



# Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias

Isabel Wences,  
Rosa Conde y  
Adrián Bonilla (Eds.)



## **FLACSO Secretaría General**

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

### **Editores:**

Isabel Wences,  
Rosa Conde y  
Adrián Bonilla

344.09

C967c

Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias / Isabel Wences Edit. ; Rosa Conde, Edit. ; Adrián Bonilla, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2014.  
314 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-274-7

1. Iberoamérica – Legislación cultural. 2. Cultura y política – Iberoamérica.  
3. Cultura – Principio de legalidad – Iberoamérica. I. Wences, Isabel Edit. II. Conde, Rosa Edit. III. Bonilla, Adrián Edit. III. Título.

### **Créditos**

#### **Corrección de estilo:**

Alfonso Gamó

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Junio 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

## ÍNDICE

### CULTURA DE LA LEGALIDAD EN IBEROAMÉRICA: DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS

#### INTRODUCCIÓN

Isabel Wences y Rosa Conde ..... 5

#### PRIMERA PARTE

#### CULTURA DE LA LEGALIDAD: DILEMAS TEÓRICOS Y DESAFÍOS EN SU CONSTRUCCIÓN

#### **Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento**

Isabel Wences y José María Sauca ..... 17

#### **La “cultura de la legalidad” como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina**

Diego López Medina..... 47

#### **Estado de Derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza**

Manuel Villoria y Fernando Jiménez ..... 83

#### **Cultura de la legalidad y buena justicia**

José Juan Toharia..... 119

#### **La responsabilidad social de los medios: un nuevo contrato por el derecho a la información**

Javier Redondo..... 137

**SEGUNDA PARTE**  
**ESCENARIOS Y EXPERIENCIAS**  
**SOBRE CULTURA DE LA LEGALIDAD**

|   |     |
|---|-----|
| <b>Cultura de la legalidad y desigualdad social.</b><br><b>Consideraciones sobre el caso español</b>        |     |
| María Luz Morán .....   | 163 |
| <b>Cultura de la legalidad y confianza política en España</b>   |     |
| Francisco Llera.....  | 195 |
| <b>Instituciones informales: discusión conceptual y</b><br><b>evidencia empírica en el caso ecuatoriano</b> |     |
| Santiago Basabe-Serrano .....   | 219 |
| <b>Pluralismo jurídico y cultura de la interlegalidad.</b><br><b>El caso del derecho indígena en México</b> |     |
| Anna Margherita Russo.....  | 241 |
| <b>Acción estratégica y cultura de la informalidad:</b><br><b>la reforma judicial en Argentina</b>          |     |
| Mariana Llanos .....  | 277 |
| <b>CONCLUSIONES</b>   |     |
| <b>La cultura de la legalidad:</b><br><b>una agenda de investigación posible</b>                            |     |
| Adrián Bonilla .....  | 297 |

# ESTADO DE DERECHO, CULTURA DE LA LEGALIDAD, Y BUENA GOBERNANZA<sup>45</sup>

*Manuel Villoria*  
*Fernando Jiménez*

¿Para qué cumplir la ley si es mucho más rentable violarla?

Agustín Basave  
*Mexicanidad y esquizofrenia.*  
México D.F.: Editorial Océano

## 1. Introducción

Los estudios sobre la relación entre Estado de Derecho y democracia son muy numerosos no sólo desde la perspectiva teórico-normativa, sino también desde la empírica. La democracia griega, a pesar de las diferencias con la democracia de los modernos, tiene un elemento común con ella, y es que fundamenta el régimen en la idea de la igual capacidad de todos los ciudadanos para participar en la toma de decisiones que les afecten (Dahl, 1997: 107). Como nos recordaba Rafael del Águila (2007), esa igual capacidad se explicaba por Platón poniendo en boca de Protágoras una leyenda. Según esta, preocupado por la incapacidad de los humanos por convivir pacíficamente, Zeus tomó la decisión de distribuir por igual entre las personas dos regalos: la vergüenza moral y el sentido de la justicia (*aidòs* y *dikè*); con el primero, las personas tendrían límites a su tendencia egoísta a saltarse los compromisos y deberes sociales; con el segundo, los humanos tendrían una natural tendencia a buscar términos justos de convivencia y a rechazar la injusticia. A partir de dicha igualdad, la democracia griega desarrolla dos conceptos igualmente esenciales para entender la esencia democrática moderna, por una parte la *isègoria*—o el derecho a la palabra— y por otro la *eleutheria* o el derecho a la libertad de cada ciudadano ateniense. Todo ello, igualdad, libertad de expresión y libertad de acción política estaba garantizado por la ley, pues sin ella la igualdad y la libertad estarían sometidas al vaivén de las luchas de poder y a la furia de los poderosos, más con ella la libertad de todos garantizaba la de cada uno consolidando la

---

<sup>45</sup> Este artículo se ha desarrollado gracias al proyecto CSO2012-32661, correspondiente a la convocatoria 2012 del programa PROYECTOS I+D del Ministerio de Economía y Competitividad.

inextricable unión de democracia y Estado de derecho (De Romilly, 2005). Más aún, el buen funcionamiento de las normas era la clave del civismo, pues, en última instancia, las propias leyes debían procurar generar ciudadanos virtuosos (Aristóteles, 1963, III, v. 1280b). Todo ello nos lleva a reconocer que, desde su origen, la democracia es un pacto de reglas (Varela Ortega, 2013: 47) fundado en valores de igualdad y libertad entre los habitantes en un territorio, y, como tal pacto, su respeto es la clave del éxito colectivo.

A partir de esta genealogía, es obvio que los estudios teóricos sobre la importancia de la legalidad en la democracia no han hecho sino expandirse (ver, entre otros, Bobbio, 1990 ; Dworkin, 2008; Habermas, 1995, Touraine, 1995). La democracia, se asume, es más compleja que las meras elecciones; por ello, es preciso también preocuparse de la gobernanza democrática durante los momentos no electorales y de la organización del Estado en sus relaciones internas y con la ciudadanía (O'Donnell, 2003). La democracia debe asegurar que los gobernantes, una vez elegidos, no abusan del poder que les es legalmente conferido y se someten a la legalidad y a los sistemas de rendición de cuentas existentes (O'Donnell, 2010; Rosanvallon, 2010). Pero además de la existencia de estudios teóricos, numerosos estudios empíricos han señalado también el esencial papel del funcionamiento del Estado de derecho en la confianza institucional y en el apoyo realista a la democracia en los cinco continentes (ver, entre otros: Dalton, 1999; Della Porta, 2000; Kauffman, Kraay y Zoido-Lobato, 2000; Norris, 1999; Pharr, 2000; Montero, Zmerli y Newton, 2008). Finalmente, es importante destacar cómo en la medición de los niveles de democratización de los países la variable “rule of law” aparece siempre como un componente clave. Así sucede en los índices de “democratización” tradicionales como *Polity* o el *FreedomHouseIndex*; más importancia aún se le da en algún índice más sofisticado, como el *EffectiveDemocracyIndex* (EDI), desarrollado por Inglehart y Wenzel, en el que se usa una lógica “formativa”<sup>46</sup> y los indicadores se valoran de forma que a las cualidades condicionantes de la democracia – esencialmente el Estado de Derecho– se les da un peso especial a la hora de definir el agregado final (Alexander et al., 2012).

---

46 Implica que no se suman sin más los distintos indicadores, sino que se analizan y se busca que los que son condiciones de la eficacia de los demás tengan más peso.

Ahora bien, llegados a este punto, es preciso resaltar que, en esencia, Estado de Derecho no es lo mismo que cultura de la legalidad<sup>47</sup>. Un Estado de Derecho exige derechos civiles y políticos reconocidos y tutelados, separación de poderes, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, principio de legalidad y la aplicación coherente de la ley, es decir, la ejecución imparcial y efectiva de la norma (Díaz, 2002). Para que ello sea posible se requieren una Constitución y unas leyes adecuadas, unos procedimientos eficaces y coherentes y unas estructuras u órganos de ejecución del derecho (tribunales y jueces, fiscalía, policía...) profesionales y eficaces. Sus articulaciones institucionales concretas seguramente serán diversas y complejas, y en ellas mismas ya seguramente habrá elementos de éxito y fracaso. En definitiva, el Estado de Derecho requiere una serie de expresiones institucionales formales que, cuando se miden, no tienen por qué considerar las creencias y actitudes ciudadanas frente a la ley: existen o no, aunque se articulen de forma diversa.

Así, en el índice de Freedom House, las preguntas que miden esta variable se refieren a la existencia de un poder judicial independiente (F1), al control civil de la policía y la prevalencia del derecho en materias civiles y criminales (F2), a la protección frente a la tortura, el terror policial y la prisión injustificada, así como la inexistencia de guerras e insurgencias (F3) y, finalmente, a la existencia de igualdad frente a la ley (F4). Cuando se puntúan estas preguntas la variación va de 0 a 4 puntos, siendo 4 la puntuación máxima, lo que implica que 16 puntos es lo máximo a obtener en esta sub-categoría del índice. Pues bien, en el índice de 2013<sup>48</sup> la puntuación de España es de 14 puntos (igual que Estados Unidos) y la de México 6 puntos (igual que Marruecos). Tal vez puedan criticarse estos indicadores, pues no permiten medir todos los componentes esenciales del Estado de Derecho, dado que faltan preguntas sobre procedimientos u órganos importantes del mismo (por ejemplo, sobre el control de la seguridad

---

47 En su excelente estudio sobre la cultura de la legalidad, el profesor José María Sauca (2010: 17 y ss.) considera que el concepto cultura de la legalidad incorpora tres elementos: el cultural (con todos sus aspectos sobre conductas desviadas, ideas del bien o componentes morales mayoritariamente asumidos), condiciones de legalidad (o Estado de Derecho formal y real) y condiciones de legitimidad del Derecho (vinculado todo ello al buen gobierno y sus diferentes variables configuradoras). En este texto, sin embargo, buscamos un concepto que pueda ser operativizado y que se distinga de otros conceptos con los que tiene relación, pero que, a nuestro juicio, no son lo mismo.

