

CONSEJO EDITORIAL USFX

# CIENCIA POLÍTICA

PARA NO ESPECIALISTAS

IVÁN ARANDIA



UNIVERSIDAD MAJOR, REAL Y PONTIFICIA DE  
SAN FRANCISCO XAVIER  
DE CHUQUISACA

CONSEJO EDITORIAL

**CIENCIA POLÍTICA**  
**Para no especialistas**  
Primera edición



IVÁN ARANDIA

**CIENCIA POLÍTICA**  
**Para no Especialistas**

Sucre –Bolivia  
2016

Arandia, Iván (autor)

Ciencia Política. Para no especialistas / Iván Arandia. -- Sucre: Universidad Mayor de San Francisco Xavier; Consejo Editorial, 2026.

240 p.: 51 grafs; 24 cm.

D.L.: 3-1-3455-2026 PO.

ISBN: 978-9917-0-6991-1: Encuadernado

CIENCIA POLÍTICA / REALIDAD SOCIAL / SISTEMAS POLÍTICOS / EL ESTADO / RÉGIMEN POLÍTICO / DEMOCRACIA / DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER ESTATAL / FUNCIONES DEL ESTADO / DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO / AUTONOMÍA / BOLIVIA.

1. título

© Iván Carlos Arandia Ledezma  
Primera edición, primera impresión, marzo de 2026  
Dirección: C/ Guillermo Loayza N° 337  
Sucre, Bolivia

© Fondo Editorial USFX  
Website: [www.usfx.bo](http://www.usfx.bo)  
Dirección: Calle Junín esq. Estudiantes  
Sucre, Bolivia

Edición de texto: Iván Carlos Arandia Ledezma  
Diseño gráfico de cubierta: Ídem

*Impreso en Bolivia*  
*Printed in Bolivia*

ISBN: 978-9917-0-6991-1



Los criterios vertidos por el autor en esta obra son de su entera responsabilidad y no necesariamente representan la opinión de las entidades con las que mantiene vínculos laborales, académicos o de cualquier otra índole.

**REPRODUCIR UN LIBRO POR CUALQUIER MEDIO SIN AUTORIZACIÓN DE SU TITULAR ES UN DELITO, ASÍ COMO POSEER O VENDER UNA COPIA ILEGAL**

# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>PRÓLOGO</b> .....   | 9  |
| <b>PRESENTACIÓN</b> .....  | 11 |
| <b>CAPÍTULO UNO</b>  |    |
| <b>Ciencia política. Aspectos generales</b> .....  | 13 |
| 1. La realidad social.....   | 13 |
| 2. La política y la Ciencia Política.....  | 16 |
| 2.1. El pensamiento político en su desarrollo<br>Histórico.....                              | 19 |
| A. El pensamiento político en la prehistoria de<br>la Ciencia Política.....                  | 21 |
| B. Corrientes modernas del pensamiento<br>Político.....                                      | 34 |
| 2.2. La política ¿ciencia o arte?.....   | 47 |
| 2.3. El objeto de la Ciencia Política en el contexto del<br>desarrollo de la disciplina..... | 49 |
| 2.4. La autonomía de la Ciencia Política en el marco de las<br>ciencias sociales.....        | 50 |
| 3. La ciencia política. Concepto y ámbito de estudio.....                                    | 56 |
| 4. Elementos de base para el estudio de los<br>fenómenos y procesos políticos.....           | 58 |
| 4.1. Desarrollo histórico de la disciplina en la<br>modernidad. Lo viejo y lo nuevo.....     | 59 |
| 4.2. Enfoques teóricos de la ciencia política.....   | 60 |
| A. La teoría normativa.....  | 61 |
| B. La teoría institucionalista.....  | 64 |
| C. La teoría conductista.....  | 68 |
| D. La teoría de la elección racional.....  | 70 |
| E. La perspectiva feminista.....   | 74 |
| F. La teoría del discurso.....   | 77 |
| 4.3. Enfoques metodológicos de la ciencia política.....                                      | 80 |
| A. Enforques cualitativos.....   | 80 |
| B. Enforques cuantitativos.....  | 83 |
| C. Método comparativo.....   | 86 |
| 5. La ciencia política en Bolivia.....   | 89 |
| <b>CAPÍTULO DOS</b>  |    |
| <b>Sociedad, sistema político y Estado</b> .....   | 93 |
| 1. Sociedad.....   | 93 |
| 2. Sistema político.....   | 95 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.1. El proceso político.....                                  | 96  |
| 2.2. Fuerzas motoras del sistema y el<br>proceso político..... | 104 |
| 3. El estado en su contexto. La poliarquía.....                | 105 |
| 4. Teoría del estado y del derecho.....                        | 107 |

## **CAPÍTULO TRES**

|  |     |
|--|-----|
| <b>El Estado</b> .....   | 109 |
| 1. Concepto.....   | 109 |
| 2. Propósito, fines y funciones del estado.....  | 113 |
| 2.1. Propósito del estado.....   | 114 |
| 2.2. Fines primarios o esenciales del estado.....  | 114 |
| 2.3. Funciones estatales.....  | 116 |
| 2.4. Jurisdicción, competencias y atribuciones.....  | 117 |
| 2.5. Las dimensiones del estado.....   | 118 |
| 3. Elementos del Estado.....   | 120 |
| 3.1. El elemento espacial – Territorio.....  | 121 |
| A. El Estado en sus relaciones territoriales<br>Externas (Las relaciones internacionales)..... | 122 |
| B. El Estado en sus relaciones territoriales<br>Internas.....                                  | 123 |
| 3.2. El elemento humano – Población.....   | 129 |
| A. El enfoque jurídico-político.....   | 129 |
| B. El enfoque sociológico.....   | 132 |
| C. El enfoque etnográfico.....   | 132 |
| D. El enfoque político-administrativo.....   | 133 |
| 3.2.1. Los actores en el escenario político.....   | 134 |
| A. Actores políticos directos o inmediatos.....  | 135 |
| B. Actores políticos indirectos o mediatos.....  | 142 |
| 3.3. El poder.....   | 146 |
| 3.3.1. Formas en las que se distribuye el poder.....   | 148 |
| 3.3.2. Formas del ejercicio del poder.....   | 148 |

## **CAPÍTULO CUATRO**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Régimen político</b> .....            | 153 |
| 1. Noción.....                           | 153 |
| 2. Tipología de regímenes políticos..... | 155 |
| 2.1. Regímenes democráticos.....         | 157 |
| A. Autoritarios.....                     | 157 |
| B. Totalitarios.....                     | 157 |
| 2.2. Regímenes democráticos.....         | 158 |
| A. La democracia en la antigüedad.....   | 158 |

|  |     |
|--|-----|
| B. La democracia en los albores de la Modernidad.....              | 160 |
| C. La democracia hoy. Regímenes democráticos en la actualidad..... | 161 |
| D. Clasificación de las democracias modernas.....                  | 164 |

## **CAPÍTULO CINCO**

### **Distribución funcional del poder. Gobierno.**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Órganos y funciones.....</b>   | <b>173</b> |
| 1. La distribución del poder estatal.....   | 174        |
| 1.1. La distribución funcional/horizontal del poder estatal – Estructura funcional del Estado/gobierno..... | 175        |
| 1.1.1. La función legislativa.....  | 176        |
| A. La función legislativa en Bolivia – La Asamblea Legislativa Plurinacional.....                           | 181        |
| 1.1.2. La función ejecutiva.....  | 184        |
| A. La función ejecutiva en Bolivia – Órgano Ejecutivo.....  | 187        |
| 1.1.3. La función judicial.....   | 190        |
| A. La función Judicial en Bolivia – El Órgano Judicial.....   | 192        |
| 1.1.4. La función electoral.....  | 194        |
| A. La función electoral en Bolivia – El Órgano Electoral Plurinacional.....                                 | 194        |

## **CAPÍTULO SEIS**

### **La distribución territorial del poder público.....**

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. Conceptos básicos.....</b>   | <b>199</b> |
| 1.1. Centralización y descentralización.....   | 199        |
| 1.2. Mecanismos centrífugos de distribución territorial del poder.....   | 203        |
| A. Descentralización política.....   | 207        |
| B. Descentralización administrativa.....   | 209        |
| 1.3. Mecanismos centrípetos de concentración del poder en el territorio: centralización.....                       | 211        |
| A. Centralización política.....  | 214        |
| B. Centralización administrativa.....  | 215        |
| 2. Modos o formas de Estado y estructuras de gobierno.....   |            |
| <i>versus</i> formas de decisión gubernamental.....  | 216        |
| 3. El proceso de redistribución territorial del poder público en Bolivia. Una brevísima descripción histórica..... | 220        |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>CAPÍTULO SIETE</b>            |            |
| <b>PROYECCIONES FUTURAS.....</b> | <b>225</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>         | <b>231</b> |
| <b>SOBRE EL AUTOR.....</b>       | <b>237</b> |

# PRÓLOGO

La obra Ciencia Política para no especialistas constituye un esfuerzo particularmente valioso en el contexto contemporáneo, caracterizado por una creciente complejidad de los fenómenos sociales, políticos y jurídicos, así como por una simultánea expansión del acceso a la información que, paradójicamente, no siempre se traduce en una mejor comprensión de la realidad.

En este escenario, el texto de Iván Arandia cumple una función esencial: tender un puente entre el conocimiento especializado propio de la ciencia política y el ciudadano interesado que, sin formación técnica en la disciplina, busca herramientas conceptuales que le permitan interpretar críticamente su entorno. Este propósito no es menor. En sociedades democráticas, la calidad del debate público depende en gran medida del nivel de comprensión que los ciudadanos tengan sobre las instituciones, los procesos políticos y las dinámicas del poder.

El libro se inscribe dentro de una tradición pedagógica que reconoce que el conocimiento no debe permanecer encapsulado en círculos académicos restringidos. Por el contrario, apuesta por su difusión y democratización, sin por ello sacrificar el rigor analítico. En este sentido, el autor logra un equilibrio destacable entre claridad expositiva y profundidad conceptual, evitando tanto la simplificación excesiva como el tecnicismo innecesario.

Uno de los principales méritos de la obra radica en su enfoque integral. No se limita a ofrecer definiciones aisladas o descontextualizadas, sino que sitúa los conceptos fundamentales de la ciencia política dentro de un marco histórico y teórico amplio. Así, el lector puede comprender no solo qué es el Estado, la democracia o el poder, sino también cómo

estos conceptos han evolucionado y por qué adquieren determinadas formas en la actualidad.

Particular relevancia adquiere la manera en que el texto aborda la relación entre política y ciencia política, distinguiendo con precisión entre el objeto de estudio y la disciplina que lo analiza. Esta distinción, que puede parecer obvia, resulta crucial para evitar confusiones frecuentes en el debate público, donde la opinión suele sustituir al análisis y la intuición al conocimiento sistemático.

Asimismo, el recorrido histórico por el pensamiento político, desde sus raíces clásicas hasta las corrientes modernas, permite al lector advertir que muchas de las discusiones actuales no son enteramente nuevas, sino reformulaciones de problemas persistentes en la organización de la vida en sociedad. Este reconocimiento aporta una perspectiva crítica indispensable, al evidenciar la naturaleza cíclica y revisitable de los paradigmas en las ciencias sociales.

Otro aspecto destacable es la atención que el autor dedica al caso boliviano. Lejos de limitarse a una exposición abstracta, el texto incorpora referencias al desarrollo político e institucional del país, lo que facilita la apropiación del conocimiento por parte del lector local y contribuye a una mejor comprensión de su propia realidad.

En suma, esta obra no solo introduce al lector en los fundamentos de la ciencia política, sino que lo invita a reflexionar sobre su papel como ciudadano en una sociedad compleja y en constante transformación. En tiempos en los que la desinformación, la polarización y la superficialidad amenazan la calidad del debate público, textos como el presente resultan no solo pertinentes, sino necesarios.

El lector encontrará en estas páginas una guía accesible pero rigurosa, capaz de despertar el interés por la disciplina y, al mismo tiempo, de proporcionar herramientas analíticas para interpretar los fenómenos políticos con mayor claridad y sentido crítico.

*Erick Mita Arancibia, PhD*  
**VICERRECTOR-USFX**

# INTRODUCCIÓN

La comprensión de los fenómenos políticos constituye hoy una necesidad ineludible para cualquier ciudadano que aspire a participar de manera informada en la vida pública. Sin embargo, este conocimiento suele verse limitado por lenguajes altamente especializados o enfoques excesivamente teóricos que dificultan su acceso a un público no experto.

Este libro surge precisamente para superar esa brecha. Su objetivo es brindar al lector no especialista —estudiantes, profesionales y ciudadanos interesados— conceptos y nociones básicas que le permitan comprender la política como fenómeno social y participar críticamente en el debate sobre los temas más relevantes de la sociedad contemporánea, el Derecho y la organización del poder.

El texto asume un doble desafío: simplificar sin trivializar y sistematizar sin perder de vista la complejidad de los fenómenos sociales. Para ello, adopta un enfoque progresivo que introduce los principales conceptos de la ciencia política, situándolos en su contexto histórico y teórico.

La obra se organiza en seis capítulos. El primero de ellos introduce al lector al ámbito de la ciencia política, distinguiéndola de la política y presentando su evolución histórica, sus principales enfoques teóricos y metodológicos, además de realizar una breve referencia a su desarrollo en Bolivia.

En el Capítulo II se aborda la relación entre sociedad, sistema político y Estado, incorporando nociones como proceso y fuerzas políticas. Estableciendo la idea de que la política se desarrolla en un continuo histórico, de avances y retrocesos, en el que los actores y las fuerzas que los movilizan adquieren importancia para entender a las sociedades en su contexto.

El Capítulo III profundiza en la figura del Estado, su condensación institucional, sus elementos, funciones y enfoques de análisis, así como su relación con los actores políticos y las formas de ejercicio del poder. Sobre esta base, el subsiguiente capítulo se aboca al análisis del concepto de régimen político con sus diferentes manifestaciones, especialmente la democracia, tanto en su evolución histórica como en sus formas contemporáneas.

El Capítulo V analiza la organización interna del Estado mediante la distribución funcional del poder, estudiando las funciones legislativa, ejecutiva, judicial y electoral, con referencia específica al caso boliviano.

El último capítulo ofrece la base teórica suficiente para comprender las formas y mecanismos mediante los que el poder público se extiende y distribuye en el espacio territorial, marco teórico que permite el análisis concreto de los procesos de centralización y descentralización aplicados en nuestro país.

Para cerrar, se plantea un brevísimo apartado de proyecciones futuras de la disciplina y su objeto, básicamente un listado de temas y elementos que en la actualidad plantean mayúsculos desafíos en todas las esferas de la actividad humana, no quedando exenta, por supuesto, la política.

A lo largo de este texto, se busca vincular la teoría con la realidad, facilitando una comprensión aplicada de los fenómenos políticos. En este sentido, la obra no solo ofrece definiciones, sino herramientas para interpretar problemas concretos, bajo una pretensión pragmática: convertirse en una guía de iniciación y reflexión antes que en un manual que proponga respuestas definitivas; de esta forma, busca ayudar al lector a formular mejores preguntas, una actividad esencial para comprender la política como una condición esencial para el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable en un contexto de creciente complejidad.

*Iván Carlos Arandia Ledezma*  
**AUTOR**

# CAPÍTULO 1

## Ciencia Política

### Aspectos generales

#### **1. La realidad social**

El desarrollo de las ciencias sociales discurre recíproco al progreso histórico de los grupos humanos, sus adelantos se producen gradualmente, en un continuo de avances y retrocesos, resultado de consensos y disensos, tesis y antítesis que en su dialéctico devenir logran establecer el predominio de unos determinados paradigmas, los cuales, transcurrido un tiempo, suelen ser nuevamente cuestionados y acaso sustituidos por otros (no necesariamente nuevos). Contrariamente a lo que sucede en el campo de las ciencias tecnológicas o naturales, los fenómenos sociales no responden solo a una lógica de "causa-efecto" (causalismo) cuya explicación única y definitiva es o puede ser obtenida mediante procedimientos experimentales y la identificación de leyes regulares y permanentes.

Esto no quiere decir que los fenómenos sociales no puedan ser analizados empíricamente, pero sí que los alcances de dicha aplicación serán siempre relativos y referidos a una realidad social concreta, cuyos resultados no siempre podrán ser extrapolados o generalizados a otras realidades sociales concretas.

Esto explica el hecho de que a pesar de los notables avances desarrollados por la humanidad, entendida como conglomerado social global, está ya explorando los límites del espacio sideral y desentrañando los secretos de los micro universos tanto biológicos (biotecnología) como materiales (nanotecnología, antimateria, composición de la energía, etc.), en el plano social aún nos

encontremos enfrentando recurrentemente problemas muy básicos, en algunos casos muy similares a los que se han venido presentando en diferentes latitudes y momentos históricos (guerras, inestabilidad, desigualdad, tensionamientos intergrupales y religiosos, pobreza, etc.), claro, en escenarios y con matices distintos.

De la misma forma, al constituirse los fenómenos sociales en procesos y productos históricos, su desarrollo parece ser, en gran parte de los casos, cíclico, de avances y retrocesos, de visitas y revisitas, por tanto, los paradigmas que en el plano de las llamadas ciencias duras parecen haberse superado definitivamente en algún momento de la historia, por ej. la superación del paradigma ptolomeico (la tierra es plana y es el centro del universo) que fue superada por el paradigma coperniano-galileico (la tierra es redonda y gira alrededor del sol que es el centro de la galaxia), paradigma que debido a su sostén fáctico, visibilizado por los avances tecnológicos, resulta difícil de quebrar.

Esto no sucede con facilidad en el campo de las ciencias sociales, pues los paradigmas en este ámbito parecen no ser superados del todo en ningún momento, renacen en determinados momentos históricos con ciertas variantes, así es común hablar de los famosos "neo": neoliberalismo, neoinstitucionalismo, neomarxismo, etc. que no son más que nuevas versiones de viejos constructos.

En este entendido, la realidad social es compleja y en algunos casos ciertamente impredecible, sin embargo, a pesar de ello es posible encontrar ciertas regularidades en su desarrollo y las ciencias sociales encuentran su radio de acción precisamente en el descubrimiento y análisis de estas regularidades con la pretensión de constituir "leyes" que rigen procesos y que apoyan a un mejor funcionamiento social.

Sí es común, como dice Bell (1981, citado por Caminal Badía, 2005), considerar que "...la política precede a la racionalidad y, a menudo, la perturba", lo que nos lleva a considerar que muchas veces, cuando en la cotidianidad de la convivencia nos encontramos ante determinados fenómenos sociales, es prudente no abordarlos a partir de lo que es tal momento consideremos como racional, pues si así actuamos, y partamos en el análisis de una visión supuestamente racional (entre muchas otras posibles) es probable que nos encontremos ante una encrucijada entre el "deber ser" y el "ser" que no permitirá lograr una aproximación exacta a la realidad del hecho analizado.

Con esta advertencia y siguiendo a Caminal Badía (2005, págs. 19 y 20), tenemos que "...a lo largo de los últimos ciento cincuenta años, positivismo y marxismo han sido las corrientes doctrinales dominantes en el desarrollo de las ciencias sociales (entre las que se encuentra la Ciencia Política. El paréntesis es nuestro). Comte y Marx fueron los inspiradores de dos concepciones de la sociedad que tenían la misma ambición en cuanto al conocimiento científico sobre la misma. Pero se distinguían radicalmente en función de su teleología. El objetivo científico de descubrir las leyes de causalidad que gobiernan los procesos y los cambios sociales tenía un horizonte bien distinto en ambas teorías. Mientras el positivismo tiene como objeto final la causalidad que explica la estructura y funcionamiento de una sociedad determinada, el marxismo sitúa esta causalidad en el contexto más general del proceso histórico, poniendo como cuestión final la transformación y el cambio social".

Estas dos corrientes que en principios se han perfilado como antagónicas, encuentran puntos importantes de encuentro, como se resume en el siguiente gráfico:

*Gráfico Nº 1*

| <b>CORRIENTES DOCTRINALES Y METODOLÓGICAS DOMINANTES EN EL DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES</b> |   |   |
|--|---|---|
| <b>Corrientes doctrinales</b>  | <b>Positivismo</b>  | <b>Marxismo</b>   |
| <b>Principal exponente</b>   | Augusto Comte   | Carlos Marx   |
| <b>Finalidad</b>   | Búsqueda de las causas que explican la estructura y funcionamiento de una determinada sociedad  | Centrada en una visión histórica directamente vinculada a la explicación de los procesos de transformación y cambio social                          |
| <b>Connotación ideológica diferencial</b>  | Centrada en la estabilidad, por lo mismo se le asigna, injustamente, un carácter conservador. De ahí se la vincula a ideologías liberales (Derecha) | Centrada en la transformación y el cambio social, de donde se le ha atribuido un carácter más revolucionario, vinculada a la izquierda tradicional. |
| <b>Expresión ideológica específica</b>   | Liberalismo   | Socialismo  |
| <b>Concreción organizativa estatal</b>   | Estado liberal en sus diferentes manifestaciones  | Estado socialista, también con sus diferentes matices   |
| <b>Deformación</b>   | Autoritarismo de derecha  | Totalitarismo de izquierda  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Caminal Badía (2005)

Hay que tener en cuenta que estos dos enfoques generales sirven de base y explican en líneas gruesas los cuestionamientos que día a día surgen en el ciudadano común medianamente informado (profesionales y estudiantes universitarios, principalmente).

## **2. La política y la Ciencia Política**

Por muy obvio que pueda parecer, epistemológicamente es necesario distinguir entre el objeto o cosa que se estudia y la disciplina o ciencia que se encarga de ello. Se trata de un proceso que se desarrolla con menos dificultades en el campo de las ciencias naturales, las cuales tienen por fin el estudio sistemático de unos determinados objetos (sujetos, cosas o fenómenos) que pueden ser materialmente identificables y que preexisten en la naturaleza ajenos a todo intento humano por describirlos, explicarlos y procurar cambios en ellos.

En el ámbito de las ciencias sociales, este proceso resulta ser mucho más dificultoso pues se refiere a objetos (sujetos o fenómenos) que emergen como constructos resultantes de la actividad humana, son por ello denominados objetos o fenómenos culturales (Bunge, 1992), se trata de un proceso histórico parte de la identificación gradual de áreas o ámbitos de la vida social que promueven la estructuración de métodos y técnicas específicas para su análisis, dando lugar a la emergencia de las ciencias sociales.

Caminal Badía (2005), citando a Sartori, opta por hablar de la prehistoria de la ciencia política centrándose en la necesidad inicial de identificar su objeto, en este sentido, se entendería P.E. a Maquiavelo como el fundador o 'identificador' de la política como área autónoma dentro del marco de los restantes fenómenos sociales (objeto), pero no sería posible atribuirle la creación o adaptación de un método científico para estudiarla (ciencia), esto pese a que tal trance pudiera implicar un cierto nivel de reflexión teórica y ciertas decisiones de orden metodológico.

Continúa el precitado autor señalando que "las revoluciones metodológicas en la prehistoria de la ciencia política se caracterizan por la delimitación del objeto. En este sentido se producen dos rupturas esenciales: 1) La ruptura del pensamiento político clásico y pensamiento político moderno; 2) La separación entre pensamiento político y ciencia política. El pensamiento político adquiere autonomía

en la medida que se desprende de su condicionante filosófico y teológico. La política ya no forma parte de la filosofía, de la teología o, incluso, de la moral. Se hace independiente en la medida que la sociedad moderna se fundamenta en la laicidad y la individualidad, y se organiza fundándose en el principio de la razón. El Leviatán en la máxima expresión de este proceso. El Estado es el objeto central en torno al cual gira el pensamiento político moderno, desde Maquiavelo hasta Marx”.

Temporalmente, el punto que parte aguas es la obra de Maquiavelo, sobre el cual ahondaremos más adelante, sin perjuicio de dejar ya asentada la importancia de este autor para nuestra disciplina.

En relación al segundo aspecto, es decir, la separación entre pensamiento político y ciencia política, destaca Caminal Badía (op.cit) que “La politología, al igual que la economía y la sociología, no nace y se desarrolla como ciencia hasta que no consigue acotar su objeto y, en cierta medida, distanciarse del Estado. No es casualidad que la economía, primero, y la sociología, después, la precedan en su desarrollo científico. El *homo economicus* y la economía de mercado son las bases estructurales sobre las cuales se produce la ruptura con el mercantilismo estatal. *The Wealth of Nations* (1776) cierra una época y abre el futuro de la economía como ciencia. Entre 1790 y 1860 la ciencia económica `sustanció su reivindicación de un campo de la investigación determinado; se convirtió en una especialidad perfilada; utilizó métodos determinados; sus resultados ganaron en precisión; y lo economistas, aun siendo todavía personalidades fraccionales, se reconocieron sus títulos recíprocamente y fueron reconocidos todos ellos por el público más inequívocamente que hasta entonces’ (schumpeter, 1971: p. 435)”. En referencia a la sociología, prosigue el autor remarcando que su desarrollo se encuentra directamente relacionado con “...las transformaciones sociales inducidas por el capitalismo y con el establecimiento de la sociedad industrial y urbana. A lo largo del siglo XIX, la sociología emerge también como `un campo de investigación determinado y con métodos propios’. Desde *L’organisateur* (1819) de Saint-Simon, donde insertó su famosa parábola sobre las actividades productivas de la sociedad, y la imprescindibilidad de los individuos que las realizan, frente a las improductivas del Estado y la prescindibilidad o fácil sustitución de sus actores, hasta la *División du travail social* (1893) de Durkheim, en la cual se establece que la principal función de la división del trabajo es

conseguir y asegurar la cohesión social, la sociología avanza en su especificidad científica y metodológica, teniendo en Auguste Comte y su doctrina, el positivismo (1830-1842) las bases de la nueva ciencia social”.

Finalmente, centrándose en la disciplina que nos ocupa, el autor precitado señala que el desarrollo de la ciencia política es concomitante al paso del Estado liberal hacia formas liberal-democráticas, esto en razón a que se produce una apertura paulatina del espacio de decisiones públicas al común de la gente, “politizando” las sociedades y, con ello, haciendo imprescindible una disciplina que ayude a comprender ese nuevo espectro de relaciones de poder cada vez más complejas.

“La democratización del Estado liberal crea las siguientes condiciones para el nacimiento y desarrollo de una ciencia política: 1) la ampliación del derecho de participación política y el reconocimiento del sufragio universal masculino [ampliándose paulatinamente, los corchetes son nuestros] con independencia de la condición social; 2) el reconocimiento del pluralismo político y la posibilidad de impulsar, canalizar y organizar concepciones políticas distintas con igual legitimidad para acceder al gobierno del Estado; 3) la integración de las clases sociales en el sistema político poniendo fin a la exclusión política de la clase obrera; 4) la configuración del Estado como sistema político cuyos actores fundamentales son los partidos políticos (...). El poder, el Estado o, incluso, el gobierno ya no ocupan todo el espacio del análisis político y ceden una parte a la organización y funcionamiento del sistema político, que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización. Este es el momento que da sentido al nacimiento de la ciencia política y a su separación de lo que hemos dado en llamar pensamiento político moderno” (Caminal Badía, 2005).

Como se tiene visto, la identificación de la política como un subsistema o campo relativamente autónomo en el espectro mayor del macrosistema social se produjo de manera lenta, como parte del devenir evolutivo de las ciencias sociales en general y, a partir de ello, emerge de manera correlativa a la democratización, la ciencia política. El análisis de todo este complejo devenir nos obliga a una necesaria aproximación a partir de la historia, mediante un repaso muy general de lo que se conoce como pensamiento político o historia de las ideas

políticas, en cuyo desarrollo se produce primero la identificación (construcción) del objeto para iniciar la estructuración paulatina de un método científico para su análisis.

## **2.1. El pensamiento político en su desarrollo histórico**

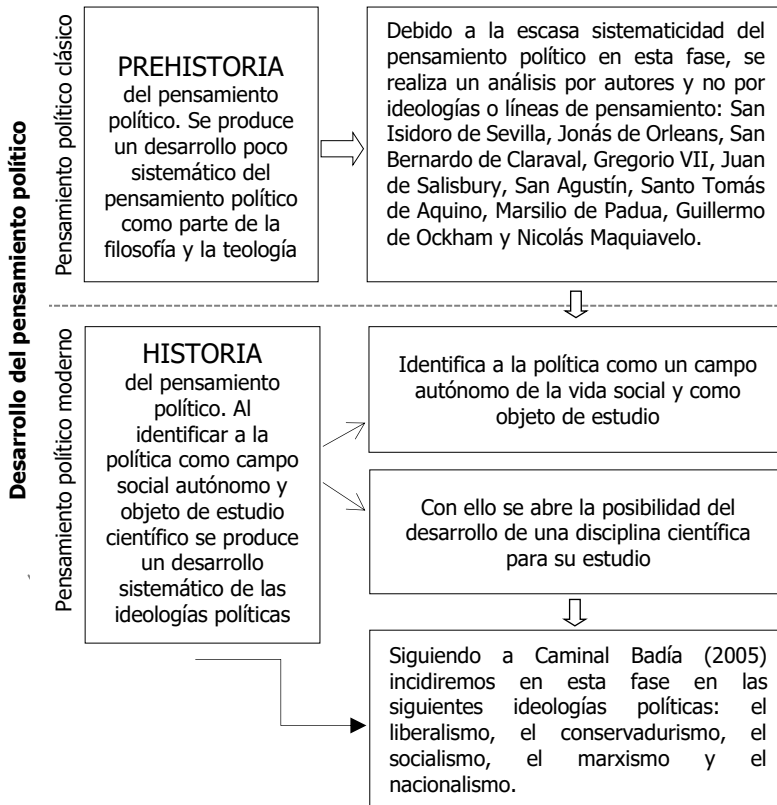
En esta parte del texto no se habla de un pensamiento político sistemático, al menos no en su genética, pues tanto en la antigüedad como en la Edad Media, la mayor parte del conocimiento humano se aglutinó alrededor de un solo cuerpo de conocimientos, del que se fueron desmembrando las diferentes disciplinas del saber humano.

La historia de las ideas políticas es desarrollada a partir de dos grandes etapas, la primera, a la que el ya citado Caminal Badía denomina como pensamiento político clásico o "prehistoria" de la ciencia política, incluye los avances de la filosofía griega y la filosofía teocrática propia de la Edad Media en los que se identifican atisbos e intentos por analizar los fenómenos políticos sin escindirlos del corpus extensivo del conocimiento filosófico/teológico, tendencia que se mantuvo hasta la publicación de las obras de Nicolás Maquiavelo, momento que marca, conforme el consenso de la mayor parte de los autores más destacados de la disciplina, el inicio del estudio propiamente científico de los fenómenos políticos propios de las sociedades modernas (industriales, urbanas, relativamente laicas y, en la actualidad, además tecnológicas y globales), sin que ello niegue o evite que, por cuerda separada, se siga desarrollando el pensamiento político moderno, dos elementos (ideología y ciencia) que en este caso se interrelacionan íntimamente pero que no son exactamente lo mismo, como bien se tiene ya explicado.

En el gráfico siguiente se esquematiza el desarrollo histórico del pensamiento político y sirve además de bitácora para leer los siguientes capítulos, en los que se describe el proceso de manera didáctica.

Gráfico N° 2

## Desarrollo histórico lineal del pensamiento político



Fuente: Elaboración propia, en base a Caminal Badía (2005) y (Botella, Cañete y Gonzalo, 2006)

## **A. El pensamiento político en la prehistoria de la ciencia política<sup>1</sup>**

El antecedente más remoto de nuestra disciplina se encuentra en la antigua Grecia. Antes de ello, se consideraba al hombre como parte del mundo de la naturaleza y sujeto, por consecuencia, a las leyes de la misma, sobre las cuales no tenía dominio alguno, racionalizando a partir de ello explicaciones atribuibles a la divinidad. De ahí la profusa e impresionante mitología griega.

Superada esta fase, se llegó a diferenciar la forma en la que se enfocaba la ubicación, el rol y la relación del ser humano con el mundo de la naturaleza y los otros seres que forman parte de él. "Debemos a los griegos la invención de la filosofía política y la delimitación del área correspondiente a la índole política. Antes de que surgiera la filosofía griega, en el siglo IV a.C., el hombre se consideraba a sí mismo y a la sociedad como partes integrales de la naturaleza, sometida a las mismas fuerzas naturales y sobrenaturales. Naturaleza, hombre y sociedad formaban un continuo; gozaban de una estabilidad compartida y sufrían la violencia de los dioses encolerizados. En esta fase prefilosófica, la explicación de los acontecimientos tanto naturales como sociales tomo la forma de 'mitos'. Interesaba a los hombres no 'como' funcionaban las cosas, sino que factores sobrehumanos las dirigían. Los fenómenos políticos quedaban indiferenciados de otros fenómenos, y no se conocía la "explicación" política como forma específica de pensar" (Wolin, 1993, citado por Sain, 2007).

Siguiendo al mismo autor, se atribuye a Aristóteles la distinción entre los problemas humanos y la naturaleza, pero "...fueron los sofistas del siglo V a.C. los primeros en interpretar a la política como una instancia diferente de la naturaleza. Antifón diferenció el ordenamiento político delimitado por las normas legales vigentes en la *polis* de la naturaleza. Mientras que 'las normas legales son creadas por convenio y no

---

<sup>1</sup> Se entiende por pre-historia de la ciencia política a la fase previa al reconocimiento de la ciencia política como rama autónoma del conocimiento, por lo que en esta etapa no es posible aún hablar de una disciplina científica formal dedicada al estudio de los fenómenos políticos, sino de procesos reflexivos aislados logrados mediante la retórica y dominados por la visión teológica preponderante en la época, pero que plantea de manera gradual, la idea de separar el poder terreno de los hombres del poder celestial de Dios, elemento base para el posterior desarrollo de la ciencia en general. De forma similar, en esta fase, el pensamiento político se desarrolló sin perspectivas sistematizadoras unificadoras de criterios y líneas de pensamiento o ideologías.

producidas por la naturaleza', con 'las leyes de la naturaleza' ocurre lo contrario. Esto constituyó un momento clave para la conformación del mundo de la política. Según Wolin (citado por Saín, 2007), el mundo de la naturaleza era 'un orden al que (el hombre) no podía moldear ni cambiar', pero frente al mundo de la política 'el hombre podía ser un arquitecto del orden', pues dicho orden 'era accesible al arte humano' (...) De este modo, el orden político era plenamente abordable por la razón humana y susceptible de ser moldeado por el arte humano, pero dicho abordaje debía ejercerse sobre la base de la prescripción (platónica, el paréntesis en nuestro) de 'la excelencia perfecta y la verdad absoluta', lo que era un atributo de la filosofía".

Frente a dicha percepción esbozada por su maestro (Platón), Aristóteles aportó la idea de la superación del planteo de un gobierno de los filósofos por la de un gobierno de los ciudadanos (categoría en la que no ingresaban extranjeros, mujeres, niños y esclavos), más en razón al mérito (contribución y esfuerzo) y a la naturaleza política inherente a todo humano capaz, que a la sabiduría y el conocimiento adquiridos por los filósofos.

Sobre los aportes de la filosofía griega, una vez producido el derrumbe de mundo antiguo "...el surgimiento de los grandes imperios y posterior consolidación del orden medieval sirvieron de escenario para la reformulación del pensamiento político bajo la égida del cristianismo y de la hegemonía cultural de la Iglesia católica. En ese contexto, los diferentes aportes del pensamiento político clásico sufrieron un proceso de cristianización. San Agustín elaboró una concepción neoplatónica del mundo y, más tarde, santo Tomás de Aquino retomó trazos fundamentales del pensamiento político de Aristóteles. Ambos retomaron ejes y conceptos del pensamiento político clásico y los incorporaron en sus obras con fines argumentales en favor del cristianismo. Dichas operaciones, lejos de negar o debilitar el contenido político de aquellas tradiciones clásicas, las revitalizaron a través de sus intentos por defender la causa de la Iglesia, el alcance y la legitimidad divina y terrenal del poder papal, su relación con otros estados políticos y con sus súbditos. En ese sentido, las categorías teológicas se fueron politizando paulatinamente y, de ese modo, se fue preparando el terreno para qué, durante el Renacimiento, el pensamiento político se emancipará de la teología, de la filosofía y también de la moral" (Wolin, 1993, citado por Saín, 2007).

Es en este contexto que el pensamiento político discurre en su fase teológica, en la que aún no es posible hablar de una 'ciencia política' en su sentido estricto, razón por la que tampoco se llegaron a estructurar líneas de pensamiento sistemáticas, por lo que se considera pertinente abordar su descripción a partir de los principales autores de la época y sus escritos:

- a. *San Isidoro de Sevilla* (Cartagena, hacia 556 - Sevilla, 636). Cuya obra denominada "Etimologías" se constituye en "(...) una exhaustiva enciclopedia del conocimiento de la Antigüedad tardía. La obra, de gran difusión en la Edad Media, estaba dedicada al obispo Braulio de Zaragoza (circa 585-circa 651), quien la copió después de la muerte del autor. Este manuscrito de *Etymologiae* se produjo en la abadía de Prüfening, cerca de Ratisbona, alrededor de 1160-1165. En la actualidad, solo contiene los primeros nueve libros de las etimologías, aunque el catálogo de 1347 de la abadía de Prüfening menciona los veinte libros que constituyen la obra completa. En 1442, el escriba Nicholas Goldner utilizó el códice (que en ese entonces todavía estaba completo) para producir una copia, que también se conserva en la Biblioteca Estatal de Baviera" (Biblioteca Digital Mundial, fecha de consulta: 30/12/2015).

Las partes de mayor interés para la ciencia política de esta extensa obra son: i) Libro V titulado 'De las leyes y de los tiempos', Capítulo II [De las leyes divinas y humanas], Capítulo IV [Qué es el derecho natural], Capítulo V [Qué es derecho civil], Capítulo VI [Qué es derecho de gentes], Capítulo XXI [Qué debe ser la ley]; i) Libro IX titulado 'De las lenguas, gentes, reinos, milicias, ciudadanos, afinidades', Capítulo III [De los hombres, de los reinos y de la milicia], Libro XV titulado 'De los edificios y de los campos', Capítulo II [De los edificios públicos] (Botella, Cañete y Gonzalo, 2006).

- b. *Jonás de Orleans* (Aquitania c. 760 - 843). Con su texto intitulado "De Institutione Regia" describe el desarrollo ideológico y el ordenamiento social en la alta edad media, bajo el presupuesto necesario de la constitución y conservación de una "sociedad cristiana", es decir, aquella marcada por la tensa relación entre el rey y la iglesia en pugna permanente por el poder político sobre los súbditos, en un contexto en el que la distinción entre el mundo de Dios y el mundo de los hombres no se encuentra del todo clara.

La obra concluye en una frágil utopía que tiene como punto de partida la idea de una sociedad cristiana en el que el clero (estructura eclesial católica) que “se encuentra en la cima de la Ecclesia (sociedad cristiana, el paréntesis es nuestro)<sup>2</sup> y detenta un ministerio fundamental, la vigilancia y la salvación de todos los órdenes de la sociedad. Esta, en tanto cuerpo de Cristo, se reparte en miembros, portadores cada uno de un ministerio, pero se une en un objetivo común, la salvación eterna”. De esta forma, el poder del rey o emperador derivaría en esencia del poder divino, pero distinguiendo el rol de gobierno (emperador) del rol moral (papado) al reconocer “...la especificidad del ministerio de los obispos, y pone su poder a su disposición, pero no admite la supremacía del episcopado en la esfera de la potestas, ya que ésta le pertenece. El emperador está –a sus ojos– en la cima de la sociedad; los obispos, investidos con la autoridad moral, son sus auxiliares en el ejercicio de su ministerio. El emperador reconoce, entonces, la auctoritas de los obispos, en el sentido espiritual, pero les llama auxiliares, en el ejercicio de la realeza” (Zamora, 2007).

Se genera de esta forma un débil equilibrio en que la dirección de la sociedad cristiana se comparte entre dos poderes, uno político y otro moral sin distinguir claramente ambas esferas.

- c. *San Bernardo de Claraval* (Castillo de Fontaines, Dijon, 1091 - Claraval, 1153). Cuya obra denominada “Sobre la consideración” contiene algunos elementos de interés para nuestra disciplina, principalmente en el Capítulo IV de su Libro IV (A quiénes debe elegir el Pontífice para asistentes y coadjutores suyos. Se trata también de las virtudes del prelado). En esta parte, el texto se centra, siempre partiendo de la idea de un co-gobierno rey-papa, en los elementos a considerar al momento de estructurar la burocracia y distribuir los cargos públicos, siempre superponiendo las virtudes cristianas y su fidelidad a la iglesia.
- d. *Gregorio VII* (Soana, Toscana, h. 1020 - Salerno, Nápoles, 1085). Pontífice que ante la cooptación de la estructura clerical por parte del poder los príncipes, predominante en el siglo X, desarrolló en su

---

<sup>2</sup> Nótese que, si bien el término *ecclesia* designa, en su acepción restringida, a ‘iglesia’, en los términos de los teólogos de la edad media se extiende a todo el grupo social, pues resultaba para ellos inadmisibles la existencia de miembros ‘no cristianos’ en la misma. Así, *ecclesia* equivaldría a “sociedad cristiana” o sociedad de cristianos.

"Dictatus Papae" (Dictados del Papa) con 27 axiomas a partir de los que pretendía reivindicar el rol de la iglesia en el mundo terrenal y rescatarlo del poder político de los príncipes. El contenido de muchos de ellos tenía un tinte claramente político, pues pretendía regular la relación entre ambos poderes, con claro predominio eclesial (los poderes terrenales se someten al poder de la iglesia) lo que provoca reacciones violentas en su contra.

- e. *Juan de Salisbury* (c. 1120 - 25 de octubre de 1180). Quien en su texto titulado "Policraticus" distinguía a los tiranos de los príncipes en la medida que éstos últimos regían a los súbditos en obediencia de la Ley y bajo un sentido de servicio. En este vislumbra tenuemente la simiente de un "Estado de Derecho" (primacía de la Ley) pero con la gran diferencia de que el titular del poder constituyente no era el pueblo (soberanía popular) sino Dios, de esta forma el poder del príncipe era delegado por la divinidad y la Ley a la que se debía era pues la Ley divina.

Se esforzó por sustentar un "buen gobierno", un ejercicio del poder sustentado en la divinidad, siendo por ello, parcialmente teocrático: "Es, pues, el príncipe, como muchos le definen, la pública potestad y cierta imagen en la tierra de la Divina Majestad. Reside, sin duda, en los príncipes cierta grandeza del poder divino, cuando los hombres se someten a sus mandatos y muchas veces ofrecen sus cabezas al cuchillo para ser cortadas, y por un impulso divino temen a aquellos para quienes son motivos de temor. Pienso que esto no puede realizarse si no es por voluntad de Dios. Pues toda potestad proviene de dios, el Señor, y con Él estuvo siempre desde la eternidad. El poder del príncipe es de tal manera de Dios, que la potestad no se aleja de Dios, sino que Él usa de ella a través de una mano subordinada, proclamando en todas las cosas su clemencia o su justicia. Por ello, quien resiste a la potestad del príncipe, resiste a la disposición de Dios, que tiene la autoridad de conferirla y, cuando quiere, de quitarla o disminuirla. Pues ni siquiera es acto propio del gobernante su voluntad de ser cruel con sus súbditos, sino la de la divina dispensación, que quiere con su beneplácito castigar o probar a quienes le están sujetos (...) Que el príncipe se someta a las leyes es en verdad más importante que el poder imperial, de modo que el príncipe no debe considerar para sí lícito lo que se aparte de la equidad de la justicia" (Botella, Cañete y

Gonzalo, 2006. Transcribiendo parte del texto original del pensador estudiado).

Se colige así que un príncipe puede apartarse de los designios divinos y convertirse así en tirano, determinándose que "...por autoridad de la Sagrada Escritura que es lícito y glorioso matar a los tiranos públicos, en tal que el que los mate no esté ligado por fidelidad al tirano o de alguna otra manera pierda la justicia o la honradez", según transcriben los precitados autores.

- f. *San Agustín* (Tagaste, hoy Suq Ahras, actual Argelia, 354 - Hipona, id., 430). Como se tiene ya adelantado, este filósofo parte del racionalismo inherente al pensamiento político de Platón, respondiendo a la crisis del imperio romano a partir de un enfoque filosófico e histórico en su obra cumbre denominada "La ciudad de Dios", en la que se introduce el vocablo latino *civitas* para definir a la esencia de la "ciudad o sociedad" que no era otra que el conjunto de sus habitantes.

Así, el motor de la historia se materializaría en la contradicción esencial entre el bien y el mal, entre lo que él denominada 'ciudad de Dios' (la estructurada por los ángeles, Adán y Eva, la faceta espiritual y divina del hombre, armónica con los designios de Dios) y la 'ciudad terrena' (la generada por hombres luego de su expulsión de la Ciudad de Dios, la faceta carnal y nociva del ser humano, sus vicios y bajas pasiones). A partir de ello, el desarrollo histórico de la humanidad sigue en parte la narrativa de las Sagradas Escrituras, con dos etapas: i) La primera, descrita en la parte del antiguo testamento que comienza con la expulsión de la pareja primigenia del paraíso hasta la llegada de Jesucristo<sup>3</sup>; y ii) La segunda, que se inicia con el sacrificio del hijo de Dios y que continuará hasta el fin del mundo y los tiempos, cuando la pugna entre el mal (la ciudad terrena) y el bien (la ciudad de Dios) se decante finalmente en favor de éste último, consumándose la redención promovida por el sacrificio del cordero.

---

<sup>3</sup> Se extraña la alusión bíblica a una posible redención o segunda oportunidad que Dios hubiera en esta etapa otorgado a la humanidad a partir del diluvio y la posibilidad del establecimiento de una humanidad virtuosa y buena, es decir, una "ciudad de Dios" que no se logró materializar.

Las consecuencias políticas de dicho pensamiento se extienden hasta entrada la edad media, cuando filósofos teólogos como Jonás de Orleans acuñan la idea de una "sociedad cristiana", es decir, compuesta plenamente por ciudadanos cristianos y que se rijan por las leyes divinas, materializando la idea de hacer posible la "ciudad de Dios" sin que necesariamente se suceda el Holocausto o fin del mundo terreno, una especie de 'salto' histórico.

Finalmente, en su calidad de pensador teológico, comparte con el resto de los filósofos de esta época, la inclinación por atribuir un origen celestial o divino a todo fenómeno humano o social, especialmente el virtuoso (familia, fraternidad, hermandad, etc.) así como al poder terrenal del gobernante.

g. *Santo Tomás de Aquino* (Roccaseca, actual Italia, 1224 - Fossanuova, id., 1274). Dos son las obras de este autor que, a juicio nuestro, presentan algún contenido relevante para nuestra disciplina. Veamos:

i) "Suma Teológica", Cuestión 90 (De la esencia de la Ley), Artículo 2: "Si la Ley ordena siempre al bien común", concluyendo que el alcance de la misma no solo regula los asuntos estrictamente comunes, sino que, al hacerlo, necesariamente debe recaer también en asuntos particulares de las personas, pues al basarse la norma en la razón y ésta tiene como fin la felicidad de todos, nada puede permanecer fuera de ella y, por ende, de la Ley. Ahora bien, tratándose de un pensador religioso, la vinculación de la razón, la autoridad y la Ley terrenas con la divinidad se da por descontada, es decir, no era admisible la posibilidad de encontrar la felicidad fuera de Dios y toda autoridad estaba dirigida a ese fin. De esta forma, procuró conciliar la verdad de la razón [la del hombre en su naturaleza y libre albedrío] con la verdad de la divinidad [los dogmas católicos revelados en las Sagradas Escrituras]. En la Cuestión 94 (De la ley natural) complementa la idea determinando que todo lo humano es aprehensible por la inteligencia y se encuentra, en consecuencia, dentro del espacio de regulación de la razón como esencia de la ley natural, cuyo contenido es definido a partir de las tres inclinaciones propias o inherentes al hombre. "En efecto, el hombre, en primer lugar, siente una inclinación hacia un bien, que es el bien de la naturaleza; esa inclinación es común a todos

los seres, pues todos los seres apetecen su conservación conforme a su propia naturaleza. Por razón de esta tendencia, pertenecen a la ley natural todos los preceptos que contribuyen a conservar la vida del hombre y sus obstáculos. –En segundo lugar, hay en el hombre una inclinación hacia los bienes particulares, conforme a la naturaleza que él tiene común con los demás animales; y en virtud de esta inclinación decimos que pertenecen a la ley natural aquellas cosas que “la naturaleza ha enseñado a todos los animales”, tales como la comunicación sexual, la educación de la prole, etc. –Finalmente, subsiste en el hombre una inclinación correspondiente a su naturaleza racional, inclinación que es específicamente suya; y así el hombre tiene una tendencia natural a conocer las verdades divinas y a vivir en sociedad. Desde este punto de vista, pertenece a la ley natural todo lo que se refiere a esa inclinación; v.gr., desterrar la ignorancia, evitar las ofensas a aquellos con los cuales uno tiene que convivir, y otros semejantes concernientes a dicha inclinación” (Botella, Cañete y Gonzalo, 2006. Transcribiendo parte del texto original del pensador estudiado).

