



# **PROCESOS**

**Serie Cuadernos de Trabajo  
No. 2000-02**

## **El imperio de la ley como condición para la sostenibilidad democrática**

Florisabel Rodríguez

**Noviembre, 2000**



## PROCESOS

PROCESOS es un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de los regímenes democráticos de Centroamérica y el Caribe.

Nuestro propósito es contribuir al fortalecimiento de la democracia en Centroamérica y el Caribe mediante acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y de generación de consensos.

Somos una organización privada sin fines de lucro ni afiliación política partidaria, creada en 1996 con el apoyo de los Presidentes de los países centroamericanos.

Nuestros servicios y actividades están dirigidos a instituciones públicas, organizaciones sociales y políticas, y empresas privadas en los países de la región.

### PROCESOS

Teléfonos (506) 231-1116, 231-1125 Fax (506) 220-1580

Correo electrónico: [procesos@procesos.org](mailto:procesos@procesos.org)

Página Web: <http://www.procesos.org>

## Presentación

Este documento es el segundo de la serie Cuadernos de Trabajo del año 2000, a través de la cual PROCESOS busca dar a conocer estudios y debates de importancia para el desarrollo democrático sostenible de nuestros países.

PROCESOS es un centro de investigación, promoción, capacitación y asesoría que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en Centroamérica y el Caribe. Busca llevar a cabo acciones que desarrollen y reproduzcan valores y actitudes democráticas; que contribuyan al desarrollo de la institucionalidad, la transparencia y el buen gobierno; que fortalezcan los mecanismos para el manejo pacífico de los conflictos y que estimulen prácticas de participación ciudadana y generación de consensos.

Dada esta vocación, PROCESOS fue invitada a participar en la Conferencia Internacional sobre Derecho Constitucional realizada en Quito, Ecuador, con una ponencia sobre el tema “El imperio de la ley y la Sostenibilidad Democrática”.

Por la importancia que tienen para la sostenibilidad democrática la creciente profundización del respeto a la ley, la existencia de marcos legales consistentes y éticamente comprometidos con los derechos humanos, y el buen ejercicio de las instituciones encargadas de hacer cumplir la letra de la ley, PROCESOS realizó su presentación abordando no solo los aspectos conceptuales, sino también brindando algunos indicadores cuantitativos relativos a la situación del imperio de la ley en varios países del continente.

El presente cuaderno recoge los aspectos centrales de esa presentación.

Florisabel Rodríguez  
Directora General

Florisabel Rodríguez

Directora General y fundadora de PROCESOS. Politóloga, realizó estudios de maestría y doctorado en la Escuela de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Ha sido Ministra de Información del Gobierno de Costa Rica, profesora de la Universidad de Costa Rica. Posee amplia experiencia como investigadora y consultora en temas de cultura política, conducta electoral, opinión pública y comunicación política. Ha publicado múltiples artículos especializados y es coautora del libro “El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana” y del libro “Con la herencia de la paz: cultura política de la juventud centroamericana”, actualmente en prensa. Correo electrónico: [florisabel@procesos.org](mailto:florisabel@procesos.org)

## CONTENIDO

Presentación .....	III
Introducción.....	1
Imperio de la Ley.....	1
Estudios cuantitativos .....	2
Indicadores mundiales sobre el imperio de la ley .....	2
La situación centroamericana .....	6
Imperio de la ley y sostenibilidad democrática.....	9
La democracia real y la tentación autoritaria .....	11

## INDICE DE GRÁFICOS

Grafico 1: Niveles de Imperio de la ley.....	3
Grafico 2: Sur América: imperio de la ley.....	3
Gráfico 3: Centroamérica: imperio de la ley.....	5
Grafico 4: Estados unidos y algunos países de Europa.....	6
Gráfico 5: Centroamérica: confianza en el Poder judicial.....	7
Gráfico 6: Centroamérica: No hay igualdad ante la ley.....	8
Gráfico 7: Centroamérica: la justicia favorece más a ricos que a pobres.....	8
Gráfico 8: Centroamérica: En los últimos 10 años la aplicación de la ley.....	9

## **Introducción**

El derecho constitucional, es un componente central en el desarrollo contemporáneo de las democracias latinoamericanas. Estos simposios y mesas redondas serán un aporte más, al trabajo que por muchos años ha realizado la CLD y específicamente su directora, la doctora Valeria Merino, para promover el desarrollo judicial en Ecuador.

El tema de esta presentación es el imperio de la ley como condición para la sostenibilidad democrática, y es tratado desde la perspectiva de la ciencia política. Se divide en tres secciones: la primera contiene una breve consideración conceptual sobre imperio de la ley; la segunda proporciona indicadores cuantitativos sobre el tema para Ecuador, Centroamérica y algunos otros países; la tercera trata el imperio de la ley como condición para la sostenibilidad democrática.

