

Cultura de la legalidad, gobernanza y estado de derecho. Algunos puntos de encuentro

*Edgar Alán Arroyo Cisneros**

*Karla Abigail Enríquez Delgado**

*Daniel Javier de la Garza Montemayor****

RESUMEN:

Esta investigación busca aportar algunos elementos de la cultura de la legalidad, la gobernanza y el Estado de Derecho como piedras de toque en el constitucionalismo democrático del siglo XXI. En este sentido, se hace un recorrido conceptual sobre dichos constructos, enlazándolos como categorías de suma importancia para los sistemas jurídicos y políticos actuales, además de que en su conjunto contribuyen a combatir de forma eficaz a la corrupción, unánimemente considerada como uno de los grandes males que aquejan la vida pública hoy en día.

PALABRAS CLAVE: cultura de la legalidad, gobernanza, Estado de Derecho, democracia

ABSTRACT:

This research seeks to provide some elements of the culture of legality, governance and the Rule of Law as touchstones in the democratic constitutionalism of the 21st century. In this sense, a conceptual tour of these constructs is made, linking them as very important categories for the current legal and political systems,

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango y profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma Universidad.

** Auxiliar de investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

*** Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

as well as contributing to efficiently combat corruption, unanimously considered as one of the greatest evils that afflict public life today.

KEYWORDS: culture of legality, governance, Rule of Law, democracy.

SUMARIO

I. Introducción. II. Cultura de la legalidad. III. La corrupción como obstáculo a la cultura de la legalidad. IV. Gobernanza y Estado de Derecho. V. Importancia de la cultura de la legalidad y la gobernanza en la construcción del Estado constitucional y democrático de Derecho en lo local. VI. Conclusiones. VII. Propuestas. VIII. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de cultura de la legalidad supone hacer referencia a un deseable estado de cosas en el que se respete la ley por convicción y no tanto por obligación, lo cual sería propio de un modelo cívico a la altura de las circunstancias que impone la globalización. De la misma manera, hacer de dicha cultura de la legalidad una herramienta para combatir eficazmente a la corrupción es una de las características de un sistema de buen gobernanza, caracterizado por la horizontalidad en la toma de decisiones y por la ciudadanización del poder político, lo cual

nos lleva a pensar en el Estado constitucional y democrático de Derecho del siglo XXI como la única alternativa posible para hacer posible la división de poderes y la garantía plena de los derechos fundamentales como elementos de la sociedad civil. A lo anterior se dedica el presente ensayo, que además de buscar los puntos de encuentro que se presentan al momento de hablar de cultura de la legalidad, gobernanza y Estado de Derecho, reflexiona sobre algunas alternativas en torno a la institucionalidad y a la búsqueda de una democracia sustancial, de contenidos y de calidad como aspiración de un mejor modelo de convivencia.

II. CULTURA DE LA LEGALIDAD

Como menciona Hugo Cadenas¹, Lawrence M. Friedman, uno de los principales expertos en la evolución del derecho en los Estados Unidos, introdujo en los años sesenta el término de cultura de la legalidad, y la definió como “uno de los componentes del sistema legal, específicamente lo que se refiere a: Valores y actitudes, los cuales unen al sistema en su conjunto y los cuales determinan el lugar del sistema jurídico en la cultura de la sociedad como un todo [...]. Es la cultura legal, es decir la red de valores y actitudes relacionadas con el derecho, lo que determina cuándo, porqué y dónde la gente se dirige hacia el derecho o el gobierno, o se aleja de él”, asimismo la dividió en “interna”, refiriéndose a la cultura de la legalidad en las instituciones coadyuvantes del Estado, y “externa”, refiriéndose a la cultura de la legalidad en la ciudadanía. Para Roy Godson, Presidente del National Strategy Information Center de Washington, DC., “una cultura de la legalidad significa que la cultura, ethos y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley. En una sociedad regida por el estado de derecho, la gente tiene capacidad para participar en la elaboración e implementación de las leyes que rigen a todas las personas e institu-

ciones dentro de esa sociedad, incluyendo al gobierno mismo”².

En ese sentido, la cultura de la legalidad es una cualidad de gran importancia para el conocimiento de las características de la población de un determinado territorio, mismo que sirve para fortalecer su Estado de Derecho, pues toma en consideración el conocimiento que poseen los habitantes de dicho territorio sobre las normas que los rigen, las instituciones que crean, modifican, aplican y protegen dichas normas, así como la medida de que tan de acuerdo o desacuerdo están con ellas y con las decisiones emanadas de las instituciones y gobernantes que los representan, determinando con esto qué tanto llevan a cabo el ejercicio de su capacidad de participación en la vida legal, jurídica y política, del lugar en el que habitan como parte de una ciudadanía. Se trata de luchar igualmente contra las mafias, es decir, contra la fuerza y la protección de los grupos criminales.³ Ahora bien, para que dentro de una sociedad exista la cultura de la legalidad, tiene primero que existir un cambio trascendental en su forma de pensamiento; verbigracia, desde la forma de pensar de un ciudadano que viola frecuentemente determinadas normas que, a su consideración, son de importancia mínima (como sucede con los reglamentos de tránsito), hasta incluso la forma de pensar de un alto funcionario que falta a su deber de hacer cumplir la constitución, las leyes y los reglamentos.

