

SEGUNDA PARTE

I. La cultura de la legalidad en México

Y, en México, ¿en dónde estamos en materia de cultura de la legalidad? Para ofrecer algunas reflexiones sobre este amplio y complejo tema –en torno al cual apenas podré hilvanar algunas ideas que inviten al lector a la reflexión–, tomo como punto de partida cinco lugares comunes que, con frecuencia, acompañan nuestras discusiones sobre el argumento: “México no es un país de leyes”, “México no es un Estado de derecho”, “Los mexicanos no cumplen con la ley”, “Los mexicanos son corruptos por naturaleza” y “Los mexicanos no son iguales ante la ley”. En algunos casos los lugares comunes parecen confirmarse, pero en otros aparecen como cristales irregulares que distorsionan nuestra imagen de la realidad y que nos impiden valorar en su verdadera dimensión el estado de cosas. Lo cierto, me parece, es que constituyen un buen punto de arranque para centrar nuestra atención en la dimensión cultural de un tema tan amplio como lo es la relación que tenemos los mexicanos con la legalidad.

UN PRIMER LUGAR COMÚN: “MÉXICO NO ES UN PAÍS DE LEYES”

Falso. La construcción del Estado mexicano, el largo camino hacia la monopolización de la fuerza, es la crónica de su legitimación jurídica, de la construcción de un Estado jurídico. La historia de nuestro país, al menos desde los albores de su Independencia, puede narrarse teniendo como eje orientador a los diferentes documentos políticos de naturaleza constitucional. Desde la Constitución aprobada por las Cortes reunidas en Cádiz el 18 de marzo de 1812, en donde participaron algunos representantes de la llamada América Septentrional Española, hasta la Constitución vigente, aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, es posible verificar la constante tendencia hacia la institucionalización constitucional de nuestro proceso político. No sobra repasar el elenco de los principales documentos jurídicos que confirman esta tesis.

En plena lucha de Independencia, el 22 de octubre de 1814 se redactó la llamada Constitución de Apatzingán que, aunque sólo tendría un valor histórico, marca el punto de partida de la carrera hacia la consti-

tucionalización del México independiente. Ya consumada la Independencia se fueron sucediendo los siguientes documentos constituyentes: el “Acta Constitutiva” del 31 de enero de 1824; la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” del 4 de octubre de ese mismo año; las “Siete Leyes Constitucionales” del 29 de diciembre de 1836; las “Bases Orgánicas” del 12 de junio de 1843; el “Acta de Reformas” del 18 de mayo de 1847 que modificaba a la Constitución Federal de 1824 recientemente restituida (22 de agosto de 1846); las “Bases para la Administración de la República” del 22 de abril de 1853, la “Constitución Federal” del 5 de febrero de 1857 que, con una breve y conflictiva pausa (en la que estuvo en vigor el “Estatuto Orgánico” del 10 de abril de 1865 del Imperio de Maximiliano), se mantuvo formalmente vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución actual.²⁵

Ciertamente, el proceso de constitucionalización fue sumamente complejo, inestable y convulso. No olvidemos que, como nos ha enseñado Bobbio, la política y el derecho son las dos caras de una misma moneda.²⁶ Detrás de cada una de esas constituciones bullía una intensa lucha

por el poder entre grupos que defendían proyectos, intereses e ideologías alternativas y encontradas. Observando un periodo particularmente intenso del siglo XIX mexicano, Emilio Rabasa sintetizó la complejidad de ese proceso de construcción constitucional:

En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes que produjeron, como obra, un acta constitutiva, tres constituciones y un acta de reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos.²⁷

Desde el desorden y ante el mismo, en medio de la lucha por el poder y por el proyecto de nación, con paso constante, se abrió brecha la idea de que los proyectos políticos tenían que traducirse en normas jurídicas constitucionales. Y, ante el peligro de la anarquía, esa idea prevaleció. Por ello, como premisa de arranque, es menester sentenciar que la historia de México ha sido la historia de la construcción de un Estado jurídico. Pero, además,

²⁵ Cfr. A. Martínez Báez, “El derecho constitucional”, en *México y la cultura*, Secretaría de Educación Pública, México, 1961, p. 942.

²⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*

²⁷ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1912, p. 9.

no hay que dejarlo implícito: por debajo de esos ordenamientos constitucionales y concretamente de la Constitución actual, existe un entero aparato normativo compuesto por otros documentos jurídicos (constituciones locales, leyes federales y locales, decretos, resoluciones jurisdiccionales) que componen al ordenamiento jurídico mexicano vigente. Ante el lugar común vale mejor la afirmación opuesta: México sí es un país de leyes; sí es un Estado jurídico. Una cosa distinta, que indagaremos más adelante, es determinar si esas leyes se cumplen y si se cumplen igual para todos.

