplicación. Por otra parte, desde el punto de vista de las estrategias de legitimación moral de las instituciones políticas y jurídicas, las mismas se basan en procesos participativos políticos y civiles. Justamente, este hecho apuntala la interdependencia entre Estado de derecho y democracia. En un contexto democrático, el derecho y las instituciones jurídicas no están exentas de evaluación crítica. Como resultado de todo lo señalado, “se promueve una dimensión pragmática consistente en procurar la concepción, enseñanza, gestión y aplicación del derecho según las propuestas anteriores”.<sup>66</sup>

Esta visión del derecho, más pragmática, pluralista y abierta, sin ninguna duda facilitará que los ciudadanos puedan coincidir en la defensa de un mismo sistema normativo, pero desde visiones ideológicas, morales y culturales diversas. Este pluralismo, al que Rawls calificaría de “razo-

<sup>65</sup> Sauca Cano, José María, *op. cit.*, p. 24.

<sup>66</sup> *Idem.*

nable”, a partir de un consenso entrecruzado, facilitaría la coexistencia pacífica y enriquecedora de una multiplicidad diversa de ciudadanos y colectivos sociales donde cada una de ellos realice sus opciones vitales, pero eligiendo dentro del repertorio de acciones legalmente permitidas.<sup>67</sup>

## VII. PRECISAR LOS ALCANCES DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Como podemos apreciar, la cultura de la legalidad expresa básicamente a un conjunto de habilidades y actitudes ciudadanas, transmitidas a través de los procesos de enseñanza formal y de los ejemplos cotidianos, hacia las leyes y las instituciones encargadas de su diseño, aplicación y tutela efectiva.

La socialización política, formal e informal, consciente e inconsciente, pero continua en la vida de los ciudadanos, refuerza estos patrones de comportamiento, que limitan o apoyan en la práctica los alcances de las instituciones oficiales del gobierno. Además, al producirse la confluencia entre democracia y Estado de derecho, la legalidad apunta a los derechos fundamentales y, en particular, a los derechos políticos primarios, que garantizan al proceso democrático y son parte inherente de éste.<sup>68</sup> Definitivamente, el Estado de derecho es el garante primordial de la democracia.

Por su parte, la democracia llena de contenidos sustantivos al Estado de derecho, convirtiéndolo en Estado democrático de derecho. Esto, al garantizar que las normas serán expresión de la voluntad popular, libremente manifestada por los ciudadanos a través de sus representantes. Dichas normas, se verán reforzadas en su observancia y aplicación en la medida en que se encuentren en armonía con la cultura y la moral de la sociedad. Esto es, en la medida en que exista una cultura de la legalidad que la refuerce. Se conforma así un círculo virtuoso en donde cada uno de los elementos se apoyan y sustentan entre sí.

<sup>67</sup> Esta multiplicidad, pluralista, coincide con lo que Mockus denomina “anfibios culturales”. Mockus, Antanas, *op. cit.*

<sup>68</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 205.

Todo esto traduce el valor de la legalidad en un conjunto de actitudes, que se expresan en competencias concretas, algunas de las cuales son detalladas en la tabla 1.

Tabla 1. Actitudes y habilidades que conforman la cultura de la legalidad

<i>Actitudes</i>	<i>Habilidades</i>
Conocimiento de la ley: Alude a la cantidad y calidad de información que poseen los ciudadanos con respecto a las normas vigentes, a las instituciones y procedimientos encargados de su aplicación efectiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ejercicio efectivo de derecho</li> <li>— Respeto y cumplimiento de obligaciones</li> <li>— Conocimiento actualizado sobre los cambios legales</li> <li>— Conocimiento de las garantías legales</li> </ul>
Aprecio y valoración crítica de la ley: se refiere al reconocimiento que el ciudadano otorga a la norma como mecanismo regulador de las relaciones sociales, entre los propios ciudadanos y entre éstos y la autoridad. Al mismo tiempo implica que el ciudadano acepta la ley como producto de un proceso democrático, en el cual está representado, aunque no necesariamente coincida con sus contenidos y resoluciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reconocimiento y respeto de la ley por su origen democrático</li> <li>— Apreciación crítica de los contenidos legales</li> <li>— Disposición a emprender acciones para crear y modificar leyes</li> <li>— Acatamiento de la ley como medio para solucionar controversias de forma pacífica</li> <li>— Compromiso y vigilancia del cumplimiento de la ley</li> </ul>
Apropiación de la ley: Supone la incorporación efectiva de la norma en los procesos y actividades desarrollados por los ciudadanos en el día a día y en sus planes de vida a futuro. Supone la congruencia entre los valores legales y los comportamientos efectivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Incorporación de la ley en las actividades cotidianas</li> <li>— Planear las oportunidades vitales de acuerdo con las opciones legales</li> <li>— Decidir los comportamientos en razón de las normas</li> <li>— Realizar acciones concretas para controlar a las autoridades</li> </ul>

Como resultado final, el valor de la legalidad y la cultura que lo sostiene resultan fundamentales a la hora de planear las oportunidades de vida de los ciudadanos, perseguir e implementar sus valores e intereses, resolver los conflictos y estabilizar las relaciones sociales. Margalit, al hablar

de la organización social, menciona dos contextos altamente deseables: una sociedad bien organizada debe ser civilizada y decente. Por sociedad civilizada alude a aquella en donde los ciudadanos no se humillan unos a otros; por sociedad decente se refiere a aquella donde las personas no son humilladas por las instituciones, por lo que no se transgreden sus derechos.<sup>69</sup> Justamente, el Estado de derecho y la cultura de la legalidad contribuyen a estos fines.

