



Trabajos ganadores

¿Cómo fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México?

CATEGORÍA 1

*Tatiana Lozano Ortega
Moisés Israel Flores Pacheco
Sergio Aguilar Méndez*

CATEGORÍA 2

*Nereo Cruz Vázquez
Manuel Palacios y Sierra
Leonor Cortés Bolívar*



**INSTITUTO ELECTORAL
CIUDAD DE MÉXICO**

CONSTRUYENDO DEMOCRACIA



**INSTITUTO ELECTORAL
CIUDAD DE MÉXICO**
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros electorales: Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ambar Reyes Moto, suplente
Partido Revolucionario Institucional: Rene Enrique Vivanco Balp, propietario
Gerardo Iván Pérez Salazar, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente
Morena: Julio César Garrido Carranza, propietario
Juan Romero Tenorio, suplente

DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena
Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatíuh González Case
Partido de la Revolución Democrática: Valentín Maldonado Salgado
Partido Verde Ecologista de México: Teresa Ramos Arreola
Alessandra Rojo de la Vega Piccolo
Partido del Trabajo: Leonor Gómez Otegui
Circe Camacho Bastida
Morena: Felipe Félix de la Cruz Ménez
Asociación Parlamentaria del Partido
Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo



Trabajos ganadores

¿Cómo fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México?

CATEGORÍA 1

*Tatiana Lozano Ortega
Moisés Israel Flores Pacheco
Sergio Aguilar Méndez*

CATEGORÍA 2

*Nereo Cruz Vázquez
Manuel Palacios y Sierra
Leonor Cortés Bolívar*



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE EDUCACIÓN CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Gustavo Uribe Robles, director ejecutivo

Contenido

Autores: Tatiana Lozano Ortega, Moisés Israel Flores Pacheco, Sergio Aguilar Méndez, Nereo Cruz Vázquez, Manuel Palacios y Sierra y Leonor Cortés Bolívar

Jurado: Christopher Ballinas Valdés, Sergio Arturo Bárcena Juárez, Vanessa Díaz Rodríguez, Christian Eduardo Díaz Sosa, Ángel Gustavo López Montiel, Claudia Morales Escobar, René Torres Ruiz y Lorena Vázquez Correa

Edición

Coordinación editorial: José Luis García Torres Pineda, encargado de Despacho de la Coordinación Editorial

Supervisión: Kythzia Cañas Villamar, encargada de Despacho de la Jefatura del Departamento de Diseño y Edición

Diseño y formación: Yazmín Torres Ordóñez, analista diseñadora

Corrección de estilo: Miguel Sánchez Arzate, supervisor de grupo "B"

Primera edición, diciembre 2019

D. R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-36-1

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de quienes editaron esta obra.

Impreso y hecho en México.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN electrónico en trámite.

Índice

CATEGORÍA 1

De la razón a la cultura: Una aproximación teórico-práctica
a la cultura de la legalidad en la Ciudad de México 9

Tatiana Lozano Ortega

¿Cómo fortalecer la cultura de la legalidad
en la Ciudad de México?..... 35

Moisés Israel Flores Pacheco

Replantear la cultura de la legalidad desde su definición
en el corto plazo, es fortalecerla a largo plazo..... 57

Sergio Aguilar Méndez

CATEGORÍA 2

Cultura de la legalidad y propaganda política. Acciones
para combatir las campañas negativas y fortalecer
los derechos electorales desde las escuelas
de la Ciudad de México 79

Nereo Cruz Vázquez

Nuevos mecanismos para fortalecer la cultura
de la legalidad en la Ciudad de México 107

Manuel Palacios y Sierra

Propuesta pedagógica integral con perspectiva
de género, derechos humanos y filosofía humanista
para la construcción de una nueva cultura de la legalidad
ciudadana y democrática en la Ciudad de México 129

Leonor Cortés Bolívar

CATEGORÍA 1

18 a 59 años

- De la razón a la cultura: Una aproximación teórico-práctica a la cultura de la legalidad en la Ciudad de México
Tatiana Lozano Ortega
- ¿Cómo fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México?
Moisés Israel Flores Pacheco
- Replantear la cultura de la legalidad desde su definición en el corto plazo, es fortalecerla a largo plazo
Sergio Aguilar Méndez

De la razón a la cultura: Una aproximación
teórico-práctica a la cultura de la legalidad
en la Ciudad de México

Tatiana Lozano Ortega

Introducción

Trabajar –no sólo hablar– por una cultura de la legalidad es una acción obligada en una ciudad de casi nueve millones de habitantes que mantiene rezagos en materia de pobreza, desigualdad y seguridad pública. Si bien las autoridades de la Ciudad de México lo han reconocido, las acciones han sido insuficientes para dar solución a problemas estructurales, como la desigualdad, y coyunturales, como la contaminación.

En este sentido, es indispensable que las autoridades, las instituciones y los representantes enfrenten el reto, lo acepten y actúen al respecto. Como parte de la toma de decisiones, el gobierno siempre puede tomar dos vías: *a)* la de hacerlo solo, con sus propios medios, o *b)* la de echar mano de la ciudadanía bajo la premisa de que el gobierno no lo puede todo y que los ciudadanos deben, y pueden, aportar al enorme trabajo que se necesita realizar.

En este contexto, el Instituto Electoral de la Ciudad de México lanzó el concurso de ensayo 2019 como un ejercicio de participación ciudadana para diagnosticar y ofrecer soluciones a problemas de fondo como la legalidad. Tal concurso inspiró la redacción de este y muchos ensayos que tienen por objetivo impulsar una participación activa de la ciudadanía en la construcción de una ciudad digna y justa para todos.

Este trabajo se construyó con el objetivo general de exponer las principales acciones que, en mi opinión, se deben emprender en la Ciudad de México para fortalecer la cultura de la legalidad. Como objetivos específicos se plantearon los siguientes: a) crear un marco teórico que permita realizar un análisis práctico acerca del estado de la cultura de la legalidad en diversos contextos sociales, y b) proponer acciones concretas por parte del gobierno y la ciudadanía de la Ciudad de México para fortalecerla.

El trabajo se divide en tres partes: en la primera se analiza el concepto de *cultura de la legalidad* desde una perspectiva etimológica y práctica. En la segunda se presenta una serie de características generales para evaluar y ejecutar políticas públicas enfocadas a fortalecer la cultura de la legalidad, y en la tercera se expone una evaluación crítica del estado actual de la cultura de la legalidad en la Ciudad de México, seguida de algunas propuestas para mejorar su situación.

Cultura de la legalidad: concepto y práctica

El estado de naturaleza previsto por Thomas Hobbes es aquel en el que no hay leyes o normas que regulen el comportamiento social. Por el contrario, los intereses individuales imperan y con ellos, el caos. De éste se deriva la importancia de establecer reglas formales que deban ser seguidas por todos los integrantes de una sociedad para evitarlo y propiciar el bienestar colectivo.

Ese común acuerdo es lo que Hobbes y otros contractualistas, como Locke y Rousseau, llamaron el *contrato social*. Éste se entiende como un acuerdo tácito que todo individuo pacta al momento de introducirse en una sociedad. Sin embargo, la teoría social y política contemporánea menciona poco este ambiguo concepto, cambiándolo por otros más prácticos y visibles como *Estado de Derecho* y *legalidad*.

El cambio de concepto no modificó el espíritu de lo que se quiere decir, pero sí cambió el enfoque. Mientras que en la teoría clásica se buscó explicar la construcción del sentido de la sociedad mediante lo abstracto, hoy se estudia desde perspectivas concretas, como el estudio de las leyes y la capacidad del Estado para orientar a los individuos a seguirlas. A raíz de lo anterior nace el concepto de *cultura de la legalidad*, que es la combinación perfecta para obtener el Estado de Derecho ideal, uno en el cual los individuos siguen las reglas, pero no por coerción, sino por convicción, porque es algo *cultural*.

Antes de establecer una definición concreta para *cultura de la legalidad*, es importante entender lo que es una regla y cómo opera ésta en sociedad. En ese sentido, existen dos tipos de reglas: las formales y las informales. Las formales son aquellas registradas y reguladas por escrito y que requieren entidades o personas encargadas de escribirlas, leerlas e interpretarlas para que se hagan valer. Por otro lado, las reglas informales, pese a no estar escritas, son llevadas a cabo por los individuos como parte de sus conductas sociales, conscientes o inconscientes.

Si bien es importante entender los distintos tipos de reglas, más relevante es comprender la forma en que las reglas formales e informales interactúan entre sí. Para eso, cabe aclarar que las primeras suelen regular aspectos generales de la vida en sociedad, mientras que las segundas tienden a complementar o contradecir las reglas formales en condiciones específicas y de acuerdo con los intereses particulares que de alguna manera se reflejan en el colectivo.

Cuando las reglas formales y las informales convergen se puede hablar de una cultura de la legalidad, mientras que cuando se distancian o dejan de coincidir se trata de lo que aquí llamaré una *cultura de la ilegalidad*. De tal manera que la cultura de la legalidad, en primera instancia, se puede considerar como la convergencia entre las reglas formales y las informales en el comportamiento de un grupo social.

Pero tratar un concepto tan complejo requiere un análisis más profundo, ya que expresar de manera detallada lo que se entiende

por *cultura de la legalidad* es el primer paso que permitirá avanzar hacia ella. Por tal razón, en las próximas líneas se profundizará en el concepto mediante el análisis de sus partes. Primero se definirá lo que significan *cultura* y *legalidad*, para ofrecer una definición robusta de lo que es, en concreto, la cultura de la legalidad.¹

Cultura

Mientras que coloquialmente el término *cultura* puede hacer referencia a los conocimientos y las buenas prácticas sociales, tales como comportarse en la mesa y asistir a exposiciones artísticas, para la filosofía y la antropología social suele hacer referencia a prácticas, manifestaciones y símbolos que comparten determinados grupos sociales.

El filósofo Juan Carlos Scannone define *cultura* como “la totalidad de [...] formas de vida humana (propias de la humanidad en su conjunto, o de un pueblo o de un grupo social), entrelazadas en su diversidad.”² La definición que ofrece entiende a la cultura como un estilo de vida mediante el cual los individuos interactúan y se relacionan con su entorno desde su propia individualidad.

Para los fines de este trabajo, la definición de este término se pegará a lo señalado por Scannone, aunque con la adición de un elemento indispensable: los valores. Al conceptualizar una determinada forma de vida humana, queda implícito el hecho de que dicho grupo social comparte una particular distribución de valores, que se entienden como la jerarquización –dentro del espectro de lo bueno y lo malo– de determinadas conductas y acciones frente a otras. Sin

¹La intención de definir con la mayor exactitud posible la cultura de la legalidad tiene el único propósito de permitir el análisis posterior que se hace en este texto. Por lo tanto, de ninguna manera existe la intención de desacreditar o contradecir otras perspectivas o definiciones del término.

²Juan Carlos Scannone, *Normas éticas en la relación entre culturas*, 1998, archivo en PDF.

embargo, al proponer un concepto tan importante, es indispensable incluir todos los elementos que permiten comprenderlo. Por ello, para este trabajo se ofrece la siguiente definición de *cultura*:

La totalidad de formas de vida humana, de un grupo social particular, determinada por una jerarquización de valores compartida.

La definición propuesta tiene dos elementos: *a)* las formas de vida y, *b)* la jerarquía de valores que se encuentra como base o fundamento de las acciones individuales. Las formas de vida hacen referencia a las conductas, expresiones y acciones que los individuos realizarán con y sobre su entorno, mientras que la jerarquización de valores existentes crea un marco de referencia para comprender e incluso predecir cuáles serán esas conductas, expresiones y acciones.

Lo que sigue es proponer una definición de *legalidad* que contribuya a explicar lo que es la *cultura de la legalidad*. Para ello se ofrece el siguiente apartado.

Legalidad

La filosofía política antigua³ planteaba la figura de un rey filósofo como gobernante ideal: una persona que, guiada por su virtud, velaría por los intereses colectivos frente a los intereses particulares y sabría decidir, de manera adecuada, acerca de lo más conveniente. Pasados los siglos, Hobbes retomó esta idea con un enfoque más bien realista –o pesimista– y contractual, por medio del cual señaló la necesidad de contar con un monarca que, de forma vitalicia y autoritaria, asegurara la permanencia del orden frente al estado de naturaleza.

Tanto Hobbes como Platón⁴ consideraban que la función de gobernar debía recaer en alguien con suficiente poder para mantener

³De Platón, en *La república*.

⁴A pesar de plantear dicha estructura, una de las tesis fundamentales de la teoría política de Platón es el estatuto de la ley que se encuentra por encima de absolutamente todos, incluido el rey filósofo.

el orden. Sin embargo, tras siglos de malas experiencias con monarcas absolutistas y dictadores, las sociedades han encontrado en los gobiernos de leyes e instituciones las condiciones idóneas para la realización de los derechos y las libertades ciudadanas. Mientras que el rey filósofo de Platón plantea un modelo utópico, el *Leviatán* de Hobbes se quedó corto para construir sociedades justas y de bienestar colectivo.

En este contexto la idea de legalidad asume una posición preponderante en el ordenamiento y el bienestar de toda sociedad, puesto que es en las leyes donde se dicta y regula el actuar del gobierno frente a sus ciudadanos, y viceversa.

Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, la legalidad es la “cualidad de lo legal”,⁵ y lo legal es aquello que pertenece o es relativo a la ley. Aunque en términos estrictos, dicha definición es válida, para los fines de este trabajo no ayuda a esclarecer su relación con el orden social y político de la sociedad.

Las leyes, desde un enfoque idealista, se pueden entender como el interés colectivo plasmado en un documento, el cual es respaldado y ejercido por un gobierno con el objetivo de salvaguardar el orden colectivo frente a los intereses particulares. Según esta definición, se entiende que la legalidad parte de un común acuerdo que busca, en primera instancia, el bienestar colectivo y es ejecutado por un gobierno, el cual está conformado por instituciones y personas. Por tanto, la legalidad se puede definir de esta manera:

Estado o situación donde las leyes se cumplen y ejecutan en parámetros aceptables.

Distinto a lo planteado por Platón y por Hobbes, para quienes el poder de gobernar recae en un solo individuo, la legalidad en el Estado moderno prototípico implica la institucionalización de procesos para regular y evitar el abuso de una persona o un grupo. A saber, la legalidad actualmente dispone que el poder recaiga en instituciones para

⁵ Diccionario de la Real Academia Española.

que en caso de que una persona o un grupo selecto se encuentre al mando no pueda abusar de su poder, sino que vele por el interés colectivo. Esta actitud responde a lo que es fielmente descrito por Hannah Arendt (1977), quien considera que la conducta humana está siempre propensa a caer en la “banalidad del mal”.

Una máxima necesaria para entender la importancia de la legalidad se refiere a su preeminencia sobre los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, a saber: la ley –como asegura Platón– está por encima de absolutamente todos los particulares, incluidos los gobernantes y legisladores.

Cultura de la legalidad

Una vez que se ha definido lo que son cultura y legalidad nos aproximamos a una definición válida y útil de lo que es la cultura de la legalidad. Uno de los grandes pensadores de la cultura de la legalidad es Roy Godson, quien la define como aquello que ocurre en un Estado en el que “la cultura, *ethos*, y el pensamiento dominante en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley”.⁶

Godson la entiende como un estado que se puede alcanzar o perder dentro de una determinada sociedad, y relaciona la idea de un pensamiento dominante –o cultura– y una observancia de la ley. Dicha definición es útil en términos conceptuales, por eso la que se ofrece busca complementar la visión de Godson con elementos más específicos que permitan su utilización y su medición en términos de política pública.

Si entendemos la cultura como “la totalidad de formas de vida humana, de un grupo particular, determinada por la jerarquización de

⁶Roy Godson, “Guía para desarrollar una cultura de la legalidad”, Simposio sobre el papel de la sociedad civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, 2000, disponible en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_consultar_una_cl.pdf>.

los valores existentes” y la legalidad como el “estado o situación en que las leyes se cumplen y ejecutan en parámetros aceptables”, entonces la cultura de la legalidad se puede entender como:

La forma de vida humana en la que un grupo o sociedad cumple y ejecuta lo establecido en las leyes en parámetros aceptables.

En esta definición se consideran tres elementos clave: a) la forma de vida –cultura–, en la cual b) un determinado grupo de individuos o sociedad⁷ se comporta de acuerdo con c) lo establecido en las leyes; el cuarto elemento, d) los parámetros aceptables, es un complemento que se explica de esta manera: es utópico pensar que exista un Estado en el que no se viole eventualmente una ley, pero se cree que esas violaciones no afectan de manera grave el bienestar de la colectividad.

En general, la cultura de la legalidad es algo deseable para toda sociedad que pretenda tener orden y generar un bienestar colectivo. Dicho de otra manera, es deseable, en términos comunes, tener una cultura de la legalidad. Sin embargo, dicha premisa se construye a raíz de dos supuestos, los cuales se deben cumplir al mismo tiempo para que, en efecto, sea un estado deseable:

1. La ley es justa y vela por los derechos individuales y colectivos. Lo establecido en el marco legal vela por el bienestar colectivo, que parte de la premisa de que todos los individuos son iguales ante la ley, incluidos los legisladores y los gobernantes. Asimismo, otorga garantías a individuos y grupos vulnerables, como algunas minorías, frente al abuso del gobierno o de terceros.
2. La ley se creó en concordancia con los intereses y valores de los individuos que conforman la sociedad sobre la cual opera. A saber, que, en principio, el poder legislativo sea el de una democracia representativa.

⁷ Cuando se habla de sociedad, queda establecido el hecho de que sus integrantes comparten una serie de valores fundamentales, como se expresó con anterioridad.

En el caso de que uno de los supuestos anteriores no se cumpliera sería imposible construir una cultura de la legalidad por el hecho de que no es previsible que la mayoría de los individuos acaten un marco legal que no los beneficie o vaya en contra de sus valores. Por tanto, no siempre es deseable una cultura de la legalidad, ya que puede propiciar prácticas sociales injustas o simplemente porque éstas jamás podrán integrarse a las prácticas y realidades sociales. Cuando el marco legal permite vivir bajo un orden que vele por los intereses colectivos, se vuelve pertinente e incluso necesario para el bienestar común perseguir una cultura de la legalidad.

A grandes rasgos, y para retomar una idea que se desarrolló en la introducción, la cultura de la legalidad existe cuando una sociedad encuentra que sus reglas informales convergen con las reglas formales de su jurisdicción.

De la razón a la cultura

La base de una sociedad es su cultura; en ella yacen sus conductas y valores sociales más profundos. Por esa razón, emprender cambios culturales es una de las odiseas más grandes que una sociedad puede enfrentar; sin embargo, no es imposible. Existen procesos que, de seguirse e implementarse de manera adecuada, pueden lograr cambios culturales.

Fortalecer o construir una cultura de la legalidad requiere estrategias de largo plazo, consistentes en el tiempo y cuidadosamente definidas, que deben ir encaminadas a concretar cambios conductuales en los individuos, primeramente basados en la elección racional, para que, con el paso del tiempo, dichas conductas se internalicen en las nuevas generaciones y entonces se pueda hablar de una cultura, y no de meras decisiones individuales. Esto hace suponer que el objetivo no será alcanzado por la generación actual, sino por generaciones futuras.

En este punto es importante mencionar que, para generar y construir procesos sociales, no hay recetas infalibles. La capacidad individual de agencia siempre es un factor determinante en la configuración de fenómenos sociales, lo que en ocasiones los vuelve impredecibles y variables de un grupo social a otro. Por tanto, el proceso que se formula a continuación no pretende ser una metodología para la construcción de una cultura de la legalidad; más bien establece parámetros generales o guías que los encargados de políticas públicas deberán considerar al orientar acciones gubernamentales encaminadas al fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

La razón

La ciencia política y la economía no conductual consideran que el individuo es racional al tomar decisiones que le brinden el mayor beneficio. Esto significa que, de manera consciente o inconsciente, el individuo racional constantemente realiza cálculos para determinar qué decisiones le traerán más beneficios con relación a los costos.⁸ Esta característica humana ofrece una primera posibilidad para un cambio cultural: es posible establecer reglas y condiciones sociales positivas que lleven al individuo racional a seguirlas por los beneficios que ofrecen.

Para ello, primero es necesario que los individuos que conforman la sociedad estén de acuerdo con que las leyes son justas y los benefician. Para que se llegue a ese primer punto, deben haber experimentado el cumplimiento de la ley como favorable y ser capaces de visualizar las consecuencias de sus acciones. Luego, lo anterior se tiene que repetir de manera constante con el fin de que pase de tra-

⁸Kenneth A. Shepsle, *Analizar la política: comportamiento, instituciones y racionalidad*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.

tarse de un cálculo racional –el de ordenar las acciones propias a un propósito superior– a una práctica cultural que se realice de manera automática e indeliberada.

Desde luego, para construir cultura se necesita que haya individuos dispuestos a esforzarse por cumplir las reglas a partir de un cálculo racional. En ese sentido, debe ser beneficioso para los individuos actuar conforme a la legalidad. Para lograrlo, se debe contar con incentivos para que los individuos decidan seguir las reglas, y dar a conocer las consecuencias negativas –que deberán ser proporcionales al acto– que implica no cumplir la ley.

Al definir a la cultura como la manifestación de distintas prácticas que se dan en sociedad y de las que participa el individuo, no es preciso hablar de una buena, mala, alta o baja cultura. La cultura es lo que es y no debe tener calificativos. Por ello, los estados o grados que puede tener la cultura de la legalidad no se enfocan en juzgar el concepto de cultura, pero sí su relación con la legalidad.

En los extremos teóricos, la legalidad está de un lado y la ilegalidad está del otro. Sin embargo, en sociedad son raros los absolutos y más bien son comunes los claroscuros. Por ello, se pueden definir, a grandes rasgos, cuatro estados de la cultura de la legalidad:

1. **Cultura de la legalidad.** Es aquella en la que hay una gran convergencia entre las reglas formales y las informales, cuya tendencia es que los individuos sigan las reglas escritas y que tal práctica sea la única aceptable en su sociedad.
2. **Cultura de baja legalidad.** Se caracteriza porque la convergencia es baja pero existente, con una débil tendencia positiva a que los individuos sigan las reglas formales y que su práctica sea comúnmente aceptable en su comunidad. En una cultura de este tipo es aceptable incumplir la ley si el perjuicio para los demás no es muy grave o si se cree que es justo infringir ciertas normas.
3. **Cultura de baja ilegalidad.** En ésta, la tendencia se revierte y la mayoría de los individuos dejan de seguir las reglas formales porque otorgan mayor importancia a las reglas informales;

aun así, es aceptable cumplir la ley y medianamente aceptable incumplirla. En este punto, son aceptables algunos delitos, pero no todos. La sociedad tiene esa distinción bien definida por sus prácticas convencionales.

4. **Cultura de la ilegalidad.** En este caso la convergencia es nula; por tanto, mientras los individuos sigan las reglas informales, la ilegalidad será una constante. Lo aceptable en tales comunidades es el incumplimiento de la ley, a pesar de la existencia de un marco legal.

Hay que tener en cuenta que el estado de la cultura de la legalidad importa o se valora en la medida en la que los individuos se comportan frente a las leyes. Por tanto, se debe partir de la premisa de que los individuos, antes que seguir las reglas formales, siguen sus propias reglas: las informales.

A partir de lo anterior, queda claro que el primer paso para conseguir una cultura de la legalidad apela a lo racional y que es necesario contar con ese estado para pasar al plano de lo cultural. Así que, en principio, se deben ejercer mecanismos que propicien el cumplimiento de la ley como resultado del cálculo racional que –se presume– hacen los individuos antes de actuar. En este primer paso, se sugieren algunas características útiles para evaluar el nivel actual de la cultura de la legalidad y determinar lo que se necesita para alcanzar el estado óptimo.

Guías para desarrollar una cultura de la legalidad⁹

Elinor Ostrom, en su trabajo *Comprender la diversidad institucional*,¹⁰ señala siete características de los gobiernos robustos para regular los

⁹Esta metodología se basa en la idea general de Godson –en su texto homólogo a este subtítulo–, pero enfocada en puntos distintos para dar una visión más amplia de la situación y las áreas que se deben cubrir para fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México.

¹⁰Elinor Ostrom, *Comprender la diversidad institucional*, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, pp. 333-371.

recursos naturales de uso común. Las reglas señalan elementos que, con datos empíricos, se han probado necesarios para la permanencia y el desarrollo de sistemas y gobiernos locales estables. Los mecanismos son los siguientes:

- fronteras claramente definidas,
- equivalencia proporcional entre costos y beneficios,
- acuerdos de elección colectiva,
- monitoreo,
- sanciones graduales,
- mecanismos para la resolución de conflictos, y
- reconocimiento mínimo del derecho a organizarse.

El mantenimiento de un orden legal y de una cultura de la legalidad no es muy distinto al mantenimiento de un sistema de gobierno de recursos naturales. Ambos buscan establecer procesos y mecanismos duraderos que generen estabilidad y beneficios a sus integrantes. La cultura de la legalidad, al igual que un gobierno robusto, requiere un arraigo social, de reglas claramente definidas, y un esquema de evidentes beneficios (a quien sigue las reglas) y castigos (a quien las incumple). Los sistemas que no cumplen con dichos requisitos tienden a fracasar con el tiempo en su objetivo de brindar bienestar a sus ciudadanos e incluso pueden dejar de existir.

Una vez consideradas las diferencias y semejanzas entre un sistema de gobierno robusto de recursos naturales y la búsqueda de una cultura de la legalidad, se formularon cinco características necesarias para la creación, la existencia y el fortalecimiento de una cultura de la legalidad. Estas características se plantean desde una perspectiva general para aplicarse a casos particulares, por lo que este modelo no se ofrece como una receta, sino como una serie de guías generales para apoyar la construcción de una cultura de la legalidad. A saber:

- **Reglas claramente definidas.** El marco legal permite identificar con relativa facilidad el cumplimiento y el incumplimiento de las reglas formales.
- **Arraigo social y sentido de comunidad.** Los ciudadanos se sienten vinculados con su entorno –el espacio público y sus conciudadanos–. El vínculo que sienten los ciudadanos con su entorno es suficiente para que tengan preocupaciones acerca del bienestar colectivo.
- **Acuerdos de arraigo común.** Las reglas formales parten de valores y conductas socialmente aceptadas, lo cual genera una diferencia tolerable entre las normas formales y las informales.
- **Responsabilidades claramente atribuibles.** Al momento de infringir una regla, la persona o entidad que lo hizo es claramente identificable para que se le puedan adjudicar sanciones.
- **Acceso a mecanismos de justicia efectivos y de bajo costo.** Los individuos pueden acceder a mecanismos para resolver controversias relativas a la interpretación de las reglas, así como para la aplicación de sanciones. Estos mecanismos deben ser efectivos para resolver la disputa, a la vez que accesibles e imparciales para todos.

Ahora que se han definido las condicionantes y los niveles de la cultura de la legalidad, es posible aplicar el marco teórico a un caso práctico de estudio: la cultura de la legalidad en la Ciudad de México. En el siguiente apartado se ofrece un breve análisis panorámico de la situación que enfrenta la Ciudad de México respecto a las cinco condicionantes, así como propuestas concretas para que alcancen niveles satisfactorios. El objetivo es ofrecer soluciones prácticas a los tomadores de decisiones para fortalecer la cultura de la legalidad. En cada párrafo se presentan acciones concretas que, en conjunto y con el paso del tiempo, podrán transformar las bases y conductas sociales vigentes en una nueva forma de sociedad.

Ciudad de México: un caso de estudio

Reglas claramente definidas

Aunque la *Constitución Política de la Ciudad de México* y la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* son documentos que establecen de manera profunda el marco legal, el conocimiento de la sociedad acerca de tal jurisdicción es bajo, sobre todo, respecto al incumplimiento de ciertas leyes. A esto se añade el problema comúnmente reconocido de que, ante cualquier delito, saldrá bien librado –en la medida de lo posible– quien consiga un abogado litigante astuto o tenga el dinero para –en algunos casos– pagar una fianza. En este sentido, una regla (informal) tácita es la misma que permite aseverar esto último, lo cual va en perjuicio del cumplimiento de la ley.

En este punto es posible encontrar escenarios distintos: 1) que las reglas formales e informales estén claramente definidas, 2) que las reglas formales estén bien definidas y las informales no, 3) que las reglas formales no sean claras y las informales estén bien definidas y 4) que ninguna de las reglas se encuentre claramente definida. En el primer escenario, será más sencillo que se busque y alcance la convergencia entre ambos tipos de reglas y, con ello, la cultura de la legalidad; en el segundo se trataría de una sociedad extremadamente individualista en la que las personas dirigirán todas las prácticas de su vida con base en su jurisdicción (un modelo distópico, pues no hay un nivel social del desarrollo personal); el tercer escenario es bastante común y será desarrollado en el siguiente párrafo; por último, el cuarto escenario corresponde al estado de naturaleza planteado por Hobbes.

