

La institucionalidad: un imperativo de la relación entre el Derecho y el Estado

The establishment: a need in Law and State relationship

LISSETTE PÉREZ HERNÁNDEZ

Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba. Autor para correspondencia: lisset@lex.uh.cu.

RESUMEN

El gobierno demanda la institucionalidad como forma de alcanzar un modelo funcional que se guíe por principios éticos y democráticos. La institucionalización requiere de elementos básicos, entre los que sobresalen por su trascendencia el diseño de instituciones eficaces en el cumplimiento de las responsabilidades y el control de su actividad y resultados. La actualización del modelo económico y social en Cuba presenta como asidero importante el fortalecimiento del principio de institucionalidad. Para comprender el alcance de tal afirmación resulta imprescindible profundizar en el contenido e importancia de tal principio. Así, puede ser asumido además como institución sociopolítica que garantice la realización de los programas estratégicos de desarrollo social y los principios esenciales del régimen político.

PALABRAS CLAVE: Constitución, democracia, eficacia, institucionalización, legalidad, legitimidad, participación popular.

ABSTRACT

The government demands the establishment as a way to reach an operational model that guides itself by ethic and democratic principles. The establishment requires some basic elements among which stand out, because of its importance: the design of efficient institutions, able to fulfill responsibilities and control their activities and results. The upgrading of the economic and social model in Cuba presents, as its utmost pretext, the strengthening of the establishment principle. To understand the scope of such argument, it is imperative to deepen its content and. This way, it can be also regarded as a socio political institution that guarantees the development of political system's social strategic programs, and its main principles.

KEYWORDS: constitution, democracy, efficacy, establishment, legitimacy, popular participation.

Introducción

Los fotógrafos de este libro buscaban lo que nunca nadie antes había registrado [...] Buscaban lo que la gente ve funcionalmente todos los días pero nunca enmarca mentalmente. Buscaban un país entre lo que resulta familiar y lo nunca visto.

JOHN BERGER, «Cada vez que decimos adios»

La actualización del modelo económico y social en Cuba presenta como asidero importante el fortalecimiento del principio de institucionalidad. Para comprender el alcance de tal afirmación resulta imprescindible profundizar en el contenido e importancia del mencionado principio: ¿por qué debe erigirse en pilar de la gestión estatal?, ¿cuál es el papel del Derecho en el logro de ese propósito? Responder a tales interrogantes se erige objetivo del presente análisis.

La institucionalidad, antes, durante y después de la institucionalización

Todo esto entraña, para su éxito total, la necesidad de una serie de mecanismos, las instituciones revolucionarias [...] Esta institucionalidad de la Revolución todavía no se ha logrado. Buscamos algo nuevo que permita la perfecta identificación entre el Gobierno y la comunidad en su conjunto, ajustada a las condiciones peculiares de la construcción del socialismo y huyendo al máximo de los lugares comunes de la democracia burguesa, trasplantados a la sociedad en formación.

ERNESTO CHE GUEVARA, *El socialismo y el hombre en Cuba*

La institucionalización se reconoce a partir de los mecanismos de legitimación producidos por las distintas sociedades como resultado del proceso de creación y transformación política, económica y social en su expresión jurídica formal. Alcanza varias formas que pueden ir desde la transformación de las prioridades económicas, sociales y políticas, hasta los cambios conceptuales y normativos que se dan como su consecuencia; o, como es frecuente, pueden presentarse todas al unísono.

En ocasiones el análisis acerca de la institucionalidad se reduce al aparato estatal, y se olvida que en la toma de decisiones políticas también intervienen e influyen otros sujetos políticos –partidos, grupos de presión, la Iglesia, los sindicatos, etc.– que requieren ordenación interna y regulación sistémica. De tal forma, definir el régimen jurídico de cada una de las organizaciones políticas, sociales y de masas supone también un indicador institucionalizador. En realidad, en el análisis se incluye la creación y el perfeccionamiento de las instituciones políticas, estatales, jurídicas, sociales y de masas; así como los cambios de tipo moral en el sistema de patrones de conducta, principios y valores de carácter histórico y social, de acuerdo con el cual se regulan las relaciones mutuas entre los individuos.

De la misma forma es importante tener en cuenta que la institucionalización constituye un proceso a lo interno de cada sociedad, en el que habitualmente

se pueden distinguir varias etapas; y que estos procesos institucionalizadores «suelen ser menos ingenuos de lo que muchos han pretendido, de hecho suponen, casi siempre conscientes, o más o menos inconscientes forcejeos en los que se dirime esencialmente el carácter del poder político y sus detentadores».¹

Desde una visión conceptual y sin incurrir en tautología, la institucionalización requiere de institucionalidad como forma de alcanzar un modelo funcional de gobierno que se guíe por principios éticos y democráticos.