Logra así conciliar las inclinaciones humanas buenas con las malas, ambas como parte de la naturaleza del hombre y cognoscibles por la razón y en tal sentido, reguladas por la misma. De ahí surge la idea de que los actos del hombre son productos del libre albedrío emergente tanto de la voluntad pura como de la racionalidad o intelecto, por ende, su responsabilización es posible con la consiguiente sanción, tanto terrena como divina (o ambas al mismo tiempo).

- ii) En “La monarquía”, Santo Tomás de Aquino parte de la necesidad de dirección que precisa el hombre en sociedad y, siguiendo a Aristóteles, distingue en el Capítulo I de este texto, las formas de gobierno a partir de la génesis de la autoridad en correlato con sus respectivos opuestos negativos: monarquía frente a la tiranía, aristocracia frente a oligarquía y democracia *versus* demagogia.

Concluye que el régimen monárquico es el mejor y en el Capítulo 6 se concentra en las relaciones entre monarca y súbditos, y viceversa, y en los mecanismos o formas de evitar la tiranía. Creemos que su innegable inclinación monárquica devenía de su

posición clerical, pues la idea de la delegación divina del poder sigue en las escrituras una tradición personalista, es decir, en la identificación por parte de Dios de aquel hombre que por sus cualidades sería el elegido para ejercer su representación secular. Bajo esta perspectiva, la idea de órganos colegiados de poder no encajaba en ello.

- h. *Marsilio de Padua* (Padua, c. 1275-Munich, c. 1343) "Teólogo italiano. Rector de la Universidad de París, cuando estalló el conflicto entre Juan XXII y Luis IV de Baviera, tomó partido por el emperador y compuso en su honor el *Defensor pacis*, donde ataca las pretensiones pontificias en el dominio temporal; con posterioridad, fue vicario general de Roma durante el pontificado del antipapa Nicolás V. Fue excomulgado y murió olvidado de todos". (<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/padua.html>: Fecha de consulta: 31/12/2025).

De su obra principal se denomina "El defensor de la paz" extraemos, siguiendo el criterio aristotélico y en base a la transcripción de los textos originales efectuado por Botella, Cañete y Gonzalo (2006), se observa que en el Capítulo XII de la Primera Parte, el aporte central está dirigido distinguir con claridad el origen de la autoridad para dictar las leyes seculares del poder divino cuya vigilancia y control corresponde al clero. De esta forma se lograría mantener la paz y la tranquilidad en las comunidades civiles, en las cuales serán los ciudadanos<sup>4</sup> los encargados de elegir a los autorizados para emitir leyes seculares con fuerza coactiva. Esta apertura a la participación civil aún indirecta en el ejercicio de la autoridad fortalecería el valor de la ley tanto en su contenido al acercarlo a las necesidades reales de la sociedad como en su eficacia, pues serían más fácilmente cumplidas. En otros términos, quiebra el paradigma de que el origen de toda autoridad, divina o terrena, esté siempre y necesariamente en Dios –al menos no de manera directa–, abriendo la posibilidad de que sea el pueblo el que se rija mediante su participación en la elaboración de las leyes.

En el capítulo XX de la Parte Segunda va más allá, pues a tiempo de apartar al clero del gobierno terrenal, busca negar el monopolio

---

<sup>4</sup> Considérese que sigue la definición restringida de "ciudadanía" planteada por Aristóteles, excluyendo de tal categoría a los niños, las mujeres, los extranjeros y los esclavos.

interpretativo de este respecto de las partes confusas de las Sagradas Escrituras, pretendiendo la participación de la autoridad temporal. De esta forma, plantea de una manera disimulada un mecanismo de controles entre ambos poderes (eclesial y terrenal), de tal forma que el producto interpretativo logrado esté más acorde con los intereses comunes.

- i. *Guillermo de Ockham* (Ockham, Surrey, h. 1285 - Múnich, Baviera, 1349). "Pensador inglés, fundador de la escuela nominalista. Este fraile franciscano estudió en la Universidad de Oxford, en la que empezó a enseñar como bachiller desde 1317; el carácter innovador de sus enseñanzas hizo que nunca se le diera el grado de doctor (razón por la que se le conoce como el *venerable principiante*) y que entrara en conflicto con la Iglesia".  
(<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/padua.htm>. Fecha de consulta: 31/12/2015).

Este autor es un frontal cuestionador de la supremacía papal en relación al poder terreno, su texto intitulado "Sobre el gobierno tiránico del Papa" es explícito al respecto, primero en su Libro I, capítulo 11 cuando esboza la idea de la responsabilidad del Papa, el cual debería estar sometido como todos al juzgamiento por aquellos actos que no se encuadren dentro de la santidad y lo correcto (¿principio de un Estado de Derecho?). Por otra parte, en el Capítulo 5 del Libro V, describe la idea de dos poderes o "dos espadas" en los términos de las Sagradas Escrituras (Evangelio de Lucas), planteamiento que es entendido de diferentes maneras (bien y mal, poder terreno y poder espiritual, antiguo y nuevo testamento, predicar y gobernar, etc.) pero que de ninguna manera puede ser acumulado en un solo titular, de esta manera, niega la idea de un Estado Eclesial, es decir, de un Papa/emperador o rey que detente al mismo tiempo y de manera regular tanto el poder espiritual como el temporal (¿atisbo de lo que es el principio de separación de órganos de gobierno?).

- j. *Nicolás Maquiavelo* (1469-1527) "Maquiavelo ejerció un destacado papel político en Florencia durante las guerras de los Médicis y utilizó sus experiencias de tortura, cárcel y destitución para escribir una guía de gobernantes *El príncipe* (1513), en la que destaca la indiferencia moral o la consideración política como un fin en sí misma. Los que detentan el poder se preocupan únicamente por

mantener su posición y, a tal fin, se adaptan sus tácticas; el éxito constituye el valor fundamental y es lo que ha dado lugar al 'maquiavelismo'. Resulta difícil determinar hasta qué punto se trata de una consideración decepcionada de la política o si representa sus principios reales. Maquiavelo expresa argumentos similares en sus *Discursos sobre los diez primeros libros de Tito Livio* (1513), aunque aquí presenta cierta inclinación por el gobierno popular.

Ambas obras ponen de manifiesto que el buen gobierno depende de la fuerza y de la astucia, y resultaron enormemente subversivas en el clima intelectual de su época. Para los politólogos, Maquiavelo es un innovador; El primer escritor que, después de la Edad Media, representó la política tal y como era. Fue el primero que empleó el término 'el Estado'" (Bealey, 2003).

Es evidente que entre la línea central de "El príncipe" y la de "Discursos sobre los diez primeros libros de Tito Livio" (1513-1519) existen notorias diferencias, las cuales encuentran su explicación en una visión pragmática y realista de la política entendida como arte de gobernar a una humanidad compuesta por hombres egoístas de acuerdo a las exigencias de cada contexto histórico. Por ello, es pedagógicamente recomendable el resumir los argumentos y planteos centrales de cada una de ellas por separado:

- i) "*El príncipe*". Obra que se sitúa en una situación especial, esto es, la de la guerra que luego de la derrota de la República en 1512 repone a los Médici en el gobierno de Florencia, deponiendo a Maquiavelo de toda función pública.

Esto hace que la escritura de "El príncipe" se vea condicionada por dos aspectos. Primero, la identificación de una situación especial de implementación de un nuevo régimen de poder, el cual, es en esta fase, especialmente frágil y que precisa de medidas especiales y, segundo, la necesidad de un "funcionario profesional" de recobrar su función, que visibiliza la existencia de empleados políticos expertos que solo sabían de su oficio y precisaban de su cercanía con el poder, así, depuesto el *ancient regime* era para él imprescindible lograr los favores de los nuevos gobernantes, especialmente Lorenzo de Médici, para quién pretende elaborar un "manual" para la consolidación y el mantenimiento de su recién logrado poder, en un situación

transicional en la que lógicamente se tenían que tomar medidas “excepcionales” para el fin que a juicio de Maquiavelo era esencialmente el mantener el poder recientemente obtenido y que en tal sentido, se investía de fragilidad ante los embates del viejo régimen que no terminaba de morir.

En este marco, se identifican en el texto seis ideas fuerza centrales:

Primero, el fin primordial es el mantenimiento y ejercicio efectivo del poder [una cosa refuerza la otra] y para ellos no pueden existir límites morales, es el principal aporte a la disciplina que ahora nos ocupa pues determina de manera franca a la política como un ámbito autónomo que exigía de un abordaje conforme a su naturaleza de actividad esencialmente humana y social. Se quiebra definitivamente la visión teológica de la política;

Segundo, una suerte de realismo y desencantamiento acerca de la naturaleza del hombre, en quien ve un ser en el que predominan los instintos negativos y que precisan del control de un gobernante fuerte y a la vez prudente. Se adelanta a la visión de Hobbes en este sentido, pues justifica la existencia del Estado y la represión legítima en ello;

Tercero, el desarrollo del concepto de *virtù*, completamente distinto al de las virtudes cristianas hasta entonces predominantes en toda actividad pública, englobando una serie de habilidades y destrezas que el gobernante [príncipe] debe desarrollar a efecto de mantener su situación de poder, bajo la idea de las capacidades del león (fuerza, valentía, nobleza, capacidad resolutive, etc.) y el zorro (astucia, disimulo, discreción, etc.). Así, se justifica el uso de la fuerza y la autoridad hasta el extremo de la crueldad, siempre dentro de lo marco de lo estrictamente necesario, de manera justificada y sin que llegue a generar demasiado miedo en el sujeto reprimido;

Cuarto, la idea de un dominio parcial del hombre sobre la realidad del gobierno, considerando que una gran parte de los hechos superan toda previsión humana, pero que existe otra de igual dimensión que pueden ser objeto de dominio por parte de un

aguzado gobernante, por ende, es responsabilidad de éste el desarrollar las aptitudes para ello (*virtù*);

Quinto, subyace en sus planteamientos un dejo de desprecio hacia la masa popular (muchedumbre, populacho) a la que considera como un cuerpo informe que se deja llevar por la apariencia y lo circunstancial, por ello, es suficiente en su gobierno el aparentar lo que la masa desea en su líder (avizora la idea del populismo). Los verdaderos adversarios suelen ser los que se encuentran en su círculo íntimo y quienes aun estando fuera, gocen de un cierto tipo de poder que bien podría perjudicar el fin central del poder por el poder, para cuyo control precisa de las aptitudes propias de la *virtù*;

Sexto, todo lo anterior declina en una dicotomía, "ser amado o temido", a la que en caso necesario plantea una salida clara, elegir siempre la última opción, pues el miedo es un sentimiento/instinto mucho más fuerte que la fidelidad o el amor, constituyéndose por ello en un factor de dominio mucho más eficaz.

- ii) "*Discursos sobre los diez primeros libros de Tito Livio*". Visibiliza una especie de confesión: la superioridad de la República como sistema de gobierno frente al principado o la monarquía, pues si bien en la primera obra expone la necesidad de un gobernante dotado de *virtù* lo era en las primeras fases de su constitución y ordenamiento, pues a la caída de un poder podría emerger el riesgo del desorden y el desgobierno, lo que exige de mano dura para la construcción de las bases del Estado, pero una vez logrado un cierto nivel de estabilidad, la República se erigía como el sistema más apropiado.

En tales circunstancias encuentra la dificultad de encontrar la capacidad de autogobierno en las masas, es decir, la capacidad para elegir al mejor gobernante y dejarse gobernar por él. Se observa una cierta aproximación a los problemas de gobernabilidad hoy vigentes, en los que los elementos supra-estructurales (escuela, moral y religiosidad, ética, valores, estética y artes, etc.) juegan un rol determinante como elementos que permiten establecer las bases de un gobierno con participación popular, planteando una forma de gobierno mixto

de acuerdo a las necesidades de una realidad altamente compleja.

“En suma, Maquiavelo no oculta sus simpatías por ese gobierno republicano, aunque es consciente de su carácter hipotético frente a la situación real de las ciudades italianas” (Botella, Cañete y Gonzalo, 2006), desarticuladas unas de otras y con niveles de ingobernabilidad y desorden agudizados por el declive de su apogeo económico frente a las por entonces emergentes potencias de la industrialización primaria en Europa (Inglaterra, Francia y los Países Bajos).

Podría llegar a especularse que “El príncipe” se constituye en un texto condicionado por las circunstancias propias del autor (un burócrata desocupado buscando redimirse con el poderoso de turno) y el tiempo en el que vive (cambio de matriz de poder), mientras que la segunda obra devela un Maquiavelo menos proclive a tales vicisitudes, aunque su inclinación por formas de gobierno más ‘participativas’ se ve siempre limitada por el problema de la pérdida del control, al cual este autor ve como la columna vertebral del gobierno y la conservación del poder como fin principal de la política.

Para nuestra disciplina, este autor cierra la fase teológica del análisis de los asuntos políticos y abre una nueva etapa, marcada por un ámbito disciplinar relativamente autónomo que en adelante permitió el desarrollo de un pensamiento político sistemático y el desarrollo de los elementos metodológicos que a la postre darán cuerpo a nuestra disciplina.

## **B. Corrientes modernas del pensamiento político**

Se ha ya establecido que es el pensamiento de Maquiavelo el que ha procurado la separación de la política como un ámbito autónomo de la actividad humana, siendo objeto, por consiguiente, de un análisis independiente.

Es a partir de que se desarrollan de manera relacionada pero separada, tanto el pensamiento político sistemático como las herramientas metodológicas científicas para el estudio de la política, es decir, se desarrollan el pensamiento político moderno y la ciencia política.

En este marco, dada la sistematicidad que a partir de esto adquiere el desarrollo de las ideas políticas, es ahora posible describir esta parte del texto no desde el análisis específico de la obra de los autores más representativos, sino a partir de un abordaje ordenado de las diferentes corrientes ideológicas que se fueron generando de manera paulatina, identificando por supuesto el aporte de los más connotados representantes de cada una de ellas<sup>5</sup>.

- a. *El liberalismo*. Una introducción resumida a lo que es y ha significado esta corriente ideológica en la historia de la humanidad la desarrolla magistralmente Bealey (2003), la que nos permitimos transcribir en su integridad: "El liberalismo abarca un conjunto de conceptos. La filosofía esencial comienza con la declaración de la autonomía del individuo, pero la historia intelectual se desarrolla con la idea de emancipación: la emancipación del hombre [posteriormente también la de la mujer] y la emancipación del PUEBLO; y así se asocia con la LIBERTAD en todas sus dimensiones. Esto explica las confusiones que el término genera. Hay muchos liberalismos y dentro de la libertad existen aspectos contradictorios: mi libertad puede ser las cadenas de los otros.

Los orígenes intelectuales del liberalismo parten de la revolución científica de los siglos XVI y XVII, de las ideas de la ILUSTRACIÓN y sus diversas corrientes de pensamiento y de las Revoluciones francesa y americana. La revolución industrial, que transformó totalmente la sociedad, fomentó también una actitud crítica ante el *statu quo* social y económico. Los motores del cambio se pueden agrupar bajo el epígrafe de la MODERNIZACIÓN. La atmósfera de escepticismo y espíritu crítico caracterizó la derivación hacia el RACIONALISMO.

En la Edad de la Razón y la lógica se cuestionó la existencia de Dios. La religión se consideró una faceta de la sumisión de la mente humana a la sinrazón. Los revolucionarios franceses confiscaron las tierras eclesiásticas e introdujeron el matrimonio civil. Los anticlericales exigieron la separación de la Iglesia y el Estado tal como se recoge en el artículo 1 de la Declaración de Derechos americana (1791): 'el congreso no aprobará ley alguna por la que

---

<sup>5</sup> Para este efecto, seguimos el planteamiento del ya tantas veces citado Caminal Badía (2005).

se adopte una religión como oficial del estado'. La tolerancia religiosa se reafirmó como uno de los principios liberales fundamentales.

La Razón dominó también las ideas de los utilitarios, que querían reformar leyes y procedimientos legales y constitucionales anticuados; para ellos, el buen gobierno debería obedecer al principio de utilidad. Jeremy Bentham (1748-1832), padre de esta escuela, creía en el mercado libre, pero afirmó que los derechos naturales inalienables eran 'disparates entre zancos'.

El liberalismo económico clásico se interesó por librar al comercio de las ataduras del mercantilismo. Liberales clásicos como Ricardo y Adam Smith declararon que librar al comercio de las regulaciones irracionales redundaría en mayor prosperidad para todos, pues se trataba de un incentivo para ensanchar las relaciones internacionales. El internacionalismo liberal no se inspiró solo en ideas sentimentales sobre la hermandad de los hombres, sino también en la creencia en el propio interés racional: el libre mercado y el LIBRE COMERCIO no solo alentaban a los productores, sino que también beneficiaban a los consumidores.

Los liberales más revolucionarios se centraron en romper los grilletes de una sociedad amanerada y un mundo artístico sometido a los cánones del clasicismo. ROUSSEAU (1712-1778) idealizó al 'buen salvaje' y en su *Emilio* hizo una exposición pionera de la 'educación progresista'. Lo primitivo y natural era superior a lo sofisticado, y las personas corrientes se constituían en depositarias de la verdad; nació así el movimiento romántico. Tenía dos ramificaciones: una con origen en el 'PUEBLO' y otra en la 'NACIÓN'. Wordsworth (1770-1850), que había aclamado la Revolución francesa, habló en el prefacio de las *Baladas Líricas* sobre una vida 'simple y rústica' en la que 'las pasiones esenciales del hombre [...] se expresen en un lenguaje más sencillo y directo'. Burns (1759-1796) escribió poemas en dialecto escocés.

El ROMANTICISMO descubrió al 'hombre corriente'. Los románticos simpatizaban con los pueblos oprimidos: el poeta Byron (1788-1824) murió por Grecia y los liberales europeos los santificaron como héroe romántico.

En el siglo XIX la mayor parte de las naciones del centro y este de Europa se hallaban sometidas a tres imperios: el austrohúngaro, el ruso y el turco; y no podían sentirse libres hasta que no consiguieran la emancipación. Y así, el NACIONALISMO se asoció con el liberalismo en las mentes de los pensadores progresistas del siglo XIX. El más característico, Mazzini (1805-1872), filósofo en pro del movimiento de la unificación italiana, creía sinceramente que cuando las naciones oprimidas alcanzaran la categoría de Estados tendrían instituciones democráticas y vivirían en paz unas con otras; en sus escritos NACIONALISMO se identifica con internacionalismo.

Los liberales del siglo XIX respaldaron con frecuencia ideas igualitarias, como la afirmación de que los hombres 'nacen libres e iguales', aunque se mostraron bastante cautos a la hora de conceder 'el poder al pueblo'. Muchos consideraron el liberalismo como CONSTITUCIONALISMO, pero no tenían confianza suficiente en las clases bajas para defender la extensión del DERECHO DE VOTO; temían que estas clases supusieran un peligro para la propiedad, no fueran capaces de entender las cuestiones políticas y se mostraran intolerantes ante principios liberales con la libertad de palabra. Ésta fue la postura del liberal francés Benjamin Constant (1767-1830) y de los utilitarios británicos. El principal y primer defensor de la democracia participativa fue Rousseau, que no dedicó mucho tiempo a las constituciones y consideraba a la propiedad como un mal; según él las decisiones tomadas por referéndum expresaban la voluntad general del pueblo. Los utilitarios creían en la mayor felicidad para la mayoría. Cuando Jeremy Bentham (1748-1832) analizó como podía alcanzarse tal cosa, llegó a la conclusión de que el único medio era permitir que todos expresaran sus preferencias y votaran en consecuencia; pero aprobó el sufragio universal con recelos y sus dos discípulos, James Mill (1773-1836) y su hijo Stuart MILL (1806-1873), se mostraron igualmente cautelosos.

Para comprender el término hoy es mejor enfocarlo desde el ángulo de la historia social e intelectual y no desde la filosofía. Los liberales del periodo de entreguerras defendían el Estado de bienestar y los derechos sindicales. A finales del siglo XX quienes se denominan a sí mismos 'liberales' no pretenden eliminar la mayor parte de los servicios públicos ni amordazar a los sindicatos; pero la palabra

posee significados diferentes para los filósofos, los economistas y los politólogos”.

Antón (2005) señala que el desarrollo del liberalismo como ideología política responde a un proceso acumulativo al que se van adhiriendo elementos de diferentes corrientes filosóficas, las cuales han logrado conformar un sistema de pensamiento coherente en su identidad y distinto de otros.

Para Miller, citado por el autor arriba mencionado, “las siguientes características son la base del pensamiento liberal, sobre las que se han construido tanto sus variedades posteriores como sus desviaciones radicales y conservadoras: la ausencia en la naturaleza de una guía moral positiva, la prioridad de la libertad sobre la autoridad, la secularización de la política y la promoción de constituciones y principios de derecho que establezcan los límites del gobierno y determinen los derechos de los ciudadanos frente a éste”.

A lo anterior Antón identifica tres elementos que en su despliegue ideológico, político y filosófico que fue promovido por la notable inclinación de sus cultores a la tolerancia y el debate, es decir, a la discusión productiva que ha permitido un proceso adaptativo que ha fortalecido el desarrollo de esta corriente hasta nuestros días, basándose en reglas formales consensuadas y negando dogmas absolutistas. Éstos son: i) El naturalismo hedonista que establece que la felicidad consiste en poseer, acumular y disfrutar bienes materiales y, por tanto, el hombre está dotado de un instinto de apropiación natural, siendo el interés individual el motor de la sociedad; ii) El racionalismo que entiende a la razón como medio para eliminar el oscurantismo y conseguir una actuación útil y eficaz como un medio respecto a los fines propuestos; y iii) El individualismo libertario que entiende al individuo como principio y fin del mensaje liberal.

Esto ha hecho del liberalismo un pensamiento persistente y adaptativo, cuyas principales variantes, la clásica y la social/radical o “romántica” (pueblo y nación) surgen, se adaptan a diferentes contextos e incluso son conceptualizadas de maneras diferentes en distintas realidades por sus propios partidarios, los liberales, denominativo que en Europa está reservado para designar

a los adeptos a la desregulación económica y de las formulaciones clásicas del capitalismo que en Estados Unidos es usualmente utilizado para definir a quienes defienden ideas de izquierda, más en la línea de los social (Molina, 2007).

b. *El conservadurismo.*

Transcribimos in extenso la conceptualización efectuada sobre esta corriente por Molina (2007), para quien el 'conservadurismo' se constituye en "El movimiento o ideología que se define por su actitud favorable a las estructuras existentes y que se enfrenta a cualquier intención de modificarlas. Su plasmación más conocida arranca con la reacción que pretende defender las instituciones del Antiguo Régimen<sup>6</sup>, frente al envite de las revoluciones liberales. Este conservadurismo, en el que destaca la figura de Burke, opta por defender el valor de las instituciones como la familia o la religión y elogia la naturaleza frente a las transformaciones industriales. A pesar de esta oposición inicial a las reformas, el organicismo *tory* o el corporativismo demócrata-cristiano van a admitir el nuevo modelo burgués, aunque subrayando en un principio, más que el valor del mercado, la fuerza del nuevo Estado como instancia idónea para articular el mantenimiento de la armonía social.

Tras la aceptación del orden económico y político capitalista, con más énfasis en la defensa de la propiedad que en la de la libertad de empresa, su preocupación por la permanencia de los valores liberales imperantes los lleva a enfrentarse con el marxismo. Carl Schmitt, criticando la pasividad burguesa para responder al reto socialista, propuso limitar el desarrollo democrático y reforzar el gobierno autoritario. Tras el triunfo de los bolcheviques de 1917 se inició un proceso de difuminación de fronteras entre conservadurismo y liberalismo; de forma que la síntesis resultante va a ocupar el espacio de toda la derecha a excepción del fascismo, cuyo carácter revolucionario es también rechazado.

---

<sup>6</sup> O *Ancien régime* en su lengua original que es el francés, utilizado para "...describirla forma de gobierno imperante en Europa antes de que la Revolución Francesa y sus ideas acabaran con el antiguo régimen" el cual "Dependía de la alianza entre el 'altar y el trono'. La Iglesia legitimó a los monarcas y apoyo su forma de ejecutar la ley mediante la proclamación de valores morales y del deber de obedecer a la autoridad temporal" (Bealey, 2003).

En la actualidad el neoconservadurismo puede identificarse, en contraste con la orientación hacia el mercado o la desregulación de otras ideologías afines, con la reacción de rechazo contra la ampliación de las libertades, la permisividad en las costumbres o el multiculturalismo. De hecho, afirmando la idea de nación, familia, paternalismo, sentido del deber y religión, se enfrenta al liberalismo internacional individualista. En todo caso, el carácter dinámico y relativo del concepto, y su posible aplicación a cualquier doctrina que defienda la autoridad, la jerarquía y las posiciones adquiridas, permitir atribuir el calificativo de conservador a otras tendencias políticas distintas de la derecha no extrema (como las comunistas en la Rusia actual o las fundamentalistas en los países de religión islámica)”.

Lleixà (en Caminal, 2005) identifica el origen histórico de esta corriente en los impulsos contrarios a las revoluciones liberales europeas, para luego instrumentalizarse para contraponerse a todo lo que implique cambios que afecten la estabilidad a veces muy dificultosamente lograda.

Es por ello que algunos autores señalan que se trata más que de una corriente ideológica, de un ‘conjunto de conceptos’ que determinan una forma de enfrentar los procesos de crisis y cambio social, así, Oakeshott, citado por Bealey (2003) indica que no es una ‘doctrina’, sino una ‘disposición’ o ‘ánimo’ frente a las modificaciones del entorno.

El autor precitado identifica los principales valores defendidos por los conservadores:

- La estabilidad, es el principal valor conservador que deviene del marcado temor a los cambios cuyos resultados son, por lo general, difíciles de prever y suelen afectar más a unos determinados intereses, no extraña entonces así que sean los segmentos sociales mejor acomodados en mantener un estado de cosas que les favorece o, cuando menos, no afecte de manera directa sus intereses.

Si bien la estabilidad de los conservadores estuvo inicialmente ligada al blindaje de la propiedad y la esfera de lo familiar como expresión ampliada de la individualidad, se extiende luego a

factores ideológicos como los valores religiosos y las 'buenas costumbres'.

De ahí que no se excluye la posibilidad de la existencia de grupos menos favorecidos por la situación o *statu quo*, pero que optan por apoyar el mantenimiento del estado de cosas, en algunos casos también por temor a lo imprevisible, pero principalmente bajo fuertes constreñimientos religiosos.

Ahora bien, el conservadurismo no necesariamente implica inmovilismo absoluto, pues cuando los cambios se tornan inevitables, los grupos conservadores optan por acciones que minimicen los efectos o los anulen. La frase "cambiar sin que nada cambie" responde muy bien a esta situación.

- La autoridad, la ley y el orden, que sostienen 'por la razón o la fuerza' al principal valor que es el de la estabilidad, constituyéndose en los 'guardianes' de su respeto y prevalencia.
- Finalmente, el patriotismo, "vinculado al amor a los orígenes, entendiendo como tales a la familia y el lugar de nacimiento. Esto no tiene nada que ver con la razón. El amor a la patria es similar al amor a la familia y conlleva un sentimiento muy parecido de responsabilidad que abarca pagar impuestos y prestar servicios con armas. Defendemos a nuestro país porque queremos que su tradición se transmita de generación en generación y porqué, según Oakeshott, obedecemos a 'voces poéticas en la conversación de la humanidad'. Los conservadores no aprecian el racionalismo, tal y como hacen los liberales y los socialistas" (Bealey, 2003).

El mismo autor establece una tipología de conservadurismos en base al momento histórico, la fase del proceso revolucionario o de cambio y la postura que se vaya a adoptar frente a los dos elementos anteriores:

- *Conservadurismo reaccionario*. Históricamente, se inicia como producto del desacuerdo de determinados grupos con los cambios propuestos por la Revolución Francesa, planteando la restauración del antiguo régimen. En su versión extrema se plasma bajo lógicas francamente contrarrevolucionarias

soportadas filosóficamente por De Maistre, sofocadas por los revolucionarios parisinos, aunque luego promovieron la Restauración<sup>7</sup>. Posteriormente renace frente a los cambios planteados en las revoluciones europeas iniciadas en 1848 (Primavera de los Pueblos o el Año de las Revoluciones) que, pese a su desorganización y espontaneidad, llegaron a amenazar la estructura social por entonces establecida y, pese a haber sido pronto derrotadas por corrientes de tipo conservador, demostró la necesidad de introducir cambios en las instituciones del Antiguo Régimen.

- *Conservadurismo moderado*. Su máximo exponente es el inglés Edmund Burke (1729-1797), que no negaba el cambio social, pero de forma gradual, bajo la idea de la evolución de las instituciones frente a los radicalismos, guiado por un proceso histórico acumulativo en el que las tradiciones, costumbres e instituciones encuentran un lugar, criticando el racionalismo político extremo que generaba imágenes de una sociedad ideal a partir de las que se pretendía reconstruir la sociedad sobre principios teóricos, negando la acumulación histórica condensada en la tradición, provocan la ruptura de equilibrios esenciales y generando inestabilidad —como ocurrió, en su concepto, con la Revolución Francesa—.

Burke era, en esencia, un conservador reformista que no negaba el cambio, pero en lugar de revoluciones, preconizaba el gradualismo, aceptaba las reformas como parte de la libertad, pero siempre dentro del orden emergente de un continuo histórico que se sostiene en el pacto intergeneracional, respetando las instituciones representativas, la propiedad privada y el Estado de derecho.

### c. *El socialismo*

El socialismo es una tradición de pensamiento político, económico y moral que propone reorganizar la sociedad con el objetivo de reducir o eliminar las desigualdades sociales estructurales, particularmente aquellas derivadas de la propiedad privada de los

---

<sup>7</sup> La Restauración fue el movimiento represivo encabezado por las monarquías europeas en contra de las propuestas revolucionarias que mutaban la noción de soberanía en favor del pueblo y no como un atributo divino de los monarcas.

medios de producción y de la dinámica del capitalismo. Aunque contempla múltiples variantes doctrinales y políticas, todas ellas comparten, con intensidades variables, la aspiración general de subordinar la economía al interés colectivo (los medios fundamentales de producción —tierra, fábricas, recursos naturales y capital— bajo control colectivo o estatal), garantizando condiciones de vida más igualitarias y justas antes que la obtención de ganancias privadas (Molina, 2007; Bealey, 2003; Arnoletto, 2007).

- *Desarrollo histórico.* El socialismo surge en respuesta a las profundas transformaciones económicas y sociales provocadas por la Revolución Industrial entre los siglos XVIII y XIX, generando un crecimiento económico inusitado sobre la base del libre mercado y la propiedad privada irrestricta, ampliando las desigualdades sociales, producto de condiciones laborales precarias, pobreza urbana y una fuerte concentración de la riqueza. Esta situación provocó reacciones entre diversos pensadores de su tiempo, destacando, entre otros, Henri de Saint-Simon, Charles Fourier y Robert Owen, quienes imaginaron sistemas sociales y económicos basados en la cooperación y la colaboración social. Posteriormente, Karl Marx y Friedrich Engels aportaron un criterio más sistemático y racional afincado en el llamado socialismo científico.
- *Principios fundamentales comunes a todas las corrientes socialistas.* Son, con diferencias de grado o intensidad, los siguientes: a) Igualdad social y económica, reduciendo las desigualdades que se consideren injustas o incompatibles con la dignidad humana; b) Redistribución de la riqueza, ampliación de los servicios públicos y garantía universal de derechos sociales como educación, salud, vivienda y seguridad social; c) Propiedad social de los medios de producción fundamentales [estatal, cooperativa, comunitaria o mixta], a fin de evitar la concentración del poder en minorías privilegiadas; d) Primacía del interés colectivo en las decisiones económicas bajo una planificación centralizada, superando la lógica del beneficio privado; e) Solidaridad y cooperación, frente al individualismo competitivo asociado al capitalismo.

- *Principales corrientes.* El socialismo ha desarrollado diversas corrientes que difieren en su diagnóstico del capitalismo y en las estrategias para transformarlo. Veamos: a) El socialismo utópico (S. XIX), caracterizado por un pensamiento primario, carente de una teorización sistemática y un método para su materialización, que se limitó a imaginar y desear comunidades ideales basadas en la cooperación y la igualdad; b) El marxismo [Marx y Engels], cuya pretensión de sistematicidad le otorgó el denominativo de 'socialismo científico', interpreta la realidad en clave histórica, señalando que capitalismo sucumbirá por acumulación a sus propias contradicciones internas, resultado de la lucha de clases entre la burguesía y el proletariado, permitiendo el surgimiento del socialismo como una etapa superior. Los autores citados ya identificaron la posibilidad de evitar el gradualismo y acelerar los cambios mediante saltos o rupturas históricas, promovidos por el proletariado como "sujeto de la revolución", postura posteriormente radicalizada por Lenin; c) La socialdemocracia, que emerge como una versión moderada de la anterior, compatibilizando el libre mercado con políticas redistributivas y regulatorias a fin de garantizar el bienestar social. No busca acabar con el capitalismo, sino corregir sus excesos mediante una intervención estatal limitada; d) Socialismo democrático, que comparte con su hermana mayor la defensa de la democracia representativa, pero con reformas de mayor calado en la estructura económica, incluyendo formas de propiedad social y participación de los trabajadores en la gestión empresarial.

El socialismo se constituye en una de las grandes tradiciones del pensamiento político moderno. Su influencia es y ha sido decisiva en la construcción de las sociedades contemporáneas, caracterizadas por el Estado de bienestar, los derechos laborales y los sistemas públicos de protección social.

#### d. *El nacionalismo.*

Según Molina (2007), se trata de un "Movimiento político que, considerando a la nación como centro en torno al que debe girar la vida política, defiende la necesidad de una correlación entre la unidad nacional y la entidad que organiza la política. Esto se consigue, normalmente, dotando a la nación de un Estado propio e inspirando a éste los supuestos valores compartidos por la

población, que suelen consistir en una mezcla de elementos románticos y racionales. Los nacionalistas afirman que nación y Estado están hechos el uno para el otro y que el uno sin el otro son algo incompleto y trágico”.

- *Desarrollo histórico.* El nacionalismo es esencialmente un fenómeno de la modernidad política, vinculado al surgimiento del Estado moderno y a la transformación de las formas de legitimidad del poder, identificándose las siguientes etapas: a) *Seminal.* Sus primeras manifestaciones surgen a fines del siglo XVIII, en el contexto de la Revolución Francesa, con el afincamiento de la idea de la soberanía popular, estableciendo una correlación entre el pueblo en su versión corporativa (no sujetos sino. nación) y el ente que condensa el poder soberano (Estado), lo que niega el principio dinástico que informaba a la monarquía; b) *Independencia y unificación nacional (S. XIX).* Se constituye en la base político ideológica que promueve la unificación nacional y la constitución de los Estados europeos; c) *Nacionalismo y formación del Estado-nación. Consolidación (S. XIX y XX).* Consolidación del Estado-nación como forma dominante de organización política. La idea de que cada nación debía corresponder a un Estado se extendió por el mundo inspirando procesos de independencia o emancipación nacional y reorganización territorial frente a imperios multinacionales; y, d) *Nacionalismo en el siglo XX.* Con múltiples manifestaciones formas, constituyéndose en motor central para los procesos de descolonización posteriores a la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, también adquirió expresiones radicales y excluyentes en algunos regímenes autoritarios, donde se vinculó con ideologías expansionistas o supremacistas (Por ejemplo, el nazismo).
- *Planteamientos centrales.* Son básicamente cinco: a) Identidad nacional, que presume la existencia de una comunidad nacional con rasgos culturales, históricos y políticos compartidos como base de la cohesión social y de la legitimidad del poder público; b) Soberanía nacional, sentenciando que la autoridad política legítima reside en la nación, cuyas decisiones fundamentales deben ser tomadas por instituciones que representen a la comunidad nacional; c) Autodeterminación de los pueblos, para definir libremente su forma de gobierno y su organización

política, luego reconocido como un principio del Derecho Internacional; d) Lealtad y solidaridad nacional entre los miembros de una nación, materializando políticas de integración cultural, educación cívica o defensa común; e) Protección de la cultura nacional, que insta al Estado, como condensación institucional de la nación, a proteger y promover la lengua, las tradiciones y el patrimonio cultural que definen la identidad nacional.

- *Principales corrientes.* Al igual que las anteriores, no se trata de una tradición ideológica uniforme, presentando matices a lo largo de su desarrollo, a saber: a) Nacionalismo cívico, cimentado en elementos políticos e institucionales, considerando a la nación con en la ciudadanía, la adhesión a valores políticos comunes y la participación en instituciones democráticas, vinculándose por ello a tradiciones republicanas y liberales; b) Nacionalismo cultural o étnico. Que define a la nación a partir de elementos culturales o étnicos compartidos, como lengua, religión, tradiciones o ascendencia histórica. En esta perspectiva, la nación se concibe como una comunidad histórica anterior al Estado; c) Nacionalismo anticolonial o emancipatorio, vinculado a movimientos políticos de liberación para la independencia de las naciones sometidas a imperios coloniales; d) Nacionalismo estatal o integrador, con políticas nacionalistas desinadas a consolidar una identidad nacional común, con especial preponderancia en sociedades con diversidad cultural o lingüística.

El nacionalismo es una de las ideologías políticas más influyentes de la modernidad. En lo positivo, contribuyó decisivamente a la estabilización del Estado-nación, forma de organización política central para el sistema internacional contemporáneo. En lo negativo, suele derivar en chauvinismos excluyentes, negando identidades ajenas o diferentes a la identidad predominante dentro del territorio estatal, exacerbando la importancia de la homogeneidad cultural por sobre la diversidad interna (endógena) o importada (exógena).

## 2.2. La política ¿ciencia o arte?

Frutos (1953) acierta al expresar que el humano se relaciona con su entorno identificando tres ámbitos o campos: sus prójimos (otros sujetos o grupos humanos), las cosas (objetos materiales) o las ideas (objetos ideales), esto da lugar a una primigenia división epistémica del conocimiento al identificar a las denominadas ciencias del hombre y la sociedad, las llamadas ciencias naturales, por un lado, y las ciencias formales, por otro. Las dos primeras clasificadas por Bunge como disciplinas científicas "fácticas o factuales" (ver gráfico 2).

En este marco, se entiende a la política como un espacio/mecanismo relacional entre humanos que interactúan bajo unos determinados patrones generales de comportamiento y unos determinados objetivos comunes (coyunturales o no), conformando estructuras sociales que, sin desconocer el valor y autonomía de los individuos, constituyen un "todos" social que al dotarse de ciertas pautas de acción se alejan parcialmente de lo errático y/o azaroso. Se conforma así una "sociedad política" que actúa colectivamente guiada por patrones básicos de comportamiento que aceptados por la mayoría y los que se somete voluntariamente la minoría. Esto ocurre en sus manifestaciones más simples incluso en las sociedades más primitivas.

La conformación de estas estructuras puede llevar a la falsa conclusión de que en su interior las individualidades quedan completamente diluidas, una situación en la que los sujetos dejan de existir como tales y pasan a formar parte de una "masa" que en su indeterminación llegaría a ser erróneamente "cosificada", es decir, convertida en "cosa u objeto" material sometida a la voluntad de quien o quienes coyunturalmente se den a la tarea de intentar regentarla, sea por delegación (mecanismos democráticos) o imposición (mecanismos no democráticos).

Tal afirmación tendría, en todo caso, un alcance importante pero limitado puesto que toda estructura social solo podrá ser parcialmente dirigida o manipulada en tanto se halle compuesta por seres naturalmente portadores de autonomía propia y que en su calidad de humanos son titulares de unos determinados derechos, lo que niega la posibilidad de que dicha "masa o estructura" sea arbitrariamente relegada a la categoría de "cosa", cuya materia se encuentra totalmente sujeta a la manipulación de terceros. Lo mismo sucede en

las ciencias biológicas que tienen como objeto de estudio a los seres vivos en general, en las que los aspectos de bioética imponen un ritmo y alcances diferenciados en su aplicación.

Se concluye entonces que la relación política puede ser vista tanto desde la perspectiva del arte de la política (ACCIÓN: actuar para lograr el poder, tomar decisiones de interés colectivo y dirigir el aparato público con un cierto sentido ideológico) como desde la perspectiva de la ciencia (ESTUDIO: observar y explicar los procesos y fenómenos políticos desde la rigurosidad del método científico). La distinción es clara pero la relación entre ambas formas de aproximarse a "lo político" no deja de ser íntima en tanto ninguna puede prescindir del carácter humano del objeto de estudio, su limitada predictibilidad y autonomía.

"Así pues, en todo caso, la actividad política, en cuanto arte de gobernar y no teoría pura —arte que se apoya muy frecuentemente en intuiciones— se dirige siempre al hombre como a su término natural. Pero "arte" puede ser interpretado de diversas maneras y, según se interprete, la consideración de la actividad política como arte sufrirá variaciones (...) Independientemente de estas variaciones se da una diferencia fundamental: el creador de la obra de arte utiliza un material sensible —palabras, sonidos, colores, etc.—' mientras el político opera sobre un material humano. En toda obra de arte se trabaja sobre cosas y supone una técnica. Desde luego, lo que la obra de arte tiene de cosa y de técnica no la constituye en obra de arte, pero se acusa en ella. Cuando se habla del "arte de gobernar", si, como se ha mostrado, el término de toda acción política es el hombre mismo, la técnica de su manejo será diversa y mucho más sutil y compleja que la del manejo de un material físico (Frutos, 1953).

Se trata, en definitiva, de una cuestión de perspectivas, pues la política es una actividad humana que bien puede ser directamente ejercida (un arte especial que exige de respeto a la 'materia' sobre la que se trabaja<sup>8</sup>), o bien ser sistemáticamente estudiada (ciencia<sup>9</sup>). En este

---

<sup>8</sup> Una excesiva instrumentalización de la "masa social" sería producto de un preconcepto errado en cuanto a su naturaleza y de escasa formación ética en el ejercicio del poder y la gestión de lo público. El ejercicio del 'arte de gobernar' impondría una responsabilidad mayor por su cercanía con los sujetos y grupos de sujetos y por el efecto de sus resultados.

<sup>9</sup> Perspectiva que exige de un mayor grado de asepsia en la relación con las relaciones entre sujetos analizadas, pero que no quedaría ajena a las perspectivas ideológicas que podrían minar la tan ansiada imparcialidad como visión general de la ciencia.

marco, el político es un operador que actúa sobre la masa o estructura social con el fin de dirigirla, el cientista político un observador sistemático de la relación que emerge entre ambos.

Considerando la naturaleza del presente texto, dejaremos momentáneamente de lado la primera perspectiva para avocarnos a los aspectos científicos de la política o, mejor dicho, de la "ciencia política", asumiéndola como aquella disciplina que forma parte del espectro mayor de las llamadas ciencias sociales o culturales, más propiamente de aquellas de carácter fáctico o factual, cuyas características y elementos diferenciadores como disciplina científica autónoma intentaremos develar en los acápites que siguen.

### **2.3. El objeto de la ciencia política en el contexto del desarrollo de la disciplina**

En líneas muy generales, la especialización del conocimiento se va produciendo mediante un parsimonioso proceso de especialización, de acuerdo a las necesidades colectivas y el grado de desarrollo prevaleciente en cada sociedad y momento histórico determinado. Así, tenemos que desde el viejo concepto que los griegos tenían de la "filosofía" como el conocimiento integral de todos los fenómenos y madre de todas las disciplinas científicas, se va produciendo un fenómeno natural de desmembramiento, de separación de las diferentes ciencias siguiendo una línea de especialización por áreas y materias en relación a los objetos o ámbitos del conocimiento humano, cada cual con su propias bases teóricas y metodológicas.

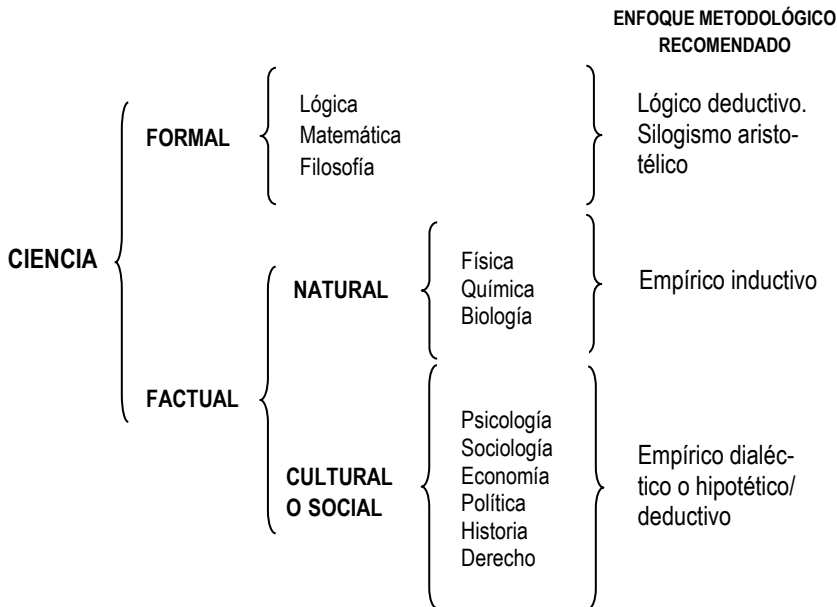
El pensamiento político (aún no hablamos de ciencia) se va separando progresivamente de la filosofía (madre de todas las ciencias) y de la moral/teológica. La vinculación del pensamiento político con ésta última se explica en razón a que el poder, concepto central de la política, tuvo un origen regular en el poder divino desde los mismos albores de las civilizaciones, no se distinguía el poder de los hombres del poder de los dioses y eran estos los que, a través de diferentes mecanismos concretos, imponían su poder en el ámbito terrenal. De ahí que las primeras formaciones estatales siempre fueron de naturaleza teocrática, es decir, de gobernantes hombres a quienes se les atribuía ciertas características divinas que exigían de la obediencia de los humanos comunes.

Con el proceso histórico de desarrollo de la sociedad, el dominio del poder estatal se fue separando de lo divino, así, es en la misma biblia en la que se hace referencia a esta separación en la frase atribuida a Jesús en el evangelio de San Mateo, "Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios" (Mateo. 22, 15-21), distinguiéndose con claridad el ámbito divino o reino celestial, del ámbito humano o reino terrenal, superándose el vínculo de poder vigente entre ambos.

### 2.4. La autonomía de la ciencia política en el marco de las ciencias sociales

Paralelamente al proceso de diferenciación del pensamiento político de las demás áreas del saber, desde el punto de vista epistemológico<sup>10</sup>, el proceso de separación de las ciencias se va produciendo de acuerdo al siguiente gráfico:

*Gráfico 3*  
**Clasificación de las ciencias**



Fuente: Elaboración propia en base a Bunge (1993).

<sup>10</sup> EPISTEMOLOGÍA: Estudio crítico del desarrollo, métodos y resultados de las ciencias o conocimiento científico (Diccionario Enciclopédico Larousse)

En el campo específico de las ciencias culturales o sociales y más específicamente en lo que respecta a la ciencia política, se nota que la clasificación se sustenta en el mismo proceso general de complejización de las sociedades, es decir que a medida que el sistema social general (o macrosistema social) se hace más amplio, tanto en volumen como en funciones y ámbitos de funcionamiento, surgen dentro de él subsistemas específicos, a los que Bordieu denomina campos, y que a juicio de Talcott Parsons (sociólogo estadounidense), citado por Arnoletto (2007) son esencialmente cuatro, con sus correspondientes áreas funcionales y que se resumen en el esquema analítico denominado A.G.I.L. (palabra formada por las iniciales inglesas de los cuatro subsistemas que lo forman, a saber:

Gráfico 4

| <b>ESQUEMA DE ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA SOCIEDAD DE T. PARSONS</b> |                            |   |                                   |  |
|---|----------------------------|---|-----------------------------------|--|
| <b>ÁREA O PROBLEMA FUNCIONAL</b>                                  |                            |   | <b>SUBSISTEMA QUE LO GESTIONA</b> | <b>COMPONENTES CENTRALES DE CADA SUBSISTEMA</b>  |
| <b>EN INGLÉS</b>  | <b>EN ESPAÑOL</b>          |   |                                   |  |
| <b>A</b>  | Adaptation                 | Función adaptativa                          | Subsistema económico              | a) Mecanismos de intermediación financiera<br>b) La economía – valor de cambio.<br>c) Beneficios e intereses corporativos<br>d) Inflación              |
| <b>G</b>  | Goal attainment            | Función para el logro de objetivos          | Subsistema político               | a) Poder y política<br>b) Administración estatal – votos<br>c) Intereses corporativos – accionistas<br>d) Capitalistas y propietarios de los medios    |
| <b>I</b>  | Integration                | Función integradora                         | Subsistema legal                  | a) Constitución<br>b) Moral, valores y normas<br>c) Creencias, entendimiento mutuo   |
| <b>L</b>  | Latent pattern maintenance | Función de mantenimiento del modelo latente | Subsistema cultural               | a) Fuentes referenciales del poder<br>b) Legitimidad a través de la presión social<br>c) Legitimidad a través del debate público<br>d) La prensa libre |

Fuente: Elaboración propia en base a varios autores

Solo de manera referencial, siguiendo al precitado Arnoletto (2007), pasamos a describir cada una de las funciones con su respectivo subsistema de gestión, poniendo énfasis, como es de mayor interés para nuestra materia, en el sistema o subsistema político.

