



# Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias

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



## **FLACSO Secretaría General**

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

### **Editores:**

Isabel Wences,  
Rosa Conde y  
Adrián Bonilla

344.09

C967c

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

ISBN 978-9977-68-274-7

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

### **Créditos**

#### **Corrección de estilo:**

Alfonso Gamero

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Junio 2014

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

## ÍNDICE

### CULTURA DE LA LEGALIDAD EN IBEROAMÉRICA: DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS

#### INTRODUCCIÓN

Isabel Wences y Rosa Conde ..... 5

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

##### **Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento**

Isabel Wences y José María Sauca ..... 17

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

Diego López Medina..... 47

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

Manuel Villoria y Fernando Jiménez ..... 83

##### **Cultura de la legalidad y buena justicia**

José Juan Toharia..... 119

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

Javier Redondo..... 137

**SEGUNDA PARTE**  
**ESCENARIOS Y EXPERIENCIAS**  
**SOBRE CULTURA DE LA LEGALIDAD**

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

## CULTURA DE LA LEGALIDAD: PROYECTO Y MOVIMIENTO

*Isabel Wences y José María Sauca*

*“Tlalticpac toquictin ties”*

(“La tierra será como sean los hombres”. Proverbio náhuatl)

La tarea más urgente de cara al nuevo milenio, señaló el recientemente fallecido historiador Eric Hobsbawm, consiste en que “los hombres y las mujeres vuelvan a los grandes proyectos de edificar una sociedad mejor, más justa y más viable. Sin la fe en que estamos empeñados en grandes tareas colectivas no se consigue nada (...) Y hay lugar para la esperanza” (Hobsbawm, 1999:13). Es en el marco de este gran desafío que plantamos la pequeña semilla de la cultura de la legalidad entendiendo por ella tanto un proyecto como un movimiento. Proyecto en el sentido de representar en perspectiva algo que se considera importante y que, en consecuencia, se pretende ejecutar en forma de principios y prácticas. A la realidad hay que aproximarse con el objetivo de mejorarla y si en algo pueden inspirarnos las notas distintivas de la razón clásica es en el pensamiento crítico, la dialéctica y el proyecto de transformación. La cultura de la legalidad también es un movimiento<sup>1</sup>, en tanto que podemos entenderlo como el desarrollo y propagación de una tendencia política, social y jurídica de carácter innovadora. En este proyecto y en este movimiento concurren, en diversos sentidos, varias fuerzas que adoptan la forma de instituciones, procesos, estructuras y valores y en cuyo vigor participan dimensiones de legitimidad, condiciones de legalidad y perspectivas en torno a la cultura.

Nuestro trabajo no pretende ser una aproximación analítica. Lo que ofrecemos al lector es el resultado de un ejercicio de identificación, ordenación e interrelación de temáticas, perspectivas y retos de lo que llamamos *cultura de la legalidad*. El fin que perseguimos con ello es diseñar marcos generales de debate que exponemos en forma de ejes. Estos ejes se presentan de manera diferenciada, a efectos expositivos, pero se debe subrayar que sus contenidos se entrecruzan continuamente.

---

1 El germen de esta perspectiva se la debemos a Diego López Medina. Véase su trabajo en este mismo libro.

## **1. Primer eje: Dimensiones y exigencias de legitimidad y legitimación**

La legitimidad y la legitimación son requisitos medulares de la cultura de la legalidad, tanto desde una perspectiva jurídica, como desde el ángulo de la política. En la primera perspectiva destacaremos tres dimensiones de carácter formal, moral y social. En la segunda perspectiva ponemos el acento en dos exigencias, la del fortalecimiento de la democracia y la de examinar el funcionamiento de las democracias a fin de evaluar su calidad con base en ciertos parámetros o estándares.

### *1.1. Dimensiones jurídicas de legitimidad y legitimación*

Al referirnos a dimensiones jurídicas de legitimidad entramos al terreno de lo axiológico, en tanto que estamos aludiendo a la idea de justificación y ello necesariamente implica la presencia de contenidos de tipo valorativo. En esta esfera el acento se encuentra, primero, en las condiciones formales exigibles a la producción normativa; segundo, en el debate sobre el compromiso moral del deber de acatar la ley y, tercero, en el consenso social relativo a la aceptación de esa producción normativa.

La cultura de la legalidad no solo implica la presencia de una formulación jurídica, sino que acentúa la trascendencia valorativa que esta formulación implica. Valores relativos a la publicidad, previsibilidad, generalidad, objetividad, abstracción, distribución de funciones o poderes jurídicos, etc. suelen caracterizar las formulaciones estructurales de los sistemas jurídicos contemporáneos y pueden tener, siquiera de una forma mínima, relevancia moral. En especial, estas dimensiones formales del Derecho constituyen una limitación procedimental del ejercicio del poder político y este hecho supone, en definitiva, la existencia de una opción moral. Por demás, los lineamientos generales proclamados por la mayoría de los Estados que forman el orden internacional contemporáneo suponen la incorporación, al menos de una manera difusa o puramente nominativa, de valores y prerrogativas relativas a la justicia, la paz o los derechos humanos. Sin embargo, la incorporación a los ordenamientos jurídicos vigentes de estos principios o, al menos de alguno de ellos, supone la adhesión del Derecho a algunos valores con rango prevalente que, en

la medida en que el sistema jurídico funcione con respeto a la propia lógica que caracteriza al Derecho desde un punto de vista formal (principio de legalidad, supremacía constitucional, interpretación conforme, etc.), contribuye a su conversión en un agente de moralidad política y, por tanto, de legitimidad.

La legitimidad del Derecho alude a la problemática de su justificación moral. Obviamente, pareciera que la legitimidad coadyuva a generar consenso y facilita el cumplimiento del proceso de aceptación de la producción normativa (Fernández García, 1987). El foco de atención se traslada de la relevancia moral de la estructura jurídica al de la plausibilidad moral, teóricamente justificada, de los contenidos del orden jurídico en cuestión o de su autoridad creadora. Las estrategias de análisis suelen diferir en cuanto a su presentación. Una estrategia supone promover algún tipo de presupuesto metaético que justifique la objetividad de los contenidos morales del Derecho. La estrategia alternativa declina la pretensión objetivista de corte metaético y opta por asumir el carácter ideológico de las apuestas morales. Ambos tipos de estrategias suelen conducir a plantear la cuestión de la temática clásica de la obediencia al Derecho. Esta viene a preguntarse por las razones o motivaciones por las cuales se tiene que obedecer, lo que implica entrar en el ámbito de la obligación política. La naturaleza de dicha obligación se vincula con el fundamento último del poder que Norberto Bobbio situaría como uno de los temas centrales de la filosofía política y que busca responder a las clásicas cuestiones de ¿a quién obedecer y por qué? (Bobbio, 1989). La cuestión nos conduce al fundamento de lo jurídico que a lo largo de la historia se ha formulado con base en diversos principios de legitimidad; es decir, a las distintas maneras a través de las cuales se han ofrecido razones para justificar el mando de quien detenta el poder y la obediencia de quien lo acata. Solo la legitimidad hace del poder de imponer obligaciones un derecho y de la obediencia de los receptores la existencia un deber.

En definitiva, la legitimidad coadyuva a generar consenso en torno a la aceptación de la ley y su aplicación y éstas reclaman un principio de obediencia que contribuye a convalidar su legitimidad (Fernández García, 1987). Por ello, los defensores de la justificación de la obediencia al Derecho requieren de especificaciones suplementarias en torno a la amplitud de esta exigencia. Como señala Fernández, “la obligación moral de obediencia al Derecho es una obligación selectiva que está

dirigida exclusivamente al Derecho justo, es decir, a la norma jurídica justa” (Fernández, 2011: 117).