Cambiar los patrones en la forma de pensamiento de los mexicanos es sin duda un gran reto, pero ese logro nos llevaría a una realidad en la que estén siempre presentes los principios de la cultura de la legalidad a los que alude Francisco Javier Martínez Garza⁴; estos son:

2. Roy Godson, *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*, preparada para el Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, Italia, 2000, p. 2

3. Orlando, Leoluca, *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*, Ed. Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2003, p. 16.

4. Roy Godson, “A Guide to Developing a Culture of Lawfulness”, conferencia en el Symposium on the Role of Civil Society in Counteracting Organized Crime: Global Implications of the Palermo Sicily Renaissance, Palermo, 14 de diciembre de 2000, pp. 2, 3. Citado por Francisco Javier Martínez Garza, *Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad, Hacia la Conformación de un Diagnóstico en México*, Global Media Journal México, Volumen 11, Número 22, México, 2014, p. 86.

1. Friedman, 1969: 34, citado por Hugo Cadenas, *Cultura y diferenciación de la sociedad: La cultura en la sociedad moderna*, Revista Latinoamericana, Volumen 13, No. 39, Santiago, Chile, 2014, p. 91 Friedman, 1969: 34

- 1) La mayoría de los integrantes de la sociedad conocen los fundamentos de la mayoría de las principales normas y leyes.
- 2) La mayoría de los integrantes de la sociedad están convencidos de la necesidad de respetar las normas y leyes, y de actuar con base en ellas.
- 3) Una mayoría de los integrantes de la sociedad considera el diálogo y la discusión como el método preferible para la resolución de conflictos y cree en la necesidad de que los actores políticos y de la sociedad civil actúen juntos en la búsqueda de soluciones concertadas a los problemas de criminalidad.
- 4) Una mayoría de los miembros de la sociedad cree en la necesidad de tener y aplicar las sanciones prescritas por la ley ante cualquier violación de ésta.
- 5) La mayoría de los integrantes de la sociedad cree en el derecho de los detenidos o sospechosos al principio de presunción de inocencia y a su derecho a un juicio justo.
- 6) La mayoría de los miembros de la sociedad cree en la necesidad de apoyo financiero, material o psicológicamente a las víctimas de un acto criminal.
- 7) Una mayoría de los integrantes de la sociedad claramente condena la delincuencia y la corrupción.
- 8) Una mayoría de los miembros de la sociedad cree que cuando las leyes existentes ya no son útiles o adecuadas para combatir a la delincuencia, la respuesta es desarrollar y adoptar nuevas leyes o modificar o cambiar las que ya existen.

Como podemos colegir, los principios tratan de una determinada forma de pensar colectiva, no impuesta de forma coercitiva, o desde la idea del temor a la penalización de sus actos, sino como parte de su propio sistema de creencias.

Roy Godson, establece en su “Guía para desarrollar una cultura de legalidad”⁵, cuatro pilares que pueden lograr promover de forma efectiva la cultura de legalidad en una sociedad, la base de su guía surge en particular para la sociedad de la isla de Sicilia y sus problemas polí-

5. Roy Godson, *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*, preparada para el Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, Italia, 2000, p. 4

ticos y con la mafia, sin embargo nos sirven de apoyo para el presente estudio, pues se refieren a los sectores sociales que tienen influencia en la cultura de la legalidad, por lo que aquí los visualizaremos dentro de la situación actual en México.

Estos cuatro pilares son:

1. La educación cívica y escolar: En este rubro, Godson refiere que:

“El fortalecimiento y la educación de la ciudadanía son esenciales. Los conocimientos, las actitudes y habilidades necesarias no se darán automáticamente, sobre todo en el caso de los jóvenes. Los programas sistemáticos, formales y menos formales en escuelas, asociaciones profesionales, sindicatos, y lugares de trabajo, así como en instituciones religiosas, parecen marcar la diferencia cuando se aplican junto con prácticas regulatorias efectivas”⁶

En efecto, la educación es un medio fundamental para difundir los conceptos de la cultura de la legalidad, y empoderar a la sociedad, pues es gracias a los conocimientos que los ciudadanos en general obtengan, a través de las escuelas, empresas, instituciones en que laboren, etc., que se podrán hacer conscientes de la vida actual del país, y obtendrán las herramientas para poder tener un pensamiento crítico, con el que podrán llevar a cabo un ejercicio activo y efectivo de su ciudadanía. Pero para fomentarla y que los mexicanos obtengan los conocimientos necesarios sobre la cultura de la legalidad, no basta que nuestra Carta Magna consagre en su artículo 3° el derecho de todos los mexicanos a que el Estado nos garantice una educación de calidad, sino que es necesario reforzar en los planes de estudio la enseñanza y práctica de temas que ayuden al alumno a generar su propia consciencia y autoconocimiento, promoviendo su desarrollo personal para así contar con los medios para reforzar la moral y los valores que se han perdido en la sociedad mexicana actual, esto de la mano con la enseñanza de los conceptos de justicia y legalidad, del cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y

6. Ídem.