La Ciudad de México se puede identificar con el tercer escenario,¹¹ puesto que comúnmente los ciudadanos guían sus acciones

¹¹ Este escenario, de cualquier manera, es el que tiene mayor sentido –en mi punto de vista– en el desarrollo común de las actividades humanas. Pues es evidente que desde la esfera individual, somos más cercanos a nuestra comunidad o sociedad en concreto que a nuestro rol como ciudadanos de una nación. Sin embargo, se debe tomar como punto de partida para aspirar al primer escenario.

con aquellas reglas informales que les son claras, incluso como mitigantes de las reglas formales; por ejemplo, un automovilista conoce que pasarse un alto implica una infracción –desconoce, en muchos casos, las horas de servicio comunitario que le impondrán–, pero conoce bien la regla informal que mitiga a la anterior: que puede salir bien librado de aquel acto si da una “mordida”. Aquí encontramos que, en lo general, las reglas informales pueden ser claras de manera más sencilla debido a que se aprenden y refuerzan con las prácticas comunes. Por otro lado, las reglas formales deben ser explícitas en su definición para expresar con claridad, por ejemplo, las repercusiones legales punitivas de ciertas acciones.

El caso del automovilista en la Ciudad de México sirve para ilustrar uno de los síntomas del problema, pero es necesario identificar las causas que llevan a los ciudadanos a tomar decisiones que van en contra de la ley aun conociendo a grandes rasgos las implicaciones de su falta. De esta manera, se aprecia que las reglas formales están mal definidas, esencialmente por culpa de su aplicación, pues si estuvieran bien establecidas conoceríamos las repercusiones de nuestros actos. Para atacar este problema, también es importante lo que se mencionará más adelante respecto a la impartición de justicia.

Queda decir que en un sistema de reglas formales e informales bien definidas es más sencillo que ambas reglas converjan de manera íntima, puesto que la clara definición de las reglas formales podrá dictar, a su vez, comportamientos que en la sociedad podrán evolucionar hasta volverse reglas informales.

Arraigo social y sentido de comunidad

En las grandes ciudades del mundo, como la Ciudad de México, difícilmente los individuos alcanzan un sentimiento de comunidad con su entorno y, en principio, es indispensable contar con una sociedad unida para definir una cultura en general y una cultura de la legalidad en concreto. Para que los individuos actúen de manera positiva

con su medio –regulado por las reglas formales– deben sentir un aprecio especial por aquel entorno que los vincule y los haga sentirse parte fundamental de una unidad que los necesita para funcionar de manera eficiente en beneficio suyo y de los demás. Esta última parte es muy importante, pues para que un individuo busque el beneficio de los demás –sus pares en la sociedad– debe contar con un fuerte arraigo social que lo lleve a sentir que el perjuicio al otro es un perjuicio a sí mismo desde su identidad con aquella sociedad, sea identidad nacional o estatal.

De ahí que para fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México sea indispensable que los individuos alcancen un sentido de comunidad suficiente para que se establezcan y sean explícitas aquellas prácticas y conductas que de hecho se realizan y que el conjunto requiere que se formalicen –sean ellas o los derechos que permitan que éstas se ejecuten–. Dicho lo anterior, cabe aclarar que no se pretende que las prácticas comunes que perjudiquen el desarrollo de los individuos o ciertos grupos de la población se deban formalizar, sino al contrario, que se formalicen aquellas prácticas que mejoren la vida en comunidad y que permitan a todos gozar de su pertenencia a la sociedad. Este punto es de gran relevancia, pues en la medida en la que los ciudadanos se sientan desarraigados de su entorno, podrán percibir más beneficios que costos al infringir las reglas. Al respecto, se debe continuar con la siguiente característica.

Acuerdos de arraigo común

En principio, el Congreso de la Ciudad de México debería legislar sobre una base bien establecida de valores y conductas socialmente aceptadas –en lo general y en beneficio de la mayoría–. A saber, el cuerpo de legisladores como representantes de los ciudadanos deben buscar que: 1) las reglas formales respondan a una serie de prácticas y conductas que reflejen algunas necesidades que hasta entonces se

satisficían con ciertas reglas informales, y 2) que aquellas reglas informales o principios de éstas que se recojan en la Constitución sean beneficiosas para la mayoría de los ciudadanos que representan. Pues, como bien señalan Diana Guillén y Alejandro Monsiváis,¹² “el acuerdo de los ciudadanos con el sistema legal que los rige” forma parte de los procesos para legitimar la acción del gobierno y el marco legal.

Es indispensable, para alcanzar este punto, que sean claras –para el legislador y los demás integrantes de la sociedad– aquellas conductas y prácticas comunes que reflejen ciertas necesidades y que se encaminen por medio de reglas informales. Para ello se debe presuponer un fuerte arraigo social y, con él, un sentido de comunidad generalizado.

Ahora, es de suma relevancia destacar que, si bien la ley debe partir de las prácticas culturales establecidas en su sociedad, aquellas que perjudiquen a un grupo importante de la sociedad o a un sector vulnerable de ésta no se deben reflejar en la ley, pues se prevé que la legislación permita el desarrollo individual óptimo y vele por los derechos humanos en todo momento y sin excepción alguna.

Dado que el Congreso de la Ciudad de México es prácticamente nuevo –lleva menos de un año en función–, al igual que la Constitución local, aún no es posible determinar adecuadamente si, en efecto, se encamina a ser un código que incluya acuerdos de arraigo común; no obstante, en principio debería ser así y su sistema de elección para la representatividad en eso se fundamenta. Lo que ahora nos compete es vigilar que de hecho se legisle con base en estos principios.

Responsabilidades claramente atribuibles

Sobre este punto, es importante señalar que las instituciones permiten reconocer los roles y las responsabilidades de sus miembros.

¹²Diana Guillén, Alejandro Monsiváis Carrillo, *La legitimidad como desafío democrático*, México, Colegio de la Frontera Norte, 2017.

Se consideran instituciones todas las organizaciones con una estructura definida y un conjunto de principios que las fundamentan como órganos de reunión de individuos de la sociedad que se dan en los distintos niveles, y que están definidos por sus propósitos y responsabilidades hacia grupos terceros.

De esta manera, para ir de lo particular a lo general, las responsabilidades deben ser claramente atribuibles, desde las instituciones más pequeñas, como la familia y las redes de cooperación (por ejemplo, el trabajo y las distintas asociaciones civiles), hasta las instituciones más complejas, como las entidades federales, los órganos de gobernabilidad y el Estado mismo.

Es evidente que se debe partir desde los núcleos más sencillos de la sociedad hasta los más complejos, pues de esa manera es posible rastrear las responsabilidades que corresponden a cada uno, ya que, en principio, en este orden se dicta la jurisdicción misma. A saber, es responsabilidad de un padre garantizar ciertos derechos a sus hijos, y es responsabilidad de todo ciudadano garantizar otros derechos a sus conciudadanos –como el de la vida–; luego, es responsabilidad de un empleador garantizar a sus empleados ciertos servicios y, finalmente, es responsabilidad del Estado garantizar a sus ciudadanos la protección de sus derechos humanos y sus garantías individuales.

En general, los contratos civiles cumplen la función de determinar y formalizar aquellas responsabilidades que tenemos entre individuos y, si los conocemos bien, podemos atribuir debidamente a otros las responsabilidades de las que nos debemos beneficiar, y cumplir con aquellas que tenemos hacia los demás, como nuestros empleadores, cónyuges, gobernadores y otros.

Es importante que cuando las instituciones en cuestión tengan mayores responsabilidades, quienes se vean beneficiados por el ejercicio de esas responsabilidades puedan determinar y conocer qué cosas están a cargo de qué órganos o instituciones y, por tanto, a quiénes se les deben exigir acciones en concreto. Por ello, es fun-

damental que, por ejemplo, un empleado conozca las responsabilidades que tiene su empleador con él, así como las que tienen su cónyuge, sus legisladores, su presidente municipal, su gobernador y hasta el presidente de su país.

En la Ciudad de México, como en todo el país, en principio, el Poder Judicial respalda los contratos civiles por medio de sus distintos órganos de regulación. Aun así, fuera de lo estrictamente formal, para que un ciudadano común pueda atribuir responsabilidades con claridad, es muy relevante que cuente con la información necesaria, que se le debería otorgar de manera sencilla al establecer cualquier tipo de contrato civil, incluido el contrato social. Todo miembro de una entidad gobernada tiene el derecho de conocer las responsabilidades que tienen hacia él –desde el cumplimiento de su labor– sus gobernantes y representantes.

A partir de lo anterior se fortalecen los medios para que los ciudadanos puedan exigir rendición de cuentas a sus representantes, pues los primeros necesitan saber qué pueden exigir, y a quién, para conseguir que sus intereses se vean reflejados en la política pública. De esta manera, los ciudadanos pueden ejercer una participación activa y eficiente en la toma de decisiones. El fortalecimiento de la participación ciudadana se vincula claramente con el fortalecimiento de la cultura de la legalidad, y es necesario lo primero para conseguir lo segundo. Esto se tratará de manera más profunda en la conclusión de este ensayo.

Acceso a mecanismos de justicia efectivos

La impartición de justicia, en toda institución, es uno de los pilares que mantienen el orden; bajo esta premisa, es posible entender que si no existen mecanismos de justicia efectivos, difícilmente se alcanzará el orden en primera instancia y, con éste, el nivel de bienestar necesario para una cultura de la legalidad. Como se mencionó en páginas anteriores, para una cultura de la legalidad es fundamental

que las reglas formales estén bien definidas y sean conocidas por quienes se atienen a ellas. Una herramienta para que se dé lo anterior es contar con mecanismos de justicia efectivos que puedan asegurar la persecución de, en primer lugar y en mayor volumen, los delitos más graves y posteriormente, todos los delitos en general.

Al respecto, Ana Laura Magaloni¹³ argumenta que en México “la procuración de justicia [...] es parte del ejercicio del poder”, y por ello el cambio hacia un sistema de procuración de justicia eficiente tomará mucho tiempo y esfuerzo, y debe incluir las siguientes propuestas: 1) un nivel de autonomía institucional garantizado por la “autonomía de los procesos internos, el servicio civil de carrera y las facultades de los distintos funcionarios” de todos los rangos; 2) la priorización de ciertos delitos sobre otros, llevado de la mano de 3) una “política criminal explícita”, a saber, pública, y 4) el desarrollo de “verdaderas capacidades de investigación criminal”.

Si bien el argumento anterior parte de datos y análisis realizados en el ámbito federal, la Ciudad de México no dista de padecer las mismas problemáticas por el diseño centralista que ha tenido la impartición de justicia en ella. De acuerdo con el *Boletín de la incidencia delictiva en la Ciudad de México*, en 2018, diariamente se registraron, en promedio, 699.4 víctimas de delitos. Si se tiene en cuenta que, según datos del Inegi, en la ciudad habitan 8 918 653 personas,¹⁴ entonces, anualmente se cometen delitos que afectan a 3% de la población.

Magaloni añade que “el cambio de modelo de persecución criminal sólo puede construirse gradualmente, con una procuraduría que paulatinamente deje de operar y una Fiscalía General que se vaya gestando al mismo tiempo, tanto en el orden federal como en los estados. La Constitución de la Ciudad de México así lo contempla”.¹⁵ Por lo que en primera instancia, desde una perspectiva mera-

¹³Ana Laura Magaloni, “Impunidad”, *¿Y ahora qué?*, México, Debate, 2018, pp. 35-36.

¹⁴De acuerdo con el último censo, realizado en 2015.

¹⁵Ana Laura Magaloni, *op. cit.*

mente formal y carente de una ejecución planeada de manera consistente hacia sus propios fines, la legislación en la Ciudad de México se dirige a este cambio necesario para que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos de justicia efectivos.

A partir de la falta de esta característica en concreto, es fundamental que en la Ciudad de México se haga un esfuerzo mayor en la aplicación eficiente de justicia para fortalecer la cultura de la legalidad, pues, en principio, para que las reglas formales y las informales converjan en un primer nivel, es necesario que las reglas formales sean tan claras para la sociedad como las repercusiones de incumplirlas. Sólo a partir de ese primer punto se podrá garantizar el cumplimiento de las primeras y así éstas moldearán paulatinamente a las segundas (las informales).

Los incentivos para que las personas decidan, en primer lugar, seguir las reglas deben ser suficientes para que el individuo perciba, en el corto plazo, un claro beneficio¹⁶ por respetarlas. Dado que el sistema jurídico que le otorgaría tales beneficios es punitivo, el beneficio que obtendrá un individuo al cumplir la ley es, a grandes rasgos, el de no recibir ninguna sanción. Para que lo anterior sea visto como un beneficio, el castigo correspondiente al incumplimiento de la ley debe ser visto como una consecuencia necesaria de aquel acto. Por ello, es necesario que, en primer lugar, el individuo se encuentre en un Estado que tenga un sistema de impartición de justicia tan eficiente que parezca implacable.

Conclusión

Ahora bien, estudiar y dialogar acerca de la cultura de la legalidad en la Ciudad de México es indispensable, puesto que ésta se encuentra

¹⁶ Hablo en términos de costo-beneficio. Si distinguimos entre beneficios dados y beneficios que suman, este sería uno dado, es decir, el que permite al ciudadano mantenerse en un estado benéfico para su desarrollo, que es el estado que le otorga su jurisdicción, a saber: el ordenamiento legal que garantiza sus derechos; y en la medida en la que no cumpla con las reglas los va perdiendo y debe de pagar un costo por violar los acuerdos.

en un contexto de violencia y desigualdad nunca antes visto. Por ello mismo, se reconoce que resolver el problema de la cultura de la legalidad baja –en el que nos encontramos– requiere cambios estructurales, mas no coyunturales, y una reestructuración de la vida en sociedad.

Por ello se deben guiar acciones concretas y bien estudiadas acerca de elementos objetivos de la sociedad. Como se mencionó, y siguiendo un orden lógico mas no temporal, se debe comenzar por fomentar un arraigo social y un sentido de comunidad que permita vincular la vida personal con la vida comunitaria y que guíe la legislación hacia acuerdos de arraigo común. Una vez adquiridos tales acuerdos, es necesario establecer, de manera clara, las reglas para que éstas converjan entre la formalidad y la informalidad. Posteriormente, será posible atribuir claramente las responsabilidades que cada uno tiene con el otro y así fortalecer de manera más puntual el acceso a mecanismos de justicia efectivos.

Luego, como ciudadanos, nos corresponde vigilar, perseguir e impulsar que los gobernantes propongan y ejecuten, de manera efectiva, políticas públicas que deriven en un estado óptimo de las cinco características necesarias para la existencia de una cultura de la legalidad. Si bien debería estar establecido que los gobernantes velen por el cumplimiento de las condicionantes, la distancia que existe entre el dicho y el hecho hace necesario el interés y la capacidad de la ciudadanía por orientar al actuar del gobierno hacia el interés común.

La propuesta anterior se plantea desde la razón hacia la cultura, pues el cambio se debe dar a la inversa de como se teoriza¹⁷ dado que las reglas formales pueden llevar a las informales, primero, por coacción y así, apelar a la razón, y posteriormente por convicción, generando de esta manera, una cultura de la legalidad. Acerca de este punto, la autoridad debe orientar, mediante incentivos efectivos,

¹⁷En teoría, las reglas informales son las que de cierta manera prescriben a las reglas formales, sin embargo, su relación debe verse más bien como dinámica.

el comportamiento individual, y la ciudadanía, con el tiempo, debe adoptar esas conductas como propias sin necesidad de que intervengan las instituciones.

Sin duda será un camino complejo y largo el que lleve a que los individuos aceptemos las reglas y las sigamos sin necesitar de un beneficio inmediatamente manifiesto, pero será un camino digno de la sociedad que queremos ser.

Fuentes consultadas

- ARENDRT, Hannah, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Estados Unidos, Penguin Classics, 1977.
- GANDHI, Mahatma, *Política de la no violencia*, México, Editorial Sol 90, 2008.
- GODSON, Roy, "Guía para desarrollar una cultura de la legalidad", Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, 2000, disponible en: <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf>.
- GUILLÉN, Diana y Alejandro Monsiváis Carrillo, *La legitimidad como desafío democrático*, México, Colegio de la Frontera Norte, 2017.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- MAGALONI, Ana Laura, "Impunidad", *¿Y ahora qué?*, México, Debate, 2018, pp. 35-56.
- OSTROM, Elinor, *Comprender la diversidad institucional*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, pp. 333-371.
- SCANNONE, Juan Carlos, *Normas éticas en la relación entre culturas*, archivo en PDF, 1998.
- SHEPSLE, Kenneth A., *Analizar la política: comportamiento, instituciones y racionalidad*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.

¿Cómo fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México?

Moisés Israel Flores Pacheco

*No queremos ni una vida sin cultura, ni una cultura
sin vida, sino una cultura viviente.*

SAMUEL RAMOS,

El perfil del hombre y la cultura en México.

Introducción

La cultura de la legalidad es uno de los grandes pendientes de nuestra sociedad, pues plantea enormes retos y tiene implicaciones que tal vez no alcanzamos a vislumbrar totalmente; quizá, si se resolviese esta cuestión, enseguida vendría la solución a muchos otros problemas que aquejan nuestra vida cotidiana. Por ello, el objetivo de este ensayo es reflexionar acerca de cómo fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México, con la intención de dar una respuesta al problema.

Al analizar la pregunta planteada en el título, es posible advertir que se basa en la premisa de que la cultura de la legalidad en la Ciudad de México es débil y, por ello, necesita fortalecerse. Para iniciar este ensayo, entonces, se procurará confirmar este aserto mediante un diagnóstico elaborado con ayuda de varias estadísticas. Luego se expondrán algunas nociones importantes que permitan definir *cultura de la legalidad*. Enseguida, se formulará una hipótesis que explique las causas de su debilidad para, finalmente, formular una respuesta al problema que nos ocupa. Los anteriores son los ejes que componen el presente ensayo.

Números para un diagnóstico

En nuestra sociedad existe la sensación generalizada de que en la Ciudad de México tiene más arraigo la ilegalidad que la legalidad. Dicha percepción se corrobora con algunas estadísticas. Por ejemplo, la encuesta sobre cultura de la legalidad de *Los mexicanos vistos por sí mismos* muestra que, en una escala entre 0 y 10, apenas 4.8 de los encuestados consideran que las leyes en México se respetan, y sólo 5.1 dijeron conocer las leyes. Sin embargo, 74.1 % piensa que antes que una sociedad sin delincuencia o más democrática, es más importante que se apliquen y respeten las leyes.¹ Es decir, que en México existe la idea de que la aplicación de la ley es prioritaria, pero menos de la mitad de los encuestados consideran que las leyes se respetan o afirman que las conocen. Además, a la pregunta de si creen que las normas actuales son acordes a la realidad que vivimos, 66.7% sostuvo que no. Esto parece sugerir que si las leyes son malas, hay una buena justificación para no cumplirlas. Cuando los valores y creencias acerca de las leyes se relajan, la propensión a cometer actos fuera de la legalidad aumenta de manera considerable.²

A la pregunta “¿Por qué se respetan las leyes en México?”, 40.7 % respondió “Porque la ley nos beneficia a todos”; 25.1%, “Porque es un deber moral” y 15.3%, “Para evitar castigos”. Esto indica que en México se respeta la ley más por el beneficio que se obtiene que por el temor a su aplicación, aunque no debe pasarse por alto que un incentivo para la ilegalidad es la baja probabilidad de que sea descubierta o castigada. Cabe señalar que 44 % tiene por cierto que a menor respeto a las leyes es mayor la corrupción. En tanto, 50.2 % respondió que ante un acto de abuso de autoridad su reacción es guardar silencio. De éstos, 53.2 % manifestó que de nada

¹ María Marván Laborde, et al., *La corrupción en México. Percepción, prácticas, y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 130.

² *Ibid.*, p. 132.

sirve denunciar, seguido de 15.2 % que respondió que las autoridades “no hacen nada”, mientras que 14.1 % expuso que no hacen algo “por miedo” a la venganza.

Aunado a ello, al solicitarles palabras que asocien al sustantivo *México*, 30.9 % respondió “violencia e inseguridad”. Mientras tanto, las asociaciones a la palabra *mexicano* fueron de 16.1 % con ideas como “corrupto”, “transa”, “gandalla”, “maldad”.³ A las preguntas “¿Qué imagen cree que México proyecta a nivel internacional?”, “¿cómo cree que ven a México los demás países?”, en primer lugar se encuentran las repuestas “país inestable”, “corrupción”, “violencia”, “sin rumbo”, “sin liderazgo”. En tanto, la mitad de la población considera que el primer problema de México es la corrupción y 77.7% de los encuestados afirma que la corrupción afecta mucho el desarrollo de la economía del país.⁴

Por otra parte, al revisar la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, se obtienen datos importantes acerca de las percepciones, el conocimiento, las actitudes y el comportamiento de los mexicanos en torno al funcionamiento de México. En esta encuesta, para 2001, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Cincuenta y dos por ciento de los entrevistados describen su condición de ciudadanos de esta manera: “persona con los derechos y obligaciones que las leyes de su país determinen”.
- Al preguntar qué tanto conocen los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución, 60 % contestó que “poco” y 35 %, que “nada”.
- El escaso conocimiento ciudadano acerca de la vida política institucional se advierte al constatar que sólo 40 % de los encuestados saben que el Congreso de la Unión es la instancia

³ *Ibid.*, pp. 139-142 y 146.

⁴ *Ibid.*, pp. 151-152.

facultada para aprobar las reformas a la Constitución y no el presidente de la República, como contestó 29 %; asimismo, dos de cada 10 entrevistados señalaron no saber en quién recae dicha facultad, y 4.5 contestaron que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- De los entrevistados, 38 % respondió que el trabajo de la Cámara de Diputados era “nada” o “poco” importante, y tres de cada 10 opinan que la política impide que mejore el nivel de vida de los mexicanos.

La segunda encuesta, correspondiente a 2003, arrojó resultados como los siguientes:

- La mitad de los encuestados consideran que a los gobernantes les interesa “poco” lo que piensa la gente como ellos, y en igual proporción, piensan que los diputados tienen más en cuenta los intereses de sus partidos al elaborar las leyes.
- Siete de cada 10 respondieron que a la gente le corresponde hacer algo con los problemas que trata de resolver el gobierno, aunque 40% considera que en México las leyes se usan para defender los intereses de la gente con poder.

Estos datos permiten confirmar que en México existe una relación distante o complicada respecto al modo en que se relacionan los ciudadanos con las leyes, las instituciones y los procedimientos encargados de su elaboración. Se puede afirmar, entonces, que hay una cultura de la legalidad débil, lo que constituye un problema que se debe resolver. Pero, para comprender la importancia de la cultura de la legalidad, es menester empezar por su conceptualización y explicar el todo por sus partes.

El todo por sus partes: definiendo la cultura de la legalidad

El término *cultura* tiene dos significados fundamentales. El primero se refiere a la formación del hombre, a su mejoramiento y perfeccionamiento. El segundo significado indica el producto de esa formación, esto es, el conjunto de modos de vivir y pensar cultivados.⁵ Este aspecto se refiere a la forma de vida, costumbres, conocimientos y grado de desarrollo de una época o grupo social. Una consideración importante es entender lo cultural como diferente de lo natural; lo cultivado es artificial, y en la cultura están implicados también determinados valores.⁶ En suma, *cultura* se refiere tanto al proceso de educación y formación humana como al modo de vivir creado, aprendido y transmitido por una generación a otra.

Por su parte, se entiende la legalidad sencillamente como la conformidad de una acción con una ley.⁷ Sin embargo, dejar en ese punto la definición es caer en el legalismo, dar importancia sólo a la observancia literal de la ley de manera rigorista, sobrevalorando las prescripciones y procesos legales por sobre su contenido. La legalidad plantea otros problemas como la función de la voluntad que determina la observancia de la ley y que cae en el campo de la moralidad, para la cual, la legalidad es la acción conforme al deber, en tanto que también hay una acción por el deber, por el respeto a la ley, identificada como la ley moral de que hablaba Kant.⁸ Además de estos dos términos, es necesario traer a colación algunas opiniones doctrinales que ayuden a dar más luz al concepto.

En primera instancia, Gerardo Laveaga define *cultura de la legalidad* como el “conocimiento que un pueblo tiene de su derecho, así como los esfuerzos que hacen los grupos y facciones en el gobierno por difundirlo u ocultarlo; además de las variables del

⁵ Nicola Abbagnano, *Diccionario de filosofía*, 4ª ed., trad. José Esteban Calderón et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 255.

⁶ José Ferrater Mora, *Diccionario de filosofía*, 2ª ed., España, Ariel, 2009, t. 1, p. 763.

⁷ Nicola Abbagnano, *op. cit.*, p. 641.

⁸ Véase José Ferrater Mora, *op. cit.*, t. 2, p. 2090.

proceso mediante el que un pueblo acata las normas que lo rigen, los efectos concretos que este ejercicio tiene en la sociedad civil y los límites a los que se circunscribe”.⁹

Para Pedro Salazar, existe cultura de la legalidad entre los miembros de una colectividad cuando, con independencia de su contenido, ajustan su comportamiento a las normas vigentes porque les reconocen un grado aceptable de legitimidad; es decir, reconocen el valor de las normas e instituciones legales. Sólo un cierto grado de adhesión voluntaria a las normas explica la permanencia en el tiempo de los ordenamientos jurídicos, pero esta obediencia no debe de ser ciega, sino crítica, sobre todo frente a las normas del autoritarismo, para que sea una cultura de la legalidad democrática.¹⁰ Para esta postura, lo importante es la observancia de las normas e instituciones por su aceptación, por los valores que representan.

Salazar da un ejemplo invertido para aclarar el tema; se ocupa de definir la cultura de la ilegalidad e indica que se origina cuando el sentido común que se difunde respecto del derecho y las instituciones jurídicas en una sociedad es demasiado débil; es decir, cuando los miembros de una comunidad determinada desconocen o ignoran las normas que deberían regir la vida colectiva, lo que lleva a un deterioro del marco normativo. El desconocimiento de las normas conduce a su incumplimiento, y eso causa inestabilidad jurídica y política. También puede haber personas que conozcan la normatividad vigente y decidan violarla de manera deliberada, como el caso del ladrón o el homicida.¹¹ En estos casos no sólo se adolece de una cultura de la legalidad, sino que se profesa una cultura de la ilegalidad.

Por su parte, para Olga Sánchez Cordero, la legalidad va mucho más allá de un conjunto de normas y leyes; entraña el modo en que

⁹Gerardo Laveaga, *La cultura de la legalidad*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 20.

¹⁰Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, México, Instituto Federal Electoral, 2006, p. 26.

¹¹*Ibid.*, pp. 27-28.

se relacionan la sociedad y el gobierno: su forma de coexistir. La cultura de la legalidad implica más que el Estado de Derecho, es practicar la justicia como derecho; Sánchez Cordero sostiene que la justicia debería ser una costumbre ejercida a diario en todos los ámbitos de la vida. De esa manera, aprender a ser justos ayudaría a generar en nuestro entorno un cambio de actitud hacia el derecho, la ley, las instituciones y todo aquello que es parte de lo jurídico; lo que, además, daría por resultado una sociedad más justa, consecuencia de la práctica cotidiana de la justicia “valga la redundancia”. Los mecanismos que harían posible la cultura de la legalidad son, en primer lugar, el consenso en las acciones de gobierno, en la conformación de instituciones y de puestos públicos, y en segundo lugar, tanto el conocimiento de la ley (para que el ciudadano pueda cumplirla) como una transformación de paradigmas en los operadores y difusores de la cultura jurídica: los abogados. Lo anterior requiere mejorar la educación cívica y política.¹²

Para Rodolfo Vázquez, la cultura de la legalidad es la aceptación voluntaria, por parte de los actores jurídicos y de la ciudadanía, de un conjunto de normas jurídicas generales, públicas y no retroactivas, que se consideran correctas para una adecuada convivencia legal. Este concepto implicaría legalidad como existencia de normas jurídicas, legitimación como aceptación de esas normas, y legitimidad como la corrección de las normas.¹³ El mismo autor concibe cuatro modelos de legalidad:¹⁴

1. Formalista positivista. El acento de la cultura de la legalidad en esta postura se pone en la validez formal de las normas o en el principio de legalidad a expensas de su legitimación o legiti-

¹² Olga Sánchez Cordero, “Cultura de la legalidad: algunos significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida cotidiana”, *Derecho y Cultura*, volumen 1, núm. 2, invierno 2000-2001, pp. 31-44.

¹³ Rodolfo Vázquez, *Las fronteras morales del derecho*, México, Fontamara, 2009, pp. 44-45.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 46-60.