Otra cuestión que conviene tener en cuenta es la que se refiere a la legitimación. Independientemente de las variables de justificación moral que se puedan utilizar para predicar la legitimidad de un orden jurídico, la legitimación hace referencia a la cuestión empírico-sociológica atinente a la percepción de la legitimidad del Derecho por parte de los destinatarios del mismo. Cabe insistir ahora en la vinculación entre legalidad, en el sentido de ordenamiento jurídico vigente, legitimidad y legitimación. Toda legalidad proclama algún principio de justificación, algún principio de legitimidad. En el caso de que sea aceptada esa reclamación de legitimidad o, por mejor decir, en la medida en que sea exitosa esa aceptación, se generará un efecto, producto o resultado que suele denominarse legitimación (Jongitud, 2005). Cuando hablamos de legitimación conviene distinguir entre su faceta sociológica y su faceta ética. Desde su dimensión sociológica, la legitimación adquiere el sentido “de una indagación de los motivos por los cuales una comunidad acepta y aprueba, de hecho, un orden jurídico estatal” (Zippelius, 1985: 123). Esta dimensión no se ocupa de comprobar si la actitud observada se encuentra también justificada. En cambio, la legitimación ética no solo explica el por qué y el cómo una comunidad acepta y aprueba el orden jurídico, sino que pretende demostrar que es legítimo (Zippelius, 1985: 123). Es decir, la legitimación ética pretende dilucidar el punto de vista interno de los participantes en un sistema jurídico; intenta profundizar en el universo simbólico y cultural por el que una población sometida a un determinado orden jurídico participa de una compartida psicología social en virtud de la cual entiende justificado el orden jurídico en el que desarrolla su vida social. De esta forma, se va más allá de la consideración de los criterios sociológicos de valoración moral del Derecho y de la observación de la aceptabilidad abstracta; la atención se centra en las razones por las cuales resulta moralmente convincente a esa población, al menos en un nivel aceptable, los valores y principios que sostiene su Derecho. En consecuencia, lo examina desde parámetros axiológicos tales como, por ejemplo, la función ordenadora y pacificadora del ordenamiento jurídico, el establecimiento de un orden justo que preserve a los individuos el máximo de autodeterminación, o la exigencia de confiabilidad moral además de eficiencia técnica (Toharia, en este mismo libro).



De lo expuesto anteriormente, se puede colegir que la juridicidad entraña algunas dimensiones procedimentales que aspiran al reconocimiento de cierta significación moral. Esta pretensión formal se acompaña de la aspiración de detentar algún principio de legitimidad en su favor y éste, en justificar un deber de obediencia. Esta cuestión presenta diversas aristas que no por falta de consenso se debe aparcarse, sino abrirse al debate académico. Como ilustra Rousseau, “el más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo, si no transforma la fuerza en derecho y la obediencia en deber” (Rousseau, *El contrato social*, capítulo III). Una preocupación similar se desprende de los consejos de Platón cuando señala que el legislador “tiene dos medios para hacer observar las leyes, la persuasión y la fuerza” y tienen que aprender que la fuerza no puede ser “el único resorte del cual servirse”, sino que es necesario aprender a “moderar la fuerza por medio de la persuasión” (Platón, *República*, II, 365 d). El Derecho requiere siempre apuntalar su imperio con adhesión. La ontología de la dominación requiere para su propia continuidad de la deontología. Por ello, el Derecho va a recurrir a todo principio que sea susceptible de facilitarle esta conversión del hecho de la obediencia en deber de obediencia. Razones formales derivadas de la propia estructura de lo jurídico, se articulan con razones morales con pretensión trascendente y con la mentalidad social imperante. Esta pretensión de acatamiento legitimado supone un refuerzo de extraordinaria relevancia para la continuidad de la dominación y su progresivo perfeccionamiento. El estudio de esta que podríamos denominar circularidad sistémica constituye uno de los ejes de análisis de la cultura de la legalidad. Uno de sus grandes retos viene constituido por la pretensión de perfilar los contenidos y estrategias argumentativas que constituyen esta lógica de la juridicidad y su justificación. Creemos que la senda fundamental a recorrer en este reto se orienta hacia el estudio de la democracia y de lo que denominamos el fortalecimiento o empoderamiento democrático.

### *1.2. Fortalecimiento democrático y calidad democrática. Dos exigencias para la cultura de la legalidad*

Cuando hablamos de legitimidad como dimensión central de la cultura de la legalidad, la mirada no solo se dirige a la ley, sino además al ejercicio del poder. Este último también debe ocupar nuestra atención

dado que desde una perspectiva política es necesario tener en cuenta el apoyo, consentimiento y aceptación de la ciudadanía sobre el orden político y la acción de las instituciones. Solo un poder político percibido como legítimo será mayoritariamente obedecido, por tanto el proyecto de la cultura de la legalidad debe apostar por principios y prácticas que justifiquen la conveniencia del mandato y la obediencia de un poder político determinado. Pero no solo se debe apostar por mecanismos que ofrezcan a los ciudadanos razones para que acepten al poder político con la menor dosis de coacción posible, sino que es necesario incorporar razones y valores morales que atribuyan al poder político el derecho a gobernar y a exigir obediencia.

Existe un amplio consenso en considerar que la democracia es el único sistema político legítimo, pero nos encontramos con la siguiente paradoja: la gran mayoría de los ciudadanos le otorgan su apoyo cuando la entienden como forma de gobierno, a la vez que la valoran desfavorablemente cuando han de juzgar su funcionamiento concreto (Llera, 2012 y Valencia, 2013). Para afrontar esta situación, dos exigencias adquieren un especial interés. Por un lado, la de fortalecer la democracia mediante fórmulas de buena gobernanza y buen gobierno y, por el otro, la de hacer presentes las condiciones de legalidad (lo que aquí hemos delineado como segundo eje de la cultura de la legalidad) en los mecanismos empleados para evaluar la calidad de la democracia.

En cuanto a la demanda de fortalecimiento democrático, la cultura de la legalidad apuesta por un impulso ético que se cristalice en generación de confianza política y prácticas basadas en principios de integridad, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas<sup>2</sup>; todo ello en el marco de la buena gobernanza y el buen gobierno. Dado que estos conceptos adolecen de imprecisión descriptiva y prescriptiva, conviene hacer unas breves aclaraciones. La gobernanza, nacida en la segunda mitad de los noventa y sujeta a una notable evolución semántica (Mayntz, 2000), se refiere a un estilo de gobierno que se aleja del tradicional modelo de regulación jerárquico del Estado, así como del mercado, y que se caracteriza por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado, los actores no estatales y las redes entre organizaciones. Cuando se habla de gobernanza se

---

2 Sobre estos principios y su desafío, véase Villoria y Wences (2010).

está aludiendo a instituciones, reglas y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales desempeñan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos; y se caracteriza porque: “(a) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos; (b) reconoce la pluralidad de actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión; (c) e implica interdependencia entre ellos de modo que induce su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general” (Natera, 2005: 56). En la misma línea y con base en una perspectiva policéntrica, Whittingham propone una definición de la gobernanza como “realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales” (Whittingham, 2005).

El anterior enfoque descriptivo se acompaña de una perspectiva normativa o prescriptiva de la gobernanza que se denomina buena gobernanza y que se refiere al acomodo de las capacidades institucionales de los sistemas políticos con el objeto de promover el desarrollo político, social y económico. Sin embargo, aquí también nos encontramos con una amplia gama de definiciones que presentan problemas, principalmente, en tres ámbitos: son excesivamente amplias, son funcionalistas y/o dirigen su atención particularmente a la corrupción; estos problemas se vuelven más complejos cuando se pretende defender que la buena gobernanza promueve crecimiento económico (Sundaram y Chowdhury, 2013).