la introducción de los Derechos Humanos, así como de las herramientas que existen en la legislación mexicana para la exigencia y ejercicio de los mismos. Se requiere además que los docentes, que han estudiado la técnica de la enseñanza y que tienen tanta influencia en el comportamiento de los educandos, tengan un alto nivel de conocimiento cívico, y un comportamiento acorde a la moral, que rechace públicamente los actos de corrupción, para que con el ejemplo promuevan las prácticas que enseñan dentro del aula, prácticas que luego el alumno llevará a cabo fuera de ella. Ahora bien, al ser la educación y el aprendizaje una constante en la vida del ser humano, la enseñanza de la cultura de la legalidad se debe implementar no sólo en los niveles educativos básico y medio superior, sino que su enseñanza debe de extenderse a lo largo de la vida del ciudadano, pues la vida jurídica, política y social del país se encuentra en un constante cambio en el cual la ciudadanía debe mantenerse inmersa para poder seguir siendo capaz de cambiar su entorno teniendo una participación activa en la creación del Estado de Derecho.

2. Centros de autoridad moral. Godson refiere que:

“En todas las sociedades ciertos individuos e instituciones no gubernamentales (ONG) son considerados “centros” de autoridad moral. En muchos lugares, las instituciones de fe, los líderes de movimientos religiosos y sus asociados laicos serán clave. En otros, serán muy respetados los artistas, escritores, maestros y las valientes figuras locales que sufrieron por sus creencias y sus normas morales. Con frecuencia estos personajes están asociados con organizaciones no gubernamentales.”⁷

Los personajes públicos también tienen gran “autoridad moral” sobre la sociedad mexicana, y hoy en día, con el avance de las tecnologías, podemos notar como algunos pueden fácilmente movilizar a un gran número de personas a través de, por ejemplo, una red social. En cuanto a esto es importante que los propios artistas,

7. *Ibidem*, p. 5.

“influencers” y en general las personas consideradas como “figura pública”, tomen conciencia sobre su nivel de incidencia en el comportamiento de las personas que los siguen, que al igual que los líderes religiosos y los docentes de las instituciones educativas, actúen de una manera ética, fomentando este comportamiento, y hasta incluso, podrían tener una participación más activa, generando campañas con el objeto de promover educación cívica y el conocimiento de la vida política y jurídica del país.

3. Los medios y la cultura popular. Según Godson:

“Los medios de comunicación masiva en las sociedades modernas son instituciones muy poderosas que pueden exhibir al crimen y la corrupción reforzando, a la vez, la cultura de la legalidad. Los medios pueden desempeñar este papel de muchas formas. Una de ellas es vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos, tanto en los programas de gobierno como en el sector privado, y hacer públicos los resultados. Hacer esta clase de informes independientes, objetivos y justos sobre el crimen y la corrupción no es fácil, pero es una parte muy importante, si no es que esencial, para mantener la transparencia.”⁸

Actualmente en México sí existe la difusión, por los distintos medios de comunicación, de contenido que promueve la cultura de la legalidad en la ciudadanía, y en cuanto a la posibilidad de vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos, contamos con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, es de analizarse el por qué aunque estas herramientas existan, traen tan pocos resultados por lo menos visibles en el país. En particular, en cuanto a los medios de comunicación, una de las razones parece ser la falta de adaptabilidad del contenido a la vida moderna, los espacios que se otorgan

8. Roy Godson, *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*, preparada para el Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, Italia, 2000, p. 6.

a este tipo de contenido, generalmente informativo, además de tener baja calidad, resultan poco atractivos para la sociedad actual, lo que deviene en una falta de interés del ciudadano promedio sobre este contenido, desembocando esta situación en la consecuencia de que la información solamente llegue a las personas que son especialistas en los temas políticos y jurídicos, y alguno que otro realmente interesado en esa parte de la vida del país. Por lo tanto, habría que analizar mediante encuestas ¿ante qué tipo de contenido y formato el ciudadano se siente más atraído?, ¿qué plataforma frecuente más?, ¿qué tipo de información le interesa más conocer? etc., para luego analizar los datos arrojados por dichas encuestas y comenzar a generar el cambio produciendo contenido de alta calidad, y proporcionando información de suma importancia para generar la cultura de la legalidad, sin que al espectador le parezca tediosa, inentendible o incluso aburrida. Ahora bien, en cuanto a la transparencia, resulta interesante que a pesar de que todos los mexicanos gozamos del derecho al acceso a la información pública gubernamental, muy pocos tenemos el interés de realmente ejercerlo, dejando de lado la oportunidad con la que contamos como ciudadanos, de pedir cuentas y denunciar la corrupción de las instituciones que estén llevando a cabo el ejercicio de sus funciones de una manera incorrecta; sin embargo este fenómeno puede ser causa de la propia desinformación, y aquí surge una paradoja pues nos podemos dar cuenta que no existe la cultura de la legalidad sin el acceso a la información por parte de los ciudadanos, pero tampoco podemos ejercer efectivamente el mismo derecho sin la cultura de la legalidad.

4. Las corporaciones policiacas:

En este pilar Godson apunta que: “Los programas educativos sobre el estado de derecho ayudan a mejorar la efectividad de la policía y el sistema judicial. Dichos programas ayudan a fomentar una cultura de policía profesional de comportamiento lícito y respetuoso de los derechos ciudadanos.”⁹

9. *Ibidem*, p. 8.