- a. La función adaptativa respecto a la adaptación al entorno exterior (tanto natural como social) y su control con el fin de tener la garantía de que en el sistema se garantizarán los recursos necesarios. La función de adaptación, por lo tanto, nos lleva a investigar el sub-sistema económico, a saber, el funcionamiento de las estructuras implicadas en la producción de los recursos destinados en general (bienes materiales, tecnologías, capital, información, conocimientos, etc.) Y la división de la mano de obra que lo caracteriza. Cabe señalar también, que la respuesta a los desafíos planteados por los cambios en los procesos externos puede tratar de cambiar las estructuras sociales, la creación de crisis y las tensiones no son fáciles de resolver.

En el lenguaje sistémico de Talcott Parsons, es el subsistema económico, porque se refiere a la adaptación del mundo natural para la satisfacción de las necesidades humanas, la adaptación de la sociedad a las posibilidades que ofrece el mundo natural, y la adaptación (o inadaptación) de los diversos grupos sociales a su participación en el conjunto de bienes y servicios disponibles. La capacidad de adaptación corresponde a la necesidad de toda sociedad de ajustarse a sus condiciones objetivas de existencia. Se relaciona con la racionalidad, en sentido weberiano, o sea con la eficacia técnica, con el uso de medios adecuados para alcanzar determinados fines.

- b. La función de la consecución de los propósitos o metas (objetivo logro) está referida en este esquema al *sistema político*, que aparece definido por la búsqueda y prosecución de metas, por el cumplimiento de una finalidad. Es un modelo un tanto estático, que no tiene suficientemente en cuenta que los fines de un sistema político cambian frecuentemente. Por tal motivo, K. Deutsch (citado por Arnoletto, 2007) propuso agregar al esquema AGIL "la función del cambio político y social". En opinión de von Beyme, los límites del concepto de sistema político son "coincidentes con los límites del concepto

tradicional de Estado". No se vería, entonces, cual es la ventaja del nuevo concepto. A nuestro juicio las tiene, porque es más amplio y flexible (abarca realidades pre, intra y trans-estatales) y no está sujeto a un rígido esquema legal-normativofinalista como el concepto de Estado.

La teoría sistémica originaria tiene un sesgo estático, que no se adapta bien al dinamismo de la política. Se la ha intentado superar por dos vías:

- Por una variante cibernética, con un mando central, subsistemas y circuitos de retroalimentación, con capacidad de responder a innovaciones y cambios. Esa capacidad queda frustrada si se sobreestiman los procesos centrales de dirección y se menosprecia la capacidad de autogobierno de los subsistemas. Este es el modelo que actualmente se intenta aplicar en muchos sistemas políticos bajo el nombre de "descentralización".
- Por la teoría de la Sociedad Activa (Etzioni, citado por Arnoletto, 2007) basada en una noción sustancial del poder y dos variables: la eficiencia y la participación. Esta teoría destaca la actividad de los subsistemas, con capacidad de autotransformación. Considera la existencia de dos factores orientadores de la dinámica social: el control y el consenso. Las sociedades activas presentan un alto nivel de ambos; las sociedades hiperdirigidas (como las socialistas) un alto control y un bajo consenso; y las sociedades hipodirigidas (como las capitalistas) un bajo nivel de ambos.

Hay dos características que diferencian claramente al sistema político de todo otro sistema social: su universalidad (abarca a todos los individuos que forman la sociedad) y su condición de árbitro final de las situaciones sociales, con posibilidad de apelar a la fuerza en última instancia. Según Easton, la función del sistema político es la asignación autorizada de valores a toda la sociedad. El sistema político está inmerso en un medio social: intrasocietal y extrasocietal, con el que mantiene intercambios muy densos: recibe insumos (demandas y apoyos) y entrega resultados (decisiones políticas, etc.) que

tienden a transformar las demandas en apoyos para superar su desequilibrio interno (stress).

- c. En el lenguaje sistémico de Talcott Parsons, la función integradora, de sostén o unión, necesaria coherencia y armonización de las decisiones y acciones que tienen lugar en las estructuras sociales está a cargo del subsistema legal, entendido en sentido amplio, como conjunto de todos los procesos (que incluye a las normas legales, pero también muchos otros elementos de carácter regulatorio) por medio de los cuales una sociedad impone su dominio sobre los individuos y mantiene su cohesión. El principal elemento integrativo es el control social, sobre todo el control que el grupo social ejerce sobre sí mismo, oponiéndose a las desviaciones, y destacando la importancia de la solidaridad social como valor primordial, para obtener que las acciones sociales sean evaluadas según la medida en que favorezcan o dificulten la integración de los individuos y su mutua solidaridad.
  
- d. La función de mantener el modelo latente se realiza mediante mecanismos de transmisión de valores (modelos culturales), se trata del proceso de internalización de determinadas pautas de comportamiento a todos los miembros de la sociedad (proceso de socialización). Este proceso se desarrolla mediante los aparatos ideológicos del Estado en su más amplia acepción: familia (socialización primaria), el sistema escolar, entidades ético-religiosas, las artes, el conocimiento, etc. Los modelos o patrones generales de comportamiento cumplen la función de brindar un sentido de identidad común y, con ello, un sistema de comunicación compartido que permite una mejor gestión de los tensionamientos inherentes a todo grupo social. para el sistema social y contribuir al control de las tensiones.

En el lenguaje sistémico de Talcott Parsons es el subsistema cultural. Parsons considera que cada sociedad tiene un modelo cultural propio, con sus propias estructuras y normas, y tiende a conservarlo, aún a través de procesos de cambio.

En realidad, todo responde a un análisis sistémico que contempla tres niveles, uno correspondiente al sistema internacional o global, que adquiere mayor importancia política y social a partir del acelerado

procesos de globalización que vive nuestro mundo (la "aldea global"), un segundo nivel referido al sistema social estatal (correspondiente a cada país o Estado) y, dentro de éste, los cuatro áreas funcionales de la sociedad, cada una con su correspondiente subsistema encargado de su gestión (ver gráfico 4).

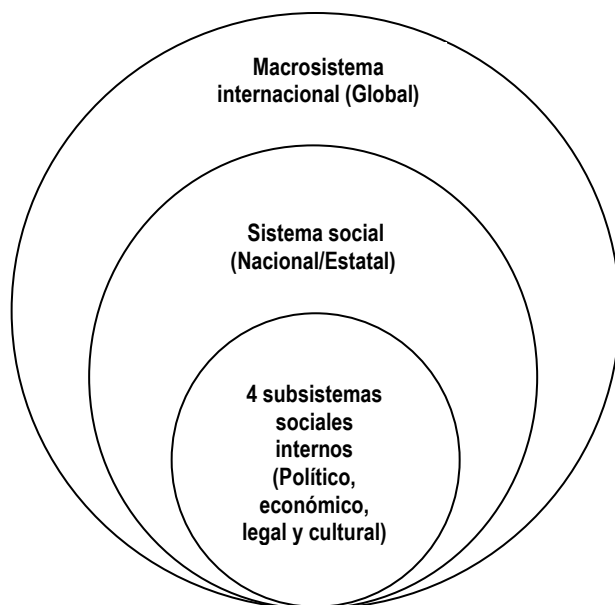
De esta manera, a partir de las identificación de áreas específicas de funcionamiento de la sociedad, constituidos en subsistemas diferenciados (con un cierto nivel de autonomía interna) pero muy relacionados entre sí (en razón de pertenecer todos a un mismo sistema social), es que el mundo científico se desarrolla al mismo ritmo, así como el subsistema económico exige de disciplinas científicas que contribuyan al estudio de los problemas y fenómenos económicos y el subsistema legal busca el auxilio científico de las disciplinas dedicadas a estudiar los fenómenos normativos, por su parte, la identificación de un sistema específicamente político también ha justificado el desarrollo de una disciplina dedicada al estudio del fenómeno o proceso político, o simplemente "política".

Bourdieu (1999, en Bourdieu, 2001) define lo que él denomina *campo político* como "...un microcosmos, vale decir, un pequeño mundo social relativamente autónomo en el interior del gran mundo social. Allí encontraremos un cúmulo de propiedades, relaciones, acciones y procesos que encontramos en el mundo global; pero estos procesos, estos fenómenos, tendrán aquí una forma particular. Esto es cuánto está contenido en la noción de autonomía: un campo es un microcosmos autónomo en el interior del macrocosmos social (...) Este microcosmos está también separado del resto del mundo. Así como el campo religioso, el campo político descansa sobre una brecha entre profesionales y profanos. En el campo religioso están los laicos y los clérigos. No siempre hay un campo político (simplemente enuncio esta proposición sin analizarla). Hay una génesis del campo político. Cosas que nos parecen evidentes (por ejemplo, el voto a la mayoría de edad) fueron el producto de inventos históricos extremadamente largos. Esas cosas que parecen haber existido toda una eternidad son a menudo un invento reciente. La cabina electoral es, por ejemplo, un invento del siglo XIX ligado a una coyuntura histórica. Existen muy bellos trabajos históricos sobre estos temas".

Con las diferencias del caso, la visión de Bourdieu es compatible con el planteamiento de Parsons, en el que se identifican ámbitos, llámese

campos o subsistemas que, siendo parte constitutiva de un campo social mayor o un macrosistema social, son distinguibles y actúan bajo sus propias leyes o normas. Son, como bien advierte el autor, "relativamente autónomas", precisión necesaria pues las partes se encuentran inevitablemente interrelacionadas en la medida que forman parte de un mismo universo, por tanto, sus límites son también relativos, más si se considera que los fenómenos u objetos observados suelen ser los mismos, pero que al ser observados desde perspectivas distintas arrojan también resultados o productos diferentes.

*Gráfico 5*  
**Enfoque sistémico para el análisis socio-político**



Fuente: Elaboración propia

### **3. La ciencia política. Concepto y campo de estudio**

A partir de lo desglosado en los acápites anteriores, resulta fácil colegir que la Ciencia Política se constituye en un "...área del conocimiento, dentro del más amplio marco de las ciencias sociales, que, pretendiendo trascender la opinión y la mera descripción, se oriente al

conocimiento sistemático, libre de valores, riguroso, explicativo y potencialmente aplicado, de las cuestiones políticas” (Molina, 2008).

Se trata de un concepto que, para su mejor comprensión, merece ser desglosado en sus componentes más importantes, a saber:

- a. Se trata de una disciplina o área del conocimiento que forma parte de las ciencias sociales o culturales, de las cuales se especializa o disgrega a partir de la identificación de un objeto concreto de estudio: fenómeno o proceso político, o simplemente “política”, del cual hablaremos en un siguiente inciso.
- b. En el entendido de que se trata de una disciplina científica, se presupone que goza de una base teórica sistemáticamente desarrollada y una metodología rigurosa propia para el desarrollo de conocimientos novedosos en la materia, superando la opinión y la pura descripción de sucesos políticos o de implicancia política. Así, se marca un límite claro entre el ejercicio de la Ciencia Política como tal y el desarrollo de comentarios sobre fenómenos políticos de actualidad muy frecuentes en la prensa bajo el nombre de “análisis político”, generalmente parcializados y en la mayor parte de los casos demasiado superficiales. Esto no quiere decir que este tipo de aportes no sean necesarios e importantes para la opinión pública, sin embargo, en la mayor parte de los casos, difícilmente ingresarían en el plano del concepto transcrito líneas arriba.
- c. La Ciencia Política es básicamente una ciencia del “ser” pues tiende a basarse en datos empíricos para extraer conclusiones e inferir regularidades, sin embargo, tiende también a pretender la generación de un conocimiento aplicado o con potencial para sentar las bases de soluciones sobre la base de explicaciones, a problemáticas concretas, principalmente en el plano de la administración pública y el diseño de políticas públicas.

El concepto transcrito es escueto en relación a la definición del objeto de estudio de la nuestra disciplina, se limita a mencionar a las “cuestiones políticas”, un concepto ambiguo que, si bien sirve para distinguir en líneas gruesas a lo que se dedican los politólogos o científicos políticos, no llega a concretizar de mejor forma el objeto de estudio.

Por ello, cuando hablemos del objeto de estudio central de la ciencia política nos referiremos básicamente al fenómeno político o simplemente "política", un concepto que puede ser condensando en una idea central, sin perder su carácter multidimensional como un: "Concepto que designa los juegos y relaciones de poder, con énfasis en las deliberaciones y desacuerdos que anteceden a la toma de decisiones". A este concepto es necesario añadir que tales decisiones deben ser de incumbencia de un segmento importante de la sociedad, adquiriendo de este modo, una cierta relevancia política.

Ahora bien, aún con estas precisiones, este concepto se abre a múltiples dimensiones, pues los problemas políticos y las decisiones que de su consideración emergen adquieren diferentes matices, los cuales, de acuerdo a su importancia, promueven, de acuerdo a Caminal Badía (2005) el surgimiento de "especialidades" o "sub-áreas" dentro de la Ciencia Política, entre las que destacan:

- a. Metodología política.
- b. Historia de las ideas políticas.
- c. Teoría política.
- d. Política interior.
- e. Política comparada.
- f. Política internacional o Relaciones Internacionales.
- g. Ciencia de la administración o administración pública.
- h. Análisis de políticas públicas.

Es necesario considerar que, si bien la Ciencia Política adquiere autonomía en relación a las demás ciencias sociales, especialmente la Sociología y en alguna medida el Derecho, mantiene un elevado nivel de interdisciplinariedad y casi adquiere una naturaleza sintética en la que confluyen elementos de muchas otras disciplinas: Historia, Derecho, Economía y, sobre todo, la Sociología.

#### **4. Elementos de base para el estudio de los fenómenos y procesos políticos**

Antes de tratar los enfoques de analíticos propiamente dichos, en el siguiente subtítulo se resumirá el proceso histórico de la disciplina, esto a efectos de estructurar una perspectiva que haga las veces de 'suelo' sobre el que se fueron desarrollando.

Se advierte al lector que, en esta parte, el texto se limita a una descripción muy superficial de cada uno de los tópicos que aquí se tratan.

#### **4.1. Desarrollo histórico de la disciplina en la modernidad. Lo viejo y lo nuevo**

Siguiendo a Molina (2008), en el desarrollo moderno de la disciplina, vale decir, a partir de la identificación de un ámbito de estudio propio y un método de análisis también propio (dejando de lado los antecedentes remotos), se pueden identificar las siguientes fases:

- a. Primera fase (normativa). Surge a finales del siglo XIX, básicamente en Alemania, fuertemente vinculada a la teoría del Estado y el Derecho, de ahí que se asimila o vincula fuertemente a los estudios normativos, junto con el viejo institucionalismo norteamericano, pretende acercarse a la realidad estatal a partir básicamente del estudio de las constituciones, lo que resulta en estudios altamente formalizados y con resultados muy centrados en la estructura emergente del "deber ser" normativo. El resultado es una imagen estática (fotografía de la realidad estatal).
- b. Segunda fase (organicista). Cuyo principal exponente es Lowell (1908), también centrado en el gobierno y su aparato burocrático, pero asumiéndolo como un organismo cuyos componentes funcionan en interacción como un todo. Ya se vislumbra en análisis de los procesos y se incide en una visión más dinámica del Estado.
- c. Tercera fase (conductista). Surge en los años 50 del siglo pasado, centrándose en los actores no estatales como una reacción al excesivo énfasis normativo e institucionalista predominante en las dos etapas anteriores. Basado en el análisis comportamental o de las conductas a partir de técnicas empíricas, cuantificables, basados en reacciones estímulo respuesta (encuestas), bajo la creencia de que las acciones individuales determinaban acciones colectivas con repercusiones políticas importantes.
- d. Cuarta fase (funcional sistémica). Basada en la teoría de sistemas y al igual que el conductismo, deja de mirar solo al Estado, pero sin ignorarlo, acuñando la noción de "sistema político", como una arena

de juego de poderes en el que el Estado actúa relacionándose con actores otros más.

- e. Quinta fase (neo-institucionalista). Que se complementa con la visión sistémica anterior y revaloriza a las instituciones, entre ellas el Estado tanto como organización como en su configuración normativa, como el principal actor político, sin dejar de considerar a los otros actores.
- f. Sexta fase (Elección racional). Más vinculada a la corriente conductista en tanto se centra en los individuos, bajo el presupuesto de que estos actual tanto individual como colectivamente en la lógica económica de la "maximización de las utilidades" y que a partir de ello sus acciones son predecibles; sin embargo, si bien la intención de los individuos es precisamente esa, los resultados no siempre lo son, pues aquellos carecen de la información necesaria y las decisiones que toman pierden así racionalidad en sus resultados. Surge así la teoría de la "racionalidad acotada o limitada" de Simon, que incide en este hecho y resta importancia, sin negarla, a la racionalidad en la conducta de los individuos y grupos.

Algunos autores sostienen que, en añadidura a las anteriormente descritas, podría ir gestándose una nueva, la de las "políticas públicas" la que, aun careciendo de cuerpo teórico propio, se perfila como un instrumento práctico de investigación en el campo politológico, con un gran potencial aplicado (Molina, 2008).

## **4.2. Enfoques teóricos de la ciencia política**

Se entiende por enfoque teórico concreto a un marco conceptual que ofrece una explicación general sobre cómo funciona un fenómeno social o político. Proporciona conceptos, supuestos y relaciones causales que permiten interpretar la realidad y formular hipótesis. En nuestro caso, responde principalmente a la pregunta: ¿Cómo se explica el fenómeno político?

El desarrollo histórico de la disciplina ha decantado los principales enfoques teóricos que informan a la Ciencia Política en su objetivo de analizar y explicar los fenómenos políticos en las sociedades contemporáneas. Para este efecto, resumiremos las principales en base a Marsh & Stoker (1997):

## A. La teoría normativa

- *Definición y principales características.* Isaiah Berlin la definió como "el descubrimiento o la aplicación de principios morales a la esfera de las relaciones políticas", cuyas principales características son: i) **Carácter Prescriptivo**, centrado en el "debe ser" en la vida política; ii) **Analítico deductivo**, parte de razonamientos morales abstractos [deber ser] para verificar si estos se cumple en la realidad [ser], para lo cual analiza detalladamente las instituciones y las políticas; y iii) **Tradicición**, con profundas raíces tanto en Occidente (Grecia antigua) como en Oriente (Confucio, filosofía hindú).
- *Principales Corrientes Doctrinales.* Que se resumen en el siguiente gráfico:

Gráfico 6

| <b>EL NORMATIVISMO Y SUS PRINCIPALES CORRIENTES</b> |                                |   |   |
|---|--------------------------------|---|---|
| <b>Corriente</b>                                    | <b>Autores Clave</b>           | <b>Principio Fundamental</b>  | <b>Críticas Principales</b>   |
| <b>Utilitarismo</b>                                 | Jeremy Bentham, J.S. Mill      | Maximizar la utilidad social agregada ("la mayor felicidad para el mayor número").                          | Dificultad para cuantificar placeres; puede sacrificar derechos de minorías; riesgo de tecnocracia. |
| <b>Liberalismo Deontológico</b>                     | John Rawls, Robert Nozick      | Prioridad de los derechos y deberes individuales (lo "correcto") sobre los fines sociales (el "bien").      | Defensa de los derechos a veces es vista como contingente o abstracta; ignora lazos comunitarios.   |
| <b>Comunitarismo</b>                                | Michael Sandel, Charles Taylor | El individuo está "situado" en su comunidad; los derechos y deberes emanan de lazos sociales y tradiciones. | Riesgo de tiranía mayoritaria o tradicionalista; falta de salvaguardas para el disenso individual.  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Glaser (en Marsh & Stoker, 1997)

En el utilitarismo, Bentham se concentró en un cálculo de utilidad subjetivo donde cada interés cuenta por igual, mientras que Mill introdujo matices cualitativos y la necesidad de reglas para ordenar los juegos de intereses y proteger aquellos que se consideren vitales. El liberalismo deontológico critica la ética teleológica (orientada a fines), considerando a los individuos como fines y no como medios, siempre que no se contrapongan a los derechos de otros. Finalmente, desde el comunitarismo se critica el individualismo, sosteniendo que nadie subsiste solo y que la vida compartida es más eficiente en el logro de objetivos comunes que garantizan el buen vivir de los sujetos. El sujeto desde la comunidad y no al revés, pues la sociedad no es solo la suma de intereses individuales.

- *Principales críticas y respuestas desde el normativismo.* Desde tres frentes, básicamente, condensados en este gráfico.

Gráfico 7

| <b>CUESTIONAMIENTOS AL NORMATIVISMO SUS REACCIONES</b> |   |  |
|--|---|--|
| <b>Desafío</b>   | <b>Crítica</b>  | <b>Respuesta de la Teoría Normativa</b>  |
| <b>Positivismismo lógico</b>                           | Basado en la interpretación del <i>Tractatus</i> de Ludwig Wittgenstein, sostiene que solo tienen sentido las proposiciones verificables empíricamente (referidas a hechos o experiencias sensoriales). Conceptos como justicia o libertad serían meros "disparates metafísicos". | Los teóricos normativos argumentan que las proposiciones morales, aunque no describen hechos empíricos, pueden justificarse racionalmente. Por ejemplo, derivándose de requisitos generales de la acción humana (como propone Alan Gewirth) o mediante procedimientos imparciales de razonamiento moral como la "posición original" de John Rawls. |
| <b>Relativismo</b>                                     | Sostiene que los valores morales dependen completamente de cada cultura o comunidad, por lo que no existiría una base universal para afirmar que un valor es superior a otro.   | La teoría normativa responde que, en un mundo globalizado, los lenguajes morales tienden a superponerse. Existen ciertos principios morales ampliamente compartidos (por ejemplo, la condena a la tortura) que sugieren la posibilidad de estándares éticos universales.   |

|                     |  |   |
|---------------------|--|---|
| <b>Determinismo</b> | Afirma que la conducta humana está determinada por fuerzas externas (historia, economía) o internas (subconsciente, genética), lo que pondría en duda la existencia de verdadera libertad de elección. Si no hay libertad, no puede haber responsabilidad moral. | Los teóricos normativos sostienen que, aunque existen condicionamientos, siempre persiste un margen de agencia humana. El razonamiento moral sigue siendo relevante porque influye en la cultura política, las élites y las decisiones institucionales, orientando la acción colectiva. |
|---------------------|--|---|

Fuente: Elaboración propia, en base a Glaser (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Aplicación Práctica: Justicia y Redistribución.* Definición de lo justo y la mejor forma de aproximarse a ella:

*Gráfico 8*

| <b>PRAGMÁTICA DEL NORMATIVISMO</b>                             |                                   |  |
|--|-----------------------------------|--|
| <b>Corriente/<br/>Perspectiva</b>                              | <b>Autor (es)<br/>Principales</b> | <b>Idea Central</b>  |
| <b>Socialdemócrata (justificación del Estado de bienestar)</b> | John Rawls                        | Mediante el experimento de la posición original y el velo de ignorancia, las personas elegirían el principio de diferencia: las desigualdades solo son legítimas si benefician a los miembros más desfavorecidos de la sociedad. |
|  | Ronald Dworkin                    | El Estado debe tratar a todos los ciudadanos con igual respeto y consideración, lo que implica corregir desigualdades de riqueza o capacidades mediante políticas redistributivas.   |
|  | Alan Gewirth                      | Los derechos a libertad y bienestar son condiciones universales para la acción humana como agente moral, lo que justifica políticas que aseguren necesidades básicas.  |
| <b>Libertaria (crítica a la redistribución)</b>                | Isaiah Berlin                     | Defiende la libertad negativa (ausencia de coerción). Los impuestos redistributivos se consideran una forma de coacción estatal que limita la libertad individual.   |
|  | Friedrich Hayek                   | La justicia social es un "espejismo": la distribución del mercado resulta de intercambios voluntarios y no puede calificarse como justa o injusta. El Estado no debe intervenir para favorecer a determinados grupos.            |

|                      |                |  |
|----------------------|----------------|--|
|                      | Robert Nozick  | Según la teoría de la posesión, si la propiedad fue adquirida legítimamente, el Estado no tiene derecho a redistribuirla sin consentimiento. Se basa en el principio de tratar a las personas como fines y no como medios.                               |
| <b>Comunitarista</b> | Michael Walzer | Propone la igualdad compleja y las esferas de justicia: distintos bienes sociales (dinero, poder, educación, salud) deben distribuirse según criterios propios. La injusticia surge cuando el poder de una esfera (por ejemplo, el dinero) invade otras. |

Fuente: Elaboración propia, en base a Glaser (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Conclusiones.* Son básicamente tres: a) Aporta, siempre que logre equilibrar el purismo deontológico con la necesidad de medir sus consecuencias (daños y beneficios) y un utilitarismo secante a favor de las mayorías con el respeto a los derechos fundamentales de los individuos; b) Su idealismo no garantiza la concreción de soluciones "buenas" per se, pero permite un lugar para la discusión moral abierta, rigurosa y consciente; y c) Se legitima y valida en base a la capacidad humana de elección moral y la necesidad de criterios comunes para mediar conflictos en un mundo interdependiente.

## **B. La teoría institucionalista**

- *Definición y principales características.* Según Molina (2017) se trata de un "Enfoque politológico orientado al estudio de la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, y que reconoce explícitamente el protagonismo del aparato estatal durante el proceso de toma de decisiones".

Esta teoría se encuentra muy arraigada en la politología anglosajona, caracterizándose por: a) Su tono fundante, pues la ciencia política surgió como un campo separado de la filosofía o la economía al insistir en el estudio de los acuerdos de tipo formal-legal; b) Identidad Institucional, considerando que el foco en el análisis de las instituciones políticas es lo que la distingue de otras disciplinas; y c) La centralidad del Estado, entendida

como la estructura política formal-legal que juega el rol de eje de la vida pública.

– *Principales Corrientes Doctrinales.* Que son básicamente tres:

*Gráfico 9*

| <b>PRINCIPALES CORRIENTES DEL INSTITUCIONALISMO</b> |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <b>Corriente</b>                                    | <b>Enfoque Principal</b>   | <b>Temas Clave</b>   |  |
| <b>Constitucionalismo</b>                           | Descriptivo-inductivo<br>Butler (1958),<br>Kavanagh (1991),<br>Sait (1938),<br>Blondel (1976).   | Acontecimientos épocas, personas e instituciones específicas,  | Analiza el equilibrio entre poderes, especialmente la relación entre ejecutivo y legislativo; la protección de las libertades civiles (derechos constitucionales) y la responsabilidad del Estado. |
|   | Formal-legal.<br>Eckstein (1979),<br>Herman Finer (1932), Wolf-Phillips (1972),<br>Dicey.  | Estudio de las constituciones y el Derecho Público. La organización formal del poder político y la burocracia.   |  |
|   | Histórico-comparativo.<br>Woodrow Wilson (1899), Herman Finer (1932, 1954), Wheare (1946).   | Instituciones políticas comparadas (Estado, democracia, separación de poderes).  |  |
| <b>Ciencia de la administración</b>                 | Burocracias públicas. Acuerdos institucionales para la provisión de servicios, Teoría de las organizaciones. Hood (1987), Rhodes (1979), William Robson (1975), Max Weber, Taylor.                               | Inicialmente adoptó un enfoque formal y descriptivo de las estructuras administrativas. Posteriormente incorporó la teoría de las organizaciones y el análisis de redes de políticas públicas.                     |  |
| <b>Nuevo o neo institucionalismo</b>                | Revalorización del papel autónomo de las instituciones políticas en la vida política. reglas, procedimientos y redes organizativas.<br>March y Olsen (1984), Hall (1986).<br>Evans et al. (1985). Douglass North | Sostiene que las instituciones no son solo reflejo de la sociedad, sino estructuras que moldean el comportamiento político. Las define como reglas, procedimientos y arenas de interacción entre actores sociales. |  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Rhodes (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Principales críticas y respuestas desde el institucionalismo.* Este gráfico resume este aspecto:

Gráfico 10

| <b>PRINCIPALES CRÍTICAS AL INSTITUCIONALISMO</b>            |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <b>Crítica</b>  | <b>Fuente de la Crítica</b>  | <b>Contenido de la Crítica</b>  | <b>Respuesta del Institucionalismo</b>   |
| <b>Formalismo excesivo</b>                                  | Enfoque conductista, especialmente autores como David Easton                     | Se concentra en las instituciones formales (constituciones, parlamentos, tribunales) y no en el comportamiento real de los actores políticos.                       | El neoinstitucionalismo amplía el análisis a las instituciones informales, normas, incentivos y prácticas políticas reales, integrando el estudio del comportamiento político.                 |
| <b>Descriptivismo y falta de teoría</b>                     | Conductismo y enfoques empiristas del siglo XX                                   | Se acusa al institucionalismo clásico de ser principalmente descriptivo y legalista, sin generar explicaciones causales o teorías sistemáticas.                     | El neoinstitucionalismo tiene marcos teóricos más robustos (institucionalismo histórico, sociológico y de elección racional), explicando la relación entre y el comportamiento político.       |
| <b>Determinismo institucional</b>                           | Críticas desde la teoría de la elección racional y algunos enfoques sociológicos | Se argumenta que el institucionalismo tiende a sobreestimar el peso de las instituciones, subestimando la capacidad de los individuos para actuar estratégicamente. | Responde incorporando el concepto de interacción entre instituciones y actores, donde las reglas institucionales estructuran incentivos, sin determinar del todo las decisiones.               |
| <b>Insuficiente atención al conflicto social y al poder</b> | Tradiciones marxistas y críticas estructuralistas como Ralph Miliband            | Se critica que el institucionalismo estudia las instituciones como si fueran neutrales, ignorando que reflejan relaciones de poder y desigualdades sociales.        | El institucionalismo histórico reconoce que las instituciones son producto de conflictos políticos y coaliciones de poder, y analiza cómo estas estructuras pueden favorecer a ciertos grupos. |
| <b>Ignorar factores culturales o simbólicos</b>             | Sociología política y enfoques interpretativos                                   | Se sostiene que el institucionalismo clásico no considera suficientemente valores, cultura política y significados sociales.  | introduce la idea de que las instituciones también funcionan como sistemas de normas, identidades y significados compartidos.  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Rhodes (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Aplicación Práctica.* En la actualidad, el enfoque o teoría institucionalista seguirá manteniendo vigencia y su eficiencia explicativa se actualizará en la medida que se realicen algunos ajustes, entre ellos:

Gráfico 11

| <b>VIGENCIA INSTITUCIONALISMO SEGÚN RHODES</b> |   |  |
|--|---|--|
| <b>Aspecto a ajustar</b>                       | <b>Idea principal</b>   | <b>Explicación</b>   |
| <b>Utilidad permanente</b>                     | El institucionalismo sigue siendo fundamental para la ciencia política. | Aunque suele asociarse con enfoques clásicos, el estudio de las instituciones es necesario para evitar explicaciones superficiales o triviales del fenómeno político.                            |
| <b>Enfoque multiteórico</b>                    | Debe integrar distintos métodos de las ciencias sociales.               | El institucionalismo contemporáneo no debe limitarse a los enfoques tradicionales del derecho o la historia, sino incorporar herramientas analíticas diversas provenientes de otras disciplinas. |
| <b>Identidad disciplinar</b>                   | Las instituciones definen el objeto propio de la ciencia política.      | El análisis institucional permite distinguir la ciencia política de otras ciencias sociales, al centrarse en las estructuras y reglas que sostienen el funcionamiento del sistema político.      |
| <b>Complementariedad metodológica</b>          | El institucionalismo es compatible con otros enfoques analíticos.       | Los métodos cuantitativos y conductistas no se oponen al institucionalismo; por el contrario, lo complementan al permitir analizar el comportamiento político dentro de marcos institucionales.  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Rhodes (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Conclusiones.* A pesar de las críticas planteadas desde diferentes perspectivas —muchas acusándolo de "hiperfactualismo" y escaso rigor teórico—, el institucionalismo ha evolucionado, diversificándose en corrientes como el constitucionalismo contemporáneo, la ciencia de la administración y el "nuevo institucionalismo", reforzando el rol de las instituciones no como simples escenarios de fricción, sino como actores que organizan

y determinan la vida política, manteniendo su relevancia a través de un enfoque multiteórico y ecléctico.

### C. La teoría conductista

- *Definición y principales características.* El análisis conductista en la ciencia política y social se centra en el comportamiento observable de los actores —tanto individual como colectivamente— a fin de lograr explicaciones empíricamente comprobables a los fenómenos analizados. Se caracteriza por: a) El foco en el comportamiento observable; b) Orientación hacia la explicación causal, es decir, explicar los comportamientos políticos a partir de sus motivaciones; c) Criterios para evaluar teorías en base a su coherencia interna [ausencia de contradicciones lógicas], consonancia externa [compatibilidad con teorías probadas en campos similares]; d) Capacidad predictiva [posibilidad de generar predicciones empíricas contrastables]; y e) Uso flexible de métodos, énfasis en lo cuantitativo sin descartar lo cualitativo.
- *Principales Corrientes Doctrinales.* Cronológicamente se identifican dos, que resultan ser complementarias:

Gráfico 12

| EL CONDUCTISMO Y SUS RASGOS PRINCIPALES |  |  |   |
|---|--|--|---|
| CORRIENTE DOCTRINAL                     | FUNDAMENTO TEÓRICO   | ELEMENTOS PRINCIPALES  | APORTE AL CONDUCTISMO   |
| <b>Positivismo lógico</b>               | El conductismo tiene sus raíces en el positivismo del siglo XIX y en el positivismo lógico (Círculo de Viena). | Distingue: a) definiciones que asignan significado a conceptos); y b) Propositiones verificables mediante observación. | Introduce la idea de que la ciencia social debe basarse en afirmaciones empíricamente verificables. |
| <b>Giro hacia la falsabilidad</b>       | Revisión posterior que introduce el principio de falsabilidad como criterio de científicidad.                  | No busca verifica definitivas, sino formular predicciones que puedan ser refutadas por evidencia empírica.             | Refuerza el carácter científico (predicciones falsables y contrastables.                            |

Fuente: Elaboración propia, en base a Sanders (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Principales críticas y respuestas desde el conductismo.* Planteadas, básicamente, en torno a su carácter eminentemente positivista y las respuestas que brinda conforme se desarrolla en el tiempo, llegando al conductismo contemporáneo o posconductismo, destacando:

*Gráfico 13*

| <b>CRÍTICAS AL CONDUCTISMO</b>        |   |  |
|---------------------------------------|---|--|
| <b>Cuestionamiento</b>                | <b>Contenido del cuestionamiento</b>  | <b>Respuesta desde el enfoque conductista</b>  |
| <b>Negación de lo no empírico</b>     | Se cuestiona que el positivismo considere carentes de significado los enfoques normativos o hermenéuticos, excluyéndolos del análisis científico.   | El conductismo actual no descarta dichos enfoques, pero se mantiene en que las explicaciones científicas deban ser formuladas a efectos de prueba empírica.                |
| <b>Empirismo ciego o inductivismo</b> | Los primeros conductistas pretendían observar todos los hechos sin una teoría previa, confiando únicamente en la acumulación de datos empíricos.    | Hoy se admite la necesidad metodológica de marcos teóricos previos que orienten la observación y permitan identificar qué hechos son relevantes para el análisis.          |
| <b>Sesgo de medición</b>              | Se acusa al conductismo de privilegiar variables fácilmente medibles, dejando de lado factores estructurales más complejos o difíciles de observar. | Los conductistas sostienen que incluso las teorías amplias sobre cambio social deben identificar indicadores observables que permitan evaluar empíricamente sus hipótesis. |

Fuente: Elaboración propia, en base a Sanders (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Aplicación práctica.* A día de hoy, en la praxis de la investigación de los fenómenos políticos, como por ejemplo en los siguientes ámbitos de investigación: a) Participación política de masas, escudriñando las razones del voto en un sentido u otro, o los incentivos para protestas, huelgas o disturbios; b) Comportamiento de las élites, pretendiendo explicar la relación entre las creencias o prejuicios de los líderes y sus decisiones; y c) Actores colectivos e internacionales, determinando las motivaciones para la constitución y acción de grupos de interés, corporaciones multinacionales u organizaciones supranacionales.

- *Conclusiones.* El conductismo clásico acepta a la teoría como punto de partida necesario para la investigación, a partir de la que pueden hacer deducciones abstractas y definir el tipo de datos a recabar del medio. Su versión actual (postconductismo) tiende a flexibilizarse, reconociendo el vínculo entre la teoría y la observación (relativismo moderado), además de aceptar que marcos teóricos diferentes pueden generar observaciones distintas (el color del cristal por el que se mira es importante), pero se mantiene firme en su rigor objetivo, es decir, que para que una explicación sea creíble, debe producir previsiones falsables que puedan contrastarse con el mundo observable.

#### **D. La teoría de la elección racional**

- *Definición y principales características.* En su versión predominante, se sostiene en el individualismo metodológico, que explica cualquier fenómeno social a partir de las creencias e intereses de los individuos, que actúan por su propio interés personal, en cuyo análisis se prescinde de referencias a "fenómenos mentales no observables"; la racionalidad se define no por el proceso interno del pensamiento, sino por la consistencia externa de las elecciones.

Para que este planteamiento funcione requiere de actores racionales, cuyas características son: a) Capacidad racional [dispone del tiempo, facultad cognitiva e independencia emocional para elegir la mejor línea de conducta factible]; b) Orden de prioridades [jerarquizar preferencias, con capacidad para elegir con criterio la más conveniente]; c) Transitividad de preferencias, emergente de la ordenación lógica de prioridades [Ej. si X prefiere *a* sobre *b*, y *b* sobre *c*, necesariamente debe preferir *a* sobre *c*. Sin esta propiedad, el comportamiento carecería de una base lógica para la predicción]; y d) Maximización de la utilidad esperada, con certeza o, en caso de duda, bajo un juego de probabilidades].

- *Principales Corrientes Doctrinales.* Más que corrientes, hablamos de áreas de trabajo que fueron surgiendo a lo largo de su desarrollo:

Gráfico 14

| <b>CORRIENTES PRINCIPALES DE LA ELECCIÓN RACIONAL</b> |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <b>Subárea</b>  | <b>Objeto de estudio</b>   | <b>Conceptos o aportes centrales</b>  | <b>Aplicaciones en ciencia política</b>  |
| <b>Teoría de Juegos</b>                               | Analiza la interdependencia a estratégica entre actores cuyas decisiones afectan mutuamente sus resultados.    | Su concepto central es el equilibrio estratégico, entendido como una situación en la que ningún jugador puede mejorar sus ganancias modificando unilateralmente su estrategia.  | Permite explicar fenómenos como la formación de coaliciones parlamentarias, la negociación política y los modelos de disuasión nuclear y desarme en relaciones internacionales.  |
| <b>Elección Social (Social Choice)</b>                | Estudia la posibilidad de agregar las preferencias individuales en una decisión colectiva coherente.           | El teorema de Kenneth Arrow demuestra que no existe un método de agregación democrática que cumpla simultáneamente con todos los criterios de racionalidad y ausencia de dictadura.   | Cuestiona la idea de una voluntad popular perfectamente agregada, mostrando que los resultados políticos pueden depender de la manipulación de la agenda o del voto estratégico. |
| <b>Elección Pública (Public Choice)</b>               | Aplica la lógica económica y el análisis de la elección racional al funcionamiento del Estado y la burocracia. | William Niskanen sostiene que los burócratas tienden a maximizar sus presupuestos, generando una expansión del gasto público. Mancur Olson destaca la búsqueda de rentas, mediante la cual grupos de interés presionan para obtener beneficios monopólicos. | Explica fenómenos como la expansión burocrática, la influencia de grupos de presión y las distorsiones en la asignación eficiente de recursos públicos.                          |

Fuente: Elaboración propia, en base a Ward (en Marsh & Stoker, 1997)

- Principales críticas y respuestas desde la teoría de la elección racional.

Gráfico 15

| <b>LOS DESAFÍOS AL MODELO DE LA ELECCIÓN RACIONAL</b>   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| <b>Crítica</b>  | <b>Autor/ enfoque</b>  | <b>Contenido de la crítica</b>  | <b>Respuesta desde la elección racional</b>   |
| <b>Crítica de los "herejes" (racionalidad limitada)</b> | Herbert Simon [Crítica de los "herejes" (racionalidad limitada o acotada)]                     | Debido a limitaciones de información, tiempo y capacidad cognitiva, los individuos no buscan la opción óptima sino una opción suficientemente satisfactoria ( <i>satisficing</i> ). | Incluso bajo racionalidad limitada los actores siguen procedimientos orientados a resolver problemas de forma racional dentro de las restricciones prácticas de la vida.      |
| <b>Crítica sociológica</b>                              | Theda Skocpol; respuesta de Michael Taylor; enfoque neoinstitucionalista [Crítica sociológica] | El individualismo atomiza el análisis de los procesos políticos que tienen causas más generales y estructurales como presiones geopolíticas o crisis internas.                      | Sostiene que esas estructuras son en última instancia resultado de decisiones individuales, aunque este de alguna forma moldeadas por las instituciones.                      |
| <b>Crítica psicológica</b>                              | Quattrone y Tversky [Crítica psicológica]  | Señala anomalías respecto a la racionalidad instrumental, como altruismo, autoengaño o sesgos cognitivos.   | Entiende estos comportamientos como formas de racionalidad subjetiva que generan acciones en apariencia racionales y así pueden ser evaluadas.                                |
| <b>Crítica desde la ciencia política empírica</b>       | Donald Wittman [Crítica desde la ciencia política empírica]                                    | Corrige el modelo de Anthony Downs al señalar que las élites políticas no buscan únicamente cargos, sino que también promueven políticas que consideran intrínsecamente valiosas.   | Reconoce la influencia racional de valores ideológicos o programáticos en las decisiones, considerando, por ejemplo, que los valores del electorado pueden disminuir el voto. |

Fuente: Elaboración propia, en base a Ward (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Aplicación práctica.* En el siguiente gráfico se exponen solo los ejemplos de utilidad analítica práctica de esta teoría para la explicación de algunos problemas concretos.

Gráfico 16

| <b>APORTACION PRÁCTICA DE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL</b> |                             |  |  |
|---|-----------------------------|--|--|
| <b>Herramienta o ámbito de aplicación</b>                       | <b>Autor o referente</b>    | <b>Concepto o problema analizado</b>   | <b>Explicación y utilidad analítica de la elección racional</b>  |
| <b>Fracaso de la acción colectiva</b>                           | Garrett Hardin              | Explica por qué los individuos continúan realizando acciones que perjudican bienes colectivos, como el medio ambiente. | El costo individual de modificar una conducta es alto, mientras que el impacto positivo individual parece insignificante. Esto genera el fenómeno del free-rider (aprovechado), mostrando que el interés común por sí solo no garantiza la movilización colectiva ni la cooperación social.        |
| <b>Manipulación de la decisión política (Herestética)</b>       | William Riker               | Estrategia de manipulación de las dimensiones del debate político para alterar o romper mayorías existentes.           | Consiste en redefinir o introducir nuevas dimensiones en el debate político para modificar las coaliciones electorales. Ejemplo: la estrategia en algún momento empleada en nuestro país, introduciendo el tema del mar a efectos de desviar el foco de atención y torcer el rumbo de la decisión. |
| <b>Análisis de políticas de ajuste</b>                          | Enfoque de elección pública | Estudia cómo la lógica de la competencia electoral influye en la política económica.                                   | Los modelos de elección pública permiten anticipar cómo la búsqueda de éxito electoral puede distorsionar la gestión económica, justificando ciertas políticas, lo que podría devenir en ofertas demagógicas y discursos que apelen a la emotividad colectiva.                                     |

Fuente: Elaboración propia, en base a Ward (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Conclusiones.* El valor de la teoría de la elección racional es instrumental, y debe ser entendido como un práctico conjunto de métodos y utensilios de investigación, análogo a las técnicas estadísticas, aportando a la identificación de patrones de

comportamiento de referencia y sus posibles desviaciones. Lo ideal es no aferrarse a una corriente específica, procurando o bien una aplicación triangulada y, en su caso, generar variantes teóricas que equilibren la consideración de un tipo de racionalidad individual con motivaciones no egoístas. El humano es tal tanto en su individualidad como en su relación con sus pares, en un complejo juego de intereses que se desarrollan dentro del marco de estructuras e instituciones que él mismo pretende sostener o transformar.

## **E. La perspectiva feminista**

- *Definición y principales características.* En nuestra disciplina, sostiene que la contradicción social o fricción de poder esencial radica en las relaciones de género. Su premisa central es que “lo personal es político”, por lo que los fenómenos tradicionalmente mantenidos en la esfera privada deben pasar a la agenda pública que es, por esencia, política. Sus principales características son: a) Redefinición de lo político, incluyendo lo privado/personal, bajo en criterio de que la separación entre lo público y lo privado han servido para la reducción de la mujer a lo segundo, subyugándola; b) Distinción entre sexo biológico y género, entendiendo a este último como un constructo social que se puede deconstruir y que varía de una cultura a otra; c) Patriarcado como estructura de dominación masculina multidimensional, generando jerarquías de género que explotan a la mujer; y d) Concienciación de género, construcción de un movimiento emancipatorio basado en la sororidad. Su basamento en la identificación de una contradicción social y de poder esencial que define a las sociedades (lucha de contrarios hegeliana) hace que muchos autores la incluyan en las corrientes de tradición marxista<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Nosotros asumiremos al marxismo más como una teoría del Estado que como un enfoque teórico de la disciplina.

- *Principales Corrientes Doctrinales.* Las principales orientaciones dentro del pensamiento feminista son las siguientes:

*Gráfico 17*

| <b>LOS DIFERENTES FEMINISMOS</b>                                     |   |   |
|--|---|---|
| <b>Corriente</b>   | <b>Enfoque Principal</b>  | <b>Temas Clave</b>  |
| <b>Feminismo radical</b>   | Considera que la opresión de las mujeres deriva fundamentalmente del sistema patriarcal y del dualismo de género que atraviesa todas las dimensiones sociales, económicas y culturales. Propone politizar las relaciones privadas y redefinir la sociedad superando la división entre esfera pública y privada. | Patriarcado, lo personal es político, violencia contra la mujer, aborto, violación, concienciación, crítica a la división público-privado, debate sobre maternidad. |
| <b>Feminismo de igualdad de derechos</b>                             | Busca la integración de las mujeres en la esfera pública en condiciones de igualdad jurídica con los hombres, aceptando las reglas institucionales existentes.  | Igualdad formal, acceso a la esfera pública, derechos civiles y políticos de las mujeres.   |
| <b>Feminismo socialista</b>  | Interpreta la opresión de las mujeres en relación con las estructuras económicas y la división del trabajo, enfatizando la relación entre género y clase social.  | Lucha de clases, organización social del trabajo doméstico, transformación económica.   |
| <b>Feminismo influido por el postmodernismo / deconstruccionismo</b> | Introduce el relativismo y la deconstrucción de identidades fijas, destacando la pluralidad de experiencias femeninas y cuestionando las categorías universales del feminismo.  | Diversidad de identidades, crítica al esencialismo, relativismo, jerarquías de opresión, dilema de la diferencia.   |

Fuente: Elaboración propia, en base a Chapman (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Principales críticas y respuestas desde el feminismo.* La propuesta es, sin duda, disruptiva y genera adhesiones y críticas en partes iguales. Concentrándonos en las últimas tenemos:

Gráfico 18

| <b>EL FEMINISMO A LA DEFENSIVA</b> |   |  |
|------------------------------------|---|--|
| <b>Tema de Debate</b>              | <b>Crítica o Tensión</b>  | <b>Respuesta o Posición Alternativa Del Feminismo</b>  |
| <b>Maternidad</b>                  | Debate sobre si la maternidad constituye una trampa biológica que refuerza la subordinación femenina.                       | Otra postura la considera un espacio potencial de solidaridad femenina frente al control masculino.              |
| <b>Esencialismo</b>                | Se acusa a algunos enfoques feministas de tratar las diferencias entre hombres y mujeres como rasgos fijos o naturales.     | Otras corrientes sostienen que el género es una construcción social y, por tanto, susceptible de transformación. |
| <b>Raza y etnicidad</b>            | Feministas negras critican que el feminismo blanco generaliza la experiencia femenina ignorando el racismo.                 | Se reconoce la existencia de múltiples sistemas de opresión que interactúan entre sí.                            |
| <b>Clase social</b>                | El feminismo socialista prioriza la lucha de clases, lo que puede subordinar la cuestión de género.                         | Otros enfoques buscan equilibrar la dimensión económica con la opresión patriarcal.                              |
| <b>Sexualidad</b>                  | Debate sobre el lesbianismo político como alternativa frente a la heterosexualidad considerada un constructo de dominación. | Surgen posiciones diversas sobre la relación entre identidad sexual y emancipación política.                     |

Fuente: Elaboración propia, en base a Chapman (en Marsh & Stoker, 1997)

Existen posturas que niegan al feminismo como un enfoque teórico relevante en el campo de la ciencia política, sobre los siguientes cuatro argumentos: a) Falta de neutralidad científica (positivismo); b) Ausencia de individualismo metodológico (elección racional); c) Expansión excesiva del concepto de política (institucionalismo); y d) Fragmentación del sujeto ciudadano universal (liberalismo).