En sus inicios la buena gobernanza se asoció a los proyectos de ayuda al desarrollo impulsados por las agencias multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, entre otros). Con el tiempo, comenzó a ir más allá de medidas tecnocráticas que pretendían mejorar la eficacia del gobierno; de la construcción de un marco jurídico que fomentara un desarrollo sustentado en el mercado; de una agenda que se limitaba a eliminar prácticas como corrupción, clientelismo, nepotismo, discriminación o amiguismo; y de la superación de la extendida creencia de que la mejor opción para superar el fracaso gubernamental y fomentar el desarrollo pasaba necesariamente por

la instauración de un gobierno mínimo, tal y como entendía y difundía el Consenso de Washington, quien se encargó de enarbolar la bandera de su propia “buena gobernanza”, inspirada en la ortodoxia neoliberal que apostaba por la privatización y la desregulación, la liberalización del mercado o las políticas de ajuste presupuestario (Dagnino, 2006; Rabotnikov, 1999).

Los problemas que generó esta visión condujeron a reconocer que el desarrollo no podía percibirse de forma aislada, sino que debía tomar en cuenta el poder, la política y la conflictividad social y conectarse con el entramado político institucional. La apuesta por minimizar el Estado chocó de frente con la propuesta de generar instituciones de calidad capaces de proporcionar, entre otros, seguridad jurídica, imparcialidad o previsibilidad, como pueden ser una Administración Pública meritocrática o una Judicatura independiente<sup>3</sup>. Ahora bien, conviene dejar claro que no existen fórmulas cerradas de “buenas prácticas” e instituciones con carácter de universalidad; la cultura de la legalidad alienta la creación de instituciones de calidad, pero ello no significa la imposición de un conjunto fijo de normas e instituciones que algunos –generalmente los occidentales– consideran superiores (Kim, 2009). La buena gobernanza debe considerar el contexto y la realidad local en la que se desenvuelve a fin de evitar que las prioridades sean determinadas por agentes externos y que la agenda se convierta en un conjunto de fórmulas que acaben imponiendo, en una determinada comunidad, un modelo de gobierno inadecuado o que exijan reformas y estándares altos de gobernanza que sean poco realistas y terminen por desencadenar consecuencias adversas (Andrews, 2010).

El punto relativo a la exigencia de la buena gobernanza va de la mano del buen gobierno. Este último no alude únicamente a la obligación de que el proceso de toma de decisiones se realice en el marco de la legalidad –eso es evidente–, sino al compromiso de que esas decisiones y los recursos y conductas a ella asociados se ajusten al interés de la comunidad. La mirada en la buena gobernanza y en el buen gobierno, como componentes centrales de la cultura de la legalidad, cristaliza en principios y prácticas tales como la ética del servicio

---

3 A partir de entonces comenzó a crecer la literatura acerca de lo mucho que importan las instituciones y se ha desatado un debate entre quienes sostienen que las reformas de la buena gobernanza aceleran el crecimiento económico y los que intentan demostrar que “una mayor transparencia, responsabilidad y participación son a menudo consecuencias, en vez de causas directas, de un desarrollo más rápido” (Sundaram y Chowdhury, 2013: 448).

público, la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad; todas ellas necesariamente influyen en la confianza social y política. Algunos breves trazos sobre cada una de ellas nos pueden ofrecer luz sobre su importancia para la cultura de la legalidad y para la orientación de futuras investigaciones. Lo que precisa el imperativo de la ética al servicio público es determinar y demarcar los principios éticos que han de orientar la actividad de los que prestan un servicio público y la actividad de las administraciones públicas. Algunos de estos principios son el respeto, ofreciendo un trato digno a los demás; la imparcialidad y la no discriminación; la honradez, el principio de la responsabilidad; así como la no maleficencia (evitar el hábito de hacer el mal o causar daño, sea por acción mediante, por ejemplo, el despilfarro, la obtención de comisiones, el uso de la información para el beneficio propio, la difusión de información privilegiada; sea por omisión a través de conductas como, por ejemplo, negligencia, incompetencia o descuido). Todos estos principios deberán concretarse en acciones, reglas y procedimientos acordes con el contexto en el que se desenvuelven. En suma, la ética aplicada al servicio público conlleva una doble dirección. Por una vía circula la ética «en» las administraciones públicas, es decir, aplicada a las actividades que realiza el servidor público (médico, profesor, administrador, etc.); y por la otra vía circula la ética «de» las administraciones públicas, es decir, la ética aplicada a las estructuras sobre las que se asientan los servicios públicos (Ausín, 2010).

Relacionada directamente con el anterior principio se encuentra la virtud de la integridad, la cual debería acompañar a todo servidor público. Consiste en actuar en coherencia con el “principio de servicio público” y los valores a él asociados tales como “imparcialidad, eficacia, transparencia y legalidad”. Para que esto sea viable en la práctica, además de la educación se requieren una serie de “instrumentos y estructuras holísticamente integrados” (Villoria, 2011: 109).

Uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos es el derecho a la información y para que puedan ejercerlo es ineludible, señala el presidente de Transparencia Internacional España, la existencia «de un sistema político, jurídico y económico realmente *transparente*, es decir, que los ciudadanos reciban o, al menos, tengan acceso a una información más rápida y detallada de todo lo que ocurre y se decide en las distintas *instituciones públicas* pertenecientes a los tres poderes

que vertebran la sociedad: legislativo, ejecutivo y judicial, así como en las entidades privadas (empresas e instituciones no lucrativas) en aquello que esté relacionado con el interés público» (Lizcano, 2012: 161). En el marco de la cultura de la legalidad, el combate a la corrupción se encuentra entre sus objetivos centrales y una de las armas con que cuenta para este reto es la transparencia, dado que su existencia, a través de una serie de reglas y procedimientos, constituye una de las vías para controlar a los poderes públicos.

De la mano de la transparencia camina la rendición de cuentas. El problema de cómo limitar el poder, evitar sus abusos y someterlo a reglas ha sido objeto de atención desde la Antigüedad. El argumento que emplea Platón para justificar la existencia de un órgano de control denominado los “auditores”, que hace las veces de “corregidores divinos”, es de una contundencia aleccionadora: “Siempre que los que inspeccionan a los magistrados sean mejores que ellos y las auditorías sucedan con una justicia irreprochable y de manera incorruptible, el país y el Estado entero florecen y son felices. Por el contrario, cuando las rendiciones de cuentas de los magistrados se hacen de otra manera, toda la estructura política se desmiembra y rápidamente se destruye” (Platón, *Leyes*, Libro XII, 945 d).

El mecanismo de la rendición de cuentas puede ayudar, sin duda, a mitigar la preocupación por el abuso del poder. A través de su ejercicio –vertical, horizontal y transversal– verificamos, supervisamos, restringimos y distribuimos el ejercicio del poder e instamos a que nuestros representantes y servidores públicos informen, respondan y justifiquen sus actos, sus decisiones y sus planes de acción y queden sujetos a las sanciones y recompensas procedentes y claramente establecidas (Wences, 2010).

La exigencia de fortalecimiento de la democracia a través de una buena gobernanza y un buen gobierno requiere también del dispositivo de la responsabilidad. La cuestión de la relación entre poder y responsabilidad ha sido fundamental a lo largo de la historia del pensamiento político; el filósofo alemán Hans Jonas decía que quien ambicione poder debe cargarse de responsabilidad (Jonas, 1995); los ciudadanos aspiramos a cargos de representación política o a ejercer el servicio público por voluntad y si tomamos esa decisión debemos hacerlo conscientes de lo que significa dicho ejercicio y de las

consecuencias de nuestra conducta. La responsabilidad consiste en una obligación de calcular las consecuencias de las propias acciones antes de actuar. A la hora de tomar decisiones y actuar, las intenciones se desdibujan y lo que destella son los resultados. En este quehacer la responsabilidad juega un papel central, y en el marco de la cultura de la legalidad su exigencia puede tener carácter ético, jurídico o político. En cuanto a la primera, solo quisiéramos apuntar dos ideas centrales. De acuerdo con Manuel Cruz, la responsabilidad ética tiene como rasgo definitorio la intersubjetividad dado que no es posible plantearla en términos de “hermenéutica privada”; el sujeto no responde a solas, “sin un ante quién responder, que nos interpele con su reclamación, no hay responsabilidad posible” (Cruz, 1999: 15-16). Pero también es factible, subraya Roberto Aramayo, que la responsabilidad ética pueda dirimirse “en el fuero interno de nuestra conciencia moral, donde cabe *responder ante uno mismo* y *sentirse responsable moral* de nuestras acciones u omisiones, rindiendo cuentas ante la figura kantiana del tribunal de nuestra conciencia (Aramayo, 2011: 124).