UN SEGUNDO LUGAR COMÚN: “MÉXICO NO ES UN ESTADO DE DERECHO”

Sí y no. Cuando enfrentamos este lugar común las cosas comienzan a complicarse. Cualquier observador que eche un vistazo a la Constitución mexicana concluirá que nuestro país no sólo es un Estado jurídico, sino que también es un Estado de derecho. El articulado de nuestra carta fundamental, sobre todo en su primera parte, consagra todos y cada uno de los elementos que caracterizan a esta clase de Estados y que corresponden a lo que en el mundo anglosajón se conoce como *Rule of Law*: derechos de libertad individuales, separación de poderes y garantías jurisdiccionales (sobre todo los famosos

artículos 14, 16 y 22 de la Constitución) que contemplan tribunales imparciales, impiden la retroactividad de la ley, establecen derechos procesales, etc. Pero, además, según lo que establece la propia Constitución, México es un Estado *democrático* de derecho. Esto es así porque además de los elementos propios de todo Estado liberal de derecho, la Constitución contempla las instituciones que caracterizan a la forma de gobierno democrática: derechos políticos (sobre la base del sufragio universal), partidos políticos, elecciones periódicas, regla de mayoría, etc. Incluso, podemos ir más lejos: México es un Estado *social* y democrático de derecho. Es bien sabido que la Constitución mexicana de 1917 fue la primera constitución moderna que incluyó, junto a los derechos de libertad y a los derechos políticos, un catálogo de derechos sociales fundamentales (educación, trabajo, vivienda, etc.). Todas las normas constitucionales que consagran ese amplio catálogo de derechos son normas vigentes (no sin algunas modificaciones más o menos relevantes) desde 1917.

Y, sin embargo, aquí comienzan las complicaciones: no todas las normas constitucionales, ni siquiera las más importantes desde el punto de vista de los individuos, son normas efectivas. Al menos no siempre lo han sido y no lo son para todos. El excelente libro de Samuel Ramos, *El perfil del*

hombre y la cultura en México,²⁸ recoge una frase de André Siegfried que da perfecta cuenta de esta situación, valedera para toda Latinoamérica y con estirpe histórica:

Nunca he oído hablar tanto de Constitución como en esos países en los que la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten seria y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se burlan, y si uno sonríe, los doctores apuntan con el dedo los artículos que son la garantía del derecho. La ley no tiene majestad sino en las palabras.²⁹

En el *Laberinto de la soledad*, referente obligado para quien reflexiona sobre la cultura del mexicano, Octavio Paz también subrayó esta particularidad latinoamericana, sellándola con una sentencia categórica. Paz nos recuerda que las naciones latinoamericanas, una vez terminadas sus respectivas luchas de independencia, fueron adoptando constituciones más o menos liberales y democráticas. Pero nos advierte que, a diferencia de lo que sucedió en Europa y en Estados Unidos de América, dichas leyes no correspondían a una realidad histórica latinoamericana, sino que tenían como finalidad

“[...] vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonial”.³⁰ Por ello, en nuestros países, la “[...] ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaban. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente”.³¹ Y con ello, sentencia Paz definitivo, “[...] el daño moral ha sido incalculable y alcanza a zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad”.³²

La denuncia de Siegfried y las reflexiones de Paz nos ayudan a entender la génesis de la enorme distancia entre el discurso constitucional y la realidad social y política que ha marcado la historia moderna de los países latinoamericanos. Los teóricos del derecho y los líderes políticos entendieron desde muy temprano que el constitucionalismo era un proyecto político orientado hacia la limitación del poder y, cuando venía acompañado del ingrediente democrático, hacia la distribución del mismo. Y rescataron ambos ideales de las tierras que los vieron nacer, pero nunca se preocuparon por analizar el terreno en el que serían cultivados ni mucho menos en estudiar las

²⁸ Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, UNAM, México, 1934.

²⁹ A. Siegfried, *Amerique Latine*, citado en *ibid.*, p. 61.

³⁰ Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 96.

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

condiciones que harían posible su puesta en práctica. Más bien lo contrario, buscaron la forma de mantener el desorden detrás de la fachada.

La Constitución se convirtió en una bandera legitimante, en instrumento retórico del discurso oficial y no maduró como un verdadero proyecto político hacia el futuro. Triste paradoja: el Estado social y democrático de derecho se quedó en el papel, legalizando y legitimando a los poderosos, y condenando a la realidad a un estado que Guillermo O'Donnell no ha dudado en bautizar como el *UnRule of Law* latinoamericano. Resurge con fuerza la mentira denunciada por Octavio Paz. México, como gran parte de las naciones latinoamericanas, diseñó sus instituciones para ocultar la realidad, no para transformarla. Al menos no durante un largo y oscuro periodo.

Valgan estas reflexiones para subrayar un dato: el estado de derecho, para ser real y efectivo, debe implantarse en instituciones capaces de promover y proteger a los derechos fundamentales individuales que le otorgan identidad y sentido. En México y en el resto de Latinoamérica las constituciones liberales y democráticas (cuando no fueron abiertamente derogadas) tuvieron una vigencia desconectada y alejada de la realidad que supuestamente “constituyeron” y que idealmente

transformarían. La práctica de cambiar las leyes para dejar intacta a la realidad, una especie de “gatopardismo” jurídico, se fue implantando en la cultura política de nuestras sociedades y descansa detrás de esa respuesta contradictoria –sí y no– que corresponde a la pregunta: ¿existe un estado de derecho en México?