- dad. El ciudadano debe limitarse a la obediencia acrítica de la normas.
2. Modelo crítico y realista. Pone énfasis en la dimensión histórica y social de un derecho dotado de una autonomía relativa. Se ocupa de la eficacia de las normas y su legitimación, que responde a la racionalidad y no a cuestiones de índole moral o de justicia. La adhesión a las normas se debe a cálculos de interés o al simple deseo de actuar como los demás.
 3. Modelo perfeccionista conservador. Destaca los valores o la legitimidad de las normas y parte de una conexión entre derecho y moral. El ciudadano no se encuentra vinculado a la norma si advierte en ésta un contenido injusto. Se puede desobedecer el derecho por razones morales.
 4. Modelo argumentativo y democrático. Su objetivo es posibilitar que los individuos hagan valer su autonomía personal y que desarrollen y ejerciten sus capacidades de revisión racional. Las virtudes cívicas tienen una función instrumental y se ponen al servicio del individuo como herramientas que le permiten desarrollar su autonomía personal. Este modelo sería el ideal.

Con los elementos hasta ahora expuestos, la propuesta es entender la cultura de la legalidad como la aceptación, el cumplimiento y el respeto, por parte de una sociedad, de las normas, procedimientos e instituciones jurídicas que la rigen, lo mismo que a los valores que representan. Siendo así, lo que se quiere expresar cuando se dice que en México hay una débil cultura de la legalidad, es que las normas jurídicas, sus procedimientos y las instituciones que las aplican no son aceptadas, cumplidas ni respetadas, y no se observan los valores que se relacionan con ellas. El problema ahora es encontrar por qué se genera esta cultura de la (i)legalidad.

Causas del problema

En mi opinión, la cultura de la legalidad en México es débil porque la ley se considera un obstáculo para el desarrollo de los proyectos personales, y no como algo que contribuye a su realización. Esta imagen es generada, principalmente, por dos causas: la ineficacia del gobierno y la aplicación desigual de la ley que se expresa en la impunidad.

En la encuesta acerca de cultura de la legalidad del proyecto *Los mexicanos vistos por sí mismos*, una de sus observaciones señala que “la conciencia de los encuestados sobre el deber que las normas prescriben parece sugerir que el comportamiento corrupto se explica porque ‘Las leyes no me facilitan la vida. Sí entiendo que se deben cumplir pero son muy malas’. El alejamiento de lo que prescriben las normas jurídicas en los actos propios parece encontrar así una justificación”¹⁵, lo anterior apoya la hipótesis propuesta.

Los factores que generan la visión de la ley como un obstáculo son: 1) la deslegitimación de un gobierno por su ineficacia y 2) la falta de aplicación igualitaria de la ley, que tiene como consecuencia la desmotivación de su cumplimiento por el resto de la sociedad.

Hay dos conceptos que están ampliamente relacionados con la cultura de la legalidad: la cultura política y la cultura cívica. La primera se imbrica con ciertos aspectos específicos de la vida colectiva como el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio y la distribución del poder y la manera en que las asumen los ciudadanos.¹⁶ La cultura de la legalidad está muy relacionada con la conformación y el ejercicio del poder público en una sociedad, es decir, con la cultura política.

Seymour M. Lipset, politólogo estadounidense, señalaba al desarrollo económico y a la legitimidad del sistema político como requisitos para el progreso y la estabilización de la democracia. Una de

¹⁵ María Marván Laborde, *op. cit.*, p. 138

¹⁶ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, pp. 14-18.

sus contribuciones más importantes fue marcar las diferencias en los estilos de vida de quienes están en la cúspide y quienes ocupan la base de la pirámide social, lo cual genera formas de interactuar y valoraciones (quizá de tipo psicológico) entre unos y otros que tienen repercusiones políticas; las clases de arriba tratan como inferiores a las clases de abajo y, en consecuencia, los estratos superiores tienden a considerar que los derechos políticos de los estratos inferiores, especialmente el derecho a participar en el poder, es algo absurdo en inmoral.¹⁷ Esta tesis tan provocadora, que inicialmente es aplicable a la cultura política, no puede pasar inadvertida para este análisis, pues conduce a preguntarnos si el nivel socioeconómico genera un tipo diferente de cultura de la legalidad.

Lo anterior parece ser verdad. De acuerdo con el *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2017*, existe una tendencia de crecimiento relativo de desconfianza en las instituciones conforme se desciende en los niveles socioeconómicos. En tanto, el análisis por colonia y por nivel socioeconómico muestra que conforme éste es más bajo disminuyen las situaciones ilegales. Así, 51% de las situaciones ilegales tienen lugar en colonias con nivel socioeconómico “muy bajo”, frente a 66% de situaciones ilegales que ocurren en las colonias con un nivel “alto”. El análisis de nivel socioeconómico por hogar muestra una tendencia similar: 59% de situaciones ilegales en el nivel socioeconómico de clase baja, frente a 68% de situaciones en el de clase alta. Estos resultados parecen indicar que, conforme aumenta el nivel socioeconómico, se incrementa la cantidad de situaciones ilegales.¹⁸ Así pues, la situación económica parece generar diferentes valoraciones respecto a la legalidad.

Una reflexión más profunda conduce a preguntar si a pesar de las desigualdades sociales que existen en nuestro país se puede cons-

¹⁷Seymour M. Lipset, “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Batlle, Albert, *Diez textos básicos de ciencia política*, 2ª ed., España, Ariel, 2001, pp. 127-128.

¹⁸Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México*, México, IECM, 2018, pp. 43-44.

truir una cultura común, sobre todo debido a que las clases altas y medias no comparten los mismos valores, y a que entre las zonas urbanas, las zonas rurales y los grupos indígenas, existen grandes diferencias. Estos perfiles incluso hacen que varíe, de un grupo a otro, el significado de términos como *educación*, *familia*, *Revolución mexicana*, entre otros.¹⁹

Por consiguiente, el factor económico es importante para la cultura. De hecho, algunas teorías sociológicas señalan que el arraigo de ciertos valores en el modo de ser de una sociedad tiene influencia en el modelo económico; por ejemplo, existe la hipótesis de que detrás del capitalismo industrial subyacen los valores y virtudes promovidos por el protestantismo.²⁰

De acuerdo con Lipset, el nivel de riqueza influye también en la instauración de normas entre políticos y funcionarios, como es el caso de la selección de servidores públicos, que debería basarse en una demostración de la capacidad en régimen de competencia, sin favoritismos. Así, cuanto más pobre es un país, más fuerte es el nepotismo, o sea, el apoyo a parientes y amigos; al ser débiles las normas, disminuyen las posibilidades de crear una burocracia eficiente.²¹ Debe tenerse en cuenta que la legalidad implica el respeto a las instituciones y esto sólo se puede lograr si las personas que laboran en ellas están comprometidas, de manera profesional, con el servicio que desempeñan y no sólo por nepotismo.

Respecto de la corrupción en México, Stephen Morris propone fortalecer al Estado mediante la creación de un sistema eficaz de servicio civil o de méritos que impida la centralización del reclutamiento, lo que modificaría, por consecuencia, los patrones de lealtad que prevalecen ahora.²² Así, se podría aumentar el respeto a la ley y pasar de la lealtad

¹⁹Cfr. Gerardo Laveaga, *op. cit.*, pp. 73-76.

²⁰Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, 2ª ed., trad. Luis Legaz Lacambra, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

²¹Seymour M. Lipset, *op. cit.*, p. 128.

²²Stephen Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, trad. Victoria Schussheim, México, Siglo XXI, 1992, p. 165.

a los intereses personales (lo que fomenta la ilegalidad) a una lealtad institucional en la que se privilegie la ley.

El segundo indicador usado por Lipset es la legitimidad y la eficacia. Por eficacia entiende la actuación concreta del sistema político (en qué medida cumple las funciones básicas de gobierno), que se caracteriza por una burocracia eficiente y un sistema de toma de decisiones capaz de resolver problemas políticos. La legitimidad, en cambio, implica la capacidad de un sistema político democrático para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las convenientes o apropiadas para la sociedad. La eficacia es instrumental; la legitimidad es afectiva y valorativa. Los grupos consideran que un sistema político es legítimo o ilegítimo según coincida con sus valores primarios o los valores del sistema.²³ Esto significa que si una burocracia es ineficiente, igual que el sistema de toma de decisiones, y no se resuelven los problemas, el sistema se deslegitima, pues genera una falta de convicción acerca de las instituciones existentes y su idoneidad. Un gobierno ineficaz termina por dañar las instituciones al generarles descrédito.

Lipset también señala que la legitimidad puede probarse en la medida en que las naciones han elaborado “una cultura política secular” común, festividades y rituales nacionales que sirven para mantener la legitimidad de diversas prácticas democráticas. Estados Unidos, por ejemplo, ha construido una cultura política secular homogénea común que se refleja en la veneración y el consenso en torno a los padres fundadores. Pero estos elementos no están presentes en todas las sociedades democráticas, puesto que en algunos países europeos la izquierda y la derecha tienen diferentes conjuntos de símbolos y héroes políticos, de tal modo que muchas cuestiones que implican sus símbolos dividen a izquierdistas y derechistas, a clericales y anticlericales, a progresistas y reaccionarios y a las agrupaciones históricamente determinadas.²⁴

²³ Seymour M. Lipset, *op. cit.*, p. 130.

²⁴ *Ibid.*, p. 133.

Esta observación es aplicable para México. El sistema político no se encuentra legitimado, pues no es posible hallar una cultura política secular homogénea; la definición de nuestra historia y nuestros símbolos comunes genera discusión, confusión, y eso acarrea desinterés y falta de credibilidad en las instituciones, de modo que no se pueden identificar ni asumir los valores que representan. ¿Acaso momentos como la guerra de Independencia, la guerra de Reforma o la Revolución tienen el mismo valor para todos nuestros actores políticos? Parece ser que no; antes bien, son evaluados de diferente manera y se les asignan diferentes significados. El ciudadano no puede identificarse con sus instituciones si no las entiende en su dimensión histórica.

La ausencia de una cultura de la legalidad se debe en mucho a la deslegitimación del gobierno, que no ha logrado generar la convicción de ser una institución eficaz. En México no se reconoce legitimidad a los órganos burocráticos del Estado porque no resuelven sus problemas, ni hay participación democrática porque se considera que la legalidad únicamente sirve a ciertos grupos de intereses, como la clase burocrática, cuyo único fin es asegurar su supervivencia imponiendo la ilegalidad al margen de la misma legalidad, mediante prácticas como el nepotismo y el tráfico de influencias. El ciudadano tiene la percepción de que los funcionarios en el gobierno exigen legalidad como una lealtad incondicional a las instituciones, pero son los primeros en ponerse al margen de ella, lo que lo lleva a preguntarse por qué debe someterse a las normas, procedimientos e instituciones si la aplicación de la ley no es general. La ciudadanía se siente, por tanto, ajena a la legalidad que se le impone.

Por esta razón, la cultura de la legalidad no puede concebirse solamente como resultado de la conformidad de la conducta social con las disposiciones de la ley, de manera que todos los entes sociales, sin cuestionamiento alguno, acepten el mandato plasmado en la norma jurídica creada por el aparato gubernamental. Se trata, más bien, como afirma Becerra Ramírez, de un valor fundamental: la eliminación

de la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal. La legalidad se funda en establecer la primacía de la ley frente a la administración, la jurisdicción y los ciudadanos; se trata de imponer el principio de un gobierno de las leyes en lugar de un gobierno de hombres.²⁵

Entonces, hay que transitar del gobierno de los hombres al gobierno de las leyes, de la discrecionalidad arbitraria del gobernante a la impersonal predictibilidad de las leyes. La legalidad abarca el comportamiento de los individuos al menos en dos direcciones: *a*) en su relación con estos poderes públicos (como productor y destinatarios del derecho), y *b*) en sus relaciones interpersonales con los demás miembros de su comunidad.²⁶ La legalidad distingue entre el poder ejercido legalmente y el poder arbitrario, por parte de las autoridades, como primer requisito de su existencia; en segundo lugar, por medio de sus ciudadanos. Pero, quizá la más importante condición es la legalidad ejercida por parte del gobierno que motive a los ciudadanos a seguir la misma ruta. Si un agente del Ministerio Público no cumple con sus deberes legales de investigar, perseguir y sancionar a los responsables de los delitos, no motiva a los ciudadanos para que denuncien. Por esta razón hay muy poca confianza en las instituciones de procuración de justicia, ya que son ineficaces en cumplir su deber legal, lo que provoca que los ciudadanos no crean en el sistema penal.

El segundo concepto importante que se relaciona con la cultura de la legalidad es la cultura cívica. Al respecto, es importante hacer referencia al trabajo de Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica*. Estos autores la definen como un conjunto de valores que determina la acción política de una nación o grupo, el patrón de tradiciones y valoraciones de una sociedad con respecto a los objetos políticos (partidos, constitución, tribunales de justicia). Es un estudio

²⁵José de Jesús Becerra Ramírez, "La cultura de la legalidad en el nuevo paradigma constitucional", *Justicia y Sufragio*, México, Tribunal Electoral de Jalisco, 3ª época, núm. 7, junio-noviembre de 2011, pp. 56-59.

²⁶Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 22.

acerca de la cultura política de la democracia y las estructuras y procesos sociales que la sostienen. En el Estado democrático, además de las instituciones formales de una democracia —como el sufragio universal, los partidos políticos y la legislatura electiva—, es necesaria una cultura cívica. Definen esta cultura en una nación como la distribución entre sus miembros de pautas de orientación hacia los objetos políticos. De modo que un sistema político no sólo está definido por sus objetos, sino por la orientación cognitiva, afectiva y educativa de sus ciudadanos hacia éstos.²⁷ Es decir, que los miembros de la sociedad están orientados hacia los sistemas políticos y administrativos, ya sea favorable o desfavorablemente, y tienden a una participación activa de la persona en la política. La actitud de las personas hacia el sistema político es un elemento importante en su configuración.

En una línea similar a la manera en que las actitudes psicológicas sociales hacia el sistema funcionan para configurarlo se encuentra Marcos Kaplan, autor de un estudio muy particular de la formación del Estado de Derecho, especialmente en la experiencia latinoamericana, y cómo la estructura social determinó directamente la conformación de ese Estado. El orden social conformado bajo el sistema ibérico y sus oligarquías privilegiadas (como la Iglesia y el Ejército) llevó a que el régimen constitucional y el jurídico fueran formalmente válidos y vigentes, pero con poca legitimidad por su eficacia. El Estado de Derecho en Latinoamérica se considera un régimen aceptado y vivido por las élites públicas oligarquías, pero impuesto a las clases y grupos fuera del poder, que lo aceptan pasivamente o lo resienten y lo rechazan. De ese modo, el régimen limita su eficacia como orden formalista y se restringe a lo normativo, lo formulario, lo ritual; al fetichizarse se disocia de las fuerzas, la estructura y el dinamismo de la sociedad. Las instituciones de la legalidad se vuelven ciegas y sordas

²⁷ Gabriel Almond y Sidney Verba, *“La cultura política”*, en Albert Batlle, *op. cit.*, p. 180.

respecto a dimensiones enteras de la realidad nacional, a nuevos problemas y a tensiones entre legitimidad formal y legitimidad eficaz, a las exigencias de cambio. Durante mucho tiempo, en los países latinoamericanos, el Estado de Derecho no llega a constituirse más allá de las puras formas o alcanza sólo existencia latente, así como validez y vigencia parciales. Esto cambió en las últimas décadas, pues el Estado de Derecho se presenta ahora como componente de la racionalidad, de la estabilidad y la previsibilidad, que son indispensables para la integración internacional, el crecimiento, la modernización, el desarrollo social, la democratización, la soberanía y la eficacia social. El Estado de Derecho es, entonces, necesario para el desarrollo interno y los procesos de integración internacional.²⁸

José Antonio Crespo pone en duda la teoría del determinismo cultural que sostiene la idea de que la esencia del mexicano es actuar al margen de la ley, sacar ventaja de otros, así como la falta de honradez y la deshonestidad que, se dice, son cualidades inherentes a nuestra identidad nacional y por lo cual, el cumplimiento de la ley nunca podrá ser una práctica ampliamente difundida. Sostiene que no hay razones ni pruebas suficientes para aceptar este determinismo, aunque coincide en señalar que la ilegalidad surge cuando la ley no se aplica sistemáticamente con un criterio de universalidad, sino de privilegio. La ausencia de una aplicación universalista y eficaz favorece a los poderosos. Esto se ha traducido en una fuente de desconfianza entre el gobierno y la ciudadanía por la falta de racionalidad legal, es decir, la prevalencia del interés colectivo por encima del particular. Debe ser la fuerza de las instituciones la que resuelva este problema, porque cuando se aplica sistemáticamente la ley, se elevan los costos de infringirla y de ser descubierto, de modo que resulta más racional apearse a su mandato. En cambio, cuando todo mundo hace caso omiso de ella, aunque haya alguien que haga el intento de cumplirla,

²⁸Marcos Kaplan, "El Estado de Derecho. Una perspectiva histórico-estructural", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Nueva Serie, año XXXII, núm. 94, enero-abril de 1999, pp. 88-95.

éste no sólo deja de obtener ventaja, sino que suele salir perdiendo ante la voracidad de los demás. En nuestra práctica social es más costoso cumplir la ley que infringirla; por ejemplo, es más fácil incurrir en la corrupción para acelerar un trámite que cumplirlo por los medios legales. Esto se debe invertir. El problema no radica en la escasez de leyes, sino en la falta de aplicación. El apego a la norma, según este autor, debe responder a una índole racional y no moral; es decir, la ley se debe obedecer por ser una conducta socialmente conveniente a todos.²⁹

No se debe pensar en la legalidad como el cumplimiento estricto de la ley, a saber, el llamado *imperio de la ley*. Mario Bunge observa que los legisladores, juristas y filósofos legales tienden a creer que la ley es omnipotente, que no solamente regula, sino que también impera. Esta afirmación, además de ser falsa desde el punto de vista filosófico, es un error político bastante peligroso porque se acerca mucho al totalitarismo. La ley sólo tiene vida por las condiciones sociales y debe servir a éstas. El derecho no es omnipotente y el imperio de la ley no es sino una ilusión. Si bien la ley puede iniciar, parar, entorpecer los procesos sociales, cambiarles el rumbo, acelerarlos o detenerlos, no es suficiente; la legislación no basta para conducir a la sociedad. En otras palabras, el imperio de la ley es puramente imaginario. En todo caso, la sociedad no puede progresar sin leyes y sin reformas legales, pero tampoco puede hacerlo al impulso exclusivo de la reforma legal. Ésta debe ser solamente un aspecto de una reforma social multidimensional. Con una reforma social, económica, política y cultural, la reforma de la legislación es eficaz; pero no lo es sin ellas.³⁰ La ley sólo tiene significación si responde a las necesidades sociales de manera legítima.

²⁹ José Antonio Crespo, "Hacia una cultura de la legalidad", *Nueva Antropología*, México, vol. XI, núm. 38, octubre de 1990, pp. 122-127.

³⁰ Mario Bunge, "El derecho como técnica social de control y reforma", *Isonomía*, núm. 13, octubre de 2000, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp. 133-137.

Por tanto, existe una relación entre la ley, la sociedad y sus valores. Sobre ello, Gerardo Laveaga hace notar que las normas contienen valores en sí mismas y pueden repercutir en beneficios sociales, sin embargo, en ocasiones son demasiado abstractas y complejas. Las normas son difíciles de entender, sí, empero, si se divulgaran adecuadamente en la sociedad, habría beneficios bastante grandes; por ejemplo, se evitarían largos y costosos litigios si se promoviera una cultura del testamento, se evitaría la comisión de delitos si de antemano se conocieran las penas que los castigan, pero esto no es así: hay desconocimiento de la ley y, por ende, ausencia de temor.³¹ La ley debe responder a las necesidades sociales y difundirse entre sus miembros.

Reflexión final

Hasta ahora se han abonado argumentos que sostienen la tesis respecto a la debilidad de la cultura legal en México. La propuesta para solucionar este problema es justamente revertir el escenario; es decir, atacar las causas. Para lograrlo, se debe robustecer la confianza del ciudadano en las normas, los procedimientos y las instituciones.

Ello implicaría un cambio estructural en la cultura política y en la cívica, pues el objetivo es hacer del gobierno una institución eficaz y lograr que la ley se aplique sin impunidad y sin desigualdad, pero siempre con racionalidad. El respeto a la legalidad no es espontáneo; se trata de una cultura, entendida no sólo como el modo de ser de una sociedad, sino, ante todo, como proceso formativo y educativo. La cultura de la legalidad implicaría sembrar, arraigar en la sociedad, el apego a las leyes y a los valores que representan, en beneficio de la sociedad, por el bien común, que no es sólo conveniencia general, sino también un deber moral.

³¹ Gerardo Laveaga, *op. cit.*, pp. 81-82.

Esta cultura de la legalidad, entendida como proceso formativo, requiere, entre otras cosas, definir su contenido, identificar los valores que nuestras normas reflejan y que nos son propios; comprender que son parte de nuestra identidad y forma de ser (a fin de no rechazarlos como una imposición ajena), conocer la legitimidad de nuestro sistema político y difundir una nueva cultura política y cívica.

El argumento del determinismo a la ilegalidad queda superado por definición, pues lo cultural, por esencia, se opone a lo natural. De esa manera, aun cuando se aceptara que la ilegalidad en México es natural, eso significaría que se puede revertir y modificar por medio de la cultura. En cambio, si se afirma que la ilegalidad es cultura, simplemente habría que reorientar nuestros procesos formativos y educativos para generar un nuevo producto en el que habría que formar una ciudadanía empoderada, con autocontrol en el cumplimiento de la ley, activa y protagonista del Estado de Derecho, con funcionarios profesionales, eficientes y respetuosos de la ley. En el fondo, tal vez se trata de una cuestión de voluntad.

Fuentes consultadas

- ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de filosofía*, 4ª ed., trad. José Esteban Calderón et al., México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- BATLLE, Albert, *Diez textos básicos de ciencia política*, 2ª ed., España, Ariel, 2001.
- BECERRA RAMÍREZ, José de Jesús, "La cultura de la legalidad en el nuevo paradigma constitucional", *Justicia y Sufragio*, 3ª época, núm. 7, junio-noviembre de 2011, México, Tribunal Electoral de Jalisco.
- BUNGE, Mario, "El derecho como técnica social de control y reforma", *Isonomía*, núm. 13, octubre de 2000, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- CRESPO, José Antonio, "Hacia una cultura de la legalidad", *Nueva Antropología*, vol. XI, núm. 38, octubre de 1990, México.

- FERRATER Mora, José, *Diccionario de filosofía*, t. 1, 2ª ed., España, Ariel, 2009.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México*, México, IECM, 2018.
- KAPLAN, Marcos, "El Estado de Derecho. Una perspectiva histórico-estructural", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero-abril de 1999, México, UNAM, nueva serie, año XXXII, núm. 94.
- LAVEAGA, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, 2ª ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- MARVÁN LABORDE, María, et al., *La corrupción en México: percepción, prácticas, y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas, 2015.
- MORRIS, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, trad. Victoria Schussheim, México, Siglo XXI, 1992.
- RAMOS, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, Espasa Calpe, 2001.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, México, Instituto Federal Electoral, 2006.
- SÁNCHEZ CORDERO, Olga, "Cultura de la legalidad: algunos significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida cotidiana", *Derecho y Cultura*, volumen 1, núm. 2, invierno 2000-2001.
- VÁZQUEZ, Rodolfo, *Las fronteras morales del derecho*, México, Fontamara, 2009.
- WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, 2ª ed., trad. Luis Legaz Lacambra, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Replantear la cultura de la legalidad
desde su definición en el corto plazo,
es fortalecerla a largo plazo

Sergio Aguilar Méndez

Introducción

El tema que propone la convocatoria que aquí se aborda, es, sin duda, un asunto que mueve a reflexión en la búsqueda de respuestas: fortalecer la cultura de la legalidad. Sin embargo, esta aspiración al mismo tiempo origina una pregunta interesante y me parece que no resuelta del todo todavía, acerca de la cual se estructura el principal eje conductor de este ensayo, en general, y de la propuesta, en específico.

Tal interrogante se plantea de la siguiente manera: si se inquiera acerca de cómo fortalecer la cultura de la legalidad, ¿ello significa que el concepto central (cultura de la legalidad) ya es un término bien asentado, claro y cimentado, y que ahora lo que se requiere es fortificarlo? Es decir, ¿la noción de cultura de la legalidad ya tiene bien fijos sus alcances y no necesita discusión alguna?, ¿sólo falta promoverla y robustecerla porque su esencia conceptual no requiere más puntualizaciones?

En las posibilidades que abren estas preguntas se pretende retomar las principales marcas conceptuales de lo que hoy se entiende por cultura de la legalidad, pero no para dejarlo en una discusión teórica por sí misma, sino porque al replantear algunos aspectos de la cultura de la legalidad se exploran vetas muy interesantes para

sustentar una propuesta viable y urgente que permita un cabal ejercicio de una cultura de la legalidad, a fin de cuentas, el gran anhelo que deseamos alcanzar.

Es pertinente aclarar que hemos decidido usar lo que se conoce como el plural mayestático, esto es, el uso de “nosotros” para dar cuenta de nuestros argumentos. Y así será a lo largo del trabajo. Esta puntualización no es nada más una cuestión estilística o metodológica (que de alguna manera lo es), sino que se opta por utilizar el plural puesto que el tema que nos ocupa requiere de una adhesión de todos, de una aceptación de quienes vivimos en la Ciudad de México y en el país. Por ello deseáramos que las ideas, reflexiones y propuesta que irán estableciéndose en este documento fueran compartidas por sus lectores.

En concreto, vamos a sugerir una nueva mirada al concepto de *cultura de la legalidad* que atienda y le dé prioridad al aspecto relacional que está inmerso en el propio concepto. Para decirlo desde ya: en la definición más recurrente y citada del término se advierte un elemento relacional del individuo, del ciudadano hacia las leyes y las instituciones, pero creemos que falta enfatizar la dimensión relacional del ciudadano con sus semejantes, con sus pares, es decir, con otros ciudadanos para acceder a una real y efectiva conducta de la legalidad. Es pues, esta ruta, la que irá delineando, en nuestra opinión, una propuesta viable para arribar a una cultura de la legalidad que considere todas las aristas existentes. Entonces, traemos a escena elementos antropológicos para enriquecer las potencialidades de la propia cultura de la legalidad.

Esto último no debería sorprender, pues si bien las bondades del concepto de la cultura de la legalidad se enfocan básicamente en el ámbito jurídico y del respeto hacia el marco legal y normativo, a fin de cuentas, el concepto en cuestión porta la palabra *cultura*, por lo que contemplar una visión antropológica en el estudio y aplicación efectiva de la cultura de la legalidad no debe visualizarse como algo extraño o forzado.

Finalmente, es obligado aclarar que si bien el apartado final de este ensayo se dedica totalmente a detallar una propuesta con miras a fortalecer la cultura de la legalidad, ello no evita que desde el primer apartado se van asentando algunas ideas que anticipan y preparan la propuesta en sí.

Cultura de la legalidad. La importancia de no perderse en el mar de las muchas “culturas”

No creemos que alguien esté en desacuerdo en el hecho de que estamos atestiguando una poderosa emergencia en el uso del término *cultura*. Si bien desde los siglos XVIII y XIX las aproximaciones a la noción de cultura, por parte de las ciencias sociales, principalmente, iniciaron una ruta de atención y meditaciones incesante hacia el propio concepto, y tal interés no se ha detenido desde entonces, también es verdad que desde las postrimerías del siglo XX hubo una auténtica explosión en recurrir al concepto de *cultura* para encuadrar una serie de hechos y fenómenos novedosos de la realidad social. En estas ya casi dos décadas del siglo XXI esta tendencia se ha acrecentado y se ha llegado a contar con un listado bastante numeroso de realidades, de expresiones y sus respectivas características, que pretenden ser abordadas y explicadas con la mención, en primera instancia, del término *cultura*.

Para demostrar lo anterior, mencionemos algunos ejemplos de términos que han extendido su uso en los últimos años: cultura ambiental, cultura financiera, cultura organizacional, cultura digital, cultura política, cultura del agua, cultura laboral, cultura de la donación, cultura de la tolerancia, cultura rock, cultura individualista, cultura del consumo, etcétera.

A la par de este caudal de términos asociados con el concepto de cultura, se empezó a hablar de la cultura de la legalidad: “Así, en

la última década, la cultura de la legalidad se ha convertido en un movimiento teórico, en tanto que pretende el desarrollo y difusión de una tendencia política, social y jurídica de carácter innovador...”.¹

Pero además, llama poderosamente la atención que este término encuentra hoy una serie de conceptos “hermanos”, con sus propias reflexiones y alcances, pero que a la vez se vinculan y relacionan de manera muy estrecha. Así pues, junto a la cultura de la legalidad, tenemos y escuchamos con bastante frecuencia hablar de cultura cívica, cultura de la transparencia, cultura del orden, cultura jurídica, cultura de la justicia, cultura de la denuncia, cultura participativa, cultura de la solidaridad, cultura democrática, cultura institucional...