La responsabilidad jurídica también resulta central para la cultura de la legalidad. No solo cobra importancia la calidad normativa en relación a los dos tipos principales que la concretan (las sanciones penales y administrativas que castigan a quien ha hecho daño y la de carácter civil tanto contractual como extracontractual), sino otras cuestiones tales como el debate sobre ¿dónde está el límite de la responsabilidad de la Administración y dónde el del deber de soportar de los ciudadanos? (García Amado, 2010: 69). Definir la responsabilidad política es mucho más “problemático y controvertido” (Ferrajoli, 2007: 37), pero resulta urgente que quienes defienden la cultura de la legalidad dirijan esfuerzos en la consecución de este objetivo porque no ser consecuentes con ella hace que el sistema democrático pierda legitimidad.

Todos estos principios y prácticas son indispensables para generar confianza, una virtud que se encuentra, expresa con acierto John Dunn, “en la médula de todos los procesos políticos” (Dunn, 1993: 641), se alcanza “reforzando hábitos” y “generando convicciones” (Cortina, 1998: 160), pero que, como si de un castillo se tratara, es arduo de construir, fácil de demoler y difícil de re-edificar. La confianza tiene una dimensión social y otra política, la primera (acorde con el vocablo *trust*) se reserva para las actitudes hacia los individuos, “pertenece a

la esfera privada y es una característica de las relaciones personales basadas en las experiencias y los conocimientos de primera mano”; la segunda (afín al vocablo *confidence*) dirigida a las instituciones, “pertenece a la esfera pública y política y se construye en base a fuentes secundarias, en especial a los medios de comunicación de masas” (Montero et al. 2008: 20). La confianza política, sintetiza Francisco Llera en este mismo libro, se refiere a las valoraciones de los ciudadanos sobre las instituciones, los líderes políticos o los resultados de la gestión política, en la medida en que cumplen sus expectativas y les consideran, entre otros, creíbles, eficientes, competentes, transparentes, justos, correctos, honestos. Cuando la confianza se refiere al funcionamiento del sistema institucional en general, se habla de confianza difusa, mientras que cuando alude a instituciones específicas del propio régimen político, se habla de confianza específica.

La segunda de las exigencias de legitimidad de la cultura de la legalidad se enmarca en los esfuerzos dirigidos a examinar el funcionamiento de las democracias y a evaluar su calidad con base en ciertos parámetros o estándares. En el marco de la cultura de la legalidad dichos esfuerzos deben ir más allá de una mera atención a la calidad de los mecanismos que pautan la garantía de los derechos de acceso al poder político (Mazzuca, 2003) e incorporar otros retos que tomen en consideración aspectos como la corrupción, la adopción arbitraria de decisiones políticas, el clientelismo o la impunidad con la que se manejan los agentes públicos. En este sentido, mecanismos que controlan el ejercicio del poder político más allá de las elecciones (O'Donnell, 2001), la inclusión de estándares de calidad como el Estado de Derecho (Diamond y Morlino, 2004) o dimensiones relativas al grado de cumplimiento de las normas jurídicas (Villoria y Jiménez, en este libro) deberían ser tomados en cuenta en los análisis de la calidad de la democracia. De lo anterior se deduce que la cultura de la legalidad debe aspirar a convertirse en un componente central de la calidad democrática.

En suma, el primer eje de la cultura de la legalidad se configura con dimensiones de legitimidad y legitimación jurídica y política, y con exigencias de fortalecimiento democrático. Por diferentes vías e intensidades se vincula con las condiciones de legalidad que detallamos a continuación.



## 2. Segundo eje: Condiciones de legalidad

El segundo eje de la cultura de la legalidad, centrado en las condiciones de legalidad, cruza por tres escenarios que, aun cuando presentan particularidades específicas, no son excluyentes entre sí, más bien configuran distintas escenografías de una misma obra. El primero es el escenario relativo al entramado institucional configurado en torno a la existencia de normas formales dotadas de notas de generalidad y abstracción; el segundo escenario es el relativo a la lucha contra las transgresiones de la ley y sus consecuencias sociales; el tercer escenario tiene que ver con el desarrollo de nuevas maneras de producción normativa y de apertura a fórmulas de pluralismo jurídico.

Por supuesto, el término clave aquí es “legalidad” por lo que debemos comenzar por su clarificación. El concepto de legalidad tiene una doble dimensión político-jurídica. Si la observamos desde los ojos de la ciencia política, la legalidad es un requisito y un atributo del poder que presume límites al ejercicio del mismo. El poder es legal y actúa legalmente en tanto se encuentre constituido de acuerdo con un determinado conjunto de normas y se ejerza con apego a un conjunto de reglas establecidas previamente. Desde esta perspectiva, la noción de legalidad presenta estrechos vínculos con la legitimidad; la legalidad se refiere al ejercicio del poder e intenta responder a la pregunta ¿cómo se ejerce dicho poder?, en tanto que la legitimidad alude a su titularidad y se interroga sobre ¿cuál es el fundamento de un poder determinado? Para el soberano, la legitimidad es la que funda su derecho y la legalidad la que establece su deber; para el ciudadano, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la legalidad del poder es la garantía central de su derecho a no ser oprimido (Bobbio, 1981: 860). A la luz de lo indicado, se presentan, en principio, dos niveles de relación entre las leyes y el poder político. El primer nivel, propio de la legitimidad, dirige su atención al sustento jurídico de la titularidad del poder; el segundo nivel atiende al ejercicio del poder con base en su adhesión a un acervo de normas que le da la condición de legal. Es este segundo nivel de la relación entre el derecho y el poder político el que se encuentra en la mirada de la legalidad desde los ojos de la ciencia jurídica. Aquí la legalidad alude a la adecuación de los actos de autoridad a un conjunto de disposiciones legales establecidas en un lugar y tiempo determinado.

Esbozadas estas cuestiones, podemos articularlos distintos escenarios de las condiciones de legalidad de la cultura de la legalidad.

### *2.1. Primer escenario*

El primer escenario es el relativo al entramado institucional configurado en torno a la existencia de normas formales dotadas de notas de generalidad y abstracción. Aquí se abrigan tres principios. Por un lado, el Estado de Derecho; por el otro, el imperio de la ley; y, por último, el principio de legalidad.

Sin ignorar, pero dejando por el momento al margen la discusión sobre las divergencias y contradicciones de la expresión Estado de Derecho, y a los efectos que aquí interesan sobre su relevancia en la teoría y en la praxis política, ponemos el acento en cuatro requerimientos de dicho principio. Primero, el del gobierno de las leyes que supone la sustitución de aquellas prácticas ideológicas que se ven identificadas con la famosa expresión de Luis XIV “L’Etat c’est moi”; la historia del pensamiento político occidental está atravesada por la máxima de ¿qué es mejor, el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres? aun cuando ya hace siglos que se sentenció que los gobernantes deben ser, en palabras de Platón, “servidores de la ley” porque “la ley no tiene pasiones” agregaría su discípulo Aristóteles. El segundo requerimiento es la producción democrática de la ley, lo que supone que la ley expresa la voluntad general, persigue la idea del bien común, implica la participación efectiva en su elaboración de todo obligado por la misma, refuerza la legitimidad de los órganos de producción normativa en relación directa con su más intensa representación democrática, entre otras condiciones (Sauca et al., 2009). El tercer requerimiento es la protección de los derechos y las libertades fundamentales, esta protección constituye “«la razón de ser» del Estado de Derecho” porque “no todo Estado es Estado de Derecho” de acuerdo con la conocida expresión de Elías Díaz cuyas tesis sobre este tema han sido desde hace ya décadas lugar de referencia de muchos estudiosos –sea para señalar sus méritos, sea para manifestar planteamientos equívocos– (Díaz, 1966). Finalmente, un cuarto requerimiento consiste en la igualdad ante la ley, lo cual implica igualdad en el diseño de la regulación y también uniformidad de trato en la aplicación del Derecho. Desde sus primeras manifestaciones en la historia, el principio de la igualdad ante la ley ha carecido de un

sentido uniforme; según cambian los tiempos distintos contenidos han ido eliminando las discriminaciones, que es una de las lacras que más se ha resistido al cambio, pero todavía hay camino por recorrer como lo muestra la discriminación de género o la igualdad en la diferencia. Por tanto, el proyecto de la cultura de la legalidad no puede reducir el significado de este principio al mero respeto a la legalidad y debe apostar por eliminar las discriminaciones no previstas por el propio ordenamiento jurídico, pero que están presentes y son relevantes. Conviene tener presente que estos cuatro requerimientos resultan indispensables en el marco del constitucionalismo de principios del siglo XX.

