

Daniel Diaz Venegas 

Recensión del libro de Carolina Fernández Blanco: Eficacia, efectividad y entramado normativo: Pensar el derecho en diálogo con las normas sociales y las políticas públicas. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales (Filosofía y derecho). Madrid, España: ISBN: 9791387913427.

 Facultad de Derecho Universidad de la República.¹
 daniel.diaz@fder.edu.uy

La autora del libro es investigadora posdoctoral en la Universitat de Girona, doctora por la Universitat de Girona, abogada por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Derecho por Columbia University. Asimismo, es autora y coautora de varios textos, ha escrito diversos artículos en revistas vinculadas a temas jurídicos, con una línea de investigación centrada en teoría legislativa, filosofía del derecho, eficacia y efectividad normativas, entre otras.

En este caso, la presente recensión pone el foco en su último trabajo sobre eficacia y efectividad normativa. Un texto interesante, que invita al diálogo interdisciplinario. En esa línea, la autora propone un abordaje que incorpora diversos aspectos que hacen a la discusión sobre el potencial del derecho como herramienta para la transformación de la realidad social. Con base en ello, se aborda un tema que usualmente ha sido descuidado, tanto por el derecho como por los estudios sociojurídicos; esto es la relación entre lo normativo y las políticas públicas.

El texto está claramente ordenado y contiene una introducción que desde el inicio deja claro el público objetivo al que se pretende llegar. Esto es, un público que esté dispuesto a pensar al derecho desde sus conexiones con la política pública y con otras disciplinas. Un abordaje que tiene por finalidad mostrar aquellas tensio-

nes entre el campo propiamente jurídico, la política pública y la sociología jurídica. Para ello incorpora al análisis categorías centrales para el derecho como la seguridad jurídica y el estado de derecho.

El aporte del texto se refiere entonces al análisis de las normas jurídicas como parte de la política pública. Una política pública que, para lograr los fines propuestos, debe contar con normas jurídicas que tengan un cierto grado de eficacia. Es en ese marco, que se vuelve fundamental, desde la mirada del texto, reparar en aspectos presupuestales que hacen a la financiación de los objetivos y de los arreglos institucionales.

Estos aportes presentan relevancia para el contexto regional y, en particular, para el caso uruguayo. En donde es un lugar común el señalar que contamos con una normativa de avanzada en muchas materias, pero junto a ello, aparece casi de inmediato el señalamiento de que la misma no logra cumplir con el mandato legal. En este sentido, nos sobran ejemplos de situaciones similares en donde, solo por nombrar algunos casos, podríamos hacer referencia a la Ley de Salud Mental, Ley N.º 19.529², o incluso la Ley de Violencia Basada en Género, Ley N.º 19.580³. Estas son reformas que dependen, para lograr los objetivos propuestos, no solo de una buena técnica legislativa, sino fundamentalmente de la posterior instrumentación mediante la asignación de recursos en concreto. Es en esa línea que el texto que aquí se presenta podría ser un insumo importante para pensar estos abordajes.

La introducción comienza por dar cuenta de las tensiones en los abordajes jurídicos acerca de los conceptos de eficacia y efectividad, señalando cómo tradicionalmente se ha analizado la eficacia como un aspecto vinculado a la validez de las normas jurídicas, dejando el análisis empírico para el campo de la sociología jurídica. Desde este punto de partida, el texto invita a cruzar estas fronteras disciplinares, con la finalidad de pensar críticamente el discurso jurídico tradicional. Un discurso, mayoritariamente centrado en el análisis normativo del derecho, que ha dejado sin explorar la vinculación entre las normas jurídicas y el diseño y ejecución de la política pública.

Asimismo, es interesante el análisis primario que figura en la introducción sobre la relación entre las normas sociales y jurídicas y cómo ello puede implicar una mayor o menor eficacia de estas últimas. Sin duda, lo más interesante de la introducción refiere a la pregunta que realiza la autora respecto a quiénes serán los lectores de un texto de estas características. Para responder esta interrogante, la autora pone énfasis en los teóricos/as del derecho, las personas formadas en el análisis de insti-

tuciones, así como los sociólogos/as y abogados/as que trabajan sobre el campo jurídico. De esta forma, si bien se presenta un público objetivo amplio, aparece como requisito fundamental el estar dispuesto a cruzar barreras disciplinares, un aspecto central para pensar las discusiones actuales en materia de cambios normativos y política pública.