Con los ejemplos que hemos listado se explica por qué se estableció, en el título de este apartado, que actualmente nos encontramos ante un vasto repertorio de expresiones que recurren al término *cultura* para adentrarse en el estudio y el entendimiento de una serie de fenómenos que merecen explicarse. Aunque el riesgo es que en este creciente mar de “culturas” que se invocan y proponen, se puedan perder, se puedan relegar, determinados conceptos, como el de *cultura de la legalidad*.

Por cierto, frente a esta variedad de expresiones que mencionamos —y que de una u otra forma buscan aludir o enfatizar cuestiones jurídicas, legales, de justicia, de convivencia ordenada, de involucramiento ciudadano— se pueden generar dos posibles visiones o actitudes

Una primera visión sostiene que todos esos conceptos se refuerzan mutuamente y dan cuenta de la importancia de atender y respetar los diversos marcos legales en todas las áreas. Por ejemplo, la cultura de la denuncia sería un elemento complementario de la cultura de la legalidad, la que, a su vez sería cimiento de la cultura del orden, y así se podría seguir tratando de establecer relaciones positivas y benéficas entre los distintos conceptos “hermanos”. En pocas palabras,

¹ Jonathan Alejandro Correa Ortiz, *Cultura de la legalidad y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016.

esta visión celebraría la existencia de esta oleada repleta de conceptos relacionados con la cultura.

En contraparte, la otra visión establece que esa diversidad de conceptos con intenciones más o menos parecidas termina por confundir los límites y alcances de cada término y, sobre todo, la existencia de esa lista de expresiones no garantiza que, en efecto, se estén cumpliendo y llevándose a la práctica; por el contrario, surgen más conceptos, pero la cultura de la legalidad se difumina entre tantas “culturas” y pareciera no avanzar.

Además, así como sugerimos hablar de conceptos “hermanos”, también habría que tener en cuenta que igual han surgido conceptos que son opuestos a la cultura de la legalidad, que transitan en sentido contrario y que describen situaciones y conductas que van extendiéndose por distintas partes del mundo, lamentablemente también por México. Algunos ejemplos de ello son: cultura del crimen, cultura del miedo, cultura de la violencia, cultura del narco, cultura de la transgresión, cultura de la indiferencia, cultura de lo ilegal, cultura de la corrupción, cultura de la misoginia, entre otros.

Esta estremecedora lista confronta y pone a prueba diariamente a la cultura de la legalidad, pero la punta de lanza parece ser la cultura de la transgresión, pues en la transgresión tienen cabida el resto de comportamientos y realidades desastrosas que apuntan a socavar el orden legal.

Llegados a este punto, creemos que se puede plantear una pregunta: ¿En todas las expresiones que hemos expuesto, es correcto y necesario recurrir a la palabra *cultura* para encuadrar metodológicamente las realidades que se busca comprender?

Esta pregunta se sustenta en que, ante la euforia que se vive por el interés y el uso del término, por momentos parece que a todo se antepone la noción de cultura, es decir, se le ha venido considerando como una especie de vocablo comodín, que sirve para explicar ya casi todo. A este respecto habría que revisar las pertinentes reservas que advierte la siguiente referencia: “...qué es lo que se quiere

decir cuando se emplea la palabra *cultura*, y tampoco están claras las ventajas de emplear esta palabra en lugar de otras que se habrían podido utilizar en su lugar como *comportamientos, costumbres, creencias, usos, valores, hábitos, etcétera*".²

Estas últimas puntualizaciones, que para nada son descartables, no son para desviarnos del tema, sino para pensar que en ese océano, en ese mar de "culturas" al que hemos venido haciendo alusión, tal vez haya algunas expresiones que en sentido estricto no deberían recurrir a la noción de cultura, sino a otra más adecuada con lo que se pretende llamar la atención o estudiar, y así no estaría tan poblado ese mar, y se facilitaría la aproximación y el entendimiento cabal de los conceptos que sí necesitan apoyarse en el contenido de la palabra *cultura*.

Nuevamente, esta idea, esta metáfora del mar no es superflua, puesto que vuelve a plantear otra pregunta importante: ¿cómo inculcar y vivir cotidianamente una efectiva cultura de la legalidad si ésta convive con varios conceptos aledaños que no acaban del todo de establecer sus fronteras?

En el siguiente apartado ahondaremos en el carácter polisémico del término *cultura de la legalidad*, pero regresemos al punto central de esta última pregunta. A reserva de lo que estableceremos en la propuesta, estamos convencidos de que la ruta central para fortalecer la cultura de la legalidad es la educación, la vivencia enseñada y aprendida de lo que debemos entender por esta noción. Sin embargo, ¿cómo lograr un correcto acercamiento inicial a este concepto si en nuestro sistema educativo básico y público termina por verse reflejado ese mar de "culturas"? En los últimos sexenios hemos visto diversas expresiones para intentar ir formando un respeto a la ley y a la convivencia social; durante décadas se cursaba la asignatura de Civismo; posteriormente se habló de Formación Cívica

² Genaro Zalpa Ramírez, *Cultura y acción social. Teoría(s) de la cultura*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes/Plaza y Valdés, 2011.

y Ética. Hoy circulan algunos textos para introducir a los estudiantes a la cultura de la legalidad, pero un alumno de educación media y media superior sigue enfrentándose a esa multiplicidad de conceptos cercanos e interrelacionados.

Para transitar al siguiente apartado, reiteramos el punto nodal sobre el que se levanta la propuesta: debemos reconsiderar la definición de *cultura de la legalidad*, integrando de manera importante el aspecto antropológico, para de ahí construir, con seguridad y efectividad, las acciones y políticas públicas que se requieran.

Es verdad que la sociología jurídica también aporta enfoques que esclarecen los contextos y vínculos que el derecho debe contemplar como producto de una realidad social específica y concreta, pero la mirada antropológica profundizaría en las interpretaciones y reacciones que los individuos están mostrando hoy respecto a la propuesta de apegarse a una cultura de la legalidad.

No está de más considerar lo siguiente: "...hemos de afirmar que el derecho debe concebirse como elemento de la cultura. Con ello, el derecho no queda reducido a algo meramente técnico y se integra en una pensamiento evolutivo, en un desarrollo histórico".³

Cultura de la legalidad y cultura. Buscando que las polisemias se encuentren

Como ya se había comentado en la introducción y en el apartado anterior, desarrollamos ciertas reflexiones que servirán como punto de despegue para la propuesta más acabada acerca de ir enraizando una auténtica cultura de la legalidad. Pues bien, aquí ofrecemos un ejemplo claro de ello al retomar las conceptualizaciones más recurrentes en relación con la cultura y la misma cultura de la legalidad.

³J.M., Broekman, *Derecho y antropología*, Madrid, Civitas, 1993.

Es muy interesante y revelador que los dos términos, *cultura* y *cultura de la legalidad*, sean considerados de manera casi unánime como nociones polisémicas, con lo cual se abre un abanico de interpretaciones que puede generar debates enriquecedores, pero también ofrece el riesgo de quedarse en conceptos generales, vagos y, a veces, no muy claros en su contenido.

En verdad, esta característica, de cierta ambigüedad y significado variable, también se advierte en otros conceptos del campo de las ciencias sociales, pero en el caso que nos ocupa, cualquier estrategia, programa o política pública que busque afianzar la cultura de la legalidad debe partir de un entendimiento pleno, integral y consensual de lo que se va a entender con dicho concepto.

Por cierto, es totalmente válido que una autoridad, una institución o un gobierno, decidan adoptar una determinada definición o visión relativa a un concepto. Sin embargo, la cuestión que aquí se debatirá es que entre las diversas acepciones que se proponen actualmente acerca de la cultura de la legalidad, la que al parecer más se reproduce en el ámbito público, oficial, es la recuperada en el *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México*, elaborado en 2017 y publicado en 2018 por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), y que establece: “Así, el conjunto de valores, normas, percepciones o actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y hacia las instituciones responsables de su cumplimiento constituye la cultura de la legalidad”.⁴

Nuevamente destacamos la reserva apuntada en la introducción: en este enfoque acerca de la cultura de la legalidad, nos parece que falta hacer énfasis en el aspecto relacional entre los mismos ciudadanos. Ya que estamos abordando esta definición, conviene destacar que no ha sido siempre la misma visión que el gobierno ha sostenido acerca de la cultura de la legalidad. Por ejemplo, en el gobierno de

⁴Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2017*, México, IECM, 2018.

Felipe Calderón se incluyó, por primera vez, esa noción en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Se percibía como un término plenamente vinculado y supeditado a la seguridad pública, y no se veía como una noción que, por sí sola, pudiese generar propuestas y estudios. Pero, además, se manejaba un enfoque que, sin decirlo explícitamente, incluía dos perspectivas: “Para los ciudadanos, la cultura de la legalidad significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone para garantizar la convivencia social y, por otra parte, que el ejercicio de sus derechos se realice en apego a las disposiciones legales”.⁵

Esto último no parece una conceptualización alejada de lo que propone el informe ya citado de 2017, pero en ese Plan Nacional de Desarrollo se proponía una segunda perspectiva: “Además, la cultura de la legalidad también impone a los gobernados el deber de exigir a las autoridades el cumplimiento puntual de la ley; esto es, denunciar las irregularidades, abusos y actos ilícitos”.⁶

No existe aquí la intención de ponderar a una gestión de gobierno más que a otra, pero en esta última definición se dejaba entrever una corresponsabilidad de las autoridades para optimizar una verdadera cultura de la legalidad. Da la impresión, en los últimos años, que el papel de las instancias oficiales ocupa un lugar decisivo en el sostenimiento de tal concepto para su difusión y expansión (cuestiones nada menores), pero que ya han cumplido su parte de actuación adecuada respecto al marco legal; se manda el mensaje de que la mayor responsabilidad queda en manos de los individuos.

Y en ello se gesta otro problema significativo que por igual, obliga a replantear el enfoque: si la ciudadanía asimila un mensaje, con o sin intención premeditada, de que el desarrollo de la cultura de la legalidad depende primordialmente de ella, de la colectividad, y que la autoridad ya cumplió su papel al establecer marcos normativos,

⁵Eduardo Castellanos Hernández, *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, México, Secretaría de Gobernación, 2009.

⁶*Ibid.*

leyes e instituciones, es muy probable que el resultado sea el que se advierte con mayor frecuencia, es decir, transgresión y apología de lo ilegal en ciertos sectores sociales, que sostienen el argumento de que las instancias gubernamentales también incumplen la ley, son opacas y están envueltas en corrupción. Como se observa, esto también se vuelve un imperativo que obliga a rediscutir el concepto que, en este momento social e histórico tan decisivo del país, se desee impulsar acerca de la cultura de la legalidad.

Retomemos el propósito planteado en el título del presente apartado, esto es, armonizar el carácter polisémico de los conceptos *cultura* y *cultura de la legalidad*. Ambos términos comparten otro rasgo interesante, a saber: cuando se habla de ellos, se reiteran de una u otra forma dos definiciones consideradas fundacionales. Esto significa que, a pesar de las múltiples interpretaciones que circulan de los términos, una y otra vez se regresa a esas definiciones canónicas, en el sentido de haber fijado horizontes y una base esencial.

En el caso de la cultura, a pesar de las numerosas definiciones que se han propuesto en la antropología y la sociología, principalmente, sigue pesando bastante, hasta el día de hoy, la definición que propuso el antropólogo Edward B. Taylor desde el siglo XIX, y que es: “En su obra más importante, *Primitive Culture* (1871), afirma que la cultura es ‘un todo complejo que incluye el conocimiento, creencias, arte, moral, leyes y costumbres, así como cualquier otra habilidad o hábito adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad’”.⁷

La definición de Taylor se convirtió en fundacional porque en ella hay una esencia clave que existe en la cultura (incluir costumbres, hábitos, conocimientos, leyes y creencias), sin embargo, al avanzar el desarrollo de la ciencia antropológica en el siglo XX, se advirtió que a este concepto le faltó integrar otros elementos; no obstante, hasta el día de hoy es la conceptualización a la que se recurre en primera instancia en muchas áreas. Y esto mismo es lo que perci-

⁷Héctor Tejera Gaona, *La antropología, México*, Conaculta, 1999.

bimos en la definición fundacional de *cultura de la legalidad*, es decir, al hablar de este tema se ha vuelto ineludible tener en cuenta siempre las reflexiones del pensador Roy Godson en su multicitado documento "Guía para desarrollar una cultura de la legalidad" en el que de entrada asienta que "una cultura de la legalidad significa que la cultura, *ethos* y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley".⁸

Como se observa, al mencionar la cultura y el *ethos* juntos, es claro que Godson está pensando en *cultura* como equivalente de *costumbres, conducta, comportamientos y pensamiento*. Y aunque en años muy recientes han aparecido más estudios y propuestas de conceptos de *cultura de la legalidad*, es notorio que se sigue recurriendo a la visión de Godson.

Entonces, si en ambos términos se comparte la visión de que la base del contenido se explica por las conductas, costumbres y actitudes, hay que trabajar en unir ese punto en común, y dejar los diversos significados que cada concepto ofrece, que sus polisemias se encuentren. Y una vez armonizados en esta visión, agregar una dimensión que le urge a la definición de *cultura de la legalidad*, sustentada, a su vez, en la conceptualización de *cultura*.

Con todas las premisas que hemos intentado sistematizar hasta aquí, es posible afirmar que hace falta considerar el aspecto relacional entre los mismos individuos y que está implícito en una auténtica visión de la cultura. Nuevamente lo aclaramos: por supuesto que es adecuado visualizar la cultura, en este caso la de la legalidad, como los valores, normas, conductas, percepciones y actitudes hacia las leyes y las instituciones, pero el sustrato vital que permite anudar todos esos comportamientos, conductas y actitudes, radica en comprender que la cultura halla su basamento en la acción social, esto

⁸Roy Godson, "Guía para desarrollar una cultura de la legalidad", Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civi para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, 2000, en:<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf>.

es, en las intenciones, conductas y comportamientos de los hombres en su diaria existencia relacional de unos con otros. Lo siguiente es clarificador: “El concepto antropológico de cultura exige, finalmente, el reconocimiento de que la cultura se predica de la acción social, es una propiedad de la acción social, y no de quienes la ponen en práctica”.⁹

No hay desperdicio en la cita anterior; es elocuente y contundente. La cultura no es el individuo por sí mismo. La cultura predica de la acción social, es decir, deriva de la acción social; la cultura es un atributo inherente de la acción social, y la única capaz de efectuar esa acción social es la humanidad. La cultura es una construcción social que considera a los individuos, pero siempre en sus relaciones sociales.

¿En dónde quedaría reflejada una creciente cultura de la legalidad en la Ciudad de México?, ¿acaso no sería en las acciones y conductas que las personas tengan hacia otras personas, de acuerdo con el marco legal e institucional? Por esto creemos fundamental no relegar la dimensión relacional en la manera de construir el concepto de *cultura de la legalidad*.

En esta interacción social se van a expresar las conductas, los valores y las percepciones que los ciudadanos tienen, pero buena parte de esos comportamientos se retroalimentan, precisamente, mediante la acción social, la cotidiana relación con los demás.

Es más, considerar este rasgo relacional tan fundamental de la cultura por igual, posibilitaría avanzar en una práctica verdadera en cuanto a equidad de género y no violencia hacia las mujeres. Comprendiendo la dinámica de las interacciones sociales, teniendo como marco asimilado la cultura de la legalidad y los derechos humanos, se facilitaría la convicción de respetar a cualquier persona sin importar su género, lo mismo que a las leyes.

Se podría ahondar en puntualizaciones teóricas y metodológicas de tipo antropológico para validar este aspecto relacional de la cultura,

⁹Ángel Díaz de Rada, *Cultura, antropología y otras tonterías*, Madrid, Trotta, 2010.

pero parece evidente que es necesario darle un peso mayor a esta visión para fortalecer el entendimiento de la cultura de la legalidad.

Propuesta. La cultura de la legalidad como idea que genere un movimiento

Es bastante conocida la expresión de que una idea es capaz de generar, de levantar, de motivar y aglutinar a todo un movimiento. Estamos convencidos de que se vuelve perentorio construir un significativo movimiento que se exprese u organice alrededor del fomento de la cultura de la legalidad.

Siempre será importante mantener la investigación y el debate teórico, pero la situación de violencia que atraviesa la realidad del país, y de la que la Ciudad de México no queda exenta, obliga a despertar una sinergia social y ciudadana que se empeñe en promover y llevar a cabo una real cultura de la legalidad.

Por ello, hemos intentado destacar, a lo largo de este documento, la relevancia y la urgencia de enriquecer el concepto de *cultura de la legalidad* con la ponderación explícita y efectiva del aspecto relacional que está inmerso en la esencia misma de la cultura, y que con mayor razón debe tenerse en cuenta en los trabajos, reflexiones y esfuerzos para fortalecer a la cultura de la legalidad. Este concepto integral que proponemos, considerando la mirada antropológica, podría servir de base para concientizar y hacer atractiva la participación en dicho movimiento.

Esta iniciativa, por supuesto que debería estar auspiciada, promovida, por instancias diversas (públicas y privadas), entre ellas el propio IECM, y propiciar en lo inmediato una serie de encuentros, coloquios o reuniones diversas, pues hay organizaciones, asociaciones, agrupaciones, instituciones educativas y, desde luego, instancias oficiales que desarrollan esfuerzos para difundir la relevancia de

observar una cultura de la legalidad. En realidad, no se presentan enfoques muy divergentes, pero se percibe que cada organización ha llegado a convencerse de una definición específica acerca de la cultura de la legalidad.

Por eso, si se establece un diálogo permanente entre todas esas organizaciones, puede alcanzarse, respetando los esfuerzos y alcances de cada instancia, un cierto consenso acerca de una definición integral que sirva de plataforma para el fortalecimiento y la difusión conjunta de todo lo que conlleva la cultura de la legalidad.

Esta base común, este entendimiento mínimo, se vuelve un elemento esencial para solidificar un movimiento. La siguiente reflexión también es poderosa y acertada: "Se producen cada vez más leyes porque las existentes son desatendidas cada vez más a menudo. Precisamente por esta razón la demanda de la legalidad es una de las más actuales y urgentes en un mundo que se caracteriza por oportunidades cada vez mayores de cambio y transformación, pero al mismo tiempo cada vez más falto de puntos de referencia compartidos y vinculantes".¹⁰

Así es necesitamos puntos de referencia compartidos y vinculantes que permitan a la ciudadanía de nuestra ciudad identificarse y vincularse con el fortalecimiento de la cultura de la legalidad. Esto no significaría homogeneizar de manera limitada las opiniones o los esfuerzos; al contrario, permitiría diversificar la expansión de la cultura de la legalidad. Tenemos, afortunadamente, ejemplos muy valiosos y actuales que demuestran esta ruta de trabajo. Tomemos primero el caso del Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG) de la UNAM, en cuya vertiente de cursos y talleres se aprecia un repertorio conceptual que está ya cabalmente discutido, reflexionado, compartido y siempre dispuesto a divulgarse. Después pueden diversificarse los temas, es decir, se puede tratar de un curso acerca

¹⁰Fabio Ciarraelli, *Instituciones y normas. Sociedad global y filosofía del derecho*, Madrid, Trotta, 2009.

de la equidad de género en el ambiente educativo, o de la transformación de prácticas laborales o de la vida cotidiana, pero el punto de arranque es compartido.

Esto puede repetirse en el tema que nos ocupa: pensar que pueden impartirse una gran variedad de charlas, talleres o cursos en distintos niveles y contextos de la ciudad, pero que despeguen de un consenso conceptual, de una visión o enfoque compartido que asegure que cuando se hable de cultura de la legalidad se estén considerando los elementos esenciales de dicha noción: ciudadanos, leyes, conductas, instituciones y comportamientos hacia los demás.

El otro ejemplo nos remite a la Red Integra, un proyecto que vincula a especialistas, estudiosos, agrupaciones e individuos que combaten y estudian los fenómenos asociados al racismo, la discriminación y la xenofobia. Esta red ha establecido una colaboración virtuosa con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Este hecho, el involucramiento de una instancia oficial, para nada restringe a las organizaciones y participantes individuales en la red. Los vínculos son para potencializar los estudios y la denuncia del racismo. Y, de nueva cuenta, uno percibe que hay una base conceptual y metodológica, independiente del perfil profesional de los especialistas participantes en la red, que se maneja y comparte.

Estos esquemas podrían trabajarse para inculcar, promover, difundir y fortalecer la cultura de la legalidad; y este proyecto bien puede ser encabezado por entidades públicas que integren también los esfuerzos que han desplegado otras organizaciones o instancias.

Para enlazarlos con las conclusiones de este trabajo, faltaría por establecer, siempre como una propuesta que puede y debe enriquecerse, una definición de *cultura de la legalidad* que integre y destaque el aspecto relacional que tanto hemos defendido a lo largo de este esfuerzo reflexivo.

Conclusiones

Es momento de ser congruentes con la necesidad que percibimos de repensar el concepto de *cultura de la legalidad* como algo necesario para fortalecerlo. Ya se ha insistido bastante en que debe recuperarse la dimensión relacional de la acción social, que está invariablemente inmersa en la esencia misma de la noción de cultura. Y si se va a insistir en lo urgente que es que desde la ciudad se fomente la cultura de la legalidad, es vital proponer una definición que aspire a servir de basamento para, a partir de ahí, ir avanzando y creciendo en su fortalecimiento, pero siempre con una base compartida.

Por lo tanto, y apoyándonos en la definición que hoy más se adopta, creemos que podría considerarse al siguiente concepto como una aportación que se someta a la reflexión y al debate y adoptar un piso común. Tal concepto que nos permitimos proponer es: por cultura de la legalidad debemos entender lo que los individuos expresan y manifiestan, a través de conductas y actitudes, en su acción social hacia los otros ciudadanos en relación con las leyes, valores, normas e instituciones, con el objetivo central de cumplir con el marco legal vigente.

Como se observa, se ha tratado de ser consecuente con lo que proponíamos desde la introducción, esto es, integrar a la definición y al debate acerca de la cultura de la legalidad el aspecto antropológico, la dimensión antropológica, que es la que atañe al concepto más acabado de cultura, y que pone en relevancia el rasgo de la acción social, del carácter relacional.

Este matiz antropológico abre unas posibilidades de investigación y reflexión enormes en el tema de la justicia, los derechos humanos y la cultura de la legalidad, pues se está evidenciando, con preocupación, una tendencia creciente hacia la transgresión y un impactante desprecio hacia la autoridad y las figuras que la representan. Debe estudiarse y entenderse por qué está ocurriendo esto de manera acelerada.

Efectivamente, una de las rutas para combatir lo anterior es la inteligente iniciativa de crear y proponer espacios como este para reflexionar acerca de la cultura de la legalidad, pero, sobre todo,

cómo fortalecerla en la Ciudad de México. Y es en esta Ciudad donde bien puede gestarse el inicio de ese gran movimiento que fijamos en el apartado de la propuesta.

*Dedicado a la UNAM, a la ENP y a la Ciudad de México,
patrias entrañables de mi vida.*

Fuentes consultadas

- BROEKMAN, J.M., *Derecho y antropología*, Madrid, Civitas, 1993.
- CIARAMELLI, Fabio, *Instituciones y normas. Sociedad global y filosofía del derecho*, Madrid, Trotta, 2009.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, México, Secretaría de Gobernación, 2009.
- CORREA ORTIZ, Jonathan Alejandro, *Cultura de la legalidad y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.
- DÍAZ DE RADA, Ángel, *Cultura, antropología y otras tonterías*, Madrid, Trotta, 2010.
- GODSON, Roy, "Guía para desarrollar una cultura de la legalidad", Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, 2000, disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf>.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2017*, México, IECM, 2018.
- TEJERA GAONA, Héctor, *La antropología*, México, Conaculta, 1999.
- WENCES, Isabel, Rosa Conde y Adrián Bonilla, (comps.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, México, Flacso, 2014.
- ZALPA RAMÍREZ, Genaro, *Cultura y acción social. Teoría(s) de la cultura*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes-Plaza y Valdés, 2011.

CATEGORÍA 2

60 años en adelante

- Cultura de la legalidad y propaganda política. Acciones para combatir las campañas negativas y fortalecer los derechos electorales desde las escuelas de la Ciudad de México
Nereo Cruz Vázquez
- Nuevos mecanismos para fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México
Manuel Palacios y Sierra
- Propuesta pedagógica integral con perspectiva de género, derechos humanos y filosofía humanista para la construcción de una nueva cultura de la legalidad ciudadana y democrática en la Ciudad de México
Leonor Cortés Bolívar

Cultura de la legalidad y propaganda política.
Acciones para combatir las campañas negativas
y fortalecer los derechos electorales desde las
escuelas de la Ciudad de México

Nereo Cruz Vázquez

Resumen

En el presente ensayo se analiza el fenómeno de la propaganda negra durante las campañas electorales en la Ciudad de México y cómo su existencia contradice diversos principios legales y pone en riesgo el sano desarrollo de la democracia. Por ello, se retoma el análisis de los derechos de los electores y de las audiencias, los cuales se contrastan, a su vez, con la difícil tarea de regular los mensajes de carácter político que circulan por la Internet. En consecuencia, se expone que el fomento a la cultura de la legalidad es una herramienta clave para que, desde las aulas, se reconozca la propaganda y se contrarresten sus efectos manipuladores. A partir de este escenario se plantea una propuesta de acción que considera a los integrantes del sistema educativo y de la sociedad civil como protagonistas de un cambio social y, a la vez, promotores de la cultura de la legalidad.

Introducción

Seguramente en política, más que en otras áreas de la vida social, los mensajes masivos se presentan con mayor intensidad para controlar

la opinión y la preferencia del ciudadano. Quien tiene edad suficiente para haber sido testigo de al menos una campaña política sabe que dicho fenómeno es envolvente, estimula los sentidos, provoca miedo o esperanza y logra que millones de individuos entreguen –gracias a la fuerza de la repetición– su voto a favor de un candidato. Nadie se libra del hechizo. Vivir en una sociedad como la nuestra implica estar expuestos a millones de mensajes políticos, los cuales se reproducen una y otra vez durante largos meses; música, imagen y sonido son utilizados durante las campañas para convencer, gustar, atraer, seducir.¹ Los candidatos y partidos políticos saben que la comunicación y los mundos digitales son piezas idóneas para alcanzar sus propósitos: controlar la opinión pública y obtener el poder.

En dichos periodos, la cultura de la legalidad pende de un hilo. Las buenas prácticas se adormecen y el ciudadano es testigo del surgimiento de un aparato político-electoral que no siempre es respetuoso de los derechos y de las instituciones, pues fragmenta la confianza que tiene el ciudadano ante los procesos políticos.

La propaganda negra es una de esas prácticas que dañan seriamente el sano desarrollo de los procesos electorales y se convierte en la protagonista incómoda de las campañas, sobre todo aquellas que utilizan la Internet para hacer llegar su mensaje a las audiencias. El resultado de esta práctica debe ser entendido como un atentado contra la democracia, las leyes electorales y los derechos del ciudadano.

Dicha situación motiva la urgencia de buscar una solución que permita combatir el embate de este tipo de propaganda. Esta es la razón del presente ensayo: demostrar que con el trabajo conjunto de la cultura de la legalidad y del sistema educativo se pueden producir acciones para identificar y combatir la propaganda negra.

Entonces, la pregunta guía es: ¿Qué acciones se deben planificar para que la cultura de la legalidad sea retomada dentro del sistema

¹ Arlene Contreras, "Empieza la cuenta regresiva", en *El siglo de Durango*, disponible en: <<https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/1050160.empieza-la-cuenta-regresiva.html>>, 21 de mayo de 2018.

educativo y se logre así que los ciudadanos adquieran las habilidades para reconocer, rechazar y denunciar la propaganda negra de carácter electoral?

Con el propósito de responder a dicha interrogante este ensayo se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado se expone la problemática que implica efectuar una regulación de los mensajes políticos que circulan por Internet y por qué la libertad de expresión debe ser tomada en cuenta antes de proponer una legislación en la materia. En el segundo se efectúa el análisis del concepto de *cultura de la legalidad* y su relación con el combate a la propaganda negra, con especial énfasis en reconocer el derecho a la información como una pieza clave de los procesos democráticos. En el tercero se expone el caso de la secundaria Juan Amos Comenio, donde, a partir de una intervención pedagógica, se logró el fomento a la cultura de la legalidad e instruir, a la vez, a los estudiantes en las afectaciones que sufre el sistema electoral ante la presencia de dicho fenómeno. En este último apartado se desarrolla, asimismo, una propuesta de acción para beneficiar a otras escuelas de la Ciudad de México, la cual se sustenta en los resultados obtenidos en la escuela mencionada. Por último, se presentan las conclusiones.

¿Por qué es difícil regular las campañas electorales en la web?