## **Imperio de la Ley**

El imperio de la ley es una noción muy antigua en el pensamiento político. Una muestra sobresaliente de ello es el diálogo entre Sócrates y Critón.

En ese diálogo, Sócrates ya en vísperas de su ejecución, es visitado por Critón, quien le propone un plan para que Sócrates se fugue de su encierro y así evitar que pierda la vida.

En este contexto, Sócrates desarrolla un argumento fundamental sobre la obediencia al Estado y el imperio de la ley: el proceso de violaciones de la ley deteriora y corrompe al Estado y a la sociedad. El Estado donde la ley es irrespetada, es un Estado que no puede persistir en el tiempo. Por ello, aún cuando Sócrates consideraba su que su sentencia a muerte estaba basada en una interpretación errónea de la ley, él argumenta que lo correcto es obedecer. Así señala Sócrates que la sostenibilidad del Estado requiere que la ley impere.

Aristóteles, en La Política, también recoge el ideal del imperio de la ley. Su análisis es con relación a la escogencia entre dos tipos de monarquía: aquella en la cual el rey que gobierna a discreción o aquella en la cual el rey gobierna según la ley. Su conclusión final es que es mejor vivir donde sea la ley la que impere, pues los individuos se dejan llevar por las pasiones.

Muchísimos años después, Max Weber, el gran sociólogo alemán de finales del siglo 19 y principios del 20, realizó esfuerzos sistemáticos por encontrar evidencia empírica sobre muchas de las conclusiones de la filosofía política, a través del estudio de la política comparada. En sus investigaciones sociológicas sobre la ley, comparó el desarrollo de China con el de algunos países europeos y analizó el impacto del imperio de la ley sobre el distinto desarrollo de esos países con China. El desarrollo de un orden legal legítimo es una de las condiciones para la aparición del Estado moderno europeo.

Esta gran investigación de Weber continuó inspirando muchos estudios. Hoy la capacidad de la tecnología de la investigación permite acercarse más a la aspiración weberiana. El Banco Mundial, a través de su Instituto de Investigaciones, ha construido indicadores para prácticamente todos los países del mundo sobre el tema de la calidad de los gobiernos. Uno de los componentes de esa calidad es precisamente el desarrollo del imperio de la ley. En la siguiente sección se verán algunos de los resultados de esa investigación.

En cuanto a la definición de imperio de la ley, ha habido muchísimas discusiones, se pueden distinguir cuatro grandes grupos: los que utilizan una definición sustantiva, aquellos que se basan en una visión normativa, otros que acuden a definiciones formales (independencia del poder judicial, que sean públicas las leyes, etc.), y finalmente hay quienes se basan en asuntos funcionales.

En esta presentación se usará una noción que mezcla elementos normativos, formales y funcionales. En primer lugar, el imperio de la ley supone que el marco legal y el aparato judicial de una sociedad aspiren a regirse por dos principios:

- Igualdad ante la ley
- Respeto a los derechos humanos

Adicionalmente el imperio de la ley supone:

- Un marco legal consistente que integre la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes y los reglamentos
- Un sistema judicial predecible, con instituciones transparentes, justas y efectivas

Establecer el imperio de la ley es un proceso gradual e inconcluso. Ello no solo por la complejidad del desarrollo institucional y legal. Es un proceso complejo porque contenido de los principios varía con el tiempo y porque cada instrumento legal o sistema judicial necesita tiempo para desarrollarse y para poder ser evaluado.

