



Recensión

Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias,

**Isabel Wences; Rosa Conde y Adrián Bonilla (eds.),
(2014), FLACSO, San José, 314 pp.**

Karina Ansolabehere

FLACSO- MÉXICO
kansola@flacso.edu.mx

Es gratificante poder contar hoy con reflexiones serias e interdisciplinarias de referencia en el tema cultura de la legalidad, sobre todo cuando casi una década atrás esto era imposible. El libro *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias* (junto con el de Villoria y Wences, *Cultura de la legalidad. Instituciones, Procesos y Estructuras* (2010) o el espacio Eunomía, cuyo subtítulo es Revista de Cultura de la Legalidad) es un ejemplo de ello. En este sentido una primera celebración del volumen es que contribuye al desarrollo de precisiones sobre un tema alrededor del cual la incertidumbre, la multiplicidad de significados, y las intersecciones entre disciplinas son la regla. La obra aquí reseñada busca por una parte delimitar un proyecto intelectual que tiene a la cultura de la legalidad en el centro y, por otra, entender cómo se relacionan la cultura de la legalidad y el funcionamiento de las instituciones públicas en Iberoamérica.

El volumen reúne 10 capítulos divididos en dos partes. La primera, compuesta por cinco capítulos, dedicada a la discusión conceptual sobre los significados, alcances y límites de la cultura de la legalidad, y la segunda, integrada también por cinco capítulos, reúne trabajos empíricos que problematizan una o varias aristas de la cultura de la legalidad en casos nacionales (dos analizan el caso español, uno el caso argentino, ecuatoriano y mexicano respectivamente). El conjunto deja un sabor no fácil de definir y la identificación de los ingredientes que derivan en esa combinación será el objetivo de esta reseña.

La certeza que surge a partir de la lectura del volumen, y que constituye un paso adelante respecto de la búsqueda de definiciones estrechas, es la de que estamos ante un programa intelectual que pone en el centro el rol del derecho en el buen gobierno (independientemente de lo que esto signifique) y la calidad democrática. Lo que nos presenta el volumen son aportes variados a ese programa intelectual esta vez además identificando

particularidades españolas y latinoamericanas. Este programa vincula (y en algunos casos subsume) la cultura de la legalidad con algunos de los problemas más importantes que viven las sociedades democráticas contemporáneas: la confianza en las instituciones, la calidad del gobierno y su responsabilidad, la calidad de la ciudadanía; la obediencia a la ley.

Comenzaremos haciendo referencia a las características del proyecto intelectual del que el libro forma parte para luego dar cuenta de su contenido aportes y asignaturas pendientes.

Las bases del proyecto intelectual en que se inserta el libro deben rastrearse en el proyecto de investigación Trust-CM que desde 2007 lideró un grupo de profesores de la Universidad Carlos III de Madrid con varios de los autores de este volumen a la cabeza. Esta iniciativa incorporó a académicos e instituciones latinoamericanos y europeos. Es en el marco de esta comunidad intelectual, fundamentalmente iberoamericana, en que se desarrollaron las publicaciones antes citadas y que hoy constituyen referencia insoslayable de quién quiera estudiar el tema. Podríamos decir que el proyecto expresa una aproximación progresista al problema de la obligación legal, el respeto a la autoridad y las actitudes ciudadanas frente a las instituciones legales y políticas, que sin explicitarlo propuso una alternativa a visiones conservadoras sobre el tema.

Este proyecto intelectual se sustenta en la siguiente definición de cultura de la legalidad: “La Cultura de la legalidad alude a un **marco conceptual interdisciplinar** en el que se integran diversas perspectivas jurídicas, políticas, administrativas, sociológicas y filosóficas. El proyecto propone **el estudio de la articulación de la exigencia de acatamiento a las leyes y de los criterios favorecedores de la misma, con las condiciones de confiabilidad de las instituciones públicas y de sus actuaciones**. Así, las variables de participación democrática y de la sociedad civil; la exigencia de transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos; la lucha contra la corrupción y la defensa de la probidad social o la articulación entre hábitos de obediencia y opinión pública aparecen como cuestiones centrales de esta temática.”¹

El volumen coordinado por Wences, Conde y Bonilla, que aquí nos ocupa, es una expresión clara de ese programa intelectual. Por una parte busca definir el marco conceptual interdisciplinar, fundamentalmente en la primera parte y en la segunda a través de diferentes perspectivas los capítulos articulan el análisis del acatamiento de las leyes con la confiabilidad de las instituciones públicas a través de trabajos empíricos.