Lo anterior permite la adopción de métodos de decisión, seguimiento, evaluación y control de las decisiones, donde se fortalezcan funciones normativas y reguladoras que propicien la estabilidad política, el crecimiento económico, la gobernabilidad, la promoción de instituciones de gobierno y ordenamiento capaces de responder eficiente y eficazmente a las demandas y exigencias de la colectividad; y donde se faciliten las relaciones e interacciones entre los actores, a través de la definición de normas y procedimientos transparentes. La institucionalización requiere de elementos básicos, entre los que sobresalen por su trascendencia, el diseño de instituciones eficaces en el cumplimiento de las responsabilidades y el control de su actividad y resultados.

Todo ello hace que las oportunidades y perspectivas de desarrollo de los individuos y los países dependan mucho de la existencia y el buen funcionamiento de las instituciones. Si se tiene en cuenta que la institucionalidad abarca además el desarrollo de los valores sociales y los patrones culturales priorizados, es necesario, para comprender a cabalidad su contenido, considerar también la necesidad de que los distintos actores sociales se comporten con ética, con prácticas transparentes y eficientes.

Con el objetivo de seguir tras la pista de la institucionalidad y buscar referentes metodológicos que puedan guiar el análisis desde una perspectiva jurídica, considero que categorías como la eficacia, el control y la participación popular pueden admitirse como tres de sus pilares fundamentales.

El análisis de la eficacia en este contexto se relaciona de forma muy estrecha con la legitimidad que alcance el poder, tanto en su configuración, como en sus resultados; de la misma forma que la efectividad del poder depende del hecho de que las normas sean eficaces. De tal manera, la legitimidad puede ser considerada como el modo de justificar el hecho realizado y además una vía de inspiración hacia los hechos por realizar; mientras que la efectividad del poder es una de las pruebas de su legitimidad.² Entonces cabría preguntarse: ¿cómo se puede elevar jurídicamente la eficacia en la elaboración de las políticas públicas?, ¿por qué no se solucionan ciertos problemas que se repiten constantemente? Respuestas a las interrogantes anteriores podrían estar condicionadas por el vínculo existente entre la efectividad de la gestión estatal y la importancia que adquiere «lo social», así como también por los altos costos que ocasionan las limitaciones institucionales a la gobernabilidad en un Estado democrático.

La eficacia puede verse incrementada con la activa participación ciudadana que física, política y estructuralmente se pueda generar –en especial dentro del

¹ Julio Fernández Bulté: «El proceso de institucionalización en Cuba», p. 102.

² Cfr. Norberto Bobbio: *Contribución a la Teoría del Derecho*, p. 304.

marco municipal– de manera que se incentive una responsabilidad territorial en relación con su propio desarrollo, que, más allá de administrar sus actividades económicas, estimule el crecimiento en su territorio de estructuras receptoras que favorezcan el desarrollo económico.³

De la misma forma, es básico para delinear el contenido de la institucionalidad reconocer jurídicamente mecanismos de control que fortalezcan los vínculos representante-ciudadano y, por consiguiente, determinen el alcance y los términos de la responsabilidad individual de los distintos actores políticos. A su vez, resulta primario que se regulen los mecanismos a través de los cuales los representantes y los funcionarios rindan cuentas; y que los cargos puedan ser revocados cuando estos no cumplan el mandato otorgado, defrauden la confianza o excedan las cuotas de decisión reconocidas en correspondencia con los límites reglados respecto a las esferas y el alcance de las decisiones.

Alcanzar un funcionamiento estatal democrático es también correlato de principios jurídicos esenciales a los sistemas de organización administrativa, en razón a la distribución de competencias de órganos y niveles. Por consiguiente, lograr un equilibrio entre centralización y descentralización puede ser otro elemento que propicie una decisión más popular y articule desde abajo al Estado en su estructura y funcionamiento mismo. La descentralización puede ser tenida en cuenta como cimiento de una democracia de características más participativas, donde los municipios y las localidades desempeñan un papel activo, real y fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas.

En Cuba, después del año 1959, el proceso revolucionario se legitima a través de un proceso de institucionalización⁴ que tuvo su momento trascendental en la segunda mitad de la década de los setenta, luego de la realización del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba y la implementación de la experiencia de Matanzas.⁵ Ha sido un proceso largo, ininterrumpido, con múltiples avances, en más de una ocasión, por el contrario, ha tenido paradas y retrocesos que han motivado, a su vez, procesos de rectificación y ajustes de sus elementos internos. A lo largo de estos años, el proceso se ha centrado en la formulación de un nuevo sistema político: la organización del aparato estatal, la conformación del sistema jurídico y la articulación orgánica de la sociedad civil.