- *Aplicación práctica.* A partir del feminismo, se han esbozado diferentes estrategias políticas e institucionales que responden a

tópicos específicos en la pugna por transformar las estructuras de poder desde su visión de sociedad.

Gráfico 19

| <b>INCIDENCIA DEL FEMINISMO EN LA PRÁCTICA POLÍTICA</b> |   |
|---|---|
| <b>Estrategia o Enfoque</b>                             | <b>Contenido</b>  |
| <b>Ciudadanía del bienestar</b>                         | Inspirada en el modelo nórdico, propone una ciudadanía basada en derechos sociales y económicos que elimine la división entre trabajo productivo y trabajo asistencial. |
| <b>Masa crítica</b>                                     | Busca aumentar el número de mujeres en cargos legislativos para legitimar sus intereses y transformar el sistema político desde dentro.                                 |
| <b>Alianzas estratégicas</b>                            | Promueve la cooperación con aliados masculinos que también cuestionan los modelos tradicionales de masculinidad y las jerarquías de género.                             |

Fuente: Elaboración propia, en base a Chapman (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Conclusiones.* Históricamente, desde la perspectiva de la ciencia política el feminismo ha pasado por tres fases principales: revuelta inicial, institucionalización académica y fragmentación interna.

Sus logros son innegables, aunque persisten muchos desafíos, entre los que destacan: a) Baja representación femenina en la disciplina; b) Fragmentación del conocimiento feminista; y c) Resistencia institucional dentro de la ciencia política dominante. Su futuro depende de su reconexión con la investigación empírica, integrando plenamente el estudio de las relaciones de poder entre los sexos como parte central de la Ciencia Política.

## **F. La teoría del discurso**

- *Definición y principales características.* Enfoque teórico que sostiene que la realidad social no puede ser cabalmente entendida si no es a través de marcos discursivos, cuyo significado se construye mediante procesos de articulación, exclusión y delimitación de fronteras políticas. En síntesis, versa sobre cómo el lenguaje, las prácticas sociales y el poder producen la realidad política. Sus principales postulados son: a)

Construcción social del significado; b) Relación entre lenguaje y poder; c) Carácter relacional de las identidades; y d) Contingencia de lo social.

– *Principales Corrientes Doctrinales.* Son las siguientes:

*Gráfico 20*

| <b>FUENTES DE LA TEORÍA DEL DISCURSO</b>   |  |   |
|--|--|---|
| <b>Corriente / Influencia</b>              | <b>Autor o referencia principal</b>                                  | <b>Aporte al enfoque</b>  |
| <b>Hermenéutica y fenomenología</b>        | Tradición interpretativa; similitudes con el método <i>Verstehen</i> | Proporcionan la idea de comprender la acción social desde el significado que los actores atribuyen a sus prácticas. |
| <b>Estructuralismo lingüístico</b>         | Ferdinand de Saussure  | Introduce la noción del lenguaje como sistema de diferencias que estructura el significado.                         |
| <b>Deconstruccionismo</b>                  | Jacques Derrida  | Desarrolla el antiesencialismo y la imposibilidad de fijar definitivamente los significados.                        |
| <b>Postestructuralismo político</b>        | Ernesto Laclau y Chantal Mouffe                                      | Elaboran las categorías centrales de articulación, antagonismo y hegemonía para analizar procesos políticos.        |
| <b>Análisis del discurso histórico</b>     | Michel Foucault  | Introduce el concepto de formaciones discursivas como sistemas de ideas vinculados a procesos sociales y políticos. |
| <b>Crítica postmoderna a la modernidad</b> | Jean-François Lyotard y Richard Rorty                                | Criticar las metanarrativas universales y el fundacionalismo del conocimiento.                                      |

Fuente: Elaboración propia, en base a Howarth (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Principales críticas y respuestas desde la teoría del discurso.* Que se resumen en el siguiente gráfico:

Gráfico 21

| <b>CUESTIONAMIENTOS A LA TEORÍA DEL DISCURSO</b> |  |   |
|--|--|---|
| <b>Crítica</b>                                   | <b>Contenido de la crítica</b>   | <b>Respuesta desde la teoría del discurso</b>   |
| <b>Idealismo</b>                                 | Se acusa al enfoque de reducir la realidad al lenguaje.                      | Se responde que los objetos existen independientemente del pensamiento, pero solo adquieren significado dentro de marcos discursivos. |
| <b>Relativismo</b>                               | Se cuestiona si todas las interpretaciones serían igualmente válidas.        | La teoría sostiene que la verdad depende de la coherencia y el consenso dentro de comunidades discursivas.                            |
| <b>Ignorar factores materiales</b>               | Se afirma que el enfoque descuida condicionantes económicos o estructurales. | Se defiende la primacía de la política: incluso los sistemas económicos son resultado de conflictos políticos previos.                |
| <b>Déficits en el análisis institucional</b>     | Se argumenta que el enfoque no explica organizaciones estables.              | Entender las instituciones como discursos sedimentados, es decir, prácticas estabilizadas históricamente.                             |

Fuente: Elaboración propia, en base a Howarth (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Aplicación práctica.* Esta teoría aplica a procesos políticos concretos, especialmente aquellos relacionados con la construcción de hegemonía, como el caso del MAS en Bolivia.

Gráfico 22

| <b>LA CONSTRUCCIÓN DEL DISCURSO Y SU FINALIDAD PRÁCTICA</b> |  |
|---|--|
| <b>Dimensión analítica</b>                                  | <b>Descripción</b>   |
| <b>Articulación discursiva</b>                              | El proyecto político del MAS combinó, entre otras cosas, ideas socialistas (nacionalización, estatismo, etc.) con factores étnicos (indigenismo) y emancipatorios (descolonización, etc.). |
| <b>Construcción del enemigo</b>                             | En ese proceso, los enemigos eran los neoliberales (contrario al socialismo) y los K'aras/blancos/mestizos (cipayos del imperialismo y explotadores de los indígenas).                     |
| <b>Estrategia populista</b>                                 | Esto se tradujo en un lenguaje político basado en el pasado y en el victimismo.  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Howarth (en Marsh & Stoker, 1997)

Este enfoque permite analizar fenómenos políticos diversos — como el nacionalismo, el racismo, el apartheid o la transformación del Estado del bienestar— mostrando cómo las luchas discursivas moldean las relaciones de poder y las configuraciones sociales.

- *Conclusiones.* La teoría del discurso constituye un enfoque interpretativo que desafía el positivismo imperante de la ciencia política tradicional, reconociendo el papel central del lenguaje, la identidad y el conflicto en la formación de la realidad social. Sus mayores aportes son: a) La idea de que las identidades sociales son contingentes y relacionales; b) El análisis de la hegemonía como proceso político de fijación de significados; y c) La comprensión del antagonismo como motor de la política.

### **4.3. Enfoques metodológicos de la disciplina**

Un enfoque metodológico es el conjunto de procedimientos, técnicas y estrategias utilizadas para investigar un fenómeno y producir conocimiento empírico sobre él. En nuestra disciplina responde esencialmente a la siguiente pregunta: ¿Cómo se investiga o se estudia el fenómeno político? Desde esa perspectiva, entre los diferentes enfoques metodológicos existentes, no enfocaremos muy brevemente en los cuatro más difundidos:

#### **A. Enfoques cualitativos**

- *Definición y alcances.* La idea de lo cualitativo hace referencia a un tipo de información que emerge de las manifestaciones externas del objeto que no pueden ser objeto de medición numérica; sin embargo, para la investigación en las ciencias sociales en general y la Ciencia Política en particular, se extiende hacia un conjunto de técnicas orientadas a obtener el punto de vista de los sujetos, dentro y fuera del sistema político formal, empleando técnicas específicas como la observación participante y las entrevistas en profundidad, estos métodos buscan capturar la experiencia subjetiva, los procesos y el contexto de los actores políticos. A diferencia de los métodos cuantitativos, que priorizan la fiabilidad estadística y la capacidad predictiva, el enfoque cualitativo se centra en la validez y la comprensión de los actores

como seres sociales conscientes que configuran y son configurados por el mundo político.

- *Fundamentos epistemológicos.* No es posible establecer los rasgos epistemológicos esenciales de lo cualitativo sin contrastarla con el positivismo predominante en los estudios cuantitativos, como se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 23

| <b>BASE EPISTEMOLÓGICA ENTRE LO CUALITATIVO Y LO CUANTITATIVO</b> |  |  |
|---|--|--|
| <b>Característica</b>   | <b>Enfoque Cuantitativo (Positivismo)</b>                            | <b>Enfoque Cualitativo (Relativismo/Realismo)</b>                  |
| <b>Visión de la Realidad</b>                                      | Realidad objetiva y externa, independiente del observador.           | Realidad construida socialmente por seres conscientes.             |
| <b>Objetivo</b>   | Explicación, generalización y predicción estadística.                | Comprensión e interpretación de acciones únicas.                   |
| <b>Instrumentos</b>   | Cuestionarios rígidos, preguntas cerradas, muestras representativas. | Guiones flexibles, preguntas abiertas, muestras pequeñas/diversas. |
| <b>Interacción</b>  | Mínima y controlada para evitar sesgos (distancia).                  | Activa y cercana para generar confianza (participación).           |
| <b>Tipo de Datos</b>  | Datos "duros", codificables y procesables estadísticamente.          | Datos "blandos", narrativos y dependientes del contexto.           |

Fuente: Elaboración propia, en base a Devine (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Críticas y desafíos.* Se centran en tres ejes principales:
  - **Fiabilidad y muestreo.** Al basarse en muestras pequeñas (30-40 personas), adolece de escasa representatividad estadística, además de presentar serias debilidades en la selección de los entrevistados, con frecuentes desviaciones, sea por elección del propio investigador que tiende a caer en 'cámaras de eco' (visión parcializada del problema). Frente a esto, el investigador cualitativo debe buscar una mayor variedad en las fuentes, contrastándolas.
  - **Validez e Interpretación.** Producto de la subjetividad, tanto en el entrevistador como en el entrevistado, además de la relación que se establece entre ellos, en una suerte de mutua influencia que podrían restar validez a los hallazgos. Para

contrarrestar esto, se proponen mecanismos como; a) Discusiones en grupo de investigadores para llegar a interpretaciones consensuadas; b) Validación con el propio entrevistado sobre la interpretación de sus palabras; y c) Garantizar la coherencia interna del análisis con los temas identificados.

- **Generalización.** La fortaleza de este método no radica en la inferencia de grandes regularidades o leyes generales, en lo que contrariamente presenta notables debilidades, sino facilitar la comprensión de situaciones particulares, corroborar las regularidades identificadas por medios cuantitativos o, finalmente, generar hipótesis que sirvan de base para posteriores investigaciones cuantitativas.
- *Aplicaciones prácticas en la Ciencia Política.* El enfoque cualitativo escudriña en particularidades que demuestran la existencia de la diversidad aún en conjuntos aparentemente homogéneos. Sus aportes prácticos son:

*Gráfico 24*

| <b>APORTES PRÁCTICOS DE LOS MÉTODOS CUALITATIVOS</b> |  |  |
|--|--|--|
| <b>Nº</b>  | <b>Aspecto</b>                                   | <b>Explicación</b>   |
| <b>1</b>   | <b>Comprensión de actores conscientes</b>        | Permiten analizar a los actores políticos como sujetos activos que interpretan y configuran el mundo político, y no como simples variables dentro de un modelo analítico.  |
| <b>2</b>   | <b>Abordaje de fenómenos inconmensurables</b>    | Facilitan el estudio de fenómenos difíciles de medir cuantitativamente, como la motivación, la identidad o las dinámicas complejas del poder.  |
| <b>3</b>   | <b>Complementariedad metodológica</b>            | Aunque presentan limitaciones en términos de fiabilidad y generalización, su capacidad para generar datos profundos y contextualizados los convierte en un complemento indispensable de los métodos cuantitativos. |
| <b>4</b>   | <b>Resistencia metodológica en la disciplina</b> | Existe una tendencia en parte de la ciencia política a evitar el debate metodológico sobre estos enfoques, lo que ha limitado el reconocimiento pleno de sus aportes.  |

Fuente: Elaboración propia, en base a Devine (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Conclusiones.* La conclusión principal es que los métodos cualitativos son indispensables para desentrañar la naturaleza intrincada del poder y las motivaciones que los datos numéricos no pueden captar y las regularidades suelen ocultar.

## B. Enfoques cuantitativos

- *Definición y alcances.* En la ciencia Política, algo que es además muy común a todas las ciencias sociales, los métodos cuantitativos centran su interés en la cantidad y en la medición sistemática de los fenómenos políticos. A partir de ello, mediante el análisis numérico de grandes cantidades de datos sobre poblaciones de ciudadanos o élites, pretenden identificar patrones, relaciones y tendencias.

Sus principales características son descritas en el siguiente gráfico:

Gráfico 25

| <b>RASGOS ESENCIALES DEL ENFOQUE CUANTITATIVO</b> |  |
|---|--|
| <b>Característica</b>                             | <b>Descripción</b>   |
| <b>Énfasis en la medición cuantitativa</b>        | Los fenómenos políticos se expresan en datos numéricos susceptibles de análisis estadístico.   |
| <b>Estudio de grandes poblaciones</b>             | El uso de encuestas, censos y bases de datos permite investigar masivamente comportamientos políticos.                                     |
| <b>Relación entre teoría y datos</b>              | El análisis cuantitativo eficaz requiere un diálogo permanente entre modelos teóricos y datos empíricos.                                   |
| <b>Uso de modelos causales</b>                    | Los métodos cuantitativos buscan identificar relaciones entre variables para explicar fenómenos políticos.                                 |
| <b>Importancia de la calidad de los datos</b>     | Principios como <b>GIGO (Garbage In, Garbage Out)</b> advierten que datos defectuosos generan conclusiones engañosas.                      |
| <b>Limitaciones interpretativas</b>               | Asume la posibilidad del error al tratar de interpretar las percepciones individuales a partir de los datos del grupo al cual se adscribe. |

Fuente: Elaboración propia, en base a Miller (en Marsh & Stoker, 1997)

De estos rasgos se extraen tanto potencialidades como debilidades, dependiendo del grado de rigurosidad con el que se recopilen los datos, se los procese y se los comunique.

- *Fundamentos epistemológicos.* El análisis cuantitativo se basa en la relación entre un marco teórico previo y los datos empíricos, que debe mantenerse como un diálogo constante, el análisis no se limita a una simple acumulación de números, sino una forma de poner a prueba modelos explicativos (teorías) sobre fenómenos políticos.

La base epistemológica emerge por contraposición con lo cualitativo, como se observa en el gráfico 22, es una tensa relación teoría-dato que al mismo tiempo se complementa y se manifiesta epistemológicamente en dos fases de la investigación:

Gráfico 26

| <b>EFFECTOS METODOLÓGICOS DEL FUNDAMENTO EPISTEMOLÓGICO DE CADA ENFOQUE</b> |   |  |
|---|---|--|
| <b>Fase</b>   | <b>Tipo</b>                             | <b>Descripción</b>   |
| <b>Recolección y escala de los datos</b>                                    | <b>Datos individuales vs. agregados</b> | Los datos pueden analizarse a nivel individual o agregado (por ejemplo, distritos electorales o series temporales). La inferencia causal depende del nivel de análisis utilizado.  |
|   | <b>Enumeración vs. muestreo</b>         | Los censos buscan registrar la totalidad de la población, mientras que el muestreo permite que una muestra representativa refleje una población amplia. El sistema de selección es más importante que el tamaño de la muestra. |
| <b>Modelos de análisis</b>  | <b>Univariante</b>                      | Describe la distribución de una sola variable.   |
|   | <b>Bivariante</b>                       | Examina relaciones entre dos variables.  |
|   | <b>Multivariante</b>                    | Analiza relaciones complejas entre múltiples variables mediante técnicas como regresión múltiple, modelos de interacción y análisis de senderos.   |

Fuente: Elaboración propia, en base a Miller (en Marsh & Stoker, 1997)

A lo anterior debería añadirse el peso que las bases epistemológicas que informen a uno u otro modelo o enfoque, cargan también en la fase del diseño de la investigación, un punto sin duda a considerar.

- *Críticas y desafíos.* Que se plantean desde diferentes vertientes y sobre problemas concretos que se suelen identificar en los enfoques cuantitativos. Aquí tenemos solo algunos:

Gráfico 27

| <b>CUESTIONAMIENTOS A LO CUANTITATIVO</b>   |  |
|---|--|
| <b>Crítica o problema</b>                   | <b>Descripción</b>   |
| <b>Oscuridad técnica</b>                    | Se acusa a estos métodos de ser excesivamente técnicos. Sin embargo, lo relevante no es la jerga estadística sino la estructura lógica de los modelos causales.              |
| <b>Problemas en la calidad de los datos</b> | Si los datos de entrada son defectuosos, los resultados estadísticos serán igualmente engañosos.   |
| <b>Falacia ecológica</b>                    | Inferir comportamientos individuales a partir de datos agregados, lo cual puede conducir a conclusiones erróneas.  |
| <b>Enfoque estrecho</b>                     | Uso excesivo de preguntas cerradas en encuestas. Como respuesta, se propone incorporar preguntas abiertas y apoyarse en investigación cualitativa previa.                    |
| <b>Problemas de causalidad</b>              | La correlación entre variables no implica causalidad. Sin embargo, el uso de regresiones múltiples y el control de variables puede reducir el riesgo de relaciones espurias. |

Fuente: Elaboración propia, en base a Miller (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Aplicaciones prácticas en la Ciencia Política.* El enfoque cuantitativo ha permitido avances significativos en el estudio empírico de la política, aportando elementos de objetividad mucho más claros que, en combinación con ciertos elementos cuantitativos, abren un escenario promisorio para la disciplina.

En la actualidad, la práctica del enfoque cualitativo se ve fortalecida por el manejo de grandes masas de datos, emergentes menos de las impresiones y percepciones (encuesta), que del comportamiento concreto de los actores que ahora se desarrolla, en gran medida, en el ciberespacio, dejando huellas identificables, sistematizables e interpretables, contándose para el efecto con innovadoras herramientas de análisis basadas en la IA, que hacen hoy posible lo antes impensable, abriendo nuevos escenarios para el avance del conocimiento en todas las áreas del conocimiento, incluidas las ciencias sociales.

En el siguiente gráfico se resumen algunos elementos del aporte del enfoque cuantitativo a la investigación de los fenómenos políticos:

Gráfico 28

| <b>APORTES CUANTITATIVOS A LA PRÁCTICA INVESTIGATIVA</b> |  |
|--|--|
| <b>Área</b>  | <b>Descripción</b>   |
| <b>Encuestas y muestreo</b>                              | Desde el siglo XIX, y especialmente desde 1936, las encuestas permitieron democratizar el acceso a la información política, rompiendo el monopolio informativo del Estado. Actualmente, a esto se añade el análisis del Big Data.  |
| <b>Uso de la informática</b>                             | La expansión del ordenador y de los paquetes estadísticos desde los años cincuenta facilitó el análisis masivo de datos políticos. Hoy esto se incrementado exponencialmente con el desarrollo de la IA.                           |
| <b>Investigaciones empíricas influyentes</b>             | Obras académicas sobre cultura política y comportamiento electoral marcaron hitos en el desarrollo de la investigación cuantitativa.   |
| <b>Nuevas fronteras metodológicas</b>                    | Los métodos cuantitativos se aplican cada vez más al estudio de instituciones políticas, así como al análisis automatizado de contenido, lo que permite examinar grandes volúmenes de textos políticos y bases de datos digitales. |

Fuente: Elaboración propia, en base a Miller (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Conclusiones.* Una correcta aplicación del análisis cuantitativo no pasa únicamente por el empleo pertinente de la tecnología más avanzada ni de la complejidad estadística empleada, sino también de la capacidad del investigador para formular modelos causales sólidos y seleccionar datos de alta calidad. El principal desafío consiste en reducir la distancia entre los resultados estadísticos y el debate político sustantivo, asegurando que la evidencia empírica tenga una influencia real en la comprensión y discusión de los fenómenos políticos. De lo contrario, existe el riesgo de que la especulación teórica prevalezca sobre el conocimiento basado en evidencia.

### **C. Método comparativo**

- *Definición y alcances.* La imposibilidad práctica de la experimentación en ciencias sociales hace que la comparación se constituya en un instrumento esencial para la identificación de ciertas regularidades aún en casos aparentemente diferentes. En resumen, el método comparativo responde a: i) La imposibilidad experimental, ya explicada; ii) La superación del etnocentrismo, estos es, cuestionar un falso particularismo material [ningún

objeto es completamente excepcional] y un falso universalismo teórico [toda teoría nace de un contexto específico, por lo que no necesariamente es universalmente válida]; y iii) Contribuye al desarrollo teórico, pues permite comprobar teorías, conceptos e hipótesis mediante su traslación de un caso a otro, entre países o entre componentes de un mismo país, lo que podría establecer regularidades y especificidades.

- *Fundamentos epistemológicos.* En su búsqueda del conocimiento de nuestra disciplina, el método comparativo se fundamenta en tres presupuestos epistemológicos:

Gráfico 29

| <b>LA COMPARACIÓN EN SU BASE EPISTEMOLÓGICA</b> |   |
|---|---|
| <b>Fundamento</b>                               | <b>Descripción</b>  |
| <b>Existencia de regularidades empíricas</b>    | Se asume que los fenómenos políticos presentan patrones observables que pueden estudiarse comparando distintos casos.               |
| <b>Posibilidad de inferencia causal</b>         | A partir de la comparación sistemática es posible inferir relaciones causales de carácter probabilístico entre variables políticas. |
| <b>Generalización limitada</b>                  | Las conclusiones obtenidas no son universales, sino generalizaciones condicionadas por el contexto y los casos analizados.          |

Fuente: Elaboración propia, en base a Mackie & Marsh (en Marsh & Stoker, 1997)

El proceso comparativo precisa de análisis de casos previos, esto es, el estudio de los objetos, sujetos o fenómenos a comparar, sea a partir de investigaciones previas o como parte del propio proceso de la comparación. Lo ideal es que los datos que contengan y el enfoque de los estudios de caso previos sean compatibles a efectos de una contrastación más fluida.

- *Críticas y desafíos.* Como todos los métodos, el comparativo presenta ciertas debilidades, generando problemas en determinados puntos o aspectos del proceso de la investigación; sin embargo, se van también generando respuestas y propuestas de ajuste, sea desde el propio planteamiento o desde la importación de herramientas provenientes de otros enfoques. Esto se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 30

| <b>CRÍTICAS Y RESPUESTAS DEL MÉTODO COMPARATIVO</b> |  |   |
|---|--|---|
| <b>Problema o desafío</b>                           | <b>Descripción</b>   | <b>Respuesta metodológica del método comparativo</b>  |
| <b>Relación entre casos y variables</b>             | El número de países disponibles para comparar es limitado, mientras que las variables explicativas pueden ser numerosas.   | Mayor control conceptual de variables, la selección rigurosa de casos y el uso de estrategias como los diseños de sistemas más similares o más diferentes, que permiten aislar variables relevantes aun con pocos casos.                |
| <b>Calidad y sesgo de los datos</b>                 | Las dificultades de medición son frecuentes. Indicadores aparentemente objetivos, como el PIB, pueden variar según el método de cálculo utilizado o por la exclusión de la economía informal.  | Triangulación de fuentes de información, mejorar la operacionalización de variables y utilizar indicadores comparables internacionalmente, además de complementar el análisis cuantitativo con evidencia cualitativa.                   |
| <b>Significados culturales de los conceptos</b>     | Muchos conceptos políticos, como democracia o crecimiento económico, son constructos sociales cuyo significado puede variar según el contexto cultural, lo que limita la utilidad de análisis que intentan imponer definiciones uniformes. | Mayor precisión conceptual y la adaptación contextual de los conceptos, evitando la extensión indebida de categorías analíticas y recurriendo a definiciones operativas que permitan la comparación sin perder sensibilidad contextual. |

Fuente: Elaboración propia, en base a Mackie & Marsh (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Aplicaciones prácticas en la Ciencia Política.* Son varias, pero las principales se resumen en las siguientes:

Gráfico 31

| <b>CONTRIBUCIONES DE LA COMPARACIÓN</b> |                               |
|---|-------------------------------|
| <b>Corriente</b>                        | <b>Aporte</b>                 |
| Positivismo                             | Búsqueda de regularidades     |
| Empirismo                               | Primacía de la observación    |
| Neopositivismo                          | Formalización metodológica    |
| Realismo crítico                        | Explicación causal contextual |

Fuente: Elaboración propia, en base a Mackie & Marsh (en Marsh & Stoker, 1997)

- *Conclusiones.* El método comparativo se constituye en una herramienta esencial para el estudio de los fenómenos sociales en general y políticos en particular, apelando a la contrastación de teorías, evaluación de conceptos, la confirmación de hipótesis y una mejor comprensión de las variaciones entre los sujetos o fenómenos objeto de comparación.

## **5. La ciencia política en Bolivia**

Se puede afirmar que la Ciencia Política en su sentido moderno se afianza en Bolivia en 1982, con la recuperación de la democracia luego de un largo periodo de gobiernos dictatoriales. Por entonces, se produce el retorno al país de un primer grupo de profesionales que durante su exilio (básicamente en México y en Europa) habían adquirido conocimientos en la materia.

En esta primera etapa de la vida democrática nacional, la ciencia política adquiere un matiz ideológico claro, imbuido por el pensamiento de izquierda, básicamente marxista, lo cual resulta lógico toda vez que las luchas por la recuperación de la democracia y el protagonismo en este primer periodo estuvo en manos de mineros, obreros y universitarios, en los que predominaban los diferentes matices ideológicos de la izquierda tradicional. En este periodo, la incipiente ciencia política se caracterizó más por un predominio del ensayo (figura literaria escrita en prosa y basada más sobre las reflexiones del autor que sobre datos empíricos de la realidad social) y en discursos ideológico-políticos.

El primer gobierno del periodo democrático boliviano, liderizado por Hernán Siles Zuazo entra en crisis política y económica, viéndose obligado a adelantar las elecciones en 1985, siendo elegido Víctor Paz Estenssoro, inaugurando la fase neoliberal en nuestro país, aplicándose un primer paquete de medidas de orden económico, direccionadas por el FMI bajo el denominado "Consenso de Washigton", básicamente en sentido de la privatización de la economía nacional y la flexibilización laboral, posteriormente, aproximadamente en 1992, se produce un segundo paquete de reformas, llamadas de segunda generación, con la finalidad de paliar en algo la dureza y el costo social que vino aparejada a las primeras reformas (sistema de partidos, reformas legislativas, sistema electoral, políticas de inclusión, participación popular, equidad de género, etc.).

En esta etapa, bajo el influjo de una nueva generación de profesionales también estudiados en el extranjero, pero esta vez más en Estados Unidos, se desarrolla una Ciencia Política más empírica, es decir, más rigurosa en el manejo del dato, lo que no quiere decir que no estuviera del todo ajena a las influencias ideológicas del momento. Se genera una producción literaria con muchas más cifras, producto de estudios más cuantitativos que cualitativos y se gesta una politología diseñada a apoyar las reformas.

En una tercera etapa, el modelo neoliberal entra en una crisis que se profundiza paulatinamente a partir de 1998, encontrando su pico más alto y trágico el 2003, con la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada. Algunos autores afirman que se produjo una verdadera crisis del sistema a partir de una profunda incapacidad de los actores por entonces protagónicos (partidos políticos tradicionales) para responder a las rupturas sociales producidas, a esto se suma la emergencia de nuevos actores con viejas y nuevas demandas, destacando las propias de los pueblos indígenas y las de recuperación de los recursos naturales.

Se instaura un nuevo gobierno electo con amplia mayoría (MAS) y se produce un dinámico proceso político de reconstitución del sistema político boliviano, con nuevas visiones y actores que llegan a conciliarse, no muy pacíficamente, en un nuevo texto constitucional que entra en vigencia el 2009, abriendo una nueva etapa de reconstrucción de la institucionalidad nacional con características cualitativamente distintas.

Hoy, el proceso hegemónico del Socialismo del Siglo XXI fue interrumpido, ingresando a una etapa que bien podría ser transicional hacia un poco claro destino. Lo que se ve agravado por un cambio a nivel global, un reacomodo general que obliga a todos los países a buscar un lugar en ese nuevo orden mundial que parece perfilarse.

En este contexto, a pesar de este dinámico estado de pugnas sociales, inmejorable para el desarrollo del conocimiento, la Ciencia Política boliviana no logra responder a la altura de los acontecimientos, vuelve a la lógica del ensayo y el discurso y son pocos los estudios serios que describen y explican los nuevos fenómenos socio-políticos nacionales internos y el realineamiento de nuestra sociedad en el marco de los procesos mundiales.

Con todo, este es un momento interesante para que la politología nacional eleve su rigor científico y se desarrolle con sello propio, abriendo el escenario que los profesionales del área, especialmente los más jóvenes, inauguren una nueva etapa para la Ciencia Política boliviana.



# CAPÍTULO 2

## Sociedad. Sistema Político. Estado

### 1. Sociedad

Como se tiene visto, sociedad (o sistema social) y política, más propiamente "sistema político" son dos aspectos de la realidad muy relacionados entre sí. El vínculo de relación discurre del todo (sociedad) a la parte (sistema político) y viceversa, en un constructo que se estructura por capas de lo macro a los micro, recordemos que estos tres niveles son: el macrosistema internacional (global), el sistema social (nacional/estatal) y los cuatros subsistemas en los que éste último se estructura (económico, político, legal y cultural)<sup>12</sup>.

En términos muy generales existen muchas concepciones de lo que es la *Sociedad*, entre las que destacamos dos:

- a) Las concepciones que consideran a las sociedades como producto de un orden natural y, por ello, regulado por un conjunto de normas jurídicas y no jurídicas de esencia *cuasi divina* sobre el que los hombres poco o nada pueden hacer. A esta descripción responden, por ejemplo, las Sociedades Tradicionales, entendidas como un tipo de "...organización política conservadora, basada en creencias religiosas o valores tradicionales (orden natural), generalmente con un sentido patrimonial del gobierno y de la administración; organización nacional inexistente o incipiente, con fuertes tensiones entre el poder central y los poderes locales; carencia de desarrollo científico-tecnológico autónomo; economía predominantemente

---

<sup>12</sup> Ver gráfico 4 del texto.

rural, con un alto nivel de pobreza general y una alta concentración de la riqueza en pocas manos..." (Arnoletto, 2007). Esta perspectiva configura sociedades estáticas con escasas capacidades de generar y gestionar los cambios necesarios para seguir el ritmo de los dinámicos procesos históricos, son, por lo tanto, sociedades con fuertes tensionamientos internos y que pueden desembocar en reacciones explosivas.

- b) Hasta aquellos de carácter más racional/histórico, que ven a las sociedades como el resultado de un "conjunto de actos de múltiples actores" que no actúan autónomamente, si no que siguen o están constreñidos por determinadas fuerzas o leyes que posibilitan ciertas "regularidades" o "direcciones" que pueden identificarse y estudiarse científicamente. Esta visión rebasa la perspectiva de un poder natural que constriñe la acción de los actores sociales, asumiéndolos como los constructores de las normas y estructuras que componen una sociedad, por lo mismo, esta perspectiva posibilita un tipo de sociedad capaz de gestar y gestionar con menores niveles de violencia los cambios necesarios en las relaciones sociales impuestos por los desafíos históricos.

Siguiendo este mismo orden, se entiende entonces que la "Sociedad es la compleja red de relaciones (sujetos y grupos de sujetos que se intercomunican e influyen entre sí en diversas dimensiones) dentro del cual se desarrolla la vida humana" (Bealey, 2003).

Ahora bien, la complejidad a la que se hace referencia en el pre-citado concepto alude a la existencia de determinados ámbitos o campos diferenciados al interior de esas complejas construcciones sociales, estos ámbitos se van produciendo por procesos de especialización y distribución interna del trabajo social que, a su vez, van generando verdaderos sub-sistemas intra-sociales: subsistemas económico, cultural, jurídico legal y político.

En el capítulo anterior ya se desarrolló una descripción pormenorizada de cada uno de estos subsistemas, resumidos en el esquema AGIL desarrollado en la teoría de la sociología general del inglés Talcott Parsons (ver gráfico 4).

## 2. Sistema político

En términos generales, el subsistema político o simplemente "sistema político" es definido como: *la materialización organizativa del conjunto de interacciones estables que a través de las que se gestionan los procesos políticos en un contexto determinado, con una connotación dinámica y compleja, atendiendo siempre a la interdependencia de los componentes del sistema.* (Molina, 2008).

Algunos autores, entre ellos Medellín (1997, Revista CLAD N° 8) lo define más propiamente como: "...la instancia que determina las formas y canales de acceso de los ciudadanos a los cargos públicos; establece las características de los ciudadanos que pueden tener o no ese acceso; define los recursos y estrategias que pueden utilizar para ganar tal acceso y establece los mecanismos que aseguren su adecuado control. El sistema político está conformado por una serie de subsistemas a través de los cuales se establecen y desarrollan los mecanismos e instrumentos de acceso y control al poder estatal. Estos subsistemas son: el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de registraduría, el sistema de control, etc."

Esta definición hace referencia más puntualmente al proceso político primario, que es el que se produce de manera inicial con la distribución y asignación de cuotas de poder a los gobernantes mediante el sistema de partidos y el sistema electoral, básicamente. En tal sentido, debe ser completada con una mirada más amplia en la que se involucre a la acción estatal cotidiana, la que está relacionada con la gestión de las demandas sociales permanentes y que debe ser atendida mediante las políticas públicas, conjunto de acciones estatales al que denominamos procesos políticos secundarios.

Según Etzioni (2007), hay dos características que diferencian claramente al sistema político de todo otro sistema social: su universalidad (abarca a todos los individuos que forman parte de la sociedad) y su condición de árbitro final de las situaciones sociales, con posibilidad de apelar a la fuerza en última instancia. Según Easton, la función del sistema político es la asignación autorizada de valores a toda la sociedad. El sistema político está inmerso en un medio social: intra-societal y extra-societal, con el que mantiene intercambios muy densos: recibe insumos (demandas y apoyos) y entrega productos

(decisiones políticas, etc.) que tienden a transformar las demandas en apoyos para superar su desequilibrio interno (stress).

La noción de sistema político no se refiere aisladamente a las instituciones de gobierno o al resto de actores políticos que inciden sobre ellas, sino a la interdependencia del conjunto a partir de la idea de *proceso político*. Una vez acuñado, el concepto fue rápidamente aceptado como un práctico instrumento para el estudio politológico, ya que puede aplicarse no solo a los Estados sino también a cualquier organización política como organizaciones internacionales, entes locales o comunidades tribales (Molina, 2008).

El mismo autor indica que tanto Parsons y, en mayor medida, Easton, explican la forma en la que se desarrollan las acciones de gobierno y las políticas públicas a partir de un modelo sistémico, considerando siempre la principal característica del sistema político: que está regido por una estructura de autoridad.

Para una mejor comprensión es necesario entender el funcionamiento del sistema a partir del proceso político.

## **2.1. El proceso político**

Siguiendo la línea de desarrollo del texto, surge así la necesidad de describir el sistema político en su dinámica, es decir, como espacio en el que se desarrolla el proceso político, proceso que se estructura como un continuo en el tiempo en el que es posible distinguir con claridad al menos dos momentos o fases: una primera o fase de asignación y una secundaria o de gestión de políticas. Entiéndase que con tal nominación no se pretende establecer niveles de prioridad o importancia entre ellas, simplemente se las describe como fases dentro de un continuo procedimental.

### *a. Proceso político primario – Fase de asignación*

Es el conjunto de acciones reguladas por el régimen político y mediante el cual se "...determinan las formas y canales de acceso de los ciudadanos a los cargos públicos; establece las características de los ciudadanos que pueden tener o no ese acceso; define los recursos y estrategias que pueden utilizar para ganar tal acceso y establece los mecanismos que aseguren su adecuado control" (Medellín, 1997).

Este proceso es fácilmente identificable pues se produce cada cierto tiempo para renovar la legitimidad de origen del grupo gobernante o para lograr su recambio de acuerdo a la agregación de preferencias ciudadanas mediante el voto.

Siguiendo la teoría democrática moderna, este proceso permite concentrar la *soberanía popular*, entendida como una suerte de poder disperso en todos y cada uno de los ciudadanos (de ahí su carácter de *mandantes*), en poder político y asignarlo a un conjunto reducido de sujetos a quienes se les delega la función de administrarlo de acuerdo a norma y para el bien común de la colectividad (de ahí su carácter de *mandatarios*). En este proceso se produce además una suerte de distribución funcional del trabajo, distribuyendo el poder entre los órganos de gobierno, en el caso de Bolivia cuatro: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral.

Gráfico 32

### Proceso político primario – Fase de asignación

| PODER CONDENSADO – ESTADO GOBIERNO – AUTORIDAD PÚBLICA |                        |                             |  |   |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
|--|------------------------|-----------------------------|--|---|-------------------------------------|--|--|--|----------------------------------|---|--|
| DIVISIÓN FUNCIONAL HORIZONTAL DEL PODER ESTATAL        |                        |                             |  |   |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
| GOBIERNO NACIONAL                                      |                        |                             |  |   |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
| DIVISIÓN TERRITORIAL VERTICAL DEL PODER ESTATAL        | UNIDADES TERRITORIALES | NIVELES DE GOBIERNO         | NACIONAL   |   | ÓRGANO JUDICIAL                     |  | CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD                  | ÓRGANO ELECTORAL                             |                                  |   |  |
|  |                        |                             | ÓRGANO EJECUTIVO   | ÓRGANO LEGISLATIVO                                    |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
|  |                        |                             |  |   | Presidente<br>Gabinete de ministros | Asamblea<br>Legislativa<br>Plurinacional | Consejo de la<br>Magistratura                  | Tribunal Supremo<br>de Justicia              | Tribunal<br>Agro<br>Ambiental    | Tribunal<br>Constitucional<br>Plurinacional           | Tribunal<br>Supremo<br>Electoral               |
|  |                        |                             |  |   | Gobierno Autónomo Departamental     |  | Unidades<br>desconcentradas<br>departamentales | Tribunales<br>departamentales<br>de Justicia | Juzgados<br>agro-<br>ambientales | Salas<br>constitucionales a<br>nivel<br>departamental | Tribunales<br>departamen-<br>tales electorales |
|  |                        |                             |  |   | Gobernador                          | Asamblea<br>Legislativa<br>Departamental |  |  |                                  |   |  |
|  |                        | Gobierno Autónomo Municipal |  | Tribunales de<br>sentencia penal<br>Juzgados Públicos |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
|  |                        | Alcalde                     | Concejo<br>Municipal   |   |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
|  |                        | Gobierno Autónomo Regional  |  |   |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
|  |                        | Ejecutivo<br>Regional       | Asamblea<br>Regional (solo<br>con facultad<br>reglamentaria) |   |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
|  |                        | Gobierno Autónomo IOC       |  |   |                                     |  |  | Jurisdicción<br>constitucional               | Sujeto a sus<br>propias normas   |   |  |
|  |                        | Sujeto a sus propias normas |  | Sujeto a sus propias normas                           |                                     |  |  |  |                                  |   |  |
| PODER DISPERSO<br>SOBERANÍA POPULAR                    |                        |                             |  |   |                                     |  |  |  |                                  |   |  |

Fuente: Elaboración propia

El gráfico muestra mucho más que solo la fase de asignación a la que se refiere el acápite; sin embargo, tiene la virtud de mostrar la interrelación y continuidad en todo el proceso político, desde la fase de asignación (primaria) hasta el funcionamiento cotidiano y permanente

de los órganos públicos desarrollando políticas públicas y prestando servicios públicos.

Mediante este mecanismo se otorga a los gobernantes una legitimidad de origen, es decir, una cuota de confianza y reconocimiento ciudadano que sirve de cupo de partida para el ejercicio formal del poder, poder que les es delegado a condición de: el sometimiento estricto a las normas (Estado de Derecho/principio de legalidad) y la eficacia y eficiencia en la gestión de las necesidades y problemas públicos.

Esta fase del proceso es regulada básicamente por un subsistema del régimen político: el llamado régimen electoral.

#### *b. Procesos políticos secundarios – Fase de gestión de políticas públicas*

El funcionamiento del sistema político no termina con la asignación de cupos de poder a determinados grupos (gobernantes), pues en los periodos entre elecciones el proceso político adquiere una dinámica diferente, viabilizando la circulación de los recursos y factores de poder en función de la segunda limitante o condición arriba nombrada.

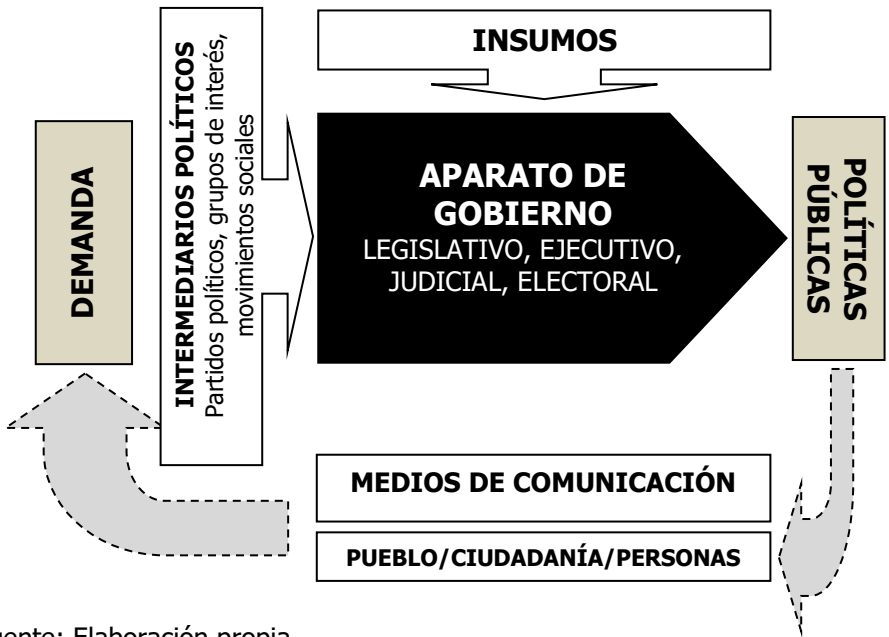
En esta fase, se "...designa al caso específico, de un determinado accionar político, que abarca, por ejemplo, la percepción de una necesidad (o el planteamiento de una demanda), la deliberación sobre el problema, la toma de decisión, la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general, y su respuesta" (Etzioni, 2007).

Molina (2008), describe el proceso de las políticas públicas de la siguiente forma: "La acción del sistema sobre el medio en el que está inserto da lugar a información que es percibida, comentada y estudiada por la comunidad a través de los medios de comunicación. Posteriormente, la opinión pública generada desarrolla una actividad de demanda al sistema. Agentes tales como los partidos políticos, los grupos de presión o los movimientos sociales (intermediadores entre la sociedad y el Estado/gobierno) actúan como filtros (o gatekeepers), ya que articulan, agregan y transmiten esas demandas (inputs) a la mencionada autoridad. Ésta se concreta en un complejo aparato de gobierno (considerado una *caja negra*) que, como poder

institucionalizado del que se dota la comunidad, está capacitado para formular políticas de respuesta (*outputs*)”.

Gráfico 33

**El proceso de las políticas públicas en el sistema político (proceso político secundario)<sup>13</sup>**



Fuente: Elaboración propia

Desde una perspectiva macro, *las políticas públicas se definen como el rasgo gubernativo de todo régimen político*, desde una perspectiva micro, *las políticas públicas se definen como un curso de acción gubernativa* (Medellín, 1998).

Más específicamente, “...una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad o grupo de autoridades investidas de poder público y de legitimidad gubernamental [ministerios, organismos,

<sup>13</sup> Nótese que recalcamos que el proceso de las políticas públicas es secundario, no por su nivel de importancia, si no por su ubicación temporal posterior al proceso político primario (delegación del poder y asignación de cupos de poder a actores determinados).

entes territoriales, etc.]. (...) se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Unión Europea, el océano Pacífico, etc. (...) Se les atribuye, generalmente, las siguientes características: a) Un contenido; b) Un programa; c) Una orientación normativa; d) Un factor de coerción; y e) Una competencia social" (Meny y Thoening, 1992).

Como puede interpretarse del gráfico, la mejor manera de comprender los alcances de la noción de sistema político es a partir de su función, es decir, como dice Parsons, la función de lograr ciertos fines y mantener la legitimidad del sistema produciendo las políticas públicas que fueren pertinentes de acuerdo a las demandas sociales (bienes y servicios públicos).

Es necesario considerar, como sostiene Easton (1965), los siguientes aspectos que determinan algunas limitantes metodológicas del enfoque sistémico:

- a) En la teoría, se da por supuesto, sin mayor indagación, que las interacciones políticas de una sociedad constituyen un *sistema* de conducta. Esta proposición es engañosa en su simplicidad. Lo cierto es que, si la idea de *sistema* se emplea con el rigor que requiere y con todas sus implicaciones inherentes comunes, proporciona un punto de partida que está ya fuertemente cargado de consecuencias para toda una pauta de análisis.
- b) En la medida en que logramos aislar analíticamente la vida política como sistema, es notoria la inutilidad de interpretar este sistema como existente en el vacío. Es preciso verlo rodeado de ambientes físicos, biológicos, sociales y psicológicos. Una vez más, la transparencia empírica del enunciado no debe distraernos de su significación teórica capital. Si hiciéramos caso omiso de lo que parece tan obvio una vez afirmado, nos resultaría imposible echar los cimientos de un análisis sobre la forma en que un sistema político logra persistir en un mundo de estabilidad o cambio.
- c) Lo que vuelve útil y necesaria la identificación de los ambientes, de ahí que surge un tercer supuesto: el de que la vida política forma un sistema abierto. Por su misma naturaleza de sistema social separado analíticamente de otros sistemas sociales, un sistema de

este tipo debe considerarse expuesto a influencias procedentes de los demás sistemas a los que está incorporado y que en su conjunto forman el macrosistema social. De ellos fluye una corriente constante de acontecimientos e influencias que conforman las condiciones en que han de actuar los miembros del sistema.

- d) Finalmente, el hecho de que algunos sistemas sobrevivan, cualesquiera que sean los golpes recibidos en sus sistemas, nos advierte que necesitan poseer capacidad de responder a las perturbaciones y, en consecuencia, de adaptarse a las circunstancias en que se hallan. Una vez que aceptemos la suposición de que los sistemas políticos pueden ser adaptables, y no necesitan reaccionar de modo pasivo a las influencias de sus ambientes, estaremos en condiciones de abrir un nuevo camino a través de las complejidades del análisis teórico.

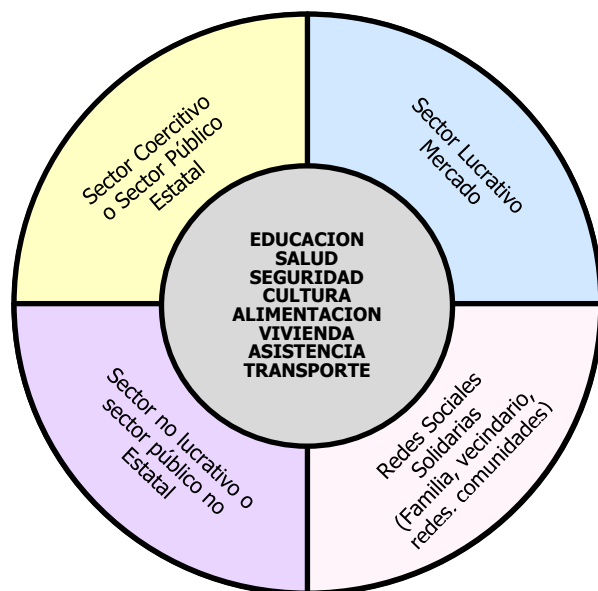
En resumen, Easton no hace más que confirmar lo que vinimos sosteniendo a lo largo del texto: a) no se puede entender a la política si no como parte de un sistema mayor: el macrosistema social, y este, a su vez, con las tendencias globalizadoras, no puede ser entendido si no como parte de un sistema global complejo; b) Dentro del macrosistema social nacional, el sistema o subsistema político convive, interactúa, influencia y se deja influenciar con otros sistemas: económico, cultural y jurídico legal. Téngase en cuenta que la clasificación de sistemas sociales no puede ser cerrada solo a la perspectiva de Parsons, pueden existir otras categorías igualmente válidas, empero, a los efectos del presente texto, la asumiremos como central en nuestro estudio; y c) Por ello, la idea de un sistema político abierto debe estar siempre presente en el análisis politológico.