48 Ver: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-aggregate-and-subcategory-scores> (último acceso 6 de octubre de 2013)

jurídica en la Administración pública); incluso podría alegarse que las preguntas seleccionadas son *method driven*, es decir, que se crean por la facilidad de poder encontrar datos objetivos que las respondan, más que porque den una información suficiente; pero, en todo caso, es obvio que recogen elementos esenciales de la variable y que la incorporación de otras muchas preguntas haría que los datos fueran mucho más difíciles de compilar y analizar, además de introducir subjetividad al recuento. Resumiendo, el Estado de Derecho (ED) estará seguramente influido en su funcionamiento real por elementos actitudinales y por creencias, pero, para los índices de democratización, a la hora de definirlo y medirlo, no parece conveniente mezclarlo con los elementos culturales que existan condicionándolo. En definitiva, se presume que si las instituciones formales se implantan y funcionan es porque hay ya cultura de la legalidad y, si no la hay, que las instituciones cambiarán a medio y largo plazo las creencias sobre la débil o ineficiente legalidad que pudieren existir socialmente con carácter previo (Crespo, 1990).

Por otra parte, existen datos objetivos como el número de crímenes por 100.000 habitantes, el fraude fiscal, el porcentaje de crímenes no resueltos o la población penitenciaria que pueden dar información sobre los productos del Estado de Derecho; mas las relaciones entre estos datos y el ED pueden ser espurias, así, una población penitenciaria muy elevada puede expresar políticas racistas y xenófobas en lugar de ED y un elevado número de crímenes puede ser fruto de políticas muy restrictivas antinarcóticos que, si se relajaran, reducirían tal criminalidad sin dañar la calidad del ED; en suma, las relaciones de causa-efecto entre instituciones y datos objetivos no son siempre claras y pueden dar lugar a errores de interpretación. Habría que depurar muy bien cada indicador para que fuera útil en la evaluación del ED.

Finalmente, es importante destacar que hay una presión para que el ED no se detenga en las fronteras nacionales, sino que, en un mundo globalizado, los organismos internacionales y el derecho internacional se entiende que también son elementos clave en la construcción de democracia global y Estado de Derecho universal, de ahí las mejoras formales que han podido observarse en los últimos tiempos. Circunstancia que no tiene correlación con cambios en la cultura de la legalidad de los países, que arrastran sus propias dinámicas.

## **2. El concepto de cultura de la legalidad: fundamentos teóricos**

Todo ello nos lleva a plantearnos que, si quisiéramos simplemente conocer si se dan o no, formalmente, los componentes esenciales del indicador ED en un país, no sería necesario incidir en los aspectos culturales, ni en los “outputs”; ello no obsta a que no podamos obviar la pregunta siguiente: si los elementos formales esenciales se han conseguido implantar debidamente en un país con baja cultura de la legalidad... ¿ellos irán transformando la cultura o la realidad social hará que los elementos formales acaben por inutilizarse? Y esto sin perjuicio del escepticismo que pueda generar la idea de una implantación eficaz del ED en sociedades donde tradicionalmente no se respeta la ley. De cualquier forma, sea cual sea la respuesta, si quisiéramos conocer fenomenológicamente cómo funciona el Estado de Derecho en una sociedad cualquiera, entonces sí deberíamos incluir en su estudio la variable cultural. Existe, indudablemente, conexión entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo cultural, pero no tenemos muy claro cómo se relacionan ambas realidades y los efectos y pesos de los diferentes componentes de la realidad objetiva y subjetiva del fenómeno, de ahí la necesidad por el momento de separar ambos aspectos y tratar de analizarlos separadamente. En el índice de Freedom House existe una diferencia enorme entre México y España en la variable –formal–de “rule of law”, diferencia que, tal vez, culturalmente, no sea tan elevada; y una igualdad de España con Estados Unidos que, posiblemente, culturalmente sea más elevada de lo que el dato muestra. Sin embargo, la interacción entre los diseños formales y las influencias informales no está clara en su impacto final. Por ejemplo, un diseño formal semejante de ED podría producir “outputs” semejantes y sostenerse en bases culturales diversas. Y bases culturales semejantes podrían convivir con efectos diferentes y diseños formales diversos. Por ello, destacamos la importancia de seguir trabajando sobre la cultura de la legalidad y sus efectos y de separarla del ED y sus componentes, al menos en este momento de la investigación. En cualquier caso, para empezar, deberíamos definir qué es cultura de la legalidad.

En la actualidad, la mayoría de los científicos sociales ven la cultura como un fenómeno conectado esencialmente a los aspectos intangibles, simbólicos, ideacionales de las sociedades humanas; la esencia de la cultura no son los artefactos, instrumentos u otros elementos tangibles,

sino cómo los miembros del grupo los interpretan, usan y perciben (Banksy McGee Banks, 1989). Los elementos esenciales de la cultura consisten, así pues, en las creencias tradicionalmente consolidadas (por ejemplo, seleccionadas y derivadas históricamente) y los valores a ella conectados (Kroeber y Kluckhohn, 1952). En suma, hablaríamos de los conocimientos compartidos y los esquemas de comportamiento creados por los grupos sociales para percibir, interpretar, expresar y responder a las realidades sociales que les rodean (Lederach, 1995: 9). En nuestro caso, estaríamos hablando, sobre todo, de las creencias sobre el respeto a las leyes y su cumplimiento.

Ortega y Gasset hizo una gran aportación a la sociología distinguiendo entre “creencias” e “ideas”. Según el filósofo, de las creencias no se es consciente. Son las vigencias radicales acerca de la realidad, las interpretaciones recibidas, en que se está; nos sostienen, son continentes, frente a las ideas, que las tenemos. Al no pensarse en ellas, ni enunciarse, solo se pueden descubrir en sus efectos y en la variación histórica, así como en su desaparición. Y es fundamental conocerlas para entender una sociedad: los hombres piensan y hacen esto y no lo otro, porque “están” en unas creencias concretas. Las ideas se originan para suplir, complementar, apuntalar las creencias. Creencias e ideas son órganos de certidumbre; las primeras de certeza “en que se está” y las siguientes de certeza “a la que se llega”. “La certidumbre total en que se asienta nuestra vida es, pues, una resultante de la convivencia e interacción del sistema de creencias, con el repertorio de ideas” (Marías, 1993: 177).

Las creencias se “inyectan” –no por persuasión– en el individuo por la marcha misma de la vida, desde el nacimiento. El mundo no se le va apareciendo al niño, al hombre, como un mero conjunto de elementos dotados de ciertas cualidades, sino como una estructura de carácter estimativo. Desde la infancia las cosas, las realidades, le van siendo presentadas valorativamente al niño, ingresan con una carga emocional. Por ello: “El estudio de una estructura social tiene que incluir una determinación de ese sistema estimativo; sólo en función de él resulta comprensible lo que pasa, esto es, la marcha efectiva de la historia, la estratificación social, la industrialización... la selección de profesiones y, por consiguiente, la composición de la sociedad, las relaciones entre sexos, la tolerancia a los vicios y, por tanto, las formas morales de esa sociedad, etc.” (Marías, 1993: 183).

En tanto las creencias compartidas tienden a generar unas conductas comunes en los actores que las poseen, es muy probable que causen unas percepciones sociales semejantes sobre el comportamiento de los citados actores. Si los políticos creen que los otros políticos son corruptos y rompen las reglas del juego –juegan sucio–, entonces tienen muchos incentivos para jugar sucio; en esas circunstancias lo supuestamente “racional” es que muchos actúen de forma corrupta e ilegal, lo cual llevará a una percepción ciudadana generalizada de corrupción e ilegalidad en la esfera política, dado que los ciudadanos observan y sufren dichos actos y, cuando no lo observan o sufren, lo leen en los periódicos o lo comparten en las tertulias. Esto, a su vez, consolida la creencia, pero esta vez a nivel general –de los propios ciudadanos– en el desprecio a la legalidad entre la clase política, por lo que las interacciones entre ciudadanos y políticos también tenderán a ser corruptas, consolidando la percepción y las prácticas subsiguientes en una espiral perversa para la legalidad y honestidad.

Por esa razón, cuando las percepciones ciudadanas de ilegalidad o corrupción por parte de los políticos son elevadas, refuerzan o generan creencias dañinas para la legalidad, sobre todo cuando se convierten en componentes permanentes de la cultura política de los países. Por otra parte, puede ocurrir que las creencias sobre la ilegalidad de la actuación de los políticos se expandan y lleguen a producir una creencia en la tendencia colectiva a no respetar las normas (Villoria et al., 2013); es decir, que se puede producir el fenómeno siguiente: ciertos ciudadanos, para obtener privilegios que los demás no tienen, pactan con los políticos beneficios extraordinarios a cambio de lealtad, otros ciudadanos lo ven y, dado que existe impunidad ante estas conductas fraudulentas, se embarcan en intercambios corruptos o ilegales con los políticos también y, cuando llega un punto de saturación, se generaliza la creencia en la tendencia de los demás a incumplir la ley, propagándose intersubjetivamente la desconfianza en el respeto ajeno a la ley. En este momento se ha consolidado ya un problema de acción colectiva de segundo orden (Ostrom, 1998: 7), pues la gente puede aceptar como natural el incumplimiento de las normas, por ser parte de la vida normal y/o puede sentirse autorizada a buscar beneficios para sí misma, más allá de la legalidad, implicándose en actos ilegales, corruptos e ineficientes, generándose un trampa social (Bardhan, 2005; Rothstein, 2011). Ello llevaría a que personas que

con una percepción menor no aceptarían intercambios corruptos o ilegales, cuando la percepción aumenta sensiblemente los aceptarían. Al final, tras el paso de los años, se genera una creencia compartida en que las leyes no se cumplen, en que existe impunidad cuando se incumplen, en que la aplicación es parcial e inequitativa, etc. Todo esto hace que sea muy costoso personalmente cumplir con la norma y que se expanda la sensación de que, aunque preferiríamos vivir en la legalidad, es “inviabile hacerlo en este contexto”. Estamos ya ante un problema de baja cultura de la legalidad con los efectos consiguientes.