Los resultados más significativos del proceso de institucionalización en Cuba, junto a la promulgación de la Constitución de la República de 1976, pueden identificarse con la aplicación de la división político-administrativa, la creación de la estructura y el funcionamiento de los órganos del Poder Popular, la organización jurídica de la democracia socialista desde la participación política como ejercicio directo de su realización, el reconocimiento constitucional del principio de legalidad socialista expresado en el método de dirección estatal y la transformación gradual de la estructura organizativa y funcional del Estado.

³ Cfr. Jean de Savigny: *¿El Estado contra los municipios?*, p. 37.

⁴ Cfr. Ángel Fernández Rubio Legrá: *El proceso de institucionalización de la Revolución Cubana*.

⁵ La Revolución fue institucionalizada tomando como modelo generalizador los resultados de un experimento en la provincia de Matanzas en el que se puso a prueba todo lo concerniente a la constitución de los órganos del Poder Popular.

El Derecho: valor funcional de la institucionalidad

Cuando se trata de avanzar ideas y soluciones posibles para articular, en el próximo milenio, un sistema de Derecho alternativo al capitalismo y fiel a los postulados éticos del proceso político cubano vivido hasta hoy, es necesario asumir una posición filosófica en relación con el Derecho y las posibilidades y expectativas sobre él. Una posición supuestamente marxista, que limita el Derecho a un simple reflejo de la base económica, reduce notablemente o cancela sus posibilidades de contribuir seriamente a lograr los objetivos enunciados. Otra posición que, en la línea contraria, restringe al Derecho a ser simple voluntad política de la clase o los grupos dominantes, también cancelaría sus posibilidades de contribuir a enriquecer, mejorar, salvar y formular un ordenamiento jurídico que, a partir de un sentido deontológico determinado, contribuya a la formación de una conducta paradigmática, con cierto sentido de absolutéz y permanencia.

JULIO FERNÁNDEZ BULTÉ, «Tras las pistas de la Revolución en cuarenta años de Derecho»

Por varias razones no es posible hoy día imaginar la gestión estatal sin el Derecho. Se debe pensar, en primer lugar, que el Derecho está presente desde el origen formal del Estado mismo, en tanto organiza las estructuras estatales, regula la división política administrativa, crea los niveles y estructuras que corresponden, delimita las competencias, formula las atribuciones y funciones de cada uno de los órganos y establece el alcance y los contenidos de las relaciones que deben darse entre los mismos, ya sea de forma coordinada o subordinada. En segundo lugar, puede señalarse que el fenómeno jurídico es indispensable además en la realización de la propia gestión estatal al crear las normas que se derivan de la toma de decisiones, en calidad de correctoras o como salvaguarda de la actividad. Por último, el Derecho es también imprescindible como regulador de las relaciones que se entablen entre el Estado y los individuos –ya sean los ciudadanos o los extranjeros–, en lo referido a los derechos, los deberes y las garantías que posibilitan el disfrute y la defensa de estos.

Aun cuando el poder estatal tiene fuerza constitutiva para la existencia del Derecho, por medio del carácter legal que se le imprime a determinados actos y estructuras se erige lo institucional. Es decir, el Derecho es instrumento de regulación social general para cumplir tareas sociales y asegurar la actividad y eficacia de la dirección estatal; aspecto de donde precisamente se deriva su valor funcional, en tanto puede garantizar –por medio de sus facultades regulativas, organizadoras y protectoras– la realización de las funciones estatales y la ordenación social.

De tal manera, el Derecho constituye un elemento indispensable, organizador, articulador y funcional del sistema político de la sociedad, a través del cual se le otorga carácter normativo y obligatorio a los intereses políticos prevalecientes. Así, puede ser asumido también como institución sociopolítica que garantiza la realización de los programas estratégicos de desarrollo social y los principios esenciales del régimen político.

La eficacia del Derecho⁶ se puede considerar meta estratégica de la institucionalidad en concatenación con otros principios y elementos de contenido jurídico –los de supremacía constitucional, la legalidad, la jerarquía normativa, la funcionabilidad de los órganos estatales, las relaciones estructurales y funcionales entre los mismos– que fundamentan las relaciones entre el Estado y los individuos. A través de todos ellos es posible valorar el funcionamiento estatal y de la sociedad en su conjunto.

En relación al primero de los principios mencionados, se parte de la idea esencial de considerar la constitución como norma fundamental y suprema. Ese reconocimiento encuentra justificación en elementos jurídico-formales y políticos: las constituciones son fuente de legitimación material y formal del orden jurídico y político, en tal sentido, se convierten en parámetros de validez del resto de las normas. A su vez, determinan los órganos y procesos de creación jurídica y contienen principios que constituyen mandatos para su desarrollo posterior por los órganos de poder público; por lo que constituyen el fundamento que facilita y procura la base de la unidad interna del ordenamiento jurídico y son además instrumentos para el control jurídico-político.