Sin embargo, llegados a esta altura de nuestra indagación, se presenta de inmediato una nueva cuestión. ¿Cómo se puede transformar la sociedad, a través de la cultura de la legalidad, para lograr la materialización del Estado de derecho?

### VIII. ¿SE PUEDE CAMBIAR LA CULTURA POLÍTICA? EXPERIENCIAS COMPARADAS

La legalidad alude a valores, actitudes y habilidades de la ciudadanía con respecto al Estado de derecho. En función de las características de cada contexto político, dichas actitudes se transmiten a través de la enseñanza y la imitación, siendo altamente adaptables a las modificaciones contextuales. En la medida en que hablamos de cultura, valores que se enseñan y adaptan a nuevas circunstancias, afirmamos que a través de estrategias sostenidas en el tiempo, la cultura puede modificarse. De hecho, en sociedades donde los tres sistemas regulatorios (ley, moral y cultura) muestran un claro divorcio, los gobiernos junto con importantes actores sociales emprendieron distintos programas de acción a fin de alinearlos de manera positiva. Numerosos ejemplos dan cuenta de ello, poniendo en evidencia que existe una diversidad de estrategias, no necesariamente excluyentes. En este punto pasaremos revista, en clave comparada, a algunos de estos emprendimientos.

#### 1. *Estrategias generales para el cambio*

A la hora de implementar programas de acción para realizar cambios en los valores, actitudes y habilidades de la población, distintos expertos prefieren acentuar determinadas estrategias generales. Entenderemos por

<sup>69</sup> Margalit, Avishai, *La sociedad decente*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 15.

estrategia a un plan coherente e integrado de acciones orientadas a lograr objetivos determinados. En este sentido, detectamos en la literatura cuatro estrategias generales para generar un cambio a favor de la cultura de la legalidad.

#### A. *Fomento de las sinergias sociales*

Godson,<sup>70</sup> a partir de la experiencia internacional comparada en la materia, realiza una serie de puntualizaciones a fin de crear sinergias y movilizar de manera efectiva a los distintos sectores de la sociedad y sus instituciones, para fomentar la cultura de la legalidad. Sin embargo, aclara que los cambios sólo llegan cuando “estos sectores operan de manera sinérgica y se refuerzan uno al otro. Igualmente, sólo cuando ambas ‘ruedas’ (la regulatoria y la cultural) operan en armonía se puede esperar que funcione efectivamente el Estado de derecho”.<sup>71</sup>

#### B. *Generación de una comunicación intensificada*

Mockus, por su parte, insiste en la importancia de lo que él denomina “comunicación intensificada”.<sup>72</sup> Esto es, crear mecanismos para el debate de ideas y valores. A través de la comunicación, los distintos interlocutores tratan de mostrar la validez de sus argumentos, lo que lleva al cruce de posturas diversas sobre los diferentes temas, formulando a su vez nuevos argumentos, los que dan lugar a nuevos contrargumentos, enriqueciéndose así el proceso. Como resultado,

La comunicación ayuda a aclarar la relación entre los derechos y el deber, y entre el derecho propio y el ajeno. La idea de que el derecho individual es parte de los derechos que todos compartimos anima a cada miembro de la sociedad a obedecer la ley por su propio interés. La comunicación posibilita y favorece lo que Rawls denomina un “consenso por traslapes”. Se refiere al

<sup>70</sup> Godson, Roy, *op. cit.*

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>72</sup> Mockus, Antanas, *op. cit.*, p. 6.

apoyo que reciben unas mismas normas de diversas tradiciones culturales en las sociedades pluralistas democráticas, aunque sea por razones distintas.<sup>73</sup>

### C. *Establecimiento de un control social democrático*

Reconociendo la importancia de vías de acción anteriores, en este trabajo también queremos enfatizar un camino alternativo, complementario de aquellos. Esto es, la transparencia y la rendición de cuentas de los agentes oficiales también puede constituir un camino promisorio para llegar a crear una cultura de la legalidad. En efecto, a través de la transparencia y el acceso a la información se refuerza a los ciudadanos como titulares de derechos democráticos, para requerir información pública a las autoridades democráticamente electas, someterlas a límites estrictos y, en todo caso, premiarlas o castigarlas en razón de su actuación pública. De hecho, la democracia entendida como agencia supone que el agente (los funcionarios), debe al principal (el demos) rendición de cuentas sobre su actuación, explicaciones claras sobre sus acciones y los motivos que los llevaron a actuar de determinada manera. Como resultado de todo lo anterior, se someten a las autoridades a las sanciones correspondientes, ya sean democráticas (a través de las elecciones) o legales.

Cuando la transparencia y la rendición de cuentas surgida de las regulaciones legales coincide también con las normas morales, ley y moral se refuerzan exigiendo no sólo comportamientos legales sino también éticos. La relación entre legalidad y ética, muchas veces resulta compleja: un comportamiento corrupto, por ejemplo una captura regulatoria, puede ser legalmente correcta, pero siempre será antiética. Por lo tanto, resulta fundamental que lo legal coincida con lo moralmente válido. A su vez, cuando los ciudadanos y las autoridades refuerzan sus acciones legales en códigos morales, el resultado puede ser la creación de nuevos hábitos sociales (o el refuerzo de los ya existentes), generando entonces nuevas costumbres, alineando de esta manera ley-moral y costumbre. Cuando los tres sistemas se refuerzan de manera mutua (aunque por diversas razones válidas, dentro de un contexto pluralista), entre los tres ayudan a consolidar el Estado de derecho.