En consecuencia, en los países con corrupción e ilegalidad elevada, la mejor explicación del fenómeno es la existencia de un problema de acción colectiva, donde al creer la mayoría de los agentes que los demás son corruptos y existir constantes presiones para asumir la corrupción, los ciudadanos tienen muchos incentivos para actuar de forma corrupta o ilegal y enormes desincentivos para combatirla (Bardham, 1997; Persson et al., 2013); con ello se crea un problema de trampa social que impide el cambio y para el que, tal vez, sólo valen reformas de gran calado por largo periodo de tiempo, dado que las expectativas entre los políticos y ciudadanos corruptos necesita ser modificada por medio de “big bang reforms” (Rothstein, 2011). El problema, de nuevo, es que esas reformas deben iniciarse por dirigentes políticos que, a su vez, tienen pocos incentivos para ponerlas en marcha salvo en situaciones extremas.

Este tipo de argumentos nos llevan a preguntarnos cómo es posible que en el mundo aún exista orden y cooperación, pues de acuerdo a estas ideas de fondo la tendencia a la expansión de creencias en el egoísmo ajeno y en la capacidad manipuladora de los poderosos, reforzadas por unos *media* que desacreditan visiones optimistas de la sociedad, la expansión del individualismo en sociedades terriblemente desiguales (Coleman, 1986) y la influencia de internet como espacio de comunicación fragmentado y autorreferencial (Sunstein, 2003) llevarían poco a poco a la eliminación de todo altruismo y la consolidación de un estado natural pre-hobbesiano. La respuesta desde la economía, basada en el autointerés inteligente de mantener lazos altruistas (Axelrod y Hamilton, 1981) o la capacidad humana en ciertos entornos de gestionar cooperativamente bienes comunales (Ostrom, 2009) no aporta mucha esperanza en situaciones de amplia desconfianza, desigualdad y globalización económica. Todas estas

afirmaciones nos obligan a tratar dos temas previos: el papel de la racionalidad egoísta en el ser humano y el problema de las normas morales y las normas sociales.

En primer lugar, es preciso destacar que, frente a la visión pesimista, la realidad en muchos países nos muestra, por el momento, datos de estabilidad y consistencia normativa ciertamente sorprendentes y, sustentando esta realidad, numerosos experimentos demuestran la tendencia humana a ciertos comportamientos altruistas y cooperativos, frente a la visión estereotipada del “*homo oeconomicus*” (Henrich et al., 2004; Ostrom, 2005; Elster, 2007). De acuerdo con Searle (2010), el lenguaje humano ya constituye de por sí un contrato social; en el ser humano existe naturalmente intencionalidad colectiva, que es la base del hecho social. Cuando los niños juegan, o cuando conversamos en torno a una cerveza, hay intencionalidad colectiva para la que el lenguaje es sustento esencial. La intencionalidad colectiva nos lleva a atribuir a personas y objetos ciertas funciones, por ejemplo, a cierto tipo de papel la función de dinero, o a una persona la función de guardián de ciertas reglas. En suma, a las personas les atribuimos una función de estatus, esencial para la intencionalidad colectiva, y, con ella, le otorgamos poderes deónticos vinculados a su rol, como derechos, obligaciones y responsabilidades; todo ello culmina con indicadores de estatus. Cualquier policía o juez trabajan en el marco de una intencionalidad colectiva por conseguir justicia o seguridad, les atribuimos una función con sus derechos y obligaciones y les aportamos unos indicadores de su estatus (uniforme o toga). La socialización y, posteriormente, la aceptación de su rol ya les exige actuar no como sujetos egoístas, sino como sujetos sociales. Del mismo modo, los ciudadanos, conscientes de la intención colectiva de mantener la paz y la seguridad, asumimos nuestro papel de contribuyentes o de conductores y, cumpliendo nuestros deberes, aseguramos el fin común. Por ello, es muy importante destacar que la conexión entre percepción de ilegalidad y expectativas de bajo respeto a la legalidad por parte de los otros no tiene por qué conducir inmediatamente a la aceptación generalizada de la corrupción o el fraude. Ni tampoco a la implicación personal en actos ilegales o fraudulentos. Simplemente, genera unos incentivos tan poderosos entre los actores que puede hacer que, una parte de la población, ante el dilema de cumplir la ley y ser perjudicado o saltarse la ley y beneficiarse, opte por lo segundo, agrediendo a esa

parte inteligentemente altruista del ser humano. Si esa percepción ya crea creencias colectivas sobre el mal comportamiento ajeno probablemente el problema se convierta en más grave.

Todos sabemos que el respeto a la norma, sobre todo cuando no nos favorece personalmente, es altruista. Este respeto probablemente no aumenta nuestro bienestar personal, ni nuestra aptitud individual para el éxito, mas sin embargo maximiza el bienestar de toda la comunidad; ahora bien, para que se sostenga se necesita socialización adecuada y un equilibrio social favorable a los altruistas frente a los depredadores, con el sistema de sanciones correspondiente (Gintis, 2006). Un problema típico de los estudios sobre el comportamiento ilegal es el de la falta de clarificación en los mecanismos causales una vez se establecen las correlaciones y regresiones oportunas. El problema en nuestro caso es el de la explicación de por qué un incremento sustancial en la percepción de ilegalidad ajena puede llevar a una mayoría de ciudadanos a superar factores de socialización en el respeto a las normas y comenzar a actuar saltándoselas cuando esto les puede interesar. Esto es lo que los sociólogos europeos han denominado el problema de la transformación, o de cómo factores micro se combinan para convertirse en un problema social (Coleman, 1986). La teoría de la elección racional sugeriría que la búsqueda egoísta del interés inmediato en ese contexto de desconfianza llevaría a aceptar ciertas reglas informales del juego y a involucrar en actos corruptos e ilegales a una mayoría de los ciudadanos. Pero esta explicación no considera, por ejemplo, la transmisión epigenética, entre generaciones, de la internalización de normas. Esta transmisión de genes implica una serie prolongada de interacciones, controladas por progenitores y ascendientes influyentes, llevadas a cabo con un coste considerable y reforzadas por una compleja red de sanciones informales (Gintis, 2006). Una de las explicaciones más sólidas del éxito humano en la lucha por la supervivencia tiene que ver con el desarrollo del altruismo recíproco (Trivers, 1971) y la generación de instituciones que lo refuerzan. Tampoco considera las emociones prosociales como la vergüenza, la empatía o el remordimiento (Bowlesy Gintis, 2005). O la existencia de circuitos mentales especializados en nuestro cerebro que valoran las relaciones interpersonales y los juicios sociales informados (Damasio, 1994), lo cual explica que en casi todas las sociedades se valoren normas como la preocupación

por la aprobación de los demás o el mantenimiento de un horizonte a largo plazo para la toma de decisiones, aunque en sociedades con muy mal funcionamiento—donde los depredadores alcanzan una mayoría—esta transmisión pueda interrumpirse (Edgerton, 1992). Todo ello nos lleva a insistir sobre la importancia del análisis de la cultura de la legalidad y sus componentes con una perspectiva antropológica histórica y evolutiva, de cara a una más rigurosa explicación de sus causas y posibles efectos.

Llegados a este punto, parece necesario también hablar del papel de las normas morales y de las normas sociales para explicar la conducta frente a las normas legales. Siguiendo a Rodríguez-López (2013), la diferencia entre normas sociales (NS) y normas morales (NM) se basa en la incondicionalidad, en concreto, la diferencia sería la siguiente:

**Incondicionalidad:** Si para un agente  $A$   $n$  es una NM,  $A$  actuará conforme a  $n$  con independencia de la conducta y expectativas de los demás. El incumplimiento generaría sentimiento de culpa.

**Condicionalidad:** Si para un agente  $A$   $n$  es una NS,  $A$  sólo actuará conforme a  $n$  si otros cumplen  $n$ , si otros esperan que  $A$  cumpla  $n$ , si otros, con su conducta, inducen (por ejemplo con sanciones) a  $A$  a cumplir  $n$ . El incumplimiento no produce culpa, sólo vergüenza si se descubre y las expectativas ajenas sobre el comportamiento propio son traicionadas.