Esa ambigüedad ha calado en la cultura nacional. Según la encuesta *Cultura de la Constitución en México* elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la mayoría de los mexicanos entrevistados asocia la palabra “constitución” simplemente con un conjunto de “normas, reglas y leyes”. En segundo lugar, se piensa que la constitución es, de forma llana, “lo que rige al país”. La tercera idea asociada nos dice que la constitución es un “órgano máximo”. Y sólo en cuarto lugar los mexicanos asocian la palabra constitución con su significado primigenio y fundamental: “derechos”.³³ Podemos afirmar que, más allá de lo que las normas establezcan, mientras las per-

³³ Hugo Concha, et al., *Cultura de la Constitución en México*, UNAM, TEPIF, COFEMER, México, 2004, p. 47. No es baladí recordar que desde el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el significado de la Constitución tiene que ver con dos elementos imprescindibles: los derechos humanos y la separación de poderes (que sirve para proteger a los primeros).

sonas no conozcan sus derechos fundamentales –no se supere la *incultura* de la legalidad– y no rijan su convivencia cotidiana con base en los mismos, no podemos hablar de la plena vigencia del estado de derecho en México y de la cultura de la legalidad que debe acompañarlo.

UN TERCER LUGAR COMÚN: “LOS MEXICANOS NO CUMPLEN CON LA LEY”

Los párrafos anteriores abren las puertas para el análisis de este lugar común y parecen confirmar la siguiente reflexión de Héctor Aguilar Camín, rescatada por los autores del estudio *Cultura de la Constitución en México* al que se ha hecho referencia:

En materia de cultura de la legalidad, sigue vigente entre nosotros la vieja tradición mexicana de negociar políticamente la ley, esta larga tradición negociadora del sistema corporativo y clientelar ha permeado profundamente en la sociedad mexicana.³⁴

A pesar de lo sugerente de la opinión de Aguilar Camín y de los datos que muchas encuestas recientes ofrecen para

sustentarla,³⁵ sería un error aceptar el lugar común en toda su aparente contundencia. Si los mexicanos no cumplieran la ley en absoluto vivirían en la anarquía, en una especie de estado de naturaleza como el que imaginó Hobbes y que sirvió de punto de partida para el pensamiento contractualista. Entre el México actual y países como Haití, Ruanda o Irak existe una gran diferencia. No es casual que diversos teóricos contemporáneos de la política y del derecho, como ya hemos señalado, identifiquen a las constituciones como la expresión del pacto social que origina al Estado. No pretendo desviarme explorando esta veta teórica, solamente quiero subrayar que la prueba de que existe un cierto grado, suficientemente aceptable, de

³⁵ En los años recientes se han realizado múltiples y muy interesantes estudios de opinión que indagan sobre la cultura de la legalidad en México y en Latinoamérica. Sería interesante recuperar algunos de los datos que dichos estudios arrojan pero, para evitar que este trabajo quede atado a la temporalidad que inevitablemente acota el alcance de los estudios de opinión, prefiero limitarme a indicar al lector algunas indicaciones bibliográficas: “La democracia y la economía. Latinobarómetro (informe-resumen)”, en: www.latinobarometro.org; Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB, ENCUP 2001, en www.gobernacion.gob.mx; “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004; Julia Flores y Yolanda Meyenberg, coords., *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, IIS-UNAM, IFE, México, 2000.

³⁴ Héctor Aguilar Camín, “El México vulnerable. Un recuento de las zonas vulnerables de México a la hora del cambio”, en *Nexos*, México, marzo de 1999, pp. 35-39, citado en *ibid.*, p. 21.

cumplimiento de la ley está en la relativa estabilidad que caracteriza a nuestro país. Reconozco que esta reflexión general debe matizarse porque en el pasado inmediato y aun en el presente hemos vivido acontecimientos más o menos relevantes, más o menos generalizados, de riesgos de inestabilidad: piénsese, sólo por citar algunos ejemplos, en la toma del recinto legislativo por parte de personas a caballo, en los desfiles de personas armadas por las principales avenidas de la ciudad capital, en el bloqueo de oficinas públicas y vías generales de comunicación, en el secuestro de funcionarios, en los linchamientos de presuntos delincuentes (e, incluso, de algunos policías) y en la aparición de grupos armados a los que casi nos hemos acostumbrado.³⁶

Sin embargo, a pesar de éstos y otros episodios alarmantes de la historia reciente, es posible afirmar que en términos ge-

nerales el país vive en condiciones de estabilidad. Lo que significa que, en términos también generales, los mexicanos orientan su actuación observando las leyes fundamentales del país. También en la actualidad inmediata encontramos ejemplos en los que la ruta de la legalidad ha servido para resolver conflictos sensibles y delicados. Un caso elocuente es el procesamiento que se ha dado a la llamada “guerra sucia” de los años sesenta y setenta en el país. Más allá de la opinión que nos merezca la ruta institucional elegida por el gobierno y de los resultados poco satisfactorios que al final se obtuvieron, nadie puede negar que se optó por la vía jurídica para enfrentar esa triste historia de nuestro pasado. Lo mismo vale para conflictos electorales caracterizados por un altísimo grado de tensión política y social. Leyes e instituciones han servido de asidero para lidiar con conflictos que, de otra forma, bien pudieron poner en jaque a la estabilidad del país.