<sup>73</sup> *Idem.*

#### D. *Creación de capital social*

Orlando, ex alcalde de Palermo, señala que parte del llamado Renacimiento de Palermo tuvo que ver con la generación de proyectos de rescate urbano de áreas de la ciudad y edificios públicos, deteriorados y abandonados debido a las prácticas mafiosas, la inseguridad de la zona, y la abdicación del Estado respecto de sus obligaciones.<sup>74</sup> Al recuperar edificios altamente simbólicos, la ciudadanía volvió a apropiarse de la ciudad y de los espacios públicos, generándose nuevamente la confianza en la acción colectiva y el rescate de la propia identidad. Como él señala, ahora los vecinos volvían a controlar su territorio vital.

Eran 158 iglesias, 400 palacios, 55 monasterios y 7 teatros que debían ser salvados del estado de “abominación” al que los mafiosos y sus simpatizantes los habían condenado para demolerlos. Luego de años de negligencia y deterioro, el desafío que enfrentábamos era enorme, aunque estábamos comprometidos con restaurar el antiguo esplendor de las estructuras. Restauramos y limpiamos, pavimentamos calles y reparamos desagües. Las antiguas fuentes, que habían estado secas y abandonadas, surtían una vez más el agua y, donde el espacio lo permitía, se crearon áreas verdes.<sup>75</sup>

El resultado de este proceso de recuperación urbana, comunicación social, refuerzo identitario y coordinación ciudadana, no es otro que la creación de capital social.

Tal como se puede advertir, más allá de su diversidad, las diferentes vías hacia la cultura de la legalidad pueden coexistir y reforzarse mutuamente. La evidencia internacional en la materia muestra que aún cuando en cada contexto se pondere alguna de estas estrategias por sobre las demás, nunca se aplican de manera exclusiva, sino que en mayor o menor medida se aprecia también la aplicación conjunta de algunas o de todas ellas. De hecho, las mismas son incrementales: la creación de sinergias entre distintos actores sociales lleva al refuerzo de la comunicación entre éstos, como parte del proceso para coordinar sus acciones. A su vez, dicha coordinación necesariamente genera un control social más democrático,

<sup>74</sup> Leoluca, Orlando, *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001 (2003).

<sup>75</sup> Leoluca, Orlando, *op. cit.*, p. 197.

no sólo de las autoridades sino del propio espacio público. Finalmente, fuerzas sociales coordinadas, comunicadas, actuando democráticamente, pueden generar confianza mutua, lo que redundará en la creación de capital social.

A su vez, estas estrategias orientan acciones específicas y políticas públicas concretas. A continuación veremos algunas de ellas.

## 2. *Acciones para el cambio*

A fin de avanzar en la cultura de la legalidad, distintas sociedades han implementado algunas acciones concretas, materializadas en políticas públicas:

### A. *Fomentar la educación cívica y escolar*

A fin de cambiar los conocimientos y las actitudes de los futuros ciudadanos habrá que fomentar la educación cívica y escolar. En este sentido, existe gran variedad de estrategias y enfoques, incorporando contenidos destinados a promover la cultura de la legalidad. Así, resulta clave orientar la currícula escolar al fomento de valores, actitudes y habilidades relacionados con la legalidad. Programas llevados a cabo en Hong Kong, Palermo, Botswana, Georgia, y la propia frontera entre México y Estados Unidos son ejemplo de ello.<sup>76</sup> Sin embargo, no se puede reducir la enseñanza de valores acordes con la legalidad a la cantidad de horas destinadas de manera oficial a las clases de educación cívica. La importancia de la tarea afrontada exige orientar la totalidad de la planificación educativa, tanto curricular como extracurricular, para la formación de nuevos ciudadanos responsables.<sup>77</sup>

En el caso concreto de Hong Kong, la Comisión Independiente Contra la Corrupción, fundada en 1974, propuso el diseño de actividades centradas en los estudiantes para ayudar a los jóvenes a aplicar actitudes racionales y habilidades analíticas a las cuestiones morales, como instrumento central en su lucha contra la corrupción endémica. Para tal fin

<sup>76</sup> Godson, Roy, *op. cit.*

<sup>77</sup> Barreca, Mario, "Education for Lawfulness in Palermo schools", *Trends in Organized Crime*, vol. 5, núm. 3, primavera de 2000, pp. 52-58.

crearon materiales educativos para usar en las clases, materiales educativos para usar en actividades extracurriculares, organizaron actividades extracurriculares, crearon programas formativos para padres y programas educativos para maestros centrados en cuestiones éticas. Estas actividades se aplicaron con éxito comprobado en escuelas primarias y secundarias.<sup>78</sup>

### B. *Involucrar a los líderes sociales en las estrategias de cambio*

Los centros de autoridad moral, tales como líderes religiosos, artistas, escritores, “valientes figuras locales”, ONG, pueden ayudar a crear y mantener valores adecuados con la legalidad. Los casos del Cardenal Pappalardo y luego del propio Papa en Sicilia, resultan claves, ya que la Iglesia a partir de 1982 jugó un papel importante en la lucha contra la mafia.<sup>79</sup> Igualmente, el reconocido alcalde de Palermo, Leoluca Orlando, llevó esta “cruzada” más allá de los límites de su ciudad, permeando incluso las actividades económicas.<sup>80</sup>

### C. *Incorporar efectivamente a los medios de comunicación como agentes de la cultura de la legalidad*

Lograr que al incorporar efectivamente a los medios de comunicación como agentes de la cultura de la legalidad, éstos exhiban al crimen y la corrupción, difundiendo el conocimiento de las normas y de las políticas públicas. Para ello, los propios periodistas y comunicadores deben ser sensibilizados con los valores asociados con la legalidad. Asimismo, la incorporación, dentro de la programación habitual, de contenidos orientados a promover y valorar la legalidad también resulta fundamental. El caso del *Giornale Di Sicilia*, o el menos conocido de los periodistas en Georgia, fomentando “*talk shows*”, y programas de juegos enfocados en la ley y la

<sup>78</sup> T. Wing Lo, “Pioneer of Moral Education: Independent Commission Against Corruption (ICAC)”, *Trends in Organized Crime*, vol. 4, núm. 2, invierno de 1998, pp. 30-40.