Has este punto, hablamos del sistema político en su marco de relaciones externas, ahora, mirando hacia dentro de él, cabe preguntarse ¿Cómo se estructura el sistema político? ¿Cuáles son sus principales componentes? La respuesta o respuestas a estas dos preguntas es compleja y dependerá del enfoque o punto de partida seleccionado para el análisis del tema; sin embargo, creemos que la manera más sencilla y práctica de describir un sistema político es a partir de los componentes identificables en su interior; de esta forma, siguiendo a Ilchman, citado por Oszlak (1997, Revista CLAD N° 9) son al menos cuatro los sectores de actuación política con sus respectivos actores:

- a. Sector coercitivo o sector público estatal. En este sector se concentra la facultad legítima de limitar, aún con el uso de la violencia, los ámbitos de actuación e incluso derechos de los otros actores. Esta facultad, conocida más comúnmente como el “monopolio del ejercicio de la violencia legítima” es privativa de las entidades y estructuras estatales, ninguna otra la puede detentar de manera legítima. Su máximo exponente es, en este caso, el Estado entendido en su acepción restringida, esto es, como la estructura en la que se materializa el poder público, es decir, el aparato de gobierno (más adelante discutiremos en mayor profundidad sobre estos conceptos)
- b. Sector lucrativo (mercado). Las empresas, los productores, los comerciantes, etc. Todos aquellos relacionados con la circulación y distribución de los recursos y capitales.
- c. Sector no lucrativo o sector público no estatal. ONG, fundaciones, iglesia, etc.
- d. Sector de las redes sociales solidarias. Familia, vecindario, redes, comunidades, fraternidades, etc.

Actores todos ellos que, desde su ámbito de acción y naturaleza, contribuyen de una u otra forma, a la satisfacción de las necesidades sociales: educación, salud, seguridad, cultura, alimentación, vivienda, asistencia, transporte, entre otros. Sin embargo, téngase siempre presente que el Estado es uno de estos sectores que tiene un protagonismo especial en los procesos políticos, ya sea porque detenta el monopolio legítimo de la violencia o porque administra la mayor parte de los recursos sociales, lo que le permite una posición especial y privilegiada. Es por esta razón que el estudio de las entidades estatales, o simplemente el Estado/gobierno, es el objeto esencial de estudio para la Ciencia Política.

Gráfico 34  
**Estructura del sistema político**



Fuente: Elaboración propia

Dentro de estos sectores o ámbitos de acción, (Alcántara, 1994) identifica los componentes que hacen a todo sistema político son:

- Elementos institucionales.* Estos son los poderes políticos y el conjunto de reglas de interacción que regulan legal y efectivamente tanto su organización y sus actividades como su vínculo con la sociedad, teniendo en cuenta que ello engloba el conjunto de reglas legales y sociales, escritas y consuetudinarias;
- Actores institucionalizados.* –Se trate de organizaciones o movimientos sociales o de partidos políticos– a través de los cuales la sociedad se organiza –activa o pasivamente–, articula, agrega y plantea sus demandas e intenta influir y/o modificar en mayor o menor medida las decisiones gubernamentales;
- Los valores de los individuos y de los grupos sociales.* Particularmente en todo lo referido a la vida política y social, que de algún modo determina el contexto de legitimación de la política;

d. *El contexto o entramado internacional.* En el que se encuentra inmerso y relacionado todo sistema político, y que se compone de otros sistemas políticos y organizaciones que directa o indirectamente intervienen e influyen en el escenario político internacional.

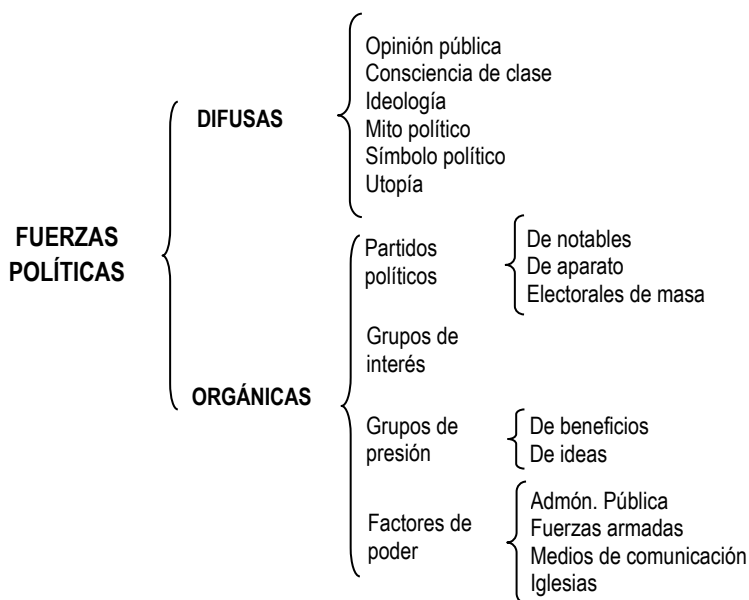
Surge así una pregunta muy interesante y sobre la que iremos profundizando y reflexionando permanentemente a lo largo de todo el curso, pues si consideramos que todos los actores que forman parte de cada uno de los sectores que forman parte del Sistema Político participan en la gestión de determinadas problemáticas sociales, entonces, ¿Quién en realidad gobierna? La respuesta no es sencilla, en realidad, todos esos actores detentan ciertas cuotas de poder que suben o bajan en determinados contextos, es decir que el poder está en los hechos dividido; sin embargo, como también se ha expresado, el que mantiene de manera regular una cuota más elevada de poder político es siempre el Estado.

## **2.2. Fuerzas motoras del sistema y el proceso político**

¿Por qué las sociedades discurren por un camino u otro? ¿Qué fuerzas movilizan a los sujetos y cuáles son los mecanismos que permiten el desarrollo histórico de las colectividades humanas? Estas son las preguntas centrales para el análisis de la realidad de los fenómenos políticos, permiten trazar un mapa de los elementos y sus relaciones a fin de entender en un complejo de causalidades entre elementos objetivos y subjetivos que interactúan y establecen incentivos a los actores para actuar en uno u otro sentido.

Para tomar plena consciencia de esta realidad multidimensional, es necesario asumir que el poder y la política no residen solo en las instituciones formales, no se encuentran solo en el aparato de poder estatal, sino en muchos otros actores que, si bien no gozan de autoridad oficial, si tienen poder de influencia e incluso de veto en muchos casos.

## Fuerzas motoras del sistema y el proceso políticos



Fuente: Elaboración propia

### 3. El estado en su contexto. La poliarquía

Debido a su importancia central en la Ciencia Política, dejaremos su tratamiento en profundidad para el siguiente capítulo, por el momento, a efectos de seguir la línea de análisis que va de lo general a lo particular (sistema internacional, sistema social, sistema político y Estado) nos limitaremos a plantear, sin aún definirlo, su ubicación y relaciones generales en el marco del sistema político, lo que nos permitirá distinguirlo de él y los otros sistemas que conforman el sistema social.

Como es fácil interpretar, el Estado (a ser definido después) es parte del sistema político, junto con los actores que se distribuyen en los otros sectores de actividad descritos en el subtítulo anterior, esto quiere decir, que en la realidad de los hechos políticos, el Estado (cualquiera sea la definición que de él se haga) no es él actor que monopoliza el poder, pues este está repartido en un amplio abanico de

otros actores, pero esos sí, es definitivamente el más importante, ocupando la centralidad en el desarrollo de los procesos políticos.

Para el caso de sociedades democráticas, donde existe una relativamente amplia distribución del poder, es decir, en las que se existe un cierto nivel de pluralismo político que va más allá de toda previsión normativa, se tiende a evitar una excesiva acumulación del poder y el surgimiento de tentaciones autoritarias, se plantea el uso de la noción de *poliarquía*, modernamente descrita por Dahal en su obra "Prefacio a la teoría democrática" (1956), como un enfoque descriptivo a una democracia de mínimos y basada en las condiciones reales de las sociedades (*el ser*) antes que solo en las prescripciones constitucionales maximalistas de división del poder (*el deber ser*), buscando ahondar más en las divisiones sociales antes que en las divisiones constitucionales. A partir de ello, se abría un universo amplio y casi caótico en el que la inmensidad del ser social rebasaba ampliamente las previsiones normativas, impidiendo de facto, avances concretos hacia los máximos democráticos deseados (un gobierno no tiránico para Madison y la soberanía popular y la igualdad política para los propugnadores de la teoría populista).

A partir de las conclusiones de esta obra y otras de sus obras, el autor precitado desarrolla un estudio empírico en la ciudad norteamericana de New Heaven, cuyos resultados, publicados bajo el título de "*¿Who's govern?*" (¿Quién gobierna?) (1964), evidenciaron el hecho de que el poder se encuentra disperso a raíz de la permanente competencia entre los numerosos grupos existentes dentro de todo subsistema político y el propio sistema social. De ello, la tendencia a afirmar que en realidad el Estado no gobierna y se constituye en un actor más dentro del sistema adquirió relevancia y más en una época de auge de los movimientos conductistas que se apropiaron del escenario epistemológico norteamericano.

Posteriormente, estos extremos conductistas fueron limitados por el resurgimiento del estudio de las estructuras formales y las normas en lo que se denominó neoinstitucionalismo, corriente que, sin negar el hecho de un poder altamente disperso, recobró la centralidad del Estado como principal agente de dirección de la vida social.

Es de esta forma que se afirma que, si bien el Estado comparte la dirección de los procesos políticos y reproducción de las relaciones de

dominación con otros actores, no deja de ser el actor central de las mismas, razón por la cual, se constituye en uno de los elementos más importantes de los estudios en Ciencia Política. En el capítulo siguiente retomaremos el análisis del Estado, centrándonos con mayor profundidad en sus relaciones tanto externas como internas.

#### **4. Teoría del estado y del derecho**

Se tiene dicho que el principal actor dentro del sistema político es el Estado y es por esta razón que es el actor que más llama la atención de la Ciencia Política. No obstante, tengamos siempre presente que no es el único, en tanto existen otros actores distribuidos en los cuatro sectores detallados en el anterior subtítulo.

En el marco del Derecho Público, la subdisciplina que se ocupaba del estudio del Estado era precisamente la Teoría del Estado, elemento que en la actualidad es de alguna manera abordado con diferentes enfoques por todas las subdisciplinas de la Ciencia Política, razón por la que el término se continúa utilizando y es parte de los currículos universitarios, principalmente de las carreras jurídicas.

La definición de la Teoría del Estado es bastante compleja. Para Sampay, citado por Ossorio (2002) se trata de "...un conocimiento sistemático en el que está provisionalmente suspensa la valoración de la entera realidad política concreta y actual a la que se halla existencialmente adscrito el investigador y cuya función propia es ofrecer el conocimiento ejercido de esa realidad política, para que en un momento ulterior, se la valore mediante los principios normativos de la Ciencia Política y, en consecuencia, obren en el Estado y sobre el Estado los componentes de esa colectividad humana".

La transcripción de este concepto es simplemente ilustrativa y no merece mayor comentario o desglose, nos conformamos con asumir la noción general de lo que significa, considerando que se trata de un concepto nacido de la eclosión del Derecho Público Alemán (véase la obra del jurista alemán Hermann Heller, especialmente su obra "Teoría del Estado"), lo que explica su matiz más jurídico que politológico, más cercano a los primeros enfoques constitucionalistas propios de las etapas iniciales de la Ciencia Política moderna (fase normativista) y, en alguna medida, la organicista, más centrada en la dualidad Estado-Gobierno y con fuentes esencialmente constitucionales y metodologías

propia de los enfoques axiológico y teórico-dogmático jurídicos. Si bien se consideran y valora todos los componentes básicos de lo que es el Estado, la Teoría del Estado pone énfasis específicamente en su condensación orgánica: el gobierno.

El origen jurídico del concepto, obliga a que se lo vincule íntimamente y, en ocasiones, se confunda al Estado con el Derecho, fenómeno propio de las democracias liberales, y más desde la perspectiva del denominado Estado de Derecho, en cuya virtud, tanto gobernantes como gobernados se someten a la Constitución y la Ley como garantía de no acumulación del poder y protección de los individuos frente al poder estatal, por lo tanto, desde este punto de vista es posible afirmar que ninguno puede existir fácticamente sin el otro: no es posible un Estado Democrático de Derecho sin un marco jurídico que lo sustente y el Derecho, sin una estructura organizacional que le dé cuerpo, es prácticamente inexistente.

Otra vertiente analítica del Derecho Público es el Derecho Político, que se constituye en una rama del Derecho Público que también estudia el origen, funcionamiento y fines del Estado, pero desde una perspectiva bastante más restrictiva, pues se concentra básicamente en un análisis descriptivo a partir de los presupuestos normativos, principalmente constitucionales. Con el transcurso histórico y el surgimiento de las Constituciones escritas, ésta disciplina pasó a constituirse en parte del Derecho Constitucional moderno.

Estos dos puntos iniciales nos abren las puertas para ingresar en los siguientes acápite al estudio específico del Estado, como un componente especial y protagónico del sistema político, como una noción propia de la Ciencia Política pero que está vinculada y es de gran utilidad también para que los juristas y aprendices de juristas tengan una visión cabal del entorno en el cual desarrollan su trabajo.

# CAPÍTULO 3

## El Estado

### 1. Concepto

Con el surgimiento de las sociedades organizadas, aún en sus formas más primitivas, se originó en las colectividades humanas un proceso natural de reacomodo de las fuerzas sociales (división por castas, clases, estratos, etc.), económicas (generación y apropiación de excedentes) y políticas (concentración y redistribución del poder, mecanismos de intermediación, etc.). En este proceso, los conglomerados humanos se sedentarizan y se hacen cada vez más grandes y complejos, con problemas y necesidades cuya magnitud hace inevitable un proceso primario de especialización de las macro funciones de dirección social.

Esta división primaria del trabajo para la gestión de las necesidades colectivas se produce inicialmente entre el Estado y la propia sociedad, generándose dos grandes esferas o ámbitos de acción (público y privado), de cuya relación depende la configuración de las estructuras de poder predominantes en cada contexto territorial y momento histórico específico. Surgen así dos formas de articulación entre estas dos esferas: 1) una articulación funcional, relativa al particular esquema de división del trabajo para la dirección y gobierno de las sociedades y la gestión de sus necesidades que se establece históricamente al interior del Estado y entre éste y la sociedad; y 2) una articulación jerárquica, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas (Oszlak y O'Donnell, 1995).

En la esfera pública, los procesos de concentración del poder público en los entes específicamente creados para ello, hacen de éste el principal escenario de conflictividad colectiva, un espacio en el que las

luchas por la apropiación de los mecanismos oficiales de poder van marcando, en mayor o menor grado, los cauces de la acción política en las sociedades, promoviendo el establecimiento de mecanismos para una circulación del poder, tanto en sentido funcional como territorial.

“Es el concepto de mayor vigencia tradicional como centro de los estudios políticos. Desde la Antigüedad, la *"polis"*, la *"civitas"*, la *"res publica"*; y desde la Modernidad, *"lo stato"*, ha sido el eje de toda reflexión sistemática sobre la política. Son bastante recientes los cuestionamientos a esa vocación protagónica del concepto. Tradicionalmente se lo ha definido por tres elementos: territorio, pueblo y poder. Es una institución compleja, un sistema articulado de instituciones, que engloba a otras instituciones sin estar incluido en ninguna otra institución tan sólida como él mismo. Estado-poder y estado-sociedad son considerados inseparables por la teoría institucionalista. Otras lecturas lo reducen al aparato de gobierno, algo exterior a la colectividad gobernada. Detrás de estas teorías subyace una magna pregunta: El Estado ¿somos nosotros o son ellos? Se dice que el Estado es la "sociedad políticamente organizada", que existe para los hombres y no a la inversa, que es un medio para asegurar la libertad en el orden. Por otra parte, se sostiene que es el aparato legal de coerción de la clase dominante... Deutsch lo define como "...una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno". Algo no demasiado diferente decía Lenin: "...máquina para mantener la dominación de una clase sobre otra..." Para Hauriou el Estado es "...una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción". Entre ambas concepciones oscila, con diferentes palabras, el concepto de Estado” (Arnoletto, 2007)

En su acepción más general, puede entenderse al Estado como la "...comunidad políticamente estable que agrupa una población en interacción social". Es una noción demasiado amplia difícil de distinguir incluso de lo que se ha definido como *sistema social*, lo que obliga a buscar conceptos más específicos a partir de dos perspectivas:

## a. El Estado en su acepción restringida

Es, sin duda, la más difundida en la cotidianidad de los individuos dado que es común escuchar en los medios de comunicación o en las relaciones interpersonales diarias, espacios en los que se hace referencia al Estado en su versión cosificada, es decir, limitada a las entidades de gobierno, principalmente en lo referente a las demandas, necesidades y servicios públicos. De la misma forma, en estos escenarios se suele limitar el uso del término para designar al nivel central de gobierno, es más, solo al ejecutivo central.

Ciertamente, las dificultades idiomáticas o de interpretación terminológica suelen ser en ocasiones, la causa de ciertas desviaciones en el análisis. Así, por ejemplo, se tiene que el significado que la palabra gobierno tiene en los idiomas latinos es distinto del que se otorga al término de *government* en los países anglosajones. Esta última significa en efecto, grosso modo, lo que en el continente europeo se designa como régimen político (v.), y que tiene, por lo tanto, una acepción mucho más amplia que el término gobierno; en cambio, para indicar lo que en el mundo latino entendemos como gobierno en el idioma inglés se usan otros términos como *cabinet*, en Inglaterra, y *administration* en Estados Unidos (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1997).

En líneas generales, el término de gobierno hace referencia al aparato organizativo que hace efectivo el poder del Estado<sup>14</sup>, así, "...en Europa, como en los sistemas parlamentarios o de gabinete, sean republicanos o monárquicos, se considera que el gobierno es el Poder Ejecutivo, con exclusión de los Poderes Legislativo, Judicial y moderador..., mientras que en los países americanos, de sistema presidencialista, el alcance del concepto de gobierno se amplía integrando a los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (Osorio, 1995).

En el caso boliviano, a partir de la aprobación de la Constitución Política en actual vigencia, se supera la idea de poderes bajo el criterio que el poder es único y deviene de la soberanía del pueblo, estableciéndose una división funcional por órganos: legislativo, ejecutivo, judicial y electoral.

---

<sup>14</sup> Sin dejar de lado, claro está, la íntima y necesaria relación existente entre las partes con el todo y viceversa.

## **b. El Estado en su acepción amplia**

Es la acepción más utilizada para el estudio del Estado y a partir de la cual se plantean varias conceptualizaciones:

- “Formalización de una autoridad permanente y pública que domina, por el interés general, un espacio territorial cerrado y a las personas que en él habitan” (Molina, 2008).
- “Una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial (Heller, 1955).
- “El Estado constituye una estructura cuya existencia así como la validez de sus ordenaciones se articulan dentro de un ámbito territorial delimitado, y cuya particularidad está determinada por el control de monopolio y legítimo de los medios institucionales de administración gubernamental y del ejercicio legal y simbólico de la violencia a través de los cuales procura y consigue exitosamente la estructuración y el mantenimiento de un cierto orden social y político para el conjunto de esa unidad” (Saín, 2007).

Todas estas conceptualizaciones son coincidentes al identificar los tres elementos esenciales del concepto generalmente aceptados:

- a) Un espacio territorial limitado. Entendido como el escenario en el que se desarrollan los procesos políticos. Está constituido por el suelo, subsuelo y sobresuelo (espacio aéreo) así como las aguas territoriales y los territorios de ultramar.
- b) La población. En el que incluyen todos los estantes y habitantes del territorio estatal, con diferenciaciones en cuanto a su posición activa (pugna por las posibilidades de acceso a todos o algunos de los recursos de acción política (derechos políticos) o su posición pasiva (sujetos o derechohabientes de las políticas públicas).
- c) Formalización de una autoridad permanente y pública/unidad de dominación. Este enunciado hace referencia directa al ejercicio del poder público, bajo una lógica de continuidad o, cuando menos, la pretensión de permanencia, aludiendo a la estabilidad como atributo básico del sistema, e independencia, entendida como soberanía

tanto externa (en relación a la comunidad internacional) como interna (en tanto se legitima bajo el principio de soberanía popular);

Los tres elementos descritos se alinean o contraponen en tres diferentes dimensiones:

- a) Dimensión burocrática. Dado que es un conjunto de burocracias conformadas por organizaciones complejas que tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público, general;
- b) Dimensión normativa. Puesto que se trata de un sistema legal constituido por un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales;
- c) Dimensión integradora. Pues intenta ser un foco de identidad colectiva para todos o casi todos los habitantes de su territorio.
- d) Sobre estos y otros elementos retornaremos posteriormente, pues dada su importancia, merecen un análisis mucho más exhaustivo.

Finalmente, cabe advertir que a lo largo del texto haremos referencia a ambas acepciones estatales, la amplia para indagar sobre los elementos fundantes del Estado (espacio territorial, población y poder) y la restringida cuando lo asumamos como ente partícipe del sistema y proceso políticos (estructura de poder materializada en sus instituciones, tanto organizaciones como normas, o simplemente gobierno).

## **2. Propósito, fines y funciones del estado**

En líneas generales, "...el Estado, como organización social altamente especializada, toma cuerpo en sus órganos de gobierno y de administración mediante los cuales se proyecta como instancia codificada de dirección y regulación legítima sobre el conjunto del sistema político y social. Estas funciones de dirección y regulación configuran las tareas estructurales del Estado y se articulan alrededor de dos objetivos centrales, a saber; por un lado, la inserción política externa de la asociación y/o la preservación de la integridad

institucional y territorial de esa comunidad frente al exterior y, por otro, la estructuración de un cierto orden político-social interno” (Saín, 2007).

Solo de manera referencial, señalamos los diferentes enfoques que determinan diversos propósitos que diversos autores le asignan al Estado de acuerdo a distintas ideologías: “...para Platón la función estatal principal es la educación y formación de los hombres, el bien común (Aristóteles), resguardar la propiedad (Cicerón), la seguridad de los individuos (Hobbes), proteger las leyes (Montesquieu), un fin superior (Hegel), el triunfo de la idea del Derecho (Kant), las libertades individuales (Constant), el bienestar de los hombres (Keynes), el dominio del proletariado (Marx y Lenin), el dominio de las masas populares (Mao)” (Girona, 2011).

## **2.1. Propósito del estado**

En este marco, más allá de las diversas posiciones señaladas, entendemos que el propósito del Estado es establecer elementos de dirección y regulación de las relaciones sociales entre individuos y grupos, los mismos que, de acuerdo al grado de desarrollo y complejización de cada sociedad, ven por necesaria una estructura de dominación legítima aparentemente externa para lograr un cierto nivel de control y estabilidad para hacer posible el desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas de los individuos y grupos de individuos.

Para lograr este propósito, cada Estado se plantea en sus Constituciones, una serie de fines, primarios o esenciales como secundarios o funcionales (aunque no necesariamente los enuncien en esos términos) que rigen su funcionamiento y orientan sus acciones.

## **2.2. Fines primarios o esenciales del estado**

Entendiendo como fin el o los objetivos básicos y generales que deben lograrse para materializar el propósito arriba identificado, son aquellos que el Estado debe cumplir necesariamente, como condición necesaria de su existencia.

Existen una serie de clasificaciones y enunciados a cuál más diferentes acerca de los fines del Estado, sin embargo, más allá de ello, creemos

más práctico limitarnos al caso boliviano, en cuya Constitución Política del Estado vigente (art. 9) se establecen los fines y funciones esenciales del Estado, a saber:

“ ...

ARTÍCULO 9. Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley:

1. Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.
2. Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.
3. Reafirmar y consolidar la unidad del país, y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional.
4. Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.
5. Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo.
6. Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras”.

Nótese que, en el enunciado del artículo, se utiliza de manera indistinta los términos de fines y funciones, lo cual no es del todo correcto, pues los fines son los objetivos que deben ser logrados a partir del ejercicio de unas determinadas funciones.

- a) Para un mayor orden, todos estos fines o funciones esenciales pueden agruparse en:
- b) Fines económicos. Relacionados con el proceso de producción y generación de excedentes en la sociedad. Estos fines pueden ser buscados mediante la intervención directa del Estado (economía estatista o capitalismo de Estado), mediante la delegación a terceros (economía privada, adquiriendo el Estado

más bien una función reguladora), o bajo el reconocimiento de una economía plural, abriendo la posibilidad de todos los tipos posible de economía (comunitaria, estatal, mixta, privada, cooperativa, etc.)

- c) Fines políticos. Relacionados con el mantenimiento de un nivel aceptable de estabilidad del sistema, imponiendo medidas regulatorias (redistributivas y de otro tipo), para garantizar en el largo plazo, la prevalencia de las relaciones de dominación asumidas por las mayorías, como necesaria.
- d) Fines ideológicos. Buscando constituirse en un referente de identidad ideológica e integración para la sociedad en su conjunto, de esta forma se generan los suficientes niveles de legitimidad que refuerzan la creencia y el consentimiento para la permanencia y reproducción de un sistema de relaciones de poder o dominación. Para este cometido se utilizan los llamados aparatos ideológicos del Estado (escuela, familia, medios de comunicación, mitos, símbolos, etc.), que sirven para internalizar en las masas las creencias en las bondades y necesidad del sistema.

### **2.3. Funciones estatales**

Es en este punto que se identifica una primera gran división funcional del poder público, esto en razón a dos justificantes básicos:

- a) Una necesaria división de poderes a efectos de evitar la acumulación de poder por parte de uno o más actores estatales, lo que conllevaría el riesgo del surgimiento de tentaciones de índole autoritario;
- b) Una razón eficientista que promueve una distribución del trabajo a efectos de un mejor funcionamiento del aparato estatal.

A partir de ello formaliza esta distribución del trabajo y el poder, cuyo resultado se traduce en lo que nuestra propia Constitución Política del Estado denomina en su Segunda Parte como "Estructura y Organización Funcional del Estado".

Esta división de funciones contempla, en la generalidad de los casos, una división, o mejor, una distribución del poder y los recursos en tres grandes funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, y que en el caso boliviano y en el de algunos otros Estados, se añade el Electoral.

De esta forma, los Estados, en esta ocasión entendidos como el aparato burocrático que ejercita el poder delegado por el soberano (pueblo o pueblos) en congruencia con la tónica de la división funcional efectuada, se estructura en cuatro órganos conforme a las funciones establecidas.

#### **2.4. Jurisdicción, competencias y atribuciones**

Ahora bien, el ejercicio concreto de cada una de las funciones atribuidas a cada órgano estatal se efectiviza mediante unas determinadas competencias, las cuales, en la mayor parte de los casos, están atribuidas y pulcramente enunciadas en la las Constituciones y en la normativa de desarrollo.

En el ámbito administrativo, la jurisdicción debe ser entendida como la potestad que reside en la Administración Pública, o en los funcionarios o cuerpos representativos de esta parte del poder público para ejercer una cuota de poder en algún ámbito del ejercicio público (responder a las demandas, prestar servicios, atender reclamaciones, definir y ejecutar políticas públicas, etc.) determinado en razón al territorio y la materia objeto de la competencia (desarrollado en base a Ossorio, 1995).

La jurisdicción administrativa se determina en función del territorio y en función de la materia. Es, en resumidas cuentas, un ámbito competencial que se ejerce en un territorio definido (nacional o subnacional), pues engloba un área o ámbito de actuación más o menos amplio en el que se identifican competencias concretas. Por ejemplo, el área competencial de salud se atribuye, en jurisdicción nacional, al Ministerio de Salud, al cual se le atribuyen legalmente competencias y recursos para ejercitarlas.

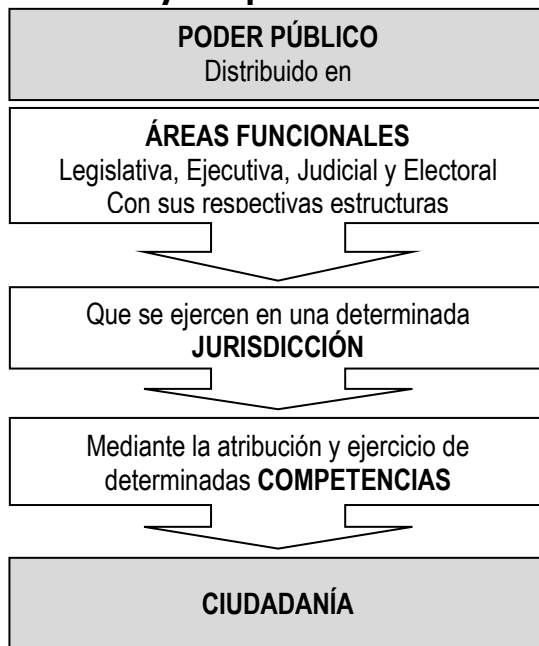
En este marco, las competencias administrativas pueden ser definidas como los mandatos concretos que son atribuidos por la Constitución y las leyes a determinados sectores o entes de la administración para ejecutar acciones propias de la administración directamente

relacionadas con el destinatario final (regulación o prestación de servicios). La atribución de competencias conlleva, como es lógico, también la atribución de recursos y medios para su cumplimiento (normativos, financieros, materiales, etc.).

El ejercicio de las competencias específicas es bastante delicado, pues al ser una parte de la actuación pública inmediata al destinatario, es sumamente sensible. Es la parte de la función estatal que el ciudadano percibe de manera concreta.

*Gráfico 36*

**Funciones y competencias estatales**



Fuente: Elaboración propia

## 2.5. Las dimensiones del estado

En líneas generales, el tamaño del Estado moderno no puede definirse como un fenómeno estático, pues de acuerdo a sus relaciones y tensiones tanto internas como externas, se ve afectado en uno u otro aspecto.

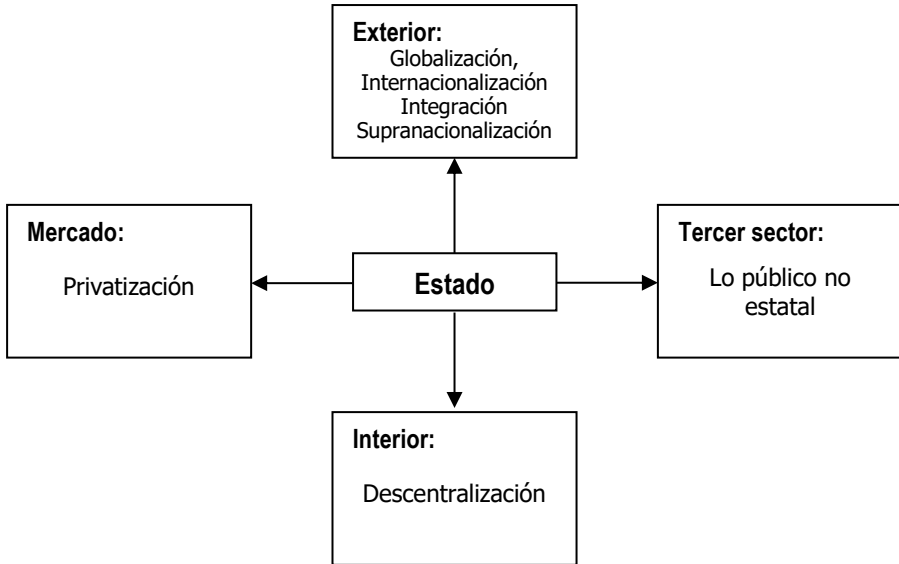
El Estado crece o decrece en distintos ámbitos, cede o recupera el poder según se decida internamente o de acuerdo a las imposiciones del medio (ya dijimos que el Estado es parte de un sistema mayor). Así, se tiene que este proceso puede producirse en cuatro niveles de relación.

- a) Relaciones externas. Hacia fuera del sistema social nacional, en su relación con otros sistemas en el marco de las relaciones internacionales. A este nivel, debido a los procesos de globalización, internacionalización, integración y supranacionalización, el Estado tiende a ceder porciones de su soberanía. Por ejemplo, cuando un Estado firma un convenio internacional sobre Derechos Humanos, pierde parte de su poder interno y lo cede a la entidad internacional que se genera o a las propias obligaciones inherentes al convenio; sin embargo, aunque es bastante difícil, puede recuperar ese poder cuando el Estado decide dejar de formar parte del tratado o acuerdo, tal es el caso de Venezuela cuando decidió dejar la Comunidad Andina.
- b) Relaciones internas. Hacia dentro, es decir, la cesión de prerrogativas y poder a las entidades subnacionales producto de los procesos de descentralización básicamente. Si bien es cierto que estas entidades son también parte del Estado, la autonomía que llegan a adquirir significa en términos reales, una pérdida de poder del nivel central del Estado. Obviamente, también es posible desandar el camino andado y re-centralizar la función estatal, lo que se recupera el poder antes cedido.
- c) Relaciones con el mercado. Dependiendo de las políticas del momento, el Estado puede decidir privatizar algunos sectores de la economía, lo que significa que perderá cierta injerencia sobre las actividades privatizadas, empero, puede también proceder en sentido contrario, es decir, nacionalizando y recuperando el poder antes cedido. El Estado puede crecer, como decrecer.
- d) Relaciones con el tercer sector. Así como sucede con el mercado, suele suceder que el Estado decida transferir ciertas actividades, especialmente las de asistencia social a entidades del tercer sector (ONG, fundaciones, entidades de beneficencia y filantropía), y transfiriendo también recursos, sea de manera directa, mediante

exenciones impositivas, políticas impositivas que promuevan a los privados el donar, etc.).

Gráfico 37

### Redimensionamiento del Estado como aparato de gobierno



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, el Estado puede ampliarse o reducirse en uno o algunos de los aspectos desarrollados, de ello dependerá que en un momento determinado adquiera ciertas dimensiones y en otro, tienda a reducir su intervención o a ampliarla.

### 3. Elementos del estado

Siguiendo con el desarrollo del tema, se había ya expresado que es de consenso entre la mayor parte de los autores, considerar que el Estado, en su versión amplia, tiene al menos tres componentes básicos: territorio, población y poder.

### **3.1.El elemento espacial – Territorio**

Siguiendo la línea de la mayor parte de los textos que versan sobre el Estado, comenzaremos el desarrollo de los elementos básicos de éste con el territorio, sin que ello signifique, claro está, jerarquización alguna.

Debe entenderse que el poder político no es omnipresente, es decir, no puede ser ejercido si no en un determinado espacio, claramente delimitado, en el que se desarrollan los procesos sociales de toda índole e interactúan individuos y grupos de individuos (estantes y habitantes), cuyas relaciones son reguladas por un conjunto de órganos que ejercen, por delegación, el poder público.

El territorio o, más propiamente, espacio territorial es definido en líneas muy generales como "...la superficie territorial en la que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio" (Ossorio, 1995).

El término superficie puede llevar a confusiones, pues alude esencialmente a lo que se conoce como suelo, sin embargo, jurídica y políticamente, el dominio del Estado se extiende también al subsuelo (cuya importancia es radical en lo referente a ciertos recursos naturales no renovables), el sobresuelo o espacio aéreo, a las aguas territoriales (en Estados con acceso al mar u océano) y, aunque cada vez es menos común, a los llamados territorios de ultramar (herederos de las antiguas colonias)<sup>15</sup>.

El territorio tiene una importancia política innegable, es objeto de luchas y tensiones tanto internas como externas, incluso, durante el feudalismo, se generó una vinculación indisoluble entre la tierra y el vasallo que la cultiva, a quien se reconocía como un siervo de la gleba, en tanto quedaba adscrito o adherido al cultivo de la tierra en provecho de su dueño, y del cual no podía separarse sin autorización de él, pues aún caso de transferencia de la heredad, los siervos pasaban con ella al nuevo dueño. Representaba una situación intermedia entre el esclavismo y la libertad (Ossorio, 1995).

---

<sup>15</sup> Algo que no siempre sucede, pues aunque los procesos de descolonización clásicos rompieron con el esquema de colonias o territorios de ultramar, quedan aún vigentes algunos casos, por ejemplo, las Islas Malvinas o Faulkland, Curacao, etc.)

Tal es la importancia del espacio territorial en el desarrollo histórico del Estado que, éste, desde su nacimiento "...implica la unidad territorial del poder y, por tanto, la unificación de los ordenamientos jurídicos...Hasta llegar, finalmente, tras las descolonizaciones del siglo XX, a la generalización del modelo de Estado-Nación territorial...en cuyo marco, como ha subrayado Charles Tilly, la labor centralizadora y uniformizadora de los nuevos Estados se enfrenta de forma generalmente aumentada a los problemas vividos ya a lo largo de siglos en Europa" (Ribó y Pastor, en Badía, 2005).

Esos problemas y tensiones a los que el Estado se enfrenta en Europa, ocurren también en todas las latitudes, incluyendo la nuestra, pudiendo ser abordados y explicados a partir de las relaciones territoriales estatales tanto hacia lo externo como hacia lo interno.

### **A. El Estado en sus relaciones territoriales externas (relaciones internacionales)**

Es quizás uno de los aspectos más conocidos de las relaciones territoriales estatales. Tiene que ver con la relación de un Estado con sus pares en el contexto internacional bajo el concepto de soberanía externa, defensa de las fronteras y la construcción de las relaciones internacionales.

En el marco de la acelerada globalización, algunos autores tienden a restarle algo de importancia al tema y vislumbran un futuro sin fronteras, producto sobre todo de los procesos de regionalización y supranacionalización, en dirección hacia lo que algunos han venido a denominar "gobierno mundial" (como un nuevo orden de dominación global a partir de los entes supranacionales, ONU por ejemplo) o "democracia global" (más en sentido positivo, como un orden mundial basado en el respeto a los Derechos Humanos, democracia y legalidad, como valores del Estado de Derecho que merecen extenderse a todos los países del planeta); sin embargo, los desarrollos actuales no brindan evidencia de que el proceso se vaya a desarrollar de esta manera y parece más bien inclinarse a ciertos equilibrios entre lo global y lo local, fenómeno denominado "glocalización".

Otro aspecto importante en las relaciones territoriales internacionales viene dado desde las ideologías "ecológicas", por naturaleza globales, que parten del hecho de que los recursos son, por definición limitados

y sus fuentes perecederas, por lo tanto, plantean una reconducción de las políticas de desarrollo cimentadas en un consumo excesivo que tiende primero a ahondar las grandes exclusiones debido a las desigualdades en los medios y capacidades de acceso a los recursos de todo tipo y, segundo, terminarán agotando paulatinamente los recursos mundiales, provocando guerras y caos antes de la catástrofe final.

Con todo, el Estado y su territorio parecen mantener vigencia y son objeto de una de las ramas de la Ciencia Política denominada precisamente "Relaciones Internacionales", y que, en términos sencillos "...trata de analizar como los Estados se relacionan entre sí, así como con los actores y fuerzas de carácter transnacional" (Keohane, en Goodin y Klingemann, 2001).

## **B. El Estado en sus relaciones territoriales internas**

Así como el Estado declara formalmente a los otros Estados (lo externo) su dominio en una determinada porción de espacio territorial, hace lo mismo en lo interno, distribuyendo y organizando su poder en funciones ejercidas por determinadas estructuras y órganos, a los que se le atribuyen competencias y recursos a ser aplicadas en determinadas circunscripciones territoriales o jurisdicciones dentro del territorio nacional.

Como bien expresa Hernández (1981), "...la concepción territorial del poder permite intimar en las formas como el Estado (entre remoto y misterioso), afecta cotidianamente a las personas en su hábitat natural, en el ambiente de su vida diaria, es decir, en el barrio, en la ciudad, en la provincia. En su proyección espacial, el Estado entra en contacto con el hombre común. Analizar la fisiología política que hace posible el funcionamiento de tan compleja trama de funciones y competencias, concentradas, centralizadas y descentralizadas, sin duda brinda una válida aproximación a ciertas realidades del poder político".

En el contexto interno, se puede entender al territorio en sus diferentes aspectos o ángulos de análisis con repercusiones en la política y el gobierno:

- *El territorio como la base física del desarrollo y repositorio de los recursos naturales*

Este aspecto tiene mayor importancia para Estados que, como el nuestro, no superan el estadio de productores y exportadores de materias primas, cuya población depende en gran medida de ellos, desgastando su soberanía externa al someter su bienestar al juego de los mercados internacionales.

Internamente, a partir de la disputa por los recursos naturales tiene efectos políticos importantes, a partir de las disputas no siempre pacíficas por los recursos entre segmentos sociales territorialmente identificables. Por ejemplo, las luchas de los pueblos indígenas por el respeto a su hábitat natural (territorio y dignidad), los conflictos de límites en los que subyacen intereses por recursos (el reciente conflicto entre Chuquisaca y Tarija por el reservorio petrolero Huacaya-Margarita), etc.

Ciertamente, otros Estados han logrado superar de alguna manera sus limitaciones territoriales en cuanto a dimensión y recursos naturales. Se pone de ejemplo permanente de esto a los casos de Japón, Suiza y otros que han sabido desarrollar economías pujantes y prósperas con escasos recursos naturales, empero, es bueno considerar que la dependencia intrínseca de las industrias se mantiene y se negocia en el plano internacional, así, por ejemplo, las fábricas de chocolates suizas dependen del cacao producido en otros países o las joyerías europeas que dependen de los diamantes africanos y, al final, todo el aparato industrial mundial depende casi completamente de los combustibles fósiles (gas y petróleo) que se existen y se extraen de determinados territorios.

En resumidas cuentas, la importancia del territorio se ha redimensionado, pero no deja de ser uno de los factores esenciales para la existencia del Estado y la política.

- *El territorio en sus aspectos topográficos*

Se suele sostener que uno de los indicadores de fortaleza estatal está en la capacidad de los aparatos públicos de sentar presencia efectiva y aplicar los factores de control y dominación estatal en todo su territorio. Y este copamiento del territorio por parte del

Estado puede verse facilitado o dificultado por en gran medida por las dimensiones territoriales y la topografía, esto adquiere, como es obvio, mayor importancia en los Estados menos desarrollados y que no han podido generar las redes de comunicación necesarias ni las estructuras organizativas suficientes para ejercer dominio pleno de todo su territorio.

Por ejemplo, un país como el nuestro, con serias deficiencias de vinculación caminera y limitaciones organizativas notables, mantiene aún porciones o sectores en los que su presencia es mucho más débil que en otros, a esto se añade un territorio relativamente grande y una topografía complicada que encarece sustancialmente el desarrollo de todo tipo de infraestructuras. Ej. Los costos de hacer una carretera en una región montañosa de Bolivia son mucho más elevados que los costos de una carretera en la pampa argentina.

En definitiva, tanto la extensión territorial como la topografía pueden limitar el control que el Estado debe ejercer sobre el territorio y los recursos y población que sobre él se asientan.

- *El territorio en sus relaciones centro-periferia*

Así como él se produce una división funcional del poder en órganos de gobierno (cuatro en el caso boliviano), se produce también una división territorial del mismo precisamente con la intención de abarcar con presencia de actividad estatal todo el espacio nacional. De esta forma, el poder estatal, para el ejercicio real de las diferentes funciones que la propia CPE le asigna, va atribuyendo competencias y recursos a determinadas autoridades que se van asentando fuera del centro, es decir, en todos los sectores periféricos del territorio.

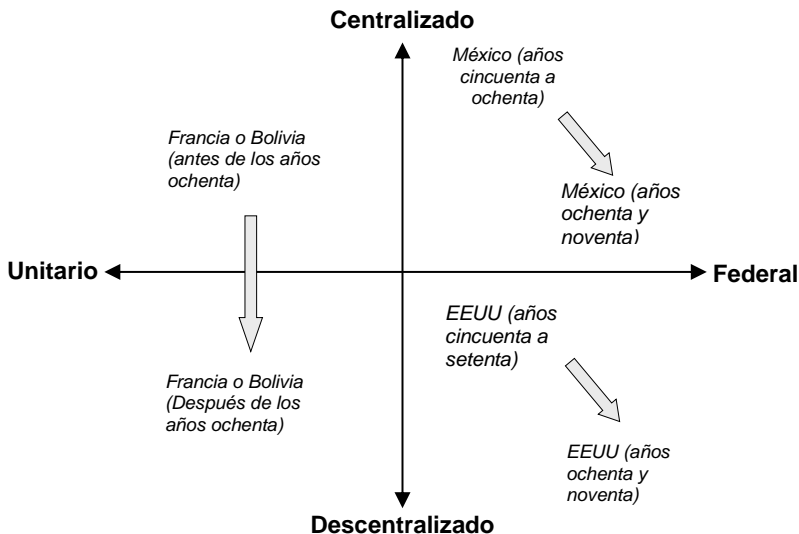
Surgen así una serie de relaciones entre el centro y la periferia, relaciones que frecuentemente se hacen tensas y contribuyen en su conflictividad al establecimiento de modelos de Estado en base a la redistribución territorial del poder, a partir de conceptos como el de desconcentración, descentralización, autonomía, autogobierno, etc.

Existen dos fórmulas o arreglos institucionales para la gestión del poder en el territorio, la del Estado simple o unitario (que reconoce

un solo centro de poder y emisor de normas) y la del Estado compuesto que reconoce varios centros de poder, en la perspectiva del reconocimiento de la "unidad en la diversidad" y, aunque parezca contradictorio, el equilibrio entre la idea de un gobierno concentrado en el nivel federal y la idea de un gobierno distribuido con diferentes intensidades entre los diferentes gobiernos subnacionales, éste último planteamiento, aunque no libre de tensiones, puede constituirse en una alternativa viable más equilibrada y pluralista, por lo mismo, más estable para sociedades altamente diversas. Por otra parte, es necesario considerar que los dos arreglos no son más que los dos extremos de un planteamiento teórico que permite ubicar a los diferentes Estados en situaciones intermedias, de la misma forma, un modelo de Estado compuesto no necesariamente garantiza una gestión del poder descentralizada y, viceversa, existen Estados formalmente simples o unitarios, que en los hechos funcionan muy descentralizadamente, como se interpreta en el siguiente gráfico.

*Gráfico N° 38*

**Modos de Gobierno y formas de decisión gubernamental**



Fuente: Rowland, en Rodríguez [Comp.], 2003

Es por ello que, indistintamente del modelo de Estado (simple/unitario o compuesto/federal), estas tensiones territoriales se suelen traducir en demandas de las regiones periféricas por mayores cuotas de poder y recursos. Si estas tensiones no son adecuadamente gestionadas, pueden devenir a la larga en procesos más radicales hasta llegar a intenciones divisionistas o separatistas. Es el caso, por ejemplo, de lo que fue Checoslovaquia, constituida en una federación que luego no pudo mantenerse unida y, de manera pacífica, se dividió en dos países: República Checa y Eslovaquia, en otros casos menos felices, como el de Yugoslavia, la separación se produce de manera violenta.

En nuestra historia reciente pudimos vivir escenarios de crisis centro-periferia, cuando las demandas por autonomía de la llamada media luna adquirieron ribetes algo violentos y llevaron al país a un estado de crispación considerable. Afortunadamente, estas demandas se canalizaron por la vía pacífica, introduciendo un modelo territorial complejo en la Constitución vigente.

Sobre este punto ahondaremos en el subtítulo correspondiente a formas de Estado, a ser desarrollado más adelante.

- *El territorio en sus aspectos jurídicos*

El Estado no ejerce sobre el territorio un derecho de dominio típico, es decir, no le asiste un derecho real de ningún tipo en los términos del Derecho Privado. El vínculo de dominio que el Estado ejerce sobre el territorio es más bien de tipo político-administrativo, una suerte de mandatario que cumple el mandato de su poderdante, el pueblo, a efectos de que precautele temporalmente los bienes de dominio público y ejerza un poder de control y vigilancia sobre el territorio y todo lo que sobre él se asiente (seres y cosas) de conformidad a las Constitución y las leyes.

Como se ha expresado, ese poder delegado a los gobernantes sufre una primera división de carácter funcional, estableciéndose un fin y unas funciones con sus respectivas estructuras para su consecución. A partir de ello, se generan mecanismos de delegación de competencias a autoridades y funcionarios de menor jerarquía y esto se hace a partir de la definición de jurisdicciones.

Se entiende por jurisdicción administrativa al conjunto de prerrogativas que permiten la identificación de determinados ámbitos de competencias y su asignación o atribución a determinadas autoridades o funcionarios públicos, quienes son los que finalmente permiten el ejercicio concreto de las funciones estatales básicas y que el desarrollo de las políticas y servicios públicos llegue a su destinatario final: el ciudadano.

La anterior definición corresponde, como está aclarado, a la jurisdicción administrativa, que se distingue claramente de la judicial, por cuanto ésta se circunscribe al ámbito específico de la administración de justicia, es decir, al proceso de aplicación de las normas para la resolución de controversias puntuales puestas al arbitrio de los funcionarios con jurisdicción y competencia para hacerse cargo de estas funciones, es decir, los jueces y tribunales en todas las materias y jerarquías.