El segundo principio de este escenario es el “imperio de la ley”. Entendido como ideal ético de los Estados de Derecho modernos, el imperio de la ley debe acompañarse de una serie de requisitos que lo garanticen y hagan factible dicho ideal ético. El consenso entre los estudiosos sobre esos requisitos no se ha alcanzado, pero unos aspectos básicos nos permiten avanzar en lo que es deseable para una cultura de la legalidad. En breves trazos, y de acuerdo con los argumentos de Francisco Laporta (1994), se requiere, en primer lugar, que exista un cuerpo normativo estable que garantice el principio de certeza jurídica. Dicho cuerpo normativo debe proceder de autoridades facultadas legalmente para hacerlo; las normas jurídicas deben tener un carácter general, ser prospectivas (en ningún caso retroactivas) y su contenido debe ser claro y conocido por los sujetos sometidos a las mismas. El segundo requisito se refiere a la relación con el aspecto adjudicativo del Derecho, esto es, a la aplicación concreta de las leyes a los casos concretos. Nos referimos al llamado debido proceso legal que dispone un conjunto de aspectos institucionales y formales que deben proteger el principio de seguridad jurídica. Este último constituye el tercer nivel de garantías para la vigencia del imperio de la ley y requiere, además, de otras condiciones para su salvaguarda: imparcialidad y neutralidad de los jueces al aplicar el derecho; equidad para acceder al sistema de justicia; garantías de defensa durante los procesos judiciales; y reglas en la argumentación judicial.

El tercer y último principio del escenario relativo al entramado institucional configurado en torno a la existencia de normas formales, lo constituye el principio de legalidad y sus tres componentes clásicos: la prohibición de retroactividad, la reserva de ley y la exigencia de

certeza o determinación (Moreso, 2001). Lo anterior significa que sin principio de legalidad los gobernantes se encuentran con un margen de discrecionalidad absoluta para actuar sobre la vida de sus ciudadanos –en este caso de sus súbditos–.

## 2.2. Segundo escenario

La lucha contra las transgresiones de la ley y sus consecuencias sociales constituye nuestro tercer escenario y se desdobra en dos estrategias. Por un lado, la estrategia que enfatiza la importancia del combate contra la corrupción, las redes de tráfico de influencias, la delincuencia organizada, el enriquecimiento ilícito, el encubrimiento, el blanqueo de capitales, los sobornos, el cohecho y un largo etcétera. El consejo de Erasmo de Rotterdam al Príncipe en *La educación del príncipe cristiano* debiera servirnos de inspiración: “Si quieres entrar en competencia con otros príncipes, no creas haberlos vencido porque les has quitado su parte del dominio. Los vencerás realmente si eres menos corrupto que ellos, menos avaro, arrogante, iracundo, impulsivo que ellos”. La segunda estrategia dirige su energía a la lucha contra la aceptación y creciente admisibilidad de estas transgresiones en diversos contextos sociales. Para llevar a cabo esta estrategia se deben emplear dos tácticas. Una debe estar dirigida a atacar la conducta de la transgresión cuando todavía no se ha socialmente generalizado; en tanto que la segunda táctica debe emplearse cuando la aceptación de la transgresión se convierte en nota sistémica y el incumplimiento de reglas y su emulación (Villegas, 2010) pasan a formar parte del actuar cotidiano. En ambas tácticas tenemos que tomar en cuenta tres tipos de instrumentos, por una parte, apostar por la prevención mediante la educación y el fomento de valores (Ausin, 2010), el cultivo de virtudes cívicas (Seoane, 2006) y la responsabilidad social de los medios de comunicación (Redondo, en este libro); por otra parte, combatir el clima de impunidad (Jiménez, 2011); y, finalmente, acudir a las herramientas que nos ofrece la multidisciplinariedad, tanto para el diagnóstico como para el tratamiento, en estudios sobre el comportamiento desviado –criminología– (Hayward y Morrison, 2005), los estudios relativos a la corrupción –ciencia política y de la administración– (Villoria, 2013), las ópticas sobre la “desviación social” –sociología– (Soltonovich, 2012), las investigaciones sobre la sumisión –psicología social– (Guéguen, 2010), entre otros.

### 2.3. Tercer escenario

El último escenario del eje relativo a las condiciones de legalidad de la cultura de la legalidad pone el acento en el desarrollo de nuevas formas de producción normativa que, por un lado, abren puertas a la proliferación de novedosas fórmulas de densidad normativa, como la pluralidad de instrumentos que se agrupan bajo la idea del *softlaw* o estándares orientativos de aplicación normativa; y que, por otro, abren perspectivas a representaciones propias del pluralismo jurídico.

La fórmula jurídica del llamado *softlaw* se vincula con las estrategias de buena gobernanza y buen gobierno en tanto que acentúa, frente a –o al lado de– las tradicionales formas de regulación jurídica o las enraizadas fórmulas represivas, la apertura del marco de acción de la intervención social del Derecho mediante la disposición de conductas asentadas en el acuerdo y el compromiso voluntario a través del esquema del consejo o la recomendación. El fenómeno del *softlaw* ha cobrado una gran relevancia en los últimos años y el proyecto de la cultura de la legalidad no puede quedarse de perfil, sino que debe implicarse en su clarificación conceptual y en el estudio de sus virtudes y contrariedades (Escudero, 2012).

Por su parte, el pluralismo jurídico da cuenta de la coexistencia de diversos sistemas jurídicos en un mismo espacio sociopolítico, en donde el derecho estatal constituye uno más de los derechos presentes en la realidad social. “El desafío principal del pluralismo jurídico cuestiona la exclusividad de la teoría del monismo jurídico para explicar fenómenos jurídicos contemporáneos, pues considera que la realidad rebasa sus marcos explicativos ante la emergencia de diferentes actores colectivos cuyas normas de autorregulación no se reducen al derecho estatal ni se explican desde la ciencia jurídica tradicional” (Garzón, 2013: 183).

Los procesos de interrelación, intercambio e imbricación entre los distintos sistemas jurídicos que cohabitan al interior de un determinado espacio sociopolítico suponen la permeabilidad de los ordenamientos legales, y en este sentido nos encontramos con un proceso de complementariedad y, en consecuencia, dinámico. Este proceso es denominado por Boaventura de Sousa Santos como interlegalidad (Sousa Santos, 1987: 2003). La dinámica y compleja

vida socio-jurídica se encuentra constituida por “diferentes espacios jurídicos que operan simultáneamente y en escalas diferentes”; la intensidad de la interacción y de la intersección dentro de un mismo espacio político entre diferentes proyecciones jurídicas no es sincrónica y esta es la razón que conduce a Santos a hablar de “*interderecho e interlegalidad*” (Santos, 2003: 236)<sup>4</sup>. Ahora bien, no es suficiente con dedicar esfuerzos a discutir si quienes aciertan mejor en la descripción de la dinámica social son las teorías pluralistas del derecho o la doctrina positivista, también conviene dedicar esfuerzos a diseñar los mecanismos de coordinación entre las complejas y tornadizas relaciones que tienen lugar entre los distintos ordenamientos y sus códigos de referencia (Colom, 2012).