En México las corporaciones policiacas y el sistema judicial, han perdido credibilidad como medida a las malas costumbres de la sociedad mexicana, tales como el “soborno” y la “extorsión”, la primera por parte del ciudadano, y la segunda por parte de las autoridades, para agilizar o evitarse determinados procesos legales. Por lo tanto, tomando en cuenta que las autoridades son coadyuvantes del Estado, en su principal objetivo que es lograr el bienestar general, formando una unidad moral y política, es de suma importancia la enseñanza y aplicación de la cultura de la legalidad no sólo en el comportamiento de las corporaciones policiacas, sino de también en el desempeño del servidor público, desde el menor, hasta el mayor rango, en el ejercicio de sus atribuciones, ya que con ella además de contribuir directamente con el Estado de Derecho, servirá como ejemplo para la ciudadanía. Ahora, una vez analizados los cuatro pilares, podemos notar que todos guardan entre sí similitudes, cada uno desde su ámbito en particular, y todos igual de importantes para lograr el cambio en la estructura de nuestros pensamientos que necesitamos para la generación de una cultura de la legalidad. Una de las similitudes que se puede notar entre los pilares, es que un factor importante en el proceso de alcanzar la cultura de la legalidad es el combate contra la corrupción, y es que aunque es casi utópico pensar en un Estado cien por ciento libre ella, no es descabellado que puede reducirse el nivel de corrupción que impera en nuestro país de una manera importante, y con esto se disminuiría la obstrucción que genera en nuestra búsqueda de la cultura de la legalidad.

III. LA CORRUPCIÓN COMO OBSTÁCULO A LA CULTURA DE LA LEGALIDAD.

Acaba de ser lanzada la edición más reciente del Índice de Percepción de la Corrupción que pública año con año Transparencia Internacional, importante organización de la sociedad civil internacional que se define a sí misma como la coalición global en contra de la corrupción. En esta ocasión mide los resultados que los 180 países evaluados obtuvieron en 2018, y dentro

de las notas sobresalientes que figuran en primera plana, reconoce los esfuerzos de Estonia, Costa de Marfil, Senegal y Guyana (“improvers”) para combatir de forma eficaz este mal colectivo, al mismo tiempo que llama la atención sobre naciones que van a la baja en estos terrenos, tales como Australia, Chile, Malta, Turquía y, como era de esperarse, México (“decliners”). Enseguida regresaremos con nuestro triste caso.¹⁰ Los países mejor calificados son, en ese orden, Dinamarca (con una nota de 88/100), Nueva Zelanda (87/100), Finlandia (85/100), Singapur (85/100), Suecia (85/100) y Suiza (85/100), destacando como siempre las socialdemocracias escandinavas en cuanto auténtico modelo a seguir en materia anticorrupción. Hasta el fondo del listado se localizan Corea del Norte (14/100), Yemen (14/100), Sudán del Sur (13/100), Siria (13/100) y Somalia (10/100), destacando por igual Venezuela (18/100).

¿Y México? Nada de que alegrarse sino todo lo contrario. Nos ubicamos en un lastimoso lugar 138 de las 180 naciones examinadas, con un puntaje de 28/100, el cual ha ido descendiendo de forma anual, pues en 2017 fue de 29/100, en 2016 fue de 30/100 y en 2015 fue de 31/100. Este sitio en el ranking nos hizo descender tres posiciones en relación con la anterior medición, y dicho descenso ha sido igualmente una constante cuando se analiza el desarrollo histórico de las distintas ediciones del Índice desde que fue publicado por vez primera hace más de dos décadas. En efecto, en la evaluación de 2017 se tenía el lugar 135, en 2016 fue el 123, en 2015 fue el 111, en 2014 fue el 103, en 2013 fue el 106 y en 2012, al inicio de la administración peñista, fue el 105. Si vamos más para atrás, obtendremos que en 2005 México estaba en el lugar 65; en el 2000 estaba en el lugar 59, y en 1995, cuando se difundió por vez primera el instrumento, estaba en el lugar 32 de 41 (los países medidos han variado en número).

Como puede observarse, la trunca transición a la democracia trajo consigo un escepticismo total de los mexicanos en el tópico