Fernando Escalante, autor de otro libro fundamental para entender la formación del México moderno,³⁷ ha reflexionado sobre las falacias que encierra el lugar común que ahora nos ocupa. Escalante advierte que los mexicanos sí cumplimos

³⁶ Diego Valadés, en las “Consideraciones preliminares” al estudio sobre la *Cultura de la Constitución en México* hace una interesante reflexión sobre estos acontecimientos: “Si trasladamos (estos) episodios a otro contexto, e imaginamos qué pasaría si el Capitolio de Washington fuera invadido por un grupo de jinetes, o si un grupo de jinetes armados desfilara por los Campos Eliseos, o si personas enmascaradas hablaran en el Parlamento británico, o si el alcalde de Berlín desconociera las sentencias del Tribunal Constitucional, no se dudaría en afirmar que en cualquiera de esos países se estaría viviendo una crisis institucional”. Hugo Concha, *et al.*, *op. cit.*, p. XIV.

³⁷ Cfr. Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1993. En particular, pp. 189 y siguientes.

con la ley (o mejor dicho, con muchas leyes) en ejemplos quizás evidentes, pero no por ello menos significativos: cotidianamente utilizamos el papel moneda para realizar toda clase de transacciones, respetamos los horarios de los servicios públicos, observamos principios constitucionales como la no reelección, etc.³⁸ Tiene razón. La idea de que “los mexicanos no cumplen la ley” debe acotarse para evitar que se convierta en una profecía que se autorrealiza. Aunque exista la impresión de que los mexicanos tienden a incumplir las normas, la realidad nos indica que hemos logrado implantar un nivel mínimo aceptable de respeto de (una parte de) la normatividad vigente. Esta realidad es el horizonte hacia el que debemos apostar para consolidar una cultura de la legalidad *democrática* en México y no hacia un lugar común que, reforzándose en la apariencia, puede convertirse en realidad.

UN CUARTO LUGAR COMÚN: “LOS MEXICANOS SON CORRUPTOS POR NATURALEZA”

“El que no transa no avanza”, “un político pobre es un pobre político”, “la política es para enriquecerse”, “no hay peor error que vivir fuera del presupuesto”, “no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos”, “este es el año de Hidalgo (sexto año de gobierno), que *chingue* su madre el que deje algo”, “más vale bolsa saca que bolsa seca” y un largo etcétera de refranes, consejos y ocurrencias populares dan cuenta de las distorsiones que con el tiempo han venido contaminando las relaciones de los mexicanos con sus gobernantes, con las leyes y con la “cosa pública”. En su libro sobre el tema, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Stephen D. Morris nos advierte que la “[...] omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno reciente”.³⁹

El propio Morris recuerda que Eric Wolf documentó la difundida corrupción que caracterizó al México colonial; Lucas Alamán denunció los privilegios de los militares durante el siglo XIX y Alan Knight y Paul J. Vanderwood destacaron la difundida práctica de convertir a los ladro-

³⁸ Cito de memoria algunas reflexiones expuestas por Fernando Escalante en una conferencia impartida en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en el marco de la Especialidad en Cultura de la Legalidad organizada por dicha institución, por la Secretaría de Educación Pública y por el Instituto Federal Electoral durante 2004 y parte de 2005.

³⁹ Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1992, p. 14.

nes en policías durante los periodos que antecedieron y siguieron a la Revolución Mexicana.⁴⁰ Morris también recuerda los escándalos de corrupción que caracterizaron los primeros años de industrialización del país y, a lo largo de su libro, documenta el crecimiento del cáncer de la corrupción durante las décadas que siguieron a la Revolución. Un cáncer que fue creando una “cultura de la corrupción” que ha sido cuna de desconfianza y cinismo hacia los funcionarios públicos y la función pública en general.⁴¹ Pero la corrupción no es un fenómeno exclusivamente mexicano ni se trata de un mal congénito de un régimen político en particular. Es larga la lista de escándalos recientes que demuestran la amplitud de la mancha gris de los actos corruptos: desde el escándalo del ex canciller Kohl en Alemania hasta el caso ENRON en los Estados Unidos o el escándalo de Parmalat en Italia, pasando por los sobornos que repartía Montesinos, el brazo fuerte de Fujimori, a los senadores en el Perú poco antes de la caída de ese funesto régimen, los sobornos cobrados por algunos senadores argentinos a cambio de su voto en la aprobación de la reforma a la ley laboral, los múltiples casos de corrupción que han caracterizado a la “transición” rusa

o el otro escandaloso caso italiano, conocido como *mani pulite*, que sigue empañando el ambiente político de ese país.⁴²