La primera consecuencia, a nuestros efectos, de esta distinción estaría en que, aunque se perciba y se espere por ciertas personas que los demás no cumplan, si estas personas cumplen las leyes por deber moral seguirán cumpliéndolas con independencia de las conductas ajenas. Esto nos lleva a la teoría del desarrollo moral de Kohlberg (1984). El desarrollo moral implica el grado de adquisición por una persona de la capacidad de tomar una decisión moral siguiendo principios universales y de la coherencia en su actuación conforme a esos principios. Por principios universales entendemos aquellos que nadie racional y razonable podría rechazar, como el derecho a una vida digna para todo ser humano o el del reparto equitativo de cargas y beneficios sociales. Kohlberg (1984) consideraba que había seis niveles de desarrollo moral. El nivel 1 es el propio de seres humanos que apenas distinguen el bien del mal, que buscan el placer inmediato y huyen del

dolor, que buscan el poder o la complacencia del poder establecido, que pueden respetar las reglas de su clan pero por temor al daño que el incumplimiento les generaría, no porque hayan considerado que esas reglas son justas o que promueven un bien social. Un criminal profesional sería un buen ejemplo de este tipo de persona. En el nivel 2 ya nos encontraríamos al egoísta compulsivo; personas que, aunque sepan distinguir el bien del mal, no son capaces de respetar reglas cuando les perjudican y el incumplimiento no le genera sanciones superiores al beneficio; estas personas no respetan ni siquiera las reglas que se derivan de la amistad o el parentesco. En los niveles 3 y 4 tal vez se encuentre la mayoría de la población de las democracias consolidadas, son los niveles propios de la ética convencional; el nivel 3 es el del buen compañero, aquella persona que es capaz de sacrificar intereses por los más cercanos, que respeta deberes de parentesco y amistad, aunque pudiera saltarse ocasionalmente leyes generales si le interesara; el nivel 4 es el del buen ciudadano, respetuoso de las leyes y del orden establecido casi incondicionalmente, aunque a menudo no se planteen la justicia última de este. Finalmente, en los niveles 5 y 6 se encuentra esa minoría que hace de la integridad un componente esencial de su vida y que trata de ser coherente en su comportamiento con los principios éticos universalmente válidos, como el respeto a la dignidad de cada persona y a su autonomía, la defensa de la verdad y la búsqueda del bien común; estas personas pueden retar el orden establecido si lo consideran injusto.

Siguiendo esta lógica, en un país en el que las personas del nivel 1 adquieren un poder político o económico elevado las posibilidades de que se entre en una dinámica de colapso de la legalidad son importantes, pues la quiebra institucional está asegurada. El nivel 2 es el del *homo oeconomicus*, un “idiota racional” como le llama Sen (2010), que con su corta racionalidad impide la cooperación humana; si la mayoría de las personas fueran así, la tendencia hacia un deterioro global de la cultura de la legalidad estaría garantizada, pues cada día hay más información sobre abusos, ilegalidades, corrupciones que hacen más irracional seguir jugando limpio. Una sociedad poblada mayoritariamente por personas del nivel 3 permitiría la consolidación de una doble realidad, por una parte cooperación y respeto en los ámbitos familiares y grupales y, por otra, deterioro de la legalidad, sobre todo si se consolidan creencias sobre la corrupción y el abuso gubernamental. En el nivel 4 es donde ya pueden encontrarse

barreras suficientes al deterioro de la legalidad, pues si la mayoría de la población cumple las leyes por deber moral, las informaciones y opiniones sobre ilegalidad ajena no llevarán a cambios sustanciales de conducta en la mayoría de la población. En suma, en una sociedad donde la asunción moral de la legalidad sea elevada, es seguro que el cumplimiento de las leyes estará casi asegurado, por la propia acción y por los efectos de la propia acción sobre los demás, vía sanción social o denuncia formal. Siguiendo a Elster (2009), las emociones propias del incumplimiento moral son la de la indignación en el observador y la de la culpa en el actor. De tal manera que, en sociedades con un número elevado de personas que entienden que es una obligación moral cumplir la ley, el control social será muy fuerte y las sanciones a los incumplidores exigidas de forma altruista. Pero más importante aún, la propia culpa hará de sanción eficaz y evitará los incumplimientos sucesivos. Como no existen estudios empíricos que muestren sociedades con extensiones mayoritarias de personas de los niveles 5 y 6, no tratamos esa posibilidad utópica que, lógicamente, llevaría a espacios de legalidad, justicia y cooperación desconocidos actualmente.

No obstante, para muchas personas el cumplimiento de la ley es una norma social, no moral. Las emociones vinculadas al incumplimiento de la norma social son la del desprecio en el observador y la vergüenza en el observado si es descubierto, de ahí que la clave para violarla sea el interés y el ocultamiento (Elster, 2009). Esto implica que estas personas podrían saltarse las normas si creyesen que un número elevado de los demás no las cumplen. Pero, aún así, si existiese una suficiente presión social hacia el cumplimiento y sanciones de algún tipo, las personas que se enfrentasen al dilema podrían cumplir la norma si se sintiesen suficientemente observados (Elster, 2007). Por ello, un seguidor de una NS puede ser inducido a violar la norma si sus acciones no pueden ser monitorizadas y castigadas, máxime cuando cree que los demás no cumplen. Es, en suma, la expectativa de que, aunque crea que los demás no cumplen, me observan, esperan de mí el cumplimiento y están dispuestos a la sanción, la que hace que el sistema funcione y se cumplan las leyes como normas sociales.

Finalmente, la cultura de la legalidad no necesita medir las actitudes ante las leyes, sino el respeto a las leyes. Alguien puede tener una actitud negativa frente a una ley y respetarla, y viceversa, alguien

puede tener una actitud positiva frente a la ley y transgredirla cuando afecta a sus intereses. Se podría, por ejemplo, estar en desacuerdo con las escalas del impuesto sobre la renta y, aún así, pagar lo que corresponda sin buscar salidas dudosamente legales; y se podría estar de acuerdo con que hay que tener semáforos y pararse cuando están en rojo, pero saltárselos cuando se tiene prisa. Por otra parte, en regímenes totalitarios la estructura formal de aplicación del derecho y de la ideología totalitaria puede hacer muy difícil el incumplimiento de leyes que la mayoría de la población considera inaceptables. Y alguien, como acabamos de ver, puede cumplir una ley injusta por entender que las normas deben ser cumplidas en aras de un bien superior normativamente, cual es el de la seguridad jurídica. Ello sin perjuicio de que, al tiempo, participe en actividades políticas que lleven a cambiar la norma. Más aún, alguien puede tener una actitud negativa ante la ley e incumplirla respetando el Estado de Derecho, como es el caso de la desobediencia civil, que exige una aceptación de las consecuencias legales de la ilegalidad cometida. Por todo ello, podríamos afirmar que la medición de la cultura de la legalidad debe evitar el medir si las leyes son justas o injustas para los ciudadanos, centrándose en el respeto a la legalidad existente. En todo caso, esta afirmación requiere un matiz importante, si no hay democracia (ni ED) en el país correspondiente, la cultura de la legalidad puede estar midiendo la calidad del régimen represivo y no la esencia de lo que aquí pretendemos: el respeto a la ley en el marco de un Estado de Derecho. En suma, que la medición de la cultura de la legalidad tiene sentido sobre todo en un régimen democrático, un régimen que, al menos, reúna los requisitos de una democracia de mínimos o shumpeteriana. En una férrea dictadura pueden existir factores exógenos que dificulten comprobar la realidad social existente. Y todo ello sin considerar el factor normativo, creemos que es positivo el respeto a la legalidad y la seguridad jurídica en una democracia porque siempre respetará unos valores superiores constitucionales que son los que la legitiman; pero, en una dictadura, el incumplimiento de normas que, por ejemplo, atentan contra los derechos humanos sería, en circunstancias normales, no solo legítimo, sino deseable, dándose la paradoja de que una baja cultura de la legalidad podría ser un síntoma de salud cívica.

Por todo lo anteriormente enunciado, entendemos por cultura de la legalidad el conjunto de expectativas<sup>49</sup> ciudadanas sobre el respeto a la ley y a los procedimientos legales por parte de los gobernantes, los órganos especializados en la ejecución del derecho y los ciudadanos en general. Esto a su vez puede subdividirse en (Bichieri, 2006; Sugden, 1998) expectativas empíricas: cuánta gente creo que cumple con la ley (incluido el Gobierno); y en expectativas normativas: cuánta gente espera de mí que cumpla con la ley (incluido el Gobierno) y cuánta gente desea que yo cumpla con la ley y está dispuesta a sancionarme o a propugnar la sanción en caso de incumplimiento. De forma tal que podemos decir que hay una cultura de la legalidad elevada cuando las expectativas sobre el cumplimiento de las normas legales es elevada y existe una expectativa de presión social y sanción (social y jurídica) elevada en caso de incumplimiento; y existe una cultura de la legalidad baja cuando las expectativas sobre dicho cumplimiento por parte de los demás es baja y, además, no se espera rechazo por los demás en caso de incumplimiento. Los resultados de nivel medio pueden expresar diferencias en las expectativas con respecto a ciudadanos y gobernantes, o entre funcionarios y gobernantes, o diversas expectativas normativas y empíricas, etc. Esto puede dar lugar a cuatro niveles diversos de cultura de la legalidad: 1). Nivel alto, se da cuando la mayoría de la población asume unas obligaciones morales con respecto al cumplimiento de la ley y, por ello, la existencia de casos de ilegalidad es minoritario, circunstancia que refuerza la expectativa de cumplimiento generalizado y la indignación ante los casos de incumplimiento que se produzcan. Todo ello va unido a un control interno fuerte frente a la ilegalidad y a una voluntad de control externo elevada. 2). Nivel medio-alto. En el que se asume mayoritariamente el cumplimiento de la legalidad como norma social, dada la expectativa de un cumplimiento mayoritario de las normas y una presión social y sancionadora fuerte, aun cuando puede ello convivir con ciertos niveles de desconfianza institucional. 3). Nivel medio-bajo, en el que se puede dar una convivencia entre expectativas amplias de incumplimiento por parte de los ciudadanos o del gobierno y una expectativa amplia de cumplimiento por parte de los jueces o de la policía, o expectativas de incumplimiento ciudadano altas pero unidas a expectativas de presión social elevadas, lo cual dará lugar a

---

49 Una expectativa es una creencia en la alta posibilidad de que una conducta dará lugar a unos resultados (Lippa, 1994).

incumplimientos sobre todo cuando sea posible el ocultamiento. 4). Nivel bajo. Cuando el cumplimiento de las leyes no es ni siquiera una norma social, es decir cuando mi expectativa es que los demás no solo violen la norma, sino que además no esperen que yo la cumpla, con lo que no castigarían mis violaciones de la misma (Bichieri, 2006).