## ***Estudios cuantitativos***

### *Indicadores mundiales sobre el imperio de la ley*

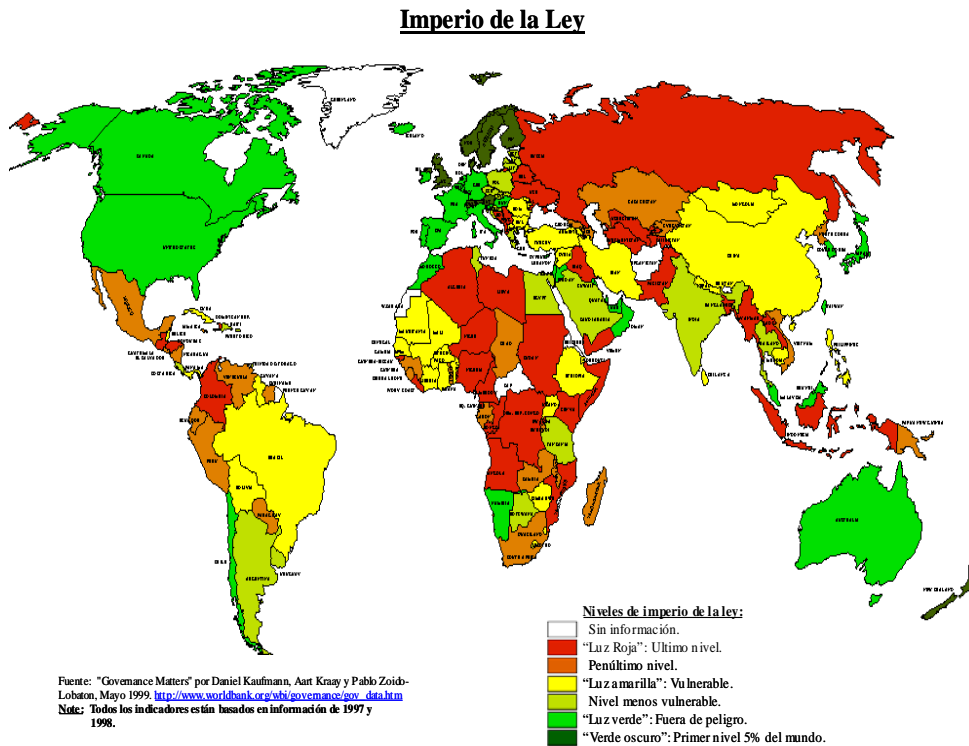
El estudio del Instituto del Banco Mundial, como todos los estudios cuantitativos, puede ser polémico por los conceptos usados y especialmente por la operacionalización de los mismos. Sin embargo, el esfuerzo tiene un gran valor comparativo pues la medición de indicadores similares para todos los países permite analizar la relevancia del marco legal y judicial para los países y su relación con el desarrollo.

Entre los elementos considerados en el índice sobre imperio de la ley están el acatamiento y la confianza en las leyes, la efectividad y predictabilidad del Poder Judicial, y la incidencia de crimen violento y no violento.

Según esta base de datos y el concepto operacionalizado de imperio de la ley, se determinaron valores de un índice normalizado para cada país y se hizo una clasificación por niveles según impere la ley.

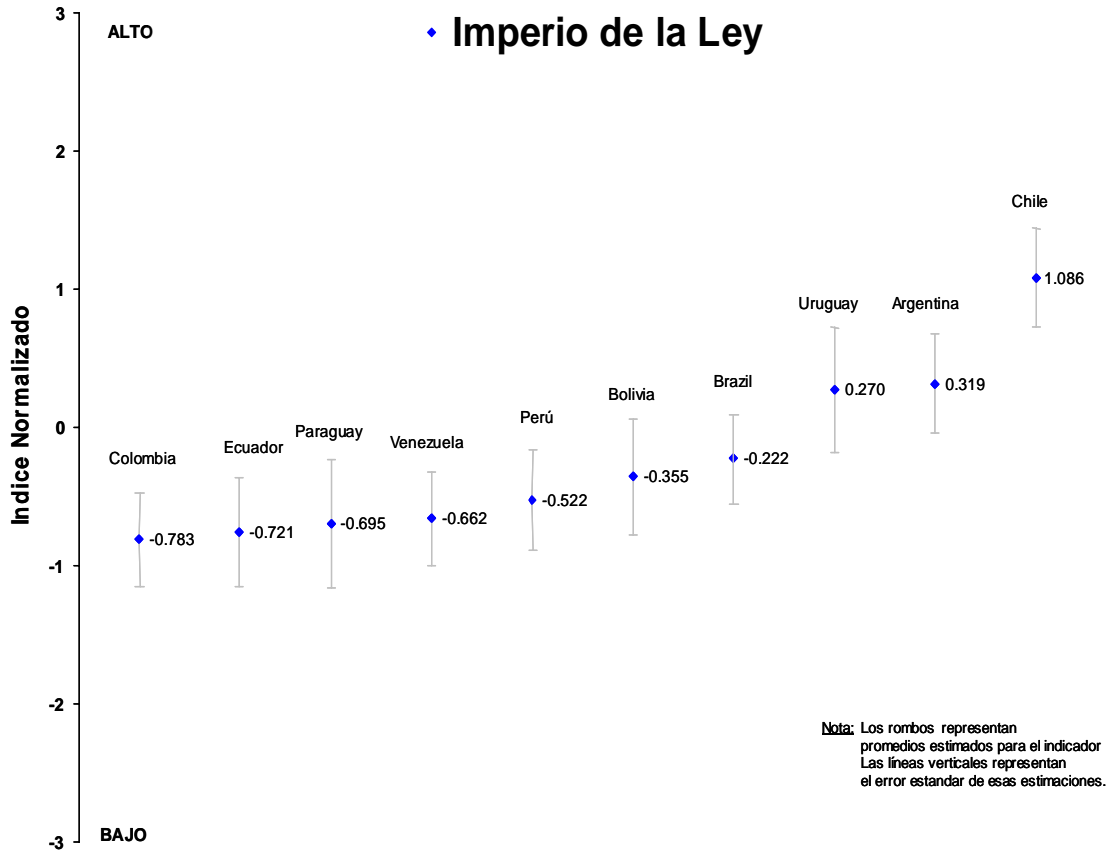
La primer visión se obtiene con el mapa del mundo en colores, que señalan una escala donde el verde oscuro es el nivel más avanzado y el rojo el más débil o vulnerable.