A continuación, y de manera muy resumida se realizarán algunos comentarios sobre los capítulos. Todo ello con la finalidad de retomar sobre el final de la recensión algunos elementos que se constituyen como aportes y representan una oportunidad para discutir los temas sociojurídicos. Dentro de ellos, el diseño y la ejecución de la política pública. Al tiempo que permite reparar en el rol de las normas jurídicas desde una mirada interdisciplinaria.

El capítulo 1, titulado «Eficacia, efectividad y políticas públicas: una introducción», comienza por una definición de eficacia como la posibilidad de señalar que una norma (N) es eficaz si y solo si la subclase de sujetos normativos relevantes no infringe (N), señalando que la eficacia es compatible con algún nivel de incumplimiento. Esta definición primaria permite adentrarnos en la relación entre norma y conducta. En este punto, si asumimos que el objetivo de la norma es orientar conductas, la eficacia se transforma en un elemento central para pensar lo que ocurre dentro del campo jurídico. Luego, el capítulo vincula la eficacia con la efectividad; en este punto, la efectividad es la situación que se presenta cuando las normas son eficaces y conducen a los resultados sociales, económicos o de justicia esperados.

De esta manera, son dos los elementos que aparecen en este primer capítulo: la orientación de la conducta y la finalidad que persiguen las normas. Al igual que la eficacia, la efectividad nunca es plena o, por lo menos, se vuelve un elemento difícil de alcanzar en su totalidad, pero es una parte esencial para pensar al derecho como un promotor del cambio social. Luego, el capítulo brinda una primera definición de qué entendemos por política pública y señala una serie de elementos, que, desde el punto de vista jurídico, forman parte de dicha definición. Estos van desde las acciones, objetivos, normas, etc. De manera crítica, la autora señala el poco lugar que han tenido dentro de los estudios académicos la relación entre las normas jurídicas y la política pública. Estos han ocupado un lugar marginal tanto desde los abordajes institucionales como desde el campo jurídico. Este último, un espacio que ha caído con frecuencia en lo que suele denominarse la falacia normativista. En este sentido, el texto invita a pensar desde la complementariedad estos dos campos y aporta elementos que permiten pensar en la construcción de un diálogo fecundo.

El capítulo 2, titulado «Eficacia como realización y su vinculación con la efectividad», aborda la eficacia desde lo que la autora señala como una versión subjetiva colectiva. Esto implica, según la autora, pensar en la motivación de los sujetos, si los mismos se ven motivados individualmente o no a realizar determinadas conductas.

El capítulo 3, titulado «Relaciones entre eficacia como realización y efectividad», presenta un análisis interesante que aporta elementos teóricos y metodológicos para pensar la diferencia entre eficacia y efectividad, todo ello centrado en los resultados buscados por ese marco normativo. Por ejemplo, cuando el diseño institucional es equivocado o no da cuenta de los objetivos propuestos. Hay en estos casos una relación en términos de medio y fin. El capítulo propone distintas posibles relaciones entre eficacia como realización y efectividad. Se identifican normas que son eficaces y efectivas, eficaces, pero no efectivas, ineficaces pero efectivas, así como los casos en que las normas son tanto ineficaces como inefectivas.

En el capítulo 4, titulado «La eficacia mediante la aplicación de normas», la autora señala de manera adecuada que no importa cuán bien diseñada esté una norma jurídica; si no hay consecuencias por violarla, su poder de guía disminuye. Este aporte reviste una importancia sustantiva para pensar el momento actual. En esta línea, es pertinente la referencia que la autora realiza en la página 73, en donde señala que la actividad principal que se lleva adelante en los procesos judiciales es la determinación de la ocurrencia de determinados hechos a los que el derecho vincula consecuencias jurídicas y la imposición de estas consecuencias a los sujetos previstos por el propio derecho. En base a ello, el proceso judicial debería estar orientado a la búsqueda de la verdad para poder llevar adelante la adjudicación, esto es, el dictado de una sentencia. En este punto, los aportes señalados sobre la relación entre derecho y verdad son sugerentes para pensar, por ejemplo, el lugar que ocupan los procesos abreviados en materia penal y cómo es posible identificar un corrimiento, con un derecho que parece ya no buscar la verdad, sino el acuerdo, omitiendo las grandes asimetrías que existen en el marco de la negociación.