La Constitución constituye la máxima expresión del marco institucional de una sociedad: representa la síntesis de un proceso acumulativo, orienta cambios, coadyuva a la interpretación jurídica, fija metas y objetivos, es la vía jurídica principal para adecuar la sociedad a nuevas circunstancias. De ahí que las Constituciones, sobre todos aquellas que se derivan de procesos revolucionarios, fundan programas de acción política-jurídica, contribuyen a la realización del poder político y son la máxima garantía jurídica de los derechos de los individuos y de las facultades de los órganos estatales, a partir de la normatividad, obligatoriedad e imperatividad superior de sus postulados.

La supremacía constitucional está dada, a su vez, por el propio contenido constitucional, si se tiene en cuenta que ella define el sistema político de la sociedad; regula elementos sociopolíticos trascendentales como las formas de participación popular; y da acceso al poder a los mecanismos de legitimación, control y revocación de los gobernantes, a los procesos de creación y aplicación del Derecho y a los derechos, deberes y garantías esenciales del hombre que marcan la relación individuo-Estado-sociedad. La Constitución no es el resultado de circunstancias transitorias, sino expresión normativa de la decisión del pueblo soberano, que configura un orden normativo supremo, duradero y estable.

La Constitución cubana de 1976 constituye un logro jurídico-político, en tanto regula el diseño del Poder Popular (su compromiso y coherencia interna), establece la concepción democrática del poder, contiene los pilares de nuestra identidad y es el reflejo de los anhelos de muchos patriotas y constitucionalistas cubanos de otras épocas. Establece una organización política autóctona en su esencia, con una vocación democrática sin precedentes para la época en que fue aprobada y constituye la máxima expresión de nuestra institucionalización.

⁶ Se refiere al alcance de la obediencia de una ley. Si se siguen las leyes de una comunidad se dice que el Derecho es eficaz.

Como apuntamos antes, en el país, durante el proceso de institucionalización, han existido momentos de retrospcción de las formulaciones institucionales. Los más significativos han sido: el proceso de la década del ochenta conocido como «rectificación de errores y tendencias negativas», la crisis de los noventa o «período especial» y hoy en día «la actualización del modelo económico».

En relación con el primero, en lo que al Derecho respecta, desde la –a mi juicio acertada– percepción del profesor Fernández Bulté:

No hubo una inmediata preocupación por la recomposición o reordenamiento del sistema jurídico, después de las erosiones y fracturas que se derivaron de las inmediatas medidas del proceso de rectificación de errores y tendencias negativas; pero lógicamente, iba avanzando la comprensión de que se hacía necesario reorganizar todo el sistema porque ya empezaba a advertirse su falta de organicidad y, con ello, de verdadera funcionalidad. Y precisamente, cuando la restructuración económica, política y jurídica estaba en fase de búsqueda y tanteos, cuando la dirigencia del país buscaba una forma de vertebración de la economía que no desnaturalizara la esencia ética de la nueva sociedad que pretendía erigirse, conjugándose con una conducción económica de eficacia y productividad, se produce el derrumbe del modelo socialista europeo [...] Las afectaciones que se habían producido en ocasión de las políticas de rectificación de errores y tendencias negativas se vieron aumentadas no solo por el reflejo en el ámbito económico y social de la crisis estructural del país, sino además porque el mismo sistema jurídico se convulsionó, en alguna medida, porque muchas disposiciones quedaron inaplicables y obsoletas, en tanto se abrieron nuevos espacios de desregulación jurídica, creados por situaciones económicas y sociales que no habían podido ser previstas en la legislación hasta entonces dictada.⁷

El sistema jurídico cubano sufrió entonces, y luego de altas y bajas está inmerso ahora en una situación complicada: «atado» al perfeccionamiento del modelo económico, aun cuando por sí mismo, dado su carácter transformador, hubiera podido, desde su condición de factor de desarrollo social, enfrentar y solucionar muchos de los retos de las realidades que vive el país.

Estamos diciendo que, contrario a lo que lamentablemente se considera por muchos, el Derecho no necesariamente debe ir siempre a la zaga de los ajustes sociales y especialmente económicos, sino regularlos como corresponda; también puede y debe, a la vez que legitima el poder, ser protagonista de cambios, impulsando por vía normativa el reconocimiento de determinados valores y promocionando nuevos patrones de conducta. Acontecimientos notables de nuestra historia posrevolucionaria pueden dar fe del papel transformador de que ha disfrutado el Derecho.⁸

⁷ Julio Fernández Bulté: «Tras las pistas de la Revolución en cuarenta años de Derecho», p. 116.