En materia electoral, desde 2008, la reforma constitucional estableció que los partidos políticos tienen prohibido contratar tiempos en radio y televisión.² Los límites son claros: está prohibido denigrar y calumniar al adversario. Sin embargo, esta regulación está incompleta,

² José Buendía y José Azpiroz, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 7-8.

pues, a pesar de los grandes avances registrados en la última década, no establece normas claras para sancionar la propaganda que circula por Internet, especialmente cuando se trata de redes sociales.

Radio y televisión son los canales clásicos de la comunicación política; la autoridad no sólo los monitorea en tiempo de campañas, sino que tiene la facultad de sancionar y suspender aquellos mensajes que contradigan la ley electoral.³

Internet es un caso distinto. En los mundos virtuales es fácil que las noticias falsas, las calumnias, las campañas de odio, la suplantación de la identidad y los mensajes que invitan al encono circulen libremente. Esa arena de combate tiene pocas reglas, y es justamente en ella donde algunos actores políticos encuentran las condiciones ideales para manipular la conciencia de los electores. El uso de las redes sociales implica un bajo costo, los mensajes pueden ser permanentes o eliminarse en cualquier momento y la posibilidad de recibir una sanción es casi nula cuando quien elabora el mensaje no revela su identidad.⁴

Los legisladores interesados en regular este espacio saben que transitar por dicho terreno no es sencillo. A diferencia de la radio y la televisión, la Internet no se encuentra concesionada a los particulares por parte del Estado y, por ello, no se inscribe en la categoría de tiempos oficiales. Además, con el florecimiento y el desarrollo de la Internet, las reglas con las que funcionaban los medios tradicionales han cambiado: el ciudadano del siglo XXI halla en la web el sitio idóneo para intercambiar ideas, explorar culturas antes inaccesibles y cumplir con la tarea de hacer válido su derecho a la información. En su juventud, nuestros abuelos difícilmente hubieran imaginado que las personas podrían convertirse en productoras, editoras y distribuidoras de sus propios contenidos, y todo a bajo costo, sin la necesidad de ser un especialista. El triunfo de la libertad de expresión es indudable.

³Ernesto Villanueva, *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*, México, Universidad Iberoamericana, 2000, pp. 15-18.

⁴*Ibid.*, p. 24.

En este orden de ideas, una acción legislativa que produzca el cierre de espacios en Internet sería interpretada como un atentado contra la libertad de expresión consagrada en el artículo 6 constitucional, lo cual, en consecuencia, dificultaría más el trabajo de alcanzar una regulación efectiva. Igualmente, proponer una regulación de contenidos podría debilitar el sistema de pesos y contrapesos en un México que tiene una larga historia de gobiernos que han centralizado el poder y el uso de los mensajes políticos.

¿Cómo asegurarnos de que algún gobierno no utilice una legislación de dicha naturaleza para censurar los mensajes de la oposición? Sin duda, una regulación ambigua de los mensajes políticos por Internet podría ser utilizada para regresar a las versiones oficialistas y dar forma a un escenario en el que los medios masivos de comunicación vuelvan a estar bajo el control del Estado. Además, la Internet es vista por los ciudadanos como un espacio de gran libertad, donde logran compartir lo que en otros medios es imposible, razón por la cual una regulación se vuelve cada vez más difícil.

¿Es imposible entonces cualquier intento por regular las campañas electorales en la red?, ¿existe otro camino distinto al de la fuerza para lograr el desarrollo de campañas políticas que no manipulen la conciencia de los sujetos?

En un escenario de esta complejidad –para el que las respuestas no serán inmediatas ni fáciles–, gran parte de la solución al problema se halla en el desarrollo de una estrategia que incluya las propuestas y el trabajo de los integrantes del sistema educativo. La educación sigue siendo una herramienta idónea para orientar a los ciudadanos frente a los procesos democráticos debido a que promueve la capacidad de examinar y cuestionar los mensajes provenientes de la vida social.⁵

⁵Diego Santos, “¿Es bueno regular internet?”, *La República*, disponible en: <<https://www.larepublica.co/analisis/diego-a-santos-533956/es-bueno-regular-internet-2532940>>, 23 de agosto de 2017.

En los siguientes apartados se expone la propuesta de solución, la cual coloca en el centro de la acción a los protagonistas del sistema educativo nacional. Así se demostrará que la educación –con énfasis en la cultura de la legalidad– es un camino útil para alcanzar el propósito de tener mejores campañas electorales y, al mismo tiempo, conservar el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos.

Cultura de la legalidad y combate a la propaganda negra

En líneas previas se ha dicho que una estrategia coercitiva resultaría poco adecuada para alcanzar una regulación de la propaganda político-electoral que circula en la web. La manipulación y la desinformación mediática que provocan las campañas electorales han sido analizadas, especialmente desde la esfera de lo jurídico, con énfasis en aspectos sancionatorios y de impartición de justicia. Normas, exhortos y sanciones se articulan desde la perspectiva clásica de la ciencia jurídica para fortalecer el Estado de Derecho y asegurar así, que las personas observen un comportamiento socialmente aceptable.⁶

Sin embargo, es poco probable que, frente a un universo con las características y condiciones de la Internet, el enfoque de la sanción, por sí solo, sea suficiente para lograr el objetivo de alcanzar mejores prácticas en materia de comunicación política.

Lo que urge es una estrategia complementaria que coloque en el centro de la acción un cambio a partir de los valores. Si el objetivo es combatir el daño y la manipulación que causan ciertos productos propagandísticos al sistema electoral, será necesario empezar por el desarrollo de una cultura que simpatice con las leyes (una cultura de la legalidad), en la cual aquellos candidatos o partidos que violenten las reglas del juego limpio serán señala-

⁶Gerardo Laveaga, *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 25-30.

dos no sólo por las autoridades electorales, sino también por los usuarios del mundo digital.⁷

¿Es posible que las audiencias adquieran la conciencia necesaria para rechazar por sí mismas los mensajes propagandísticos que, además de incumplir con la ley, no hacen sino fragmentar y destruir la joven democracia de México? La respuesta es sí. Y más aún: el desarrollo cultural de un pueblo, es decir, su apoyo y su participación, son indispensables para desarraigar aquellas prácticas que por sus características no se encuentran tipificadas como delitos pero representan una señal de alarma frente al sano desarrollo de los procesos electorales.

Una cultura de la legalidad significa, entre otras cosas, que el pensamiento del ciudadano se ha familiarizado, al fin, con la observancia y la aplicación de las leyes. Pero no sólo eso. Su propósito es más ambicioso: las leyes son consideradas con simpatía; en ellas el ciudadano reconoce una vía para el desarrollo, la sana convivencia y el camino óptimo para construir y reconstruir el dañado tejido social.

En una sociedad en la que se atiende el fomento a la cultura de la legalidad, las personas son las primeras interesadas en participar en la elaboración y la implementación de leyes que regulen la sana convivencia; la observancia de las instituciones –incluidos los actores políticos– cobra especial énfasis, y proliferan mecanismos ciudadanos para denunciar los actos que suceden fuera de la legalidad; el delito se vuelve intolerable y surge una preocupación genuina en que las reglas del juego limpio se cumplan. El gobernante, lo mismo que sus gobernados, tiene que responder ante el Estado de Derecho.

Hay que decir que frente al concepto de *cultura de la legalidad* los matices seguirán existiendo. No es posible concebir (ni siquiera imaginar) una sociedad en la que las ideas sean idénticas. Tampoco debe esperarse que el concepto alcance a todos los sectores o subculturas por igual. Las diferencias ideológicas seguirán existiendo,

⁷ *Ibid.*, p. 32.

y a partir de ellas el concepto se enriquece. Pero lo que se puede esperar es la formación de individuos que, sin importar su credo político, comprendan que las buenas prácticas se construyen desde la colectividad y que la existencia de leyes –a pesar de su imperfección– tiene su razón de ser en la búsqueda de sociedades más igualitarias y armoniosas.

Quizá actualmente la mayoría de las personas tienen pocos motivos para involucrarse o demandar el desarrollo de la cultura de la legalidad; el desconocimiento del poder ciudadano es una de ellas. Pero sin la cultura de la legalidad, seguramente existirían más delitos, y por su escasa promoción existen conductas delictivas que se han normalizado. Lo cierto es que el individuo que ha interiorizado el concepto sabe que el respeto a sus derechos es indispensable; los conoce, reflexiona en su contenido y busca mecanismos para que se cumplan a cabalidad.⁸

Sin duda, en el fenómeno de la propaganda se encuentran claras violaciones a los derechos electorales. Si la intención es combatir esta práctica, es necesario conocer qué derechos están siendo violentados, en primer lugar. En las siguientes líneas se analiza lo que significa el derecho a la información, el cual representa el primer derecho que se incumple cuando existe propaganda negra durante las elecciones.

Propaganda, cultura, legalidad y el derecho a la información

En México, el derecho a la información no goza de amplios márgenes de popularidad. Pero es una herramienta indispensable para la

⁸Alberto Blinde, *La lucha por la legalidad*, Argentina, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, 2001, pp. 12-19.

construcción de una sociedad democrática. A veces parece un concepto reservado a quienes trabajan directamente con la elaboración del mensaje, es decir, periodistas y académicos. La realidad es otra: las audiencias forman parte del grupo objetivo de esta legislación; no es paradójico decir que es al público, en gran medida, a quien se busca proteger. En la actualidad, el ciudadano tiene el derecho constitucional a recibir la información que le permita entender la realidad de su entorno, los problemas que lo afectan y las herramientas necesarias para la adecuada toma de decisiones.

Dicho de otra manera: este derecho favorece la educación del individuo, su desarrollo y su bienestar. La idea central es que la información no sólo sea accesible para cada persona, sino que debe poseer claridad, pluralidad, competencia, convergencia, cobertura universal, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. Basta echar un vistazo al artículo 6 de la Carta Magna para saber que, de acuerdo con las autoridades, “se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa”.⁹ El Estado, por tanto, se encuentra obligado a que los mensajes sean detonantes de la integración nacional y se asegure el desarrollo de la cultura, la igualdad y el civismo entre los ciudadanos, así como promover la información oportuna, imparcial, veraz y objetiva del acontecer nacional y ofrecer espacios a la pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de México.

Al considerar lo anterior, es claro que la comunicación política incumple con gran parte de los propósitos que estipula la ley, y esta situación se agrava en tiempos electorales. La propaganda negra existe, fluye y se derrama; es la protagonista incómoda de los procesos políticos, el deporte predilecto de los candidatos que pretenden obtener un cargo de elección popular y que, en su afán por conseguirlo, no dudan en denigrar al adversario. El daño a la democracia

⁹ Alejandro Páez, *El INE prohíbe transmitir publicidad o propaganda disfrazada de noticias*, disponible en: <<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/852283.html>>, *Cronica*, 29 de diciembre de 2016.

es evidente, pues lo que se obstaculiza en los electores es la capacidad de elegir con libertad de pensamiento. Sí, el voto es efectuado por parte de los electores, pero en él se hallan depositadas presiones mediáticas, sentimientos y expectativas que fueron fabricados por los partidos políticos. Se trata de una manipulación difícil de cuantificar que, desafortunadamente, es capaz de definir elecciones.

Si el ciudadano conociera sus derechos electorales seguramente la propaganda empezaría a perder parte del terreno que ha ganado. La tarea de combatirla nunca será fácil; sin embargo, con el solo hecho de tipificarla y reconocerla como un delito, las audiencias la asociarían con los aspectos más negativos de la comunicación electoral.

Los electores merecen campañas que privilegien la información, el debate y el respeto a su capacidad de elegir sin la presión fabricada por los partidos políticos. De ahí la urgencia de encontrar mecanismos que permitan la competencia de los partidos sin menoscabar los derechos de los agentes más importantes en una democracia: los electores.

Propuesta de acción. El desarrollo de la cultura de la legalidad y el combate a la propaganda negra desde el sistema educativo

Para lograr una acción que reduzca el efecto que tiene la propaganda negra en los procesos electorales de la Ciudad de México, conviene elaborar un análisis respecto a los propósitos, alcances y fortalezas del sistema educativo. En mi opinión, sólo por medio de una acción pedagógica bien definida es posible incrementar la conciencia de los ciudadanos y, por lo tanto, combatir –sin necesidad de usar la sanción o la fuerza– la proliferación de mensajes o prácticas que convierten las redes sociales en espacios de manipulación electoral. No es fácil implementar entre los estudiantes más jóvenes

una cultura de la legalidad con énfasis en el combate y rechazo a la propaganda negra, pero lo que se intenta enseñar en las aulas tiene, sin duda, un poder inimaginable. Las últimas investigaciones revelan que mediante la educación y la crianza se logra producir una sociedad que se distingue por el ejercicio cotidiano de la legalidad y, en consecuencia, el desarrollo de un ambiente de mayor participación y bienestar humano. El sistema educativo es pieza central en esta construcción. Esto se debe a que la escuela es el sitio donde el estudiante empieza a descubrir de manera formal lo que significa ser ciudadano, la importancia y la composición de sus derechos electorales y los efectos que tienen los medios de comunicación frente a los procesos políticos. Los estudiantes de educación básica de la Ciudad de México son los más susceptibles de desarrollar estas capacidades. En el perfil de egreso del plan de estudios vigente se estipula que al final de los 12 años de formación inicial el estudiante será capaz de:

- Argumentar y razonar situaciones; identificar problemas, formular preguntas, emitir juicios, proponer soluciones, aplicar estrategias y tomar decisiones, así como considerar y valorar los puntos de vista, los razonamientos y las evidencias proporcionadas por otros y, por ende, ser capaz de modificar o enriquecer los propios.
- Buscar, seleccionar, analizar, evaluar y utilizar la información proveniente de diversas fuentes.
- Interpretar y explicar procesos sociales, económicos, financieros, culturales y naturales para tomar decisiones individuales o colectivas que favorezcan a todos.
- Conocer y ejercer los derechos humanos y los valores que favorecen la vida democrática y actuar con responsabilidad y en apego a la ley.¹⁰

¹⁰Subsecretaría de Educación Básica, *Plan de estudios 2011. Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011, p. 39.

Como se ve, uno de los propósitos generales de la autoridad educativa es fomentar la cultura de la legalidad, y los planes y métodos de estudio se articulan para alcanzar ese propósito. Sin embargo, se debe reflexionar en cómo se construyen mecanismos para que ese propósito general (y a la vez disperso) se convierta en una acción tangible, medible, verificable y susceptible de recibir una mejora, si es necesario.

En otras palabras, lo que se pretende es definir las acciones pertinentes para lograr que los estudiantes de la Ciudad de México se asuman como corresponsales y ejecutores de aquello que se conoce como cultura de la legalidad.

¿Existe un plan de acciones que se pueda seguir?, ¿se ha intentado con anterioridad cumplir ese propósito? Y, si es así, ¿cómo se hace para alcanzar los objetivos y que su impacto sea masivo?

La buena noticia es que durante 2018, exactamente en el periodo previo a las elecciones presidenciales, se articuló y llevó a cabo un primer plan de acciones en una escuela secundaria de la Ciudad de México. Entre los meses de mayo y julio del ciclo escolar 2018-2019, en la escuela Juan Amos Comenio, situada en el pueblo de Santa Úrsula Coapa de la alcaldía de Coyoacán, se llevó a cabo una campaña para que los estudiantes analizaran la intención de los mensajes político-electorales que circulaban por Internet con motivo de las elecciones presidenciales.

Todo se planeó desde el inicio del ciclo escolar (durante el periodo del Consejo Técnico Escolar en su fase intensiva). Los profesores de diversas asignaturas reconocieron y acordaron que tal actividad era congruente y susceptible de ser integrada en la lista de acciones de la “Ruta de Mejora Escolar” debido a dos factores: la cercanía de los comicios y el interés de los alumnos en el proceso.

En su trato cotidiano con los estudiantes, los docentes y autoridades educativas del plantel reconocieron que, a pesar de su corta edad, los jóvenes mostraban especial interés en el tema, les preocupaba la situación política por la que atravesaba el país, tenían opinio-

nes encontradas, expectativas, esperanza y miedo, una efervescencia que en pocas ocasiones se había presentado en las aulas, es decir, la profunda necesidad de comentar y comprender lo que ocurría en su contexto social. Al mismo tiempo, era evidente que ante un fenómeno de tal complejidad los alumnos eran rebasados en su capacidad de comprender la realidad mediática que los rodeaba. Se volvieron susceptibles a la desinformación, pues consultaban fuentes poco fidedignas (especialmente las de Internet y sus productos virales), lo que trajo como consecuencia que fueran incapaces de distinguir la información confiable de la que no lo era.

En este contexto, los docentes elaboraron una lista de acuerdos en la bitácora del Consejo Técnico Escolar¹¹ para plantear los siguientes objetivos:

- a) Realizar plenarias para que los estudiantes compartieran sus inquietudes respecto a los mensajes de las campañas políticas en Internet; el docente sería el encargado de esclarecer la calidad y la intención de los mensajes y propiciar el análisis.
- b) A partir de las intervenciones de los estudiantes, construir las definiciones de *spot*, *propaganda política*, *mensaje*, *elecciones*, *votación* y otros términos. Es decir, dotar de una base teórica al alumnado para fortalecer su capacidad de comprender el fenómeno presente.
- c) Ofrecer recomendaciones e instrucciones claras para que el alumnado mejore su experiencia de búsqueda de información en la Internet, privilegiando la navegación en páginas con información verificable.
- d) Presentar en la sala de audiovisual una selección de mensajes propagandísticos (de preferencia, los de mayor impacto y viralidad política) y promover la reflexión en plenaria para comentar

¹¹Subsecretaría de Educación Básica, *Consejos Técnicos Escolares. En nuestra escuela... todos aprendemos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011, pp. 6-7.

su contenido, es decir, los recursos audiovisuales, retóricos y emocionales que fueron utilizados para motivar el voto en los electores.

- e) Efectuar el llenado, por parte de los alumnos, de fichas descriptivas acerca del contenido de los mensajes y propiciar el trabajo en casa y la reflexión familiar acerca de la actividad.
- f) Aplicar un cuestionario a los alumnos que participaron en la actividad para comprobar sus avances en el tema y presentar los resultados que se obtuvieron.

Esta intervención didáctica se hizo con la ayuda de diversos profesores del plantel educativo y no fue exclusiva de los del área cívica y ética. Desde sus inicios, la actividad pretendió influir positivamente a los casi 700 alumnos del plantel mediante el desarrollo de valores relacionados con la legalidad, la democracia y el uso responsable e inteligente de la Internet.¹²

Aunque las conclusiones obtenidas tras su aplicación son diversas, se detectaron avances y áreas de oportunidad. No obstante, mediante el procesamiento de los resultados de esta primera experiencia es posible planificar una acción futura que abarque más escuelas, incluya a otros actores sociales y logre construir una cultura de la legalidad que beneficie a más de una generación.

Se anotan algunos de los principales logros y áreas de oportunidad de la actividad.

Logros

- **Se activó el interés de los alumnos en la cultura de la legalidad.** La actividad permitió que incrementaran su interés, su capacidad de reflexión y su conocimiento acerca de la cultura de legalidad, la democracia y las votaciones, lo mismo que de

¹² *Ibid.*, p. 8.

la urgencia por desarrollar una democracia con reglas limpias y actores políticos que se conduzcan de acuerdo con los principios de la ética y la democracia.

- **Se problematizó la dificultad de regular la Internet.** Los alumnos comprendieron que ante la dificultad de regular los espacios de Internet, es importante que los internautas se conviertan en una audiencia más inteligente que demande su derecho a la información y prefiera contenidos de calidad antes que mensajes propagandísticos.
- **Altos niveles de participación.** Se demostró que 95 % de los estudiantes aceptaron positivamente esta intervención didáctica; 62 % logró expresar por escrito el significado y la importancia de la cultura de la legalidad y 70 % detectó los mensajes propagandísticos en el ejercicio final.

Áreas de oportunidad

- **Incrementar la participación docente.** Al menos 30 % de los profesores manifestaron, en la retroalimentación, que se hallaron con dificultades para cumplir con las actividades; entre ellas, que les pareció complicado explicar ciertos conceptos o definiciones a los alumnos, quizá debido a la falta de especialización en el tema. Expresaron la necesidad de recibir una capacitación que los ayude a convertirse en mejores facilitadores de los mensajes.
- **Necesidad de apoyo externo.** Mediante la visita de especialistas, instituciones o miembros de la sociedad civil, es factible enriquecer la experiencia de los alumnos. Además, los docentes se beneficiarían con la información de las investigaciones más actuales.¹³
- **Incluir la perspectiva de género.** La investigación científica reciente asegura que los hombres y las mujeres procesan de

¹³Fernando Corominas, *¿Cómo educar con la voluntad?*, México, Palabra, 2013, pp. 12-16.

manera distinta los estímulos que reciben del exterior, especialmente los mensajes que se producen en los medios masivos de comunicación. En esta actividad se prestó, en un inicio, poca importancia a la perspectiva de género, sin embargo, durante su transcurso fue evidente que las respuestas ante los mensajes eran distintas debido, en gran medida, a razones de género. Por tal motivo, es importante considerar este elemento para enriquecer el diálogo y equilibrar las participaciones durante el desarrollo de las plenarias con los estudiantes.

Esta información, fruto de la experiencia vivida en la secundaria Juan Amos Comenio, aporta importantes datos para encontrar una ruta más eficiente hacia el fortalecimiento de la cultura de la legalidad. Sin duda, queda mucho por hacer, pues la falta de capacitación docente, los recursos limitados y la escasez de tiempo dificultaron las tareas. La buena noticia es que, a pesar de los obstáculos, los jóvenes de la Ciudad de México recibieron con estímulo y aprecio la cultura de la legalidad, asumieron su importancia y comprendieron la relación que existe entre ella y la necesidad de combatir la propaganda negra de carácter electoral que circula por la red.

La pregunta obligada es: ¿Cómo se puede utilizar esta primera experiencia para que la cultura de la legalidad alcance a más jóvenes de la Ciudad de México?

En el siguiente apartado se presenta una propuesta que tiene en cuenta la información de esta experiencia inicial y agrega nuevos elementos con el propósito de iniciar una ruta que fortalezca las áreas de oportunidad que existen, incluir nuevos actores en su desarrollo y facilitar un plan de acción para llegar a más espacios educativos de la Ciudad de México.

Propuesta de acción para fortalecer la cultura de la legalidad y combatir la propaganda negra desde las escuelas secundarias de la Ciudad de México

A partir de la experiencia anterior, se sabe que uno de los mejores espacios para desarrollar la cultura de la legalidad es el salón de clases. En la actividad reseñada, los alumnos comprendieron no sólo el significado de la cultura de la legalidad, sino su relación con las campañas electorales, la propaganda negra y la regulación de la Internet.

Lo importante es perfeccionar una estrategia para mejorar ese primer intento y que se incluyan más escuelas en esta propuesta. Se han detectado tres acciones que deben ser implementadas para alcanzar el propósito señalado: a) fomentar la capacitación docente; b) sumar el conocimiento y la capacidad técnica de otros especialistas y grupos de la sociedad civil; y c) considerar la perspectiva de género de los estudiantes.

Primera acción. Incrementar la capacitación docente respecto a cultura de la legalidad, propaganda electoral y manejo de Internet

En su primer intento, los docentes reportaron que trabajar de manera colegiada era un acierto, pues propiciaba que todos los miembros de una escuela compartieran experiencias y objetivos, y se desarrollara un sentido de comunidad; sin embargo, la falta de conocimiento específico en un área determinada (cultura de la legalidad, procesos electorales y regulación de la Internet) dificultó el trabajo con los alumnos y la puesta en práctica de actividades.¹⁴

¹⁴Samuel Fernández, *Pautas metodológicas de intervención educativa especializada*, España, Universidad de Oviedo, 2001, p. 71.

Para solucionar este problema se propone no descartar a los docentes de áreas distintas a las ciencias sociales y, en cambio, buscar mecanismos de capacitación que permitan la inclusión de más profesionales de la educación. La herramienta adecuada para esto es la capacitación, presencial y en línea.

La Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México (AEFCM) es un organismo público dependiente de la Secretaría de Educación Pública, entre sus atribuciones está la de ofrecer cursos para la capacitación y el fortalecimiento de las habilidades del magisterio.

Cada año, la AEFCM lanza convocatorias para que los profesores de educación básica y media superior de la Ciudad de México incrementen sus habilidades y su práctica profesional mediante una oferta educativa amplia. Este organismo conoce la diversidad, el contexto y la carga de trabajo a la que se enfrentan los educadores de la Ciudad de México. Por ello, en su oferta existen las siguientes modalidades de formación.

Cursos generales de actualización

- Tienen el objetivo de fortalecer las competencias de los docentes mediante opciones presenciales de actualización que ayuden a analizar, reflexionar y proponer soluciones a los problemas que se derivan de su práctica educativa.

Cursos estatales de actualización

- Otorgan a los profesores elementos pedagógicos, académicos y socioemocionales para que enseñen a los estudiantes a desarrollar competencias que los ayuden a convertirse en seres humanos plenos en todos los aspectos de su vida. Adicionalmente, fortalecen la reflexión entre docentes y su impulso hacia un aprendizaje permanente.

Trayectos formativos

- Consisten en la integración de programas de estudio para la formación continua, mediante los cuales el profesor logra organizar y fortalecer su práctica docente acerca de una temática o conjunto de problemas educativos o sociales y llevarla a cabo durante el lapso que se considere necesario.¹⁵

Los cursos son gratuitos y de distintas naturalezas. En los últimos años, sobre todo tras las reformas de 2013, se ha puesto especial interés en preparar a los profesores en áreas que se relacionan no sólo con su asignatura, sino con la formación del ciudadano, los derechos humanos, la prevención de la violencia, la educación financiera y un larguísimo etcétera relacionado con el desarrollado integral de los estudiantes en la vida continuada.

En este contexto, lo oportuno sería construir, difundir y ejecutar un primer curso destinado a ampliar el conocimiento de los docentes respecto a la cultura de la legalidad y su relación con las campañas electorales y el uso de Internet, que sería la herramienta idónea para que los profesores se actualicen en las siguientes temáticas:

1. El desarrollo y la importancia de la legalidad en la educación básica.
2. Internet y su regulación: hacia una navegación inteligente, segura y eficaz.
3. El proceso electoral, los derechos políticos del ciudadano y la propaganda.¹⁶

¹⁵ Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México, *Cursos de formación continua*, 6 de octubre de 2018, disponible en: <https://www2.sepdf.gob.mx/formacion_continua/convocatorias/index.html>.

¹⁶ Óscar Arriola y Katia Butrón, *La cultura bibliotecaria del usuario de bibliotecas académicas: un panorama de su realidad*, 21 de mayo de 2019, disponible en: <http://eprints.rclis.org/12530/1/Cultura_bibliotecaria.pdf>.

Los tres puntos mencionados son determinantes para que los docentes intervengan positivamente en el desarrollo de los estudiantes. La autoridad educativa cuenta con 18 centros de maestros, disponibles en las 16 alcaldías de la Ciudad de México, que ofrecen diversos recursos a los docentes, entre los que destacan las salas de información educativa y las bibliotecas especializadas. Además, un centro de maestros, es el lugar privilegiado donde los profesores pueden intercambiar experiencias, enriquecerse con los puntos de vista de sus pares y encontrar propuestas de solución a los diversos retos de su actividad cotidiana.

Por tal motivo, para cumplir con la misión de esta propuesta, es menester que la formación que hemos planteado se incluya también en estos espacios. Existen profesores que para actualizarse aún prefieren las alternativas presenciales; para ellos, acudir a un centro de maestros puede convertirse en una experiencia idónea para conocer las vertientes de la cultura de la legalidad, los derechos político-electorales de la sociedad y el reto que constituyen las dificultades de regular jurídicamente la Internet.

Sin duda, esta medida es posible. Actualmente, la AEFCEM no sólo es la encargada de dirigir la capacitación de los maestros, sino también de recibir sus comentarios e inquietudes. Por ello, cualquier escuela es susceptible de organizarse y acercarse a las autoridades competentes para solicitar la creación de cursos que beneficien a los integrantes de la comunidad escolar.

Segunda acción. Considerar la participación de especialistas, investigadores y grupos de la sociedad civil

La Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México tiene entre sus objetivos, el fomento de actividades que fortalezcan la sana convivencia y el trabajo interinstitucional. El modelo educativo presente pone énfasis en que se fortalezca el trabajo entre las escuelas públicas

y las organizaciones de la sociedad civil para el mejoramiento del aprendizaje de los estudiantes. En este caso la AEFCM, por medio de los planteles educativos, puede gestionar diversas actividades que incluyan a grupos de especialistas, universidades e instituciones de la sociedad civil.

Sería idóneo trabajar con grupos de especialistas provenientes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y del Instituto Nacional Electoral (INE), entre otros. Sin duda, al incluir a estas instituciones, el conocimiento que han acumulado se movilizaría y el beneficio sería recibido tanto por los alumnos como por docentes de la Ciudad de México, que así estarían en el centro de la intervención pedagógica.