### Gráfico 1: Imperio de la Ley



De acuerdo con el cuadro que aquí se presenta, en América, únicamente Canadá, Estados Unidos y Chile han desarrollado el nivel más alto de desarrollo en materia de imperio de la ley. En el siguiente nivel, el de los países fuera de peligro se encuentra Costa Rica, República Dominicana, Uruguay y Argentina. Ecuador se encuentra ubicado en el penúltimo nivel.

### Gráfico 2: Sur América



Fuente: Calculado con Base de Datos "Governance Matters" por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, Mayo 1999.

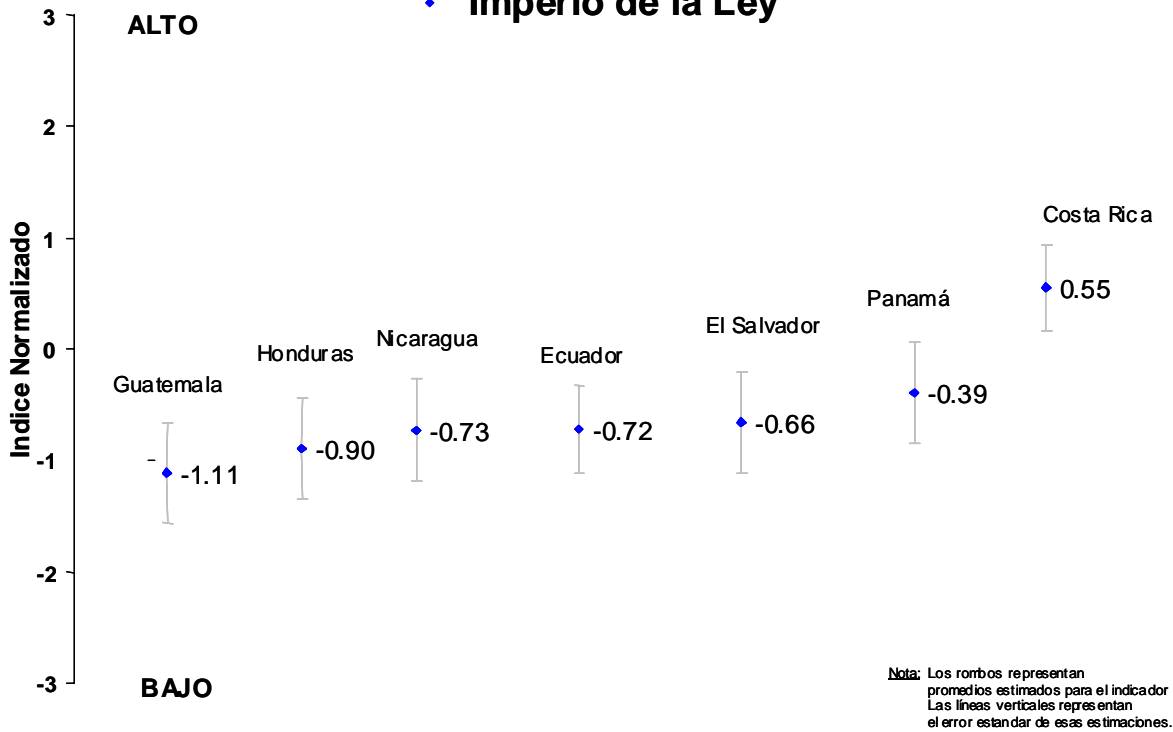
rollo del imperio de la ley y menos tres la de menor desarrollo. Para analizar los valores específicos del índice, se elaboraron tres gráficos donde aparece el valor para Ecuador y el de tres conjuntos diferentes de países: Sur América, Centroamérica, y algunos países desarrollados.

En el gráfico anterior se observa que los tres países con los mejores valores son Chile, Argentina y Uruguay. Los tres países con los valores más bajos son Colombia, Ecuador y Paraguay. Este gráfico muestra que a pesar de todo lo avanzado, en Ecuador el camino por delante es aún largo.

El siguiente gráfico permite comparar el valor del índice de Ecuador con los países centroamericanos.