anticorrupción, el cual se hace cada vez más patente con el transcurrir del tiempo. En este sentido, dicho desencanto con las formas institucionales de combate a este cáncer público han sido, sin duda alguna, una de las causas de lo que algunos han llamado un Estado fallido, muy lejos de la consolidación democrática que requiere una pulcritud gubernamental alejada de la opacidad imperante. A nivel de América Latina -y se puede incluir a Estados Unidos y Canadá si se quiere ir más allá-, como es dable inferir, estamos prácticamente en el sótano, pues únicamente superamos a Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela, lo que nos convierte en el quinto país más corrupto del continente. En otro nivel de indagación comparativa, cabe mencionar que países con prácticas anticorrupción sumamente cuestionables están por encima de nosotros, tales como Irán, Guinea, Birmania -donde se sigue desarrollando una guerra civil sin cuartel con actos de exterminio a todas luces genocidas-, Honduras, Sierra Leona, Zambia, El Salvador, Mongolia o Trinidad de Tobago, por comentar algunos ejemplos. El ex presidente Enrique Peña Nieto, ciertamente, contribuyó y mucho a generar una todavía peor percepción de la corrupción en México. En el imaginario colectivo quedarán escándalos como el de la Casa Blanca que, incluso a nivel internacional, deterioró aún más el vapuleado rostro de las instituciones mexicanas cuando de pelear contra esta pandemia se trata. El todavía incipiente gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, entonces, deberá trabajar de forma ardua en la que fue quizá la principal oferta de su campaña: la lucha frontal contra la corrupción. Derivado de ello, las mediciones del Índice tendrían que ubicar a México en escalones mucho más altos en los años por venir, si es que efectivamente se llevan a cabo todas las acciones que AMLO y su equipo han modelado para fortalecer los mecanismos de transparencia, ética pública y rendición de cuentas que puedan revertir este lamentable estado de cosas. Este Índice, como es bien sabido, diagnostica la percepción de la ciudadanía sobre las prácticas anticorrupción y no tanto los hechos tangibles o las normas jurídicas y políticas públicas, pero esa es precisamente

10. Arroyo Cisneros, Edgar Alán, “Percepción de la corrupción: ¿peor imposible?”, *El Sol de Durango*, Durango, año LXXII, núm. 25,490, 1 de febrero de 2019, sección nacional, p. 4.

su principal fortaleza, pues implica una narrativa de primera mano sobre el sentir ciudadano en torno a la institucionalidad. Al decir de Transparencia Internacional, la corrupción debilita a la democracia; si estamos de acuerdo con ello, hay mucho por hacer.

La democracia como procedimiento, también llamada democracia formal y democracia minimalista, nos lleva a entenderla como un conjunto de reglas del juego relativas a quién y cómo decide; para decirlo en palabras de Norberto Bobbio,¹¹ la democracia se concibe primaria y originariamente en cuáles son las reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

En tanto procedimiento, la democracia también es una democracia de contenidos o democracia maximalista; de acuerdo con Ferrajoli,¹² cuando comparamos la democracia formal con la democracia sustancial tenemos que la primera es impuesta por las normas procedimentales sobre el “quién” y sobre el “cómo” de las decisiones, mientras que la segunda, es determinada por normas sustanciales, que versan sobre el “qué” *no puede* o *no puede no ser* decidido. La dimensión formal de la democracia, entonces, se funda en el ejercicio de los derechos de autonomía, tanto política como civil, y la dimensión sustancial, por otro lado, se funda sobre la tutela de los derechos de libertad y la satisfacción de los derechos sociales.¹³

Una democracia de calidad, por su cuenta, tiene tres características generales y cinco “dimensiones de variación”, de conformidad con Leonardo Morlino.¹⁴ Sus características generales son:¹⁵ a) se trata de regímenes con una amplia legitimación, estables por esa virtud (se da una *calidad con respecto al resultado*); b) los ciu-

dadanos, las asociaciones y las comunidades que integran estos sistemas gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (se da una *calidad con respecto al contenido*); y c) los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja por la igualdad y la libertad como valores, con pleno respeto a las normas vigentes (se da una *calidad con respecto al procedimiento*). Las dimensiones de variación son:¹⁶ a) *rule of law* o respeto a la ley; b) *accountability* o rendición de cuentas; c) *responsiveness* o reciprocidad es decir, la capacidad de respuesta que genera satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general; d) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las libertades; y e) progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica.

El gran tema de la democracia para orientar el rumbo no sólo de la Reforma del Estado sino del desarrollo ciudadano y social tiene que ver con el entendimiento completo de las tres vertientes que acabamos de ver. De la realización de la democracia procedimental para el respeto de la regla de la mayoría y las condiciones del juego político, de la democracia sustancial para la garantía de los derechos de las minorías y de la democracia de calidad para la interacción entre gobernantes y gobernados, depende la suerte de una gran porción de la vida pública hoy en día.

Otro problema de entendimiento sobre la democracia se vincula con la discrepancia entre su idea y su práctica, *i. e.*, la percepción que tenemos acerca del proceso democrático y la realidad del mismo.¹⁷ En otras palabras, pero con la misma significación, se ha comprometido mucho más la imagen de la democracia que su práctica.¹⁸ No es de extrañar por eso que la democracia tenga un prestigio académico, intelectual y científico ganado a pulso, pero un deterioro en diversos espacios y ámbitos ciudadanos.

16. Cfr. *Ibidem*, p. XVI.

17. Cfr. Chambers, William N. y Salisbury, Robert H., “El proceso democrático: valores y estructuras”, en *id.* (comps.), *La democracia en la actualidad. Problemas y perspectivas*, trad. de Roberto Carrasco Ruiz, 1a. ed. en español, Ed. Uteha, México, 1967, p. 3.

18. Cfr. Hartz, Louis, “Democracia: imagen y realidad”, en Chambers, William N. y Salisbury, Robert H. (comps.), *op. cit.*, nota anterior, p. 21.

11. Cfr. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, reimp. de la 3a. ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 42.

12. Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Debate sobre el Derecho y la democracia*, trad. de Andrea Greppi, Ed. Trotta, España, 2006, p. 17.