⁸ «Según la concepción materialista de la historia, el factor que en última instancia determina la historia es la producción y reproducción de la vida real. Ni Marx, ni yo hemos afirmado nunca más que esto. Si alguien lo tergiversa diciendo que el factor económico es el *único* determinante, convertirá aquella tesis en una frase vacua, abstracta, absurda. La situación económica es la base, pero los diversos factores de la superestructura que sobre ella se levanta –las formas políticas de

La idea anterior no implica un perjuicio de la importancia de la actividad económica, la que no ocurre en un vacío normativo. En materia económica, además de qué y cuántos recursos se tienen y cómo es posible armonizarlos, los contenidos a regular son amplios, diversos e importantes, tanto que, de la calidad de las instituciones y de las normas jurídicas, depende mucho el funcionamiento y la eficacia de la economía.

De manera que el principio de supremacía constitucional es esencial para la comprensión de la institucionalidad. En la ley de leyes se plasman de forma institucional y constitutiva elementos tan trascendentales para la organización y el funcionamiento de un modelo económico determinado como: el régimen de economía, el papel del Estado, el sistema de propiedad, la distribución de funciones y competencias de los distintos órganos que se vinculan con la materia económica. Solo con la mención de los contenidos constitucionales anteriores es posible apreciar la importancia de estudiar las reglas constitucionales a la hora de repasar el futuro económico de un país, su transformación o perfeccionamiento. En el cumplimiento de esos objetivos, con apego al principio de supremacía constitucional, de seguro surgirán interrogantes entre las que podemos relacionar algunas fundamentales: ¿cuáles son los principios que regula la Constitución que hay que tener como fundamentos?, ¿cuáles son los márgenes de «movilidad normativa» que ella permite?, ¿cuáles los límites autoimpuestos?, ¿es necesaria su modificación para ajustar el funcionamiento estatal y social a las transformaciones que se requieran?

Mediante el reconocimiento y respeto del principio de legalidad también el Derecho contribuye al logro de la institucionalidad. La legalidad se puede manifestar como patrón, control, prevención, proyección, límite y fuente de educación. En tanto interviene en la juridificación de los marcos de actuación del mecanismo estatal y de los ciudadanos, debe amparar la realización jurídica desde el mismo origen de las normas. Bajo sus presupuestos se establecen políticas y conforme a sus resultados guarda un vínculo estrecho con la realización de la democracia.

Por su esencial adhesión a las relaciones de poder y su fuerte incidencia en la vida social, la legalidad es una fórmula de carácter político que considero vital como fuente de legitimación y consenso: actúa conforme al Derecho, vela y dirige acciones que garantizan su cumplimiento. De forma relacionada, una

la lucha de clases y sus resultados, las Constituciones que, después de ganada una batalla, redacta la clase triunfante, etc., las formas jurídicas, e incluso los reflejos de todas estas luchas reales en el cerebro de los participantes, las teorías políticas, jurídicas, filosóficas, las ideas religiosas y el desarrollo ulterior de estas, hasta convertirlas en un sistema de dogmas— ejercen también su influencia sobre el curso de las luchas históricas y determinan, predominantemente en muchos casos, su forma. Es un juego mutuo de acciones y reacciones entre todos estos factores, en el que, a través de toda la muchedumbre infinita de casualidades (es decir, de cosas y acaecimientos cuya trabazón interna es tan remota o tan difícil de probar, que podemos considerada como inexistente, no hacer caso de ella), acaba siempre imponiéndose como necesidad el movimiento económico. De otro modo, aplicar la teoría a una época histórica cualquiera sería más fácil que resolver una simple ecuación de primer grado. [...] Desgraciadamente, ocurre con harta frecuencia que se cree haber entendido totalmente y que se puede manejar sin más una nueva teoría por el mero hecho de haberse asimilado, y no siempre exactamente, sus tesis fundamentales. De este reproche no se hallan exentos muchos de los nuevos “marxistas” y así se explican muchas de las cosas peregrinas que han aportado». (Federico Engels: «Carta a A.J. Bloch», pp. 490-492.)

manifestación importante del respeto del principio de legalidad se encuentra precisamente en acatar la supremacía constitucional como principio funcional. En el caso particular cubano, por mandato del artículo sesenta y seis de la carta magna, el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes es deber inexcusable de todos.

La legalidad presupone en consecuencia un principio y método de dirección de la función pública, de ahí que Lenin apuntara que «si una ley impide el desarrollo de la revolución, se deroga o se enmienda, no deben infringirse las leyes. Si se impone derogar una disposición jurídica, debe ser de conformidad con el procedimiento establecido para ello».⁹

La trascendencia de violar la legalidad es mayor de lo que comúnmente se refiere, no consiste solamente en el incumplimiento de las normas por parte de los ciudadanos, puede significar también que las autoridades han declinado gestiones institucionales propias del gobierno. Acciones contra la legalidad provocan el aumento de la impunidad, la pérdida de credibilidad de los gobiernos, el fomento de la corrupción y laceran las relaciones económicas y sociales.