Con esta definición en marcha<sup>50</sup>, las preguntas clave que nos permitirían obtener información sobre la cultura de la legalidad en diversas localidades y naciones probablemente deben incluir lo siguiente: 1). Preguntas sobre el deber moral de cumplir las leyes y preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes por el resto de ciudadanos. 2). Preguntas sobre el deber de cumplir las leyes por el gobierno y preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes por el propio gobierno. 3). Preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes y procedimientos legales por los jueces, la fiscalía y la policía. 4). Preguntas sobre las expectativas de independencia judicial. 5). Preguntas sobre la imparcialidad en la aplicación del derecho por los jueces, fiscales, policías y por el resto de la Administración. 6). Preguntas sobre las expectativas de reacciones ciudadanas al incumplimiento de las leyes (se espera indignación, desprecio o indiferencia). 7). Preguntas sobre las expectativas en caso de incumplimiento (sanciones formales, sanciones sociales, impunidad).

Una vez que tenemos un concepto operativizable, el camino debe ser doble, por una parte, debemos situarlo teóricamente en relación con los componentes clave de la buena gobernanza y ver cómo interacciona con ellos; por otra, hay que elaborar encuestas que nos permitan recoger empíricamente los datos. Obviamente, este camino excede de las posibilidades de este trabajo, aunque marca un camino de investigación. Por ello, nos centraremos en la primera parte del itinerario: su relación lógica y teórica con la buena gobernanza.

---

50 Somos plenamente conscientes que esta definición está guiada por la voluntad de buscar los elementos esenciales del concepto y poder medir y que, como consecuencia de ello, deja fuera, por un lado, la dimensión cultural, con sus tradiciones, narratividades, autoconcepciones colectivas y, por otro, toda referencia a valores (e ideologías). Más aún, con ello obviamos el aspecto normativo y no tratamos la cultura de la legalidad como una opción moral/política/ideológica, una especie de movimiento intelectual para entender el Derecho y la política que resulte algo más novedoso que las clásicas posturas sobre ED (Sauca, 2010).

### **3. Los efectos de la cultura de la legalidad sobre la buena gobernanza y el buen gobierno**

Como indica Echevarría (2004), durante muchos años, el desarrollo como crecimiento ha sido visto fundamentalmente en clave de la disponibilidad de factores productivos, ya sean recursos naturales, inversión física de capital, tecnología, capital humano, o una combinación entre ellos. Más aún, durante bastante tiempo, sobre todo a partir de mediados de los años 70 se generó la idea de que el principal problema para el desarrollo económico era el excesivo desarrollo del Estado y la expansión infinita y fragmentada de las expectativas sociales. La respuesta a este estado de cosas fue, desde la estrategia macroeconómica, el denominado Consenso de Washington, el cual incorporaba toda una serie de recomendaciones y recetas a los Estados para poder sostener su desarrollo: control del déficit, reducción del endeudamiento público, privatizaciones, reducción del gasto público, etc. (Williamson, 1990). Y desde la estrategia de reforma estatal el nuevo paradigma que se propuso fue lo que se conoce como *New Public Management*, con todos sus componentes de subcontratación, cuasi-mercados, competencia y capacidad de elección por el ciudadano-cliente, separación de dirección y gestión en los servicios públicos, etc. (PollityBouckaert, 2000; Lane, 2000; Barzelay, 2001). En conjunto, menos Estado y más confianza en la capacidad del mercado y las redes para resolver problemas sociales (Pierre y Peters, 2000). En ese momento parece que buen gobierno era, ante todo, menos gobierno.

Pero los límites que esa estrategia generaba para el propio desarrollo sostenible, la calidad de la democracia y el Estado de Derecho llevaron a que, a mediados de los años noventa se produjera una nueva reevaluación de las instituciones estatales. Por una parte, por la constatación, a través del milagro asiático, de que el Estado desarrollista, si va acompañado de buenas políticas e instituciones, puede ser un factor clave de progreso económico y social. El desarrollo no se produce en un vacío de Estado, sino con un Estado que toma decisiones adecuadas para promoverlo y que garantiza el Estado de Derecho y la implantación de políticas económicas eficaces y eficientes. Por otra parte, por los efectos devastadores que tuvo la transición al mercado de los antiguos países socialistas de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, en ausencia de instituciones públicas

eficaces. El gran salto al capitalismo sin la red de las instituciones estatales dio lugar a un gran fracaso (Echevarría, 2004).

Desde una perspectiva teórica, los avances en las investigaciones de los representantes del institucionalismo económico son también muy importantes para aportar todo un arsenal de ideas que consolidan un nuevo paradigma (North, 1990; Williamson, 2000). La solución esencial para asegurar el desarrollo económico no es eliminar el Estado, sino generar instituciones de calidad<sup>51</sup> que aseguren derechos de propiedad, seguridad jurídica y control de los poderes excesivos del Gobierno. En suma, que la generación de instituciones estatales que aseguren previsibilidad, seguridad jurídica, equidad e imparcialidad son la clave del desarrollo. No se trata, así pues, de dejar un Gobierno sin instituciones, sino de reducir poder al Gobierno a través de las propias instituciones estatales, las cuales, adecuadamente diseñadas, incentivarán conductas eficaces y honestas en los gobernantes y servidores públicos y desincentivarán conductas corruptas, abusivas y extractivas (North, 2010; Acemoglu y Robinson, 2012). Por otra parte, otra fuente de ideas revitalizadoras del papel del Estado tiene su origen en preocupaciones de orden político y moral y se basa en situar la idea de desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando a su acervo la consideración de las libertades y de los derechos políticos y sociales, razonando además su coherencia y compatibilidad con los objetivos económicos del crecimiento. Amartya Sen (2000) con su idea de libertad, como medio y como fin del desarrollo y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas expresan este nuevo paradigma. En suma, que las instituciones democráticas, además de su valor en sí mismas desde una perspectiva normativa, tienen valor también como generadoras de desarrollo y promotoras de iniciativas preventivas de hambrunas e injusticias lacerantes.

Llegados a este punto, empieza a ser ya lugar común aceptar que instituciones adecuadas generan crecimiento y bienestar, y que estas instituciones adecuadas son la suma de instituciones democráticas, estado de derecho y gobierno de calidad. Esto es lo que de alguna

---

51 Las instituciones según Elinor Ostrom son “prescripciones que los seres humanos usamos para organizar toda forma de interacción repetitiva y estructurada” (2005, p.3). Según North, serían “las reglas del juego en una sociedad; formadas por restricciones formales (leyes, constituciones) e informales (normas de conducta, convenciones), así como las características de su aplicación y cumplimiento. Tomadas en su conjunto constituyen la estructura de incentivos de las sociedades” (1990, 3).

forma sistematiza actualmente el Banco Mundial con el concepto de buena gobernanza (*good governance*) y los índices de medición de la buena gobernanza a nivel mundial. El Instituto del Banco Mundial (Kauffmann et al., 2006), la define como el conjunto de: "... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo" (Kaufmann et al., 2003: 2). Es decir, que serían aquellas instituciones formales e informales que incentivan que el gobierno y la propia sociedad actúen de forma cooperativa y eficiente y eviten conductas extractivas por parte de los gobernantes y desintegradoras por parte de la sociedad. A partir de aquí, quedaría precisar los atributos y requerimientos institucionales específicos de la buena gobernanza, que podrían ser objeto de análisis y medición mediante indicadores, comúnmente llamados, por tanto, indicadores de gobernanza (*good governance*<sup>52</sup>). Esto incluye (1) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados; con sus dos indicadores que son: Voz y rendición de cuentas; estabilidad y ausencia de violencia. (2) La capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables; con sus dos indicadores: efectividad gubernamental y capacidad regulatoria. (3) El respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos, con los indicadores de: Estado de Derecho y control de la corrupción.

Ahora, desde el concepto de la buena gobernanza ya podemos descender al concepto de buen gobierno en sentido estricto. Un buen gobierno es aquel que genera todo un conjunto de reglas formales e informales que, siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (Alonso y Garcimartín, 2008), constriñan conductas ineficientes, inequitativas, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados, y que incentiven lo contrario, eficiencia, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, equidad e integridad. Este conjunto de reglas precisan procesos coherentes para su aplicación o lógicas de lo apropiado (March y Olsen, 1989). Y, además, necesitan organizaciones que no sólo sean actores racionales del juego institucional, sino también

---

52 No confundir con el concepto de gobernanza propio de las políticas públicas, en el que lo esencial es que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007: 99). En suma, que la forma de gobernar hoy debe hacerse a través de redes público-privadas y/o con presencia de la sociedad civil.

actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos a ellos encomendados (Selznick, 1992). Reglas, procesos y estructuras adecuadas son los productos esenciales del buen gobierno.

Llegados a este punto, la pregunta que corresponde sería: ¿tiene la cultura de la legalidad algún papel en el éxito o fracaso de la buena gobernanza y el buen gobierno? Vamos a intentar responder a esta pregunta desde la teoría, dejando el análisis empírico para posteriores investigaciones. No obstante, hay que tener en cuenta que aislar el potencial causal de la cultura de la legalidad en este tipo de procesos es una tarea muy complicada dada la naturaleza circular y de autorrefuerzo entre todos los factores que intervienen. No en vano, muchos autores destacan cómo en este tipo de procesos podemos asistir a espirales que generan bien círculos virtuosos, bien, en sentido totalmente contrario, círculos viciosos. Un ejemplo es la explicación que Rothstein y Uslaner (2005) dan a las diferencias que se aprecian en los niveles de corrupción entre el grado ínfimo de los países nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia o Dinamarca) y un nivel mucho más alto en muchos países.