<sup>79</sup> Di Cristina, Salvatore, “The Church’s Moral Condemnation of the Mafia and the Clergy’s Role in the Parish”, *Trends in Organized Crime*, vol. 5, núm. 3, primavera de 2000, pp. 39-45.

<sup>80</sup> Leoluca, Orlando, *op. cit.*; Godson, Roy, *op. cit.*

solución de problemas comunitarios, pueden ayudar a provocar impactos sobre la cultura popular.<sup>81</sup>

#### D. *Convertir a la fuerza pública en instrumentos de la legalidad*

Para convertir a la fuerza pública en instrumentos de la legalidad, se debe trabajar sobre la depuración y capacitación de las fuerzas policiales, fomentando comportamientos lícitos y respetuosos de la ley y de los derechos de los ciudadanos. El caso concreto del Comité Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong vuelve a ser modélico. Para actuar contra las conductas ilegales se diseñaron un conjunto de acciones orientadas en tres líneas centrales: la investigación, la prevención y la educación pública. La corrupción policial se transformó entonces en el primer foco de atención, lo que llevó a extraditar a ex jefes policiales fugados, el procesamiento de más de 260 oficiales, la promoción de denuncias públicas, entre otros mecanismos. Al mismo tiempo, los expertos del Comité se dedicaron a examinar los procedimientos y prácticas de los departamentos de gobierno. Mientras todo esto acontecía, se emprendieron programas de educación y apoyo para denunciar la corrupción, inculcar y fomentar una cultura de la legalidad, que llegue a todos los sectores de la comunidad.<sup>82</sup>

#### E. *Fomentar el acceso a la información pública, los mecanismos de transparencia focalizada y de rendición de cuentas*

Es necesario fomentar el acceso a la información pública, los mecanismos de transparencia focalizada y de rendición de cuentas con el fin de que la opinión pública y los propios medios monitoreen y controlen a los funcionarios, el cumplimiento de las leyes y los programas gubernamentales. Numerosos ejemplos dan cuenta de ello, entre los que podemos mencionar la reforma policial de Chicago de 1995,<sup>83</sup> o el propio caso de

<sup>81</sup> Godson, Roy, *op. cit.*

<sup>82</sup> Lai, Alan, "A Quiet Revolution: The Hong Kong Experience", *Trends in Organized Crime*, vol. 5, núm. 3, primavera de 2000, pp. 79-86.

<sup>83</sup> World Bank, *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*, Documento de Trabajo del Banco Mundial, Washington, D. C., World Bank, 2004.

Sicilia.<sup>84</sup> Al mismo tiempo, resulta clave que el sistema legal y las instituciones encargadas de la impartición de justicia protejan de manera efectiva estos emprendimientos.<sup>85</sup>

#### F. *Fomentar una cultura social incluyente*

La intensión básica de estos emprendimientos es recuperar a la cultura como elemento facilitador de la autorregulación y la tolerancia. Nuevamente, diversos eventos llevados a cabo en Bogotá en espacios públicos (parques, calles y avenidas), así como en templos de distintas adscripciones, con el fin de generar convivencia pacífica y tolerancia entre ciudadanos con distintas afinidades artísticas, resultan buenos ejemplos de esto (“Rock al parque”; “Jazz al parque”; “Rap a la torta”; “Noches de paz”; “Septimazos”; “Música en los templos”, entre otros).<sup>86</sup>

#### G. *Democratizar el espacio público*

Generar la recuperación y apropiación por parte de la sociedad civil de edificios con alto valor simbólico y áreas urbanas que representan deterioro edilicio, que se hallan en zonas altamente inseguras (o cuando no directamente) deben su decadencia a actuaciones ilícitas. En el caso de Palermo, tres proyectos destacaron por su significado: la recuperación de la iglesia gótica de Santa María Dello Spasimo, el castillo árabe-normando de Zisa y del Teatro Massimo di Palermo. Los tres sitios, recuperados para la cultura y para sus vecinos, representaron la apropiación del territorio urbano por parte de sus habitantes.<sup>87</sup>

Al mismo tiempo, el caso de Sicilia nos muestra cómo la revalorización de la identidad a través de la recuperación del espacio urbano puede embonar con el papel de las escuelas. En efecto, las autoridades sicilianas propusieron a partir de 1993 que las escuelas “adoptaran” monumentos. Dicho emprendimiento permitió que los estudiantes construyeran relaciones positivas con el territorio, “convirtiendo a las escuelas en puntos

<sup>84</sup> Leoluca, Orlando, “From a Culture of Lawfulness to an Economy of legality”, *Trends in Organized Crime*, vol. 5, núm. 3, primavera de 2000, pp. 7-10.

<sup>85</sup> Godson, Roy, *op. cit.*

<sup>86</sup> Mockus, Antanas, *op. cit.*

<sup>87</sup> Leoluca, Orlando, *op. cit.*

de referencia dignos de la confianza de los ciudadanos”.<sup>88</sup> El resultado del proceso, por lo tanto, también facilitó la creación de capital social. Este ejemplo muestra de manera clara cómo las distintas acciones generadoras de cultura de la legalidad pueden trasladarse, reforzándose mutuamente, generando sinergias positivas.