Estos tres escenarios, que configuran el eje relativo a condiciones de legalidad, ponen el acento en exigencias sobre la calidad del producto legislativo enfatizando las dimensiones sociales de cara a su eficacia normativa, la eficacia de sus sanciones y la capacidad de crear nuevo Derecho sobre la base de su mayor eficiencia normativa.

### **3. Tercer eje: Perspectivas en torno a la cultura**

No es objeto de este trabajo dar cuenta de los puntos de vista que distintos enfoques propios de la antropología, la filosofía, la sociología y la lingüística tienen sobre la cultura. Menos aún, el intentar ordenar la visión que sobre ella tienen diversas corrientes de pensamiento. Partiendo de que no hay posiciones unitarias y sí grandes debates sobre los alcances epistémicos o cognoscitivos de la misma, así como sobre la magnitud deóntica y valorativa de las dimensiones del significado y de las prácticas que comporta, nos limitaremos a enunciar algunas claves hermenéuticas que nos permitan comprender la dinámica cultural de la cultura de la legalidad.

Cuando aludimos a la cultura nos encontramos con el controvertido debate sobre el significado. Si en nuestra comprensión de las instituciones reconocemos en el significado una dimensión deóntica y una valorativa, entonces entenderemos las instituciones como expresión de la cultura; en cambio, si los significados son considerados solo como representaciones epistémicas, estamos comprendiendo a las instituciones y a la cultura como planos separados. A pesar de la falta

---

4 Inscrito en esta lógica se desarrolla el trabajo de Anna Margherita Russo en este mismo libro.

de consenso, estimamos que hay algunas afinidades que permiten configurar un campo de estudio cultural en los análisis sociológicos y antropológicos sobre el derecho y la política, y también sobre la religión y el arte en tanto que investigan formas de ver y ordenar el mundo, así como las orientaciones cognoscitivas, normativas y valorativas.

A pesar de su generalidad, una perspectiva que puede generar cierto consenso sobre lo que comprende la cultura se centra en tres dimensiones. Por una parte, “las representaciones que se dan los seres humanos para clasificar las entidades y modelar los hechos”; por la otra, “las normas que determinan cuáles tipos de hechos son permitidos, obligados y prohibidos”; y finalmente, “las valoraciones que establecen cuáles tipos de hechos son importantes y deseables” (Castaños y Flores, 2000:119). Las representaciones, al igual que las normas y las valoraciones, configuran sistemas: se implican y se excluyen de acuerdo con reglas que les son propias y trascienden los contextos particulares en los que se usan.

La sucinta precisión hasta aquí trazada sobre la cultura nos abre el camino para anunciar dos perspectivas en torno a la misma que acompañan a la cultura de la legalidad.

### *3.1. Perspectiva politológica y sociológica*

La primera perspectiva tiene una naturaleza sociológica y politológica. Se encuadra en los estudios que analizan las creencias arraigadas y las conductas consolidadas de un determinado grupo –población, comunidad–, y a los valores que a ellas se asocian, a fin de intentar comprender por qué unos grupos se comportan de un modo, mientras que otros lo hacen de manera diferente e intentar indagar cómo estos grupos perciben, interpretan y expresan la esfera de relaciones que tienen que ver con el ejercicio del mandato, el respeto y la obediencia y cómo las asume, qué actitudes, reacciones y expectativas suscita y en qué medida y cómo éstas impactan sobre el universo político (Peschard, 1995:10). En el marco de la cultura de la legalidad, esta perspectiva se refiere a las creencias y expectativas empíricas y normativas que un grupo de ciudadanos manifiesta sobre el respeto a las leyes y su cumplimiento, así como a los procedimientos legales y a los órganos dispuestos para la ejecución del derecho<sup>5</sup>. Los instrumentos analíticos

5 Los trabajos de Villoria y Jiménez y el de María Luz Morán en este mismo libro se enmarcan en este enfoque.

que son utilizados en los estudios que dan cuenta de estas dinámicas son técnicas cuantitativas de investigación, donde las encuestas de opinión ocupan un lugar destacado<sup>6</sup>.

Además de los estudios centrados en el conjunto de actitudes, expectativas y valores que la ciudadanía tiene con respecto a las normas e instituciones jurídicas, existen perspectivas analíticas que dirigen su atención a las ideas y creencias de los propios actores jurídicos. Aquí la atención se dirige a la manera en que los valores culturales influyen a la hora de habilitar las condiciones que permitan la puesta en práctica de la producción normativa (actuación de las élites del sistema jurídico: abogados, jueces, alta jerarquía del poder judicial). Los que profundizan en esta línea de trabajo entienden a la cultura de la legalidad como “la *aceptación voluntaria* por parte de los actores jurídicos y de la ciudadanía de un conjunto de *normas jurídicas generales, públicas y no retroactivas*, que se consideran *correctas* para una adecuada convivencia social”. Desde esta perspectiva, la cultura de la legalidad se puede desplazar, “desde el ángulo político, hacia un problema de «legalidad» propiamente dicha (existencia de las normas jurídicas), de «legitimación» (aceptación), o de «legitimidad» (corrección); o bien, desde la perspectiva del derecho, hacia un problema de validez, de eficacia o de justicia de las normas jurídicas (Vázquez, 2008)<sup>7</sup>.

---

6 Hay autores que consideran que las actitudes de respeto hacia el sistema legal y la conducta ante los marcos normativos constituyen una forma más general de comprender la cultura política y otros que consideran que la cultura de la legalidad se circunscribe únicamente a ser en el ámbito del sistema jurídico lo que la cultura política es en el terreno del sistema político. Sin embargo, como bien ha tenido el acierto de advertir Pedro Salazar, la cultura política es tan solo una parte de la cultura y la cultura de la legalidad puede relacionarse estrechamente con la cultura política, pero de ninguna manera se agota en la misma. Ambas nociones comparten, subraya el constitucionalista mexicano, “el primer concepto, cultura, y en ese sentido son parte del mismo conjunto; pero la noción de cultura de la legalidad solo se encuentra parcialmente englobada dentro de la noción de cultura política. Esto puede explicarse con la siguiente idea: entre la política y la legalidad existe una relación directa, pero no son universos idénticos, entre otras razones, porque el primero es más amplio que el segundo” (Salazar Ugarte, 2006:17).

7 Rodolfo Vázquez combina los binomios de poder y norma, por un lado, y política y derecho, por el otro, y obtiene los siguientes modelos teóricos o filosóficos de una cultura de la legalidad y de un Estado de Derecho: “formalista y positivista, que tiene que ver con el problema de la legalidad y validez de las normas; realista y crítico, que tiene que ver con el problema de la legitimación y eficacia de las normas; perfeccionista y conservador, que tiene que ver con el problema de los valores que legitiman las normas”; y argumentativo y democrático que tiene que ver con hacer valer la legalidad “bajo el principio de imperatividad y transparencia de la ley; de procurar la legitimación del sistema, pero asumiendo un ‘punto de vista interno’ crítico, reflexivo y con pretensión de imparcialidad; y de alcanzar la legitimidad a partir de la aceptación de los principios formales del procedimiento democrático y de la salvaguarda de los derechos humanos”, que es el que el autor defiende (Vázquez, 2008: 72).