También resulta muy importante, como tributo a la institucionalidad, el respeto al principio de jerarquía normativa, en virtud del cual las normas jurídicas forman parte de un sistema coordinado, donde las normas inferiores se supeditan a las superiores y todas al dictado constitucional.

En la estructura lógico-formal de los ordenamientos jurídicos, la organización jerárquica de la pirámide normativa del país se articula en la jerarquía del órgano que dicta la norma, el nivel de participación popular en la conformación del órgano, el contenido mismo de la norma y su alcance. Así, respetar la jerarquía normativa al dictarse las normas es fundamento de la coherencia del sistema de Derecho y presupuesto de la legalidad.

Para analizar el vínculo entre institucionalidad y Derecho, es también muy importante destacar que el poder como atributo del Estado no es abstracto, sino que se concreta en las acciones políticas que tienden al logro del consenso, la hegemonía y la instrumentación de la ideología política prevaleciente; a la vez que se materializa mediante la acción de los órganos que lo detentan, a partir de mecanismos, métodos y procedimientos específicos refrendados legalmente. ¿Quién decide, cómo lo hace, de qué forma inciden los interesados en esas decisiones, cómo se controlan y se evalúan las decisiones? Preguntas, algunas de ellas con disímiles respuestas, que pudieran generar las claves en la búsqueda de algunos fundamentos jurídicos formales en torno a la institucionalidad democrática del poder.

De la misma forma, se acentúa como expresión de institucionalidad la funcionalidad de los órganos estatales y los vínculos estructurales y de funcionamiento que se dan entre ellos, muchas veces bajo el prisma de la gobernabilidad.¹⁰ La

⁹ V.I. Lenin: «V Congreso de toda Rusia de los Soviets de diputados obreros, campesinos, soldados y combatientes del Ejército Rojo», citado en Serguéi Alexeev, *El socialismo y el derecho. El derecho en la vida de la sociedad*, p. 11.

¹⁰ Se entiende como «la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante

governabilidad se relaciona además con componentes cruciales de la vida social: la capacidad de una sociedad para resolver pacíficamente los conflictos internos, la importancia del papel de los ciudadanos en la toma y el control de decisiones, la calidad de vida de los ciudadanos, o la seguridad y salvaguarda de un Estado. Los niveles de gobernabilidad y efectividad de la gestión del gobierno deben estar determinados por la democracia y la participación real y consciente que esta traiga consigo; y expresados formalmente sobre la base de los condicionamientos propios de la institucionalidad. En ese sentido, algunos indicadores de institucionalidad resultan de estas interrogantes: ¿está debidamente organizada la vida en sociedad?, ¿se cumplen las obligaciones jurídicas por los gobernantes y por los gobernados?, ¿existen vías para el ejercicio y defensa de los derechos subjetivos?, ¿hasta qué punto la arbitrariedad y la falta de control rigen o se excluyen de la vida en sociedad?

La democracia puede ser un hilo conductor apropiado para dar respuesta a las anteriores interrogantes en su papel legitimador de las políticas públicas. La sociedad se organiza sobre la base de los valores sociales que han sido instituidos a través de un reconocimiento jurídico; a su vez, de forma democrática y con la fuerza de la cultura, las tradiciones y la historia, muchos valores se llegan a legitimar como principios universales. De tal condicionante recíproca, se dan algunas paradojas en la práctica. Una de las que puede analizarse en relación con nuestros objetivos es el hecho de que la democracia como valor político por excelencia se diseña formalmente y se exige a través de mecanismos jurídicos y, sin embargo, no siempre se percibe socialmente o se realiza efectivamente bajo el estricto cumplimiento de esos patrones, a pesar de constituir un valor social ansiado, histórica y políticamente reconocido. En palabras de Ricardo Berrones:

La funcionalidad de la democracia comprende de manera central cómo gobernar, lo cual implica que los procedimientos son vitales para situar el comportamiento puntual de las autoridades en los diversos renglones de la sociedad civil. Los procedimientos se materializan a través de estructuras, estrategias, decisiones, tiempos, recursos, directivos, operadores, rutinas, tecnologías y acciones que, al conjugarse, producen resultados de gobierno, considerando la eficacia, la eficiencia y el desempeño institucional de la democracia participativa y representativa.¹¹

Por ello es importante insistir en pos de la institucionalidad, en la necesidad de regular democráticamente qué instrumentos utiliza el gobierno al momento de implementar una política pública y de exigir jurídicamente la responsabilidad del funcionario público en el uso eficiente, eficaz y legítimo de los recursos del Estado.