#### H. *Desarrollar e incentivar la creación de capital social comunitario*

Se requiere desarrollar e incentivar la creación de capital social comunitario a través de la generación de confianza entre los ciudadanos, el control interpersonal, y la regulación pacífica y aceptada de las conductas y conflictos sociales. De tal manera, fomentando la convivencia ciudadana, se puede recomponer una red densa de relaciones sociales, reparadoras del tejido social. Numerosos programas emprendidos en la ciudad de Bogotá constituyen referentes ineludibles en la materia (Tarjetas ciudadanas; Mimos y cebras; Plan desarme; Carta de civildad y Semilleros de convivencia, etcétera).<sup>89</sup>

Tabla 2. Relación entre las estrategias y las acciones para el cambio en favor de la cultura de la legalidad

<i>Estrategias para el cambio social</i>	<i>Acciones para el cambio social</i>
1. Fomento de las sinergias sociales	1. Fomentar la educación cívica y escolar 2. Involucrar a los líderes sociales 3. Incorporar a los medios de comunicación 4. Convertir a las fuerzas de seguridad en instrumentos de la legalidad
2. Generación de comunicación intensificada	1. Fomentar la educación cívica y escolar 2. Involucrar a los líderes sociales 3. Incorporar a los medios de comunicación 4. Convertir a las fuerzas de seguridad en instrumentos de la legalidad 5. Fomentar la información pública, la transparencia y rendición de cuentas

<sup>88</sup> Siragusa, Alessandra, “Educating for Citizenship, Reconstructing the Identity of Our City”, *Trends in Organized Crime*, vol. 5, núm. 3, primavera de 2000, pp. 52-58.

<sup>89</sup> Mockus, Antanas, *op. cit.*

3. Establecimiento de control social democrático	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar la educación cívica y escolar</li> <li>2. Involucrar a los líderes sociales</li> <li>3. Incorporar a los medios de comunicación</li> <li>4. Convertir a las fuerzas de seguridad en instrumentos de la legalidad</li> <li>5. Fomentar la información pública, la transparencia y rendición de cuentas</li> <li>6. Propiciar una cultura social incluyente</li> <li>7. Democratizar el espacio público</li> </ol>
4. Creación de capital social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fomentar la educación cívica y escolar</li> <li>2. Involucrar a los líderes sociales</li> <li>3. Incorporar a los medios de comunicación</li> <li>4. Convertir a las fuerzas de seguridad en instrumentos de la legalidad</li> <li>5. Fomentar la información pública, la transparencia y rendición de cuentas</li> <li>6. Propiciar una cultura social incluyente</li> <li>7. Democratizar el espacio público</li> <li>8. Creación de capital social</li> </ol>

Como mencionamos anteriormente, cada estrategia para el cambio puede incorporar a las anteriores, reforzándose mutuamente. Lo mismo ocurre con las acciones para el cambio asociadas con cada una de ellas. La asociación entre las estrategias y las acciones para el cambio, idealmente quedan asociadas tal como se describe en la tabla 2.

## IX. EL PROCESO DE CREACIÓN DE CULTURA DE LA LEGALIDAD

Ahora bien, ¿qué es lo que provoca que en un determinado momento la ciudadanía en mancuerna con las autoridades gubernamentales decidan quebrar la inercia negativa y crear cultura de la legalidad? La respuesta a esta pregunta es esquivada. A veces un hecho de gran repercusión social o mediática puede actuar de catalizador del cambio, como los asesinatos de jueces y policías en el caso de Sicilia. Otras veces, el hartazgo frente a la corrupción, como en Hong Kong o Botswana, o la violencia endémica, como en Bogotá. Lo cierto es que cuando la sinergia entre actores se produce, con independencia del hecho que la motiva,

Cuando importantes sectores de la sociedad, particularmente los medios, los centros de autoridad moral, las corporaciones policíacas y los educadores, se movilizan e institucionalizan métodos para estimular una cultura de la legalidad, se nota la diferencia.<sup>90</sup>

Estos cambios, por su parte, pueden repercutir en las identidades personales,

Para Palermo... fue algo más profundo: una historia de personas a quienes se había negado por largo tiempo un mapa para sus vidas, que ahora volvían a tener control de su propio territorio, reclamándolo de las manos enemigas... Apenas los ciudadanos comenzaron a tomar control del espacio público, el *capomafia* supo que se le había acabado su tiempo.<sup>91</sup>

En este contexto, la transparencia y la rendición de cuentas también jugará un papel: el de límite y control democrático de las autoridades gubernamentales. Como menciona Villoria, sólo hay garantías de un Estado de derecho donde las leyes se aplican de forma pública, tanto en su expresión como en sus razones, donde los ciudadanos conocen y pueden exigir sus derechos, y donde el gobierno se somete a control, tanto por parte de los propios órganos gubernamentales como de los ciudadanos y sus organizaciones. De esta manera se refuerza la cultura de la legalidad, ya que al garantizar la aplicación de las normas a través de la transparencia y la rendición de cuentas, se evitan las perversiones que podrían surgir de una utilización interesada, sesgada de las mismas. En la medida en que las normas, para ser observadas y cumplidas, tienen que demostrar su aportación al bienestar y a la justicia colectivos, resulta fundamental que no sirvan a intereses parciales, de grupos de interés dominantes, o que en su diseño existan lagunas o vacíos para que actores privilegiados puedan incumplirlas. En esta tarea, además del papel jugado por los jueces,

La transparencia, participación ciudadana y control social son imprescindibles para evitar estas degradaciones. En suma, la cultura de la legalidad, desde un punto de vista normativo, exige que las normas estén legitimadas, que la ciudadanía comprenda y asuma las razones para la obediencia. Los procesos legitimatorios tienen una indudable y necesaria dimensión política,

<sup>90</sup> Godson, Roy, *op. cit.*, p. 9.