De acuerdo con Rothstein y Uslaner (2005), en los países nórdicos es posible observar una alta correlación entre los bajos niveles de corrupción y los altos niveles que presentan un grupo de variables entre las que destacan la confianza social generalizada (medida generalmente a través del indicador de la Encuesta Mundial de Valores que pregunta a los encuestados hasta qué punto se puede confiar, en la sociedad en la que viven, en la gente a la que no se conoce personalmente), la igualdad social (tanto en términos de igualdad económica, como de igualdad de oportunidades) o la percepción del funcionamiento efectivo e imparcial de las instituciones de gobierno. La confluencia de estos factores y su influencia recíproca habría llevado a que en estas sociedades se desarrollara una suerte de círculo virtuoso que mantiene la corrupción en niveles ínfimos. De este modo, en este grupo de sociedades el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno (al no haber caído los gobernantes en la tentación de desarrollar redes clientelares para eternizarse en el poder), así como el desarrollo de políticas universalistas de bienestar (dirigidas a toda la población en su conjunto y no sólo a los grupos más desfavorecidos), habrían ido alimentando un creciente

sentimiento de solidaridad social y de confianza generalizada entre los ciudadanos. A su vez, este alto grado de compromiso y cohesión social habría hecho más fácil la confección de las políticas públicas y su efectiva aplicación práctica, gracias a la aparición espontánea de normas informales favorables a la producción de bienes públicos, en línea con la cultura de la legalidad, tales como el respeto a la reglas básicas de convivencia, la aceptación de las obligaciones tributarias, el respeto hacia los espacios públicos o la disposición al activismo social para exigir una respuesta de las autoridades públicas a los nuevos problemas de la comunidad, entre otras.

Por el contrario, en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y corruptas, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en “un juego de suma-cero entre grupos en conflicto” (Rothstein y Uslaner, 2005: 45-46). En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del “sálvese quien pueda” que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios como para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad y desarrollar una cultura de la legalidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial que abundará en la espiral del círculo vicioso.

Por tanto, dada la frecuencia con la que estos factores se relacionan entre sí, dando lugar a una causación circular en la que se refuerzan mutuamente en un sentido u otro, solo cabe llevar a cabo un ejercicio analítico para tratar de aislar los efectos positivos que la cultura de la legalidad puede ejercer sobre la buena gobernanza y el buen gobierno. Esto no quiere decir que no podamos impulsar el buen gobierno o la buena gobernanza si antes no tenemos una alta cultura de la legalidad, sino que una vez que conseguimos desarrollar una cultura de la legalidad, seremos capaces de reforzar la consolidación del buen

gobierno y la buena gobernanza. Con esta advertencia, estamos ya en disposición de desarrollar discursivamente las consecuencias beneficiosas de la cultura de la legalidad.

En primer lugar, el Estado de Derecho es difícilmente compatible a medio plazo con una cultura de la legalidad baja, pues el incumplimiento generalizado de las normas, la falta de respeto a los procedimientos y las posibilidades de corrupción y fraude entre las agencias encargadas de implantar el derecho harán que los elementos formales del ED carezcan poco a poco de eficacia. La baja cultura de la legalidad impide la seguridad jurídica y la primacía de la ley, con lo que el ED se convierte en nominal, cuando no en inexistente. Por el contrario, una alta cultura de la legalidad favorece un ED sólido y vibrante, con normas que se cumplen y generan seguridad jurídica, con procedimientos rigurosamente respetados, con agencias que cumplen a través de sus funcionarios con su misión, procedimientos y normas de forma eficaz y responsable. Donde la cultura de la legalidad es alta, además, la corrupción es muy baja, pues el propio sentimiento de culpa entre los políticos y funcionarios reduce enormemente las posibilidades de actos groseramente corruptos, además de generalizarse un control social que reacciona con indignación y denuncias frente a los actos de fraude o corrupción que se observen. Por el contrario, la baja cultura de la legalidad provoca una expansión de la corrupción hasta niveles sistémicos, pues la búsqueda colectiva de ventajas y privilegios frente al poder y la capacidad de éste de otorgarlos con impunidad e, incluso, premio electoral hacen que se refuercen las capacidades depredadoras del ser humano.

Lógicamente, el fuerte deterioro del ED cuando la cultura de la legalidad es baja genera efectos demoledores sobre la calidad de la democracia. Para empezar, porque existen incentivos muy fuertes para quebrar las propias reglas electorales, generando fraudes electorales que acaban muchas veces en conflictos y guerras civiles. Por otra, porque se elimina la separación de poderes y los controles institucionales internos al establecerse un régimen de compra y venta de favores generalizado. Sobre todo, porque se pisotea la igualdad política y jurídica, convirtiendo a los ciudadanos en instrumentos del juego de los poderosos y no personas que se autogobiernan. La alta cultura de la legalidad, por el contrario, implica un respeto generalizado al marco constitucional y legal, generando sistemas de

elecciones libres y justas, además del respeto riguroso de los derechos civiles y políticos, pilar de la democracia liberal. Los jueces y policías, así como el resto de la Administración, se convierten en eficaces garantes de la propia legalidad y proporcionan imparcialidad en la aplicación de la norma, lo que contribuye al fortalecimiento de la igualdad política.

Veamos ahora la relación con el buen gobierno. El buen gobierno exige una burocracia profesional (Rauch y Evans, 2000), con una ética exigente y unas instituciones políticas que aseguran una eficaz rendición de cuentas (Wilson, 2008), implica eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades públicas (Longo, 2008), requiere imparcialidad, entendida como un trato igual a todas las personas con independencia de las relaciones personales y afectivas existentes (Rothstein y Theorell, 2008) y demanda transparencia (Bovaird y Loeffler, 2007: 294) y receptividad, con nuevas formas de interaccionar y considerar a los *stakeholders* (Peters, 2006). Una alta cultura de la legalidad garantiza la meritocracia al asegurar el respeto y la eficaz implantación de las normas de selección y carrera propias de una burocracia profesional; como quiera que la alta cultura de la legalidad está vinculada a expectativas de profesionalidad y honestidad alta en las instituciones de aplicación del derecho, implícitamente demanda procedimientos que aseguren el mérito y la capacidad en el acceso y carrera de los funcionarios judiciales, policiales o de la fiscalía y garantías para su imparcialidad, por todo ello sería incompatible una alta cultura de la legalidad con la inexistencia de tales mecanismos. Por el contrario, una baja cultura de la legalidad no puede asegurar el cumplimiento de las normas de mérito y capacidad en el acceso y carrera funcional, ni tampoco la imparcialidad en el ejercicio del cargo por parte de los funcionarios. La baja cultura de la legalidad es incompatible con la eficacia y eficiencia de la Administración, tanto por razones de falta de profesionalismo entre los seleccionados con criterios fraudulentos, como por falta de honestidad en el ejercicio de su cargo, pues todos los incentivos existen para que la Administración sea tomada como botín y se patrimonialicen partidista y personalmente los fondos públicos. En países con baja cultura de la legalidad la aplicación imparcial de la norma es una quimera.

Sobre la rendición de cuentas existe una amplísima literatura cuyos orígenes históricos comienzan ya en Grecia y que se consolida a partir

de las revoluciones democráticas del siglo XVIII. No obstante, hoy en día el concepto se ha expandido e incluye en sí tres dimensiones: el control institucional, el electoral y el social (O'Donnell, 1998; 2004a; 2004b; Smulovitz y Peruzzoti, 2000). En un excelente artículo de revisión, Wences nos dice que “podría definirse a la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes” (Wences, 2010: 69). Muy directamente vinculada a la rendición de cuentas, hasta el punto de que podría considerarse parte ineludible de esta, está la transparencia. La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kauffmann y Kraay, 2002), información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión.

Pues bien, ambas variables –transparencia y rendición de cuentas– serían difícilmente compatibles a medio y largo plazo con una baja cultura de la legalidad. Donde hay baja cultura de la legalidad se espera de los gobiernos corrupción y fraude, de ahí que la transparencia y la rendición de cuentas favorezcan la consolidación de esta percepción, pues cualquier caso de corrupción, corruptela o ineficiencia que se pueda descubrir, gracias a los instrumentos, procesos y estructuras existentes para asegurar estas políticas de buen gobierno, no hará sino reforzar las creencias previas. Si el Gobierno correspondiente, para reforzar su legitimidad, introduce medidas de este tipo, descubrirá al poco tiempo que con ello no mejora su imagen, sino que se refuerza la desconfianza (Wroe et al., 2013), por lo que medidas nuevas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas serán inconvenientes de cara a su imagen, de ahí el abandono paulatino de estas políticas o su mero uso estratégico. Por el contrario, con alta cultura de la legalidad la transparencia y la rendición de cuentas generan un círculo virtuoso de legitimación que promueve su constante mejora.

En todo caso, para terminar, es muy importante aclarar que en este epígrafe hemos realizado una aproximación teórica y tratado de conectar lógicamente los tres conceptos, sin embargo, hemos utilizado

las versiones fuertes del concepto de cultura de la legalidad y no las medias; la razón es que con las versiones medias la lógica de la relación se puede romper en ocasiones y se necesitarían probablemente estudios de caso exhaustivos para analizar los mecanismos causales con un mínimo de precisión. Para explicar mejor esta compleja relación y ver sus límites, vamos a usar unos datos de un proyecto de investigación recientemente realizado (Jiménez et al., en prensa). En él, se trataba de medir cultura de la legalidad y otras variables culturales en tres localidades costeras españolas, con el fin de comprobar si los factores culturales contribuían a explicar los diferentes resultados en la medición objetiva de la corrupción en las tres localidades (número de imputaciones, causas abiertas, escándalos denunciados...). Las tres localidades eran Marbella, Lanzarote y Menorca, seleccionadas las dos primeras por ser altamente corruptas en términos objetivos (con algunas variantes geográficas y sociales entre ellas) y la segunda por tener uno de los menores niveles de corrupción en el Mediterráneo español.