En el campo de la administración pública, la identificación de estos ámbitos competenciales y su asignación a uno u otro funcionario o aparato público se hace a partir de:

- a) La materia o ámbito material al que corresponden sus competencias. Por ejemplo, el área de Educación, un sector de actividad pública en el que se identifican y adjudican una serie de competencias necesarias para la gestión de los servicios educativos.
- b) El territorio, espacio físico en el que la autoridad u órgano competente podrá y deberá ejercer unas determinadas competencias. Siguiendo el anterior ejemplo, la asignación de competencias identificadas por áreas de gestión o materias, se hará a autoridades o entes públicos definidos de acuerdo al territorio en el que ejercerán esas funciones: A nivel nacional, el Ministerio de Educación con toda su planta de personal y recursos, en el nivel departamental, la Dirección Departamental de Educación o la entidad a ser definida en cada Estatuto Autonómico, también con toda su estructura y en el nivel lo propio. A estas instancias territorialmente definidas, se les asigna un determinado cupo de competencias en materia educativa.

En materia judicial, se añaden otros dos criterios para determinar la jurisdicción: el personal y de la cuantía, sobre los que no abundaremos pues son objeto de estudio de las disciplinas jurídicas procesales.

En un Estado de tipo simple/unitario, el tema competencial es menos complejo, pues en definitiva se resuelve mediante la aplicación del principio de jerarquía; sin embargo, en el nuevo modelo de Estado planteado en la Constitución Política vigente, muy cercano a un modelo de Estado compuesto, es previsible que los conflictos competenciales se multipliquen, sea por invasiones, sobreposiciones, vacíos, contradicciones normativas, etc. Esto no quiere decir que el nuevo modelo territorial se malo debido a su mayor complejidad, pero eso sí, nos alerta para tomar los recaudos necesarios y estructurar mecanismos adecuados para la gestión de la diversidad en su componente burocrático/organizacional.

### **3.2.El elemento humano – Población**

Es otro de los elementos constitutivos del Estado que hace referencia al elemento humano, estante y habitantes del territorio nacional. En términos políticos, es más común la utilización del término “pueblo”, un concepto altamente volátil e indefinido, que adquiere diversas connotaciones dependiendo el enfoque analítico que se adopte. El concepto puede ser abordado desde distintos enfoques:

#### **A. El enfoque jurídico-político**

“El pueblo es la expresión favorita de los políticos populistas y una parte importante de las metáforas revolucionarias. Y así, el título del famoso cuadro de Delacroix que representa la revolución parisina de 1830 es La libertad guiando al pueblo a las barricadas. El himno de los comunistas italianos comienza *iAvanti popolo!* (¡adelante pueblo!). Las democracias europeas derrotaron al despotismo dinástico, y a partir de entonces se consideró al pueblo como el soporte natural de la democracia; es más, en las obras del siglo XIX se utiliza el término ‘democracia’. Indica una voluntad colectiva de la gente corriente, que en realidad no existe. Los políticos y los politólogos saben que el pueblo alberga diferentes puntos de vista y que continuará albergándolos. Esto resulta válido incluso en el caso del proletariado, elemento que sustituye al ‘pueblo’ en la retórica marxista” (Bealey, 2003).

A pesar de las connotaciones retóricas, es decir, discursivas, que le atribuye el autor precitado, el término continúa vigente y es frecuentemente utilizado en el campo político a nivel mundial. Adquiere consistencia cuando se lo despoja del matiz populista tan defenestrado<sup>16</sup> que se le atribuye y se lo vincula al concepto de soberanía popular, en el marco de la democracia liberal moderna. "El principio de soberanía ha sido adaptado a las democracias actuales para que exprese el momento político fundante en el que los ciudadanos, sin ninguna autoridad previa ni superior a ellos, permite a los poderes públicos que ejerzan como tales" (Molina, 2007).

Es así que se entiende incluso la base etimológica de la palabra democracia, como el gobierno del pueblo, pero no por sí mismo, sino por medio de sus representantes elegidos por sufragio universal, igualitario y secreto. Es en este sentido que nuestra Constitución reconoce el principio de soberanía popular al expresar que: "Art. 7.- La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible".

¿Y quién o qué es el pueblo boliviano? Cuestionamiento que es respondido por la propia Constitución en su Art. 3: "La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en su conjunto constituyen el pueblo boliviano".

Estas reflexiones nos llevan a considerar que el pueblo es, en definitiva, el conjunto de sujetos que están habilitados por norma, para participar del proceso político, sea en calidad de elector o elegible, o como participante activo en la definición de políticas públicas y el control social a su cumplimiento. En otros términos, los ciudadanos, es decir,

---

<sup>16</sup> El populismo es peyorativamente considerado en nuestro medio, entendiéndolo como "...un estilo o tipo de acción política que apela directamente a los miedos y aspiraciones instintivas de las masas, en general, y de los agricultores o pequeños burgueses, en particular. Los políticos populistas, que suelen apoyarse en el nacionalismo y un personalismo carismático, utilizan un discurso ambiguo o demagógico y, si las circunstancias institucionales lo permiten, tratan de legitimarse a través de métodos de consulta plebiscitaria". En nuestro medio se acusa a las acciones populistas como excesivamente instrumentalizadas hacia la aprobación popular, aún a costa de la racionalidad de las medidas políticas y la perdurabilidad de los cambios logrados.

los bolivianos y bolivianas habilitados para el ejercicio pleno de los derechos políticos, tal y como reconoce el art. 26 constitucional:

“... ”

I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

II. El derecho a la participación comprende:

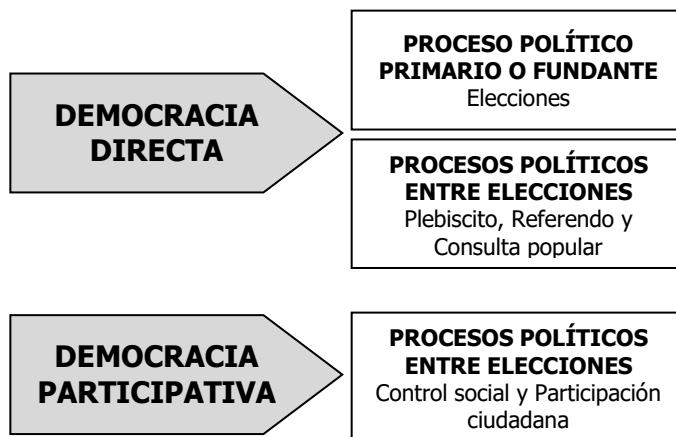
1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.
2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.
3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.
4. La elección, designación y nominación directa de naciones y pueblos indígena originario campesinos, normas y procedimientos propios.
5. La fiscalización de los actos de la función pública”.

Es evidente que una gran parte de los bolivianos quedaría fuera de los alcances del artículo 26, pero esencialmente en lo relativo a los derechos electorales (participar de las elecciones como elector o elegible, lo alcanzaría también a las otras formas de democracia directa como el referéndum y el plebiscito); sin embargo, los otros derechos políticos, específicamente los relacionados con la participación y el control social, pueden tener un alcance mucho mayor.

No olvidemos que en Bolivia se reconocen los dos tipos de democracia: directa (elecciones, plebiscito, referéndum y consulta popular) y participativa (control social y participación ciudadana).

Gráfico N° 39

### Tipos de democracia



Fuente: Elaboración propia

## B. El enfoque sociológico

Que relaciona el concepto de pueblo con el de nación e incluye aspectos inherentes a la subjetividad y las creencias colectivas, considerando los siguientes elementos:

- Conciencia nacional. Criterio de identidad, de la construcción de un *todos* a partir de la creencia en puntos de convergencia generales: nación o Estado.
- Comunidad cultural. Elementos de vinculación de creencias y símbolos compartidos: tradiciones, folklore, símbolos patrios, etc.
- Comunidad de destino político. Una visión de país y fines compartidos, no en vano la comisión de visión país fue una de las más conflictivas en la Asamblea Constituyente de 2007.

## C. El enfoque etnográfico

Muy relacionado con lo cultural, a cuyos elementos se añaden los de orden racial y una cosmovisión distinta, propia (lenguaje, tradiciones, instituciones sociales, estilo de vida económica, etc.).

Es a raíz de este último factor que Bolivia se asume actualmente como un Estado Plurinacional, compuesto por 39 grupos sociales

diferenciados: 37 de carácter indígena originario campesino, 1 afroboliviano y 1 gran masa de comunidades interculturales.

#### **D. El enfoque político administrativo**

Desdobla arbitrariamente a los miembros del pueblo en dos categorías formales: gobernantes y gobernados, esto en razón a su rol dentro del proceso de las políticas y servicios públicos. Esto quiere decir que una vez delegado el poder político a los gobernantes mediante el voto de los electores (soberanía popular), estos últimos adquieren la calidad de gobernados y, desde la óptica de la administración, la calidad de destinatarios o derechohabientes de las políticas y servicios públicos.

Si bien esta categorización puede ser útil desde una perspectiva estrictamente administrativa, es muy discutible desde la perspectiva propiamente política, pues daría a entender que el proceso político se adormece luego del proceso eleccionario (proceso político primario) y los periodos entre elecciones se desarrollan de forma automática con un solo centro de poder (gobernantes/gobierno) que actúa de manera monopólica sobre una masa inerte de receptores de las acciones de gobierno, algo que hemos venido refutando sistemáticamente a partir de la noción de un sistema político en permanente dinámica, aunque con diferentes intensidades y formas de acuerdo a cada momento.

Siguiendo a Dahal, en realidad el poder se encuentra distribuido entre muchos actores que juegan roles distintos dentro del sistema político, esto no pretende desconocer el carácter protagónico del Estado en todos los procesos políticos, solo intenta demostrar que incluso en las más sencillas labores gubernamentales, se precisa de un nivel de interacción entre el Estado y otros actores que detentan ciertos medios o recursos necesarios para tal objetivo, es decir, actores con grados diferenciados de poder.

Por otra parte, la dualidad de gobernantes y gobernados formalmente existente, reduciría a estos últimos a la categoría de pueblos raso o de gente corriente, como describe Bealey, algo que ya se ha superado con la vinculación del concepto de pueblo a la noción de soberanía popular.

Con todo, desde la perspectiva administrativa, es posible hablar de dichas categorías más en la lógica de unos gobernantes productores

de políticas públicas y servicios (mandatarios) y unos gobernados como receptores/beneficiarios/derechohabientes de los mismos.

### 3.2.1. Los actores en el escenario político

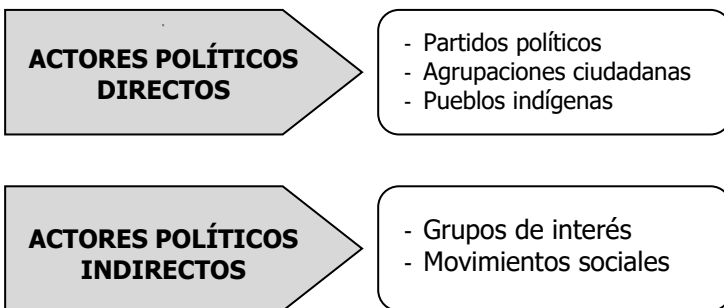
Como bien lo hizo notar Bealey, la categoría de pueblo, útil en su relación con el principio de soberanía popular, no engloba a la tan heterogénea variedad de actores y grupos de actores que se asocian con diversos fines, desde el económico hasta el cultural, pasando por el religioso y otros, incluyendo, por supuesto, el fin político.

Siguiendo los objetivos del texto, nos enfocaremos en los actores y grupos de actores que, siendo parte del pueblo o población del Estado en su conjunto, se organizan de diferentes formas para participar dentro del sistema político y en los procesos específicos que en él se producen. Para este cometido, dejamos de lado al Estado que, como bien se ha dicho, se constituye en el actor central del sistema político y en el pivote de todos los procesos políticos, para enfocarnos en los otros actores que también participan en los procesos políticos con niveles de influencia variables.

En este contexto, se pueden identificar dos grandes grupos de actores, de acuerdo al interés y la forma en la que eligen participar en los procesos políticos, a saber: actores políticos directos y actores políticos indirectos.

*Gráfico N°40*

#### **Los actores en el escenario político**



Fuente: Elaboración propia

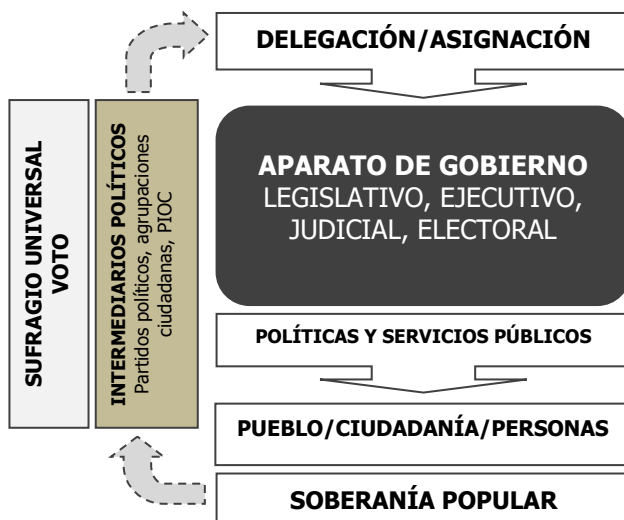
## A. Actores políticos directos o inmediatos

Son grupos de actores altamente institucionalizados y organizados que pretenden tomar el poder, es decir, que buscan instalar a la mayor cantidad posible de sus militantes/candidatos en puestos de estratégicos de la administración pública. Manifiestan de forma clara e inequívoca su intención de copar la mayor parte de los cargos públicos electivos, para lo cual postulan candidatos y compiten en las elecciones con otras organizaciones de similares objetivos.

Los actores políticos directos adquieren el carácter de mecanismos de “intermediación política entre los ciudadanos y los poderes públicos”, es decir, se constituyen en un medio para promover la circulación del poder y permitir la asignación de los cargos electivos a determinadas personas y grupos de personas.

Gráfico N° 41

### El proceso político primario o fundante<sup>17</sup>



Fuente: Elaboración propia

<sup>17</sup> Nótese que recalamos que el proceso de delegación de cupos de poder y asignación de cargos públicos electivos es primario o fundante, no por su nivel de importancia, si no por su ubicación temporal anterior a los procesos políticos secundarios (construcción de políticas públicas y prestación de servicios públicos)

El proceso político primario explica la circulación del poder político, desde su origen en la soberanía popular (el poder reside en el pueblo), su transmisión y delegación mediante el voto y la intervención de los agentes de intermediación política (partidos políticos, agrupaciones ciudadana y pueblos indígena originario campesinos – PIOC) a los actores a quienes se les asigna cuotas de poder (cargos públicos de elección política, con ello se asignan también una jurisdicción, unas competencias y unos recursos limitados), proceso de transmisión, delegación y asignación que se efectúa a condición de su ejercicio en estricta observancia del marco constitucional y normativo (Estado de Derecho) y del bienestar común (políticas y servicios públicos).

En este marco de análisis, la característica esencial de todo agentes de intermediación política es la manifestación clara y explícita de su intención de tomar el mayor porcentaje de poder que el juego electoral y el marco institucional le permitan (maximización), para este cometido, se estos grupos se organizan alrededor de una bandera ideológica, se cohesionan mediante símbolos e intereses comunes (además del ansia de poder que es su principal interés) y se estructuran y fortalecen orgánicamente (estatutos y demás reglamentación interna, personalidad jurídica, etc.), eligiendo sus candidatos para participar en unas elecciones abiertas y competitivas.

Estos intermediadores del poder son, por excelencia, los partidos políticos, aunque en el caso boliviano, se reconoce esta calidad también a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígena originario campesinos. Es en te sentido que la Ley del Régimen Electoral vigente dispone:

“...

Artículo 48. (ORGANIZACIONES POLÍTICAS). Son todos los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos con personalidad jurídica otorgada por el Órgano Electoral Plurinacional, que se constituyen para intermediar la representación política en la conformación de los poderes públicos y la expresión de la voluntad popular”.

### **a. Los partidos políticos**

Los partidos políticos se definen como aquellas “...organizaciones con cierta ambición de permanencia que agrupa a una serie de

personas relativamente cohesionadas en torno a una ideología y, sobre todo, con la voluntad de llegar al poder público” (Molina, 2008).

Históricamente, encontramos su antecedente remoto en las facciones militares que se organizaban para que, una vez producido el triunfo militar, se proceda a elegir/designar al comandante castrense que debería hacerse cargo de la gestión de los asuntos públicos en tiempos de paz.

En su configuración actual, se suele afirmar que los partidos políticos nacen entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, principalmente en Europa y Estados Unidos, bajo un tipo de democracia temprana, cuyo carácter excluyente dio origen a unos partidos también elitistas y excluyentes denominados “partidos de notables”, que se mantuvieron mientras rigió el voto censitario, es decir, el reconocimiento del derecho a elegir a los mandatarios solo a algunos sujetos dentro de la sociedad que cumplían determinados requisitos. En nuestro país, por ejemplo, la Constitución de 1839 establecía unas condiciones o criterios de ciudadanía altamente excluyentes, indicando que “...solo los ciudadanos que sepan leer y escribir y tengan un capital de al menos 400 pesos o ejerzan alguna ciencia, arte u oficio que les proporcione la subsistencia sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico, gozan del derecho de sufragio en las elecciones”.

Con la vigencia del sufragio universal, libre y secreto, se amplía enormemente el universo de ciudadanos y los partidos hasta entonces existentes bajo el modelo de notables, no tiene más remedio que adaptarse a la nueva realidad o desaparecer, surgiendo los llamados partidos de masas, que pretenden constituirse bajo principios de horizontalidad y participación de las bases partidarias (militantes), pero que sin embargo, como los hechos han demostrado, no dejan de estar gobernados por las denominadas élites partidarias (círculos duros del poder), en algunos casos, incluso hereditarias. El italiano Gaetano Mosca y el norteamericano Mills destacaron por sus estudios sobre el elitismo, pero es este último el que desarrolla interesantes avances en el tema a partir de estudios empíricos sobre las élites norteamericanas.

## **i. Funciones de los partidos**

Además de sus funciones esenciales descritas en su propio concepto (cohesión de individuos bajo intereses comunes y la búsqueda explícita y directa del poder político siguiendo las reglas establecidas), siguiendo a Bartolini (1988), Saín (2007) identifica las siguientes funciones específicas:

“ ...

- a) La estructuración del voto a través de la monopolización de la participación directa en el proceso de selección de dirigentes para ocupar los cargos gubernamentales de la sociedad y de la dirección y desarrollo de las campañas abocadas al respecto. “En un sentido más amplio y relevante, lo que cuenta no es tanto que los votos vayan a los partidos y a los candidatos, sino que el partido sea el elemento principal y autónomo de orientación de las opiniones en relación a otras potenciales agencias”, dice el citado autor (refiriéndose a Bartolini). Tal estructuración puede resultar de la identificación que una porción del electorado posee hacia determinada estructura partidaria a la que apoya electoralmente en forma independiente de los candidatos postulados (“electorado de identificación”), o bien puede deberse al respaldo de determinados candidatos o propuestas y que varía conforme las contingencias electorales (“electorado de opinión”).
  
- b) La integración-movilización-participación de la ciudadanía en el sistema político a través de la promoción de la actividad y a intervención de las personas en la vida política de la sociedad, movilizándolo a sectores sociales específicos por medio de sus militantes y brindando el acceso y una estructura de canalización de aquella movilización. Ello, por cierto, ha estado dinamizado y sujeto a sucesivos cambios con la consolidación política de determinados grupos de interés y con la aparición de los nuevos movimientos sociales, ya sea que estos hayan actuado en forma convergente con los partidos o enfrentados a los mismos.

- c) El reclutamiento del personal político, es decir, el personal electivo que ocupa cargos gubernamentales y posiciones representativas, y del personal no electivo-representativo que ocupa cargos de la estructura burocrática del Estado.
- d) La agregación de intereses y demandas sociales a través del diseño de políticas y programas gubernamentales generales. "Sería tarea de los partidos tomar en consideración y transformar en políticas generales agregadas las demandas de la sociedad", indica Bartolini. No obstante, en numerosas ocasiones, los partidos prefieren ganar autonomía respecto de determinados sectores y demandas sociales y establecer, más bien, vínculos ad hoc antes que relaciones orgánicas con aquellos.
- e) La formación de las políticas públicas o "*policy-making*", ya sea a través de una traducción más o menos precisa de los proyectos partidarios o programas gubernamentales o mediante el ejercicio de algún tipo de influencia e implementación de políticas públicas. "El problema de la capacidad de los partidos de influir en el proceso de formación de las políticas públicas va más allá de las relaciones entre las posiciones programáticas de los partidos concretos y las del gobierno y choca en la base con la capacidad de los primeros de tener algún tipo de influencia sobre los segundos", señala el autor".

## ii. Tipos de partidos

Existen diferentes clasificaciones de acuerdo al enfoque que se utilice en el análisis, así tenemos que:

### a) *En razón de su composición y estructura*

- Partidos de cuadros. Son los herederos directos de los que en etapas primarias de la democracia elitista eran los partidos de notables, casi extintos en la actualidad, pero subsistentes en algunos casos bajo un modelo casi mixto, que si bien integra en su estructura una base social más o menos extensa, son en definitiva las élites

partidarias las que tomas las definiciones más trascendentales, sea en las cúpulas más altas o en espacios más o menos amplios compuestos por delegados partidarios territoriales y funcionales (congresos o asambleas).

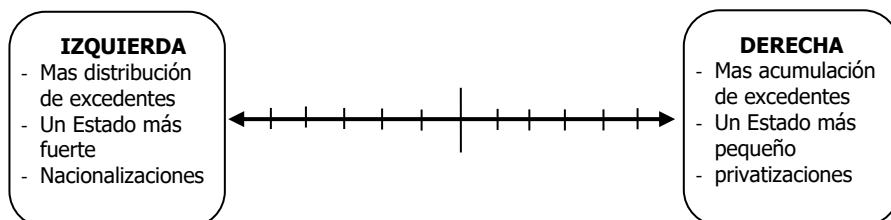
- Partidos de masas o militantes. Que si bien no dejan de poseer en su estructura cuadros o círculos duros de poder interno (élites partidarias), estructuran mecanismos de reclutamiento de militantes y promueven su participación directa en las decisiones más trascendentales de la vida partidaria (democracia interna). Uno de estos mecanismos, quizás el más conocido y eficaz es de las elecciones primarias, mecanismo de carácter electoral liberal (un militante un voto) mediante el cual, prescindiendo de la intermediación de delegados, son los propios militantes los que eligen, por ejemplo, a su candidato presidencial mediante voto.

*b) En razón de su posición ideológica*

Más que ideología en su sentido general, se toma como criterio la ubicación del partido en el conflicto socio-económico, de esta forma, es posible clasificar a los partidos como de derecha o izquierda, de acuerdo al siguiente gráfico:

*Gráfico N° 42*

**Correlación política entre derecha e izquierda**



Fuente: Elaboración propia

En este esquema, los partidos de más se acerquen en sus acciones y planteamientos a los postulados de uno u otro extremo, serán catalogados de Derecha o de Izquierda, lo mismo aplica para catalogar en este esquema a las políticas de gobierno.

Cabe aclarar que los partidos de extrema derecha o de extrema izquierda son los menos comunes, puesto que la mayor parte se ubica en alguno de los grados o niveles que se muestran en el gráfico, así se explica la existencia de partidos de centro-derecha o de centro izquierda.

## **b. Las agrupaciones ciudadanas**

Como una crítica al monopolio partidario, se abrió la posibilidad del acceso al sistema político o al poder por otros medios que no sean necesariamente los partidos políticos, así se reconoció el carácter de intermediadores políticos también a las agrupaciones ciudadanas. La Ley del Régimen Electoral vigente no establece una definición de agrupación ciudadana, razón por la que nos remitimos, solo con carácter referencial a la definición que la abrogada Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas establecía en su art. 4: "...Las Agrupaciones Ciudadanas son personas jurídicas de Derecho Público, sin fines de lucro, con carácter indefinido, creadas exclusivamente para participar por medios lícitos y democráticos en la actividad política del país, a través de los diferentes procesos electorales, para la conformación de los Poderes Públicos".

Considerando esta definición y lo establecido en el art. 48 de la Ley del Régimen Electoral vigente, se entiende que entre los partidos y las agrupaciones ciudadanas no existen diferencias sustanciales, pues ambos se constituyen en agentes de intermediación política y deben cumplir con los requisitos establecidos en el régimen electoral para obtener su personalidad jurídica y, con ello, su reconocimiento formal y habilitación para participar de todo tipo de acto político, electoral básicamente.

## ***c. Los pueblos indígena originario campesinos – PIOC***

En el marco del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la Ley del Régimen Electoral vigente establece en su art.

61 Núm. VI. Que: "La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional".

Esto otorga a los PIOC un carácter de agentes de intermediación política diferenciado, es por ello que el régimen electoral establece circunscripciones especiales para el ejercicio de la democracia denominada comunitaria, sin perjuicio de que también puedan participar de ella tanto los partidos políticos como las agrupaciones ciudadanas, siempre respetando las normas consuetudinarias de cada PIOC.

## **B. Actores políticos indirectos o mediatos**

Son grupos de actores que, a diferencia de los directos, no pretenden ocupar cargos públicos por intermedio de sus militantes/candidatos, si no influir por medios políticos para que los órganos públicos atiendan sus demandas. Estos son los grupos de interés y los movimientos sociales, actores que han adquirido mayor relevancia en los tiempos actuales.

### ***a. Grupos de interés***

Se definen como "...grupos o asociaciones de personas ligadas por lazos de interés o ventajas particulares y que tienen consciencia de esos vínculos" (Almond y Powel, 1972). Este tipo de agrupamientos de individuos pueden realizar diferentes actividades, pero su incursión en el mundo de la política no se plantea la opción de participar directamente del poder (de ahí su carácter de actores políticos indirectos o mediatos, pues solo pretenden influir en las decisiones de los agentes políticos en posición de poder mediante diversos mecanismos (abogacía, cabildeo, lobby, etc.). Cuando deciden actuar en el plano de la protesta y la confrontación clara contra el poder establecido, se denominan grupos de presión.

No son actores de intermediación política propiamente, pero se articulan alrededor de ciertas consignas e intereses que se traducen en demandas dirigidas a los entes estatales para obtener una determinada acción gubernamental de hacer (acción positiva:

ventaja, servicio concreto, una política pública, etc.) o no hacer (acción negativa: no intervenir en determinados ámbitos, no regular ciertos aspectos, etc.).

Almond y Powel, citados por Saín (2007), identifican los siguientes tipos o clases de grupos de interés:

- Grupos de interés anómicos. (a=sin – nomos=norma) Es decir, grupos sin norma, sin estructura ni orden. Son grupos muy poco estables, sin organización formal y cuyas demandas, por lo general poco articuladas, raramente son tomadas en cuenta por los gobernantes. A este tipo de grupos pertenecen los tumultos, las revueltas, manifestaciones, motines, saqueos, etc. tan comunes en nuestro medio.
- Grupos de interés no asociativos. Son aquellos que se encuentran medianamente estructurados en base a vínculos de carácter personal, de parentesco, ascendencia, etnia, status y clase social, cultura, etc. Tienden a ser bastante estables y perdurables en el tiempo (aunque no en todos los casos) pero sus acciones son intermitentes, es decir, discontinuas y generalmente ligadas a determinadas circunstancias. A este tipo de grupos pertenecen las confraternidades, asociaciones de residentes, grupos de apoyo a una determinada causa de bien social, grupos religiosos, cívicos, etc. Almond y Powel sostienen que, en las sociedades modernas, el nivel de influencia de este tipo de grupos es limitado frente a grupos organizados y altamente institucionalizados.
- Grupos de interés institucionalizados. Saín indica que "...son los grupos que forman parte de organizaciones institucionales tales como los partidos políticos, las fuerzas armadas, las burocracias, las legislaturas, los juzgados, etc. y que tiende, en el interior de esas instituciones especiales, a conformarse y organizarse en función de la defensa de ciertas prerrogativas y privilegios. Por ejemplo, la AMABOL (asociación de magistrados de Bolivia) que nace al interior de la burocracia judicial), los diferentes sindicatos, etc.

En líneas generales, "...los grupos de interés no poseen la misma envergadura y complejidad organizacional, el mismo grado de

institucionalización ni las mismas potencialidades para actuar social y políticamente, en particular, para articular políticamente sus intereses. Pero, de algún modo, su entidad en tanto 'grupo' los convierte en actores sociales o no- políticos centrales y relativamente institucionalizados en la vida política" (Saín, 2007)

## ***b. Movimientos sociales***

El concepto de movilización hace referencia a "...una actividad consistente en enardecer a las masas de personas para que se expresen políticamente y emprendan la acción política" (Bealey, 2003), de ahí que los grupos emergentes de estos procesos de movilización se caractericen por su alta masificación.

Se estructuran en base a viejos y nuevos tipos de solidaridades y creencias, por su extensión tienden a ser menos institucionalizados que los grupos de interés. Se basan, por lo general, en nuevos paradigmas y nuevas formas de ver y entender los procesos históricos (sociales, culturales, económicos, políticos, etc.) y tienden a ser, por lo mismo, total o parcialmente anti sistémicos. Su principal arma es la protesta ya que su tamaño les impide integrar fácilmente demandas concretas.

Sin duda, el acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación ha permitido que estos movimientos, ya de antes masificados y extensos, tiendan a globalizarse, dando lugar al surgimiento de los que se han venido a denominar nuevos movimientos sociales (movimiento ecologista, feminista, gay, de los Derechos Humanos, etc.), que se suman a los ya antiguos, como el movimiento obrero o el estudiantil.

A decir de Bealey (2003), los nuevos movimientos sociales "...un término vago que, sin embargo, ha recibido aceptación general y sirve de paraguas bajo el que se cobijan una constelación de organizaciones que funcionan en los Estados democráticos. Da lugar a un estilo de hacer política que se denomina POLÍTICA MONOTEMÁTICA y su ética se ha definido como el POSMATERIALISMO.

Se conoce como política monotemática a la problematización social de un tema concreto o aspecto específico de la realidad; así, por

ejemplo, el movimiento ecologista plantea debates y organiza protestas alrededor del tema del medio ambiente específicamente. El carácter político de este tipo de movimientos es indiscutible, pues "...se constituyen en una modalidad de interacción política permanente y orientada a producir `cambios en el ejercicio o en la distribución del poder', lo que los convierte en un fenómeno de marcada raigambre política" (Tilly, citado por Saín, 2007).

Si bien los nuevos movimientos sociales se han venido caracterizando por sus tendencias globalizadoras, Bealey reconoce que algunos han funcionado con bastante eficacia también en el plano local, por ejemplo, el movimiento de los "sin tierra", territorialmente circunscrito a determinadas regiones del planeta.

Entre sus características destacan:

- Redes informales de interacción compuestas por individuos, grupos y/u organizaciones.
- Se basa en solidaridades y creencias comunes.
- Sensación de pertenencia y, por lo mismo, una identidad colectiva.
- Orientados al conflicto mediante la protesta.
- Pugnan por el dominio de algún recurso (material o simbólico)
- Tienden a perdurar más allá del momento de la protesta.

El mismo autor termina afirmando que "...independientemente del tema o nivel de actividad, los nuevos movimientos sociales representan una nueva forma de hacer política. A veces buscan representación legislativa como los Partidos Verdes europeos que por lo general actúan a través de manifestaciones que suelen resultar bastante impactantes y de una hábil explotación en la televisión. Por ejemplo, los grupos multinacionales como Greenpeace se hallan dispuestos a arriesgar el hundimiento de sus barcos y otros grupos de protesta medioambiental viven en túneles o sobre los árboles para oponerse a los nuevos planes de desarrollo. Constituyen alianzas con individuos de la localidad pertenecientes a todos los grupos sociales, pero su núcleo lo componen jóvenes universitarios, empapados en los valores `posmaterialistas'. La preocupación por la humanidad y la calidad de vida, a escala internacional es su creencia común".

El grado de influencia de los viejos y nuevos movimientos sociales es variable, suelen lograr en algunas ocasiones algunos cambios importantes en la dirección de las políticas generales y en otros resuelven dar el paso a la política directa e inmediata, introduciéndose en el sistema establecido para lograr puestos legislativos, tal es el caso de los partidos verdes mencionados por Bealey.

### **3.3. El poder**

En términos muy generales, se entiende que el poder hace referencia a un tipo de capacidad o facultad inherente a un hombre o grupo de hombres sobre uno u otros. Está vinculada a la capacidad de transformación, en tanto se tiene poder sobre hombres y cosas con la finalidad de generar la capacidad para producir cambios en el entorno (hacer o no hacer, con efectos concretos).

Bealey (2003) indica que el poder es la "...capacidad para conseguir que la conducta de los demás se adapte al deseo o voluntad de uno, aún en contra de su propia voluntad"; por su parte, Saín (2007) indica que se trata de la "oportunidad que tiene un hombre o grupo de hombres de ejecutar su propia voluntad en una actividad comunal, frente a la resistencia de otros que también participan en dicha actividad". Estas definiciones hacen referencia directa al poder ejercido dentro del campo político, pues están vinculadas a acciones con efectos en el grupo social, sea en su totalidad o en un porcentaje elevado, es decir, que afectan de un modo u otro el discurrir cotidiano de sujetos que viven en sociedad.

El ejercicio de cualquier tipo de poder, y más propiamente el político, precisa de la concurrencia de dos elementos básicos (Bealey, 2003):

- a. *La oportunidad.* Entendida como un escenario favorable para la ejecución de determinadas decisiones que se imponen con el fin de lograr efectos en el grupo social. Este escenario es complejo e implica la concurrencia de muchos elementos, a los que se denomina factores de poder, que pueden ser: las armas, la riqueza, los contingentes humanos, la localización estratégica, la información, las habilidades políticas, la reputación, etc.

- b. *La voluntad*. Implica, por un lado, que quien detente poder sepa que lo tiene en la medida correcta (cuanto, como, de que tipo) y, por otro, esté con el deseo de utilizarlo, es decir, aplicarlo, ejercerlo con criterio de oportunidad. En nuestro medio, es común denominar a este fenómeno como “vocación de poder”, es decir, consciencia del poder que se tiene o puede tener y la intención de ejercerlo con fines políticos, mejor en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho.

En este sentido, pueden darse casos en los que determinados sujetos o grupos de sujetos sean poseedores de una cuota de poder elevada, pero no son conscientes de ello, por tanto, no se constituyen en actores políticos sustanciales, es el caso de las masas subyugadas que, en determinados momentos, peses a su número y potencial político, se mantenían o mantienen en un estado de inercia política.

Por otra parte, puede también suceder que ciertos sujetos o grupos de sujetos cuenten con una voluntad de poder sólida o el deseo y la intención de obtenerlo y ejercerlo, sin embargo, si el escenario de oportunidad no les es favorable debido a la carencia de uno o varios factores de poder estratégicos, quedan relegados del juego político, como en el primer caso (partidos políticos pequeños, grupos de interés minúsculos, etc.).

En resumen, el ejercicio pleno del poder requiere de la concurrencia de oportunidad y voluntad, es decir, factores de poder y voluntad para ejercerlo.

Como se tiene dicho, las sociedades son formaciones humanas complejas con múltiples escenarios de relación, comunicativas, económicas, culturales, familiares, etc. y en todas ellas se presentan determinados niveles de autoridad o dominación pero a un nivel parcial, particular; sin embargo, cuando estas relaciones rebasan el plano individual o íntimo y se ubican en el campo del interés común, es decir, en la arena política, hablamos concretamente de relaciones de poder o relaciones políticas, entendidas en este caso como , la capacidad humana de transformación de las relaciones sociales y políticas, es decir, un impulso transformador articulado entre actores en el contexto de la interacción social (Giddens, 1984; Saín, 2007).

### **3.3.1. Formas en las que se distribuye el poder**

La idea de “poder político” implica una capacidad de hacer o no hacer con repercusiones en el sistema político-social. Por ejemplo, el nacimiento del hijo del primer ministro de un país democrático moderno es un fenómeno sin duda mediático, pero con escasas repercusiones a nivel político; sin embargo, un hecho similar, es decir, el nacimiento del hijo primogénito del gobernante de un país en el que esté vigente algún tipo de monarquía tradicional, será con seguridad un acontecimiento de múltiples efectos en el sistema político de ese país.

En este punto es necesario recalcar dos aspectos esenciales a todo fenómeno político. Primero, el poder está disperso, es decir, si bien el Estado es el principal actor político, debe jugar con otros muchos actores con niveles importantes de relevancia política, así, el poder emergente de la soberanía que reside en el pueblo, se procesa mediante el sistema de asignación primario (sistema electoral) y, mediante el voto, es delegado a los gobernantes de turno; segundo, una vez que esto ha sucedido, ese poder delegado se distribuye internamente de dos formas: a) Una funcional, es decir, por funciones (legislativa, ejecutiva, judicial y electoral, en el caso boliviano) cada una con su aparato burocrático de soporte; y b) Otra territorial, mediante la que se desplaza el poder del centro hacia la periferia, es decir, del nivel central del Estado, a los niveles o gobiernos subnacionales.

El proceso primario de asignación del poder estatal se compone de estas dos grandes maneras en las que se distribuye el mismo: funcional y territorial. En este marco, siempre es necesario recordar que el poder del Estado es delegado por el soberano (pueblo) a un grupo reducido de funcionarios públicos (principio de soberanía popular).

### **3.3.2. Formas del ejercicio del poder**

Una vez descrita la forma en la que el poder se distribuye o asigna, es necesario indagar en la manera o forma en la que este poder estatal formal es ejercido, así, siguiendo nuevamente a Saín (2007), tenemos la siguiente clasificación:

- a. *Poder coactivo*. Es que se basa de manera directa en el uso o amenaza del uso de la fuerza. En este caso, nos referimos tanto a la fuerza física (constreñimiento a la libertad o integridad de las personas. Ej. prisión, exilio, procesamiento, incautación de bienes, etc.) como la psicológica (amenazas, básicamente).

El uso de este tipo de poder no debe sorprender a nadie, pues como bien se ha expresado en capítulos anteriores, es precisamente el Estado el que monopoliza el uso legítimo de la fuerza, en tal sentido, Beasley indica que "...todos los Estados emplean la coerción, aunque unos lo hacen de una manera más brutal y arbitraria que otros", por consiguiente, siempre que exista un uso legítimo/legal, racional y proporcional de la fuerza, ésta es posible y en muchos casos necesaria, pero debe ser tenida siempre, como el "último recurso".

En este tipo de poder, la esencia o motor de la obediencia es el "miedo o temor", es decir, que se pierde el principio de autoridad y emerge el principio de la coerción.

- b. *Dominación o autoridad*. Modalidad de poder que se basa en la "existencia de creencias compartidas y reconocidas como válidas y en cuya virtud, se produce la obediencia a una autoridad bajo el convencimiento de que es justa y necesaria". Se basa entonces en un principio de legitimidad de una autoridad a la que se "obedece voluntariamente", sin necesidad de la fuerza o la amenaza.

En este tipo de ejercicio del poder los factores de poder son: las habilidades políticas, el carisma, la información, etc. pero nunca el "miedo".

Weber define a la dominación como una "...modalidad específica de poder, cuya particularidad está centralmente dada por la obtención voluntaria de la obediencia". En este marco, identifica los siguientes tipos de dominación o autoridad:

- Dominación legal con administración burocrática. Cimentada en la creencia de la legitimidad de las leyes que da soporte a una estructura organizativa jerarquizada que define niveles de mando y subordinación, de donde emerge la autoridad de los

funcionarios, electos o designados, para ejercer cuotas concretas de poder burocrático.

- Dominación tradicional. Basada en la creencia de la legitimidad de un conjunto de tradiciones que otorgan a determinados sujetos y/o grupos de sujetos, unas características especiales no inherentes precisamente a sus propias personas y que les permite una determinada cuota de poder de mando sobre otros sujetos. Tiende a personalizar el poder en base a lo que la tradición mande, poco importan las cualidades del sujeto, él es el que debe mandar porque así fue, es y seguirá siendo. Ejemplo: monarquías hereditarias tradicionales, sultanatos, etc.)
- Dominación carismática. Es también personalista como en el anterior subtítulo, pero con la sustancial diferencia que en este caso la asignación de la autoridad se la realiza observando los especiales atributos de uno u otro candidato (santidad, heroísmo, ejemplaridad, sabiduría, ciertas capacidades, en definitiva, carisma), no en base a una tradición o la costumbre. En su versión extrema, se presentaría bajo la figura del caudillismo, muy frecuente en los sistemas políticos latinoamericanos.

Todo enfoque analítico basado en el poder (coactivo o de dominación/autoridad) supone la existencia de asimetrías sociales (desequilibrios, desigualdades), es decir, de sectores con más poder (los minoritarios) y de otros con menos poder (los mayoritarios), entre los cuales existe, como es lógico, un permanente estado de conflicto, de pugna por los factores de poder y las maneras de asignación del mismo. Esta relación de conflicto permanente, unas veces más violento que otras, se desenvuelve en un escenario en el que destacan tres condiciones básicas:

- La importancia y el peso específico que en una determinada sociedad y en un momento dado se otorga a unos u otros factores de poder o autoridad. Esto da lugar a la formación de “escalas de valores” bajo cuyo influjo se asignan las cuotas de poder. Por ejemplo, si en un determinado momento histórico, caracterizado por guerras, los valores más altos de la sociedad estarán relacionados con el poder castrense y los actores con interés de poder tendrán mayor inclinación hacia estos por

encima de otros. Hoy, en las sociedades más desarrolladas, en las que los factores de información y conocimientos suelen ser los más valorados, estos se presentan como más atractivos frente a otros que fueron quedando en el pasado.

- Una vez identificados los factores de mayor valor en la asignación de las cuotas de poder, es preciso identificar las distintas formas de acceder a ellos (estudio, riqueza, información, estética, etc.).
- Finalmente, identificados los factores de poder más altos en la escala, determinadas las formas de acceso a los mismos, cada actor deberá medir sus propias condiciones y opciones para hacerse del mayor número de factores de poder a su alcance.

Estas tres condiciones determinan pues las estrategias que cada uno de los actores o grupos de actores aplicará en el juego político, es decir, en las pugnas desarrolladas por el poder y la dominación en las sociedades.



# CAPÍTULO 4

## Régimen Político

### 1. Noción

El concepto de régimen político tiende a confundirse en la actualidad con la noción de "sistema político", sin embargo, en el campo de la ciencia política, éste último es el que va generalizando en su uso; sin embargo, en el campo del Derecho en general y del Derecho Público más específicamente, se continúa utilizando el término de régimen.

En realidad, la noción de "sistema político" es mucho más amplia, pues a todos los componentes involucrados de una u otra manera en el procesos político y en las relaciones de poder que lo conforman, por su parte, el concepto de régimen político, si bien pretende estudiar básicamente los mismos fenómenos, lo hace desde una perspectiva más institucionalista, es decir, considerando las organizaciones y las normas que regulan los procesos que tiene que ver con lo público, considerando que el término de "régimen" denota siempre un matiz regulatorio, cuasi normativo, por lo mismo, adquiere un matiz más gubernamentalista, es decir, que se enfoca y perfila tomando siempre como punto de partida al gobierno.

Resumiendo, las instituciones que regulan la vida política de una determinada sociedad son de dos tipos:

- Las instituciones cuerpo

Es decir, las organizaciones, en este caso, el propio gobierno y sus órganos como reguladores de los procesos sociales (incluyendo los políticos, por supuesto).

- Las instituciones norma

Que engloba el conjunto de disposiciones jurídicas y procedimientos que regulan la vida política de una sociedad.

Así, es posible afirmar que desde la perspectiva del sistema político el análisis se enfoca más en los procesos políticos y desde la noción de régimen político, el análisis se concentra específicamente en los procesos de gobierno.

De esta manera, el análisis del régimen político toma en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las relaciones entre los órganos del Estado/gobierno en el marco constitucional. Es decir, las relaciones que surgen entre los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y electoral en el desarrollo de la gestión de gobierno.
- b) Las formas de acceso a los puestos públicos, principalmente aquellos de elección popular. Este punto tiene que ver esencialmente con el "sistema electoral", entendido como el conjunto de normas y mecanismos que regulan y permiten el desarrollo de procesos democráticos de recambio de autoridades.
- c) Métodos de toma de decisiones de gobierno y los valores subyacentes en las relaciones gobierno – ciudadano. Es decir, las maneras en la que el Estado/gobierno gestiona los recursos públicos hacia el bien común, considerando en ello los principios y valores democráticos como la mejor forma de vincularse con la ciudadanía.

Nótese que la perspectiva utilizada en los tres casos toma siempre como punto activo al Estado en su acepción restringida, es decir, el gobierno. Así, los tres elementos mencionados se concentran en explicar la configuración de la relación internas del gobierno (entre sus órganos), las formas en las que los políticos pueden acceder al gobierno y, finalmente, la manera en la que el gobierno se relaciona con la ciudadanía.

Se explica así el motivo por el que el uso del término "régimen político" esta frecuentemente vinculado con la teoría del Estado y con la función

gubernamental específicamente, configurando el objeto central de estudio del Derecho Administrativo, mientras que la noción de sistema político se vincula más a los procesos emergentes de las relaciones de poder en las que el Estado/gobierno es un actor más, quizás el más importante, pero no el único titular del poder político, esto configura el objeto central de la Ciencia Política.

En el siguiente capítulo vincularemos estas disciplinas con el Derecho, esto considerando que el presente texto está dirigido esencialmente a juristas y profesionales que no son precisamente del ámbito de lo político, por lo pronto, nos concentraremos en la idea del régimen político.

Con esta introducción, adoptamos la definición de "régimen político" descrita por Levi en el Diccionario de Política de Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997) en los siguientes términos: "Por régimen político se entiende al conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones (...) Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política, su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último".

## **2. Tipología de regímenes políticos**

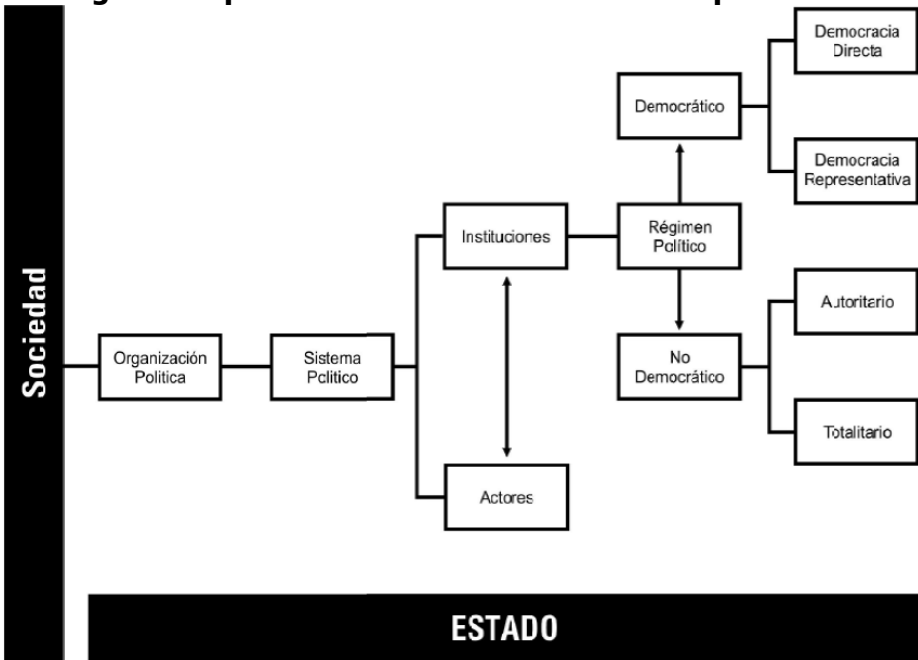
Modernamente, más propiamente durante la guerra fría, la tipología más común de regímenes políticos se desarrollaba a partir de un posicionamiento ideológico, así, era frecuente hablar de regímenes socialistas o comunistas, aquellos que giraban básicamente alrededor de dos ejes mundiales: la Unión soviética en el mundo occidental y parte del cercano oriente, la China en el mundo oriental.

En todo caso, si se pretende continuar en esta línea ideológica, es más conveniente hablar de regímenes de izquierda y derecha, de acuerdo a las caracterizaciones y distinciones realizadas al respecto en capítulos anteriores.

Actualmente, con la caída de los regímenes socialistas europeos, la tipología o clasificación de los regímenes se hace en razón de su calidad de democráticos y no democráticos. Esto por motivos prácticos y funcionales, siendo la clasificación más difundida y más aceptada en la comunidad académica

Gráfico N° 43

**Los regímenes políticos en el marco del sistema político**



Fuente: Abal Medina, 2007

En el anterior gráfico, se ve claramente la relación de género a especie que subsiste entre la idea de "sistema político" (concepto mayor) y el "régimen político" (concepto menor), dado que el primero contiene al segundo, o lo que es lo mismo, el segundo se constituye en un componente del primero.

De la misma forma, se grafica la noción institucionalista que caracteriza al concepto de régimen político y más propiamente relacionada con la institucionalidad estatal, compuesta, como bien se tiene dicho, por instituciones cuerpo (organizaciones estatales) y por instituciones

norma (leyes y procedimientos) que en su conjunto regulan y moderan los procesos de gobierno.