Una buena noticia es que las actividades descritas no contravienen los planes u objetivos que marca la autoridad educativa. En nuestro país, especialmente desde 2018, las escuelas públicas cuentan con la capacidad de ejercer la autonomía de gestión en el plano académico, lo que significa que los docentes, los directivos y la comunidad escolar en su conjunto, pueden elegir más libremente las adecuaciones al currículo que se efectuará en cada ciclo escolar.

Estas adecuaciones se realizan a partir del análisis de las necesidades de los alumnos y de los nuevos retos que plantea el entorno social, pero, sobre todo, con miras a crear una educación que sea funcional para la vida.

Por tal motivo, no existe impedimento para que las organizaciones antes mencionadas y también otras puedan colaborar dentro de los planteles educativos de la Ciudad de México sumando su esfuerzo, sus conocimientos y sus horas de trabajo en beneficio de los ciudadanos del futuro.

Tercera acción. Considerar la perspectiva de género para mejorar el fomento a la cultura de la legalidad en los planteles educativos

La existencia de diferencias en los estilos de aprendizaje derivadas del género de los estudiantes es un tema complejo y controversial. Pero, ¿realmente hombres y mujeres tienen las mismas preferencias y aptitudes al procesar y recibir la información? Los expertos en educación coinciden en que no existe una sola respuesta. Por ejemplo, Richardson y King (quienes efectuaron una revisión del tema) señalan, de manera general, que los hombres “puntúan alto ante los estímulos en aproximación superficial mientras que las mujeres lo hacen en aproximación profunda y aproximación estratégica”.¹⁷ Por otro lado, Entwistle dice que las diferencias entre hombres y mujeres en la percepción de estímulos sí existe, aunque advierte que sus juicios no son concluyentes por cuestiones metodológicas. Por último, en el *Inventory of Learning Processes*, Schmeck menciona que “las diferencias encontradas en cuanto a la variable del género en los estilos de aprendizaje y la recepción de estímulos son pequeñas”,¹⁸ y afirma que el resultado varía dependiendo de la metodología y el instrumento seleccionado.

Aunque hay una falta de consenso en los estudios referidos, es indispensable centrarnos en la realidad de la Ciudad de México y reconocer los elementos que se presentan cotidianamente dentro de las aulas. En el caso de la escuela Juan Amos Comenio, donde se aplicó la actividad descrita, sólo un profesor consideró pertinente aplicar una prueba de estilos de aprendizajes con perspectiva de género antes de iniciar su intervención.

La prueba, compuesta por 20 reactivos, demostró que 70 % de los alumnos eran visuales mientras que el restante 30 % tenía rasgos

¹⁷ Gloria Castaño, *Diversidad de género y estilos de aprendizaje en entornos universitarios*, 21 de mayo de 2019, disponible en: <file:///C:/Users/M7/Downloads/Dialnet-DiversidadDeGeneroYEstilosDeAprendizajeEnEntornosU-4679445.pdf>.

¹⁸ *Ibid.*

auditivos y quinestésicos. Concluyó también que el mayor número de alumnos que reportaron ser auditivos pertenecían al género femenino. Debe quedar claro que esa información no demuestra que todas las mujeres son auditivas en los procesos de aprendizaje, sin embargo, con los datos obtenidos, el profesor fue capaz de aplicar adecuaciones, moderar con más eficacia las plenarios y equilibrar el nivel de participación. Al tomar en cuenta el género de sus estudiantes y su diversidad en el aprendizaje, logró un mejor trabajo en su contexto, así como diseñar las actividades y gestionar las participaciones dentro del grupo.

Por tal motivo, es importante que, al trabajar con los mensajes propagandísticos en otras escuelas, se siga el ejemplo anterior. Así será posible detectar las particularidades de cada grupo y dirigir las actividades, a fin de aplicar las adecuaciones necesarias en beneficio del aprendizaje.

Conclusiones

Las campañas de odio y desprestigio que circulan por la Internet en tiempos electorales dañan a la joven democracia de México, combatirlas únicamente por medio de la sanción sería una solución limitada. El problema se complica cuando se presenta el reto de regular los contenidos de la red sin menoscabar la libertad de expresión de los individuos.

La respuesta ofrecida en el presente ensayo es un plan de acción que incluye a los integrantes del sistema educativo de la Ciudad de México como agentes de cambio y difusores, a la vez, de la cultura de la legalidad. La intervención pedagógica practicada en la escuela secundaria Juan Amos Comenio demostró la capacidad de un claustro docente para trabajar con la cultura de la legalidad y convertirla en una herramienta idónea en el combate a los delitos que se hallan detrás de la propaganda negra.

El entendimiento de la cultura de la legalidad se fortaleció en el pensamiento de los estudiantes y, tras esa experiencia, ahora hay más información relativa a cómo mejorar y desarrollar futuras intervenciones pedagógicas que persigan el mismo objetivo.

Se sabe, por principio de cuentas, que para mejorar en esta empresa, se requiere la capacitación de los docentes con ayuda de los recursos que brinda la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México, sobre todo al gestionar cursos presenciales y en línea que incrementen el nivel de conocimiento de los educadores en temas como legalidad, derechos del electorado, comunicación política y propaganda. Es pertinente sumar la acción y el conocimiento de otros grupos de especialistas que trabajan las mismas temáticas, entre los que destacan la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros. Y considerar, finalmente, la perspectiva de género como un elemento de análisis y reflexión, pues existe evidencia de que el mismo mensaje produce diferentes respuestas en quienes lo reciben, dependiendo de su género.

Con este plan de acción se han dado los primeros pasos para que los ciudadanos más jóvenes incrementen su capacidad de reflexión y conozcan sus derechos político-electorales; es decir, para que aprendan a ser electores más cuidadosos, inteligentes e informados.

Entender lo que significa la cultura de la legalidad, sin duda, fue el punto de partida de algo más grande. Ahora, los casi 700 estudiantes que participaron en dicha actividad saben que los partidos políticos están obligados a respetar las reglas del juego limpio y que, en caso de no hacerlo, los ciudadanos tienen el derecho de exigir mecanismos que blinden los procesos de elección popular, promuevan el entorno democrático y brinden respeto y fortaleza a los derechos del ciudadano. Estos jóvenes pronto tendrán 18 años y hay buenas noticias: al ejercer su voto en las futuras elecciones serán capaces de hacerlo con una mayor libertad de pensamiento y, tal vez, se convertirán en promotores de aquello que dio inicio a todo: la cultura de la legalidad.

Fuentes consultadas

- ARRIOLA, Oscar y Katia Butrón, *La cultura bibliotecaria del usuario de bibliotecas académicas: un panorama de su realidad*, 21 de mayo de 2019, disponible en: <http://eprints.rclis.org/12530/1/Cultura_bibliotecaria.pdf>.
- AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Cursos de formación continua: convocatorias*, 20 de mayo de 2019, disponible en: <https://www2.sep.df.gob.mx/formacion_continua>
- BLINDE, Alberto, *La lucha por la legalidad*, Argentina, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, 2001.
- BUENDÍA, José y José Azpiroz, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- CASTAÑO, Gloria, *Diversidad de género y estilos de aprendizaje en entornos universitarios*, 21 de mayo de 2019, disponible en: <<file:///C:/Users/M7/Downloads/Dialnet-DiversidadDeGeneroYEstilosDeAprendizajeEnEntornosU-4679445.pdf>>.
- CONTRERAS, Arlene, "Empieza la cuenta regresiva", en *El Siglo de Durango*, 21 de mayo de 2018, disponible en: <<https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/1050160.empieza-la-cuenta-regresiva.html>>.
- FERNÁNDEZ, Samuel, *Pautas metodológicas de intervención educativa especializada*, España, Universidad de Oviedo, 2001.
- LAVEADA, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, 2000.
- PÁEZ, Alejandro, *El INE prohíbe transmitir publicidad o propaganda disfrazada de noticias*, disponible en <<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/852283.html>> *Crónica*, 29 de diciembre de 2016.
- SANTOS, Diego, "¿Es bueno regular internet?", *La República*, 23 de agosto de 2017, disponible en: <<https://www.larepublica.co/analisis/diego-a-santos-533956/es-bueno-regu-lar-internet-2532940>>.
- SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA, *Consejos Técnicos Escolares. En nuestra escuela... todos aprendemos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011.
- _____, *Plan de estudios 2011. Educación básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Ética de la radio y la televisión. Reglas para una calidad de vida mediática*, México, Universidad Iberoamericana, 2000.

Nuevos mecanismos para fortalecer
la cultura de la legalidad
en la Ciudad de México

Manuel Palacios y Sierra

Introducción

La cultura de la legalidad no es un tema novedoso en ningún sistema jurídico, sin embargo, sí lo es la creación de los mecanismos para fortalecer su consolidación. El presente texto parte de la idea de que la sociedad moderna, en una defensa de los derechos de las minorías y de las libertades ciudadanas, sólo entiende su mejora social mediante la intervención activa de la colectividad en temas de interés general y de orden público (que antes eran exclusivamente controlados por el Estado).

Una vez que los gobiernos generan los mecanismos de ley para que la sociedad pueda ser parte de la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida pública, empieza a surgir lo que conocemos como cultura de la legalidad.

El fortalecimiento de una cultura democrática y de la buena convivencia social sólo pueden existir cuando el Estado garantiza a cualquier ciudadano ejercer los mecanismos, instancias y procesos que le permitan ser partícipe de la política pública y de las decisiones de gobierno, pues sólo este esquema posibilita que, recíprocamente, el ciudadano tienda a cumplir la ley y a confiar en las instituciones que de ella emanan. Tal es la esencia de la llamada cultura de la legalidad.

La Ciudad de México, por medio de políticas públicas y reformas legales, ha sido pionera en la construcción de mecanismos que respaldan la formación de dicha cultura. Esta afirmación no es gratuita,

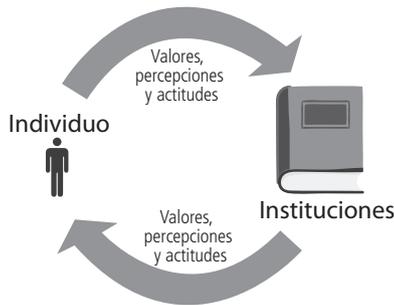
pues argumentos para ella se presentan en este documento. No obstante, hay mejoras por emprender.

El texto se divide en cinco apartados. El primero de ellos propone la definición y los alcances del término *cultura de la legalidad*. El segundo y el tercero relatan las razones históricas que dotaron de importancia a dicha definición y los beneficios que ello trae para los Estados constitucionales. El cuarto presenta los mecanismos de ley y las políticas públicas que en la Ciudad de México han contribuido al fortalecimiento de esa noción de cultura de la legalidad. Finalmente, el quinto se refiere a las mejoras propuestas en el tema discutido.

Definición del término

La cultura de la legalidad debe entenderse en una doble faceta: a) el conjunto de valores, normas, percepciones o actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y hacia las instituciones (*Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México 2017*), pero también se compone de b) la manera en que la legislación refleja, verdaderamente, las aspiraciones de los individuos que conforman una sociedad, pues de lo contrario no existen incentivos a estos últimos para confiar en ella, respetarla, cumplirla y mejorarla. Esto se puede resumir con el siguiente esquema:

Diagrama. Dualidad de la cultura de la legalidad.



Desde una perspectiva simple, se trata de una moneda de dos caras: los valores que hacen a un individuo respetar la ley y sus instituciones, pero al mismo tiempo, la manera en que estos últimos permiten, a cualquier ser humano, la defensa de los principios y derechos humanos que supone proteger.

La bilateralidad de la fórmula es necesaria, pues el individuo cumple y respeta las normas, mientras que estas últimas le permitirán alcanzar objetivos, principios y derechos concretos.

Esa simbiosis es necesaria para tres aspectos concretos: *i)* fortalecimiento de la democracia, pues se garantiza a toda la población una verdadera intervención en los asuntos de la colectividad; *ii)* cumplimiento de la ley y legitimidad de las actuaciones de cualquier autoridad frente a cualquier persona y; finalmente, *iii)* progreso de la colectividad en la búsqueda de metas compartidas.

Esta definición de cultura de la legalidad no podría entenderse sin ahondar medianamente en las razones de su origen y las motivaciones que la impulsaron con la creación de las democracias constitucionales, entendiéndose por estas todas aquellas naciones que crearon la figura de una constitución para la defensa de derechos humanos y la persecución de principios sociales como contrapeso de gobiernos autoritarios y monárquicos.

Estados totalitarios y gobiernos absolutos

La historia ha enseñado que hasta los gobiernos totalitarios tenían leyes. Éstas eran impuestas por sus gobernantes de forma directa y de acuerdo con sus caprichos. La mera existencia de una ley no garantizaba el consenso social en su contenido, así como tampoco garantizaba el respeto de derechos fundamentales ni los mecanismos para alcanzar los objetivos plasmados en ella. Desde el *Código de Hammurabi* (que contenía la llamada ley del talión) hasta Luis XIV con su frase “el Estado soy yo”, toda norma escrita era la extensión de los deseos de un gobernante o clase política en turno.

Es posible afirmar que la existencia de reglas escritas y conocidas públicamente no era garantía de su cumplimiento ni de un acuerdo social; así, las causas que motivaron las revoluciones sociales de los siglos XVIII y XIX tuvieron como resultado la creación de las primeras democracias constitucionales.¹ Ejemplos de ello son la Revolución francesa, la Independencia estadounidense e, incluso, la Revolución mexicana.

Más aún, sin importar la forma de gobierno (monarquía, autoritarismo, entre otras), una vez que se establecieron las primeras constituciones en diversas regiones del mundo, no era posible hablar aún de la existencia de una cultura de la legalidad. Esta sería construida mucho más tarde.

Hans Kelsen, en su *Teoría pura del derecho*, explica cómo los sistemas constitucionales dieron forma y orden a los sistemas jurídicos contemporáneos. Estos se componen de una norma fundamental, seguida de leyes secundarias, reglamentos, decretos, sentencias y actos de autoridad. Pese a ello, ese esquema ordenado, lógico y puro no es garantía *per se* de su cumplimiento por parte de la colectividad a quien se dirigen.²

En la *Teoría general del derecho y del Estado*, Kelsen nunca se dio a la tarea de explicar por qué los sistemas legales debidamente estructurados, objetivos y razonables no son garantía de que los individuos los cumplan y, más aún, se sientan identificados con ellos a fin de alcanzar el mayor beneficio individual y social.³

Una vez que los primeros movimientos sociales, en el ámbito mundial, lograron destruir las monarquías y regímenes autoritarios, construyeron sistemas legales normados por una constitución general. Sin embargo, ello no sería suficiente para la consolidación de instituciones fuertes y leyes creíbles a los ojos de la ciudadanía.

¹ La visión crítica se encuentra en: Theda Skocpol, *Los Estados y las revoluciones sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

² Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, 15ª ed., México, Porrúa, 2007.

³ Robert Walter, "Eficacia y validez", en Hans Kelsen, Eugenio Bulygin y Robert Walter, *Filosofía y derecho. Validez y eficacia del derecho*, Buenos Aires, Astrea, 2005, p. 15.

El parteaguas en esta historia fueron los tribunales constitucionales, que serían los primeros encargados de extender la interpretación de las normas fundamentales a fin de que, paralelamente, los legisladores modificaran una serie de normas secundarias con un objetivo común: proteger los derechos de las minorías y de aquellos que, en sociedades democráticas, no podían tener voz ni voto en ninguna decisión de Estado.

Esencialmente, lo que se busca resaltar en este primer apartado son dos elementos:

La existencia de una constitución, de leyes escritas y de derechos reconocidos en éstas no genera, por sí sola, una cultura de la legalidad, pues la construcción de valores e instituciones sólidos sucedería mucho más tarde como resultado de reformas, luchas sociales e individuos que revolucionaron la forma en que esas reglas eran interpretadas y aplicadas.

La característica distintiva de los regímenes autoritarios consistía en que los ciudadanos o individuos no podían participar de forma alguna en las decisiones de gobierno. El ciudadano era un sujeto que sólo resentía la aplicación de las leyes creadas por la élite, pero en ningún momento le era permitido colaborar en las decisiones públicas, ni siquiera en defensa de sus necesidades básicas (salud, alimentación, educación y vivienda, por ejemplo).

Si bien esta última fue una de las causas que originaron las revoluciones sociales alrededor del mundo, a ello se aunó que los individuos, en las distintas facetas de la economía, eran vistos como piezas dentro de una cadena de producción, lo que originó levantamientos diversos en distintos puntos del globo.

Este tipo de movimientos enfocó los primeros esfuerzos en la consolidación de una base de derechos comunes para todas las personas (lo que hoy conocemos como derechos fundamentales) para después trasladarse a la protección de minorías concretas (aquellos que, a pesar de contar con derechos fundamentales, resentían todavía más, un desplazamiento en rubros específicos de la convivencia humana, como sexualidad, género, raza, entre otros).

Estados sociales y respeto a las minorías

Luigi Ferrajoli dedica bastantes páginas, en *Derecho y razón*, para explicar cómo el significado de las constituciones y las democracias sustantivas desembocó necesariamente en la protección de ámbitos individuales del ser humano y de ciertas minorías que, aun en la presencia de un Estado constitucional,⁴ pueden verse afectados en sus derechos esenciales por la imposición de las decisiones de la mayoría.

El ejemplo más claro es el derecho penal. En ausencia de un proceso justo, en el que no se sigan las formalidades debidas, se desahoguen suficientes pruebas y se respete la presunción de inocencia del inculpado, la alternativa sería el escrutinio público, el voto popular, para encontrar si la mayoría considera que una persona es culpable o inocente. Esto degeneraría en demagogia.

Al día de hoy, un Estado democrático no es aquel que cumple la voluntad de las mayorías,⁵ sino aquel que, una vez que ha escuchado a ese amplio sector de la población, inserta en la ley los derechos y prerrogativas de la mayoría sin socavar ni violentar las libertades individuales y los derechos esenciales de las minorías.

No fueron necesariamente los legisladores, sino el poder judicial el que empezó a pugnar por la defensa de esos espacios de respeto a la intimidad personal. Así, la sentencia estadounidense de *Brown vs Board of Education* (contra la discriminación racial) o la de *Miranda vs Arizona case* (defensa de las garantías penales), son ejemplos concretos de que es obligación del Estado la protección de cierta minoría o porción de la población que se encuentra en desventaja frente a circunstancias concretas (i.e. personas de color en las universidades estadounidenses o los imputados en un proceso penal).

⁴Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 4ª ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez (et. al.), Madrid, Trotta, 2000, pp. 850-870.

⁵Una discusión al respecto se encuentra en: Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, 1ª reimpr., México, Alianza Editorial, 1989, pp. 21-58.

Con el paso del tiempo, a esa lucha del poder judicial se sumó la creación de órganos autónomos e independientes, como las autoridades electorales, los bancos centrales, las fiscalías generales y los órganos de transparencia, similares todos en su diseño normativo alrededor del mundo.

Así nacieron, incluso, los que hoy se conocen como derechos de cuarta generación, entre los que se incluyen los sociales, económicos y culturales. Pensemos en el derecho a la salud, a la alimentación, al medio ambiente o al deporte, hoy garantizados y explorados en diversas jurisdicciones. A finales del siglo XIX y principios del XX, estos derechos no habían sido ni cercanamente explorados, pese a la existencia de leyes y constituciones avanzadas de acuerdo con su época.

Quedan las preguntas: ¿qué motivó la creación de estos derechos de cuarta generación?, ¿por qué la existencia de constituciones y leyes democráticas no era suficiente para garantizar la protección de las colectividades? y, finalmente, ¿de qué forma nace la figura de la cultura de la legalidad en el devenir histórico?

De acuerdo con Norberto Bobbio,⁶ la permanencia de los sistemas de gobierno depende de dos elementos: la legitimidad del gobernante y la legalidad de sus actuaciones. Ambos elementos se conjugan y retroalimentan a la vez. El gobernante legítimo se encargará de plasmar los parámetros de actuación en una ley o norma cierta y objetiva (legalidad), mientras que esa característica, de cumplirse, lo dotará aún de más legitimidad, generando una especie de círculo virtuoso.

Como resultado, una de las formas de justificar la eficacia de un sistema normativo, es por medio de su aceptación y cumplimiento social. Un esquema en el que el Estado legítimo sea creador de normas claras, exactas y lógicas, cuyo cumplimiento fortalezca, en vía de regreso, la legitimidad de ese sistema que las creó.

⁶Norberto Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, ed. Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Debate, 1990. p. 299.

Un esquema de este tipo sólo puede lograrse cuando la sociedad se ve identificada con sus leyes e instituciones y, a su vez, éstas contienen los valores y principios a que aspira esa colectividad.⁷

De manera similar a la dualidad de la cultura de legalidad expresada en las primeras páginas de este documento, Norberto Bobbio plantea que los sistemas de gobierno e incluso, los sistemas legales se sostienen por una simbiosis entre Estado y ley.⁸ Al gobernante lo legitima la sociedad, mientras que el primero sólo puede reproducir lo que la sociedad le ha demandado mediante la creación de normas.

Los sistemas legales actuales se legitiman no sólo a partir de la objetividad y la razonabilidad de las normas, sino por qué tanto se protege a las minorías y se permite a la sociedad en general ser partícipe de las decisiones de Estado,⁹ para protegerse respecto de la tiranía de la mayoría.

Mientras al individuo se le conciba como el centro y sujeto principal de la ley, en la cual se reflejen verdaderamente los valores de una sociedad que le permitan alcanzar fines individuales y colectivos por igual, será posible destruir la visión autoritaria del Estado y de sus instituciones, al mismo tiempo que abrirá paso a lo que ahora se denomina cultura de la legalidad.

Dar participación activa al ciudadano común en los asuntos del gobierno, así como en los objetivos colectivos por medio de procedimientos e instituciones, fue la forma en que se construyó el concepto que ahora nos atañe. Sin embargo, éste no ha llegado a su cúspide, pues aún falta un largo camino por recorrer.

Precisamente, una de las primeras figuras implementadas en el ámbito internacional para abrir paso a la ciudadanía en los temas de política pública fue y sigue siendo la consulta pública.

⁷Max Adler, *Democracia política y democracia social*, México, Roca, 1975, p. 57.

⁸Norberto Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, ed. Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Debate, 1990 p. 299.

⁹Una de las tesis defendidas por Francisco Rubio Llorente, en su trabajo titulado *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, 2ª ed., Colección de Estudios Constitucionales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Al día de hoy, es casi del conocimiento general que, antes de la emisión de una nueva normatividad o reglamento, los sectores a los que se dirigen tales normas, como academia, especialistas y sociedad en general, pueden ser partícipes de las discusiones previas, motivo por el cual, las leyes disponen mecanismos para recibir los comentarios de todos los involucrados y, posteriormente, dar una respuesta fundada y motivada a cada uno de ellos, hasta concluir con un consenso que permita su implementación efectiva.

No obstante, históricamente, el desarrollo de los derechos humanos escritos en la constitución no ha sido suficiente para que se apliquen en la cotidianidad social. Es necesario desarrollarlos en ley secundaria y, a su vez, diseñar esquemas directos a través de los cuales la sociedad intervenga en el diseño de un modelo de Estado y en el cumplimiento de aspiraciones colectivas o comunitarias.

Precisamente, la Ciudad de México ha sido un ejemplo, tanto a nivel nacional como internacional, para la implementación de instrumentos que hacen que la sociedad sea partícipe de las decisiones de gobierno, pero más aún, que buscan consolidar instituciones creíbles frente a la sociedad y generar confianza en todos los receptores de la ley.

Por esa razón, a continuación, se presentan ejemplos concretos de los avances en materia de cultura de la legalidad en la Ciudad de México para, posteriormente, formular una crítica constructiva y ahondar en las mejoras que se propondrán al respecto.

Avances en la materia en la Ciudad de México

a) Herramientas tradicionales para la construcción de una cultura de la legalidad

La Ley de Participación Ciudadana¹⁰ vigente en la Ciudad de México contiene instrumentos de intervención social en la vida pública y

¹⁰Véase en: <<http://aldf.gob.mx/archivo-b70ee8d7f481b7d2adea7b9e3b0f560c.pdf>>.

gubernamental del territorio. Este ordenamiento ha atravesado por diversas reformas, ajustes e interpretaciones que hasta hoy la han venido convirtiendo en una mejor normatividad. La consulta pública arriba esbozada es su elemento distintivo, pero no el único.

La creación de los comités vecinales es otra figura distintiva. Mediante un sistema de elección, nombramiento y funcionamiento, ha fungido como un pilar para la construcción de causas sociales, consensos y acuerdos entre ciudadanía y gobierno. Más aún, al encontrarse validado el esquema de votación por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el mecanismo resulta en un esquema legítimo, transparente y sólido para la representación ciudadana.

Los comités tienen la posibilidad de incidir en la política pública y la manifestación de desacuerdos frente a los actos de la administración pública, así como ser los canales por los cuales los individuos comparten voces, valores e intereses comunes para impulsar proyectos en beneficio de toda una demarcación.

La iniciativa popular es otro instrumento. Tradicionalmente, desde una visión kelseniana del derecho, sólo el legislador es fuente de normas y reglas dentro del sistema jurídico. Esta visión se disloca cuando el ciudadano, por iniciativa propia, puede formular adecuaciones a la ley, al existir un procedimiento, formalidad y cauce para realizar esta labor.

El legislativo, frente a una iniciativa popular, tiene la misión de atender fundada y motivadamente las razones por las que, en su caso, no podrá implementarla, e incluso ello sería susceptible de una revisión judicial.

Por si lo anteriores mecanismos no fuesen suficientes, se reconocen también la consulta popular, el plebiscito y el referéndum como vías sociales adicionales de actuación. Siempre y cuando las normas jurídicas permitan la intervención social activa y organizada, al poder público no le queda más que oír a la población para mejora y contrapeso de las actuaciones posiblemente unilaterales y excesivas.

Sin embargo, esos mecanismos resultan mínimos frente al más reciente documento y herramienta para la defensa y promoción de los derechos la colectividad en la Ciudad de México: la nueva Constitución Política.

b) La nueva Constitución Política de la Ciudad de México como instrumento innovador

La actual Constitución¹¹ es benéfica no por ser de reciente emisión, sino por contener elementos que antes de su emisión no tenían cabida en ninguna normatividad secundaria, reglamento u ordenamiento del antes llamado Distrito Federal.

El presente documento no alcanzaría para señalar y profundizar en todos los elementos creados por la nueva norma fundamental de la Ciudad, por lo que sólo se mencionan tres de ellos:

- i) Aseguramiento, protección y progresividad de los espacios públicos (derecho al espacio público).*
- ii) Derecho a un medio ambiente sano, en su vertiente de protección, preservación y fomento de los recursos naturales, ecosistemas y especies de la Ciudad.*
- iii) Movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad.*

Las tres figuras anteriores se encuentran previstas como un paradigma normativo. Al efecto, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no contiene protección y aseguramiento tan amplios de estos rubros como la máxima norma de la Ciudad de México. Incluso, en diversos lugares del mundo, las normas no han llegado siquiera al reconocimiento de espacios públicos (por ejemplo) como un derecho humano.

¹¹ Véase: <<http://aldf.gob.mx/archivo-922a1854fcc77c5bc4d93251a297c2f1.pdf>>.

Las consecuencias de estas nuevas disposiciones son diversas. El actual gobierno de la Ciudad de México se ha impuesto la meta de rescatar, para beneficio de todos sus habitantes, los espacios públicos como forma de fortalecer los valores de la ciudadanía, así como la protección del medio ambiente y las mejores condiciones de movilidad por encima de cualquier interés particular o privado.

En una visión tradicional de legalidad, el Estado es un mero observador y aplicador de la ley, sin participación activa en la vida colectiva y en el cumplimiento de valores sociales. Con las nuevas reformas, el Estado se compromete a deshacer los errores del pasado y a un hacer constante para procurar el rescate de los derechos perdidos. En eso consiste la progresividad, como característica distintiva de los derechos universales: una conducta activa del Estado en ir más allá en la salvaguarda de los derechos fundamentales.

En una de las ciudades más caóticas del mundo (quinto lugar mundial en número de habitantes, según datos de la Organización de las Naciones Unidas),¹² donde la movilidad y la planeación urbana han sido temas descuidados en al menos los últimos 15 años, la reforma constitucional plantea el reto de regularizar temas como la planeación urbana, el ordenamiento territorial y la protección de los planes de desarrollo urbano.

En principio, cualquier ciudadano que vea afectado alguno de esos derechos humanos tiene la posibilidad de acudir en sede administrativa o, incluso, en sede de amparo para la defensa de las prerrogativas inherentes que le asisten.

El nuevo texto se erige como la posibilidad de que el ciudadano tenga un mecanismo eficiente y expedito para exigir sus derechos, así como para hacerlos valer frente a cualquier autoridad o ente privado que pretenda minar o destruir tales valores esenciales.

¹² Véase el siguiente enlace: <<https://www.forbes.com.mx/cdmx-la-quinta-ciudad-mas-habitada-en-el-mundo-onu/>>.