Como se puede ver en la tabla 1, aun cuando la pregunta es una *proxy* para medir las expectativas de profesionalidad/legalidad de los Gobiernos, el poder judicial y las agencias de justicia, existía una cierta desconfianza institucional en las tres localidades, aun cuando pudiera haber algunas pequeñas diferencias, especialmente en el caso de la desconfianza en la administración de justicia en Marbella (que tiene causas históricas precisas) y de una mayor confianza en los Ayuntamientos en Menorca.

**Tabla 1: Confianza en las instituciones**

| ¿En qué medida confía Ud. en cada una de las siguientes instituciones o grupos?<br>Para indicármelo usaremos una escala de "0" a "10", donde 0 es "ninguna confianza",<br>y 10 "total confianza" ¿De acuerdo? |         |          |           |          |          |          |         |
|---|---------|----------|-----------|----------|----------|----------|---------|
|   | Menorca |          | Lanzarote |          | Marbella |          | España  |
|   | AVERAGE | ST. DEV. | AVERAGE   | ST. DEV. | AVERAGE  | ST. DEV. | AVERAGE |
| Gobierno central  | 4.77    | 2.33     | 4.80      | 2.51     | 4.68     | 2.53     | 3.47    |
| Gobierno regional   | 4.50    | 2.38     | 4.67      | 2.47     | 4.00     | 2.60     | 3.87    |
| Gobierno insular/<br>Diputación   | 4.43    | 2.15     | 4.66      | 2.46     | 4.13     | 2.23     |         |
| Ayuntamientos   | 4.95    | 2.44     | 4.41      | 2.56     | 4.36     | 2.58     | 4.06    |
| Administración de<br>justicia   | 4.68    | 2.14     | 4.54      | 2.64     | 3.72     | 2.39     | 3.95    |
| Fuerzas de seguridad  | 6.61    | 1.98     | 6.43      | 2.14     | 6.65     | 2.07     |         |

Fuente: Encuesta telefónica sobre percepciones de corrupción. Trabajo de campo del 26 al 31 enero 2012 por Instituto Perfiles. Muestras locales: 250 entrevistas en cada localidad. Encuesta nacional: CIS, 2826, Diciembre 2009, 2,478 entrevistas.

En la tabla 2 ya se muestra con mayor claridad cuáles son las expectativas sobre aplicación imparcial de la norma en la justicia, la administración tributaria y los gobiernos locales; nuevamente, las diferencias son mínimas, aun cuando Menorca parece tener una tendencia levemente menos acentuada a percibir parcialidad en la aplicación del derecho.

**Tabla 2: Percepciones sobre la imparcialidad de las Administraciones**

| Otras personas a las que como Ud. hemos entrevistado, han realizado diversas afirmaciones sobre el tratamiento que recibe la sociedad española de distintas instituciones u organismos. Me gustaría saber en qué grado está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas. |         |            |           |            |          |            |         |            |
|---|---------|------------|-----------|------------|----------|------------|---------|------------|
|   | Menorca |            | Lanzarote |            | Marbella |            | España  |            |
|   | ACUERDO | DESACUERDO | ACUERDO   | DESACUERDO | ACUERDO  | DESACUERDO | ACUERDO | DESACUERDO |
| - El sistema judicial en España persigue y castiga a los culpables sin importar quiénes son   | 33.5    | 65.7       | 36.5      | 59.9       | 29.4     | 67.9       | 27.4    | 66.8       |
| - La gente acomodada recibe un trato fiscal claramente más favorable que el que recibe el ciudadano medio   | 75.9    | 17.4       | 83.6      | 12.1       | 77.1     | 19.2       | 74.1    | 23.4       |
| - Algunas personas en esta isla / municipio reciben un trato de favor por parte de los Ayuntamientos y/o el Consell.  | 72.4    | 16.6       | 79.7      | 12.2       |          |            |         |            |
| - En esta isla / municipio no se castiga la corrupción  | 54.7    | 34.2       | 60.8      | 32.5       | 67.0     | 30.7       |         |            |

Fuente: Encuesta telefónica sobre percepciones de corrupción. Trabajo de campo del 26 al 31 enero 2012 por Instituto Perfiles. Muestras locales: 250 entrevistas en cada localidad. Encuesta nacional: CIS, 2826, Diciembre 2009, 2,478 entrevistas.

En la tabla 3 se insiste en la imparcialidad, pero esta vez se intenta definir cuáles son los deberes de los funcionarios ante ciertos conflictos de interés; esta tabla es interesante porque muestra una clara conciencia ciudadana del deber de los funcionarios de actuar imparcialmente, aun cuando las expectativas sobre la realidad de la conducta sean bastante pesimistas. La tabla nos indica que la ciudadanía espera y demanda imparcialidad, lo cual marca unas expectativas a los funcionarios de que, en caso de incumplimiento,

habrá al menos desprecio y rechazo. Nuevamente, las diferencias son mínimas entre las tres localidades.

**Tabla 3: Expectativas sobre conflictos de interés**

| ¿Cómo debería actuar un funcionario cuando se relaciona con un familiar cercano o un amigo y cómo cree usted que actúa en la realidad? |         |       |           |       |          |       |         |
|--|---------|-------|-----------|-------|----------|-------|---------|
|  | Menorca |       | Lanzarote |       | Marbella |       | España  |
|  | DEBERÍA | ACTÚA | DEBERÍA   | ACTÚA | DEBERÍA  | ACTÚA | DEBERÍA |
| Ayudar a su familiar por encima de cualquier otra consideración  | 1.1     | 22.8  | 4.6       | 38.9  | 4.5      | 35.2  |         |
| Debería intentar ayudar a su familiar o amigo, intentando no perjudicar el interés general   | 13.4    | 29.0  | 12.2      | 21.5  | 17.0     | 29.2  | 24.4    |
| Debería ocuparse del caso y comportarse de manera imparcial  | 43.0    | 15.6  | 43.3      | 12.7  | 32.1     | 11.5  | 40.4    |
| Debería rechazar ocuparse de ese caso y hacer que otro funcionario se hiciera cargo  | 35.8    | 6.0   | 31.5      | 7.1   | 40.2     | 5.1   | 29.4    |
| NS/NC  | 6.8     | 26.5  | 8.4       | 19.9  | 6.3      | 19.0  | 5.9     |

Fuente: Encuesta telefónica sobre percepciones de corrupción. Trabajo de campo del 26 al 31 enero 2012 por Instituto Perfiles. Muestras locales: 250 entrevistas en cada localidad. Encuesta nacional: CIS, 2826, Diciembre 2009, 2,478 entrevistas.

Finalmente, en la tabla 4 se muestra una clara demanda de legalidad por parte de la mayoría de los ciudadanos de las tres localidades a los gobiernos respectivos. Con ello se refuerza la idea de que existe una cierta norma social por virtud de la cual los ciudadanos esperan y demandan de los gobiernos legalidad, aun cuando ello vaya unido a una expectativa de que los gobiernos no están a la altura de las circunstancias (ver *proxy* en tabla 1).

**Tabla 4: Legalidad vs. eficacia en el gobierno**

| Legality vs. efficacy  |         |           |          |        |
|--|---------|-----------|----------|--------|
|  | Menorca | Lanzarote | Marbella | España |
| Los políticos deberían respetar siempre la ley, incluso si ello les hace menos eficaces                        | 77.3    | 74.9      | 78.6     | 56.5   |
| Los políticos deberían resolver los problemas de los ciudadanos, aunque para ello tengan que incumplir la ley. | 15.5    | 19.1      | 13.4     | 27.9   |
| NS/NC  | 7.2     | 6.1       | 8.0      | 10.5   |

Fuente: Encuesta telefónica sobre percepciones de corrupción. Trabajo de campo del 26 al 31 enero 2012 por Instituto Perfiles. Muestras locales: 250 entrevistas en cada localidad. Encuesta nacional: CIS, 2826, Diciembre 2009, 2,478 entrevistas.

Lo más sorprendente del caso es que, como se ha visto, no existen diferencias sustanciales en la cultura de la legalidad medida entre las tres localidades, aun cuando las diferencias en casos de corrupción son importantes. Sobre todo es de destacar la diferencia en corrupción entre Menorca y Lanzarote, siendo las dos islas, las dos Reservas de la Biosfera y las dos con movimientos medioambientalistas importantes. Esto nos lleva a pensar que, probablemente, la cultura de la legalidad, en estos casos de nivel medio alto o medio bajo de la variable, no explica tanto como pudiera parecer.

#### **4. Conclusiones**

La aportación fundamental de este texto ha sido la de ofrecer un concepto de cultura de la legalidad que sea operativizable y que permita medir esta variable sin confundirla con Estado de Derecho o con buena gobernanza, dos dimensiones que, para Sauca (2010), forman parte del concepto como condiciones de legalidad y condiciones de legitimidad, pero que, a nuestro juicio, impiden empirizar el citado constructo. El concepto de cultura de la legalidad ha estado huérfano de precisiones y, por ello, se ha confundido con ED. El ED es un concepto de base claramente institucional, como hemos tratado de indicar en el texto, pero el de cultura de la legalidad es un concepto que, como su propio nombre indica, tiene un fundamento cultural y debe ser medido con instrumentos propios para ello. Ciertamente, los dos están muy relacionados, sobre todo cuando se usan las versiones fuertes de la cultura de la legalidad, pero no son lo mismo ni teórica, ni empíricamente. Más o menos lo mismo podemos decir de su relación con la buena gobernanza y el buen gobierno. Ambos conceptos son de naturaleza institucional y podrían ser medidos sobre bases objetivas; sin embargo, en la buena gobernanza del Banco Mundial la mezcla de elementos institucionales formales e informales y la incorporación de mediciones subjetivas hace que la separación sea a veces difícil (por ejemplo, con el control de la corrupción, en la que la percepción sigue dominando las mediciones). Las relaciones lógicas son nuevamente bastante claras, pero sólo con versiones fuertes de la cultura de la legalidad.

