

<b>III. La difusión de la cultura de la legalidad . . . .</b>	<b>51</b>
<b>1. La socialización jurídica . . . . .</b>	<b>51</b>
<b>2. Límites en la difusión de la cultura de la legalidad . . . . .</b>	<b>56</b>
<b>3. Funciones de la cultura de la legalidad . . .</b>	<b>65</b>

### III. LA DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

#### 1. *La socialización jurídica*

Hemos visto que para que un Estado subsista como tal, es indispensable que sus cuadros dominantes generen las condiciones para convertir los valores políticos en valores jurídicos. Independientemente del modo en que lo consigan —modo que determinará la tradición jurídica a la que pertenezca dicho Estado—, de esta transformación dependerá la preservación del consenso. En el curso de la historia, han sido los gobiernos del Estado los que, en la mayoría de los casos, han promovido esta conversión, procurando que el pueblo que integra dicho Estado tenga una percepción común de sus necesidades, de sus intereses, del camino que deberá seguir para satisfacerlos y de los mecanismos específicos —expresados en la norma jurídica— de los que ha de valerse para alcanzarlos sin alterar sus principios de coexistencia.

Un gobierno resuelto a preservar el orden social se asegura, pues, de que todos y cada uno de los integrantes de su pueblo se identifiquen con ciertos símbolos y posean una cultura política. También se esmera en que esa cultura política esté respaldada por una cultura de la legalidad: en que, si bien no sea capaz de comprenderlas en términos técnicos, cada uno de los miembros de la comunidad conozca las normas jurídicas que determinan la organización fundamental del Estado, que entienda sus alcances, sus límites, las sanciones a las que puede hacerse acreedor en caso de desobedecerlas y las autoridades encargadas de crear las leyes, ejecutarlas y dirimir las controversias que surjan de su aplicación. Los gobier-

nos que pretenden mantener el orden social se preocupan, asimismo, por reformar las estructuras jurídicas, conforme vayan alterándose los valores políticos del pueblo del Estado.

Con métodos diversos y fundamentos de carácter cultural, religioso, o moral, los grupos dominantes que han tenido mejor éxito en mantener la organización estatal, se han preocupado porque los gobernados conozcan las normas jurídicas en mayor o menor grado. La identidad de elementos como la lengua, la religión y las costumbres facilitan en ocasiones este esfuerzo; en otras, las diferencias lo han dificultado y hasta imposibilitado. Convertir a un pueblo en Estado, ha exigido un proceso educativo mediante el que no sólo se enseña la lengua, la religión y las costumbres sino los valores políticos y las estructuras que, mediante premios y castigos, los hacen prevalecer. Un repaso a la historia nos permitiría comprobarlo: Plutarco nos cuenta cómo Licurgo pensaba “que las normas más eficaces e importantes para lograr la felicidad de una ciudad y la virtud se conservan inalterables cuando se han inculcado en los caracteres y métodos educativos de los ciudadanos”.<sup>70</sup> En la legislación judía, los padres están obligados a educar a sus hijos en la ley<sup>71</sup> y los sacerdotes al pueblo.<sup>72</sup> En *Las leyes*, Cicerón recuerda que, de niño, se le obligó a aprender y recitar las XII tablas<sup>73</sup> y, entre los musulmanes, el aprendizaje de memoria de extensos pasajes del *Corán* forma parte importante de la devoción religiosa. Los musulmanes que memorizan enteramente su contenido reciben el título honorífico de *al-hafiz*.

Los sociólogos y antropólogos han denominado *socialización* al proceso por el que las personas aprenden a conformarse con las normas sociales y a regirse a través de ellas. Este proceso hace posible la transmisión cultural entre las distintas generaciones, pues supone una “internalización”,

70 Plutarco: *Licurgo en Vidas paralelas*, Madrid, Biblioteca Clásica Gredós, núm. 77, 1985, pp. 301-302.

71 *Ex.* 13, 8-10.

72 *Dt.* 33, 10 y *Lev* 10, 11.

73 Cicerón, *Las leyes*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, Col. El libro de bolsillo, núm. 1420, p. 222.

mediante la cual el individuo se impone a sí mismo estas reglas y también una “interacción social”, por medio de la que el individuo se ajusta a las reglas para ser aceptado por los otros.<sup>74</sup> “La socialización efectiva” —escribe Roger Cotterrell— “se entiende como un requisito funcional del sistema, una tarea de promoción y configuración de actitudes y opiniones que deben realizarse para el bienestar del sistema”.<sup>75</sup> Cuando esta socialización define la relación que un individuo tiene con las instituciones políticas, puede hablarse concretamente, de *socialización política*.<sup>76</sup>

Sin pretender adentrarse al campo político —y menos aún al jurídico—, Jean Piaget estudió el periodo de desarrollo intelectual de los niños, en el que identificó una etapa de “operaciones concretas”, entre los 7 y 11 años de edad. El célebre educador suizo señaló que, en esta etapa, se da un “realismo moral” cuando el niño hace suyos los parámetros que le señala la autoridad y sus valores son los que se hallan determinados por la ley.<sup>77</sup> Así esbozó los principios de lo que bien podríamos llamar *socialización jurídica*. Entre los estudiosos que han abordado el tema de manera más amplia, destacan J. Carbonnier, K. Kulcsár<sup>78</sup> y W. M. Evans, quien habla de “la función educativa del derecho”, para indicar —en el mismo sentido de Vincenzo Ferrari— la orientación específica que puede dársele al derecho para facilitar las relaciones sociales y modificar el comportamiento de una comunidad.<sup>79</sup>

74 Abercrombie, Nicholas *et al.*, *Dictionary of Sociology*, Londres, Penguin, 1988, p. 231.

75 Cotterrell, *Introducción a la sociología del derecho*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 126.

76 Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, 10a. ed., México, Siglo XXI, 1997, p. 1514.