Tampoco se trata de una práctica circunscrita a ciertos sectores sociales: por ejemplo, en México, como bien sabemos, la “mordida” es una práctica difundida entre los más pobres y entre los más ricos.⁴³ Soborno y extorsión son males que involucran a funcionarios y ciudadanos de todos los niveles y (al menos casi) en todas partes.⁴⁴ Pero hay sistemas políticos que encumbran la corrupción como engranaje fundamental de su funcionamiento. Ese fue el caso de la maquinaria institucional mexicana durante muchos años.⁴⁵ La personalización de la política y la simulación en el lenguaje que caracterizaron a muchos gobiernos posrevolucionarios constituyen un ejemplo de corrupción institucionalizada difícilmente superable.

⁴² Sobre algunos de estos casos se recomienda Pedro Salazar, coord., *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*, IFAI-III, México, 2005.

⁴³ Sobre la “institución” de la mordida, cfr. Karina Ansolabehere, “La mordida”, caso de estudio para el primer módulo de la Especialidad en Cultura de la Legalidad, IFE, SEP, FLACSO, México, 2004.

⁴⁴ Sobre los conceptos de corrupción, soborno y extorsión y sobre la dimensión mundial y multi-sistémica de los mismos, cfr. Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, *Poder, derecho y corrupción*, IFE, ITAM, Siglo XXI, México, 2003.

⁴⁵ Creo que lo mismo podríamos decir del sistema político italiano durante las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, el ex gobernante Silvio Berlusconi representa la peor cara de los escándalos de corrupción de su país.

⁴⁰ Cfr. *ibidem*. En este mismo sentido y para el siglo XIX es digno de mención el libro de F. Escalante, ya citado, *Ciudadanos imaginarios*, pp. 241-257.

⁴¹ Stephen Morris, *op. cit.*, p. 36.

Como bien lo advertía Morris:

[...] la corrupción en México emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad. Esa asimetría estructural fomenta un peculiar patrón de conducta corrupta caracterizado por una extorsión generalizada.⁴⁶

Al describir el funcionamiento del sistema político mexicano durante las décadas pasadas, el mismo Morris subraya cómo la rotación, la falta de seguridad en el empleo, el deficiente funcionamiento del sistema de jubilaciones, la personalización de la política y el diseño jerárquico del sistema durante el régimen de partido hegemónico determinaron que “[...] la única manera de sobrevivir políticamente [consistiera] en acatar las reglas del sistema y disfrutar los beneficios del cargo público”.⁴⁷ Beneficios, no sobra decirlo, ilegítimos e ilegales que además servían como cemento para afianzar la lealtad y la dependencia hacia los superiores jerárquicos, creando un sentimiento de legitimación recíproco que ayudaba a evitar

el conflicto entre la élite.⁴⁸ De esta forma la corrupción se afianzó como ingrediente del sistema que sólo era perseguido cuando algún político caía en desgracia o cuando los dueños de la maquinaria decidían castigar a algún desertor o a algún enemigo político. O al menos eso denunciaban los acusados.

Pero no debemos perder de vista un dato fundamental: para la existencia de funcionarios corruptos deben existir ciudadanos corruptores. Por ello, la corrupción, una práctica que no pocas veces se consideró virtud, abrazó a los medios de comunicación, a las empresas, a los sindicatos, a muchos políticos de oposición, a más de un académico y, ciertamente, a los ciudadanos de a pie. Además, funcionaba como un excelente mecanismo de cooptación política que, entre otras cosas, desincentivaba la organización y la movilización ciudadanas. Así las cosas, una vez institucionalizada, la corrupción se convirtió en un motor para el sistema, un salvavidas para la clase política y un combustible para la cultura nacional. Según Morris, la “cultura mexicana de la corrupción” que retroalimenta a la realidad corrupta y

⁴⁶ Stephen Morris, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 66. Debo mencionar que Fernando Escalante da cuenta de esta misma tendencia a lo largo del siglo XIX, en *Ciudadanos imaginarios*, *op. cit.*, pp. 251-257.

⁴⁸ Cfr. *ibid.* Con las palabras de Morris (quien cita a Purcell y a Knight al respecto): “El uso de la corrupción para integrar una élite y estabilizar el sistema ‘comprando’ apoyo resultó decisivo en el desarrollo histórico del estable régimen mexicano”, Stephen Morris, *op. cit.*, p. 89.

termina por justificarla, decretando su arraigo nacional,

[...] se caracteriza por la proliferación de la corrupción en la vida civil, por la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y del cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos.⁴⁹

Subrayo dos datos de la cita que nos ofrecen coordenadas nuevas para retomar el discurso: a) en México el corrupto no solamente ha sido tolerado, sino que con frecuencia ha sido glorificado, y b) la corrupción aniquila el sentimiento de responsabilidad individual. En un contexto en el que (al menos en apariencia) todos roban, el que no lo hace destaca por su imbecilidad y los que sí lo hacen diluyen su acción en el actuar colectivo: ¿por qué no he de aprovecharme si todos los demás se aprovechan? Además, corre como pólvora la tranquilizante idea de que abstenerse del robo individual de nada sirve para frenar el atraco generalizado. Nadie duda que existan leyes en la materia y que la corrupción sea un acto jurídicamente sancionado, pero todos calculan los costos que pagaría aquel que “arroje la primera piedra”. Es así como se fue

gestando una “cultura de la corrupción”, reflejo de una verdadera cultura de la *ilegalidad*, durante largos años: tú robas, yo robo, todos robamos.