<sup>91</sup> Leoluca, Orlando, *op. cit.*, pp. 199 y 200.

es decir, deliberación y debate. Ello exige abrir vías para la participación ciudadana en la fase parlamentaria. Y esta participación, para que sea sustantiva y dotada de razones, requiere información, requiere transparencia.<sup>92</sup>

Como vemos, a través de distintos mecanismos, el hecho de que los ciudadanos se involucren con la cultura de la legalidad es lo que garantiza en buena medida que las leyes dejen de ser derechos en potencia para convertirse en actos legales.

Si esto se logra, entre los resultados del proceso deberá contarse, además del cambio positivo que se logre producir en los valores, las actitudes y prácticas sociales, la ruptura de la inercia (en algunos casos de siglos) de cultura de la ilegalidad, la corrupción y la debilidad del Estado de derecho.

#### X. COMPARAR LOS ALCANCES Y LAS LIMITACIONES DE LA EXPLICACIÓN BASADA EN LA CULTURA

Hasta ahora hemos analizado distintas características de la cultura de la legalidad, su definición y sus elementos. Sin embargo, queda una última cuestión por abordar, ¿cuáles son los alcances y limitaciones de este tipo de explicaciones acerca de la materialización del Estado de derecho frente a otras explicaciones alternativas?

Indudablemente las visiones centradas en la cultura de la legalidad y su relación con el Estado de derecho presenta algunos puntos fuertes que resulta importante destacar.

En primer lugar, al centrar su atención en uno de los elementos que integran la cultura política, la cultura de la legalidad recupera la importancia de los valores, las prácticas, las tradiciones (formales e informales), y su impacto sobre los procesos legales. En este sentido, no caben dudas, tal como afirma Torre que,

Las construcciones institucionales no se parecen al acto de pintar un cuadro sobre los bastidores de una tela en blanco: más bien, éstas se llevan a cabo

<sup>92</sup> Villoria Mendieta, Manuel y Wences Simón, María Isabel, “Presentación”, en Villoria Mendieta, Manuel y Wences Simón, María Isabel (eds.), *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*, Madrid, Catarata, 2010, pp. 11-26.

a partir de las tradiciones preexistentes y dentro de circunstancias históricas que les sirven de telón de fondo.<sup>93</sup>

Por lo tanto, cualquier intento de construcción de un Estado de derecho democrático deberá ser a fuerzas una combinación entre las exigencias de éste y las características idiosincráticas tradicionales. Es importante remarcar esto, ya que las actitudes de los ciudadanos en las nuevas democracias, en la mayoría de los casos, no están naturalmente orientadas hacia la participación y el compromiso. Más aún, por un lado venimos de una cultura autoritaria signada por la sumisión, la apatía, caracterizada por transgresiones constantes tanto por parte de los funcionarios como de los ciudadanos. Dichas transgresiones, muchas veces fueron toleradas por la autoridad como mecanismo compensatorio ante la incapacidad, o directamente la desidia de los autoritarios para crear bienestar social extendido, políticas sociales promotoras de la igualdad de oportunidades, en fin, de una sociedad inclusiva y universalista. Por lo tanto, la cultura de la legalidad debe tomar nota de este hecho y trabajar sobre él de forma continua, sabiendo que las instituciones formales deberán convivir aún con estas prácticas informales.

En segundo lugar, los elementos culturales asociados con la cultura de la legalidad explican especialmente el porqué de la inercia que ejercen los valores, las prácticas y usos tradicionales. Entonces, a través de la idea de los costos del aprendizaje social e individual, la adaptación y la imitación como mecanismo de transmisión cultural, se nos presenta una explicación convincente de la persistencia de los valores culturales. Esta explicación ofrece un soporte cada vez más documentado en la antropología cultural, a partir del cual se pueden planificar estrategias de cambio y políticas públicas.

En tercer lugar, a través de numerosos ejemplos concretos de ciudades y regiones tales como Hong Kong, Sicilia y Bogotá, se nos presentan distintas estrategias de cambio, las que abren una puerta a la generación de consensos para la transformación. Tal vez éste sea uno de los puntos más atractivos de la literatura asociada con la cultura de la legalidad: que ofrece alternativas reales para la transformación cultural de la sociedad.

<sup>93</sup> Torre, Juan Carlos, “De la utopía democrática a la democracia argentina”, *Agora*, Cuadernos de Estudios Políticos, año 1 (2), verano de 1995, pp. 177-181.

Sin embargo, la noción de cultura de la legalidad presenta algunos flancos susceptibles de crítica o, cuando menos, de reparo. Veamos algunos de ellos.

Tal como señalaban los críticos de Almond y Verba, con la cultura de la legalidad ocurre algo similar a lo que acontece con la cultura política. No sabemos bien qué valores en concreto producen qué impactos específicos sobre el régimen político. En el caso de la democracia, tal como señala Barry, necesitamos aclarar tres elementos centrales: una hipótesis que relacione la cultura cívica con cierto grado de democracia; luego debemos comprobar si ambos tipos de variables (culturales e institucionales) están relacionados en situaciones concretas, en la forma establecida en la hipótesis; y finalmente resolver el tema de la causalidad.<sup>94</sup> En este sentido, no caben dudas de que necesitamos avanzar más en la investigación de campo a fin de producir hipótesis claramente definidas y explicaciones comprobables ya no sólo por el sentido común.