En el capítulo 5, titulado «La eficacia de las reglas anti-directivas», presenta a la eficacia vinculada a aquellas normas que ofrecen alternativas de comportamiento, con foco en la capacidad de elección de los sujetos. Asimismo, parece relevante el análisis que realiza sobre las normas de imposible cumplimiento, tomando como ejemplo la interrupción voluntaria del embarazo.

En el capítulo 6, titulado «Eficacia como factibilidad (ineficacia por razones objetivas)», es donde la autora señala que, para que la eficacia como realización pueda tener lugar, hay un prerequisite fundamental, esto es, que estén dadas las condiciones fácticas o jurídicas para poder hacerlo. La eficacia como factibilidad nos permite pensar en supuestos donde la ineficacia no depende de la capacidad de la norma para motivar la conducta de los sujetos, sino de factores objetivos.

El capítulo 7, titulado «La eficiencia y los efectos de las normas jurídicas», aborda muy brevemente la relación entre la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Esto permite pensar en los efectos de las normas jurídicas como algo diferenciado de sus propósitos o resultados esperados. Estos efectos pueden ser funcionales o disfuncionales. En este apartado, la autora reflexiona incorporando algunos elementos pensados desde los aportes de Merton en clave de fines y medios institucionales. Un elemento que vinculado al estructural-funcionalismo cuenta con diversos antecedentes en los análisis sociojurídicos, fundamentalmente en el campo de la desviación.

En el capítulo 8, titulado «Las normas informales y la eficacia y efectividad de las normas jurídicas», se realiza un profuso análisis de las normas informales, diferenciando dos grupos o conjuntos normativos informales: las normas sociales y las normas internas comunitarias. Lo fundamental en este capítulo es la interacción entre estas normas y cómo ella puede influir recíprocamente con repercusiones en su eficacia y efectividad. Este es uno de los objetivos del libro, que busca poner en diálogo las normas jurídicas con las normas sociales, explorando sus semejanzas, diferencias y especialmente sus interacciones.

El capítulo 9, titulado «Relaciones entre hábitos convergentes, normas informales y normas jurídicas», está enfocado en analizar las posibles relaciones entre hábitos convergentes, normas informales y normas jurídicas desde una perspectiva dinámica; de esta forma se avanza en explorar las interacciones entre las normas informales y las normas jurídicas.

Por último, el capítulo 10 oficia de conclusión del trabajo reflexionado sobre el potencial de las normas jurídicas para poder incidir en generar cambios en normas informales disvaliosas, al tiempo que plantea los límites de esta herramienta. En definitiva, retoma la discusión acerca de si el derecho puede ser entendido como un promotor del cambio social o no.

A modo de cierre, el trabajo aporta una interesante y poco abordada línea de investigación, que representa la oportunidad de entablar un diálogo fecundo entre las miradas normativas y los estudios socio-jurídicos. Si traemos esta discusión a la realidad nacional, son diferentes los temas que pueden ser abordados desde esta mirada; incluso es posible pensar en el aporte que estos enfoques pueden representar para las discusiones parlamentarias, los aspectos presupuestales y en la proyección de reformas legislativas concretas. El texto se posiciona como una línea de base, sobre la cual se hace necesario seguir reflexionando. Ello desde una mirada que asuma la complejidad teórica-metodológica, pero que tenga por objeto encontrar rutas de entendimiento. Para ello, como bien señala la autora, es necesario superar las miradas disciplinares y poner el foco en los puntos de contacto, las tensiones y los desafíos que presenta el pensar estos temas en diálogo con otros saberes. En definitiva, se trata de construir una política pública que necesita del derecho, al tiempo que pensar en un derecho que necesita de la política pública si es que efectivamente busca impactar en la realidad social.

Notas

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Profesor Adjunto de Sociedad y Derecho. Instituto de Sociología Jurídica, e integrante del Grupo de Investigación Estudios sobre infracción adolescente. Programa de estudio sobre control sociojurídico de infancia y adolescencia en Uruguay CSIC.

² Ver texto de la Ley en: Ley N° 19529

³ Ver texto de la Ley en: Ley N° 19580