77 Cfr. Piaget, Jean, *El criterio moral del niño*.

78 Kulcsár, K., “The Educational Role of Law in the Socialist Society”, *Acta Jurídica Académica Scientiarum Hungaricae*, 1962, y Carbonnier, J.,: “Variations sur la loi pédagogue”, *Società, norme e valori. Studi in onore di Renato Treves*, Milán, 1984. Ambos, citados por Ferrari, Vincenzo en *Las funciones del derecho*, Madrid, Debate, 1989, p. 122.

79 Cfr. Evans, W. M., “Law as instrument of Social Change”, *Applied Sociology: Opportunities and Problems*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1965.

También sobresalen los trabajos de D. J. Dalneski, Kurtines y Greif, R. Irvine<sup>80</sup> y, sobre todo, los de June Tapp,<sup>81</sup> quien ha señalado que, de acuerdo con el desarrollo cognitivo del hombre, pueden identificarse con relativa facilidad cuatro niveles de socialización jurídica:

- *Preconvencional*. Estadio en el que se busca obtener una recompensa o evitar un castigo.
- *Convencional*. Estadio en el que se aceptan las reglas por el solo hecho de ser reglas y así cumplir con lo que señala la autoridad.
- *Posconvencional*. Estadio en el que se aceptan los principios morales sobre la autoridad formal.
- *Ético*. Estadio en el que se acepta el derecho sólo cuando éste refleja las propias convicciones éticas.

Dentro de este último nivel, la objeción de conciencia y la desobediencia civil ocupan un lugar preponderante. Son temas que revelan el buen éxito de una socialización política —se está de acuerdo con los fines— y, al mismo tiempo, el fracaso de la socialización jurídica: No se está de acuerdo con los medios e, incluso, se desafía la posibilidad de la sanción.<sup>82</sup> Quienes defienden la paz pero no creen que el servicio militar sea la mejor forma de conseguirla constituyen un ejemplo del primer tema. Quienes creen que la igualdad debe caracterizar

80 En su estudio *Legal Socialization* (Londres, Macmillan, 1979), R. Irvine ha formulado una crítica a aquellos procesos de socialización jurídica que incorporan juicios de valor sobre el “progreso moral”, mismos que sólo reflejan los “valores occidentales” de ciertos grupos de interés.

81 Tapp, J.L. and Kohlberg, L., “Developing senses of Law and Legal Justice”, *Journal of Social Issues* núm. 2 (1971) y Tapp, J.L. and Levine, F.L., “Legal socialization: Strategies for an Ethical Legality”, *Stanford Law Review*, núm. 27, 1974.

82 Jorge Malem reflexiona sobre el segundo en *Concepto y justificación de la desobediencia civil*. José Luis Gordillo analiza el primer tema en *La objeción de conciencia*, enfocándose, particularmente, al ejército, al servicio militar y a la participación en una guerra.

a una sociedad justa pero no creen que esta igualdad se alcance a través de los impuestos y —más aún— se niegan a pagar los que les corresponden, son ejemplo del segundo.

Los resultados de la socialización jurídica pueden medirse a través de tres indicadores fundamentales:

- Conformidad
- Obediencia
- Participación social

La conformidad y la obediencia han sido estudiadas desde diversos enfoques, entre los que destaca el sicosociológico. John M. Levine y Mark A. Pavelchak explican que “existe *conformidad* cuando un individuo modifica su comportamiento o actitud a fin de armonizarlos con el comportamiento o actitud de un grupo” y que “existe *obediencia* cuando un individuo modifica su comportamiento a fin de someterse a las órdenes directas de una autoridad legítima”.<sup>83</sup> La primera supone una presión ejercida por los miembros de la sociedad que se rigen por las mismas normas e interactúan en un nivel de igualdad, mientras que la segunda implica una presión ejercida por una autoridad que tiene un *status* superior. “La obediencia presupone que la autoridad desee ejercer una influencia y vigile la subordinación del subordinado a sus órdenes”, puntualizan. Por el contrario, “la conformidad puede producirse sin que el grupo desee ejercer una influencia o vigilar al individuo, basta con que la persona conozca la posición del grupo y desee estar de acuerdo con ella, de hecho, ni siquiera es necesario que el grupo tenga conciencia de la existencia del individuo”.<sup>84</sup> En cualquier caso, ambas suponen un proceso de socialización cuyas pautas de orientación son las que señala el derecho. Para que se dé la “integración de subsiste-

83 Levine, John M. y Pavelchak, Mark A., *Conformidad y obediencia*, dentro de *Psicología social*, S. Moscovic, p. 43.

84 *Loc. cit.*

mas” que describe Parsons, es preciso que tanto la conformidad como la obediencia sean promovidas por los grupos dominantes del Estado. Lo mismo podría decirse de la participación social, la cual debe ser encauzada hacia la preservación del orden político y debe ser contenida cuando tienda a su destrucción.