Bajo esta perspectiva sociológica de la cultura también se inscriben las investigaciones que, desde un enfoque crítico al formalismo legal, se interesan en procesos de socialización legal, donde la preocupación se centra en describir y entender los procesos de incorporación de valores y normas legales, así como la manera en que se producen sus transformaciones (Cohn y White, 1990). Una variante de estos estudios son aquellos que en sus análisis de los procesos de socialización legal agregan herramientas del derecho comparado (Cotterrell, 2006) a fin de explicar patrones y comprender particularidades de distintas culturas legales (Ansolabehere, 2008). En una investigación que Karina Ansolabehere lleva a cabo sobre las creencias e ideas que sobre el Derecho y los derechos tienen un conjunto de actores que ocupan un lugar fundamental en la elaboración de las leyes (diputados), la enseñanza de las leyes (profesores), la aplicación e interpretación de las leyes (jueces), así como la defensa y garantía de los derechos (abogados), se pregunta ¿y qué con todo esto? ¿Para qué? La respuesta nos reafirma en la importancia de profundizar en el proyecto y el movimiento de la cultura de la legalidad: Ante este interrogante la respuesta es la necesidad de conocer mejor (o en otras palabras, tener el punto de vista de los actores) la base de ideas/saberes que sustenta la práctica de quienes se hallan cercanos a la ley haciéndola, aplicándola, interpretándola, enseñándola a los ciudadanos. ¿Para qué comprender mejor el punto de vista de estos actores? Entre otras razones, para que el diseño de reformas institucionales parta de un punto de vista más realista de las personas que van a regular dichas reglas y que a su vez van a moldearlas con su práctica (Ansolabehere, 2008: 355-356).

Esta última perspectiva se enmarca dentro de uno de los enfoques de la cultura legal (Ansolabehere, 2011), pero debe quedar claro que cultura legal y cultura de la legalidad son expresiones con contenidos limítrofes, pero no intercambiables. Esto aplica también para otras fórmulas como “cultura jurídica” que, de acuerdo con Luigi Ferrajoli, engloba a “diferentes conjuntos de saberes y enfoques”, entre ellos, a los que caracterizan a los propios operadores jurídicos –legisladores, jueces o administradores– en un determinado contexto, es decir, a lo que piensan y argumentan, así como a los principios e ideas sobre los que este pensamiento y argumentación se sustenta dando lugar a un determinado modelo ideológico de justicia. Por tanto, conviene tener

claro que existen distintos tipos o tradiciones de cultura jurídica. De manera más amplia, también puede entenderse por “cultura jurídica” a un “conjunto de teorías filosóficas y doctrinas jurídicas elaboradas por juristas y filósofos del derecho en una determinada fase histórica”, (Ferrajoli, 2010: 1). Tanto “cultura de la legalidad” como “cultura jurídica”, entendida en estos términos, aluden a ideas y valores de una colectividad, pero una cosa es la cultura jurídica preponderante en una comunidad (ese conjunto de saberes diseñado por los juristas y los académicos) y otra distinta es la cultura de la legalidad de los miembros de dicha colectividad que se refiere “a la relación que existe entre la generalidad de los destinatarios de las normas y el ordenamiento jurídico vigente en su colectividad” (Salazar Ugarte, 2006: 24). En este último caso, la atención está dirigida a la faceta cultural que influye en el grado de observancia de las normas, independientemente de la tradición jurídica –del conjunto de ideas socialmente asentadas en los juristas relativa a la concepción de lo jurídico– en la que dicha colectividad se encuentre inmersa.

Otras expresiones colindantes con la de “cultura de la legalidad” son las de “cultura constitucional” y “constitución cultural”. Si la Constitución es más que un texto jurídico o más que un conjunto de reglas normativas, en tanto que constituye la expresión de un determinado grado de desarrollo cultural y “de la autorrepresentación cultural de un pueblo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas” (Häberle, 1998: 25), entonces cultura y Constitución mantienen estrechas relaciones y en un doble sentido. Por un sentido discurre la Constitución como creación o expresión de una cultura específica; a esta forma de entender la relación entre cultura y Constitución se le conoce como “cultura constitucional” o “constitucionalista”. Por el otro sentido circula la cultura como objeto o creación de una determinada Constitución (una Constitución puede fomentar el respeto por ciertos patrimonios culturales o contribuir a sentar las bases de una cultura democrático participativa); este sentido de la relación entre cultura y Constitución es denominado por algunos autores como “Constitución cultural” (Ruiz Miguel, 2003: 205).

### *3.2. Perspectiva ideológica*

En el marco de la cultura de la legalidad, la noción de cultura también tiene una configuración ideológica. Esta tercera perspectiva se refiere

a configuraciones de la idea del bien y de la vida buena, a narrativas sobre el control social a través de instrumentos jurídicos diseñados expresamente por el poder, a proyectos políticos en pugna. A nadie escapa que es en el terreno cultural donde se llevan a cabo “enormes y complejas luchas por hacerse con la *hegemonía ideológica* de las sociedades actuales” (Muñoz, 2005: 17). Toda teoría y orientación política defiende un determinado modelo cultural y en función de sus posiciones ideológicas interpretan las viejas y nuevas contradicciones. Conviene tener claro que aquello que nos presentan como simples polémicas relativas a lo simbólico o a lo normativo está encubriendo, en realidad, grandes conflictos, «poderosas y antagónicas cosmovisiones históricas sobre cuestiones esenciales de la vida humana y social». Toda concepción económica, social, jurídica y política erige un modelo de lo que debe ser *la cultura* «en el que se refleja no solo la mentalidad del grupo, sino ante todo las estrategias de control social y asimilación de la población en los valores dominantes» (Muñoz, 2005: 17).

A diferencia de la perspectiva sociológica y politológica que vimos anteriormente, donde el foco de atención dirigía su luz hacia las creencias y conductas sobre el universo político y jurídico, aquí se significan los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, pero también lo que orienta la acción política de los diferentes sujetos y que constituye la dimensión política del conflicto por el poder. En la perspectiva ideológica se va más allá del mero énfasis en la caracterización del conjunto de creencias, intereses o valores y se acentúan los estudios que pretenden comprender la forma en que los grupos que poseen esas ideas se enfrentan y disputan por el poder; lo que Evelina Dagnino llama proyectos políticos en pugna (Dagnino, 2002: 372, véase también Hevia de la Jara, 2005). Bajo esta perspectiva se enmarcan los debates relacionados con la reconstrucción de la memoria histórica (Escudero y Martín Pallín, 2008); los aspectos relativos a la autocomprensión de la comunidad política, por ejemplo, la conformación de identidad colectiva (Gagnon y Sauca, 2014), los nacionalismos o la autodeterminación que permiten evaluar las tendencias de lealtad o impugnación, y la vinculación (pertenencia) o vertebración y dinámicas centrífugas.

En conclusión, cuando hablamos de cultura de la legalidad nos situamos en una intersección por la que cruzan dimensiones psicosociales, morales e ideológicas, con requerimientos jurídico formales y

estrategias de legitimidad y legitimación, así como exigencias de fortalecimiento democrático. Lo que hemos intentado hacer en este trabajo es ordenar y sistematizar esos distintos discursos, contenidos y temáticas, como si de piezas de un puzzle plano se tratara. Conseguir que ese puzzle sea tridimensional es labor de todos aquellos y aquellas que desde distintas dimensiones y entornos se aproximan al proyecto y al movimiento de una cultura de la legalidad.

## Bibliografía

- Andrews, Matthew (2010). “Good Government Means Different Things in Different Countries”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 23 (1): 7-35.
- Ansolabehere, Karina (2011). Voz “Cultura legal”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 1: 133-41 [En línea: <<http://eunomia.tirant.com/>>] (fecha de consulta: 19 de octubre de 2013).
- Ansolabehere, Karina (2008). “Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados”. *Revista Mexicana de Sociología*, n.º. 70, vol. 2: 331-359.
- Aramayo, Roberto (2011). Voz “Responsabilidad ética”. *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 1: 119-125 [En línea: <<http://eunomia.tirant.com/>>] (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2013).
- Ausín, Txetxu (2010). “Ni ángeles ni demonios: ética aplicada al servicio público”. En *Ética y servicio público*. Lorenzo Peña, Txetxu Ausín y Óscar Diego (eds.). Madrid: Plaza y Valdés.
- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio Norberto, (1981), Voz “Legalidad”. En *Diccionario de Política. México: Siglo XXI*.
- Castaños, Fernando y Julia Flores (2000). Voz “Cultura”. En *Diccionario de Política*. Laura Baca et al. (comps). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohn, Ellen y Susan White (1990). *Legal Socialization: A Study of Norms and Rules*. Nueva York: Springer Verlag.
- Colom, Francisco (2012). “Entre el credo y la ley. Procesos de «interlegalidad» en el pluralismo jurídico de base religiosa”. *Revista de Estudios Políticos*, 157: 83-103.
- Cortina, Adela (1998). *Hacia un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus.