Pero, además, las explicaciones culturalistas presentan una segunda cuestión crucial a resolver. Esto es, si se acentúa la inercia y la influencia de los valores, se corre el riesgo de quitar importancia a las decisiones personales de los actores. Mientras que Weingast, por ejemplo, hace hincapié en las decisiones de la elite y de los ciudadanos que deciden apostar por el cambio y la legalidad a través de la construcción de pactos auto-sostenidos (explicación propia de las visiones asociadas con el *rational choice*), las explicaciones culturalistas tienden a asumir la postura contraria. En este sentido, una visión matizada (y no una visión de compromiso) debe incorporar ambos tipo de elementos, porque si bien es cierto que la cultura ejerce una influencia decisiva, también es verdad que en un momento dado, por distintos motivos, las elites y los ciudadanos pueden apostar por el cambio y comprometerse con él.

Una última cuestión, y no menor en el contexto de este trabajo, es en qué medida la democracia necesita de valores compartidos y, en todo caso, cuáles son esos valores. En este sentido, desde el punto de vista democrático, Sartori destaca que una sociedad presente un amplio grado de consenso o de conflicto político en torno a las reglas básicas que definen al régimen político, sólo resulta importante como condición que dificulta o facilita el desempeño democrático. Define al consenso (aceptación) como

<sup>94</sup> Barry, Brian, *op. cit.*, p. 61.

un “compartir” que de alguna manera vincula u obliga. La pregunta fundamental entonces es, ¿compartir qué?

La teoría democrática reconoce al menos tres niveles de cuestiones que pueden ser compartidas dentro de una comunidad política. El primer nivel es el de los valores fundamentales (como libertad e igualdad), que sostienen un sistema de creencias. En este ámbito, el *consenso básico* significa que una determinada sociedad comparte los mismos valores y los mismos fines valorativos. Si esto ocurre, estamos frente a lo que suele llamarse cultura política homogénea, la que implica un consenso social en el nivel de la comunidad. Ahora bien, sabemos que las formas democráticas, en realidad, se superponen con culturas políticas homogéneas y heterogéneas. Las democracias consociativas de Lijphart son una buena demostración de esto. Por lo tanto, “no puede afirmarse que el consenso en el nivel de las creencias comunitarias sea una *condición necesaria* de la democracia”.<sup>95</sup>

El segundo nivel tiene por objeto a las reglas de juego. Si el nivel anterior implica consenso básico, el presente alude al *consenso procedimental*. Dichas reglas de juego son numerosas y están contenidas generalmente en los textos constitucionales. Ahora bien, existe dentro de este conjunto una regla fundamental: la que determina cómo habrán de resolverse los conflictos sociales: ésta es la regla de la mayoría (con todas sus variantes). Queda claro que un consenso amplio en torno a cuestiones procedimentales y especialmente respecto a cómo resolver cuestiones conflictivas, se transforma en la condición *sine qua non* de la democracia. Como señala Sartori, “si no se acepta el principio de la mayoría, o al menos se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen”.<sup>96</sup> Democracia implica, entonces, acuerdo en torno a las reglas para discrepar y desacuerdo dentro del ámbito de esas reglas. En la medida que se acepten las reglas básicas, las diferencias son perfectamente válidas.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Buenos Aires, Rei, vol. 1 *El debate contemporáneo*, 1987 (1990), pp. 122 y 123.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>97</sup> Pese a lo mencionado, es imprescindible aclarar en este punto que Sartori, a nivel de la sociedad política, no rechaza la existencia de valores libremente compartidos, sino que no considera obligatoria su presencia. Sin embargo, sostiene que la ausencia de este tipo de consenso básico debilita a la democracia, sin que ello llegue a destruirla indefectiblemente. “La

El tercer nivel gira en torno al gobierno y a las políticas gubernamentales. Sartori lo llama *consenso como disenso* ya que, “la base y la esencia de la democracia... es el gobierno mediante la discusión”. En este nivel el disenso, la discrepancia y la oposición caracterizan a la democracia.

De acuerdo con lo señalado, podemos afirmar que la democracia acepta como naturales las diferencias en cuanto al gobierno y a su gestión pública, puede llegar a superar la falta de consenso en cuanto a los valores, pero solamente ocurrirá esto cuando haya un consenso amplio en torno a las reglas de juego, especialmente las que señalan cómo disentir. Éste es un verdadero prerrequisito de la democracia. “Este consenso es el comienzo de la democracia”.<sup>98</sup> Es en el marco de dicho consenso procedimental que el disenso y las diferencias cumplen un rol instrumental. Por lo tanto, el verdadero desafío democrático, como lo hemos señalado anteriormente, consiste en que distintos grupos sociales, con valores diferentes y creencias diversas, escojan sus estrategias de entre una serie legalmente definida de opciones. Que se genere un consenso en torno a las reglas, aunque por motivos diferentes. En este sentido, cultura de la legalidad, no quiere decir integrista cultural. Este hecho debe ser aclarado enfáticamente.

Ahora bien, la visión aquí presentada exhibe diferencia respecto de las reseñadas en el apartado III, las que merecen ser señaladas.

Frente a la propuesta de Weingast, la diferencia central reside en que mientras la cultura acentúa los elementos comunitarios e inerciales de la sociedad, las visiones tributarias de la teoría de la acción social (como ya señalamos), remarcan los cálculos de costo-beneficio y la importancia de las decisiones personales.

Con respecto a Smulovitz, la diferencia principal reside en que en la explicación centrada en la importancia de los controles sociales, los valores compartidos tienen poco impacto. Para que opere el control social, la autora supone la pluralidad y descoordinación de las preferencias como causa del control descentralizado. Por eso Smulovitz niega la necesidad de valores compartidos para que operen los controles descentralizados. Más aún, la existencia de valores ampliamente compartidos puede hacer que la sociedad se confíe y relaje los controles. Es la desconfianza y la diversi-

falta o la pérdida del mismo [consenso básico] es muestra de las flaquezas y de los fracasos de la democracia”. *Ibidem*, p. 123.