## 2. *Límites en la difusión de la cultura de la legalidad*

Como toda socialización, la socialización jurídica se desarrolla en distintos niveles. El gobierno de cada Estado, según sus pretensiones y de acuerdo con la distribución de fuerzas políticas que condicionen su actuación, tendrá que resolver a quiénes les conviene conocer a fondo la estructura jurídica del Estado, a quiénes les conviene conocerla parcialmente y a quiénes les conviene conocer, única y exclusivamente, los principios fundamentales de su organización. Si bien el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, establece que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión” y aclara que “este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”, también es cierto que todos los Estados se han esmerado en limitar este derecho en el ámbito jurídico y, por consecuencia, en el político.

En México, el artículo 6o. de la Constitución prevé que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, pero también señala que “la moral”, “los derechos de terceros” o aquello que “provoque algún delito, o perturbe el orden público”, son límites a la libertad de expresión y, por tanto, al derecho a la información. El motivo de esta restricción es que la mayor difusión de la cultura de la legalidad no conduce, necesariamente, al desarrollo político y sí, en cambio, lo puede afectar. El desarrollo político, en cambio, invariablemente propicia las condiciones para que se dé un aumento

en el nivel de la cultura de la legalidad en un pueblo. Incluso, la primera recomendación del Informe de la Comisión Internacional para el estudio de los problemas de la comunicación (UNESCO, 1980), parte del supuesto de que “no hay lugar para la aplicación universal de modelos preconcebidos en materia de comunicación e información”.<sup>85</sup>

Más allá del “derecho a la información”, a un gobierno le conviene promover la cultura de la legalidad entre los habitantes de su pueblo cuando lo exija el desarrollo político del mismo y le conviene constreñirla cuando esta cultura pueda generar expectativas que el desarrollo político de la comunidad no permita satisfacer.<sup>86</sup> Cuando la demanda de una respuesta rebasa la oferta, la frustración tiende a traducirse en una crisis de legitimidad. La pérdida de confianza en una institución ayuda a reformarla pero también puede contribuir a destruirla si no existe alternativa viable. Prácticamente todos los autores que han estudiado el tema de la legitimación coinciden en esto. “Al afirmar que una función del derecho es la legitimación del poder”, apunta Vincenzo Ferrari, “queremos señalar el hecho de que todos los sujetos que disponen de capacidad de decisión o que desean ampliarla pueden hacer uso —y normalmente lo hacen— del derecho para conseguir el consenso sobre las decisiones que asumen o deben asumir”.<sup>87</sup> Desafortunadamente, el derecho no siempre ofrece los dispositivos necesarios para instrumentar las decisiones o

85 Esta Comisión, que abogaba por la tolerancia como resultado de una mejor comunicación en todos los ámbitos, estuvo presidida por Sean Mac Bride y sus resultados fueron publicados en español con el título *Un solo mundo, voces múltiples*.

86 A manera de ejemplo, los esfuerzos que algunas autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal hicieron entre 1993 y 1994 para promover la denuncia de los delitos dentro de la comunidad tuvieron que disminuir, en virtud de que se dieron cuenta de que si aumentaba el índice de denuncias de aquellos delitos que constituían la “cifra negra”, el efecto resultaría contraproducente: se generaría en la sociedad civil la idea de que los delitos se estaban incrementando y, peor aún, la poca capacidad de respuesta.

87 Ferrari, Vincenzo, *op. cit.*, pp. 115-116.



para satisfacer las expectativas de la sociedad, aunque así conste en las leyes.

Si esto no fuera suficiente para constreñir la difusión de la cultura de la legalidad, es preciso recordar que el orden social no sólo implica neutralizar *desviaciones* como el delito sino, también, reconocer que el derecho está diseñado para mantener la estabilidad y que cualquier alteración al *statu quo* supone que algunos grupos aumenten sus prerrogativas y que otros las vean disminuidas. Esta posibilidad explica los deseos que tienen unos para llevar al cabo reformas políticas y la renuencia que otros muestran al respecto. Explica, asimismo, la necesidad que tiene un gobierno de adecuar la difusión de la cultura de la legalidad al desarrollo político del Estado, evitando, en lo posible, hacer hincapié en las normas jurídicas que aún no han podido cumplirse por causas políticas o económicas que escapan de las intenciones del legislador y que, de respetarse, implicarían enfrentamientos entre los diversos grupos de la sociedad. ¿Significa esto que el derecho revela, inevitablemente, las contradicciones y las desigualdades de la sociedad que lo crea...? Sí.

Algunos estudiosos del tema se han preocupado por saber cómo puede, pues, elaborarse la doctrina jurídica y aplicarse “de una forma genuina y explícita” al revelar su naturaleza y efectos.