13. Cfr. *Ibidem*, p. 18.

14. Morlino, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, trad. de César Cansino e Israel Covarrubias, Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2005, citado por Carbonell, Miguel y Ochoa Reza, Enrique, ¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?, pról. de Ernesto Canales, Ed. Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Renace, México, 2008, pp. XV y ss.

15. Cfr. *Ibidem*, pp. XV y XVI.

En 1969, Octavio Paz escribía: “una de las razones de nuestra incapacidad para la democracia es nuestra correlativa incapacidad crítica”.¹⁹ Y luego redondeaba la idea: “la crítica del otro comienza con la crítica de uno mismo”.²⁰ Si bien es cierto que en palabras de Robert Dahl la democracia se enfrenta constantemente a sus críticos,²¹ los actores y factores que la echan a andar suelen desfigurarla.

La democracia tiene que alimentarse del liderazgo de estadistas de cepa y no de políticos improvisados de los que han abundado en México. Si un líder es aquel que “influye más de lo que él es influido por otros con los cuales está asociado”²², pero además de ello su conducta “estructura o conforma la conducta del grupo”,²³ iremos por buen camino si quienes dirigen los destinos de la nación son demócratas, porque también demócratas serán los ciudadanos a quienes gobiernan o representan. Desde luego no opera una subsunción simple y sencilla, pues antes es menester erigir una cultura política estrechamente vinculada con un Estado de Derecho sólido y a prueba de cualquier golpe.

IV. GOBERNANZA Y ESTADO DE DERECHO

Por virtud del fenómeno globalizador, la toma de decisiones ha mutado de una manera sustancial. Recordemos que la función de gobierno es llevada a cabo no sólo por el Poder Ejecutivo, sino también por el Poder Legislativo y el Poder Judicial. De esta suerte, todas las ramas del poder público toman decisiones y llevan a cabo actos de gobierno. Habiendo dicho lo anterior, convendría tomar como referencia el plano evolutivo de la administración pública y su paso a una gestión pública de naturaleza más gerencial, lo cual se asocia directamente

19. Paz, Octavio, “Posdata”, en *id.*, *El laberinto de la soledad, Posdata y Vuelta a El laberinto de la soledad*, edición especial, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 227.

20. *Idem.*

21. *Vid.* Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, trad. de Leandro Wolfson, 2a. ed., Ed. Paidós, España, 1993.

22. Pennock, J. Roland, “Democracia y liderato”, en Chambers, William N. y Salisbury, Robert H. (comps.), *op. cit.*, p. 161.

23. *Ibidem.*, p. 162.

con el predominio del neoliberalismo a fines del siglo pasado. Asimismo, los incipientes pasos que se han dado en pos de la construcción de una gobernanza cooperativa es igualmente un ejemplo palmario del impacto de las transformaciones sociales en el ordenamiento jurídico. De una administración eminentemente piramidal, jerarquizada y posicionada en términos de verticalidad, ha habido ya intentos de cercanía a una gobernanza basada en la horizontalidad.

Un caso que ilustra lo dicho es la ciudadanización del IFE en la década de los años noventa, época en que el árbitro electoral mexicano gozó de un amplio prestigio ante la opinión pública porque la mayoría de sus consejeros fueron figuras respetadas de la sociedad civil; no por nada en esa integración se condujo con venturosa certidumbre el delicado proceso de alternancia en el año 2000, cuando por vez primera el partido hegemónico-único perdió la Presidencia de la República. La ciudadanización de las instituciones, entonces, es un respiro en el proceso de gobernanza y va codo a codo con ésta.

La gobernanza puede concebirse como un puente entre el gobierno y la sociedad civil donde la toma de decisiones es un asunto plural e incluyente, no exclusivo del Estado visto a través del crisol exclusivo de las autoridades. En clave de interrelaciones, interdependencia, asociación y cooperación, busca descentralizar la acción gubernativa y abarcar al espectro más amplio posible de agentes, actores y factores sociales, lo cual incluso abona al terreno de la legitimidad y del capital social por conducto de la gobernabilidad. Dicho de otra forma: la gobernanza es el desenlace de la ruta crítica que va de la administración pública a la gestión aplicada, pasando por el tamiz de la gobernabilidad como margen de maniobra del Estado constitucional.

Los derechos fundamentales, así, pasan a ser un principio que involucra a la ciudadanía misma en cuanto a sus técnicas de garantía. Las transformaciones sociales traen aparejados nuevos derechos humanos y prerrogativas, como sería el caso del derecho de acceso a internet, por citar un ejemplo reciente, por lo que en los espacios abiertos y amplios de la

gobernanza los ciudadanos se inmiscuyen en la varias veces aludida toma de decisiones y en la generación de políticas públicas que materialicen los ámbitos individuales y colectivos de los derechos como tales.

Recordemos que una norma jurídica, así sea una norma de rango constitucional, sólo será válida por el hecho de existir como tal, pero para poder ser considerada como eficaz necesita aplicarse efectivamente en la realidad social. Esta circunstancia se maximiza cuando hablamos de normas iusfundamentales, *i. e.*, normas que recogen derechos fundamentales a manera de principios, por lo que el vínculo entre los propios derechos y la gobernanza es más que evidente, fehaciente y explícito.