<sup>98</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 124.

dad entre los propios grupos los que mantienen en funcionamiento a los controles sociales.

En Almond y Verba, en cambio, la democracia requiere de un consenso valorativo, aunque nunca se especifique acerca de qué valores en concreto.

Como se puede apreciar, el enfoque analizado presenta luces y sombras, los que deben ser considerados a la hora de su aplicación.

## XI. CONCLUSIONES

Antes de pasar a las conclusiones que surgen de lo aquí expuesto, recordemos el derrotero seguido en este trabajo. Partiendo de la noción de Estado de derecho, en primer lugar indagamos por qué éste impera en algunas sociedades y no en otras. Para responder a esta pregunta analizamos dos explicaciones alternativas: la que resalta la importancia de los acuerdos realizados entre las elites y los ciudadanos y la que señala la importancia de los controles sociales descentralizados. Frente a estas visiones, retomamos la que sostiene la importancia de la cultura política en contextos democráticos. Luego de analizar sus argumentos centrales, así como algunas de las objeciones que enfrenta, repasamos los elementos que explican la inercia de los valores culturales, especialmente los de carácter informal, como telón de fondo sobre el que actúan las instituciones formales, especialmente la ley. Posteriormente analizamos a detalle la noción de la cultura de la legalidad, a partir de un ejercicio comparado entre distintas definiciones, para avanzar luego en las competencias ciudadanas concretas que se desprenden de aquella. A continuación vimos distintas estrategias y acciones, seguidas especialmente en Sicilia, Hong Kong y en Bogotá, para modificar hábitos y prácticas sociales, construyendo una cultura de la legalidad acorde con el Estado de derecho democrático. Nuevamente en este punto recurrimos a la comparación entre casos. Una vez trazado este panorama general, finalmente comparamos los alcances y limitaciones de las explicaciones culturalistas respecto de las visiones presentadas al comienzo del trabajo.

Así, encontramos que la cultura de la legalidad en particular, y las explicaciones culturales en general, han cobrado fuerza a partir de los procesos de transición iniciados en muchas de las nuevas democracias, debido especialmente a la inercia que ejercen en éstas los viejos valores del autori-

tarismo y la corrupción. En este sentido, una de las promesas incumplidas por las democracias noveles fue lograr que la ley impacte sobre el proceso político, regulando, controlando y guiando las acciones gubernamentales.

En este sentido, el trabajo deja algunas conclusiones claras. En primer lugar, la inercia que ejercen los valores, prácticas y tradiciones de carácter informal sobre las instituciones formales del régimen democrático. Resulta innegable que si no se alinea de manera efectiva la legalidad con la cultura y la moral (los tres grandes sistemas regulatorios de la sociedad moderna), las instituciones formales serán débiles en su constitución y limitadas en su actuación. Por lo tanto, se debe trabajar para que los distintos grupos sociales, más allá de sus creencias y valores, realicen sus elecciones vitales dentro de un repertorio legalmente definido de opciones.

En segundo lugar, debemos destacar la importancia de generar consensos cruzados en torno a la ley. Esto es, ciudadanos y grupos que adhieren a distintos sistemas culturales y morales, coincidan en torno a las reglas de funcionamiento del sistema político, aunque por razones diferentes. Esto hace que la ley reciba adhesiones y concite apoyos entre los diversos grupos de la sociedad pluralista.

Desde luego, este desafío no se encuentra exento de riesgos. El más importante de ellos, la tentación de caer en el integrismo cultural. Es decir, pensar que sólo hay un número limitado y permitido de valores culturales y morales compatibles con la legalidad, coartando el pluralismo cultural y moral, pensando que la homogeneidad es la opción social más adecuada. La noción de integrismo resulta incompatible con la modernidad y con su cultura. La cultura de la legalidad debe ser una cultura de consenso, pero no una cultura monocolor. La cultura de la legalidad debe ser abierta, plural y crítica, nunca cerrada, intolerante ni sumisa. Este hecho ha sido resaltado en distintos momentos a lo largo de este trabajo y quisiéramos destacarlo una vez más antes de finalizar.

En este esquema, las decisiones personales y grupales también juegan un papel relevante. Por lo tanto, en nombre de la inercia que ejercen los valores comunitarios, no debemos olvidar la autonomía personal, que constituye a los individuos en agentes. En el fondo, y más allá de la importancia de los factores culturales, somos las personas quienes podemos adoptar el valor del cambio, personal y social. En este sentido, la cultura ejerce una influencia decisiva, pero no determina el rumbo de la sociedad ni de sus miembros.

Sin embargo, tal como ya mencionamos, queda pendiente avanzar en la realización de trabajos de campo más profundos y articulados, para aclarar y delimitar los alcances de la explicación cultural, construir hipótesis sólidas y explicaciones comprobadas. Seguramente, la investigación aplicada en la materia constituye un promisorio campo de acción para las ciencias sociales.

En este sentido, el trabajo de académicos e investigadores resultará un aporte relevante en el desafío de construir un Estado de derecho democrático. Debemos trabajar para que la legalidad como valor, y la cultura en que debe traducirse, constituyan herramientas fundamentales y disponibles para enfrentar la violencia que nos aqueja y la corrupción que corroe a nuestra sociedad, pero también para profundizar el cambio democrático, para controlar de manera crítica y exigente a nuestras autoridades y para dar pasos seguros en la construcción de un Estado democrático de derecho. Democracia, Estado de derecho y legalidad deben ser partes fundamentales de un círculo virtuoso, característico del sistema en el que elegimos vivir. Justamente, para superar este desafío, la cultura de la legalidad ofrece herramientas que merecen ser consideradas con atención.