### Gráfico 3: Centroamérica

#### ♦ Imperio de la Ley



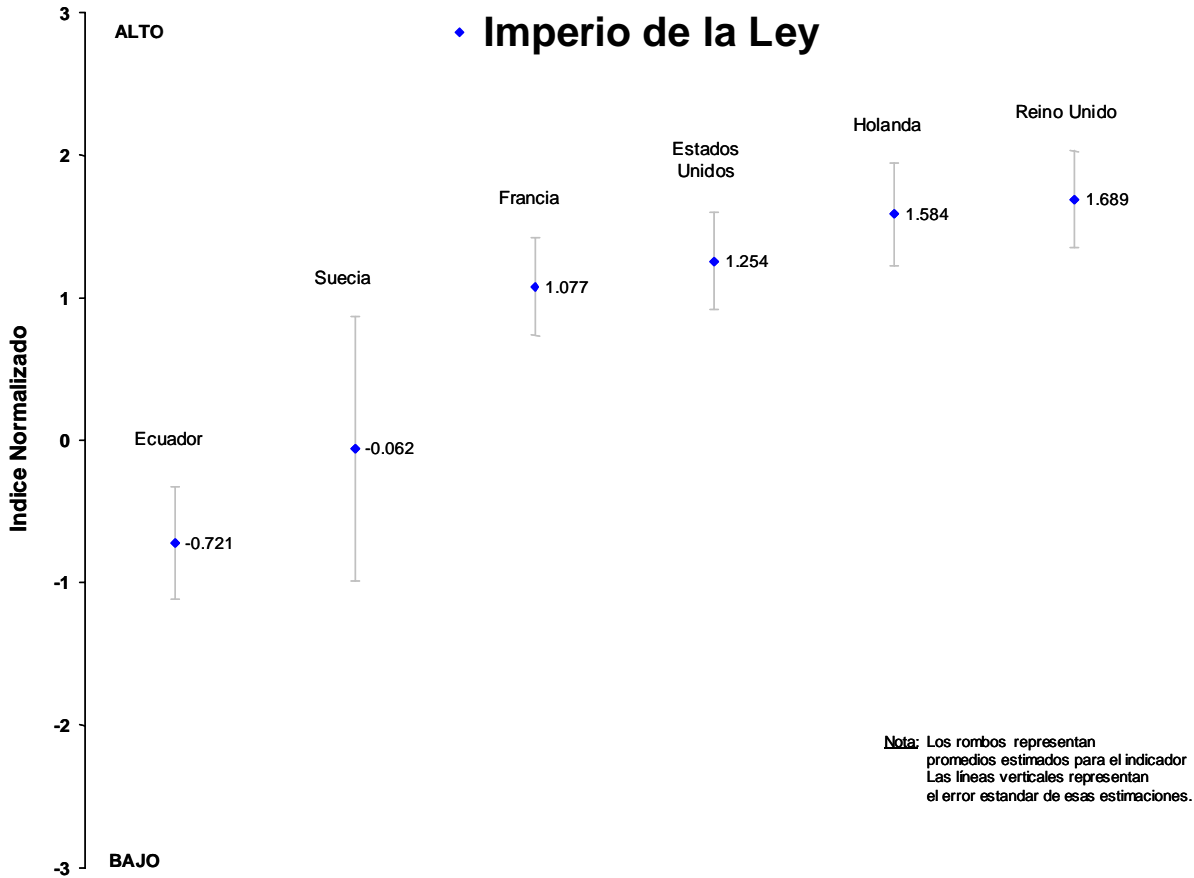
Los dos países con mejores valores en el área de Centroamérica son Costa Rica y Panamá. Las dos naciones con valores más bajos son

Fuente: Calculado con Base de Datos "Governance Matters" por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, Mayo 1999.

Guatemala y Honduras. En este contexto, Ecuador se ubica en el grupo del medio, y en el medio entre Nicaragua y El Salvador, con un valor muy similar al de Nicaragua.

El tercer gráfico de estos muestra los valores para varios países desarrollados, que pueden ser seleccionados como metas en este campo. Sobresale en este grupo el Reino Unido.

**Gráfico 4: Estados Unidos y algunos países de Europa**



Fuente: Calculado con Base de Datos "Governance Matters" por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, Mayo 1999.

Con eso  
S  
índi  
ces,  
los  
inve  
stig  
ador  
es  
bus  
caro  
n,  
com  
o lo  
habí  
a  
hec  
ho  
Web  
er,  
la  
rela  
ción  
entr  
e  
imp

erio de la ley y el desarrollo. Encontraron una fuerte relación positiva entre el marco legal y el sistema judicial con indicadores tales como ingreso per capita o mortalidad infantil.

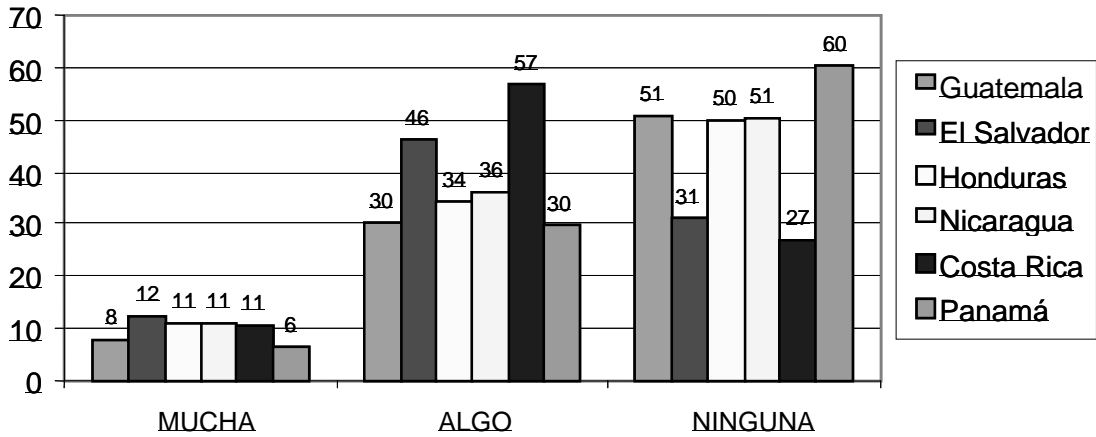
### *La situación centroamericana*

Investigaciones hechas en las naciones centroamericanas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestran que una de las debilidades de estas democracias es el sistema judicial, componente fundamental del imperio de la ley.

Existe una baja confianza en el Poder Judicial. Se utilizó una pregunta sobre confianza en una encuesta a una muestra representativa de la población adulta de Centroamérica. Las posibles respuestas eran mucha confianza, algo de confianza y ninguna confianza. Los resultados son que en Panamá el sesenta por ciento seleccionó ninguna; en Guatemala, Honduras y Nicaragua, el cincuenta por ciento seleccionó ninguna. En Costa Rica y El Salvador, el porcentaje disminuye un poco, sin embargo casi un tercio de su población señala no tener confianza en el Poder Judicial.

### Gráfico 5: Centroamérica

#### Confianza en el Poder Judicial



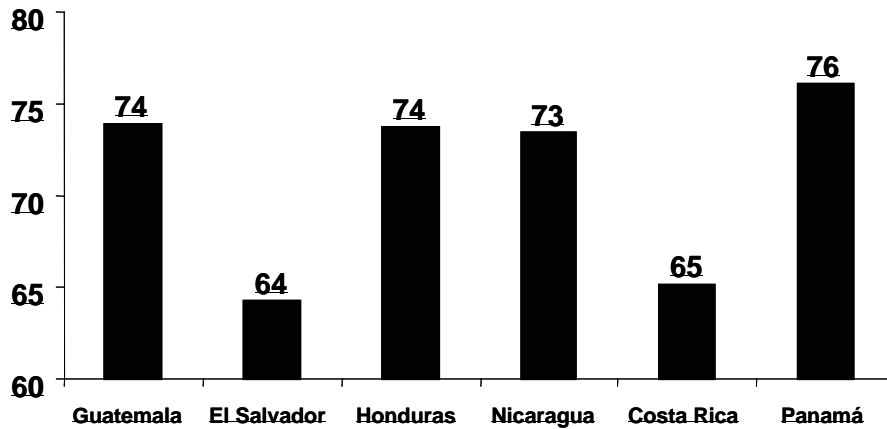
Fuente: PNUD - Barómetro Centroamericano. Octubre 1997.

Cuando se investiga la percepción ciudadana sobre la igualdad ante la ley, sobresale el consenso de que

este es un ideal no logrado en los países de la región centroamericana. En cuatro de los países, alrededor del setenta y cinco por ciento expresa que no hay igualdad ante la ley. En los dos países restantes alrededor del sesenta y cinco por ciento dice que no hay igualdad ante la ley: un porcentaje muy elevado.

## Gráfico 6: Centroamérica

### *No hay igualdad ante la ley*

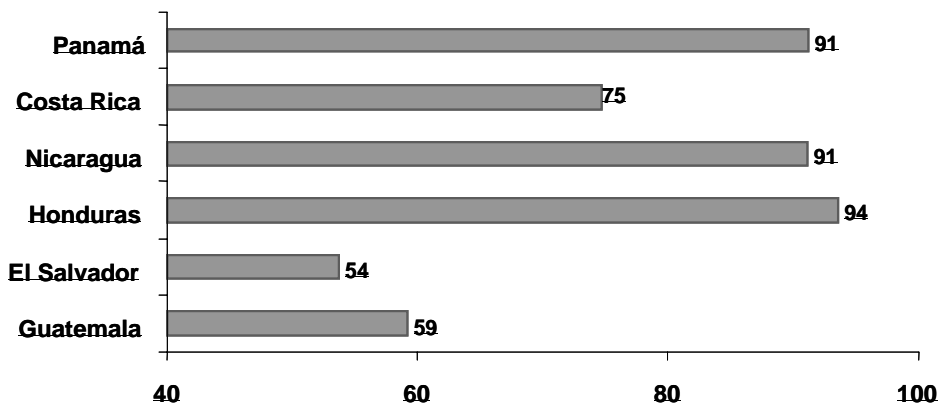


Fuente: PNUD - Barómetro Centroamericano.  
Octubre 1997.

Cuando se pregunta si la justicia favorece más a los ricos que a los pobres, en tres de los países, el acuerdo con que favorece a quienes más tienen sobrepasa el 90% de la población. El Salvador que tiene el mejor indicador en esta pregunta, tiene un cincuenta y cuatro por ciento de la población que expresa ese criterio sobre la justicia.

## Gráfico 7: Centroamérica

### *La justicia favorece más a ricos que a pobres*



Fuente: PNUD - Barómetro Centroamericano.  
Octubre 1997.

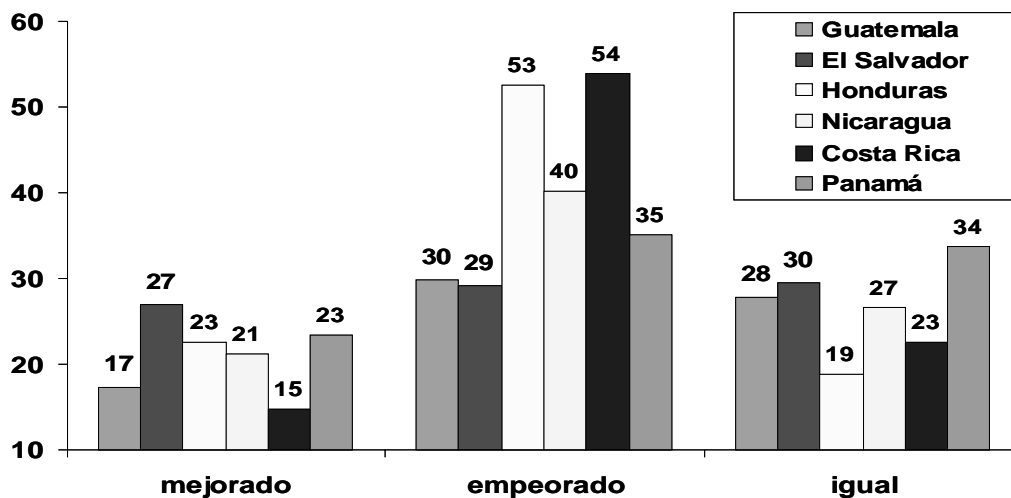
El último gráfico de esta serie presenta la respuesta a una pregunta sobre la evolución en los últimos 10 años, de la aplicación de la ley. Las opciones de respuesta son que

ha mejorado, ha empeorado o está igual. Así se obtiene la percepción sobre los cambios en el Poder Judicial. Con la excepción de El Salvador, para los demás países, el grupo que considera que ha mejorado la aplicación de la ley es el más pequeño.

En cuanto al grupo que señala que ha empeorado la aplicación de la ley, todos los valores son de veintinueve o más. Sobresalen los casos de Honduras y Costa Rica, donde la población tiene una fuerte percepción de deterioro.

**Gráfico 8: Centroamérica**

**En los últimos 10 años,  
la aplicación de la ley ha...**



Fuente: PNUD - Barómetro Centroamericano. Octubre 1997.

Se puede concluir de estos gráficos que existe fragilidad en el área del imperio de la ley tanto en Centro

América como en Ecuador. En la mayoría de los países existe un bajo nivel de desarrollo. En el caso de Costa Rica, problema son las tendencias que se observan. La tarea pendiente es aún muy grande.

### **Imperio de la ley y sostenibilidad democrática**

La Democracia se puede entender de dos formas: como un ideal o como un proceso. La democracia como un ideal es un conjunto de valores, actitudes y prácticas que se aspira a construir. Es un horizonte que nunca ha sido completamente alcanzado en ningún lugar o tiempo. Orienta la selección de instituciones y de acciones que deben regir la vida en sociedad.

La Democracia como un proceso es el proceso a través del cual nos organizamos como colectividad para gobernarnos, para hacer justicia, para convivir. Es un proceso de socialización política y de construcción de instituciones y de marcos jurídicos. Por ello, su desarrollo lleva tiempo y el progreso es incierto y con altibajos.

Algunos teóricos de los procesos de consolidación democrática, han señalado un continuo donde distinguen cuatro estados del desarrollo democrático. Éstos van desde el extremo autoritario hasta la democracia más profunda. En el medio de esos extremos colocan a la democracia electoral y a la democracia profunda.

La democracia electoral es una democracia incipiente. Generalmente, entre los primeros acuerdos logrados luego de la ruptura de un régimen autoritario, está el método democrático de elegir gobernantes. Con ese primer acuerdo se empieza a dar sustento a la organización de esas sociedades.