La impunidad, no cabe duda, es uno de los problemas estructurales que tiene el sistema de justicia en México. La idea de que es dable cometer numerosas conductas contrarias a Derecho sin hacerse acreedores a sanción alguna es una de las más extendidas entre la población. Lo mismo abarca a delincuentes de alto perfil -como ex gobernadores caídos en desgracia- que a ladrones reincidentes que han aprovechado algunas de las bondades de los juicios orales para salir pronto de prisión -o incluso sin llegarla a pisar- y volver a hacer de las suyas -haciendo hincapié en que este tipo de cuestiones no tendrían por qué erosionar la confianza y las expectativas en la justicia penal acusatoria a casi diez años de la reforma constitucional que la introdujo-; a unos y otros se les percibe como individuos que no reciben el castigo que merecen, si es que acaso lo reciben.

En su conjunto, la impunidad carcome los cimientos del Estado de Derecho, entendido como aquel en el cual hay una actitud de respeto por las leyes y no sólo una idea sino una práctica, una razón suficiente de causa y efecto cuando se infringen aquellas. del World Justice Project (WJP), o Proyecto de Justicia Mundial, organización multidisciplinaria e independiente de la sociedad civil internacional que realiza estudios de forma sistemática y frecuente en torno al Estado de Derecho a escala planetaria. También se comentaba que, al decir del WJP, el Estado de Derecho importa porque si se aplica de manera efectiva, reduce la corrupción, com-

bate la pobreza y las enfermedades, además de que protege a las personas de injusticias, ya sean grandes o pequeñas. Se refirieron datos del Índice del Estado de Derecho correspondiente a 2016, elaborado por el propio WJP, en el cual México ocupó una nada honrosa posición 88 de 113 países medidos; ello sería indicativo de una severa llamada de atención para nuestras instituciones, lo cual no se ha dado en los hechos. Recientemente se acaba de presentar en Washington la más reciente edición de tal documento, con resultados aún peores para nuestro país -se trata del WJP Rule of Law Index 2017-2018, o Índice de Estado de Derecho 2017-2018-.²⁴ Efectivamente, y como los cangrejos, vamos para atrás, pues hemos descendido cuatro peldaños y nos ubicamos ahora en el sitio 92 de las mismas 113 naciones. Los datos y la información que se desprende del estudio son reveladores, pero sobre todo, alarmantes, por decir lo menos, ya que de entrada se enfatiza que los derechos humanos y los límites al poder gubernamental se debilitaron a nivel global, lo cual se acentúa en nuestro caso particular. Si hace un tiempo superábamos en la región a Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Venezuela, en la actualidad sólo estamos por encima de los últimos cinco países referidos, lo cual significa que los ecuatorianos han efectuado un *sorpasso*, estando ya arriba de nosotros. Así las cosas, somos los sextos peores en toda América Latina y el Caribe, descendiendo incluso en nuestro puntaje de 0.46 a 0.45, muy lejos de los líderes del sector: Uruguay (0.71), Costa Rica (0.68), Chile (0.67), St. Kitts & Nevis (0.66) y Barbados (0.65). De los punteros en todo el orbe sería mejor ni hablar, pero los traemos a colación como marco de referencia: Dinamarca (0.89), Noruega (0.89), Finlandia (0.87), Suecia (0.86), Países Bajos (0.85), Alemania (0.83), Nueva Zelanda (0.83), Austria (0.81), Canadá (0.81), Australia (0.81).

Las naciones anteriormente mencionadas representan el Top Ten en cuanto a prácticas de Estado de Derecho en el mundo -sobresaliendo las socialdemocracias escandinavas, como siempre lo hacen en estudios de esta categoría-, potencias a las cuales tenemos muchos qué es-

24. <https://worldjusticeproject.org>

tudiarles y aprenderles en términos de elementos como la restricción al poder del gobierno, la ausencia de corrupción, el gobierno abierto, los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, el cumplimiento normativo y la justicia civil y criminal, rubros tomados en cuenta por el WJP para sus mediciones; la organización encuesta a ciudadanos y expertos de cada país para que evalúen dichos rubros, por lo que es la opinión, la experiencia práctica y las impresiones de los intervinientes de cada proceso institucional lo que se toma en cuenta en su contexto.

No cabe duda de la importancia de ubicar en su contexto la relación entre Estado de Derecho e impunidad. Si bien se trata de elementos antitéticos, uno no se puede entender sin el otro. De la misma forma, no podemos perder de vista que el desmontaje de la impunidad es un elemento clave para retomar la confianza en las instituciones, tan desgastada por estos días.

V. IMPORTANCIA DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA GOBERNANZA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN LO LOCAL.

Hablar de cultura de la legalidad y gobernanza es igualmente importante en el plano local. El Estado federal se caracteriza por las múltiples asimetrías que coexisten en su interior. Efectivamente, las disparidades y brechas regionales que se tienen entre el poder central y los elementos periféricos saltan a la vista de inmediato, acentuándose no sólo las diferencias territoriales, geográficas o espaciales sino las económicas, sociales y políticas entre unos y otros. Lo anteriormente dicho, entonces, se proyecta en términos de la heterogeneidad del desarrollo de las entidades federativas, hablando ya en lo particular del caso mexicano.