Con las herramientas tradicionales a la mano, así como la nueva Constitución en vigor y susceptible de ser aplicada por cualquier juzgador local o federal, entonces surgen las preguntas ¿qué falta?, ¿cómo fortalecer la cultura de la legalidad que ha sido correctamente pensada en la actual normatividad de la Ciudad de México?

Planiol y Ripert solían señalar que las normas que no pueden ejecutarse no constituyen ley.¹³ Por extensión, aquellos derechos ciudadanos que no pueden hacerse cumplir por jueces o funcionarios públicos son fácilmente trasladables al cajón del olvido.

El diseño constitucional actual de la Ciudad de México ha sido creado por consenso y retroalimentación constante con la sociedad, la academia y las minorías. Las leyes secundarias que los normarán están siendo emitidas y algunas están en etapa de elaboración ¿Qué sigue entonces?

Los tres derechos colectivos arriba mencionados (espacios públicos, medio ambiente y movilidad) enfrentan una problemática evidente, la cual consiste en que se han visto rebasados y socavados tanto por la dinámica poblacional de la Ciudad de México como por las constantes quejas de la sociedad respecto a que intereses privados han acaparado tales derechos hasta destruir el tejido social.

Nacen así, por ejemplo, los espacios públicos privatizados por empresas que cobran altas cuotas a los niños y jóvenes para acceder a parques y jardines públicos; las empresas que contaminan y destruyen el medio ambiente para construir grandes desarrollos inmobiliarios en zonas protegidas o habitacionales y, finalmente, la forma en que empresas de transporte violan las normas ambientales sin contrapeso alguno al atravesar la Ciudad. La problemática no es reciente, sino que se intensificó de forma exponencial en, al menos, los últimos 10 años.

¹³Esta afirmación viene acompañada de principios generales del derecho. Véase: Planiol-Ripert, *Tratado de derecho civil, tomo IV. De las obligaciones*, Ed. s/n.

Frente a un tejido social debilitado, el respeto a la ley y a las instituciones sólo se puede lograr a través de la devolución a la colectividad de aquellos valores y principios que les fueron arrebatados, para lo cual, el primer paso ha sido la reforma constitucional, pero quedan pasos por avanzar en la materia.

Propuestas de mejora para la cultura de la legalidad

La Ley de Participación Ciudadana y la Constitución de la Ciudad de México no debieran ser los únicos ordenamientos que agoten el tema de intervención directa de los ciudadanos en las decisiones de gobierno. Se requiere su extensión a otros ámbitos del derecho.

a. Legitimidad activa de la sociedad en procesos penales

Frente a daños al medio ambiente, afectaciones al desarrollo urbano o privatización de espacios públicos, el ciudadano de a pie enfrenta amplias desventajas. De acuerdo con la legislación penal, el ciudadano común y corriente sí puede acudir a denunciar violaciones al desarrollo urbano, a los usos de suelo, al medio ambiente y a los espacios públicos, pero de ninguna forma puede dar impulso procesal a las actuaciones del procedimiento.

Lo anterior constituye un impedimento para el individuo y para las colectividades en la defensa de sus derechos, pues la ley sólo les permite denunciar, pero no los considera directamente afectados (sujetos pasivos o receptores) de un delito ambiental, aun cuando existen ciertos valores, intereses y derechos que se ven socavados con la existencia de tales conductas indebidas.

Con ello, el ciudadano corre el riesgo de convertirse en mero espectador de un incipiente proceso penal, en el que tiene una limitada o nula capacidad para ofrecer pruebas, intervenir en diligencias o participar de manera activa en el procedimiento.

Incluso, al impugnar actuaciones en sede de amparo, algunos jueces no dudarán en interpretar que el ciudadano común carece de interés jurídico para defender una causa social, pues la ley no es explícita en que todo ciudadano tiene derecho a tener una participación activa en procesos en los que se ventilen delitos contra valores como medio ambiente, desarrollo urbano, planeación urbana o espacios públicos.

El primer reto sería que, así como la Constitución de la Ciudad superó a la Constitución general de la república en el contenido y alcance de estos derechos humanos, sociales y colectivos de cuarta generación, prevea la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda intervenir legítimamente en procesos penales en los que se vean involucrados daños a, al menos, los tres derechos previamente aludidos (espacios públicos, medio ambiente y movilidad).

Abundan las sentencias judiciales relativas a estas materias en las que el ciudadano queda impotente frente a los intereses privados que en los últimos años han destruido la confianza ciudadana en la ley y las instituciones, por lo cual corresponde a las reformas secundarias de ley revertir esa tendencia.

b. Acercamiento y sensibilización del poder judicial en la materia

En un contrasentido, en la Ciudad de México la ley parece haber superado a la realidad imperante. La actual Constitución y las normas que de ésta derivan aún no permean de manera suficiente en la realidad judicial, por lo cual es importante hacer más explícitos, en la ley secundaria, los derechos tutelados desde la Constitución.

Mientras las normas de la Ciudad de México reflejan un avance en materia de derechos sociales, económicos y culturales, las sentencias judiciales no han sabido interpretarlos y extenderlos suficientemente a favor del ciudadano. Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha cumplido su papel en la medida de lo posible, la actuación de los tribunales y jueces secundarios en el sistema jurídico se ha quedado por debajo de lo esperado.

La dilación extrema de los plazos judiciales, la sobrecargas de trabajo en tribunales y juzgados locales y federales, así como el exceso de formalidades (como la sobreutilización del concepto de interés legítimo en casos que son abiertamente de interés público) minan la legitimidad y la credibilidad del ciudadano en las instituciones y las leyes imperantes.

En esta labor, los ciudadanos no pueden hacer mucho al respecto: parece corresponder a los otros poderes del Estado la sensibilización, el cabildeo y el acercamiento en la materia. Entiéndase que no se está juzgado tajantemente al poder judicial (aun cuando esto es perfectamente aceptable en un Estado democrático). Por el contrario, la intención de quien escribe es externalizar lo que en cualquier pasillo de juzgado es expresado normalmente por un ciudadano común.

Los expedientes judiciales se convierten en papel, en rutina, y no en formas de protección de las minorías y la colectividad. Una situación común sucede con la privatización de espacios públicos, pues deja a los niños y jóvenes más pobres imposibilitados de acceder a un espacio de recreación, si no es mediante el pago de altas cuotas o dádivas que por su condición no pueden cubrir. Ello, desde luego, constituye una forma de desplazamiento o discriminación.

c. Fortalecimiento de la Contraloría General de la Ciudad de México

La creación de una contraloría autónoma e independiente es un acierto del nuevo diseño normativo. Sin embargo, no estará completa hasta en tanto la ley secundaria no prevea la posibilidad de una legitimación activa y una participación procesal efectiva de los ciudadanos que han resentido afectaciones de funcionarios públicos o de actuaciones irregulares del poder público en general.

Al ciudadano común no le sirve de nada que un funcionario sea inhabilitado del servicio público o sancionado pecuniariamente. En contraposición, la consecuencia lógica debe ser el restablecimiento de los derechos sociales violentados con la actuación irregular del funcionario o institución sancionados. Sólo de esta manera es posible

pensar en el rescate del interés público y en una eficiente reparación del daño a favor de la sociedad.

A manera de ejemplos, en daños ambientales cometidos por particulares, además de las sanciones penales y pecuniarias, les correspondería también el restablecimiento del ecosistema y medio ambiente dañado, así como al funcionario sancionado por emisión irregular de contratos le correspondería, después de su sanción, la revocación de tales contratos celebrados y la anulación de éstos en beneficio del interés general.

Un tema similar sucedió en el ámbito nacional e internacional cuando hace algunos años se discutieron las reformas en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. De nada sirve a la sociedad que quienes cometieron tales ilícitos estén encarcelados; deberían, además, devolver al Estado el dinero generado ilícitamente para revertir parte de los daños generados.

De no existir una política redistributiva en materia de contraloría, de modo que las sanciones impuestas se vean reflejadas en un beneficio social directo, la ciudadanía no podrá confiar en que sus instituciones y las reformas emprendidas van en el camino correcto.

Es imprescindible que, frente a la existencia de faltas administrativas provenientes del poder público, las contralorías tengan facultades suficientes para ordenar el restablecimiento de la legalidad en los casos en que se haya visto afectada, así como restituir a la colectividad los daños provocados. Sin estos elementos no existe una verdadera justicia social sustantiva.

d. Fortalecimiento de los órganos independientes y autónomos

A estas instituciones las distingue su autonomía técnica y de gestión, así como su alto grado de especialización e independencia respecto de los otros poderes del Estado. La tendencia, en ese sentido, debiera ser dotar a tales organismos de los máximos recursos humanos y económicos para el desempeño correcto de su labor.

En un entorno político cambiante, la constante debiera ser fortalecer aquellos órganos que, frente a cualquier cambio de gobierno, se distinguirán por su tecnicidad e imparcialidad en el desempeño de sus labores. Ahí se ubican los organismos electorales, los de transparencia, las contralorías, las fiscalías, entre otros.

Los modelos democráticos constitucionales de todo el mundo han seguido esta tendencia, por lo cual no es un terreno inexplorado. Por su parte, a la ciudadanía le corresponde exigir a esos organismos un apego estricto a la legalidad y a la constitución que los rige.

Es menester que una cultura de la legalidad en la Ciudad de México se acompañe del respeto absoluto de los organismos autónomos, función que corresponde cumplir a los poderes tradicionales del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Si esos tres se inclinan por la independencia y no injerencia en las atribuciones de los órganos técnicos, la sociedad podrá tener la certeza de que la Ciudad llegará a buen término en los asuntos públicos de alta complejidad.

Conclusión

Las cuatro propuestas anteriores provienen de la perspectiva ciudadana de quien redacta. La única forma de avanzar en materia de cultura de la legalidad es reconocer los avances que han existido en esta materia y, a partir de ellos, seguir construyendo para beneficio de los derechos humanos y el fortalecimiento de la credibilidad de las instituciones frente al ciudadano común.

En la dualidad de la cultura de la legalidad, sólo con el tiempo se podrá comprobar si las reformas emprendidas hasta este momento han rendido su fruto. En la medida en que el Estado siga dando intervención activa a todas las voces sociales en todos los procesos de toma de decisiones, se permitirá un crecimiento crítico ciudadano, con lo cual el poder público se verá obligado a mejorar a la par de una ciudadanía empoderada. Es esta la forma

de distinguir y abonar a la construcción de una mejor Ciudad de México.

Fuentes consultadas

- ADLER, Max, *Democracia política y democracia social*, México, Roca, 1975.
- BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, ed. Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Debate, 1990.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 4ª edición, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez (et. al.), Madrid, Trotta, 2000.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 15ª ed., Porrúa, México, 2007.
- LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
- PLANIOL - RIPERT, *Tratado de derecho civil, tomo IV. De las obligaciones*, Ed. s/n.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, 2ª ed., Colección de Estudios Constitucionales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, 1ª reimpr., México, Alianza Editorial, 1989.
- SKOCPOL, Theda, *Los Estados y las revoluciones sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- WALTER, Robert, "Eficacia y validez", en Hans Kelsen, Eugenio Bulygin y Robert Walter, *Filosofía y derecho. Validez y eficacia del derecho*, Buenos Aires, Astrea, 2005.

Propuesta pedagógica integral con perspectiva
de género, derechos humanos y filosofía
humanista para la construcción de una nueva
cultura de la legalidad ciudadana
y democrática en la Ciudad de México

Leonor Cortés Bolívar

*Más allá de la dicotomía hombre-mujer, se encuentra el ser humano,
cuya liberación, cuya realización está aún en juego.*

HERBERT MARCUSE

Introducción

Como motivación para escribir acerca de la cultura de la legalidad, partí de la propuesta del Instituto Nacional Electoral (INE) de construir una cultura de la legalidad, de la mano de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (Enccívica) y, después, con la publicación de la convocatoria del Cuarto concurso de ensayo “Cómo fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México” que realiza el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Ambas parten de la definición de legalidad entendida como “el conjunto de valores, normas, percepciones o actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y hacia las instituciones responsables de su cumplimiento”.¹

Tanto la Enccívica como el concurso de ensayo me hicieron reflexionar y buscar la esencia de la cultura de lo legal y formativo en la población; así, cuando en la práctica, quise trabajar en mi comunidad con el contenido del informe y asistir al programa de diálogos públicos con la comunidad, partidos políticos y académicos, invitada por el IECM, tuve noticia de comportamientos e ideas ancestrales, así como la aceptación de hechos corruptos en algunos partidos políticos.

¹Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018, p. 7.

Asimismo, comprobé la necesidad de crear un proyecto pedagógico integral educativo urgente, basado en derechos humanos, ciudadanía, democracia y género, tal como propone la Enciclopedia, y con énfasis en el humanismo (doctrina filosófica de las actividades humanas en la producción económica con el trabajo en sociedad), partiendo del vínculo hombre-mujer y las relaciones humanas, en general contradictorias, y buscando que, mediante el diálogo, con respeto y tolerancia, el conflicto se resuelva sin violencia y con principios rectores; sabedores, los interesados, de sus derechos y los de los demás, con información y capacitación; que se comprendan y analicen las políticas públicas y las leyes que no les favorecen, así como las instituciones (aunque muchas no hayan sido responsables de su cumplimiento), con el fin de democratizar y construir la ciudadanía de la Ciudad de México dentro de la cultura de la legalidad.

Además de los elementos aportados por la investigación de calidad de ciudadanía y democracia hecha por el INE con la colaboración de El Colegio de México² acerca de precariedad ciudadana y democracia, es importante considerar otros temas para ubicar el fenómeno social de manera integral, yendo más allá, analizando dicho fenómeno con más conceptos históricos, económicos, sociales, políticos y humanistas, siguiendo una metodología científica, dialéctica-materialista, que estudie el desarrollo humano en la historia de pensar-actuar, y viceversa, reconociendo los procesos humanos, saberes, capacidades, cualidades y necesidades de los individuos; el porqué de sus fuerzas vitales creativas deformadas ideológicamente, de sus sentidos alienados por el entorno social capitalista-consumista, para transformar lo inadecuado en algo significativo del buen vivir y buen convivir, cambiar nuestra realidad subjetiva en la Ciudad con profunda idea de libertad, como mujeres y hombres.

²Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2014.

Construcción de la legalidad en la Ciudad de México

Para fortalecer la legalidad en la Ciudad se requiere un nuevo diagnóstico de lo que es cultura y tener en cuenta nuevos paradigmas incluyentes: medidas urgentes de seguridad, situaciones problemáticas de la función pública (como políticas públicas), desafíos fundamentales que está enfrentando la Ciudad de México —actualmente en proceso de reorganización—, como los conflictos políticos, sociales, económicos y culturales, con la desmedida violencia que asuela a la población indefensa de varios sectores vulnerables, entre quienes, mujeres, niños y niñas llevan la peor parte.

Argumentación. Polémica acerca de legalidad y derechos humanos

El concepto de legalidad contiene intrínsecamente su contradictor u oposición como dualidad: la ilegalidad.

La población se ha contagiado de corrupción e impunidad institucional y política, e incumple postulados, normas, leyes y derechos; ha desarrollado el conflicto, evadiendo el diálogo respetuoso y tolerante, y ve al contrario-opositor, no como igual, sino con antagonismo, odio, exclusión y discriminación, sin buscar la verdad o el origen del problema, lo que promueve el enfrentamiento violento y relaciones destructivas en la Ciudad de México y en todo el país y crea una cultura de la crueldad que llega a la barbarie de manera desmedida, agravada por las mafias establecidas desde hace tiempo.

Lo anterior hace necesaria la eliminación de esta cultura mediante la información y la formación de la ciudadanía, incluyendo a funcionarios —hombres y mujeres— y, en su lugar, la construcción de otra sociedad verdaderamente civilizada y democrática, con diferentes estructuras económicas, sociales, políticas, de respeto a los derechos humanos; con un Estado responsable de la protección ciudadana, que se comprometa con ella y ofrezca garantías como

cultura de la tolerancia y respeto para una convivencia armónica, plural y pacífica, lo que está reconocido como un derecho humano indispensable para la vida.

Tal escenario, como aspecto de la realidad que se enmarca en el conocimiento de los derechos de participación política y civil, sostiene que los integrantes de una colectividad democrática deben contar con las mismas posibilidades de tomar decisiones en materias públicas.³

Con esta descripción, lo que se busca explicar es que el principio de igualdad y equidad no permite hacer distinciones injustificadas; de ahí que cuando, con base en ellas, se brinde un trato diferenciado o limitativo de derechos, se actúa de manera ilegal, contrario a la máxima de respeto a un trato paritario.

“La participación política es un valor constitucional encargado al Estado y a los partidos políticos; por eso ambos tienen el deber de promoverla”.⁴ En el ámbito interamericano, la democracia representativa con participación ciudadana es el único sistema de participación política aceptado, como queda claro en el artículo 2 de la *Carta Democrática Interamericana*, el cual dispone que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.⁵ Su artículo 6 también se refiere a la participación ciudadana y lo hace reconociéndola como un derecho y una responsabilidad “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo, es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”.

³Eugenio Partida Sánchez, *La cultura de los derechos político-electorales: El camino seguido por las mujeres para su pleno ejercicio*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral de la Ciudad de México (Colección Equidad de Género y Democracia, vol. 7), 2017.

⁴*Ibid.*

⁵Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, <https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm>, 17 de diciembre de 2019.

Visión y misión para fortalecer la cultura legal en la Ciudad de México

Desde el punto de vista de la lógica, no es congruente fortalecer esta cultura carente de legalidad que se encuentra en todas las sociedades bajo el capitalismo neoliberal de América Latina, en medio de la barbarie que padecemos, incluso con el reciente cambio político. Se carece de legalidad: vivimos en la ilegalidad.

Para eso, ante este fenómeno, iniciar una transformación social hacia una cultura de respeto, empatía y protección a la vida en todas sus manifestaciones, como filosofía de la liberación, es un compromiso existencial dirigido a futuras generaciones, con pensamiento más humanizado.

Se requiere estar imbuido en el tema, con visión y memoria histórica, cultura ciudadana y democrática, ética de organización social, con misión de procesos de crecimiento (personales y colectivos), con filosofía dialéctica como metodología: doble ritmo para crear y repensar un nuevo paradigma poniendo en marcha nuevos horizontes, deconstruyendo, negando lo inadecuado de la sociedad y construyendo otra con políticas públicas pensadas en las y los habitantes de la Ciudad, aplicando una normatividad, leyes y derechos humanos que serán revisados en la nueva Constitución de la Ciudad de México y aplicando los derechos humanos en su diversidad, además de otros elementos teóricos indispensables: perspectiva de género, feminismo, humanismo —como filosofía—, disertación acerca del concepto de trabajo en mujeres y hombres que conlleve nuevas relaciones, y también el elemento definitorio: un proyecto pedagógico.

Nuevo logro de legalidad en la Ciudad de México

Se considera que el logro de una nueva calidad de vida y una nueva sociedad tiene un componente indispensable de reforzamiento de la legalidad: satisfacción y oportunidades para un desarrollo integral en el proyecto pedagógico que revolucione estructuras y conciencias con

información, formación y capacitación de la ciudadanía (el conocimiento de derechos humanos y principios rectores es precario) para desarrollar la democracia participativa y la conciencia ciudadana (que tienen sus propias deficiencias) y ayude en la construcción de otro modelo de sociedad y nuevas relaciones humanas, según Roberto Eibenschutz.

La Ciudad de México como cultura que es: la expresión de un problemático complejo de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, no funcionan en armonía con la naturaleza ni con los requerimientos de convivencia solidaria, pacífica ni principios rectores de respeto, tolerancia, buen trato, etcétera, desbordan en ilegalidad y relaciones conflictivas de enormes proporciones.⁶

El contexto de sistema social económico de producción capitalista neoliberal actual es perverso, pues contiene desequilibrios y desigualdades como segregación de seres humanos, hombres y mujeres, llevados a la miseria, enorme explotación de su trabajo, enajenado (cuando lo consiguen) y hegemonía del capital financiero-inmobiliario.

“Es una ciudad fragmentada en clases (colonias y barrios), dentro de un sistema patriarcal excluyente, discriminatorio, sexista, racista, clasista, misógino, homofóbico, machista, que se ha ido configurando en este siglo con precaria sustentabilidad”,⁷ del que no se puede esperar sino violencia con fractura del tejido social, desintegración social, pasividad, individualismo, ostracismo, desencanto, malestar, rechazo; elementos todos que han servido para crear obstáculos y no para construir puentes de enlace, comunicación, confianza interpersonal e interlocución entre la población.

En palabras de Roberto Eibenschutz: “Sus instituciones funcionan de forma aislada y la gestión gubernamental exhibe un marcado

⁶Eibenschutz, Roberto y Lavore Carlos (coords.), *La Ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana/Secretaría de Cultura de la Ciudad de México/Penguin Random House, México, 2017.

⁷*Ibid.* p. 19.

contraste entre políticas públicas de beneficio social deficientes y políticas para el uso del territorio, que por un lado tiene la marca de la arquitectura global, mercantil y consumista y, por otro, las señales del despojo y la precariedad”.⁸

Este diagnóstico configura la ilegalidad o carencia de legalidad, tanto en la ciudad como en el país, el que ha llegado a una barbarie insoportable, por lo que necesitamos:

1. Fortalecer acciones informadas, ilustradas, comprometidas, útiles y congruentes, humanas, integradas, solidarias, desarrolladas con praxis social y mental (teoría y práctica, y viceversa); tomar decisiones en todos los ámbitos del proceso de la ciudad que se encaminen a fortalecer otra cultura de seres distintos, diversos e iguales, en la pluralidad, la integración ciudadana y la sustentabilidad a largo plazo, y conformen con equilibrio las dimensiones sociales, económicas, físicoambientales y culturales, al tiempo que se recuperen condiciones para superar las características actuales que afectan a los habitantes de Ciudad de México, sin comprometer los intereses y requerimientos de las generaciones futuras.
2. Todo ello para la creación de una nueva sociedad justa, sin importar cómo se llame, pero que sea solidaria, comprometida, más humana, de ciudadanos y ciudadanas que participen en su comunidad y funcionarios que representen la legalidad, no la corrupción, con vocación de servicio del bien común, no de intereses personales, en otro modo de producción y con otras relaciones. Ante este panorama de ilegalidad, lo que se busca es fortalecer la humanización de la ciudad y del país de manera pacífica, introduciendo conocimientos, ilustrando, en todos los niveles, la cultura del reconocimiento mutuo en igualdad de condiciones, con aplicación de derechos humanos, explicando, socializando

⁸*Loc. cit.*

y sensibilizando a niños, jóvenes y adultos para lograr la toma de conciencia.

3. Promulgar los derechos de la sociedad en general, mediante un proyecto con obligatoriedad jurídica y, como derecho, al personal de las instituciones.
4. Además, es necesario el análisis, con elementos teóricos y prácticos, del fenómeno económico capitalista de producción en México, difícil de entender en un principio y que ha sido desentrañado, mediante la dialéctica de la filosofía materialista por Karl Marx en su obra *El capital*, en su faceta de economista, y por otros científicos sociales, historiadores, políticos, sociólogos, antropólogos —hombres y mujeres—, que han desvelado los conflictos de las innumerables contradicciones de la sociedad de clases, de género y otras.

Este conocimiento se considera indispensable para dar respuesta y coadyuvar, con todas y todos, en el cambio estructural que se requiere en aras de alcanzar la igualdad, la no discriminación, la pluralidad, la integración sin exclusión, para construir nuevas relaciones con normatividad de identidad y de derechos humanos que resuelvan el problema político, social y económico que se agudiza cada vez más, que ha llegado a lo más dramático: la pérdida del derecho a la vida, derecho supremo, inalienable, de miles de mujeres valiosas, jóvenes, hombres, niños y niñas, en todo el país y, desde luego, en la ciudad.

Derechos humanos. Humanismo y desarrollo humano

La propuesta de este ensayo acerca de educación, ciudadanía, democracia, derechos humanos y humanismo —tareas urgentes— contiene, como principio, enfatizar la promoción de un programa de derechos humanos que constituya una ciudadanía y una democracia

con filosofía humanista, y que incluyan la perspectiva de género. En palabras de Gloria Ramírez:

Los derechos humanos son nuevos paradigmas de las ciencias sociales que interpelan a la Iglesia, al régimen, al neoliberalismo, a los partidos políticos, al machismo y al racismo, y constituyen lo necesario de una cultura de derechos y legalidad en todas las instituciones educativas desde la niñez hasta instancias universitarias.⁹

El otro elemento de análisis, una filosofía humanista, consiste en partir de la riqueza de las capacidades, goces, poderes productivos de los individuos, creados por el intercambio universal de saberes, por el control humano sobre las fuerzas de la naturaleza, las disposiciones creadoras (en su evolución histórica) de todos los poderes humanos; un fin en sí mismo, que no busca seguir formado por el pasado, sino por el movimiento de lo porvenir. Todo lo que es llamado historia universal no es más que la creación del hombre, debida al trabajo humano que produce cambios.

De acuerdo con Raya Dunayevskaya, en *Marxismo y libertad* la “Historia es un proceso dialéctico como método: toda unidad contiene su opuesto, son fuerzas opuestas a la sociedad existente, el individuo toma conciencia tanto del significado de su lucha como individuo y la dirección de su lucha hacia el futuro”.¹⁰

En *Liberación femenina y dialéctica de la Revolución*, la autora apunta que “El autodesarrollo de hombres, mujeres, niñas y niños con un nuevo humanismo completo: como transformación del individuo, ser humano integral, trabajador, pensante y apasionado, significará una sociedad nueva”.¹¹

⁹Gloria Ramírez (coord.), *La educación superior en derechos humanos. Una contribución a la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 13.

¹⁰Raya Dunayevskaya, *Marxismo y libertad. Desde 1776 hasta nuestros días*, México, Fontamara, 2007, p. 79.

¹¹*Ibid.*

Sin el completo desarrollo humano y con la modificación de las condiciones sociales adversas al individuo, no será posible la construcción de una cultura ciudadana, democrática, de legalidad en la Ciudad de México y en el país.

Como expresa Dunayevskaya: “La sociedad que explota el trabajo también ha alienado el pensamiento de los individuos, imponiéndoles otras necesidades, el ‘tener y el consumir desmedido’ los ha enajenado. Seguirán fragmentados mientras no sean personas activas y pensantes a la vez”.¹²

El concepto de Marx de la relación entre hombre y mujer como protagonistas de la historia, actores sociales principales y productos de la misma realidad, es la fuente para entender la construcción social y su ideología capitalista. Marx pudo articular su filosofía de la revolución porque ahondó profundamente en las relaciones humanas, desde las cuales acuñó el concepto hombre-mujer al comprender que en esta relación radica la esencia humana.

En los *Manuscritos de 1844*, Marx explica: “En el comportamiento hacia la mujer, botín y esclava de la voluptuosidad comunitaria, se manifiesta la ínfima degradación en que el ser humano existe para sí mismo, pues el secreto de esta relación cobra expresión revelada, inequívoca, resuelta y manifiesta en la relación hombre-mujer”.¹³

Marx descubre que en esta relación natural entre sexos, se manifiesta la relación del ser humano con la otra o el otro ser humano, que es una relación con la naturaleza, con su propio destino natural: “En esta relación se observa, de un modo sensible, reducido a un hecho tangible, hasta qué punto la esencia humana se ha convertido en naturaleza para el ser humano”.¹⁴

Así, Marx concretó cada relación humana como *ser* en lugar de *tener*. Cada uno de los comportamientos humanos ante el mundo:

¹² Raya Dunayevskaya, *Liberación femenina y dialéctica de la Revolución*, México, Fontamara, 2003.

¹³ *Ibid.*, p. 62.

¹⁴ *Loc. cit.*

la vista, el oído, el olfato, el gusto, el tacto, así como pensar, intuir, percibir, actuar, amar, todos los sentidos físicos y espirituales, han sido suplantados, así, por la simple enajenación de los sentidos, de tal forma que puede concluirse que superar la posesión exagerada —como propiedad privada— representa la plena emancipación de todos los sentidos del ser humano.

Es necesario observar este proceso humano, no en línea recta, sino multifactorialmente, en el mundo material como una unidad que hemos habitado a lo largo de los siglos; geográficamente, en países y en sociedades que los mismos individuos han construido hasta nuestros días, y comprender que no podríamos ser personas totales y ciudadanos en un Estado democrático si no contamos con información, formación y capacitación sólidas para participar y recrear una sociedad y una conciencia nuevas; deshacerse de prejuicios, estereotipos, mitos, creencias y conceptos no científicos, erróneos, acerca de la concepción de ser humano que han naturalizado una cultura patriarcal, capitalista, con desigualdad y violencia de género, con relaciones estereotipadas entre los géneros, alienadas; y, con las demás personas, sin la ubicación correcta del origen y significado de la realidad en la sociedad actual, con la turbulencia social, económica y política que vive ésta, tanto en el ámbito global como en el regional y el local, destructor y delictivo, absolutamente deshumanizado. Como dice el filósofo Ortega y Gasset: “Los tigres no se destigran, el humano se deshumaniza”.