En el mismo sentido, los regímenes políticos de acuerdo a las características de los procesos de gobierno que regulan y llevan adelante, pueden ser democráticos y no democráticos. Entre los primeros tenemos las democracias directa y representativa como las principales, a las cuales en nuestro país se añaden las llamadas democracias participativas y las comunitarias.

## **2.1. Regímenes no democráticos**

Considerando el carácter general del presente texto, nos limitamos a efectuar una conceptualización breve, concisa, acerca de los regímenes de gobierno que se desarrollan al margen de las reglas mínimas de la democracia, con intensidades variables en el empleo de la fuerza sobre la razón y la norma.

### **A. Autoritarios**

En líneas generales, se entiende como autoritarismo a "Toda forma de organización o actitud que proclama el derecho a imponer sus valores y decisiones a quienes no tienen la libertad o los medios para responder o reaccionar" (Bealey, 2003). Tiene un carácter cultural que trasciende lo político, generando una "Creencia según la cual el poder público debe ejercerse sin atender a la aprobación que reciba por parte de los gobernados" (Molina, 2008).

Se puede entonces afirmar que se trata de una forma de ejercicio de la autoridad pública, pragmática antes que ideológica, apelando más a conceptos amplios como patria u orden para legitimar formas arbitrarias de ejercer la autoridad, sin negar del todo ciertas libertades individuales y de competencia electoral.

### **B. Totalitarios**

A diferencia de los autoritarismos, el totalitarismo va más allá que solo el control arbitrario del poder público, abarcando todos los subsistemas sociales mediante diferentes mecanismos, de esta forma, haría referencia a un régimen político más que a solo un régimen de gobierno "(...)" en el que un partido único de masas,

dirigido por un líder normalmente carismático, aspira al control y la dirección total de la vida de un Estado. El poder se sustenta en una fuerte manipulación ideológica mientras que la desobediencia es reprimida por la policía y, en última instancia, por el ejército”, son descontar el uso de milicias o colectivos de civiles de apoyo al proyecto abarcador.

Tiene dos variantes históricas: a) El totalitarismo fascista, con Mussolini y Hitler como sus más célebres representantes; y b) El totalitarismo marxista, representada como una suerte de democracia popular en la que la sociedad tienen tan claro su rumbo, bajo la pretensión de un pensamiento predominante, canalizado por ello en base a un partido único, haciendo innecesarias las elecciones (todo se decide al interior de ese partido) o efectuando remedos de plebiscitos que no hacen legitimar artificiosamente lo decidido en ese partido.

## **2.2.Regímenes democráticos**

Para hablar de los regímenes democráticos es conveniente partir del análisis de la significancia y alcances de uno de los fenómenos de eterna actualidad en el campo social: la democracia. Su definición ha sido y es objeto de incesantes debates en las sociedades a lo largo de la historia.

Para hablar de su origen es necesario remontarnos a la antigüedad, pasando por los diferentes estadios históricos, hasta llegar a nuestros días.

### **A. La democracia en la antigüedad**

- *Aristóteles*

Este filósofo griego distinguía tres formas puras de regímenes políticos: "...la monarquía, o bien el gobierno de uno solo, la aristocracia o bien el gobierno de pocos, la democracia, o bien el gobierno de todos. A cada una de estas formas puras, según Aristóteles, corresponde una forma corrupta: la tiranía, la oligarquía y la demagogia” (Levi en: Diccionario de Política de Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1997).

Los regímenes se corrompían en virtud del tipo de interés que en su momento perseguían los gobernantes, pasando del interés común o general a todo el pueblo que se busca en las formas puras, al interés particular de los gobernantes por encima del interés de todos que caracteriza a las formas corruptas o deformadas.

*Gráfico N° 44*

| <b>REGIMENES POLÍTICOS SEGÚN ARISTÓTELES</b> |   |  |
|--|---|--|
| <b>Número de gobernantes</b>                 | <b>Formas puras (basadas en el interés general)</b> | <b>Formas corruptas (Basadas en el interés particular)</b> |
| Uno  | Monarquía   | Tiranía  |
| Pocos  | Aristocracia  | Oligarquía   |
| Todos  | Democracia moderada o "politeia"                    | Gobierno de todos  |

Fuente: Elaboración propia

La crítica que hace el autor precitado a la tipología de Aristóteles radica en inutilidad del del criterio utilizado por Aristóteles para definir los tipos de regímenes (el número de gobernantes), siendo inadecuado para captar la esencia de tales tipos. Continúa Levi: "Aun cuando la investigación de Aristóteles está dirigida constantemente a destacar las condiciones reales de las que dependen las diferencias entre los diversos regímenes y aun cuando los resultados de tal investigación contienen a menudo intuiciones en última instancia de carácter sociológico, el criterio sobre el que se funda su clasificación de las formas de gobierno no tiene en cuenta el hecho, demostrado por la teoría de la clase política, de que el gobierno siempre es detentado por pocos".

- *Platón*

*Gráfico N° 45*

| <b>REGIMENES POLÍTICOS SEGÚN PLATÓN</b>                            |                         |
|--|-------------------------|
| <b>Formas puras</b>  | <b>Formas corruptas</b> |
| Aristocracia (gobierno de los mejores)                             | Oligarquía              |
| Timocracia (poder del honor)                                       | ---                     |
| Democracia (división plural del poder, aunque no siempre pacífica) | Tiranía                 |

Fuente: Elaboración propia

La contribución más importante de Platón es, a mi parecer, la introducción de la noción de pluralismo político, es decir, la idea de que el poder se encuentra disperso en el pueblo y es este el que en última instancia gobierna. De la misma forma, hace referencia a que del tránsito de un régimen no plural u otro de carácter más plural no siempre es pacífica, identificando de esta forma las permanentes tensiones que rigen las relaciones de poder en las sociedades.

## **B. La democracia en los albores de la modernidad**

- *Montesquieu*

El revolucionario francés se aleja de las clasificaciones más representativas de la antigüedad y distingue tres tipos de regímenes políticos: república, monarquía y despotismo. Este autor realiza esta distinción basada "...no únicamente en un criterio numérico, sino en la combinación de dos criterios que él define como "naturaleza" y "principio" del gobierno. La naturaleza del gobierno depende del número de detentadores del poder (en la república todo el pueblo o una parte de él detenta el poder, en la monarquía o el despotismo el poder está en manos de uno solo) y del modo del ejercicio del poder (en la monarquía el soberano gobierna sobre la base de leyes fijas y estables, en el despotismo gobierna sin leyes y sin reglas). El principio del gobierno es la actitud que anima al pueblo en su existencia concreta. La república se funda en la virtud, la monarquía en el honor, el despotismo en el miedo. De este modo, Montesquieu trata de identificar el nexo que subsiste entre los diversos regímenes políticos y su base social. Justamente a través del camino indicado por Montesquieu, es decir del estudio de las condiciones en las que se desarrolla la vida política, es posible llegar a elaborar una tipología de los regímenes políticos con base en factores que influyen de manera decisiva en su estructura y funcionamiento" (Levi en: Diccionario de Política de Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1997).

En la tipología de Montesquieu, la forma "república" es la que condice con las formas democráticas de Aristóteles y Platón. Estas tres posiciones, por supuesto enriquecidas por muchos

otros autores, se constituyen en la base de la teoría democrática moderna.

### **C. La democracia hoy. Regímenes democráticos en la actualidad**

Actualmente, existen muchas posturas para analizar y definir a la democracia en las que sería fácil extraviarnos. Para evitar aquello, resulta más práctico partir del análisis de las condiciones específicas que determinas si un determinado régimen es democrático o no:

- a) Hace posible la articulación del pluralismo social, evitando, mediante diversos mecanismos, una excesiva acumulación del poder (distribución y división del poder, funcional y territorialmente).
- b) Organiza consultas periódicas y universales de las que surgen los representantes a los poderes públicos, que son los que, en definitiva, toman las decisiones políticas de gobierno (democracia representativa).
- c) Centralidad de la ley, relacionado básicamente con la idea de Estado de Derecho, es decir, el sometimiento de todos ante la Ley y la Constitución, tanto gobernantes como gobernados.
- d) El ejercicio del poder se abre a la participación directa de los ciudadanos en las decisiones políticas más allá de solo las elecciones (democracia directa y representativa).
- e) Respeto a los derechos de las minorías respecto de las mayorías avasalladoras. Esto en el sentido de que no es posible admitir que los derechos de ciertos grupos, aun siendo minoritarios, sean injustificadamente sobrepasados por las mayorías, pero tampoco puede significar una suerte de veto monoritario que neutralice las legítimas reivindicaciones y pedidos de las mayorías.
- f) Respeto a los Derechos Humanos, cada vez mayores y más universalizados.

g) Estado de bienestar, buscando que la democracia garantice, mediante el funcionamiento del aparato gubernamental, las condiciones mínimas básicas para el bienestar de la población.

A partir de estas seis condiciones, es posible establecer los límites de dos posiciones acerca de la democracia que en la actualidad se encuentran en constante tensionamiento:

- *La democracia de mínimos*

Para esta posición, es suficiente con que se cumplan los tres primeros requisitos para determinar si un determinado régimen es democrático o no. Entre sus principales propugnadores encontramos a Schumpeter, por ejemplo, para quien la democracia solo se trata de "...un orden institucional, al igual que el mercado, en el que distintos grupos y personas compiten para ganarse los votos de los electores, de los consumidores políticos".

Se trata de una posición extrema, limitativa y poco ambiciosa, además de incongruente con la realidad de las sociedades modernas, las que exigen de algo más que solo gobernantes electos cada determinado tiempo, controles frente a la permanente ansia de acumulación del poder y la centralidad de la ley.

Por otro lado, este minimalismo democrático suele ser tildado de inhumano, pues promueve y estimula una excesiva competitividad en todos los campos, cerrando las oportunidades para aquellos que por diversas situaciones no pueden acceder a los recursos de poder (dinero, prestigio, educación de altos estándares, redes de poder, etc.), los que, paradójicamente, son la mayoría de las poblaciones.

La democracia de mínimos es coincidente con los liberales económicos radicales, que pretenden achicar al mínimo el Estado, pretendiendo una "mayor libertad" de la sociedad para auto-proveerse de los recursos que precisa. De ahí la tendencia a asimilar el sistema político con el mercado. Sin embargo, a estas alturas históricas, ha quedado comprobado que los mecanismos de mercado y la desregulación social extrema solo

permiten el ahondamiento de las brechas y desigualdades sociales y económicas, lo el consiguiente tensionamiento propio de situaciones de polarización.

- *La democracia de máximos*

En el otro extremo se tienen posiciones maximalistas, es decir, que pretenden exigir a la democracia mucho más que el mínimo, centrándose en la idea de que además de los logros liberales, debe existir una tendencia a que las políticas gubernamentales se ejerzan para el bienestar del pueblo, lo cual parece congruente con la mayor parte de las democracias modernas, más precisamente en los llamados Estados de Bienestar que precisamente se rigen por tal premisa.

Sin embargo, al igual que el anterior caso, esta posición puede producir efectos no deseados, principalmente si las expectativas colectivas se tornan excesivas frente a las posibilidades reales del Estado para llenarlas.

Por lo general, los políticos maximalistas de la democracia tienden a incurrir en la demagogia, sea por ignorancia o ambición, planteando discursos populistas con la finalidad de tomar el poder y realizando promesas que van más allá de la realidad, y que a pesar de ello son positivamente acogidas por una población con grandes necesidades. A partir de esto, se produce una espiral que puede "recargar" la sociedad y el Estado de demandas, provocando nuevos tensionamientos y desestabilización del sistema.

Schumpeter advierte este riesgo al expresar que "...la radicalización de las expectativas ciudadanas o una participación excesiva desestabiliza el sistema y los hace ingobernable".

- *Una postura intermedia*

Es evidente que ninguno de los extremos es, en el largo plazo, deseable. Por un lado, las crisis políticas producto del descontento popular cuando existen notables diferencias y desigualdades sociales, han demostrado su potencia desestabilizadora. Por otro, es bien conocido el destino de los

gobiernos populistas que generan expectativas desmedidas que si bien, en un principio, suelen ser bien gestionadas a partir del carisma de los líderes, la generación de símbolos y la cooptación, más temprano que tarde caen, con el consiguiente vacío de poder y desestabilización del sistema político.

En este sentido, una posición moderada parece ser lo más adecuado, sin incurrir en la idea ilusoria de que ello llevará a un estado de tranquilidad social permanente, pero que, si puede alargar los periodos de paz y estabilidad necesarios para el desarrollo social y económico, base del bienestar social.

Será quizás prudente retomar el concepto de *politeia*, plantado por Aristóteles como una "democracia moderada o virtuosa", ya no en el mismo sentido limitativo de la democracia directa pura, que es imposible en las grandes sociedades de la actualidad, si no en un sentido más moderado, más ecléctico, con mayor participación, combinando los tres tipos de democracia más conocidos a día de hoy: representativa, directa y participativa.

Esta posición puede ser tildada de conservadora y/ o timorata por los demócratas radicales y de anti sistémica por parte de los radicales liberales, lo cual no sorprende, pues es bien sabido que las posiciones racionales y mesuradas, son odiadas por moros y cristianos, y mucho más en situaciones de marcada polaridad social, sin que ello quite un ápice de virtud a dichas posiciones.

## **D. Clasificación de las democracias modernas**

### **i. Desde la perspectiva de la participación política y el ejercicio del poder**

#### **– Democracia directa**

Cuando las decisiones políticas se toman con intervención directa de los ciudadanos. Se dice que este tipo de ejercicio democrático directo no se presentó en su forma más pura ni siquiera en la polis griega (su cuna) y sus resabios solo podrían identificar quizás en las comunidades más pequeñas. La idea de la democracia directa griega se centraba en la forma asamblearia ampliada, ejecutada mediante la reunión

de todos los ciudadanos que así lo desearan en la denominada Ekklesia.

Actualmente, la democracia directa se ejerce mediante mecanismos de tipo plebiscitario, es decir, mediante el voto, único mecanismo que hace posible la participación directa e individual de los ciudadanos en sociedades altamente pobladas.

En Bolivia, De acuerdo al art. 11 de la CPE vigente y el art. ... de la Ley del Régimen Electoral, estos mecanismos son:

- *El referendo* (Ley del Régimen Electoral)

Artículo 12. (ALCANCE). El Referendo es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa por el cual las ciudadanas y los ciudadanos, mediante sufragio universal, deciden sobre normas, políticas o asuntos de interés público.

- *Iniciativa legislativa ciudadana*

Consistente en la facultad que asiste a los ciudadanos para presentar ante el órgano legislativo propuestas de ley para su tratamiento obligatorio ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y ante los legislativos subnacionales.

- *Revocatoria del mandato* (Ley del Régimen Electoral)

“Artículo 25. (ALCANCE).

- I. La revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano. La revocatoria del mandato es el derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato.
- II. Se aplica a todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a nivel nacional, departamental, regional o municipal. No procede

respecto de las autoridades del Órgano Judicial ni del Tribunal Constitucional Plurinacional.

III. Se origina únicamente por iniciativa popular y en una sola ocasión durante el período constitucional de la autoridad sujeta a revocatoria”.

- *La asamblea, el cabildo y la consulta previa. Ley del Régimen Electoral*

Asambleas y cabildos:

“Artículo 35. (ALCANCE). Las Asambleas y los Cabildos son mecanismos constitucionales de democracia directa y participativa por los cuales las ciudadanas y ciudadanos, mediante reuniones públicas, se pronuncian directamente sobre políticas y asuntos de interés colectivo.

La Asamblea y el Cabildo tienen carácter deliberativo, sus decisiones no son de carácter vinculante, pero deberán ser consideradas por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda. No se consideran para efectos de este capítulo las Asambleas y Cabildos que sean propias de la organización interna de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Consulta previa:

“Artículo 39. (ALCANCE). La Consulta Previa es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa, convocada por el Estado Plurinacional de forma obligatoria con anterioridad a la toma de decisiones respecto a la realización de proyectos, obras o actividades relativas a la explotación de recursos naturales. La población involucrada participará de forma libre, previa e informada.

En el caso de la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios.

Las conclusiones, acuerdos o decisiones tomadas en el marco de la consulta previa no tienen carácter vinculante, pero deberán ser considerados por las autoridades y representantes en los niveles de decisión que corresponda”.

#### – **Democracia representativa**

De acuerdo al art. 11 núm. II de la CPE vigente, es la que se ejerce por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.

Por su parte, la Ley del Régimen Electoral estipula:

Artículo 42. (FUNDAMENTO). El ejercicio de la Democracia Representativa se fundamenta en los principios de soberanía popular, sufragio universal, igualdad, equivalencia, representación política, pluralismo político y toma de decisiones de la mayoría, respetando a las minorías.

#### – **Democracia participativa**

Si bien la CPE fusiona la democracia directa con la democracia participativa, conviene otorgarle un sitio distinto a ésta última, en tanto se trata de la apertura de espacios de participación ciudadana muy específicos y mediante procesos bastante reglados y constitucionalmente reconocidos:

- Participación ciudadana

Entendida como la apertura de espacios para la definición participativa de políticas institucionales y el diseño de planes y programas a todo nivel en la administración pública. Son escenarios que se abren a la intervención de los ciudadanos, generalmente mediante sus representantes naturales, en la gestión de lo público, más allá de solo participar en la elección de representantes en los procesos electorarios.

Desde hace más de 10 años se tienen ejemplos de participación política ciudadana en los procesos de

presupuesto y planificación participativa municipal, mecanismos que ahora se deben ampliar a todos los niveles de la administración pública, de acuerdo a mandato constitucional.

- Control social

O control de “abajo hacia arriba”. Emerge de la necesidad de controlar al contralor, es decir, de participar desde la base social en las acciones públicas, con la finalidad de vigilar la actividad de los detentadores provisionales del poder y contribuir a la cualificación de las decisiones públicas y su ejecución. Si bien inicialmente la sociedad generó mecanismos de ejercicio del poder y delegó su administración a ciertos hombres y mujeres (gobernantes), confiándoseles la tarea de reproducir una determinada forma de vida en comunidad mediante diversos mecanismos de delegación democrática, posteriormente, ante el riesgo de excesos y desviaciones, surgió la necesidad de controlar su actividad.

Primero, es el Estado el que se apropia del ejercicio de los mecanismos de regulación social y posteriormente es la ciudadanía la que pugna por recuperar parte de ese poder y constituir mecanismos de vigilancia de la actividad estatal desde las mismas bases sociales.

En el siguiente gráfico se plantean algunos modelos de participación y control social que pueden ser utilizados en el análisis de estos dos mecanismos de participación.

Gráfico 46

| MODELOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL |  |   |   |   |  |   |
|---|--|---|---|---|--|---|
| Elementos Analíticos                      | Participación social   |   |   | Control social  |  |   |
| Tipo                                      | Informativa  | Deliberativa  | Co-gestión  | Control ex-ante   | Control de procesos  | Control ex-post   |
| <b>Nivel de intervención social</b>       | Participación de delegados sociales en calidad de simples observadores.  | Participación activa de los delegados sociales, con derecho a voz, pero no a voto.                        | Participación activa y co-responsable de los delegados sociales.          | Control y vigilancia a los procesos de planificación y presupuesto.   | Veedurías ciudadanas en momentos clave de la gestión.  | Presentaciones públicas de resultados, publicaciones.   |
| <b>Mecanismos</b>                         | Audiencias públicas y conferencias   | Apertura a la intervención de representantes sociales en momentos de decisión. Consultas, encuestas, etc. | Directores sociales con todos los derechos en los órganos de decisión.    | Talleres de planificación participativa.  | Apertura a la vigilancia por parte de contralores sociales.  | Audiencias públicas y conferencias.   |
| <b>Riesgos</b>                            | Participación limitada y calificada. Escasa representatividad social. Anulación de la capacidad de control.  | Receptibilidad limitada de los decisores frente a la intervención de los delegados sociales.              | Ambigüedad en la naturaleza y rol de los delegados sociales <sup>18</sup> | Falta de información sobre las proyecciones y planes institucionales hacia entidades de la sociedad civil.                                  | Participación desestructurada. Ausencia de mecanismos de procesamiento de observaciones y denuncias. | Escasa información a las instancias representativas de la sociedad civil y menor capacidad de incidencia social en políticas. |
| <b>Condiciones previas</b>                | - Definir mecanismos de participación (co-gestión e informativa/deliberativa, o ambas).<br>- Establecer metodologías de diagnósticos de necesidades. |   |   | - Establecer mecanismos ágiles de generación y sistematización de la información.<br>- Mecanismos eficientes de procesamiento de denuncias. |  |   |

Fuente: Elaboración propia

## ii. Desde la perspectiva de las formas de organización política

### – Regímenes parlamentarios o parlamentarismo

En este tipo de regímenes, "...se concede, en principio, más importancia al poder (órgano) legislativo que al ejecutivo ya que el primero es el único que disfruta de legitimidad popular directa. Esto supone que la Asamblea tiene capacidad de

<sup>18</sup> En este tipo de participación, la representatividad de los delegados sociales se pone en entredicho, pues en los hechos pueden llegar a constituirse en cuasi funcionarios, con todos los derechos y obligaciones emergentes de sus actuaciones. En este caso ¿Quién controla a quién?

designar y cesar al jefe de gobierno, que convive con un jefe de Estado de carácter casi ornamental (rey en España e Inglaterra y jefe de Estado en otros parlamentarismos).

En los regímenes parlamentarios existe la tendencia a la colaboración entre los órganos legislativo y ejecutivo, pues es en ellos donde más se siente la necesidad de coordinación para llevar adelante las políticas públicas, pues ambos tienen el poder de vetarse o hacerse daño el uno al otro y viceversa, de la siguiente forma:

- El Legislativo tiene las siguientes facultades: a) Designar a la máxima autoridad del ejecutivo, llamado generalmente Primer Ministro; b) Frenar iniciativas y acciones de funcionarios del Ejecutivo negándole el voto de confianza (gobierno responsable); y c) Puede remover de sus funciones al Primer Ministro mediante la moción de censura.
- Por su parte, el Ejecutivo tiene las siguientes prerrogativas: a) Capacidad de disolver las Cámaras y llamar a nuevas elecciones; y, b) Puede vetar y hacer inaplicables las leyes emanadas del legislativo.

Es precisamente por este delicado estado de situación que es necesario establecer lazos de mutua confianza entre ambos poderes, caso contrario, cuando se producen contradicciones entre ambos se suele establecer una situación de inercia gubernamental a la que se le denomina "gobierno dividido", inmovilizando el aparato gubernamental por vetos mutuos, en este caso, lo más prudente es disolver las cámaras y convocar a elecciones.

#### – **Regímenes presidenciales o presidencialismo**

"Este sistema es adoptado en la Constitución estadounidense y por el éxito en dicho país se ha señalado tradicionalmente como el más capaz para afirmar la autoridad y preservar, simultáneamente, los controles y equilibrios propios de la división de poderes" (Molina, 2007).

A diferencia del régimen parlamentario, en el presidencialismo co-existen dos legitimidades de origen, pues tanto los legisladores como el presidente son electos por voto popular, por ello, ninguno puede vetar de manera directa o destituir al otro, esto conlleva a una suerte de clara división de funciones, pero con claras ventajas para el ejecutivo que tiene a su favor la práctica de los siguientes mecanismos: a) Lobby entendido como la facilitación de las negociaciones individuales o grupales con parlamentarios para lograr apoyos a sus políticas; b) El acceso de funcionarios del ejecutivo a las comisiones (en Bolivia, por ejemplo, el Vicepresidente del Estado es también presidente nato de la Asamblea Legislativa Plurinacional); y c) Un claro liderazgo del presidente frente a su partido.

A diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, en este tipo de régimen, ambos órganos presentan límites de actuación, pues no pueden interferir directamente en el funcionamiento el uno del otro. Las principales limitaciones son:

- El presidente no puede disolver las cámaras.
- Las cámaras no pueden censurar y con ello destituir al Presidente.
- El Presidente, en su calidad de jefe de Estado y Gobierno, solo se circunscribe a sus funciones en el Ejecutivo.
- No existe un gobierno colegiado.

#### – **Regímenes directoriales**

En este tipo de régimen, el Gobierno tiene una dependencia directa y permanente del Parlamento (Asamblea). En realidad, las funciones ejecutivas son ejercidas por el legislativo mediante un directorio nombrado y compuesto por los legisladores, por lo tanto:

- No existe división de poderes (un solo poder, el legislativo) que ejerce tanto la función legislativa, como la ejecutiva,

en este último caso, mediante un directorio, comisión o comité especial constituida para el efecto.

- El gobierno en realidad no gobierna, solo administra y ejecuta las decisiones parlamentarias.

Este tipo de régimen político es quizás el más escaso. El caso más conocido es el de la Confederación Suiza, donde el Parlamento constituye un Comisión de Gobierno conformada por siete legisladores por un periodo de un año, sin derecho a reelección.

## **CAPÍTULO 5**

### **La distribución funcional del poder. Gobierno, Órganos y Funciones**

El poder del Estado, es decir, la potestad de mando y dirección de la sociedad que es delegada por el pueblo al ente estatal (soberano), precisa para su ejercicio efectivo de una estructura institucional concreta, unos recursos (materiales, financieros, etc.) y un conjunto de personas (autoridades y funcionarios), los que en su conjunto conforman lo que conocemos como "gobierno".

Término gobierno tiene tres acepciones:

- a. Gobierno entendido como la forma de organización global del Estado, es decir, una noción similar a la de "régimen político" (Molina, 2007), vale decir, el conjunto de mecanismos normativos y organizacionales mediante el cual se "...determinan las formas y canales de acceso de los ciudadanos a los cargos públicos; establece las características de los ciudadanos que pueden tener o no ese acceso; define los recursos y estrategias que pueden utilizar para ganar tal acceso y establece los mecanismos que aseguren su adecuado control" (Medellín, 1997).
- b. Gobierno entendido como "gobernación" o acción de gobernar, dirigir y controlar. Así considerado, el concepto se aplica, en su sentido más abstracto, "...al estilo, alcance, ámbito, objetivos y grado de control del funcionamiento estatal" (Bealey, 2002); mientras que en su perspectiva objetiva/material, refiere a "...la acción misma de la elaboración de las políticas públicas" (Molina, 2008).

- c. Gobierno entendido como "...la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado" (Molina, 2008); en otros términos, entenderemos que hace referencia al conjunto de órganos que materializan el poder del Estado, en el caso boliviano, los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral.

Es ésta última acepción la que aplicaremos en el desarrollo de la materia, por ser la más común y aplicable al análisis del proceso político (tanto primario como secundario).

A partir de lo descrito, se interpreta que la idea de un ejercicio democrático del poder reside en la necesidad de evitar su acumulación en una sola persona o conjunto de personas (aun cuando sean estas electas), es de esta manera que el poder, que en un inicio es único, tiende en su ejercicio a distribuirse o dispersarse de diversas formas.

## **1. La distribución del poder estatal**

Como ya antes se había mencionado, una primera distribución del trabajo social se produce entre gobernados y gobernantes (sociedad/pueblo y Estado/gobierno), producto esencialmente de la necesidad de los grupos sociales de dotarse de un órgano de dirección y control que garantice alguna medida, una pacífica convivencia entre sujetos y grupos de sujetos entre los cuales parece subsistir un natural estado de tensión a diferentes niveles. A partir de ello, el Estado, entendido en su acepción restringida, es decir, como gobierno, se ve también en la necesidad de distribuir el poder que se le ha delegado mediante el proceso político primario (o de asignación), esto en razón tanto a los principios democráticos relacionados con el pluralismo (división y equilibrio de poderes) como en la necesidad práctica de gestión del complejo conjunto de funciones y actividades relacionadas con la gestión de lo público.

No debe olvidarse que el Poder estatal es único, en tanto deviene de un poder soberano también único, lo que no impide que, por el proceso de especialización y división social del trabajo, se establezcan áreas de función estatal especiales. Dromi nos habla de un poder único, pero con multiplicidad de funciones.

Este proceso de distribución del poder estatal al interior de la maquinaria gubernamental se produce, como ya se ha establecido en

capítulos anteriores, mediante dos formas o mecanismos de reasignación: uno de carácter funcional y otro de naturaleza territorial. En este capítulo nos concentraremos en la primera, siguiendo la lógica de la propia CPEP, en cuya segunda parte se desglosa la “Estructura y organización funcional del Estado”.

### **1.1. La distribución funcional/horizontal del poder estatal – Estructura funcional del Estado/gobierno**

Como su nombre indica, la primera forma de distribución de cuotas de poder al interior de la estructura de gobierno se realiza a partir de la identificación de funciones concretas a ser ejercidas por ciertas estructuras definidas mediante un proceso de especialización.

De esta forma, en la mayor parte de los países se identifican básicamente tres sectores de actividad o macro-funciones estatales: legislativa, ejecutiva, judicial y, en el caso boliviano, también la electoral; a cada una de estas corresponde una estructura organizacional para su ejercicio, son los comúnmente llamados “poderes del Estado”, a los que en la CPE boliviana vigente se denomina como ‘órganos’, esto en el entendido que el poder estatal es, en esencia, único y que es solo a partir de una diferenciación funcional que se originan ámbitos y estructuras de gestión que si bien permanecen de alguna manera delimitadas, funcionan o deben funcionar en coordinación y sinergia en la gestión de los asuntos públicos, sin vulnerar, como es lógico, el principio político de garantía democrática que impide la acumulación excesiva de poder en alguno de estos órganos.

En principio, cada uno de los órganos o poderes del Estado tiene una función principal; sin embargo, como veremos más adelante, a cada función esencial o principal, se añaden otras cuya importancia resulta también sustancial para el funcionamiento estatal.

**Funciones estatales**

**ESTADO/GOBIERNO**

| <b>FUNCIONES</b>   |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <b>LEGISLATIVA</b>   | <b>EJECUTIVA</b>   | <b>JUDICIAL</b>   | <b>ELECTORAL</b>  |
| ÓRGANO LEGISLATIVO   | ÓRGANO EJECUTIVO   | ÓRGANO JUDICIAL   | ÓRGANO ELECTORAL  |
| <b>Otras funciones</b><br>Ejecutivo/Administrativa<br>Judiciales | <b>Otras funciones</b><br>Normativo/Reglamentaria<br>Pseudo-judiciales | <b>Otras funciones</b><br>Normativo/Reglamentaria<br>Ejecutivo/administrativa | <b>Otras funciones</b><br>Normativo/Reglamentaria<br>Ejecutivo/administrativa |

Fuente: Elaboración propia

**1.1.1. La función legislativa**

“La función legislativa no se determina por el sólo hecho de que la cumpla el órgano encargado de legislar, pues no toda su actividad es legislativa, ni se expresa en forma de ley. Únicamente los actos que emanen del órgano específico-legislativo y por el procedimiento establecido podrá llamarse ley. Si bien es un hecho cierto que todos los poderes del Estado, en el ámbito de sus competencias, están comprometidos y concurren a integrar el ordenamiento jurídico, a producir el derecho, sólo es posible predicar del Poder Legislativo la atribución de dictar leyes” (Dromi, 1998).

La función legislativa es delegada a un órgano estatal especializado a los que en la ciencia política comparada se le atribuye diversos nombres: parlamento, congreso, asamblea, etc. Para Bobbio, Mateucci y pasquino (1997) la “...Asamblea o sistema de asambleas en cuya base hay un “principio representativo”, variadamente especificado que determina los criterios de su composición, sobre la base de un principio igualitario. Puede ser Unicameral, es decir compuesto por una sola Cámara o Bicameral, en cuyo caso ambas Cámaras son complementarias e integradas, representan equilibrios y balances y precisan eficiencia y articulación operativa”.

Se entiende que los entes legislativos son los depositarios más directos de la soberanía popular (son todos electos por el pueblo) y, en tal sentido, ejercen la representación del mismo básicamente de dos

formas (Bealey, 2003): a) Los representantes transmiten las expectativas y temores del área geográfica que representan a los restantes miembros del ente legislativo y al ejecutivo; y, b) Los legislativos ofrecen un perfil de la nación y son, en cierto modo, el 'reflejo exacto' de la sociedad, en este último sentido, se entiende que al menos idealmente, el legislativo se constituye en un espacio que reproduce, en pequeña escala, la realidad nacional, con sus contradicciones y diversidad.

Se trata, añade el mismo autor, de un ideal nunca alcanzado del todo, pues "...la mayor parte de las cámaras se hallan monopolizadas por individuos varones de clase media y con estudios; las mujeres y los trabajadores manuales cuenta con muy poca representación en ella". Esto conlleva, como es lógico, también sesgos en la representación de determinados intereses y la postergación de otros. Cabe destacar, no obstante, que se vienen produciendo notables avances en muchos países, entre ellos el nuestro, en relación a la inclusión de sectores postergados del acceso a las instancias formales de representación política; así, en el caso de la participación política femenina, las famosas "leyes de cuotas" han promovido una mayor presencia de mujeres en los parlamentos, lo mismo ha ocurrido con la representación de grupos antes marginados del acceso a los puestos de poder: indígenas, obreros, sectores populares, etc.

En cuanto a su estructura, los legislativos se pueden configurar siguiendo dos modelos organizacionales básicos:

**i. El unicameralismo.** Se trata de un sistema de organización legislativa en el que todas las funciones se concentran en un solo cuerpo, es decir, una sola cámara. "Este sistema facilita y simplifica la función y gestión del Parlamento, por ejemplo, en relación con las unidades subnacionales en caso de aprobarse un sistema autonómico, y en su caso podría significar una disminución drástica del número de congresistas, pero sobre todo implica la democratización de la representación pues todos los Parlamentarios se encuentran en el mismo nivel de decisión. El sistema unicameral puede implicar en su interior, funciones distintas y también un origen representativo diverso. Sin embargo, los problemas se pueden sintetizar en una excesiva concentración del poder en una sola Cámara y complejidad de las funciones administrativas" (Zegada, 2004).

ii. **El bicameralismo.** En sentido contrario a lo que sucede en el anterior caso, el sistema organizativo bicameral implica, como su nombre indica, la existencia de dos cámaras (senadores y diputados) entre las que se distribuyen la funciones que ejerce el ente encargado de la función legislativa.

Existen tres formas de bicameralismo:

- Bicameralismo territorial

Es el modelo de bicameralismo típico de los Estados de tipo federal. Encuentra su mayor justificativo en "...la necesidad de representar a la vez a la Federación y a los Estados miembros, lo que requiere que una cámara represente al conjunto de la población (diputados) y otra a las colectividades federadas (senado). Con ello se consigue un lógico equilibrio que supere las desigualdades entre Estados con poblaciones muy distintas" (Rodríguez, 2003).

Por lo general, en este modelo los senadores o representantes de la cámara alta no son elegidos por voto ciudadano, si no por los gobiernos o representantes subnacionales mediante diferentes mecanismos. Es por ello que, en estos modelos, el senado es también llamado "cámara territorial".

- Bicameralismo simétrico o de cualificación legislativa

Así llamado pues no existen mayores distinciones de fondo entre las dos cámaras (diputados y senadores), pues ambas cumplen funciones específicas en el proceso legislativo con potestades similares, salvo que una de ellas cumple el rol de cámara de origen y la otra de revisión. Es por ello que se llama también "bicameralismo de revisión" o cualificación legislativa, pues brinda mayores opciones para el debate y la reflexión de los proyectos de leyes antes de su aprobación, es en este sentido que Carreras, citado por Morales (2005) manifiesta que desde "...el punto de vista de las competencias legislativas el Senado es básicamente una Cámara de segunda lectura o de enfriamiento, es decir un órgano que permite una mayor reflexión, una nueva oportunidad de negociación o una mejora

técnica de leyes que en última instancia deberán ser aprobadas por el Congreso”.

Las ventajas de este sistema se concentran en una mayor organizacdad en el desempeño parlamentario y la posibilidad de replantear decisiones (Zegada, 2004). Ciertamente, al existir dos niveles, la división interna del trabajo oferta mayores posibilidades organizativas y abre un escenario para lograr mayor calidad en las decisiones en todo ámbito de función, sea porque la carga laboral se distribuye y brinda mayores posibilidades para un análisis en mayor profundidad de cada asunto, o sea porqué en los arreglos procedimentales implican la participación de ambos niveles, uno como generador y otro como revisor. Por otra parte, existen también implicancias en el ejercicio democrático del poder, pues como bien señala Ossorio (1996), “...ha prevalecido en la mayoría de las Constituciones la bicameralidad, por estimarse que el Senado, o Cámara Alta, sirve de contrapeso al mayor impulso de la Cámara de Diputados”.

En el caso boliviano, la Asamblea Legislativa Plurinacional, cuya estructura se corresponde a este modelo de “bicameralismo”, lo que parece contradictorio a las necesidades emergentes del audaz proceso de redistribución territorial del poder sustentado en la Constitución Política vigente; sin embargo, de alguna manera la visión territorial no queda del todo ajena, pues aparece tímidamente en los tres tipos de parlamentarios existentes en el sistema nacional: los senadores, diputados plurinominales y los diputados uninominales. Los dos primeros responden más a la estructura partidaria pues electos mediante lista cerrada y bloqueada conjuntamente el presidente y vicepresidente, mientras que los segundos son electos uno por lista y dentro de circunscripciones territoriales concretas, lo que permite que la lealtad política se genera en referencia al electorado de las mismas y no tanto en la vinculación al caudillo del partido; no obstante, este tipo de representación territorial no puede establecer un escenario parlamentario en los que los gobiernos subnacionales se vean representados y quiebra, por lo mismo, toda posibilidad de que el legislativo se constituya en el centro de moderación de los debates territoriales.

- Bicameralismo aristocrático

El paradigma de este modelo se encuentra en Inglaterra, donde la necesidad histórica de reconciliar el sistema de clases con los principios democráticos de igualdad y pluralismo, originó un sistema con una cámara alta o de los Lores (vestigio aristocrático) y una cámara baja o de los Comunes (electo por voto popular).

A pesar de que la división de poderes o sistemas de pesos y contrapesos se constituye en una de las garantías más importantes para el ejercicio democrático del poder político, no establece límites tajantes, pues, como se tiene dicho, si bien la función principal de los órganos legislativos es, como su nombre indica, la de "legislar", cumplen también otras funciones que si bien no adquieren el carácter de sustanciales al órgano de acuerdo al mandato constitucional, no dejan de tener cierta importancia para el funcionamiento del aparato público.

En este contexto, Dromi (1998) identifica tres tipos genéricos de funciones que cumplen los legislativos:

- De control. La actividad que realiza el Congreso a fin de controlar al órgano ejecutivo (investigaciones, pedidos de venias, informes, autorizaciones, etc.) es de naturaleza administrativa. A este tipo de función pueden adherirse las facultades jurisdiccionales que en el caso boliviano se asignan al Legislativo, lo que no ocurre en el caso argentino, por ejemplo.
- De organización. Determinados actos que realiza el órgano legislativo respecto de su propia organización o relativos al personal administrativo, están sujetos al régimen jurídico-administrativo. Así, por ejemplo, todo lo referente a organización y funcionamiento de bibliotecas (compra de libros, mesas, ficheros, etc.), imprentas (adquisición de materiales, edición y venta de diarios de sesiones, etc.), servicios de confitería (otorgamiento de concesión, etc.), nombramiento y remoción de los empleados del Congreso, etcétera.

- De autorización. También poseen naturaleza administrativa ciertos actos que, no obstante, su valor formal de leyes, carecen de generalidad y tienen un contenido concreto y limitado; por ejemplo, las leyes que autorizan a la Administración central a enajenar o gravar sus bienes, a transar, o las que establecen pensiones extraordinarias.

## **A. La función legislativa en Bolivia – Asamblea Legislativa Plurinacional**

En Bolivia, la función legislativa está constitucionalmente asignada a la Asamblea Legislativa Plurinacional, siendo la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano (art. 145 CPE).

### **Estructura**

Si bien el modelo legislativo corresponde al del bicameralismo simétrico o de cualificación legislativa, funcionalmente, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia se estructura en tres niveles organizacionales:

- La Asamblea en pleno. La reunión de ambas cámaras, con funciones y atribuciones específicas (art. 158 CPE).
- La Cámara de Diputados. Cuyas atribuciones y funciones se describen en el art. 159 de la CPE.
- La Cámara de Senadores. Cuyas atribuciones y funciones se describen en el art. 160 de la CPE.

### **Funciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional**

- **Función legislativa propiamente dicha**

En esencia, la función legislativa se traduce en la facultad de legislar o emitir leyes, asignada al ente legislativo (como se la nombra en la CPE boliviana actual). Esta facultad se encuadra en una de las funciones esenciales del Estado como es la regulatoria, es decir, la de diseñar mecanismos e instrumentos rectores o moderadores de las actividades tanto de las

instituciones estatales como de los individuos y grupos de individuos dentro de la sociedad.

El principal producto de la actividad legislativa es la Ley, es decir, toda "...disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para complementarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando" (Osorio, 1996).

Evidentemente, la Ley es uno de los instrumentos regulatorios estatales más importantes, sin embargo, existen otras disposiciones normativas que también tienen la misma finalidad, hablamos de los disposiciones normativas administrativas y que generalmente se encuadran en la denominación genérica de reglamentos (Decretos, resoluciones, circulares, etc.), es por este motivo que Dromi (1998) entiende la necesidad de "...establecer la diferencia entre ley y reglamento, ya que ambas son normas escritas de carácter general, y a nuestro entender éstos serían los dos caracteres comunes a ambas figuras. La ley y el reglamento no se diferencian sólo por cuestiones formales, como por ejemplo el procedimiento para su formación y elaboración, sino que existe una diferencia sustancial entre ambos. Diferencia que se sustenta en razones político-institucionales y jurídicas. Mientras que la ley es la expresión de la voluntad soberana del pueblo ejercida por medio de sus representantes parlamentarios, el reglamento es expresión de la competencia reglamentaria de la Administración<sup>19</sup>. La diferencia entre estas dos figuras no es de cantidad, sino de cualidad y grado. La ley emana institucionalmente de uno de los poderes del Estado, el Legislativo. El reglamento es dictado por la Administración, que es el aparato instrumental servicial para la ejecución de los fines estatales".

Otros autores, entre ellos García y Fernández (2006) sostienen que "...la Ley arranca la incondicionalidad de su contenido y la irresistibilidad de su eficacia por su legitimación en la voluntad de la comunidad; el Reglamento no puede presentarse como

---

<sup>19</sup> En este caso, la Administración (con mayúscula) se asimila al Órgano Ejecutivo

voluntad de la comunidad, porque la Administración no es un representante sino una organización al servicio de la misma, lo cual resulta algo en esencia distinto; en el Reglamento no se expresa por ello una hipotética 'voluntad general', sino que es una simple regla técnica, 'ocurrencia de los funcionarios', a la que los órganos simplemente administrativos han dado expresión definitiva".

En las definiciones precitadas prevalecen dos características esenciales, la primera relacionada con el carácter supletorio o complementario del reglamento, pero en todo caso, eminentemente derivativo (con excepciones) en referencia a la ley. La segunda se relaciona con el origen del ente emisor de la norma y que determina una diferencia cualitativa entre la ley y el reglamento, representando la primera a la soberanía del pueblo a través de sus representantes directos y el segundo a las facultades propias de la administración del ejecutivo.

En este sentido, la Ley, en tanto producto de la función legislativa del Estado, se distingue sustancialmente de otras formas jurídicas regulatorias y otorgan a la misma función y el órgano encargando de ejercitarla, un sello de distinción innegable.

Esta función se ejerce en aplicación del "procedimiento legislativo" previsto en los arts. 162 a 164 de la CPE boliviana.

- **Función de control y fiscalización**

Acciones que en representación del pueblo ejercen los representantes a efecto de vigilar el funcionamiento de las diferentes reparticiones gubernamentales y el ejercicio de las funciones públicas.

Estas acciones de control y fiscalización se ejercen mediante diferentes mecanismos: peticiones de informe orales y escritos, interpelaciones, autorizaciones, censuras, etc.

Art. 158 numerales 17 y 18 de la CPE vigente.

- **Funciones ejecutivo/administrativas**

Nombramientos, elaboración de ternas, medidas de administración interna, aprobaciones y autorizaciones varias, etc.

- **Funciones judiciales**

En el juzgamiento de miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Consejo de la Magistratura por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, fungiendo como acusador la Cámara de Diputados (art. 159 núm. 11 de la CPE) y como juzgador la Cámara de Senadores (art. 160 núm. 6 de la CPE).

### **1.1.2. La función ejecutiva**

La función ejecutiva del Estado está relacionada con la administración de la burocracia para el cumplimiento de los fines estatales y la materialización de las decisiones emanadas del Legislativo mediante leyes. Desde una perspectiva muy simplista se suele decir que el Ejecutivo ejecuta lo que el Legislativo dispone mediante la emisión de leyes, aunque bien sabemos que esta división tajante de funciones no es absoluta.

Teóricamente, la función ejecutiva considerada como la función esencial de este órgano del Estado implica, a su vez, dos tipos de acciones específicas:

#### **a. Acciones gubernativas**

Para Dromi (1998), remitiéndose al art. 99 de la Constitución Argentina, "...la función gubernativa o política es la actividad estatal discrecional sin límites jurídicos. Es realizada en ejecución de una directa atribución constitucional por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, fundados en razones de seguridad, orden y defensa de la propia comunidad política...Consiste, precisamente, en fijar las grandes directrices de la orientación política, mediante la gestión de asuntos que afectan los intereses vitales de la comunidad, respecto de su seguridad interna, relaciones internacionales y relaciones inter orgánicas o entre poderes".

Hace referencia, continúa el mismo autor, a los actos superiores de dirección e iniciativa que reflejan una especial y primordial intensidad del poder estatal de las que pueden participar tanto el legislativo como el ejecutivo, siendo en el ámbito de este último cuando adquiere su verdadero carácter en el ámbito y actuación del órgano ejecutivo, típicamente gubernativo.

Por consiguiente, este tipo de actos son ejercidos por las máximas autoridades políticas o máximas autoridades ejecutivas de los principales entes estatales, en el caso boliviano, el presidente, el vicepresidente y los ministros de Estado.

Según el autor precitado, las funciones propiamente gubernativas se ejercen mediante los llamados "actos políticos", "actos de gobierno" o "actos institucionales", cuyas principales características son:

- Ejecutan directamente una norma constitucional.
- Son dictados en ejercicio de una actividad discrecional, indelegable, de los órganos ejecutivo y/o legislativo, sin límites jurídicos y por motivo de oportunidad o mérito.
- Se vinculan a la propia "organización y subsistencia del Estado", y se justifican por una finalidad política vital para la seguridad, defensa y orden del Estado. No se trata de asuntos atinentes a la simple marcha de la buena administración.
- En principio, no inciden directa ni inmediateamente en la esfera jurídica del administrado, "cuyo status no se altera ante la emisión del acto político, de gobierno o institucional".
- Son unilaterales en su estructura y de alcance o efecto general.
- Son irrevisables, no judiciales, no justiciables o no invalidables judicialmente. Están exentos de control jurisdiccional.

## **b. Acciones administrativas**

La función administrativa es sustancialmente distinta de la función gubernativa, por cuanto supone actos subordinados o derivados, de mediatez constitucional, cosa que no sucede en la segunda.

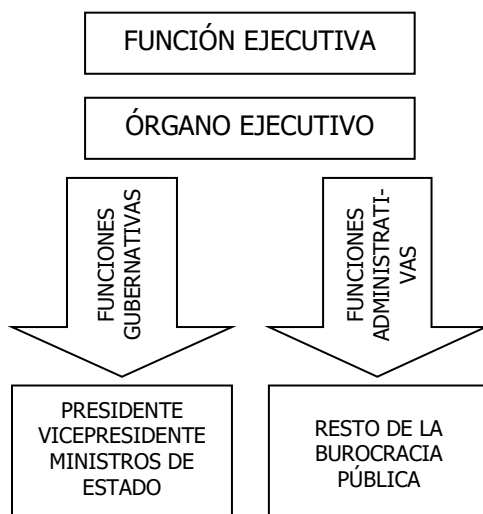
“La función administrativa objetivamente, es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica. Como lo señaláramos, cuando la gestión y el servicio lo es en función del interés colectivo, estaremos en presencia de Administración Pública” (Dromi, 1998).

La función administrativa se ejercita mediante un amplio espectro de actos ejecutados por la burocracia pública:

- La actuación material en ejecución de decisiones para satisfacer necesidades públicas (hecho administrativo).
- La certificación de hechos jurídicamente relevantes, tanto a petición de particulares interesados (registros, transcripciones, certificaciones) como de oficio (actas, inspecciones, etcétera).
- La constitución, modificación y extinción de relaciones entre los particulares (inscripciones en registros públicos: propiedad, estado civil, comercio, etcétera).
- La consulta (dictámenes, pareceres, etc.) a fin de informar o asesorar a los órganos activos (simples actos de administración).
- El control preventivo o sucesivo de legitimidad u oportunidad de la actividad de los órganos estatales.
- La promoción de la actividad de los órganos llamados a satisfacer un interés público concreto (propuestas, peticiones).
- La efectiva realización de los intereses públicos por medio de actos, hechos, contratos, etcétera. (políticas públicas)
- Por otro lado, Dromi señala que “...el aumento de la actividad estatal se refleja más que en ninguna parte en los dominios de

la Administración Pública, porque a través de ella se logra la mayor parte de los fines estatales. La actividad teleológica de la Administración se despliega a través de tres vías principales: la intervención (policía, defensa del orden y seguridad pública), el fomento (promoción y estímulo a la actividad de los particulares) y el servicio público (prestación técnica para la satisfacción de necesidades públicas)“.