¿Puede librarse alguna vez la doctrina jurídica de su servidumbre a la ideología? ¿Puede admitir fundamentalmente alguna vez sus propias incertidumbres? ¿Puede la doctrina jurídica reconocer que no hay, ni puede haber nunca, un cerrado, completo, comprensivo sistema de orden racional? ¿Puede aceptar que es solamente un imperfecto, y a veces incoherente intento de imponer un relativo orden sobre unos pocos aspectos de una infinitamente compleja realidad social?<sup>88</sup>

Las respuestas no parecen muy alentadoras para quienes no participan en la creación, aplicación e interpretación del derecho, ni para quienes padecen las consecuencias de un

88 Cotterrell, *op. cit.*, p. 260.

régimen jurídico ineficaz: “Los juristas aceptan con frecuencia estas características del derecho. Están lo suficientemente cerca de los detalles de su doctrina y su aplicación como para hacerlo: pero el sistema jurídico, en conjunto, parece no poder admitir que éstas son sus características dominantes”. La denuncia de Cotterrell, su desafío, nos conduce de nuevo a examinar la inevitable relación entre el desarrollo político —“la infinitamente compleja realidad social”— y la cultura de la legalidad.

La propuesta que el mismo autor formula —la posibilidad de brindarle a la comunidad mayor apertura informativa acerca de los procesos jurídicos y las razones para la toma de decisiones— supone que las desigualdades establecidas en los ordenamientos jurídicos se admitan en la propia doctrina:

Entre ellas, la distinta influencia de diferentes sectores de la población sobre la creación del derecho; la distinta ejecución del mismo; las desigualdades de poder económico o de otro tipo, de las partes en litigio; y las especiales dificultades que tienen algunos sectores de la población para lograr la ayuda de los juristas o para invocar el derecho.<sup>89</sup>

Pero esto, concluye, “sería una hipocresía” si no se emprendieran, al mismo tiempo, las acciones necesarias para corregir “las injustificables desigualdades” con las que está concebido y se aplica el derecho. Sobre este tema han ahondado otros académicos, entre los que sobresale el argentino Carlos María Cárcova, quien escribió un tratado dedicado al tema.<sup>90</sup> Su voz se ha sumado a la de muchos partidarios de la “democratización del derecho”, la cual incluye cuatro corrientes más o menos identificables. Las tres primeras exigen que el pueblo de un Estado esté ampliamente informado sobre su derecho. La cuarta propone, precisamente, ampliar los alcances de la difusión de la cultura de la legalidad:<sup>91</sup>

89 *Loc. cit.*

90 Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.

91 *Cfr.* Cotterrell, *loc. cit.*

- *Informalismo*. Propone la creación de instancias alternas como el arbitraje y la conciliación para procurar y administrar justicia. Sus partidarios aseguran que esto evitaría trámites y simplificaría instancias.
- *Desprofesionalización*. Defiende la sustitución de los profesionales del derecho por otras personas no profesionales que puedan procurar y administrar justicia. Sus simpatizantes creen que esto permitiría que el derecho se aplicara con criterios más prácticos y a un costo menos elevado.
- *Participación*. Sugiere la inclusión de personas de la sociedad civil dentro de los órganos estatales encargados de procurar y administrar justicia. Los jurados populares y los juzgados de paz a cargo de profesionales y no profesionales son un ejemplo.
- *Información*. Propone la divulgación masiva y sin restricciones de las estructuras, funcionamiento y reglamentación de los órganos encargados de procurar y administrar justicia.

Democratizar el derecho, desde luego, implica riesgos. Quienes pueden sobornar a un juez, pueden sobornar, aún con mayor facilidad, a un árbitro o a un conciliador ¿Qué ventajas tendría entonces el *informalismo* si no existen instancias superiores a las que pueda acudir formalmente? Quien impugna a un abogado con título, puede impugnar, aún con mejores resultados, a uno que no lo tiene y actúa guiado por su buena fe. ¿Qué aporta, en tal caso, la *desprofesionalización*? En cuanto a la *participación*, los no profesionales sólo pueden legitimar su actuación actuando a través de las instituciones existentes. ¿Hasta dónde se da, auténticamente, la participación?

Difundir una cultura de la legalidad, independientemente del desarrollo político de una comunidad e independientemente del grado de accesibilidad que tiene el pueblo de un Estado a la justicia, suele generar más dificultades de las que resuelve. Platón insistía en su *Politeía (República)* sobre la conve-

niencia de enseñar los valores políticos a los niños y jóvenes como un camino para alcanzar la justicia, pero sugería que no se enseñara lo mismo a los artesanos que a los guardianes. Llegó, incluso, a recomendar que se suprimiera de la educación de estos últimos la enseñanza de Homero y Hesíodo —cuyas fábulas le parecían poco edificantes— y exigió que se prohibiera a los poetas presentar a los dioses haciendo el mal. Aunque Karl Popper terminó acusando a Platón de ser un “enemigo de la sociedad abierta”, vale la pena recordar que la preocupación de restringir la información no es nueva.