Las contribuciones de la primera parte del libro aportan dos ingredientes a la combinación. El primero asiste con un ejercicio conceptual que propone delimitaciones a la cultura de legalidad, el segundo propone una

¹Disponible en Trust-CM <http://www.derechoyjusticia.net/fr/proyectos/ver/id/1.html>. Revisado el 01 de septiembre de 2014

definición pragmática en la que cultura de la legalidad se asimila con otros conceptos como por ejemplo confianza política y responsabilidad social de los medios de comunicación. Mientras los capítulos “Cultura de la Legalidad: proyecto y movimiento” de Isabel Wences y José María Sauca, “La ‘cultura de la legalidad’ como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina” de Diego López Medina y “Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza” de Manuel Villoria y Fernando Jiménez hacen contribuciones a la definición del marco conceptual multidisciplinar, los capítulos “Cultura de la legalidad y buena justicia” de José Juan Toharia y “Responsabilidad social de los medios: un nuevo contrato por el derecho a la información” de Javier Redondo realizan una reflexión teórica sobre componentes que pueden contribuir a una cultura de la legalidad a partir de definiciones pragmáticas de la misma.

Desde un punto de vista muy personal, probablemente el ingrediente más estimulante del trabajo es la distinción propuesta por Diego López Medina en su capítulo “La ‘cultura de la legalidad’ como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina”, (y retomada por Isabel Wences y José María Sauca en el suyo) entre cultura de la legalidad como programa académico e intelectual (con componentes normativos y empíricos) y como movimiento que impulsa un cambio de valores frente a la autoridad y el prójimo. Ésta permite distinguir entre una agenda de discusión e investigación y experiencias de moralización del comportamiento ciudadano frente a las normas cuyo principal exponente en América Latina es el ex alcalde de Bogotá Antanas Mockus. Este deslinde con potencial organizativo nos permite identificar dos dimensiones de análisis, la del movimiento que debería abreviar en las teorías correspondientes de las ciencias sociales y en este sentido recibir un tratamiento sociológico y por otro el debate relativo a las connotaciones teóricas y empíricas del proyecto intelectual eminentemente interdisciplinario que supone un diálogo entre el derecho, la ciencia política (en sus vertientes culturalista e institucionalista), la teoría política y la antropología.

Sin embargo más allá del carácter innovador de la idea de la cultura de la legalidad como movimiento en el capítulo de López Medina, se echa en falta una definición de qué se considera como tal. En su descripción del movimiento realiza una distinción en los actores que lo componen: mandarines (los padres intelectuales de las discusiones) y los practicantes (los que utilizan políticamente la noción) en el que se incluyen exponentes de tradiciones intelectuales tan diversas como: el estudio de las culturas políticas, las corrientes institucionalistas en la ciencia política, los enfoques estratégicos del cumplimiento de la ley, o los estudios empíricos sobre obediencia legal, lo cual sugiere la necesidad de precisar los alcances y límites, o mejor dicho los rasgos fundamentales de este movimiento.

Por su parte el trabajo de Wences y Sauca, a partir de la distinción entre la cultura de la legalidad como programa intelectual y como movimiento busca contribuir a la primera aproximación (lo cual por otra parte no es de sorprender ya que ambos autores se encuentran en el centro del proyecto intelectual de la cultura de la legalidad). En su desarrollo buscan identificar los diferentes discursos vinculados con el debate académico en torno a la



cultura de la legalidad, organizado en tres ejes: la legitimidad de la ley, las condiciones institucionales, sociales e interculturales para la legalidad, y las perspectivas frente a lo que debería entenderse por cultura en el debate relativo a la legalidad. Para ellos el proyecto de la cultura de la legalidad se superpone con el de la calidad de la democracia.

Por su parte Manuel Villoria y Fernando Jiménez en su capítulo, proponen un giro hacia los ciudadanos en el proyecto intelectual de la cultura de la legalidad en lugar de concentrarse en las instituciones y las autoridades. En otras palabras se enfocan en la dimensión ciudadana del estado de derecho. Más allá del interés del argumento central del trabajo, el mismo avanza un paso más y busca sostenerlo a través de referencias empíricas evidenciando la ausencia de estudios de opinión pública que tomen en cuenta variables estrictamente vinculadas con las actitudes frente al derecho, por lo cual se utilizan como praxis variables que miden confianza en las instituciones. Esta ausencia, que no sólo se visualiza en este capítulo sino también en otros, abre la puerta para una nueva línea de investigación en el proyecto intelectual hacia el desarrollo de fuentes de datos pertinentes para el desarrollo de estudios empíricos.

Los otros dos trabajos de la primera parte, como ya se señalara optaron por asumir definiciones pragmáticas de la cultura de la legalidad.

José Juan Toharia en su capítulo “Cultura de la legalidad y buena justicia” asimila cultura de la legalidad con la cultura ciudadana (íntimamente relacionada con los estudios de cultura política iniciados por Almond y Verba) a la que hace depender de la imparcialidad y eficiencia de las instituciones de justicia. Propone que la baja confianza ciudadana en las instituciones judiciales está relacionada fundamentalmente con la eficacia de éstas últimas. Ampliamente influenciado por los conflictos entre justicia y política en la España de los últimos tiempos, realiza una crítica a la concepción de independencia judicial radical (que invisibiliza las cuestiones de eficacia) sostenida en los sistemas judiciales de corte napoleónico, denominación que utiliza para referirse a la tradición jurídica continental, diferenciándolo del modelo anglosajón, que sería el predominante en los Estados Unidos. Un aspecto del trabajo que requiere señalarse críticamente es la tipología de modelos de justicia que ubica en el tipo napoleónico no sólo a España sino también a América Latina, región que claramente en los últimos años se ha movido hacia un modelo híbrido en la organización judicial.

Finalmente la preocupación por la función de los medios de comunicación en la calidad democrática es el centro del trabajo de Javier Redondo “Responsabilidad social de los medios: un nuevo contrato por el derecho a la información”. El autor a partir de la idea de ecosistema informativo (noción que por momentos dificulta más que facilita el seguimiento del punto central del trabajo) propone la necesidad de pensar un nuevo contrato relacionado con la libertad de prensa que supone un balance entre ésta y la necesidad de los medios de comunicación como servicio público al servicio de valores democráticos. Este capítulo incorpora una dimensión de análisis fundamental en los procesos de formación cultural

como son los medios de comunicación, que no siempre están presentes en los estudios sobre el tema.

Los capítulos de la segunda parte ilustran la situación en Iberoamérica. Al respecto un aspecto que llama la atención es la división entre las preocupaciones españolas y las latinoamericanas. Mientras en España el centro de las contribuciones es la confianza institucional, la misma que puede hacerse extensiva a los trabajos de la primera parte que aún con ánimo teórico hicieron referencia al caso español; en los estudios de casos latinoamericanos la preocupación se desplaza al funcionamiento de las instituciones más que al nivel de confianza en las mismas. Probablemente estos énfasis no puedan separarse de los contextos académicos nacionales y regionales. En pocas palabras, en estos trabajos se observa un desplazamiento de la preocupación por la obligación legal hacia la confianza en, y el funcionamiento de las instituciones como veremos enseguida.

Los capítulos “Cultura de la legalidad y desigualdad social. Consideraciones sobre el caso español” y “Cultura de la legalidad y confianza política en España” de María Luz Morán y Francisco Llera respectivamente. Adscriben a una definición de cultura de la legalidad que la asimila al concepto de cultura política y fundamentalmente al de la confianza en las instituciones legales y políticas.

El trabajo de Morán muestra como en España las diferencias socioeconómicas, fundamentalmente en educación y nivel de ingresos están asociadas a diferencias en las actitudes respecto de la legalidad (confianza en la imparcialidad de la ley, en las instituciones judiciales etc.) de manera más contundente que otras distinciones. Un aspecto interesante de este trabajo, si bien no lo realiza en el texto que forma parte del volumen, es un llamado a incorporar el giro cultural en los estudios sobre cultura de la legalidad y tomar en cuenta la perspectiva de los actores a través de estudios cualitativos de corte etnográfico que nos permitan identificar las diferentes culturas de la legalidad que conviven en una sociedad determinada.

El trabajo de Llera, por su parte, deriva los niveles de cultura de la legalidad de los de la confianza específica en las instituciones públicas. En el mismo realiza un análisis de la manera en que la confianza ciudadana en las instituciones públicas españolas, incluidas las de justicia, ha sufrido un deterioro notable como producto de la crisis que vive el país. En esta vía de razonamiento se observa por ejemplo como un elemento negativo en términos de confianza institucional que las personas prefieran resolver sus conflictos por fuera del sistema de justicia. Estas conclusiones, sin embargo, deben tomarse con reserva y poder contrastarse con estudios que analicen con mayor profundidad las representaciones sociales sobre la ley, lo que nos lleva a realizar una observación crítica de la asimilación del estudio de la cultura de la legalidad con el de confianza institucional en la medida en que se pierde la especificidad del comportamiento ciudadano vinculado derecho y las instituciones legales el que debería recuperarse en futuros estudios empíricos.