La política pública supone siempre una intervención del Estado, es decir, una decisión tomada desde una posición de poder que se justifica en la medida

la obediencia cívica del pueblo». (Adrián Acosta Silva: «Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral», citado en Luis Aguilera García, *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo del siglo XXI*, p. 5.)

¹¹ Ricardo Uvalle Berrones: «Institucionalidad, eficacia y desafíos de la democracia», p. 5.

en que contribuya a la consolidación del espacio público; motivo por el cual ninguna política puede aspirar a la neutralidad ética, porque toda política pública tiene como punto de partida una elección entre alternativas de solución. De ahí que al seleccionar problemas y elegir cauces para la acción pública, toda política es también una afirmación de valores. Uno de los problemas éticos más importantes de la función pública hoy día está relacionado con la legitimidad del ejercicio del poder, no solo en lo que tiene que ver con el origen del poder, sino también en la aceptación por los gobernados de los actos de los gobernantes.

Al respecto, la ética que debe guiar el poder público tiene una relación muy estrecha con la hoy llamada transparencia gubernamental, consustancial al ejercicio del poder público y al sistema de gestión específico.

La realización efectiva de la democracia no depende exclusivamente del Derecho, pero este tiene instrumentos para contribuir dialécticamente a la consolidación del ideal democrático: en el plano formal, a través del perfeccionamiento institucional continuo de sus mecanismos (en especial de los llamados a potenciar la participación consciente y organizada de los ciudadanos) y también al reflejar intereses e ideales de la sociedad que está llamada a regular; mientras que en el plano material, previene conductas y educa en el ejercicio cotidiano de la legalidad.

En ese sentido la transparencia se considera un principio intrínseco a la democracia. El ejercicio transparente del poder público posibilita que la sociedad comparta ciertas responsabilidades estatales y participe deliberando de forma colectiva acerca de los temas de interés común, de la misma forma reduce los riesgos de corrupción.

Desde el punto de vista institucional se pueden citar disímiles factores para la medición de la transparencia, entre ellos: la publicidad, el acceso de la ciudadanía a la información institucional relevante y actualizada, la rendición de cuentas, la puesta en práctica de normas, procedimientos y controles de organismos de control interno y externo del ejercicio de la función pública; así como la identificación, investigación y sanción oportuna y efectiva de hechos constitutivos de delitos o violaciones de la disciplina por parte de los servidores públicos.

En sentido jurídico la publicidad constituye un principio, en especial cuando se relaciona con el conocimiento que debe existir acerca del dictado de las normas jurídicas y su validez, aunque, de forma general, la publicidad, jurídicamente entendida, garantiza también la formalidad requerida para ciertos argumentos y es, a su vez, garantía de la justicia y la eticidad de los actos y del control de sus resultados.

En Cuba, el principio de publicidad no se encuentra definido –como principio– en la Constitución ni en la ley. En el caso de las disposiciones normativas, por regulación constitucional, las leyes, decretos-leyes, decretos y resoluciones, reglamentos y demás disposiciones generales de los órganos nacionales del Estado se deben publicar en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*; no obstante, la falta de lineamientos legales claros y concretos favorece la discrecionalidad en materia de publicidad oficial. Una nueva legislación que regule este particular debiera precisar los parámetros y responsables para la accesibilidad a este tipo de información.

Ideas finales como propuesta jurídica metodológica en pos de perfeccionar la institucionalidad

*La práctica de no pocos años mostró
que el socialismo no es factible sin una base jurídica perfecta,
precisa y estable.*

VV.AA: *Introducción al Derecho Soviético.*

Entre las ideas centrales para el perfeccionamiento de la constitucionalidad se propone que:

- Perfeccionar la institucionalidad significa alcanzar un modelo funcional de gobierno que avance en la transformación del país, guiado por principios éticos y democráticos.
- El Derecho de un Estado no se agota en la Constitución, inicia con la Constitución. El Estado y la Constitución son instrumentos de seguridad política y jurídica.
- La Constitución debe analizarse desde dos puntos de vista: como punto de llegada de un proceso político y como punto de partida de un ordenamiento jurídico. El respeto a los postulados constitucionales es punto de intersección entre la política y el Derecho, expresión de democracia y legalidad.
- La eficacia jurídica de la Constitución depende de la aplicación de sus normas y de la correspondencia del resto del ordenamiento jurídico con las exigencias constitucionales.
- Por su esencial adhesión a las relaciones de poder y fuerte influencia en la vida social, la legalidad es una fórmula de carácter político, vital como fuente de legitimación y consenso, por lo que debe ser fuente de seguridad y garantía originaria del orden político y social constituido.
- La democracia no se agota en la visión de los principios filosóficos, ni en el cumplimiento de las metas públicas: su eficacia fundamental consiste en funcionar como un sistema de reglas y procedimientos establecidos constitucional y jurídicamente. En este sentido, la calidad de la democracia depende también de la calidad de las instituciones. La legalidad es un atributo que le permite a las sociedades tener certeza para vivir y convivir con regularidad institucional democrática.
- El cumplimiento del principio de legalidad requiere del acatamiento de los principios de supremacía de la ley y de la Constitución, además de un sistema de garantías institucionales que supervisen la sujeción a la ley.
- El quiebre de la legalidad tiene dos vías diferentes pero interrelacionadas: la sociedad y el Estado. Cuando esta realidad permanece, se perjudica la democracia y florecen prácticas de corrupción.
- Entre las cuestiones más importantes para el análisis de la política gubernamental se encuentran la eficacia en la solución de problemas y el grado de respuesta al control popular. En este tema particular, el principio de participación política supone que los ciudadanos puedan de forma

directa incidir en la solución de sus problemas y en la elaboración de las políticas públicas; y que existan mecanismos concretos para el control de las mismas.

- La participación ciudadana como atributo genuinamente democrático debe ser efectiva y dinámicamente regulada de forma jurídica en su alcance, métodos y vías.
- La participación, más que programa político y conjunto de normas, debe concebirse principalmente como un estilo en el ejercicio del poder, un método de gobierno y, a la vez, la fuente más directa de legitimación de los representantes políticos. Por tanto, la democracia no puede concretarse solamente en la consulta gubernamental sobre lo que se pretende hacer; es importante, por el contrario, que el gobierno esté siempre cerca del pueblo consultándole qué se debe hacer. Las fórmulas pueden ser diversas, pero deben existir canales auténticos, institucionalizados, que contribuyan a crear un diálogo responsable entre gobernantes y gobernados.
- El grado de publicidad y transparencia de la gestión pública es condición previa de la participación ciudadana, medida de control y responsabilidad de los gobiernos ante la ciudadanía y requisito de una democracia activa y eficaz.
- Sería conveniente armonizar los procesos centralizadores con procesos de descentralización en favor de los órganos municipales, y con ello acercar el poder a la base, como necesidad ineludible para el logro efectivo de los fines estatales reconocidos jurídicamente.
- La efectividad social que alcance la gestión del poder, en especial del municipal, se convierte con frecuencia en parámetro evaluador de la institucionalidad, del consenso popular, así como del grado de legitimidad del poder.
- La institucionalidad expresa la cultura política de la sociedad. Alcanzar formas óptimas de institucionalidad requiere ineludiblemente de altos niveles de cultura jurídica, sin la cual el componente político de la cultura no se configura ni se realiza de forma plena.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA GARCÍA, LUIS: *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo del siglo XXI*, <<http://www.nodo50.org/cubasigloxxi/politica/aguilera13082.htm>> [8/6/2007].
- ALEXEEV, SERGUÉI: *El socialismo y el derecho. El derecho en la vida de la sociedad*, Editorial Progreso, Moscú, 1989.
- BOBBIO, NORBERTO: *Contribución a la Teoría del Derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1990, pp.?
- ENGELS, FEDERICO: «Carta a A.J. Bloch», en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas*, t. 2, Editorial Progreso, Moscú, 1971.
- FERNÁNDEZ BULTÉ, JULIO: «Tras las pistas de la Revolución en cuarenta años de Derecho», *Temas*, n.º 16-17, La Habana, 1999.
- _____: «Controversia ¿Qué esperar del Derecho?», *Temas*, n.º 8, La Habana, octubre-diciembre, 1996, pp.?

- _____: «El proceso de institucionalización en Cuba», *Lecturas complementarias de Derecho*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, 1984, pp.?
- FERNÁNDEZ RUBIO LEGRÁ, ÁNGEL: *El proceso de institucionalización de la Revolución Cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985.
- GUEVARA, ERNESTO CHE: *El socialismo y el hombre en Cuba*, <<http://www.marxists.org/espanol/guevara/65-socyh.htm>> [28/3/2012].
- RIDDALL, J.G.: *Teoría del derecho*, Gedisa, Barcelona, 2008.
- RUIZ, ALICIA: *Idas y vueltas por una teoría crítica del Derecho*, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- SAVIGNY, JEAN DE: *¿El Estado contra los municipios?*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1978.
- UVALLE BERRONES, RICARDO: «Institucionalidad, eficacia y desafíos de la democracia», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 38, Caracas, junio, 2007, pp.?
- VV. AA.: *Introducción al Derecho Soviético*, Editorial Progreso, Moscú, 1988.