El texto no deja de ser una primera aproximación al fenómeno y, por ello, deja muchas preguntas sin responder. Para empezar, sería positivo identificar de manera más clara los componentes esenciales

del ED y tratar de establecer indicadores que lomidan de forma más exhaustiva. Para seguir, habría que ver si el concepto de cultura de la legalidad, tal y como ha sido definido, aporta conocimiento relevante. Para ello, el camino, a partir de ahora, pasa por elaborar preguntas más refinadas y testarlas adecuadamente, de manera que, con encuestas rigurosas podamos tener una información sólida sobre los niveles de desarrollo de esta variable en diferentes países y regiones del mundo. Finalmente, sería necesario analizar y tratar esos datos y, con las correlaciones y regresiones oportunas, ver si nos explican algo de las sociedades analizadas y del funcionamiento de la buena gobernanza. Los primeros datos, en situaciones de desarrollo medio de la cultura de la legalidad, no parecen ser determinantes, al menos en relación a la variable corrupción. No obstante ello, la teoría social y la lógica de los argumentos nos animan a seguir buscando respuestas más consolidadas a esta inquietante paradoja.

## Bibliografía

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2012). *Why Nations Fail*. Nueva York: Crown Publishers.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alexander, A. C., R. Inglehart, y Ch. Wenzel (2012). *International Political Science Review*, vol. 33 (1): 41-62.
- Alonso, J. A. y C. Garcimartín (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.
- Aristóteles (1963). *Política*, México: UNAM.
- Axelrod, R. y W. D. Hamilton (1981). "The Evolution of Cooperation", *Science*, 211: 1390-1396.
- Banks, J.A ., y C. A. McGee Banks (1989). *Multicultural education*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Bardhan, P. (2005). *Scarcity, conflict and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bardhan, P. (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature* 35 (3): 1320–1346.
- Bicchieri, C. (2006). *The Grammar of Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, N. (1990). *Contribución a la teoría del derecho*. (Edición de Alfonso Ruiz Miguel). Madrid: Debate.
- Bovaird, T. y E. Loeffler (2007). "Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services". *Public Money and Management*, Septiembre: 293-300.
- Bowles, S. y H. Gintis (2005). "Prosocial emotions". En *The Economy as an Evolving Complex System III*. Lawrence E. Blume y Steven N. Durlauf (eds.), Santa Fe: Santa Fe Institute.
- Coleman, J. S. (1986). "Social Theory, Social Research, and a Theory of Action". *American Journal of Sociology*, vol 91, (6), May: 1309-1335.

- Crespo, J. A. (1990). “Hacia una cultura de la legalidad”. *Nueva Antropología*, Vol XI, n° 38: 121-129.
- Dahl, R. A. (1997). *Toward Democracy: A Journey. Reflections: 1940-1997*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press. University of California.
- Dalton, R. J. (1999). “Political Support in Advanced Industrial Countries”, en *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Norris, P. Oxford. Oxford: University Press.
- Damasio, A. (1994). *Descartes' Error: Emotion, Reason and the Human Brain*. Nueva York: Avon Books.
- Della Porta, D. (2000). “Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption”. En *Disaffected Democracies*. Pharr, S. J y Putnam, R.D. (eds). Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Del Águila, R. (2007). « Civismo », en *Conceptos Políticos. En el contexto español*. R. Zapata-Barrero. Madrid: Síntesis
- De Romilly, J. (2005). *L'Élan démocratique dans l'Athènes ancienne*. Paris: Editions de Fallois.
- Díaz, E. (2002). “Estado de Derecho y legitimidad democrática”. En *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Carbonell, M., Orozco, W. y R. Vázquez (coords.). México: UNAM-ITAM-Siglo XXI.
- Dworkin, R. (2008). *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*. Barcelona: Paidós.
- Echevarría, K. (2004). “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”. Proceedings del IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 Nov. 2004.
- Edgerton, R. B. (1992). *Sick Societies: Challenging the Myth of Primitive Harmony*. Nueva York: The Free Press.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Elster, J. (2009). "Norms". En *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Hedström y Bearman (eds) : 195-217. Oxford: Oxford University Press.
- Gintis, H. (2006). "Towards a Unity of the Human Behavioral Sciences". *Papers, Revista de Sociología* 80: 97-122.
- Habermas, J. (1995). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Henrich, J., R. Boyd, S. Bowles, C. Camerer, E. Fehr, y H. Gintis (2004). *Foundations of Human Sociality: Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-scale Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Jiménez, F., M. García Quesada y M. Villoria (2013). "Integrity systems, values and expectations. Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments". *International Journal of Public Administration*. (En prensa).
- Kauffman, D. y A. Kraay (2002). "Growth without Governance", *Policy Research Working Paper* n° 3077. Washington D.C.: World Bank.
- Kauffman, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobatón (2000). "Governance Matters: From Measurement to Action", *Finance and Development*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional,
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2003). "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002". Washington D.C.: World Bank.
- Kaufmann, D., A. Kraay, y M. Mastruzzi (2006). "Governance Matters V: Governance Indicators for 2002-2006". Washington D.C.: World Bank.
- Kohlberg, L. (1984). *Essays on Moral Development*, Vol II. Nueva York: Harper and Row.
- Kroeber, A. L., y C. Kluckhohn (1952). *Culture: A critical review of concepts and definitions*. Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology. Papers 47.

- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. Londres: Routledge.
- Lederach, J. P. (1995). *Preparing for peace: Conflict transformation across cultures*. Syracuse. Nueva York Syracuse University Press.
- Lippa, R.A. (1994). *Introduction to Social Psychology*. Cole, CA.: Brooks.
- Longo, F. (2008). “Quality of Governance: Impartiality is not Enough”. *Governance*. Vol. 21, núm. 2: 191-196.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- Mariás, J. (1993). *La Estructura Social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Montero, J. R., S. Zmerli y K. Newton (2008). “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n° 122: 11-54 (abril-junio).
- Norris, P. (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- O’Donnell, G. (1998): “Accountability horizontal”. *La Política*, núm. 4: 161-188.
- O’Donnell, G. (2003). “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”. En *Democratic Accountability in Latin America*. S. Mainwaring y C. Welna (eds.): 34-54. Nueva York: Oxford University Press.
- O’Donnell, G. (2004a): “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4: 32-46.
- O’Donnell, G. (2004b), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11: 11-31.

- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia, estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ostrom, E. (1998). "A behavioral approach to the rational choice theory of collective action". *American Political Science Review*. 92: 1-22
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2009). "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems", *Science* 325: 419-422.
- Persson, A, B. Rothstein y J. Teorell (2013). "Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem". *Governance* 26 (3): 449-471.
- Peters, G. (2006). "Democracia y Administración pública: la conexión emergente", *Administración y Ciudadanía* n° 1, vol. 1: 29-46.
- Pharr, S. J. (2000). "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies". En *Disaffected Democracies*. Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (eds.). New Jersey: Princeton University Press.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *The New Governance: States, Markets and Networks*. Nueva York: McMillan.
- Pollitt, Ch. y Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Rauch, J. y P. Evans (2000). "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, 75: 49-71.
- Rodríguez-López, B. (2013). "Por qué ser justos ¿Son las normas de justicia sociales o morales?" *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, vol. 72, mayo-agosto, n° 2: 261-280.
- Rosanvallón, P. (2010). *La legitimidad democrática*. Barcelona: Paidós.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Rothstein, B. y J. Teorell (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 21 (2): 165–190.
- Rothstein, B. y U. Eric (2005). "All for all: equality, corruption and social trust". *World Politics* 58 (1): 41-72.
- Sauca, J. M. (2010). "Cultura de la legalidad. Bosquejo de exploraciones conceptuales y metodológicas". *Asamblea*, número 22, junio de 2010: 11-24.
- Searle, J. R. (2010). "Los principios básicos de la ontología social". En *Sociología analítica*. J. A. Noguera. Madrid: CIS.
- Selznick, Ph. (1992). *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley: University of California Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como Libertad*, Madrid: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Smulovitz, C. y E. Peruzzotti (2000). "Societal accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 14: 147-158.
- Sugden, R. (1998). "Normative expectations: the simultaneous evolution of institutions and norms." En *Economics, Values, and Organization*, Ben-Ner, A. y L. Putterman (eds.): 73-100. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunstein, C. (2003). *República.com: internet, democracia y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Touraine, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Trivers, R. L (1971). "The Evolution of Reciprocal Altruism", *Quarterly Review of Biology*, 46: 35-57
- Varela Ortega, J. (2013). *Los señores del poder*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

- Villoria, M., G. Van Ryzin y C. Lavena (2013). "Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain". *Public Administration Review (PAR)* Volume 73, Issue 1, Enero /Febrero 2013: 85-94.
- Wences, I. (2010). "Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social". En *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*. Villoria, M., e I. Wences. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Williamson, J. (1990). "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* John Williamson (ed.). Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Williamson, O. E. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *The Journal of Economic Literature*. Vol 38, nº 3: 595-613.
- Wilson, G. (2008). "The Quality of Government". *Governance*. Vol. 21 (2): 197-200.
- Wroe, A., N. Allen, y S. Birch (2013). "The role of political trust in conditioning perceptions of corruption". *European Political Science Review*. Vol. 5 (02): 175-195.