Por su parte los capítulos sobre América Latina cambian el foco de atención de la confianza en las instituciones al funcionamiento de las mismas. Los capítulos de Santiago Basabe-Serrano y Mariana Llanos son excelentes ejemplos de esta preocupación. El trabajo de Basabe-Serrano es elocuente al respecto y propone, desde una perspectiva neoinstitucionalista racional, analizar la fuerza del funcionamiento de las instituciones informales que forman parte del marco institucional en la interacción legislativo–ejecutivo y ejecutivo– judicial en Ecuador. El centro de su interés es comprender el funcionamiento de las instituciones informales a las que define por su capacidad para establecer sanciones al incumplimiento de las reglas que las componen. Es así como Basabe-Serrano en su propuesta deja de lado la discusión sobre la cultura para desplazarla hacia las instituciones en su expresión no formal como otra cara del estudio de la obligación legal a nivel de élites.

Por su parte Mariana Llanos en el capítulo “Acción estratégica y cultura de la informalidad: la reforma judicial en Argentina” vuelve al análisis de la dimensión informal de la relación entre el poder ejecutivo y judicial, en este caso en Argentina. La autora analiza el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia Argentina de cara a la reforma judicial impulsada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2013 y, concluye, que el máximo tribunal actuó estratégicamente frente a un caso de ataque a la independencia judicial pero haciendo uso de vías informales de comunicación antes que de vía formales. Si bien el trabajo pone en evidencia la importancia de trabajar en la textura del comportamiento judicial, la conclusión final parece inclinarse hacia una crítica de las relaciones informales, propuesta que puede derivar en la valoración de un excesivo formalismo en las relaciones entre ejecutivo y judicial que anule la posibilidad de resolución de conflictos a través del diálogo sin por ello ver mermada la independencia judicial. Probablemente una combinación entre la agenda presentada por Basabe-Serrano y la presentada por Llanos permitiría comprender de manera más integral y realista las relaciones entre los poderes.

El capítulo “Pluralismo jurídico y cultura de la interlegalidad. El caso del derecho indígena en México” a cargo de Anna Margherita Russo, en línea con el funcionamiento de las instituciones, se pregunta si el reconocimiento del pluralismo jurídico lleva aparejado el desarrollo de una cultura de la interlegalidad como pluralismo agonístico, para lo cual analiza el caso mexicano. El capítulo es elocuente en visibilizar la manera en que el pluralismo jurídico puede impactar la concepción de legalidad, y los diálogos y conflictos que este genera. Aquí cultura de la legalidad se asimila con la idea de cultura jurídica para resaltar la convivencia entre concepciones y formas de producción del derecho diversas. En el análisis del caso adquiere centralidad la pregunta por la apertura o cierre del Estado Mexicano para atender a estos procesos en la medida en que los reconoce normativamente pero los obtura institucionalmente.

Como se planteó al inicio, este volumen representa dos aportes fundamentales. Por una parte es una referencia para reflexionar sobre los alcances y límites de la cultura de la legalidad, por otra parte opera como

estado de la cuestión de un proyecto intelectual y probablemente es aquí adónde encontremos las principales fortalezas del libro.

Como proyecto intelectual, *Cultura de la legalidad* entraña una distinción entre movimiento y programa académico. Como programa académico esta obra expresa un desplazamiento de la preocupación por la obligación legal hacia la confianza y el funcionamiento institucional. Este desplazamiento tiene como ventaja que amplía el campo de trabajo y como debilidad que lo diluye en otros campos más consolidados como los estudios de calidad democrática, confianza institucional, funcionamiento institucional o cultura política.

Llegados a este punto parece relevante preguntarse por los próximos pasos de este proyecto intelectual. Un primer cuestionamiento es si éste debe seguir teniendo a la cultura de la legalidad como centro cuando la misma parece haberse diluido en otros campos de estudio que generan consensos intelectuales más amplios. En caso de que la respuesta sea que la cultura de la legalidad debe mantener esta centralidad parece evidente que es necesario pasar a una segunda generación de estudios sobre el tema. Para que esto sea posible e implique aportes originales a esta área de interés, entonces deben tomarse en cuenta seriamente las necesidades de desarrollar fuentes de datos específicas centradas en el relevamiento de las representaciones sociales ante la ley y el derecho de ciudadanos y de élites.