Pero no perdamos de vista que el sistema político mexicano ha cambiado sustantivamente en los últimos años. Nadie puede negar la transformación democratizadora de las últimas décadas: hoy en día todos los partidos políticos compiten en condiciones equitativas para ganar el voto popular en contiendas limpias y transparentes. A pesar de las múltiples interpretaciones que se han dado a nuestra transición hacia la democracia, no es posible negar los datos duros que la realidad ofrece: alternancia en todos los niveles de gobierno, pluralidad política expresada en partidos políticos competitivos, autoridades electorales confiables, limitaciones recíprocas entre los diferentes poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), libertad de expresión como ejercicio permanente, etc.⁵⁰ Sin duda falta mucho por hacer para consolidar la vida política democrática del país (sobre todo en términos de lo que se suele llamar “gobernanza”), pero los cambios están ahí ante los ojos incluso de quienes se niegan a reconocerlos.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 94.

⁵⁰ Cfr. Ricardo Becerra, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 3ª. Ed., México, 2005.

De esta forma, poco a poco y después de un largo proceso de reformas, la realidad nacional se ha venido acercando al proyecto constitucional. Negarlo sería miope. Si a esto le sumamos una mayor independencia judicial que, aunque todavía con enormes rezagos, crece día con día y una sociedad civil mucho más organizada y actuante que en el pasado reciente (la teoría indica que las organizaciones sociales contribuyen a inhibir la corrupción), tenemos que muchos de los rasgos estructurales que en el análisis de Morris explicaban la corrupción tienden a ser superados. Todavía es muy pronto para hacer un balance del impacto cultural que ha tenido y tendrá esta profunda transformación institucional (que ha implicado una enorme mutación política), pero podemos suponer que el nuevo funcionamiento del sistema (con los cambios que ha implicado en su diseño) modificará los patrones de la corrupción. La sola creación de instituciones “de transparencia”, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, apuntan en esa dirección virtuosa. El propio Morris, al analizar las crisis económicas de los años ochenta y la paulatina apertura del sistema político de esos años, advertía una posible “crisis de la corrupción”.⁵¹ Una crisis anunciada por el debilitamiento del Estado como factor de cooptación, terre-

no privilegiado para los acuerdos intraélite y factor de movilidad social, por la competencia política y la alternancia en el poder, por la pluralidad expresada en las instituciones de representación, por la transformación del modelo de desarrollo económico, etc. Hoy sabemos que todos estos aspectos se han venido materializando. Pero, ¿podemos decretar que también nuestra cultura, al menos en esta materia, está cambiando? Dejo abierta la pregunta para el lector.

Recapitulando. Los mexicanos no son corruptos por naturaleza, pero durante muchas décadas la corrupción se fue convirtiendo en un ingrediente institucionalizado basilar para el funcionamiento del sistema político mexicano. De esta forma el fenómeno de la corrupción se fue instalando en la cultura política nacional dando lugar a una verdadera cultura de la corrupción en México. Mundialmente famosa, por si fuera poco. Los cambios recientes a nuestro sistema político, que permiten hablar de una transición hacia la democracia en el país y de un mayor acercamiento entre la realidad y el proyecto constitucional, sientan las bases para poner en marcha mecanismos institucionales que disminuyan los índices de corrupción. Ciertamente la corrupción es un fenómeno complejo que no saldrá totalmente por la ventana ahora que ha entrado la democracia por la puerta grande (los

⁵¹ Stephen Morris, *op. cit.*, pp. 153-163.

escándalos en las democracias consolidadas son el mejor recordatorio de la persistencia de este mal inevitable), pero enfrentamos una coyuntura inédita para avanzar en el frente de la transformación cultural. Convencernos a nosotros mismos y convencer a los demás de que ahora, con las nuevas reglas y por el bien de todos, “el que transa no debe avanzar”, es el primer paso para evitar que los corruptos y la cultura de la corrupción sigan avanzando.

QUINTO LUGAR COMÚN: “LOS MEXICANOS NO SON IGUALES ANTE LA LEY”

Este triste lugar común, confirmado por la realidad, es la negación de ilustres ideales: “nadie por encima de la ley”, “la ley es la misma para todos”, “la ley no distingue entre las personas”. Frases hechas que son la negación de este lugar común que, en positivo, evocan uno de los ideales liberales y democráticos más valiosos: todo individuo, por el solo hecho de serlo, deberá obtener el mismo trato que los demás. Al menos *formalmente*. ¿Qué quiere decir esto? Simple: que recibiremos el mismo trato de las autoridades, que éstas actuarán de manera imparcial en los conflictos entre individuos y que podremos prever las consecuencias jurídicas de nuestros actos en igualdad de condiciones.