- Cotterell, Roger (2006). "Comparative Law and Legal Culture". En *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Mathias Reinman y Ruth Zimmermann (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Cruz, Manuel (1999). "Acerca de la necesidad de ser responsable". En *El reparto de la acción. Ensayos en torno a la responsabilidad*. Manuel Cruz y Roberto Aramayo. Madrid: Trotta.
- Dagnino, Evelina (2006). "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?" En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (coords.). México: Porrúa, CIESAS, Universidad Veracruzana y Cámara de Diputados.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004). "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º. 4: 20-31.
- Díaz, Elías (1972). *Estado de derecho y sociedad democracia*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- Dunn, John (1993). Voz "Trust". *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Robert E. Goodin y Philip Pettit (eds.). Oxford: Blackwell.
- Escudero, Rafael (2012). "El concepto de Soft Law" En *Contribuciones a la Filosofía del Derecho. Imperia en Barcelona 2010*. José Juan Moreso y José Luis Martí (eds.). Madrid: Marcial Pons.
- Escudero, Rafael y José Antonio Martín Pallín (eds.) (2008). *Derecho y memoria histórica*. Madrid: Trotta.
- Fernández García, Eusebio (1987). *La obediencia al Derecho*. Madrid: Civitas.
- Fernández García, Eusebio (2011). Voz "Obediencia al Derecho". *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 1: 114-119. [En línea: <<http://eunomia.tirant.com/>>] (fecha de consulta: 21 de octubre de 2013)
- Ferrajoli, Luigi (2010). *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ferrajoli, Luigi. (2007). "Representación y responsabilidad política". *Jueces para la democracia*, 60: 37-55.
- Gagnon, Alain-G. y José María SAUCA (2014). *Identity, Pluralism and Democracy: An International Exploration*. Bruselas: Peter Lang.
- García Amado, Juan Antonio (2010). "¿Quién responde por la mala suerte de cada uno?" En *Ética y servicio público*. Lorenzo Peña, Txetxu Ausín y Óscar Diego (eds.). Madrid: Plaza y Valdés.
- Garzón, Pedro (2013). Voz "Pluralismo jurídico". *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 5: 186-193 [En línea: <<http://eunomia.tirant.com/>>] (fecha de consulta: 13 de diciembre de 2013).
- Guéguen, Nicolás (2010). *Autorité et soumission*. París: Dunod.
- Häberle, Peter (1998). "La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54: 11-38.
- Hayward, Keith y Wahidin Morrison (2005). "Theoretical criminology: a starting point". En *Criminology*, Chris Hale et al. (ed.): 61-88. Oxford: Oxford University Press.
- Hevia de la Jara, Felipe (2005). "El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna", En *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Alejandro Monsiváis (comp.): 63-81. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía.
- Hobsbawm, Eric (1999). "El mundo frente al milenio" [en línea: <http://www.geocities.com/~encuentroxxi>] fecha de consulta: 12 de diciembre de 2013.
- Jiménez, Fernando (2011). "¿Se puede prevenir la corrupción?", *Claves de Razón Práctica*, 213.
- Jonas, Hans (1995). *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para una civilización tecnológica*. Barcelona: Herder.
- Jongitud Zamora, Jacqueline (2005). "Legalidad, legitimidad y legitimación. Implicaciones éticas", en *Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho*, Enrique Cáceres, Imer Flores, Javier Saldaña y Enrique Villanueva (coords.). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Kim, Pan Suk (2009). "The aid-good governance conundrum: searching for more realistic discourse", *International Review of Administration Sciences*, vol. 75, n.º. 4: 555-563.
- Laporta, Francisco (1994). "Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º. 15-16, vol. I., pp. 133-145.
- Lizcano Jesús, (2012). Voz "Transparencia". *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 3: 160-166 [En línea: <<http://eunomia.tirant.com/>>] (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2013).
- Llera, Francisco (2012). "Crisis y malestar democrático en España". En *Los nuevos problemas sociales*. Felix Tezanos (ed.). Madrid: Sistema.
- Mayntz, Renate (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*". *Instituciones y Desarrollo*, 7: 35-51.
- Mazzuca, Sebastián L. (2003). "Calidad democrática: Deber y haber del concepto". En *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Osvaldo Iazzeta et al. (eds.). Rosario-Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones-PNUD.
- Montero, José Ramón, Sonja Zmerli y Ken Newton (2008). "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 122: 11-54.
- Moreso, José Juan (2001). "Principio de legalidad y causas de justificación". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 24: 532-535.
- Muñoz, Blanca (2005). *Modelos culturales: teoría sociopolítica de la cultura*. Barcelona: Anthropos.
- Natera, Antonio (2005). "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 33-34: 53-65.
- O'Donnell, Guillermo (2001). "La irrenunciabilidad del estado de derecho". *Instituciones y Desarrollo*, n.º 8-9: 43-82.
- Peschard, Jacqueline (1995). *La cultura política democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México: Instituto Federal Electoral.



- Platón. *La República* (2005). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Platón. *Las Leyes*, Libro XII (1999). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rabotnikov, Nora (1999). “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM”. *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, núm. 15.
- Rousseau, J. J. *El contrato social* (2004). Madrid: Istmo.
- Ruiz Miguel, Carlos (2003), “El Constitucionalismo cultural”. *Cuestiones constitucionales*, 9: 201-216.
- Salazar Ugarte, Pedro (2006). *Democracia y (cultura de la) legalidad*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Sauca, José María, María Cristina Redondo y Perfecto Andrés Ibáñez (2009). *Estado de Derecho y decisiones judiciales*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Seoane, Julio (2006). “Virtudes cívicas y educación de la ciudadanía. Una incómoda e inevitable amistad”. *Arbor*, vol. 182, n.º. 722: 751-762.
- Soltonovich, Alejandro (2012). Voz “Desviación social”. *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, 2: 127-132 [En línea: <<http://eunomia.tirant.com/>>] (fecha de consulta: 9 de octubre de 2013).
- Sousa Santos, Boaventura de (2003). *Crítica de la Razón Indolente: Contra el desperdicio de la experiencia Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Sousa Santos, Boaventura de (1987). “Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law”. *Journal of Law and Society*, vol. 14, n.º. 3: 279-302.
- Sundaram K., Jomo y Anis Chowdhury (2013). “Buena gobernanza y desarrollo”. En *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*. Pedro Cháves et al. Madrid: Traficantes de sueños.

- Valencia, Ángel (2013). “Teoría política, malestar democrático y desafección”. Trabajo presentado en el Seminario Permanente de “Teoría política y crisis” organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Instituto Universitario “Ortega y Gasset”, octubre 2013.
- Vázquez, Rodolfo (2008). “Cultura de la legalidad. Cuatro modelos teóricos y un apéndice sociológico”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2: 63-76.
- Villegas, Mauricio (2010). “Individuos sin sociedades. Sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina”. En *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Manuel Villoria e Isabel Wences (eds.). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Villoria, Manuel (2011). Voz “Integridad”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 1: 107-113. [En línea: < <http://eunomia.tirant.com/>>] fecha de consulta: 2 de diciembre de 2013).
- Villoria, Manuel e Isabel Wences (2010). *Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Villoria, Manuel, Greg Van Ryzin y Cecilia Lavena, (2013). “Social consequences of government corruption: A Study of institutional disaffection in Spain”. *Public Administration Review*, vol. 73, n.º. 1: 85-94.
- Wences, Isabel (2010). “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas”. En *Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Manuel Villoria e Isabel Wences (eds.). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Whittingham, María Victoria (2005). “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33: 7-14.
- Zippelius, Reinhold (1985). *Teoría general del Estado México*: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.