Y es que ese conjunto de circunstancias económicas, sociales y políticas se concentran en el proyecto democrático, sobre el cual desde luego también hay que tener en consideración la diversidad de planos prácticos que acontecen por virtud del federalismo. Cada estado de la república, al igual que la Ciudad de México, po-

see sus propios desarrollos y desenvolvimientos cuando nos referimos a la democracia, de la misma forma que tales procesos difieren al momento de compararse con el que corresponde al Estado mexicano como tal. Mientras que unas entidades han pasado por una o más alternancias políticas y se encuentran en diferentes estadios del ciclo de transición democrática, en otras esto simplemente brilla por su ausencia al no haberse presentado condiciones para tener al menos una alternativa competitiva al partido en el poder.

En este sentido, con este horizonte de incertidumbre el quehacer gubernativo tendría que acercar las leyes y las políticas públicas a la esfera del ciudadano. Los procesos decisoriales deberían ser más abiertos e involucrar de forma directa a la sociedad civil, no como una retórica meramente discursiva sino a través de un plan programático debidamente establecido, con una participación visible y objetiva de todos los grupos e individuos que estén interesados en ello.

VI. CONCLUSIONES.

1. La cultura de la legalidad, como una creencia compartida de la obligación que tiene cada individuo de construir una sociedad y lograr un Estado de derecho, abarca los valores, percepciones y actitudes del gobernado en relación con las leyes. En esa inteligencia, para que un Estado pueda lograrla, resulta insuficiente que se encuentre estructuralmente organizado, si las actitudes de los ciudadanos se encuentran corrompidas.

2. La corrupción obstruye la cultura de la legalidad en razón de que para que ésta última se materialice, requiere de una cohesión social, misma que resulta inconcebible si las instituciones o los ciudadanos permiten deliberadamente prácticas corruptas, pues esto genera un debilitamiento institucional, desmerito al servicio público y desigualdad de oportunidades, que promueven que el acceso a derechos sea de quienes cuenten con poder adquisitivo suficiente para comprarlos, es decir se superpone el interés privado al público, lo que trae

como consecuencia una sociedad desintegrada y resentida.

3. El Estado de Derecho es clave para lograr una sociedad democrática, sobre todo en los verdaderos términos de una democracia sustancial, de contenidos y de calidad que sólo puede conseguirse a través de la participación ciudadana y de la vigilancia de las instituciones y, por supuesto, de una garantía efectiva de nuestros derechos fundamentales.

VII. PROPUESTAS.

1. Mejorar los esquemas de divulgación de la cultura de la legalidad en las instituciones de educación, pues a partir de la formación de una ciudadanía crítica y propositiva se puede lograr un involucramiento en la toma de decisiones.

2. Propiciar mecanismos de gobernanza cooperativa más eficaces y funcionales, de tal manera que se incentive la participación ciudadana en los distintos aspectos de la vida social.

3. Combatir la corrupción desde una óptica ciudadana, involucrando a la sociedad civil en todo lo que representa edificar un Estado constitucional y democrático de Derecho a partir de una defensa amplia de los derechos humanos.

VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

Arroyo Cisneros, Edgar Alán, “Percepción de la corrupción: ¿peor imposible?”, *El Sol de Durango*, Durango, año LXXII, núm. 25,490, 1 de febrero de 2019, sección nacional, p. 4.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, reimp. de la 3a. ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Cadenas, Hugo, *Cultura y diferenciación de la sociedad: La cultura en la sociedad moderna*, Revista Latinoamericana, Volumen 13, No. 39, Santiago, Chile, 2014.

Chambers, William N. y Salisbury, Robert H., “El proceso democrático: valores y estructuras”, en *id.* (comps.), *La democracia en la actualidad. Problemas y perspectivas*, trad. de Roberto Carrasco Ruiz, 1a. ed. en español, Ed. Uteha, México, 1967.

Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, trad. de Leandro Wolfson, 2a. ed., Ed. Paidós, España, 1993.

Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Debate sobre el Derecho y la democracia*, trad. de Andrea Greppi, Ed. Trotta, España, 2006.

Godson, Roy, *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*, preparada para el Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, Italia, 2000, p. 2

Hartz, Louis, “Democracia: imagen y realidad”, en Chambers, William N. y Salisbury, Robert H., “El proceso democrático: valores y estructuras”, en *id.* (comps.), *La democracia en la actualidad. Problemas y perspectivas*, trad. de Roberto Carrasco Ruiz, 1a. ed. en español, Ed. Uteha, México, 1967.

Martínez Garza, Francisco Javier, *Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad, Hacia la Conformación de un Diagnóstico en México*, Global Media Journal México, Volumen 11, Número 22, México, 2014, p. 86.

Morlino, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, trad. de César Cansino e Israel Covarrubias, Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2005, citado por Carbonell, Miguel y Ochoa Reza, Enrique, ¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?, pról. de Ernesto Canales, Ed. Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Renace, México, 2008.

Página web del World Justice Project, disponible en <https://worldjusticeproject.org>

Paz, Octavio, “Posdata”, en *id.*, *El laberinto de la soledad, Posdata y Vuelta a El laberinto de la soledad*, edición especial, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.