Esta igualdad jurídica también promueve una especie de igualdad sustantiva: aquella que nos dice que todos somos iguales en derechos fundamentales y que el Estado debe garantizar que los derechos de todos sean debidamente satisfechos. En teoría esto vale para los derechos de libertad (medalla del pensamiento liberal), para los derechos políticos (conquista del pensamiento democrático) y para los derechos sociales (bandera del pensamiento socialista). Regresamos a nuestro punto de partida: el Estado (social y democrático) de derecho promueve la igualdad en derechos de todas las personas. Pero en México, durante años y aunque las cosas han comenzado a cambiar, ese ideal transformador no ha dejado de ser una proclama enunciada elocuentemente en la Constitución. De ahí el tino del lugar común. *Formalmente* somos iguales ante la ley, pero *en la práctica* recibimos un trato diferenciado.⁵² La mentira que denuncia Octavio Paz regresa con angustiante actualidad. Sabemos que nuestra Constitución recogió los principios más nobles

⁵² Nuevamente quizás el único frente en el que este lugar común ha sido considerablemente revertido, es el que se refiere a los derechos políticos: en la medida en la que se ha logrado la limpieza electoral, los votos de los mexicanos han comenzado a tener un peso igual: “cada cabeza un voto y todos los votos valen lo mismo”.

que habían quedado plasmados en las constituciones americana de 1787 (sobre todo en algunas de sus enmiendas, particularmente en el *Bill of Rights* de 1791), la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución francesa de 1793 y la Constitución española de 1812. Pero también sabemos que nuestra realidad política y social apenas puede compararse, en aquel entonces y en el presente, con las realidades de dichos países. Aquí retoma sentido nuestra distinción entre cultura (y práctica) jurídica y cultura de la legalidad.

La desigualdad en los hechos y ante el derecho entre las personas es una diferencia devastadora. Como advirtió Samuel Ramos, nuestra vida nacional se desdobra en dos planos separados, “uno real y el otro ficticio”, y cuando la “[...] vida se desenvuelve en dos sentidos distintos, por uno la ley y por el otro la realidad, esta última siempre será ilegal”.⁵³ El propio Ramos rescata para nosotros esta elocuente frase de García Calderón que nos permite cerrar la idea:

El desarrollo de las democracias iberoamericanas difiere considerablemente del admirable espíritu de sus cartas políticas. Éstas contienen todos los principios de gobiernos aplicados por las grandes naciones europeas, armonía de poderes, derechos naturales, sufragio universal, asambleas representativas; pero la realidad contradice el idealismo de estos estatutos importados de Europa.⁵⁴

En síntesis, la igualdad ante la ley es una justa y valiosa proclama constitucionalizada que no ha terminado de instalarse en la realidad mexicana. Ni siquiera ahora que podemos presumir un clima de libertades civiles y políticas sin precedente en nuestra historia. La realidad indica que detrás de la igualdad jurídica descansa una indignante y apremiante desigualdad económica que nos recuerda que nuestros rezagos siguen siendo estructurales. Desigualdad, esta última, que trae aparejadas divergencias alimenticias, educativas, de salud, de oportunidades, etc. Parecería que, en una triste paradoja, al quedar plasmada en la Constitución, la igualdad abstracta quedó como la única igualdad posible. Paz lo había denunciado con su particular agudeza: “[...] al fundar a México sobre una noción general del Hombre y no sobre la situación real de los habitantes de nuestro territorio, se

⁵³ Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, op. cit., p. 31. El propio Paz denunciaba que casi todos los forjadores del México independiente pensaban, “con un optimismo heredado de la Enciclopedia, que basta con decretar nuevas leyes para que la realidad se transforme”. Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, op. cit., p. 97.

⁵⁴ F. García Calderón, *Las Democracias Latines del'Amérique*, p. 341. Citado en Samuel Ramos, op. cit.

sacrificaba la realidad a las palabras y se entregaba a los hombres de carne a la voracidad de los más fuertes”.⁵⁵ A los más fuertes que siguen estando ahí disfrutando sus privilegios. Y esto, inevitablemente, pesa sobre la conformación de la cultura. De unos, de otros y de los de en medio.