La cultura actual carece de respaldo ciudadano; los individuos son incrédulos, lo que se explica con un componente lógico: ver la deformación social neoliberal requiere su deconstrucción con la utopía de una sociedad más incluyente, informada y activa, participando democráticamente como ciudadanas y ciudadanos, con todas las fuerzas vivas que componen la sociedad: jóvenes, trabajadoras y trabajadores, mujeres organizadas, feministas, organizaciones campesinas y otras.

Los graves fenómenos estructurales de pobreza, desigualdad e injusticia que nuestra sociedad padece secularmente, con instituciones y autoridades deshonestas, han producido decepción y desesperanza,

la debilidad del Estado de Derecho y su incapacidad de respuesta provocaron caos social, desconfianza en partidos y parlamentos. El rechazo y la incredulidad de la población produjeron seres apáticos, individualistas, no solidarios, egoístas, carentes de cultura ciudadana y democrática porque no encontraron alicientes para participar en la toma de decisiones ni tuvieron los elementos claros y eludieron la participación. Todos son retos difíciles para constituirnos —mujeres y hombres— como sujetos históricos, promotores y constructores de cambio, ciudadanas y ciudadanos de los diferentes estratos sociales, del campo y la ciudad, que merecemos una vida digna, leyes aplicadas a nuestro favor, cumplidas con legalidad y derechos humanos, y comprender profundamente el origen de la descomposición social actual.

Historia ideológica del humanismo

Derivado del análisis hecho a la sociedad capitalista por parte de grandes filósofos, se perciben y se viven, aún, las graves injusticias que padece el ser humano que, irónicamente, produce la riqueza del país con su trabajo explotado, alienados sus cinco sentidos, sin consideración a su ser individual —hombre o mujer— como ser pensante y activo, con salarios insuficientes, de sobrevivencia. En lo que se refiere a las mujeres, trabajo gratuito, obligaciones sin paga, bajo dominación: reminiscencias de esclavitud.

En el libro *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, citado por Raya Dunayevskaya, Friedrich Engels prefigura la “derrota histórica mundial del sexo femenino”,¹⁵ teoría que se considera distorsionada tras ser percibidos, posteriormente, los avances que las mujeres han logrado.

¹⁵Raya Dunayevskaya, *Rosa Luxemburgo, la liberación femenina y la filosofía marxista de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

En estudios antropológicos empíricos de sociedades, como los *Escritos etnológicos* de Karl Marx,¹⁶ así como en apuntes históricos de Morgan, Maine, Lubbock y otros, se aprecia el desarrollo humano con un nuevo conocimiento al que Marx llamó “nuevo humanismo”, basado en las luchas por la libertad, describe la historia y su proceso, encuentra el nuevo carácter pluridimensional del movimiento y el crecimiento humano a escala mundial, en la diversidad de formas siempre cambiantes de los hombres y las mujeres que transforman constantemente la historia desde épocas prehistóricas. A ese relato de terribles injusticias y luchas, de desigualdades, lo describe, sin embargo, como “un movimiento absoluto de devenir”.

En nuestra época pudimos observar el surgimiento de un Tercer Mundo y el desarrollo de la liberación femenina —surgida tras la Segunda Guerra Mundial—, movimiento que ha dejado de ser una idea para convertirse en el movimiento político y social más importante y radical por su trascendencia y su propuesta de liberación humana (mujeres y hombres) y su consideración de que no existe ningún adelanto social sin la presencia de las mujeres. El fundamento de este pensamiento para eliminar el machismo, la desigualdad, así como el trato y las conductas oprobiosas, no ha sido interiorizado y entendido por todas las mujeres ni hombres, tampoco por organizaciones políticas progresistas mixtas, ni por el Estado.

Situación y condición social de las mujeres en la época actual y sus derechos

La profunda crisis de la época actual revela cómo funcionan sus instituciones, su ética, sus valores, su intolerable injusticia y su opresión, no sólo en la contradicción de trabajo y capital, sino en la relación

¹⁶Karl Marx, *Manuscritos: economía y filosofía*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

entre mujeres y hombres, caracterizada ésta por la división sexual del trabajo: a ellas lo privado, lo no asalariado, aún en el hogar, que es esclavizante, la más dolorosa y universal opresión de las mujeres en un mundo dominado por los hombres, quienes poseen más privilegios.

La rebeldía de las mujeres a esta monstruosa condición es de fundamental importancia y hace más evidente la necesidad de luchar contra el sistema hegemónico y su transformación hasta nuestros días.

Debido a ese malestar, desde la Revolución francesa, mujeres revolucionarias —como Olimpe de Gouges, quien fue guillotizada por los dirigentes bolcheviques a causa de su propuesta, novedosa e innovadora, de concederles derechos a las mujeres—, han luchado para lograr que se reconozcan sus derechos humanos.

Surgen ideas de un movimiento femenino permanente que ha ido desarrollándose en luchas por casi cuatro siglos en todo el mundo hasta el movimiento feminista actual que ostenta diferentes posicionamientos políticos y sociales, pero con “fuerza y razón,” como se denominó en los años setenta del siglo xx, y que está produciendo transformaciones sociales, políticas, económicas, de conciencia y de relaciones.

Obstáculos para la ciudadanía y participación democrática de la mujer

Durante siglos, la estabilidad de la sociedad de clases ha propiciado una forma sólida, concertada en la familia patriarcal nuclear, la esclavización de las mujeres por los hombres desde la prehistoria, lo que se ve claramente en la Revolución francesa, descrita en el libro *Emilio*, del filósofo Juan Jacobo Rousseau, que otorga al hombre las riendas del hogar mediante un pacto social (que la iglesia convirtió en sacramento)¹⁷ y un pacto sexual (de acuerdo con Judith Butler) por el que la sexualidad de la

¹⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Emilio. O de la educación*, México, EDAF, 1985.

mujer pertenece al hombre. Lo anterior propició una doble moral: él, si era ciudadano, podía votar y ser votado, mientras que la mujer era cuidadora del hogar, sin derechos políticos ni civiles (como poder votar y ser votada), sin ciudadanía, además de que veía atropellados sus derechos civiles y de igualdad.

Luigi Ferrajoli, teórico del derecho, se refiere a la igualdad jurídica como “el disfrute universal de los derechos fundamentales: el derecho de todas y todos a ser titulares de los derechos humanos”.¹⁸

La dominación masculina y la posición servil de las mujeres en la sociedad y la familia, basada en relaciones de sumisión y dependencia, ahora se cuestiona, junto con todas las demás instituciones inhumanas que hemos heredado del pasado.

¿Por qué deberían las mujeres seguir tolerando la posición de ciudadanas de segunda clase? Al surgir el feminismo lucharon por el voto libre y por su participación democrática a pesar de su rol de madres y esposas, ancladas al servicio y cuidado de los demás, trabajo no remunerado, esclavizante, y gracias al cual los individuos crecen y se desarrollan, reciben satisfacciones y afecto.

El empoderamiento, en nuestra época, de las mujeres que han ingresado a niveles de conocimiento universitario, las ha llevado —aunque no a todas— a reflexionar con más claridad acerca de este papel impuesto por la sociedad y la familia, también a reaccionar y continuar reivindicando aquellos derechos que permanecen sin ser satisfechos, pero ya como mujeres con derecho al voto y que son ciudadanas, muchas sin saberlo todavía y sin desarrollar plenamente su capacidad y potencial como seres humanos completos.

El Estado senil capitalista conduce al grave deterioro de las condiciones de vida, particularmente difíciles para las mujeres y los

¹⁸Citado en Clara Scherer Castillo, *¿Igualdad? La violencia de género*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral de la Ciudad de México (Colección Equidad de Género y Democracia, vol. 9), 2017, p. 7.

jóvenes. En el caso de las mujeres, muchas se ven privadas del acceso al trabajo y a la vivienda digna. Las madres solteras, con sus hijos, están condenadas a la pobreza y a dificultades sin fin, con dobles jornadas de trabajo (asalariado y doméstico), sin guarderías, con desigualdad salarial, susceptibles a todo tipo de hostigamiento y abuso sexual, lo mismo que a explotación laboral, especialmente la población femenina de escasos recursos, que vive bajo la explotación del sistema.

En estas condiciones, es posible juzgar el nivel de civilización y adelanto de una cultura, también, a partir de las relaciones más elementales hombre-mujer y del trato que se da a mujeres, jóvenes, niñas, niños y ancianos en la formación económica y en el proceso productivo en el trabajo.

El concepto de la relación hombre-mujer revisado por Marx en época precapitalista, basado en la filosofía y la economía política, contiene el análisis de que el hombre hegemónico, en posesión de bienes, da trato de presa sexual comunitaria a la mujer. Como se dijo, se considera que esta actitud demuestra la infinita degradación y el envilecimiento del hombre, así como su deshumanización al desvirtuar esta relación que es: "fundamental, inequívoca, decisiva, manifiesta, revelada, natural, elemental, relación genérica inmediata y necesaria, es decir, relaciones entre seres humanos y con la naturaleza, entre individuos de su misma especie, del hombre con el hombre".¹⁹

Origen de los derechos humanos para la construcción y el fortalecimiento legal de ciudadanía y democracia para las mujeres

No cabe duda: para plantear cualquier inicio de propuesta referida a la sociedad, es necesario incluir a las mujeres por ser inherente

¹⁹Karl Marx, *op. cit.*

a ellas. En 1789, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* ignoró a la mujer y, posteriormente, Eleanor Roosevelt propuso: “derechos humanos, para incluirla”. Solamente el filósofo Condorcet reconoció la participación de la mujer en la sociedad, en el contexto de la Revolución francesa, lo que ha servido de inspiración a muchas generaciones. Las mujeres han estado presentes y han participado en todas las revoluciones que se han dado en el mundo.

Tras la revuelta en Francia, la consiguiente Declaración se dio como resultado para paliar las condiciones de miseria en que se encontraba el pueblo francés y a la insatisfacción generalizada; aunque no fue la primera, ya en 1776, en Virginia, Estados Unidos, había tenido lugar otra proclama, también impulsada por las condiciones sociales imperantes después de su revolución.

El documento francés sintetiza el cambio político necesario para la transformación de la sociedad francesa: pasar de una sociedad oprimida y limitada a un modelo liberal, abierto y benéfico a los intereses del cuerpo social. Su emisión orientó la filosofía de los derechos humanos durante los siglos posteriores.

En 1793, la ya citada Olimpe de Gouges elaboró y publicó la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*,²⁰ con la intención manifiesta de que fuera decretada por la Asamblea Nacional en sus últimas sesiones o en la siguiente Legislatura.

Poco analizado, este documento se oponía a la Declaración de 1789, que dejaba fuera del espectro político a la mujer. Desde su preámbulo puede observarse la urgente necesidad y la exigencia de que se reconociera un nuevo paradigma social; sólo que ya han pasado varios siglos y ahora se ha vuelto necesario construir un nuevo orden de legalidad y terminar el neoliberalismo dañino para los seres humanos, el planeta y la vida, pues contamina ríos, mares, territorios, aire... todo lo destruye por intereses personales.

²⁰ Olimpia de Gouges, *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*, <https://www.ecured.cu/Declaraci%C3%B3n_de_los_derechos_de_la_mujer_y_de_la_ciudadana>, 17 de diciembre de 2019.

El siglo pasado marcó, en la Ciudad de México y en el país, el inicio formal de la participación política de las mujeres con el reconocimiento del derecho al voto, con el que inicia un cambio de paradigma en la vida moderna, sin embargo, las mujeres continúan relegadas al ámbito de lo privado doméstico.

Con la participación pública y política de las mujeres se abre una etapa más democrática, ya que hace partícipe activa a esa mitad de la población. Con el derecho al voto a nivel constitucional se reconoció a las mexicanas, en 1953, como ciudadanas, lo cual generó una transformación, una genuina revolución en el plano de las normas que las colocó, desde ese momento, en el espacio de la deliberación política.

La formalidad del voto, reitero, marcó el inicio de una nueva etapa, sin embargo, el reto de que la igualdad en la norma se traduzca en igualdad, no sólo en la ley, sino en los hechos, está vigente y permanecerá si no se dan cambios sustantivos y estructurales, subjetivos y sociales.

Es un hecho que la participación de las mujeres en la vida pública es condición necesaria para fortalecer la democracia. El aspecto normativo —las leyes de orden federal y local— debería encaminarse a su reconocimiento, a establecer un mandato de respeto y garantía por parte de las autoridades y también de actores políticos sustanciales, como los partidos políticos.

En el marco del pleno ejercicio de sus derechos como personas en condiciones de igualdad, se requiere que el origen y el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres se visibilicen.

Sobre la participación ciudadana, las mujeres como grupo social (considerado así para efecto de los derechos) siguen siendo un grupo que, aunque mayoritario, es receptor de una exclusión histórica, que permaneció oculto en lo público y también apartado del desarrollo de la vida en sociedad al no protegerse e incluso negársele, hasta años recientes, el ejercicio del derecho fundamental a la participación democrática.

Desde el antecedente más remoto de la democracia y hasta hace menos de siete décadas, la exclusión de la que hablamos estaba ahí, pero no era visibilizada como forma de discriminación.²¹

En las primeras ciudades o civilizaciones, empezando por la antigua Grecia, se reconocían derechos políticos al hombre libre, blanco y propietario, por nacimiento y autóctono. Las mujeres, al igual que los esclavos, no eran consideradas ciudadanas, no formaban parte del poder político; se las veía como integrantes del ámbito doméstico.

En ese primer sistema, sólo los hombres libres gozaban de condiciones de igualdad, sin importar aspectos o diferencias socioeconómicas; los hombres no esclavos eran igualmente ciudadanos, por tanto, podían votar y ser votados. “La esclavitud cedió y fue superada, pero la exclusión de las mujeres del ámbito público persistió por siglos”, como anotó Claudia Valle Aguila-socho.²²

La época actual tiene enormes rezagos, costumbres ancestrales, feudales; es notoria la prevalencia del machismo y del poder hegemónico de los hombres, que controlan el espectro político del mundo, del imperialismo, que dan pie a que muchas mujeres sigan subordinadas, explotadas y bajo la violencia irracional de los hombres en las diferentes clases sociales.

Esta era de liberación femenina, aun con la situación descrita, se diferencia de cualquiera otra, sean las antiguas sociedades precapitalistas, en las que mujeres como las iroquesas tenían mayor libertad que las de sociedades industriales, o las del siglo XIX, cuyas mujeres, a pesar de su periódico *La Revolución*, perseguían el elemental derecho al voto, o las del siglo XX, con un movimiento organizado y reivindicaciones más elaboradas contra el machismo, lo que consti-

²¹ Claudia Valle Aguila-socho, *La ciudadanía de las mujeres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral de la Ciudad de México (Colección Equidad de Género y Democracia, vol. 8), 2017.

²² *Ibid.*

tuye la diferencia actual, debido a las nuevas etapas de producción automatizada y de conocimiento.

Lo cierto es que el movimiento de las mujeres en todos los periodos, sin importar en qué país haya ocurrido ni cuán oculto esté en la historia, revela la existencia de una nueva fuerza social y de conciencia: la razón misma.

Trabajo en la producción económica, desarrollo humanista

En las crisis percibidas en las movilizaciones sociales, no sólo históricas sino económicas y políticas, surge la economía política encargada del análisis del trabajo como alma de la revolución social y el devenir absoluto en las relaciones que se desarrollan en cada proceso productivo.

En el estudio del modo de producción capitalista se han encontrado múltiples contradicciones de la sociedad burguesa moderna. Al observar las relaciones antagónicas en el proceso productivo entre el trabajador y el capitalista, las mujeres se percibieron enajenadas, alienadas, explotada su fuerza de trabajo, deshumanizadas, lo que nos obliga a ser críticos de esta situación.

Ante la realidad de estas fuerzas opuestas, las menos favorecidas cobran conciencia del significado de luchar por su abolición como dualidad antagónica de una misma unidad en un país o nación, con resistencia y rebeldía, para propiciar la libertad de hombres y mujeres con su lucha.

Así, por ejemplo, por los años sesenta del siglo XIX, las reivindicaciones que databan de la Guerra Civil de los Estados Unidos dieron pie a la terminación de la esclavitud y abrieron las puertas para el desarrollo del capital, lo mismo que la lucha de las mujeres que participaron en la Revolución francesa influyó en la Comuna de París, en el siglo XVIII. Estos hechos nos hacen ver la influencia constante de mujeres y hombres con deseos de ser libres de dominación y explotación.

Con la filosofía humanista se analizaron la esencia y las características del trabajo en lucha contra la enajenación (extrañamiento) del producto de su esfuerzo, además contra la enajenación de la actividad misma del trabajo, como acto de autorrealización personal. En palabras de Raya Dunayevskaya: “Siendo el trabajo el alma de la producción, la economía política pone mucho énfasis y preocupación en la propiedad privada, y al trabajo humano lo ve sin el análisis de su condición: contemplar la contradicción y su resolución, plantearla como revolución social”.²³

El estudio de Marx —y esto es lo que lo distingue de todos los demás— no sólo se ocupa de la estructura económica de la sociedad. Su análisis abarca las relaciones de clase y las relaciones humanas reales, en todos los niveles, así como el trabajo, que en el capitalismo se materializa en forma inhumana.

“La historia universal no es más que la creación del hombre por el trabajo humano, su creatividad, su capacidad enorme de pensamiento”,²⁴ por lo cual, para que el trabajo humano sea creativo, sensible, enriquecedor, hay que abolir el trabajo enajenado. El capitalista lleva a cabo el dominio sobre el trabajo por medio de la propiedad y el control de los medios de producción, por lo que “cualquier dominio que se ejerza sobre el trabajo de otros, demuestra la naturaleza no sólo explotadora, sino perversa del capitalismo. Para más claridad, se puede decir que en este sistema el trabajo muerto o de las máquinas predomina sobre el trabajo vivo del sujeto que lo realiza”.²⁵ Lo anterior hace necesaria la creación de un nuevo humanismo, con relaciones que destruyan lo inadecuado y construyan otras en las que predominen la justicia, la equidad y la cultura de la legalidad, sustituyendo la violencia con condiciones para una paz estable y duradera.

²³ Raya Dunayevskaya, *Marxismo y libertad...*

²⁴ Raya Dunayevskaya, *Rosa Luxemburgo...*

²⁵ *Ibid.*

Conclusiones

Considero que mediante el planteamiento social, político, filosófico, económico y un poco de recorrido histórico, así como con teoría y análisis crítico y argumentativo, es posible clarificar las condiciones reales de la sociedad actual. Para muchas y muchos es poco entendible tanto sufrimiento de los seres humanos, sin posibilidad de establecer un diálogo con los poseedores del poder económico, social y político, que defienden intereses personales en forma autocrática y perpetúan la explotación y la desigualdad de la mayor parte de la población, tanto mujeres como hombres.

En relación con estas últimas, refiriéndonos a las nuevas relaciones humanas, intergenéricas e intragenéricas, queremos romper todo lo establecido y generar nuevos lazos entre mujeres y hombres, ya no de sometimiento u opresión, sino desde el actuar diario —en todos los ámbitos, tanto en la ciudad como en el campo—, inteligente y equitativo. Se trata de una lucha política que busca no sólo hacer presencia, sino generar cambios reales, profundos. El planteamiento no es estar en contra del hombre, también explotado, sino contra el capital.

Rosa Luxemburgo habló en el siglo XIX de la necesidad de “desvanecer la atmósfera sofocante de la filistea vida familiar actual”.²⁶ Este sigue siendo un problema actual, como un heterosexismo manifiesto en su núcleo de valores reaccionarios, como el machismo.

Es del mayor interés privilegiar la recuperación intelectual y práctica de todas y todos, con la propuesta de proyectos educativos que permitan dar un salto cualitativo y superar los obstáculos creados, que propicien un nuevo horizonte de calidad de vida digna a la que tenemos derecho y de compromiso con los que vengan.

El énfasis en la situación de las mujeres es crucial debido a su invisibilidad y discriminación. Creo que existen espacios en los que es factible incidir, junto con las autoridades —que nos apoyen en nuestros

²⁶ *Loc. cit.*

lugares comunitarios—, de manera legal, para dar inicio urgente al contacto con la población y poner en práctica todos los elementos con los que contamos: conocimientos, formación y deseos de contribuir con instituciones de educación, de derechos humanos, entre ellas la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, con la que ya hemos tenido contacto en la búsqueda de extensión universitaria.

Mi formación profesional y mi experiencia me permiten emprender acercamientos a los diversos problemas de la sociedad con el convencimiento de que es posible, incluso en este momento de crisis, el acercamiento a la comunidad mediante el diálogo igualitario para lograr cambios sustantivos en cuanto a relaciones de gran violencia, tanto familiares como comunitarias y sociales, intercambiar ideas, comprender el origen del conflicto y darle solución de manera solidaria, proponiendo cambios de comportamiento y en sinergia con las nuevas autoridades.

El conocimiento de los múltiples derechos humanos, tanto generales como de la mujer, entre ellos el derecho a acceder a una vida libre de violencia, son desconocidos por gran parte de la población —mujeres y hombres—, lo mismo que los de niñas y niños.

Las mujeres, aunque no todas, hemos avanzado en la propia vida, con dobles y triples jornadas, roles y cuidados ineludibles, desgaste por enfermedades físicas y mentales descritas en muchas publicaciones que dan cuenta de las consecuencias de una vida agobiante en tanto mayor cantidad de trabajo, lo que dificulta la participación política —aun cuando ya ocupamos algunos cargos políticos—, que nos hace pagar un altísimo precio por la pérdida de mujeres valiosas a manos de parejas sentimentales o de opositores partidarios, acoso sexual y hostigamiento político (que provoca la renuncia de las mujeres al cargo). El machismo en nuestro país es muy grande. Insisto: se requiere un proceso educativo profundo y masivo que ayude a enfrentarlo de manera firme y pacífica.

La desigualdad entre hombres y mujeres es un hecho heteronormado, histórico patriarcal, un obstáculo para la participación de las mujeres de todas las clases sociales. Las indígenas han logrado cambios en este sentido al grado de que una mujer indígena ha sido candidata a

la presidencia del país ante el repudio de muchos hombres e incluso mujeres. Transformaciones estructurales y mentalidades son lo que sigue a los análisis realizados.

Fui participante, en 2018, en un Encuentro Nacional de Candidatas Electas con el Movimiento Amplio de Mujeres Feministas de la Ciudad de México, al que llegaron, de todos los estados de la república, mujeres con distintos cargos: diputadas, senadoras, presidentas municipales, etcétera, de diferentes partidos para hablar del compromiso de cambio de paradigmas político, social, económico y cultural, armadas con capacidad y formación para impulsar el desarrollo de su localidad y con la emoción de estar en lugares clave, en contacto con personas con quienes dialogar, abrir canales de comunicación y provocar confianza por ser mujeres y contar con autoridad para motivar a la solidaridad, la preparación en talleres, círculos de estudio, etcétera, acerca de la aplicación de la ley en las múltiples necesidades de su comunidad.

Han pasado varios meses y a muchas las han perseguido y hasta violentado; algunas sufren dificultades enormes de hostigamiento y acoso político. La lucha no es fácil, por lo que en la relación hombre-mujer debe ser prioritario que los dos géneros, en igualdad de condiciones, promuevan las transformaciones necesarias. Es indispensable una agenda pública muy eficiente y coherente con los postulados y los marcos teóricos y prácticos, que respalde a las funcionarias en el ejercicio de su encargo.

El movimiento feminista continúa con exigencias e impugnaciones porque el gobierno no ha tomado en serio la problemática de género que, como perspectiva, es garantía de transparencia y justicia. Sin ella no se puede avanzar para acortar la brecha entre mujeres y hombres, esa bipolaridad lógica de poder y sumisión que no ha sido formativa para las nuevas generaciones con antecedentes de familias patriarcales tradicionales, que asisten a escuelas no laicas, confesionales, que representan rezagos culturales.

Las profesionistas nombradas en cargos públicos esperan, como lo expresaron, cumplir con el mandato de su responsabilidad, rompiendo estereotipos que podrían entorpecer su función.

En palabras de Marx (citadas por Raya Dunayevskaya): “La ciudadanía, la democracia y la revolución tienen rostro de mujer; ninguna revolución se ha realizado sin el fermento femenino”.²⁷

Podemos constatar que las políticas públicas educativas de género no han causado mayor efecto en la formación de ciudadanía y educación democrática, por lo que es necesario incidir con más fuerza y organización en el gobierno. Las mujeres organizadas estamos trabajando en muchos frentes, en el campo y en la ciudad, con acercamientos a las dos áreas, a pesar de desigualdades injustas y división entre trabajo intelectual y manual que ha conformado clases sociales, signo de nuestra sociedad. La ley de participación ciudadana, tan gratificante, es necesaria: su vigencia tiene un gran contenido y es urgente aplicarla.

Hemos visto que sociedades a las que se calificó de atrasadas, lograron unidad en momentos de crisis, aunque no fácilmente, dada la complejidad del conflicto con la oposición; sin embargo, en la actualidad es factible crear cambios sustantivos para construir otras condiciones.

En nuestra época, como en otras anteriores, se han visto transformaciones sociales, nacimiento de nuevas organizaciones estructurales, hechos históricos mundiales que han tenido un significado positivo para todas y todos por sus repercusiones.

¡Otro mundo es posible!

Fuentes consultadas

DUNAYEVSKAYA, Raya, *Liberación femenina y dialéctica de la Revolución*, México, Fontamara, 2003.

_____, *Marxismo y libertad. Desde 1776 hasta nuestros días*, México, Fontamara, 2007.

_____, *Rosa Luxemburgo. La liberación femenina y la filosofía marxista de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

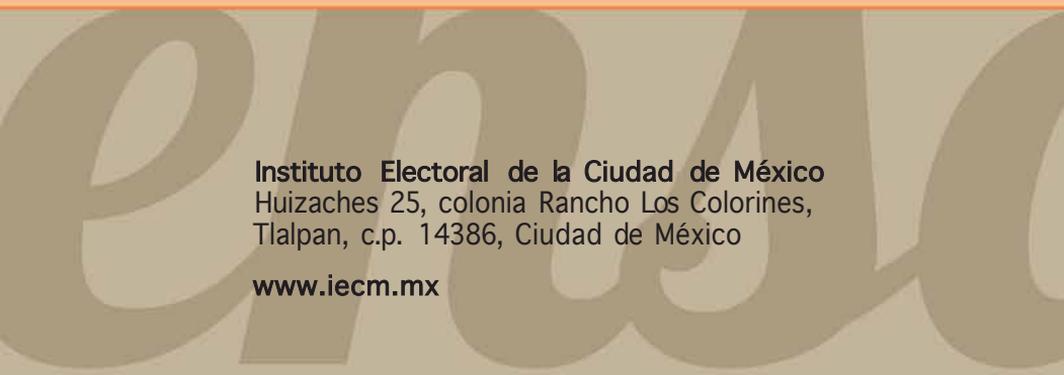
²⁷ *Loc. cit.*

- EIBENSCHUTZ, Roberto y Carlos Lavore (coords.), *La ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Secretaría de Cultura de la Ciudad de México/Penguin Random House, 2017.
- GOGUES, Olimpia de, *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*, <https://www.ecured.cu/Declaraci%C3%B3n_de_los_derechos_de_la_mujer_y_de_la_ciudadana>, 17 de diciembre de 2019.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL y El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Nacional Electoral/El Colegio de México, 2014.
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, 5ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- MARX, Karl, *Manuscritos: economía y filosofía*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- MORENO-BONETT, Margarita y Rosa María Álvarez de Lara (coords.), *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810-2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Carta Democrática Interamericana*, <https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm>, 17 de diciembre de 2019.
- OROPEZA, Ubaldo, *Marxismo o feminismo*, México, Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx (Serie Opresión, Mujer y Revolución), s/f.
- PARTIDA Sánchez, Eugenio, *La cultura de los derechos político-electorales: El camino seguido por las mujeres para su pleno ejercicio*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral de la Ciudad de México (Colección Equidad de Género y Democracia, vol. 7), 2017.
- RAMÍREZ, Gloria (coord.), *La educación superior en derechos humanos: una contribución a la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Emilio. O de la educación*, México, EDAF, 1985.
- SCHERER CASTILLO, Clara, *¿Igualdad? La violencia de género*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación/Instituto Electoral de la Ciudad de México (Colección Equidad de Género y Democracia, vol. 9), 2017.

VALLE AGUILASOCHO, Claudia, *La ciudadanía de las mujeres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral de la Ciudad de México (Colección Equidad de Género y Democracia, vol. 8), 2017.

¿Cómo fortalecer la cultura de la legalidad en la Ciudad de México? Concurso de ensayo 2019 se terminó de imprimir el 26 de diciembre de 2019 en en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de María Teresa Sánchez Hermosillo, analista correctora de estilo. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos en papel bond blanco de 90 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.



Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, c.p. 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx