



# 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> <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> <b>evidencia empírica en el caso ecuatoriano</b>	
Santiago Basabe-Serrano .....	219
<b>Pluralismo jurídico y cultura de la interlegalidad.</b> <b>El caso del derecho indígena en México</b>	
Anna Margherita Russo.....	241
<b>Acción estratégica y cultura de la informalidad:</b> <b>la reforma judicial en Argentina</b>	
Mariana Llanos.....	277
<b>CONCLUSIONES</b>	
<b>La cultura de la legalidad:</b> <b>una agenda de investigación posible</b>	
Adrián Bonilla.....	297

## CONCLUSIONES

### LA CULTURA DE LA LEGALIDAD: UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN POSIBLE

*Adrián Bonilla*

Los textos expuestos en este libro plantean una serie de enfoques y aproximaciones teóricas a un tema común que los enlaza: la cultura de la legalidad. La posibilidad de articular conceptos diversos y enfoques disciplinarios distintos tiene la ventaja de abrir la reflexión sobre un concepto que tiene muchas formas de enunciación, y por el otro, el riesgo de producir algunas disonancias cognitivas cuando los supuestos disciplinarios en los que se basan sus artículos son distintos. A pesar de ello, el libro es un esfuerzo importante para comprender un tema que requiere ser tratado en forma específica y sistematizada por una razón básica al menos: si bien el estudio de la cultura de la legalidad ha tenido un gran desarrollo global, sobre todo en las disciplinas jurídicas de Occidente, no ha sido especialmente prolífico en la literatura de las ciencias sociales latinoamericanas.

La cultura de la legalidad alude, en la producción académica latinoamericana, a dos campos de análisis que han marcado su desarrollo en la reflexión política en los últimos cincuenta años:

Primero, el problema de la Democracia, y en esta dimensión al debate infinito sobre cuáles son los supuestos del concepto aplicables en América Latina y el Caribe. Por una parte, la tradición liberal institucionalista ha planteado la necesidad de entender la importancia de la vigencia de normas, reglas y preceptos como condición de igualdad política de la ciudadanía en una sociedad; construye la imagen de cultura de la legalidad como una condición societal para la vigencia de sociedades levantadas sobre un mínimo de libertades, derechos y obligaciones, susceptibles de ser medidas en relación al cumplimiento o no de la norma por parte de autoridades y ciudadanos(as). Por otra, la tradición estructuralista que condiciona la idea de democracia a la existencia de capacidades materiales y acceso a los recursos sociales y

económicos de las personas como base material para la construcción de derechos y libertades.

Segundo, el debate se desenvuelve en la forma de imaginar los valores y creencias que constituyen la cultura, en este caso de la legalidad, como un resultado histórico construido. La idea que subyace a este concepto es que la política, la dinámica por el acceso al poder encarnado por parte de las instituciones, construye los valores preeminentes en una sociedad, los mismos que informan las normas y las regulaciones. El problema de la hegemonía y del ejercicio de la autoridad como representación de intereses dominantes no está exento de este debate. Ahora bien, el planteamiento histórico no supone una secuencia escatológica, sino simplemente un marco metodológico que permita comprender las instituciones del Estado, sus leyes y la cultura predominante como un producto construido política y socialmente, como un producto humano, lo cual permite eludir la tentación de reificar instituciones y leyes que es usual en la tradición liberal institucionalista.

Los regímenes políticos, que son precisamente un conjunto de normas, procedimientos y valores, no existen por fuera de los intereses económicos y axiológicos. Están vinculados con la sociedad que existe en un momento histórico determinado y su naturaleza es, finalmente, la del Estado en el que operan. Son estos vínculos los que identifican la forma en que se realiza la ciudadanía, es decir, la construcción de una colectividad política formada por individuos portadores de obligaciones y derechos. La forma de los regímenes políticos no es inmutable, como lo demuestra la experiencia latinoamericana, y tampoco es unívoca la manera de entender la idea de democracia.

La política latinoamericana, desde la independencia de sus repúblicas en la segunda década del siglo XIX, se ha caracterizado en todos los países por la sucesión de fenómenos políticos que han supuesto el cambio constante de leyes e instituciones, aún en las sociedades más estables. La posibilidad de imaginar una realidad perfecta, eidética, platónica, de una institucionalidad a conseguir como resultado del viaje de la razón humana hacia la perfección democrática, ofrece muy poco para explicar la comprensión de las sociedades de la región y su política. Construir la imagen de cultura de la legalidad, a partir de ideales a conseguir, tiene una connotación prescriptiva e

inevitablemente ideológica, pero su capacidad analítica es pobre. Un acercamiento que suponga edificar la génesis de los valores de esa cultura y el contexto social en el que operan, independientemente, de la posición de quien lo formule, es todavía una necesidad de la producción académica que este libro intenta alcanzar, en parte.

La democracia, por supuesto, y como parte de ella, la cultura de la legalidad, es no sólo un concepto o una categoría analítica, sino un proyecto político del conjunto de sociedades latinoamericanas, sin embargo, en la región existen múltiples formas de priorizar las características de ese proyecto. La experiencia reciente de la región, luego del advenimiento de gobiernos civiles, a partir de la década de 1980, que sucedieron a los autoritarismos previos emanados de los años finales de la Guerra Fría, es la de regímenes políticos que en distintos momentos expresaron, con transparencia, lógicas de dominación que se tradujeron en políticas económicas, por ejemplo, y en sistemas multipartidistas con escasa representación societal. Más allá de la ausencia de militares al mando de los gobiernos, las dinámicas clientelares, patrimonialistas y clientelistas que dominaron los sistemas políticos produjeron diversas crisis y la constante interrupción de los procesos normativos. Por ello, es importante advertir la naturaleza de las instituciones y su vínculo con la dinámica societal para poder comprender la vigencia de la legalidad y de la cultura atribuida a ella.

Las crisis que en determinados momentos atravesaron los procesos democráticos en los países latinoamericanos, no invalidan la imagen de la sociedad deseable, pero implican la necesidad de dotar de contenidos al concepto más allá de las instituciones, y también de comprender esas instituciones en el escenario histórico en que se producen y en el contexto de los intereses que en ellas se representan; se trata, en otras palabras, de entenderlas a partir de sus contenidos y también de sus formas, que son, en sí mismas, importantes, pero no suficientes. La cultura de la legalidad se produce en lógicas que legitiman las normas que regulan la conducta de las personas, determinan los mecanismos de acceso al poder, la forma de los procesos de toma de decisiones y de localización de recursos en una sociedad.

La invocación al respeto de las instituciones y el grado de identificación de las poblaciones con la Ley no depende del nivel civilizatorio

de una sociedad, que es, in extremis, la inferencia que obligaría a pensar la aproximación liberal-institucionalista a ultranza, sino que esa identificación es el resultado de la capacidad que los estados tienen de representar los intereses de la sociedad y de incluir en el proceso de representación a intereses diversos. Por tanto, el acceso a los recursos sociales, que se ilustra entre muchos otros ejemplos en acceso a servicios mínimos concebidos como derechos fundamentales, y la capacidad distributiva de esas instituciones, genera lógicas de legitimidad y competencias mayores para la resolución de conflictos y el procesamiento de disensos.

En concreto, la dicotomía entre democracia liberal y democracia social es un falso dilema. Se trata del mismo fenómeno; no es posible legitimar instituciones sin que al mismo tiempo existan libertades y derechos mínimos, pero éstos, a su vez, no tienen sentido si por razones estructurales grandes cuerpos de la población no tienen acceso ni al proceso de toma de decisiones ni a los recursos de la sociedad.

La cultura de la legalidad está, sin duda, vinculada a la forma que toman las instituciones -y no sólo a su contenido- pero en América Latina, sobre todo en países con sistemas políticos muy dinámicos y regímenes inestables, las creencias y dimensiones del deber ser que la articulan están condicionadas tanto a la perdurabilidad de las instituciones, cuanto a los contenidos sociales que ellas portan. Por ejemplo, a lo largo de los últimos cincuenta años, en la región andina se ha asistido a una sucesión de regímenes políticos: autoritarismos militares, gobiernos civiles de legitimación electoral, dictaduras civil-militares. Las Constituciones de todos esos estados, desde Venezuela hasta Bolivia, han sufrido, al menos dos, modificaciones estructurales o, de plano, derogaciones en cada país, en algunos más. Todos, con la excepción de Colombia, han sufrido golpes de Estado. A la turbulencia de la política que impacta directamente en las instituciones, hay que añadir el impacto de procesos difíciles, como narcotráfico, contestación armada, crisis económicas, movilizaciones sociales, entre otros. En ese contexto, cabe preguntarse: ¿Qué tan relevante es suponer la existencia de valores inmutables y deseables que constituyan una cultura de la legalidad a ser estudiada desprendida del escenario material en donde opera?

Una segunda dimensión es el problema de la legitimidad que alude a la dinámica política de las sociedades y a la construcción de actores sociales materializados alrededor de las expectativas e intereses. Además, hace referencia a sus capacidades de influir en el proceso de toma de decisiones y, en concreto, al problema del poder. La legitimidad evoca, no solamente la base legal sobre la que se construye el andamiaje institucional y normativo de las conductas, sino los intereses portados y representados en la arquitectura formal de un sistema político, y también a los intereses y necesidades de actores de la sociedad que se encuentran excluidos de ese proceso y de la distribución y localización de los recursos de la sociedad; en otras palabras, al problema del poder.

Las expectativas ciudadanas con respecto a la ley son en realidad expectativas sobre las capacidades distributivas del Estado y de ejercer justicia, así como de procurar igualdad. La cultura como conjunto de valores se produce históricamente, no es un problema simplemente pedagógico. La posibilidad de tener poblaciones que operen dentro de márgenes aceptables para la convivencia, que supongan el imperio de la ley, y la posibilidad de realización de las expectativas individuales a partir de un entorno aceptable socialmente para la mayoría, implican la construcción de sociedades democráticas, las mismas que erijan como realidad la idea de igualdad ante la ley. La capacidad explicativa de suponer igualdad política en condiciones extremas de desigualdad social es muy limitada. Se trata, para aludir a una metáfora simple, de acceso. Los individuos o las colectividades no tienen acceso a los recursos materiales básicos de una sociedad, tampoco lo tendrán al proceso de toma de decisiones. La democracia, desde este punto de vista, supone posibilidades de participar, intereses también representados en el entorno político y procesos de rendición de cuentas que generen lógicas de responsabilidad y de ausencia de impunidad si las leyes se quiebran. En condiciones de asimetría estructural, por una parte, y de inestabilidad institucional, por otra, este proceso es difícil y explica la débil lealtad de la ciudadanía con un sistema de valores y creencias que construya una cultura de la legalidad.

La agenda de investigación que surge de esta reflexión se construye alrededor de la pregunta de cuáles son los nexos entre la vida social material en donde operan las instituciones y los valores prevaecientes en las ciudadanías. Si tener poblaciones respetuosas de las leyes

es deseable, es necesario visualizar las condiciones para que esas leyes permanezcan en el tiempo y representen las necesidades de las ciudadanías. Esta agenda involucraría varios temas subsecuentes que pueden ser procesados tanto desde metodologías inspiradas en acercamientos liberales-institucionalistas, como desde perspectivas más estructurales. Surgen, en este sentido, al menos tres grandes campos de indagación:

En primer lugar, está el tema de la responsabilidad y la rendición de cuentas, como condición de existencia y construcción de ciudadanía. La imagen de igualdad política supone que las personas que detentan poder, en democracia, lo hacen como consecuencia de un mandato proferido por sus constituyentes. Se deben al mandato y son responsables ante quienes los constituyen en un sentido general, no solamente ante sus electores, sino ante el conjunto de la sociedad. Responden por sus conductas y decisiones, son responsables, y la institucionalidad democrática provee, en teoría, los instrumentos para que esa responsabilidad se manifieste, más allá de un informe o de un discurso. Como consecuencia de este principio, la imagen de igual supone, paralelamente, la de imputabilidad. La ruptura de la ley implica consecuencias iguales para todos los integrantes de la ciudadanía, ausencia de impunidad, independientemente del cargo que se ejerza o del rol privado de los ciudadanos. El principio de responsabilidad y de imputabilidad en democracia implica, entonces, la ausencia de privilegios. La investigación sobre culturas de la legalidad en sociedades estructuralmente asimétricas en la distribución de los recursos plantea una agenda, a propósito de la existencia, la desaparición, la vigencia o ausencia de sistemas de privilegios.

Un segundo campo de investigación podría explorar las relaciones entre cultura de legalidad y sistemas de representación en los países de América Latina y el Caribe. Si la ciudadanía no tiene acceso al proceso de toma de decisiones, si los intereses de los grupos estructuralmente constituidos en una sociedad no se representan en el proceso político vigente, la idea de democracia no logra completarse. La cultura de la legalidad supone la construcción de un sistema de representación de intereses que pueda dar sustento a la lealtad hacia las instituciones.

Finalmente, un tercer punto de la agenda tiene que ver con el debate

teórico y disciplinario acerca del tema de cultura de la legalidad. Supone el contraste entre las aproximaciones institucionalistas y estructuralistas a la democracia, que es una tradición de las ciencias sociales latinoamericanas, pero también la capacidad disciplinaria de ofrecer metodologías y evidencias desde el punto de vista de la politología, las disciplinas jurídicas y la antropología. Más allá de construir el tema desde el deber ser, que inevitablemente implica intersecciones ideológicas, por ejemplo, acuñar el concepto como movimiento social o campo de referencia axiológico, el desarrollo de la academia latinoamericana tiene todavía varios universos que explorar respecto a la construcción de conocimiento en la relación entre valores, forma de organización de la política y arquitectura de la sociedad y del poder.