¿Cuál sería, entonces, el criterio que debe servirnos para establecer un punto de referencia? Si bien la transparencia es una de las características de cualquier régimen democrático un antídoto contra la corrupción y contra cualquier práctica ilícita que requiera del secreto para prosperar, es necesario determinar qué informar, cuándo y a quién. Informar para garantizar un mayor acceso a la justicia o para orientar sobre las posibilidades que ofrece el derecho, representa, sin duda, un punto de partida. Durante muchos años, los gobiernos se conformaban con declarar los derechos de la sociedad civil sin preocuparse por crear las condiciones para hacerlos efectivos. Las nuevas tendencias del derecho exigen que, hoy en día, todo derecho vaya acompañado de medios procesales para que se haga valer. “Las palabras *acceso a la justicia*”, apuntan Mauro Cappelletti y Bryant Garth,

no se definen con facilidad, pero sirven para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual la gente puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, debe dar resultados individual y socialmente justos.<sup>92</sup>

A esta luz, la información que proporcione un gobierno a la sociedad civil para darle mayor acceso a la justicia cobra una importancia fundamental. Antes de informar, no obstan-

92 Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia*, México, FCE, 1996, pp. 9-10.

te, es conveniente que un gobierno o los grupos dominantes de la sociedad actúen con responsabilidad y definan qué buscar: si informar para que la sociedad active mecanismos existentes o si informar para que la sociedad advierta sus carencias en materia de acceso a la justicia y realice planteamientos y propuestas sin alterar el orden social.

Otro de los obstáculos que presenta con mayor frecuencia la difusión de la cultura de la legalidad se encuentra, paradójicamente, en los mismos abogados. A la manera de los gremios medievales —y actuando como lo hacen también los médicos, los arquitectos o cualquier otro profesionista cuyo modo de ganarse la vida consista en conocer fórmulas para producir ciertos resultados— los abogados prefieren no compartir sus conocimientos, pues esto originaría que muchas personas prescindieran de sus servicios. Así, se agrupan en asociaciones que, con el pretexto de velar por la dignificación profesional, vetan los intentos de otros grupos por popularizar las disposiciones jurídicas y por simplificar los procesos judiciales. Después de todo, mientras más oscuras sean las leyes, más demanda habrá de intérpretes. Aunque esto ocurre más en Estados Unidos y en Europa que en México, es un tema que merece considerarse.<sup>93</sup>

Ninguna de estas limitaciones afecta un ejercicio responsable de difusión de la cultura jurídica. Sobre todo, si partimos del supuesto de que la idea de educar sin restricciones a la población en materias política y jurídica, no ha sido tan eficaz como lo pareció al principio. Algunos pensadores —especialmente en el siglo diecinueve— sostuvieron que la educación política y jurídica era la que determinaba, *por sí misma*, el nivel de desarrollo político de un pueblo. En sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, John Stuart

93 Como un buen ejemplo de estos casos, tenemos el de las asociaciones de abogados de Texas que demandaron a la empresa *Nolo Press* por editar manuales de orientación jurídica. Estos materiales, adujeron los abogados texanos, desorientan al público y le hacen creer que pueden acudir ante un tribunal sin el auxilio profesional de un abogado. El *Journal* de la *American Bar Association* dedicó un artículo a este asunto en su número de julio de 1998.

Mill se pronunciaba por dar el voto a los obreros y por educarlos para que se volvieran “ciudadanos conscientes” de su comunidad. Con otras palabras y con otros propósitos, Marx proclamaba lo mismo. Sin embargo ¿qué ganaría el hombre de la calle al conocer los ideales políticos de dos o tres distintos partidos que, por otro lado, prometen más o menos lo mismo y que, a fin de cuentas, no parecen estar tan preocupados por satisfacer los intereses inmediatos de este hombre? ¿Qué beneficios iba a obtener al enterarse de las auténticas razones que tuvo su gobierno para aplicar una norma jurídica y no otra en el caso de una aprehensión, de una extradición o de una sentencia? Ninguna. Los recientes estudios sobre la *opinión pública* nos demuestran que si él cree que el gobierno está procediendo conforme a derecho —creencia que, por sí misma, no significa que esto ocurra así—, lo apoyará y estará contribuyendo a ampliar los márgenes de legitimidad con los que cuente dicho gobierno. Si, por el contrario, *considera* que el gobierno está actuando fuera del marco legal —lo que, por sí mismo, no significa que esto esté sucediendo— lo criticará y estará contribuyendo a socavar su legitimidad, apoyando a las facciones opositoras.<sup>94</sup>

Para fortuna de los gobiernos, en estas creencias influyen más la ayuda social, los programas de empleo y la construcción de mercados, escuelas y hospitales que la legalidad con la que se esté actuando, lo cual, por paradójico que se antoje, contribuye a elevar los niveles de legitimidad en un gobierno. También para su fortuna, en estas consideraciones influyen más los medios de comunicación que la posible honestidad con la que se proceda. Ni Stuart Mill, ni Marx, ni aquellos intelectuales norteamericanos que impulsaron la educación política y jurídica hacia los años sesenta se preocuparon por analizar la correspondencia que esta cultura podía tener con

94 Cfr. *The Spiral of Silence*, de Elizabeth Noelle-Neumann (1984); *Advertising and Democracy in the Mass Age*, de Terence H. Qualter (1991); *L'information, la désinformation et la réalité*, de Guy Durandin (1993); *Political Marketing and Communication*, de Philippe J. Maarek (1995) entre otros estudios modernos sobre la opinión pública.

el desarrollo político de cada Estado, ni tampoco por las consecuencias inmediatas del problema. Para ellos, la mayor educación suponía mayor participación política y nada más.<sup>95</sup> En nuestros días, la fe en la educación por la educación misma y el entusiasmo que generaba el hecho de que el mayor número de personas contara con la mayor información posible ha decrecido. Los hechos no han correspondido al optimismo de sus promotores.