Paulatinamente, esa democracia electoral puede desarrollar elementos de democracia profunda. El desarrollo del imperio de la ley juega un papel central en esta transformación: el fortalecimiento del sistema judicial y del marco legal, orientados por los principios de igualdad ante la ley y respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, ello no es suficiente. El desarrollo del sistema judicial y del marco legal es una condición necesaria pero no suficiente para la sostenibilidad democrática. El marco legal y el sistema judicial requieren un complemento institucional y cultural para que puedan hacer sus contribuciones a la democracia.

La sostenibilidad democrática es el resultado del desarrollo combinado e interdependiente de tres factores:

**MARCO LEGAL:** consistente y basado en el respeto a los derechos humanos

**DESARROLLO INSTITUCIONAL:** con eficiencia y transparencia

**CULTURA POLÍTICA:** valores, actitudes, creencias y prácticas democráticas

Estos tres factores constituyen las condiciones funcionales de la democracia. La cultura política democrática es aquella en la cual ciudadanía y liderazgo político incorporan cada vez más los valores de tolerancia, solidaridad e igualdad. También donde se incorporen cada vez más los principios de la organización democrática. Como consecuencia de esos desarrollos, lentamente se cimienta el cariño y la identificación con la comunidad política.

Las instituciones en una democracia deben funcionar con eficiencia y con transparencia. Las instituciones deben promover objetivos deseados, como la eliminación de la violencia arbitraria, la promoción de la seguridad material, la igualdad y la justicia. La capacidad de las instituciones para procesar conflictos y para el manejo de crisis es una señal de su grado de desarrollo. Las sociedades culturalmente heterogéneas presentan aún mayores problemas para el diseño institucional.

La presencia conjunta de estas tres condiciones de la sostenibilidad democrática permite desarrollar instrumentos para el manejo pacífico de los conflictos y disensos, para la generación de consensos, y para el desarrollo de un proyecto nacional inclusivo.

La sostenibilidad democrática requiere que la cultura política, las instituciones y el marco legal se desarrollen en forma engarzada. Cuando se sobredesarrolla uno de estos tres elementos y no encuentra el sustento que le dan los otros dos, su aporte es mucho menor que su potencial.

La sostenibilidad democrática demanda el establecimiento de un círculo virtuoso, en el cual cultura política, instituciones, y marco legal, van construyendo la democracia.

### ***La democracia real y la tentación autoritaria***

A las democracias incipientes, sean nuevas o restauradas, les ha correspondido luchar por su sostenibilidad en situaciones mundiales y de desarrollo muy distintas a aquellas situaciones en las cuales se desarrollaron las democracias hoy más antiguas y más profundas. Un ejemplo de ello es la situación económica difícil que muchas de ellas heredaron. Fenómenos relativamente nuevos como la televisión, el nivel y la velocidad de la información a la que hay acceso afectan las aspiraciones de las poblaciones. La crisis mundial de los partidos políticos, desdibujados en la función social que cumplían, cuentan ahora con una base social más heterogénea, provocando una identificación partidaria más débil. Además, fenómenos como la internacionalización y la globalización no existían cuando las democracias más profundas eran incipientes.

Los hechos señalados hacen que el proceso de consolidación de las democracias nuevas sea más complejo que el de las democracias ya consolidadas hace tiempo. Hacer comparaciones lineales de estos dos procesos lleva a sobre simplificaciones sobre cómo construir la sostenibilidad de los regímenes democráticos recién establecidos.

Cuando se hacen esas sobre simplificaciones, muchas veces se critica el funcionamiento de las democracias en forma exagerada o se desconsidera el tiempo que se requiere para el desarrollo democrático. El desorden, la ineficiencia, y el predominio de ambiciones particulares, la existencia de leyes que no son justas, etc., proporcionan el contexto para que surja la tentación autoritaria. Esa tentación se disfraza a través de argumentos tales como transformar el desorden en disciplina, reemplazar el exceso de política con buena administración, lograr eficiencia y transparencia, hacer lo moral o lo racional, etc.

Es relevante recordar que :

- Conflictos de intereses y valores son normales en sociedades complejas
- Las instituciones y procedimientos democráticos los resuelven en forma temporal y reversible
- El resultado no necesariamente obedece consideraciones racionales o morales
- La democracia se basa en la creencia de que este método de tratar los conflictos es el mejor para todos

La construcción de la democracia y de los tres componentes fundamentales para su sostenibilidad, los marcos legales, institucionales y culturales, requieren tiempo para desarrollarse. Al tejido democrático hay que proporcionarle condiciones apropiadas para que prospere.

La democracia es sostenible solo si reproduce las condiciones que le permiten existir y desarrollarse. La democracia es sostenible cuando las fuerzas políticas y la ciudadanía consideran que el marco institucional, legal y cultural les brinda la mejor opción para promover sus intereses y valores.

Ello sucede:

- Cuando el marco jurídico y las instituciones ofrecen canales para la representación de los diversos intereses
- Cuando esos canales son considerados legítimos y efectivos
- Cuando la participación hace una diferencia en el bienestar de los participantes