Me atrevo a contar una anécdota real que testimonié hace unos diez años en la casa de campo de la familia de un empresario que también ha tenido una destacada trayectoria política y que, me parece, ilustra cómo se consolida una cultura de la desigualdad entre desiguales *de facto*. En aquella ocasión compartían la mesa empresarios y políticos de relevancia nacional con sus respectivas familias. A media tarde, cuando los adultos se disponían a beber un digestivo y a disparar al blanco con escopeta, la prudencia sugirió alejar a los menores: un grupo de pequeños y pequeñas que gustosamente aceptaron ir a dar la vuelta en una carreta jalada por un caballo que, a su vez, sería tirado por otros pequeños cuyas familias no pertenecían al selecto grupo. Los hijos de los trabajadores trabajaban para los hijos de los patrones como tiradores de caballo. Niños y niñas, en ambos lados de la carreta, que estaban

aprendiendo que en este país no todos son iguales. Unos van arriba y otros van abajo. La discriminación y el recelo hacia los “otros”, los “distintos” se incuban en esas postales de domingo. Sobra mencionar que ninguno de los adultos pareció extrañarse. Unos se preparan para gobernar, los otros siguen ensillando sus caballos: toda una cultura de la desigualdad.

Como se ha insistido en la primera parte de este documento, cuando hablamos de la (cultura de la) legalidad, que en un Estado de derecho significa hablar de los derechos fundamentales (de libertad, políticos y *sociales*), iguales para todos, estas anécdotas no son banales. El trato desigual y discriminatorio forma parte de una cultura que nada tiene que ver con los Estados sociales y democráticos de derecho. Constituyen su negación absoluta. De hecho, estas reflexiones anteriores me obligan a plantear una pregunta para la que no tengo una respuesta satisfactoria: si no existe una igualdad *de facto* ante la ley, mucho menos una igualdad en derechos (en el acceso a la garantía de los mismos) y en la manera de relacionarnos entre nosotros: ¿es posible, resulta sensato, indagar cuál es *la* cultura de la legalidad en México? En otras palabras, ante tantas desigualdades, ¿existe algo como *una* cultura de la legalidad compartida por todos los mexicanos? Ya lo adelantaba: no tengo la respuesta. Sin

⁵⁵ Octavio Paz, *op. cit.*, p. 100.

embargo, estoy convencido de que las culturas pueden transformarse y/o construirse, aunque lo hagan paulatinamente, y que el principio de igualdad es un buen faro hacia el que debemos orientar nuestro replanteamiento cultural. Al menos por lo que hace a la cultura de la legalidad democrática.

UNA REFLEXIÓN FINAL, PERO NO CONCLUYENTE

Nuestra historia política y nuestra realidad social brindan ciertas claves para delinear algunos rasgos de la cultura de la legalidad en México. Atando cabos es posible entrever en la ambigüedad un posible hilo conductor: México, desde 1917, ha sido un *Estado social y democrático de derecho* en el que el Estado ha pasado desde un autoritarismo que negó el rasgo democrático, descuidó el carácter social y muchas veces pisoteó las garantías que supone el apelativo “de derecho”, hacia una democracia que no ha sido capaz de enfrentar el rezago social y que busca dar vigor a su naturaleza “de derecho”, pero sin la legitimidad suficiente para utilizar la fuerza del “Estado” (o lo que le queda de ella). Nuestra cultura ha quedado atrapada en esa ambigüedad. En medio de tanta complejidad es difícil encontrar el nudo gordiano que atrapa nuestra (in)cultura de la (i)legalidad

y, mientras no lo encontremos, será imposible cortarlo. Mi hipótesis es que el combate contra la desigualdad en todos sus niveles puede ser la clave para recomponer nuestras relaciones con las autoridades, con los otros y con las leyes. Una cultura de la legalidad democrática es una cultura de la igualdad en derechos que sólo florece cuando una base de igualdades materiales, educativas, etc., le dan sustento. Transformar la cultura de la desigualdad, de la corrupción y del miedo en una cultura de la legalidad democrática es una tarea titánica que sólo será realizable si superamos la ambigüedad que existe entre lo que dicta el discurso y lo que muestran los hechos.

Mientras nuestra sociedad sea el reino de la desigualdad (económica, social, *de facto* jurídica) seguirá siendo cuna de la violencia, civil o política, privada o estatal y de los discursos que reclaman una “cultura de la legalidad a secas”. En cambio, la cultura de la legalidad que imagino, la que exige un Estado democrático de derecho, tiene más que ver con la solidaridad, la corresponsabilidad, el sentido de lo público, la tolerancia y el contacto interpersonal que con el uso de la fuerza pública, la fortificación de lo privado, el aislamiento interpersonal, la envidia y la desconfianza. Ciertamente el Estado tiene la obligación de garantizar la paz social, los derechos patrimoniales de las

personas y, sobre todo, sus derechos fundamentales a la integridad física y a la vida. Pero el camino para hacerlo no es restringiendo libertades y exigiendo un cumplimiento ciego de las normas. Todo lo contrario: la única manera de proteger los derechos de unos cuantos es garantizar los derechos de todos y eso se logra cuando existe una conciencia compartida de los principios que dan sustento a la democracia constitucional. Empezando

por el mínimo de derechos sociales que permitan tener una vida digna, como miembros activos de su sociedad, a las nuevas generaciones de los que nada tienen. Una cultura afianzada en estos principios es la única compatible con un Estado social y democrático de derecho. Una cultura de la corresponsabilidad social y del respeto mutuo entre personas que se reconocen como iguales.