Al hablar de los mitos en torno a la democracia, Norberto Bobbio no puede dejar de considerar el de la educación política y de subrayar cómo, a medida que algunos grupos aumentan la suya, paradójicamente crece su apatía y aumenta el abstencionismo entre sus miembros. “En los regímenes democráticos como el italiano, en el que el porcentaje de votantes es todavía muy alto (pero va descendiendo en cada elección)” —dice Bobbio— “existen buenas razones para creer que esté disminuyendo el voto de opinión y esté aumentando el voto de intercambio”.<sup>96</sup> Y, ciertamente, sin que la cultura política o la cultura de la legalidad influyan en lo más mínimo, los votos se dan cada día con mayor frecuencia a quienes ofrecen favores personales y a quienes satisfacen intereses individuales o de grupos; no a quienes presentan mejores programas de gobierno. Si ningún partido o candidato representa la posibilidad de satisfacer necesidades o intereses específicos, el voto no se da. “Incluso las interpretaciones más moderadas”, sostiene el académico italiano, “no me pueden quitar de la cabeza que los grandes escritores democráticos sufrirían al reconocer en la renuncia a usar el propio derecho un buen fruto de la educación de la ciudadanía”.<sup>97</sup>

95 Sobre la necesidad de impulsar la cultura política, Seymour Martin Lipset escribió: “Donde las relaciones económicas no son fácilmente perceptibles para los que están afectados, se hacen importantes una capacitación y un refinamiento generales. La apreciación de los problemas sociales complejos puede provenir de la educación y, sin duda, contribuye al aumento de los votos entre los grupos más educados”. *Cfr.* Lipset, Seymour Martin, *El hombre político*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 166.

96 *Cfr.* Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 25.

97 *Loc. cit.*

### 3. Funciones de la cultura de la legalidad

¿De qué sirve entonces la cultura de la legalidad? ¿Ante quién y cuándo conviene promoverla? ¿Cómo fomentar la conformidad, la obediencia y una participación social que coadyuve a mantener el orden social a través de lo que Vasco de Quiroga llamó la “información en derecho”?<sup>98</sup> ¿A qué principios debe sujetarse la socialización jurídica dentro de un Estado para que la cultura de la legalidad rinda sus frutos? Y, ante todo, ¿qué frutos debemos esperar de ella? A pesar de las dificultades que supone desarrollar el proceso de socialización jurídica en cualquier nivel, es innegable que contar con cierta información jurídica resulta primordial no sólo para que los cuadros dominantes puedan aspirar a cierto grado de control social —entendiendo éste como el conjunto de mecanismos diseñados para prevenir las desviaciones—<sup>99</sup> sino también para que cualquiera de los grupos que conforman un Estado pueda participar en la preservación del mismo. La difusión de la cultura de la legalidad, no obstante, sólo resultará eficaz y eficiente en la medida en que el gobierno de un Estado satisfaga las siguientes condiciones:

- Que el derecho sea producto del consenso. Mientras más sectores y personas participen en su creación, aplicación e interpretación, más fácil resultará hacerlo valer y me-

98 Vasco de Quiroga escribió *La información* en 1535, con el doble propósito de desautorizar algunas disposiciones reales que permitían la esclavitud de los indios, así como de crear pueblos con ciertas características políticas. Su obra alertaba al lector para “velar e informar” y proteger los intereses de los indígenas.

99 El término *control social* fue acuñado por E. A. Ross en su libro *Social Control* (1901). Una definición más amplia podemos hallarla en el *Diccionario de sociología*, p. 229, de Luciano Gallino: “Mecanismos, acciones reactivas y sanciones que una colectividad elabora y utiliza, ya sea con el fin de prevenir la desviación de un sujeto individual o colectivo respecto de una norma de comportamiento, sea para eliminar una desviación que ha ocurrido logrando que el sujeto vuelva a comportarse de conformidad con la norma o, en fin, para impedir que la desviación se repita o se extienda a los demás”.



nos resistencia hallarán los procesos de difusión de la cultura de la legalidad. En esta participación, por supuesto, deben tomarse en cuenta los límites enunciados anteriormente.

— Que la ley se aplique de forma equitativa.

La ausencia de un Estado de derecho consiste, fundamentalmente, en que ciertos grupos e individuos se encuentran por encima de las leyes; en particular, las autoridades... cuentan con la posibilidad real de cometer abusos de poder sin que existan mecanismos jurídicos eficaces que limiten y castiguen dichos abusos. Más aún, el que las autoridades violen el ordenamiento jurídico estimula la desobediencia generalizada de las leyes por parte de los ciudadanos...<sup>100</sup>

A propósito de esta forma equitativa de aplicar las leyes, Tácito argüía que nada hacía a las leyes tan efectivas como su aplicación contra las altas personalidades.

— Que el derecho sea accesible para el mayor número de personas y que, en efecto, existan los dispositivos jurídicos para hacer valer los derechos que el gobierno se ha comprometido a garantizar. Esto se consigue a través de un derecho conformado por normas sencillas y de fácil comprensión, así como por procedimientos breves e instancias encargadas de aplicar la ley de manera rápida y expedita. “...La posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva”, dice Cappelletti. “El acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico —el derecho humano más fundamental— en un sistema legal igualitario y moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos.”<sup>101</sup>

100 Rubio, Luis *et al.*, *A la puerta de la ley*, México, Cal y Arena, 1994, p. 137.

101 Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *op. cit.*, p. 12.

Establecidas estas tres condiciones, es más fácil comprender la afirmación que se hacía anteriormente sobre los límites de la difusión de la cultura de la legalidad y la relación que ésta debe tener con el desarrollo político de un Estado. No se trata de negar el acceso a la cultura de la legalidad al pueblo de un Estado sino de establecer las ventajas y desventajas que puede tener la difusión de dicha cultura, la cual puede clasificarse en:

- *Socialización jurídica general.* Comprende los esfuerzos para promover los valores políticos que permiten la cohesión social dentro de un Estado y que han sido transformados en normas jurídicas o se espera que lo sean. La difusión de la cultura de la legalidad está encaminada a preservar el orden social y, generalmente, corre a cargo del gobierno del Estado. Respeto, democracia, justicia, libertad, solidaridad, honestidad y otros valores semejantes se difunden a través de todos los instrumentos al alcance del gobierno, el cual les da diversos contenidos en momentos distintos. La escuela y los medios de comunicación juegan un papel relevante.
- *Socialización jurídica específica.* Comprende los esfuerzos para promover determinados valores o conductas —ya convertidos o por convertirse en derecho— y está dirigida a ciertas comunidades o a grupos restringidos de esas comunidades. La difusión de la cultura de la legalidad puede correr a cargo del gobierno del Estado (cuando a éste le interesa dar a conocer nuevos ordenamientos jurídicos o busca apoyo para convertir ciertas conductas en leyes con un fin particular) o, bien, a cargo de otros grupos dominantes como los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias o las cámaras de industria y comercio, cuando a éstos les interesa difundir disposiciones jurídicas que les beneficien de forma directa o, simplemente, fortalecer su imagen como elementos integrantes del Estado de derecho. Los cursos de orientación jurídica que se imparten esporádicamente a sectores distintos de

la comunidad —y que incluyen temas tan diversos como las obligaciones fiscales, las prerrogativas en un divorcio o las alternativas que tiene un obrero ante un despido injustificado— también pueden incluirse en este género.

Una vez más, son las necesidades e intereses de los diversos grupos dominantes o los de la sociedad civil los que condicionarán a ambas. El buen éxito que han tenido en algunos países las campañas en pro de los derechos humanos, por ejemplo, ha estado sujeto, invariablemente, a las necesidades y a las expectativas de los grupos afectados. Aunque todas estas campañas pudieran basarse en la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1948, cada grupo ha dado énfasis a aspectos diferentes. Mientras en los países desarrollados se espera una acción vigorosa por parte del gobierno, de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) en materia de protección ecológica y de sanciones severas a quienes dañen el medio ambiente,<sup>102</sup> en otros países menos desarrollados se esperan medidas de control contra los cuerpos policiacos que abusen de su autoridad, como en México, o contra las fuerzas armadas que hagan lo mismo, como en Guatemala.

La capacidad de convocatoria y movilización de un grupo se verá fortalecida o debilitada, según la visión que tengan los convocados del Estado, de la autoridad, del problema para el que se busque solución y, más aún, del modo en que éste pueda resolverse. En suma, según el grado del consenso. Si, por otra parte, las concepciones son distintas, los grupos dominantes perderán tanto su capacidad de convocatoria y movilización como su propia fuerza. Incluso en una época donde se habla del “fin de las ideologías” o del “fin de la histo-

102 En *Redes que dan libertad*, Barcelona, Paidós, 1994, Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey presentan a los movimientos sociales —especialmente a los que tienden a preservar el medio ambiente— como responsables de una nueva configuración política y jurídica en los países industrializados.

ria”,<sup>103</sup> los satisfactores inmediatos o los recursos económicos no garantizan por sí mismos, ni conformidad, ni obediencia, ni una participación social que coadyuve a mantener el orden político. Si los satisfactores inmediatos o los recursos inmediatos bastaran para asegurar el orden político, sería imposible explicar la gran cantidad de movimientos sociales y revoluciones que se han generado a lo largo de la historia.<sup>104</sup> Cualquier movimiento político que tienda a integrar o a desintegrar un Estado exige, pues, una intensa socialización jurídica.

En ocasiones, esta socialización se va gestando poco a poco: se crean expectativas, se fortalecen los vínculos de unión entre los miembros de un grupo, se alcanza un consenso ante lo que se considera una violación a los derechos de ese grupo y, finalmente, se exige que dicho consenso se exprese en la ley y tenga efectos *erga omnes*. Revisemos las movilizaciones que realizaron los afroamericanos para reformar la Constitución norteamericana en los años sesenta. Otras veces, la falta de socialización jurídica hace fracasar un movimiento político, el cual sólo se consolida a partir de la percepción común que van adquiriendo sus miembros entre sí, sobre el derecho que se les está negando, o sobre las responsabilidades de quienes lo niegan. Revisemos la acción de los grupos pacifistas que comenzó en los años cincuenta o la de los grupos ecologistas que cada día cobra mayor influencia.

En el primer caso, la socialización jurídica se promovió en forma casi espontánea; en el segundo, fue preciso un ejercicio

103 En *El fin de las ideologías* (1960), Daniel Bell estudia el agotamiento del pensamiento político-social que había comenzado con Hegel y concluido con Marx. En *El fin de la historia* (1992), Francis Fukuyama, también partiendo de la concepción hegeliana de la historia, reflexiona sobre el fin de los regímenes dictatoriales de derecha y el colapso de los de izquierda.

104 Los niveles económicos saludables, no necesariamente implican que exista orden político dentro de un Estado. En nuestros días, Tailandia constituye un ejemplo: Desde 1973, el país ha padecido seis golpes de Estado (o intentos de golpes de Estado) y, de 1992 a 1996, cuatro procesos electorales. El gobierno actual —que no fue elegido— lleva en el poder casi tres años. A pesar de esto, Tailandia ha mantenido, desde entonces, un crecimiento económico del 7% anual. *Cfr. The Economist*, 30.11.96.

más o menos planificado de difusión. En uno y otro, no obstante, la socialización jurídica ha tenido resultados favorables para sus promoventes y cada vez es menos probable hallar a un político (o al representante de cualquier grupo cuya existencia dependa directa o indirectamente de un amplio consenso) pronunciarse públicamente a favor de la discriminación racial, de la carrera armamentista o de la destrucción del medio ambiente. No en todos los casos ocurre lo mismo. Temas como el aborto, la pena de muerte o los derechos de los animales, siguen enfrentando a grupos con intereses distintos y sin la capacidad suficiente para socializar jurídicamente a aquellos de quienes depende su legitimación.

Ahora bien ¿es posible medir el grado de consenso que se necesita para que un grupo o un pueblo entero actúen de una u otra forma? James Buchanan, Gordon Tullock y los economistas que han desarrollado los principios de la *Public Choice* lo han intentado. En *El cálculo del consenso*, estos autores estudian la manera en la que toman sus decisiones los poderes públicos y analizan las reglas de las votaciones, la función de las legislaturas bicamerales, el papel de los grupos de presión y de la “ética democrática”. Partiendo de la premisa de que los individuos están motivados por consideraciones maximizadoras de utilidad y que, cuando existe una oportunidad de ganancias mutuas, tiene lugar el intercambio, establecen hasta dónde es posible medir y prever el consenso, del mismo modo en que otros académicos intentan describir las relaciones entre oferta y demanda, previendo las utilidades del sector privado. Aunque sus conclusiones han merecido todo género de reconocimientos, aún son insuficientes para explicar los factores que permiten la integración de una sociedad o la de aquellos que propicien su desintegración.

Nicolas Tenzer ha sido menos ambicioso al describir los primeros y analizar los segundos.<sup>105</sup> Él considera que son tres las grandes crisis que afectan a las sociedades que tienden a desintegrarse:

105 Cfr. Tenzer, Nicolas, *La sociedad despolitizada*, Barcelona, Paidós, 1992.

- *Política*. La desaparición del sentimiento de comunidad.
- *Social*. La desaparición del sentimiento de pertenencia.
- *Cultural*. La desaparición de expectativas con respecto a la comunidad a la que supuestamente se pertenece.

Con denominaciones distintas y alcances diversos, las tres debilitan cualquier proceso de socialización jurídica. Conjurarlas exige, ante todo, el acuerdo de los grupos con intereses encontrados y la definición del valor o los valores que todos —o al menos los más fuertes— estén dispuestos a promover. Un ejemplo de los buenos resultados que generan los procesos de socialización jurídica basados en el acuerdo de los distintos grupos que integran una sociedad lo tenemos en la reescritura de la historia nacional que se ha llevado a cabo en Hong Kong, a raíz de su reincorporación a China. El ejercicio supone que los niños que estudian en las escuelas de Hong Kong ya no consideren que éste es “un país” y que, en cambio, vean con simpatía algunas de las decisiones adoptadas por China desde 1842, cuando Hong Kong pasó a manos de Gran Bretaña. “La idea”, han declarado las autoridades educativas de China, “es ayudar a los niños a adoptar activamente una nueva identidad nacional”.<sup>106</sup> En ocasiones, para asegurar estos buenos resultados, es necesario, incluso, restringir conductas que en cualquier otra parte —o en cualquier otro momento— habrían parecido inofensivas. Una muestra la tenemos en la prohibición de la película infantil *The Prince of Egypt*, en las Islas Maldivas (1998). Las autoridades estimaron que la cinta era sólo “propaganda bíblica” que atentaba contra los principios del Islam.<sup>107</sup>

Por el contrario, un ejemplo de los malos resultados que se obtienen cuando el proceso de socialización jurídica se inicia por parte de un gobierno o de alguna facción sin que antes exista un acuerdo, lo tenemos en el concepto de “seguridad colectiva” que promovió Woodrow Wilson al final de

106 *Newsweek* en español, 26.06.96, p. 13.

107 *Time*, 01.02.99.

la Primera Guerra Mundial y con el que ninguna de las potencias europeas estuvo de acuerdo. Una socialización jurídica eficaz, por lo tanto, exige, en primer término, un acuerdo de aquellos grupos capaces de garantizar los efectos que esta socialización pueda tener en una sociedad, o bien de aquéllos capaces de transformar un sistema de valores que ya no responda a las necesidades e intereses de quienes serán sometidos al proceso de socialización. En segundo, que en mayor o menor medida se cumplan las condiciones de participación, equidad y accesibilidad a las que nos referimos.