*Gráfico N° 48*  
**Ejercicio de la función ejecutiva**



Fuente: Elaboración propia

## **A. La función ejecutiva en Bolivia – Órgano Ejecutivo**

En nuestro país, la función ejecutiva está asignada al Órgano Ejecutivo, con funciones y atribuciones específicas.

### **a. Estructura**

El órgano Ejecutivo está compuesto, de acuerdo al art. 165 de la CPE, por:

- El Presidente del Estado. Cuyas funciones y atribuciones están definidos en art. 172 de la CPE vigente.
- El Vicepresidente de Estado. Art. 174 de la CPE vigente.
- Los Ministros de Estado. Art. 175 de la CPE vigente.
- La burocracia de la Administración Pública. La estructura detallada de la administración estatal se encuentra establecida en una la Ley Orgánica específica.

Se añade como parte de la estructura ejecutiva, el Consejo de Ministros, antes gabinete, cuyas decisiones serán de responsabilidad solidaria, a cuya cabeza se encuentra en Presidente del Estado, coadyuvado por el Vicepresidente.

## **b. Funciones del Órgano Ejecutivo**

- **Funciones ejecutivas propiamente dichas**

Son las ya descritas anteriormente (gubernativas y administrativas) y que se encuentran detalladas en el Título II de la CPE vigente.

Cabe en este punto destacar que si bien se suele restringir el rol del Ejecutivo a un mero aplicador de normas, en los hechos, debido a que gestiona la mayor parte de los recursos estatales (humanos, económico/financieros, tecnológicos, etc.), suele tener una elevado nivel de discrecionalidad, pudiendo incluso “..proponer lo que luego se decide para que el Ejecutivo ejecute, puede reglamentar la ejecución, e incluso postergarla e incluso vetarla invocando una serie de razones, etc.” (Arnoletto, 2003).

Es por este motivo que el Ejecutivo tiende a sobrepasar o cooptar al resto de los órganos estatales, riesgo que solo puede ser conjurado mediante la aplicación estricta del principio de separación de poderes.

- **Funciones normativo/reglamentarias**

Incluso legislativas en los sistemas que admiten la figura del Decreto Ley. Con frecuencia se tiende a minimizar la capacidad reguladora o normadora de los Ejecutivos, sin embargo, en determinadas circunstancias, se pasa de manera casi imperceptible a un estilo de gobierno por decreto, sin vulnerar necesariamente el marco constitucional establecido ni el principio de “reserva de ley”, que constriñe a que determinados actos de gobierno se originen necesariamente en una Ley, especialmente en asuntos que involucren la disposición de derechos fundamentales.

- **Funciones pseudo-judiciales<sup>20</sup>**

Pues en determinadas circunstancias, reparticiones administrativas especializadas se constituyen en instancias no judiciales pero que dirimen controversias de distinta naturaleza. Tómese como ejemplo el caso de las ex – superintendencias (hoy autoridades) que se constituían en sede administrativa para la resolución de determinadas controversias, en las que, por lo general, el Estado tiene alguna participación.

Por ejemplo, en la actualidad, la Autoridad de Impugnación Tributaria se constituye en una instancia reguladora cuya misión fundamenta se centra en “Resolver recursos de alzada y jerárquicos administrando justicia tributaria especializada para solucionar controversias entre el sujeto pasivo y la administración tributaria, garantizando el debido proceso en forma transparente, independiente, imparcial y oportuna”.

Se constituye entonces en una instancia de revisión de los fallos administrativos, aplicando para tal efecto un procedimiento muy similar a un proceso judicial tipo: plazos procesales, derechos y deberes de las partes, producción y compulsión de pruebas y resolución que dirime el conflicto.

---

<sup>20</sup> Pseudo-judiciales quiere decir casi judiciales, pues aunque no son instancias formalmente reconocidas como jurisdiccionales, cumplen en determinados casos, una función dirimitoria similar.

### **1.1.3. La función judicial**

En líneas generales, se entiende que la potestad de administrar justicia se constituye en una prerrogativa pública compleja que es delegada al Poder u Órgano Judicial en cada país, para la resolución de los conflictos entre individuos y grupos de individuos, o entre estos y el Estado, a través de la interpretación y aplicación de la normativa vigente, estableciendo canales de resolución pacífica de la conflictividad emergente de la convivencia social.

El Judicial aplica las normas a controversias particulares, para viabilizar una salida pacífica que evite que la resolución de la conflictividad entre privados se produzca mediante canales que violenten la paz social. Se constituye en garante de la estabilidad del sistema y de ello deviene tanto su contribución sustancial al Estado de Derecho.

Entendiendo que la Ley es la expresión más desarrollada de la dominación, es dable pensar que quien detenta los aparatos de poder es quien está también facultado para emitir o modificar las leyes a su antojo. Sin embargo, en Estados Constitucionales de Derecho, el límite final está en la Constitución y ésta solo puede ser modificada mediante mecanismos altamente controlados o con intervención popular directa. Como toda limitación al poder político le resulta incómoda, y es el judicial el que en definitiva se constituye en el contralor de la aplicación de las normas que rigen tanto para gobernantes como gobernados, son frecuentes los intentos de cooptarlo.

La actividad judicial tiene, al igual que todo componente del aparato burocrático estatal, la finalidad de contribuir al sostenimiento de la estabilidad del sistema político democrático. Este atributo de estabilidad basado en el mantenimiento de su identidad a través de la tendencia de quienes detentan temporalmente el poder (gobernantes) y de quienes lo delegan (gobernados) a guiar su comportamiento de acuerdo con las normas básicas del sistema democrático. En este marco, la solidez del sistema precisa de juzgadores (colegiados y unipersonales) que manifiesten una firme adhesión a las normas vigentes y una insoslayable imparcialidad en el ejercicio de su función de intérpretes y aplicadores de las mismas en relación a los conflictos de intereses que son puestos a su conocimiento (Garzón, 2003).

La importancia que la labor judicial adquiere en los procesos de transición y consolidación democrática se centra básicamente en su rol de garante del Estado de Derecho, para lo que se precisa de una institucionalidad sólida.

Dromi (1996), partiendo del análisis de la realidad argentina, en líneas generales señala que todo sistema judicial se hace materia a través de una estructura "gobierno judicial" adecuada para desarrollar al menos tres funciones y/o atribuciones específicas:

– **Atribuciones jurisdiccionales**

Ejercidas en forma exclusiva por los tribunales de justicia de las diferentes jurisdicciones reconocidas en cada Estado. Es la parte específicamente jurisdiccional, el ejercicio de la potestad de impartir justicia delegada a los tribunales y jueces para que en aplicación de la norma y la sana crítica (acepción restringida del concepto) resuelvan las controversias puestas a su arbitrio.

– **Atribuciones de administración**

Corresponde a las actividades estrictamente administrativas y gerenciales que comprenden al llamado "gobierno judicial", comprendiendo básicamente la administración de personal, la financiera y la reglamentaria en todas sus fases y etapas.

Atribuciones de control

Específicamente referida a la capacidad de control disciplinario sobre las actividades del funcionariado judicial en general, jurisdiccional o no, con la finalidad de ejecutar los procesos de investigación y sanción por faltas cometidas en el ejercicio de las funciones judiciales.

Ossorio (1996) define la jurisdicción disciplinaria como "...la potestad punitiva de menor cuantía. La ejercen los jueces y tribunales con el objeto de conservar el buen orden en la administración de justicia, sea en las audiencias públicas o en las limitadas a las partes, e incluso en las relacionadas con sus subordinados".

Debe entenderse que esta potestad punitiva, entendida como una manifestación de la facultad sancionadora del Estado, está dirigida al control de los actos de los funcionarios públicos (incluidos los judiciales, por supuesto) que se constituyen en faltas, contravenciones o infracciones de carácter administrativo (también denominados ilícitos administrativos) que debido a su naturaleza o alcances del daño que originan, no llegan a tipificarse como delitos. Esto sin perjuicio de que en caso de identificarse indicios de la comisión de ilícitos penales en los procesos de investigación administrativa, los funcionarios sumariantes tengan la obligación de remitir obrados al ministerio público para los efectos pertinentes.

En la legislación argentina, por ejemplo, los procesos de selección y evaluación del desempeño del personal están incluidos dentro de las acciones de control, cosa que no ocurre en la mayor parte de los esquemas de organización judicial, en el entendido de que aquellos no son otra cosa que fases o etapas de la administración de personal, asumiéndoselas, por consiguiente, como parte de las funciones de carácter administrativo.

## **A. La función Judicial en Bolivia – El Órgano Judicial**

Esta importante función está constitucionalmente delegada al denominado Órgano Judicial del Estado.

### **a. Estructura**

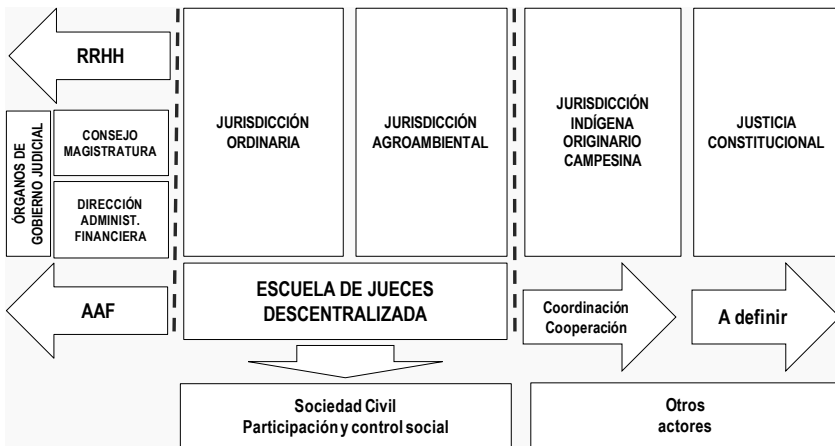
El Órgano Judicial está conformado por:

- En su parte jurisdiccional
  - La jurisdicción ordinaria. A su vez compuesta por el Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales Departamentales de Justicia, los Tribunales de Sentencia y los Jueces.
  - La jurisdicción agroambiental. Compuesta por el Tribunal Agroambiental y los Jueces Agroambientales.
  - La jurisdicción indígena originaria campesina. Ejercida por las propias autoridades de cada pueblo indígena.

- Los tribunales especiales. Que serán creados por ley.
- En su parte administrativa o de gobierno judicial
  - El Consejo de la Magistratura.
  - La Dirección Administrativa y Financiera.

Gráfico N° 49

### Macro-estructura de la Administración de Justicia en Bolivia



Fuente: Elaboración propia

Queda fuera de la relación estructural formal la Justicia Constitucional (JC), constituida como un meta mecanismos de control constitucional.

#### a. Funciones del Órgano Judicial

Las funciones y atribuciones específicas de cada sub-órgano judicial están descritas en los arts. 178 a 204 de la CPE y en la Ley del Órgano Judicial.

- **Funciones judiciales propiamente dichas**

Como se ha mencionado, la labor de juzgar, es decir, interpretar y aplicar la ley para la solución de controversias entre privados y

entre estos con el Estado, corresponde a este Órgano, en principio exclusiva e indelegable (Art. 184 de la CPE vigente).

- **Funciones de administración o gobierno judicial**

Ejercidas por:

- Consejo de la Magistratura, cuyas funciones principales giran alrededor de materia disciplinaria, control y fiscalización. diseño y ejecución de políticas de gestión judicial y gestión de recursos humanos (art. 183 de la Ley del Órgano Judicial).
- Dirección Administrativa y financieras, con funciones de gestión administrativa y financiera de las Jurisdicciones Ordinaria y Agroambiental y del Consejo de la Magistratura (art. 226 de la Ley del Órgano Judicial).

#### **1.1.4. La función electoral**

En líneas generales, puede afirmarse que "...la función electoral es una específica función estatal, además, constituye una función pública en la medida en la que la organización de las elecciones tiene una finalidad pública específica, la de determinar los consensos expresados en las urnas y que sirven para integrar los poderes públicos de carácter representativos" (Astudillo y Córdova, 2010).

Esta función, que de acuerdo a la conceptualización anterior es indudablemente pública y, por lo mismo, de dominio estatal, no siempre adquiere la importancia debida ni el grado de especialización necesario como para otorgar al ente encargado de su gestión el carácter de órgano o poder estatal de acuerdo al clásico principio de división y coordinación de poderes. Esto ocurre en Venezuela, Ecuador y Bolivia, y no así en el resto de los países sudamericanos.

#### **A. La función electoral en Bolivia – El Órgano Electoral Plurinacional**

La función electoral específica ya estuvo reconocida en la anterior estructura estatal a través de la que por entonces se denominó Corte Nacional Electoral; sin embargo, este ente adquiriría el carácter autónomo, pero no de órgano o poder estatal; sin embargo, la forma

de elección de vocales tanto del Tribunal Supremo Electoral como de los Tribunales Electorales Departamentales no ha variado sustancialmente.

### **a. Estructura del Órgano Electoral Plurinacional**

De acuerdo al art. 3 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, éste está compuesto por las siguientes instancias:

- Tribunal Supremo Electoral. Como el máximo nivel y autoridad de este órgano, con sede en la ciudad de La Paz y jurisdicción y competencia en todo el territorio del Estado Plurinacional y en los asientos electorales ubicados en el exterior (art. 11 LOEP<sup>21</sup>). Está compuesto por siete vocales, seis elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional y uno designado por el Presidente del Estado plurinacional. Al menos tres vocales deben ser mujeres y al menos dos de origen indígena originario campesino (art. 12 LOEP).
- Los Tribunales Electorales Departamentales. Son el máximo nivel y autoridad del OEP a nivel departamental, con jurisdicción y atribuciones en sus respectivos departamentos, bajo las directrices del Tribunal Supremo Electoral. Su sede está en la capital del respectivo departamento (art. 31 núm. I LOEP). Cada Tribunal Electoral Departamental está compuesto por 5 miembros, de los cuales al menos uno deberá representar a una nación o pueblo indígena y 2 deberán ser mujeres (art. 32 núm. I y II LOEP).
- Los Juzgados Electorales. Son las autoridades judiciales designadas por el Tribunal Electoral Departamental para cumplir las funciones de preservar los derechos y garantías en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato (Art. 50 LOEP).
- Los Jurados de las Mesas de Sufragio. Designados para cada proceso electoral por los Tribunales Electorales Departamentales, con la misión de constituirse en la máxima autoridad electoral de

---

<sup>21</sup> LOEP= Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

cada mesa de sufragio y es responsable de su organización y funcionamiento (arts. 55 y 56 LOEP).

- Los Notarios Electorales. Designados por los Tribunales Electorales Departamentales para cumplir las funciones de apoyo logístico y operativo y para dar fe de los actos electorales, referendos y revocatorias de mandato en los recintos que les son asignados.

## **b. Funciones y atribuciones**

La función electoral se ejerce de manera exclusiva por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), en todo el territorio nacional y en los asientos electorales ubicados en el exterior, a fin de garantizar el ejercicio pleno y complementario de la democracia directa y participativa, la representativa y la comunitaria (art. 5 LOEP).

En líneas generales, Chávez (2011) siguiendo el contenido de la LOEP resume las funciones y atribuciones que cumplen los entes electorales de la siguiente manera:

- Atribuciones electorales. Para garantizar el ejercicio del sufragio universal en los distintos niveles de elección de autoridades y representantes, referendos y revocatorias de mandato (art. 24 LOEP);
- Atribuciones de registro civil y electoral. Con el propósito de garantizar el derecho a la identidad de los ciudadanos como condición para el ejercicio de sus derechos políticos (art. 25 LOEP);
- Atribuciones jurisdiccionales. Referidas al conocimiento y resolución de controversias en materia electoral, de registro y de las organizaciones políticas (art. 26 LOEP);
- Atribuciones para el fortalecimiento democrático. Orientadas a la construcción colectiva de una cultura democrática intercultural (art. 27 LOEP);

- Atribuciones vinculadas a la legislación. En términos de iniciativa legislativa en materias electorales, de registro y de organizaciones políticas (art. 28 LOEP);
- Atribuciones sobre las organizaciones políticas. Para efectos de su reconocimiento, fiscalización y supervisión del cumplimiento de la normativa para la elección de sus dirigencias y definición de sus candidaturas (art. 29 LOEP); y,
- Atribuciones administrativas. Con el propósito de garantizar la organización y funcionamiento del Órgano Electoral Plurinacional (art. 30 LOEP).



# CAPÍTULO 6

## La Distribución Territorial del Poder Público

### 1. Aspectos generales

Se trata de un tema amplio, cuyos límites exceden los objetivos del presente texto, razón que explica lo escueto de su desarrollo, con la intención de brindar los elementos más esenciales de la problemática, dotando a un no especialista en el área de las herramientas necesarias para entender el fenómeno y aplicar correctamente las regulaciones que lo dirigen.

#### 1.1. Centralización y descentralización

Como se tiene expresado, el surgimiento de los Estados, aún en sus formas más primitivas, originó la constitución de colectividades humanas bajo un proceso natural de reacomodo de las fuerzas sociales (división por castas, clases, estratos, etc.), económicas (generación y apropiación de los bienes de consumo y reparto de excedentes) y políticas (concentración y redistribución del poder, mecanismos de intermediación, etc.).

En este proceso, los conglomerados humanos se sedentarizan y se hacen cada vez más grandes y complejos, con problemas y necesidades cuya magnitud hizo inevitable un proceso primario de reparto de las grandes funciones de dirección social.

Los procesos de concentración y acumulación del poder constituyeron al Estado en el principal escenario de conflictividad colectiva, un espacio de lucha por la apropiación de los mecanismos formales de

dominación, marcando, en mayor o menor grado, los cauces de la acción política.

El aumento de la magnitud y complejidad de la estatalidad boliviana, precisó para su materialización de una adecuada distribución del trabajo a nivel macro, tanto en lo horizontal (funcional) como en lo vertical (territorial), lo que a su vez implicó también una redistribución de la responsabilidad y los recursos, además de una reasignación de las tareas y las competencias.

En el plano horizontal (funcional), los ámbitos de acción estatal se distribuyen entre los tradicionales órganos de poder y sus principales roles: el Ejecutivo, que básicamente implementa las políticas públicas, el Legislativo que aprueba Leyes y el Judicial que establece mecanismos de gestión de la conflictividad social dentro de los cauces institucionales<sup>22</sup>.

Se trata, con algunos matices, de la clásica división de poderes que se remonta a la antigüedad (Grecia) y cuyo desarrollo moderno corresponde a Charles de Secondant (Montesquieu), cuyo fundamento radica en la necesidad de establecer límites al ejercicio del poder político (sistema de "pesos y contrapesos"), por un lado, y velar por el imperio de la Ley, como una forma de regular las relaciones entre gobernantes y gobernados, garantizando los derechos de las personas frente al poder político/burocrático (Estado de Derecho), por otro.

En lo vertical (territorial), es necesario considerar que el ejercicio concreto del poder estatal sólo será posible mediante la presencia material y efectiva del Estado en todo su territorio, pues un funcionamiento absolutamente centralizado y concentrado es prácticamente imposible en el conjunto del espacio geográfico estatal y más si de Estados territorialmente extensos se trata.

Así, para contar con un aparato estatal funcional y eficiente es necesario que el poder se distribuya, oscile entre el centro y periferia mediante diferentes mecanismos y en proporciones variables (centralización/desconcentración/descentralización).

---

<sup>22</sup> Para efectos informativos, hacemos notar que a esta división propia del esquema republicano de gobierno y el constitucionalismo clásico, la Norma Suprema boliviana en actual vigencia añade un nuevo órgano, el Electoral, con funciones muy específicas.

Se entiende así que el poder público no es un elemento estático, pues subyace en él como en todo proceso de naturaleza política, un elevado grado de movilidad bajo constantes adecuaciones y readecuaciones conforme las cambiantes necesidades colectivas y las demandas políticas.

En este contexto, es posible afirmar que, según el momento histórico y las características de coyuntura, pueden presentarse mayores o menores grados de centralización y/o descentralización, constituyéndose éstas en los dos extremos de un eje ideal cuya identificación resulta ser metodológicamente útil para caracterizar situaciones administrativas y políticas concretas en espacios y momentos determinados, no puede llegar a cristalizarse en modelos puros. Así lo señala Roversi (en Bobbio *et al*, 1997), afirmando que desde un punto de vista general hay un constante cambio entre centralización y descentralización, como consecuencia de un proceso de concentración y disgregación, generalmente gradual y lentísimo, pero a veces más veloz que se manifiesta en toda sociedad.

Estos dos elementos resultan esenciales para entender el funcionamiento estatal, tanto en modelos de carácter simple (unitario, centralizado o no) como en los de naturaleza compleja (federal, aunque no necesariamente), pues es materialmente imposible que las complejas funciones administrativas estatales puedan ser ejecutadas en su totalidad desde los órganos centrales o federales, lo que obliga a un necesario reparto de las competencias públicas entre los niveles centrales y otros órganos o entidades que se asientan y desarrollan su actividad en el ámbito subnacional.

En este marco, constituyéndose la desconcentración y la descentralización en los dos mecanismos básicos para la asignación y reasignación de funciones, atribuciones, competencias y recursos entre órganos y entidades gubernativas del mismo o distinto nivel (Rodríguez, 2003).

Gráfico Nº 50

| DISPOSITIVOS DE MOVILIDAD TERRITORIAL DEL PODER           |  |                                  |                               |   |                         |
|---|--|----------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------|
| PROCESO   | NATURALEZA                                   | MECANISMOS                       | TIPOLOGÍA DE DISPOSITIVOS     |   |                         |
|   |  |                                  | Jordana (2001; 2002)          | Boisier (1998)                          | Von Haldenwang (1990)   |
| Distribución o reparto del poder público en el territorio | Centrífuga (del centro hacia la periferia)   | Descentralización política       | Devolución (Transferencia)    | •Funcional<br>•Territorial<br>•Política | •Política<br>•Económica |
|   |  | Descentralización administrativa | Desconcentración (Delegación) |   | •Administrativa         |
|   | Centrípeta (de la periferia hacia el centro) | Centralización política          | Absorción<br>Inclusión        |   |                         |
|   |  | Centralización administrativa    | Reversión                     |   |                         |

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes.

Siguiendo la lógica del cuadro anterior, se entiende que los procesos de distribución y redistribución del poder público en el territorio pueden desarrollarse cuando menos de dos formas: a) Mediante dispositivos de naturaleza centrífuga, cuando el reparto del poder afecta a la batería competencial del nivel central en beneficio de los órganos territoriales periféricos; y b) En virtud a tendencias centrípetas, cuando se presenta el fenómeno inverso, es decir, cuando la transferencia de poder y competencias se produce de la periferia hacia el centro.

La movilización del poder en el territorio implica, en su origen y ejercicio concreto, el paso de un esquema de gobierno concentrado hacia otro de carácter distribuido (descentralización/desconcentración) y viceversa (centralización/concentración), lo que, desde una perspectiva más estructural, puede dar lugar a la conformación de Estados de carácter simple (un solo centro de poder) o compuesto (pluralidad de unidades de gobierno). Así, Weinstock (2001) refiere a dos formas en las que puede originarse un Estado federal, análisis que se hace por supuesto extensible a cualquiera de las variantes de conformación estatal de carácter compuesto: a) La de una federalización centrífuga mediante la distribución del poder de un poder antes centralizado en el nivel nacional, hacia formas institucionalizadas de gobiernos a nivel subnacional, forma a la cual el autor precitado se refiere como "federalización de un Estado unitario" o una "reestructuración federal", poniendo como ejemplo a la transición del antes unitario Estado español hacia un modelo

compuesto basado en las autonomías; y b) La de una federalización centrípeta, es decir, la decisión de dos o más unidades políticas independientes de ceder parte de su soberanía para la constitución de una federación u otra variante de Estado de carácter compuesto, proceso al que Weinstock (2001: 76) denomina "integración federal", sosteniendo que los federalismos americano y canadiense se constituyeron por esta vía, lo mismo que la actual Unión Europea.

Como se tiene dicho, las tendencias centrífugas o centrípetas en la gestión de los asuntos públicos son cíclicas, reconfigurándose de acuerdo al contexto histórico y las necesidades sociopolíticas existentes en cada Estado, por consiguiente, la relación entre centralización y descentralización será siempre fluctuante, con predominancia de la una sobre la otra en unos casos y a la inversa en otros, según lo exija la dinámica de la administración y la intensidad de las necesidades sociales<sup>23</sup>.

## **1.2.Mecanismos centrífugos de distribución territorial del poder**

Operan, como se tiene expresado, cuando el reparto o distribución de poder entre entes territoriales se produce a través de la transmisión efectiva de responsabilidades, competencias y capacidades desde los niveles centrales hacia estructuras periféricas estatales, siempre dentro de la macro estructura organizativa del Estado en su conjunto. Implica, en esencia, una disminución de aquellas atribuciones del poder central que no son estrictamente privativas ni exclusivas, acrecentando los poderes de decisión subnacionales.

Molina (2010: 39-40) toma a la descentralización como una "...variante de organización territorial del Estado donde los gobiernos locales y/o regional gozan de cierta autonomía para decidir y gestionar en determinadas materias. El concepto parece ir acompañado de una connotación democratizadora y dinámica, ya que implica la existencia previa de un único centro decisor. Aunque éste continúa monopolizando la soberanía estatal, por medio de la descentralización transfiere recursos que pueden medirse de acuerdo con el margen de autogobierno político, la capacidad financiera y las funciones de

---

<sup>23</sup> Las fases del federalismo norteamericano ilustran muy bien esta afirmación y es frecuente que en tiempos de amenaza externa al Estado, una guerra por ejemplo, se toleren mejor y hasta se incentiven procesos de centralización.

gestión concedidas. (...) La idea se identifica con modelos unitarios donde el centro otorga poderes a la periferia, pero, a diferencia del federalismo, se reserva cierto control o tutela sobre ella. Es frecuente que la descentralización regional se produzca como consecuencia de las demandas regionalistas y que, además, no se limite a una mera delegación administrativa. En estos casos en que se crean órganos políticos realmente autónomos, con amplias competencias ejecutivas e incluso legislativas, las relaciones intergubernamentales pueden ser tan complejas como las que caracterizan a Estados federales sin que el nivel territorial central pueda ejercer en la práctica su supremacía formal”.

Este proceso se desarrolla esencialmente en base a dos mecanismos: la descentralización política (o devolución, como señala Jordana) y la descentralización administrativa (o desconcentración), las que a su vez se movilizan mediante una serie de dispositivos que han sido objeto de varias conceptualizaciones y clasificaciones posibles, entre las que seleccionamos las desarrolladas por Jordana (2001), Boisier (en Finot [Ed.] 1998), Von Haldenwang (1990) y Bealey (2002), la cuales se describen sintéticamente:

- a) Boisier sostiene que la descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Gobierno Central. Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto y normas propias de funcionamiento, identificando tres modalidades en las que el Estado central tiende a delegar poder y recursos hacia órganos periféricos: a) La *descentralización funcional*, también denomina sectorial, referida a competencias específicas o sectoriales; b) La *descentralización territorial*, traspaso de competencias y poder decisional a entes con jurisdicción territorial definida; c) La *descentralización política*, que se establece cuando el aparato de gobierno descentralizado se genera mediante procesos electorales.
- b) Von Haldenwang, define a la descentralización desde un enfoque general indicando que supone, al nivel de la teoría de sistemas, trasladar competencias de una unidad superior a una o varias unidades inferiores, mientras que al nivel del sistema político, la descentralización supone una modificación del aparato institucional político-administrativo, trasladándose competencias a unidades

menores<sup>24</sup> (funcional o territorialmente definidas) dentro del aparato estatal, o bien a instituciones fuera de éste. En esta línea, distingue tres formas de descentralización la administrativa, que comprendería tanto la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales; la descentralización política, que sería la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y la descentralización económica, que equivaldría a privatización. Sobre este último punto, Bealey (2002: 133) pone como ejemplo de la complejidad de estos procesos el caso de los gobiernos de Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) "...se definían como muy descentralizados porque privatizaron las empresas y las industrias nacionalizadas; pero simultáneamente mutilaron los poderes de los gobiernos locales, reemplazando a muchos funcionarios electos por nombramientos directos, y también atacaron la autonomía de las universidades".

- c) Bealey (2002: 132) por su parte, sostiene que el término se aplica tanto a una situación estructural como a un proceso. En el primer caso, "...desde el punto de vista constitucional (estructural, estático) los Estados federales son los más descentralizados, aunque se puede distinguir entre ellos diferentes grados de descentralización: por ejemplo, Suiza es un país mucho más descentralizado que Estados Unidos, ya que la Constitución Suiza da mayores poderes a los cantones que los que concede la Constitución americana a los estados. No obstante, a veces el reparto legal de poderes tiene poco que ver con la situación real, que puede venir dada por el grado de dependencia que los gobiernos locales tengan de los préstamos y subvenciones del gobierno central; y esto, a su vez, indica hasta qué punto la base impositiva de los gobiernos locales se ha visto perjudicada por las intromisiones del gobierno central". Es desde esta última perspectiva que se asume a la descentralización como un permanente proceso de distribución y redistribución del poder entre unidades de gobierno territorializadas, sobre el cual –continúa el mismo autor– existen numerosas posiciones, señalando por ejemplo aquella que señala que numerosos lo teóricos que "...consideran que el Estado nación es demasiado centralizado y poderoso y que en nuestra época ya no resulta instrumento útil;

---

<sup>24</sup> En este caso, la referencia a unidades menores o inferiores no necesariamente implica nivel alguno de subordinación ni con el nivel central del Estado ni con otras entidades gubernativas subnacionales.

dentro de la Unión Europea estos son los que apoyan el principio de SUBSIDIARIEDAD y la 'Europa de las regiones'.

Otros piensan que las tendencias globalizadoras y las nuevas tecnologías de la información acabarán por crear un mundo centralizado. Y un tercer grupo responde que no existen contradicciones entre estas dos tendencias”.

En líneas generales, la mayor parte de los autores, entre ellos los antes citados, coinciden en afirmar que el elemento central de la descentralización radica en el traspaso de responsabilidades y capacidades desde los niveles centrales de administración hacia niveles periféricos. En el caso de la descentralización política este traspaso se efectivizaría mediante mecanismos de transferencia, mientras que la descentralización administrativa o desconcentración se materializaría mediante procedimientos delegativos.

Para una mejor precisión conceptual, se entiende que la transferencia tiene un carácter de permanencia e integralidad, es decir, se transfiere una actividad o función de manera permanente con todas y cada una de las acciones inherentes a su cumplimiento, incluyendo los recursos y la capacidad de decisión política necesarios para su ejecución, generalmente bajo un blindaje constitucional o cuando menos legal, lo que impide o cuando menos tiende a ralentizar su recentralización. Por su parte, la delegación hace referencia solo a una suerte de traspaso temporal de carácter ejecutivo, mediante normas administrativas sin garantía de permanencia y cuya duración esta librada a la voluntad del órgano central delegante, manteniendo éste el control sobre la asignación de recursos y la fiscalización a la prestación del servicio o la ejecución de cualquier acto de gobierno o administración (Arandia, 2002).

La descentralización en los países latinoamericanos se ha caracterizado por responder a una doble lógica: a) La primera y más extendida, se concentra en su instrumentalización bajo una lógica gerentista de búsqueda de la eficacia y eficiencia de la administración gubernamental, tomándola en algunos casos, como una herramienta para la estabilización de un sistema político en crisis (Von Haldenwang, 1990), b) La segunda, parte de una agenda política más amplia, relacionada con la reconfiguración de la relaciones de poder en pos de un mayor nivel de pluralismo y equidad en las relaciones sociales. De

ahí su vinculación a los procesos de recuperación y profundización de la democracia, pues como bien señala Work (2001), citado por Boisier (2004: 29): "La descentralización es mucho más que una reforma del sector público, de la administración o del funcionalismo. Envuelve el papel y las relaciones de todos los actores societales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil".

En el entendido de que no significa independencia, irrumpe la idea de una autonomía relativa o limitada que adquiere relevancia actual bajo el presupuesto de la imposibilidad de encontrar ente estatal alguno con autonomía absoluta respecto de sus pares y su entorno organizacional<sup>25</sup>, más tratándose de un solo Estado, sea éste unitario o federal. Por ende, cuando el debate se ubica en el plano de las reformas estatales, implica demandas de autonomía relativa, conjurando el riesgo de interpretaciones que podrían abrir el camino a pasiones secesionistas desde grupos de interés periféricos.

Finalmente, siguiendo a Von Haldenwang (1990) las cuatro variables más importantes a tomarse en cuenta en el estudio de todo fenómeno de redistribución territorial del poder son: (1) La crisis del sistema político; (2) La forma de descentralización que se escoge; (3) Las condiciones políticas bajo las cuales se viene formulando e implementando la descentralización, y (4) Los resultados que tiene la reforma con respecto a sus objetivos.

Resumiendo, en el marco de las generalidades arriba descritas, a continuación, se pasan a desglosar brevemente las especificidades inherentes a los dos principales mecanismos de redistribución centrífuga del poder en el territorio:

## **A. Descentralización política**

La descentralización política se constituye en un mecanismo de traspaso de poderes de decisión sobre temas políticos importantes, lo que supone frecuentemente una cierta capacidad regulatoria (capacidad normativa tanto legislativa como reglamentaria). Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos

---

<sup>25</sup> En el caso boliviano ya existe un antecedente constitucional con relación a este tema, pues los municipios son formalmente reconocidos como autónomos, sin embargo, basta un estudio superficial para identificar que se trata de una autonomía muy relativa.

receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales (Jordana, 2002). Por su parte, Rodríguez (op.cit.) sostiene que la descentralización política supone el traslado de funciones primarias del Gobierno Central y, más concretamente, de funciones legislativas. Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales.

En este marco, surgen dos conceptos muy relacionados entre sí, la autonomía y la devolución (*devolution*, en inglés), cuyas principales características se determinan en los siguientes términos:

- a) *La autonomía*. Inicialmente definida como el poder de autolegislación (auto=a sí mismo y nomos=norma) y que se amplía a autogobierno, porque no solo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros (Aja, 1999; Bealey, 2003);
- b) *La devolución*. Emerge como una de las "...formas o variantes más completas de descentralización política, donde gobiernos subnacionales establecidos con ciertos niveles de independencia económica, tienen la responsabilidad de gestionar y financiar determinados servicios a través de la capacidad de imponer cargas impositivas y tasas por servicios" (Ebel y Yilmaz, 1999: 4 [Traducción libre]).

Más allá de este primer sentido, esencialmente económico y en el que no se encuentran diferencias sustanciales con el concepto general de descentralización, es posible encontrar desde un sentido distinto más político, al menos dos perspectivas o matices: a) El "retorno o devolución" de poderes hacia entidades territoriales que proclaman derechos preexistentes incluso a la formación estatal federal o unitaria. Es el caso típico del Reino Unido, donde Escocia, Irlanda del Norte y Gales reclaman la "devolution" de grados importantes de capacidad de autogobierno propias que en algún momento postergadas y centralizadas, sentido en el que el concepto adquiere un notable matiz emancipatorio; y b) Desde una perspectiva más centrada en las teorías de la soberanía popular, significa "retornar" el poder

político a su fuente primaria, es decir, al ciudadano o, en este caso, a las entidades públicas materialmente más cercanas a él, esto en el entendido que "...la comunidad<sup>26</sup>, como a todo lo demás, el pueblo es la fuente del poder social, pero en ninguna parte ejerce de modo tan inmediato su poder como en los Estados Unidos" (Tocqueville, 1835, reeditada en 1911: 73).

La devolución precisa de un proceso previo de movilización centrípeta del poder, es decir, que implica la existencia previa de unidades políticas pre-existentes que en un momento histórico concreto cedieron, voluntariamente o no, parte de su soberanía o autogobierno para la constitución de un poder central diferenciado (federal o no) y que en lo posterior, optaron por seguir el camino inverso, es decir, que el poder central decide "retornar" parte de ese poder a dichas unidades políticas previas, sea por demandas nacionalistas "liberadoras" o bajo intensiones eficientistas que pretenden acercar la administración a las necesidades concretas del ciudadano.

En general, la distinción entre los conceptos de autonomía y devolución es moderada por Urenda (2007), para quien ambos son equiparables al contemplar diferentes cotas de descentralización política y económica.

## **B. Descentralización administrativa**

Basada en un traspaso limitado de poderes desde un nivel mayor a otro, enfocado en la delegación del control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.

Se trata de la atribución de competencias administrativas a estructuras burocráticas que, aunque jurídicamente distintas al Gobierno Central, no pasan de constituirse en sus operadores en la periferia territorial.

Los entes desconcentrados pueden en algunos casos gozar de personalidad jurídica propia como personas de Derecho público (específicamente en los casos de delegación), sin formar parte de modo directo de la organización administrativa central,

---

<sup>26</sup> Entiéndase a la comunidad como los que el autor citado denomina poderes comunales, entendidos para los efectos de nuestro trabajo como las instituciones locales de gobierno, esto es, lo poderes municipales.

reconociéndoseles a partir de ello la capacidad para la prosecución de determinados fines distintos a los del Gobierno central; sin embargo, el mandato central para el cual fueron creados se erige como el justificativo final de su existencia y el quantum de poder real será proporcional al mismo.

La descentralización administrativa involucra al menos dos modalidades distintas:

- La *desconcentración*, que está referida al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades.

Desde una perspectiva jurídica, se asume que este mecanismo tiende a incrementar las competencias de los órganos administrativos medios e inferiores, en detrimento de la competencia de sus superiores jerárquicos: pero semejante redistribución se da siempre entre órganos pertenecientes a una misma persona jurídica (Rodríguez, 2003). En resumen, la desconcentración se encuentra estrechamente relacionada con aquellos procesos de reubicación de las dependencias del gobierno central con la intención de sentar presencia física de la administración central en la mayor parte del territorio del Estado, es decir en la periferia (Ebel y Yilmaz, 1999).

- La *delegación*, que se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas.

Mediante acciones delegativas, los gobiernos subnacionales se hacen cargo de la gestión de determinados servicios públicos, siempre bajo la supervisión de gobierno central (Ebel y Yilmaz, 1999).

El encargo puede también estar dirigido a entidades autárquicas o agencias sin cualidad gubernativa, pero con elevadas cotas de autogestión y personalidad jurídica propia.

Estos dos mecanismos, nos referimos a la desconcentración y la delegación, dan lugar a un cuerpo político y burocrático propio del nivel central presente en la periferia, al que la doctrina española denomina como "administración periférica del Estado", gestada con una intención doble, a saber: a) En lo político, la necesidad de sentar presencia física del poder central en las regiones, además de acercarlo a las realidades particulares y al ciudadano; y b) En lo administrativo, la necesidad de una mayor eficiencia en la asignación del gasto público a partir de la proximidad con los problemas concretos y la facilidad de la uniformización de las intervenciones estatales, promoviendo un cierto nivel de igualdad.

### **1.3.Mecanismos centrípetos de concentración del poder en el territorio**

Se entiende que el poder es un elemento dinámico que en determinadas circunstancias tiende a redistribuirse del centro hacia a la periferia (movilización centrífuga) y en otras a la inversa, es decir, pasa a concentrarse, mudando de la periferia al centro (movilización centrípeta).

En términos generales, se estaría ante un proceso de *centralización* que implica el trazo inverso a la descentralización, involucrando, al igual que ésta, un nivel de movilización del poder en el territorio, pero en sentido inverso, es decir, de las unidades subnacionales hacia el centro.

Bealey (2002: 62) encuentra en el término una acepción doble que puede aludir tanto a estructuras como a procesos. "En el primer caso se refiere a la distribución de poder entre un núcleo central y las partes exteriores, distribución que puede ser formal o informal. En los Estados modernos la distribución formal proviene de una Constitución o de un Estatuto o, más probablemente, de ambos. Estos documentos escritos suelen delimitar los poderes que poseen los gobiernos centrales y los gobiernos de las subunidades. La centralización como proceso atañe al estudio de los factores que han contribuido al desarrollo de una organización extensa y coordinada; para ello hay que tomar en

consideración el análisis de los progresos de la BUROCRACIA, la teoría administrativa y organizativa y las comunicaciones. (...) La estructura centralizada se asocia con Estados unitarios como Gran Bretaña y Francia, mientras que los Estados federales como Estados Unidos tienden a la descentralización. No obstante, las estructuras formales no siempre son indicadores útiles de la situación real. La capacidad del centro para controlar a las partes integrantes depende de la tensión del sistema o, en otro orden, de la cadena de mando. Cuando la transmisión de instrucciones es endeble las subunidades pueden alcanzar un alto grado de AUTONOMÍA. El proceso dependerá también de la financiación: subunidades muy pobres con alto grado de AUTONOMÍA formal tienen en realidad poco poder en relación al centro próspero al que han de acudir desesperadamente en busca de préstamos (...) Las tendencias centralizadoras registradas desde finales del siglo XIX tienen su origen en la extensión y mejora de las comunicaciones, la industrialización y la urbanización, que han generado muchos problemas sociales, y el colectivismo igualitario que definía la mayor capacidad de los gobiernos centrales para solucionar problemas. La guerra total contribuyó también en gran medida a las tendencias centralizadoras”.

Para Burdeau, citado por Rodríguez (2003), jurídicamente, el Estado unitario es producto de la centralización y cuyo poder es uno en su fundamento, estructura y funcionamiento, cuya centralización emerge de dos técnicas interdependientes: la concentración y la jerarquía:

- a. *La concentración.* Mecanismo mediante el que los gobernantes del nivel central del Estado adoptan para sí los dispositivos administrativos y jurídicos para la adopción de decisiones políticas y de los factores materiales para su ejecución. Esta acumulación del poder en el centro decisorio del nivel central admite la existencia de otros actores públicos o privados que podrían ejercer determinadas facultades que dependen del poder central y pueden ser, en todo caso, unilateralmente revocadas.

Aún en procesos de concentración subsiste la necesidad del Estado de sentar presencia en todo el territorio estatal, lo que le obliga a crear agencias asentadas en la periferia.

Ferrando (1978: 8), citando a Prélôt, señala que la concentración responde a un fenómeno histórico “...correlativo a la misma

formación del Estado. Desde que aparece un jefe con poder sobre un territorio y pueblo concretos nace fatalmente un proceso centralizador. Casi todos los fundadores de los Estados modernos – reyes, capitanes, juristas, etc.– ‘han sido centralizadores..., todos se han forzado para poner fin a la diversidad de centros de poder que existían durante la época feudal (sociedad sin Estado), y para reducir a la unidad la compleja variedad del mundo medieval’. De ahí que la primera manifestación del Estado aparezca como la reunión, en manos de una autoridad única, de todos los poderes de orden temporal para hacer del mismo una unidad política completa: legislativa y judicial, diplomática y militar; jurídica y económica”.

- b. *La jerarquía.* Se trata de un dispositivo ordenador de las atribuciones y acciones de los funcionarios encargados de ejecutar las decisiones tomadas desde el centro, los cuales, para mantener el principio de unidad de mando, deben ser nombrados por las instancias centrales y encontrarse sometidos a sus designios.

En todo caso, la idea de la jerarquía como mecanismo de vertebración territorial de la administración estatal resulta ser en muchos casos muy eficiente, lo que, sumado a la ausencia de una pluralidad de centros administrativos y políticos con un cierto nivel de autogobierno, niega la posibilidad del establecimiento de relaciones intergubernamentales.

Como principio general, el centralismo se vincula frecuentemente a los sistemas autoritarios, mientras que la descentralización tiende a acomodarse de manera natural a la democracia, asumiéndola como una expresión de pluralismo, afirmación que ha servido de argumento para la aplicación de políticas descentralizadoras y de promoción de la participación social en los asuntos públicos y el fortalecimiento democrático en una gran parte de los países de América Latina.

Sin embargo, no sería apropiado reducir al centralismo a una mera técnica de implantación arbitraria, ignorando su capacidad para asegurar al poder una autoridad incontestada en muchos casos necesaria para la materialización de la unidad nacional y su sostenibilidad posterior, muy importante si se toma en cuenta el proceso de construcción de los Estados latinoamericanos, brindando, entre otras, las siguientes ventajas: a) Permite la repartición de las tareas del Gobierno Central y ofrece la posibilidad de que intervengan

las autoridades más cualificadas (posibilidad que no siempre se materializa); b) Sirve para la mejor formación política de los ciudadanos al enfrentarlos con problemas políticos reales; y c) Permite la confluencia de un incremento de la participación ciudadana con un mayor apoyo al poder (Rodríguez, op. cit.).

Es en esta misma línea que Tocqueville (1835) sostuvo que, si bien la extrema centralización del poder político acaba por debilitar a la sociedad y, a la larga, al propio gobierno, se constituye al mismo tiempo útil en la medida que una fuerza social centralizada adquiere la capacidad de ejecutar con más facilidad, en tiempos y lugares dados, grandes empresas.

Su principal desventaja radica en la uniformización, artificial y forzada, de las colectividades sociales que conforman los Estados unitarios que, si bien se constituyen en el reino de la igualdad de derechos entre los ciudadanos, se erigen también en el reducto final de la homogeneización y la intolerancia ante las diferencias. Este es uno de los aspectos más negativos del unitarismo centralizado, principalmente en Estados con notables grados de diversidad (Aja, 1999).

Queda entonces claro que la centralización no es más que el paso inverso a la descentralización, de ahí que en su ordenación conceptual se suele emplear una tipología análoga a la inversa, aunque mediante mecanismos distintos, como se desarrollará en los siguientes acápitales.

### **C. Centralización política**

En términos sencillos, se trata de proceso inverso a la descentralización política, es decir que este tipo de recentralización involucra un estado previo de poder distribuido y que sufre un fuerte proceso de concentración del poder de decisión, lo que con frecuencia incluye las facultades tanto legislativas como administrativas y ejecutivas, proceso que puede darse a través de dos mecanismos:

- 1) *Absorción*. Que se produce cuando el nivel de mayor dimensión subsume o fagocita a otro de menor calado hasta el extremo de determinar su desaparición como ente gubernativo territorializado y autónomo, pasando a constituirse en una dependencia a lo sumo desconcentrada del poder dominante.

Se trata de un fenómeno que se produce a partir de la desaparición de unidades territoriales, sea por fusión obligada desde el nivel central, que se da por ejemplo cuando dos municipios económicamente inviables son unificados para constituir otro de mayores dimensiones y posibilidades, o por anexión a un ente de mayor dimensión y naturaleza, cuando por ejemplo, un nivel gubernativo mayor (central o estatal/intermedio) decide eliminar una entidad territorial y asumir la responsabilidad íntegra por la prestación de los servicios públicos a la población de su territorio.

- 2) *Inclusión*. Se trata de un proceso de centralización menos agresivo que el anterior, pues presupone la existencia de un proceso por lo general concertado de anexión de un ente gubernativo autónomo a un conglomerado mayor manteniendo parte de su autonomía. Se produce, por ejemplo, en los procesos de federalización centrípeta, cuando varios entes autónomos preexistentes optan por ceder parte de su soberanía para conformar, sin perder su identidad, un ente mayor de corte federal o confederal. O, una vez constituida la federación, un tercer ente decide incluirse o anexarse a la misma.

#### **D. Centralización administrativa**

La centralización administrativa se produce a partir de un estado previo de descentralización funcional, es decir, de distribución únicamente de las facultades ejecutivas y/o administrativas mediante procesos delegativos, los cuales, debido a su naturaleza esencialmente gerencial, se reconcentran de la misma forma, es decir mediante simples actos administrativos de reversión de las facultades inicialmente desconcentradas o delegadas a entidades subnacionales.

Como corolario, más allá de la importancia de los elementos que conforman cada una de las definiciones desglosadas, adquieren relevancia para los efectos de la investigación el enfocarla desde una perspectiva dinámica, es decir, que, sin descuidar los aspectos estructurales y formales, se enfatice en el carácter dinámico de los procesos de redistribución del poder público en el territorio.

## **2. Modos de Estado y estructuras de gobierno *versus* formas de decisión gubernamental**

No se pretende en este punto efectuar un análisis completo en relación a la caracterización y taxonomía acerca de los "modos o modelos de Estado", un tema de constantes debates en el campo de la ciencia política y la administración pública. Cabe por ello advertir al lector que lo único que se pretende con la inclusión de este acápite son dos resultados concretos: a) Identificar una clasificación de modelos o modos de Estado adecuada a los objetivos de la investigación; y b) Determinar que no siempre existe coincidencia entre los modos de Estado normativamente definidos y las formas de gobierno concretas y el ejercicio del poder político/burocrático, centralizado o no.

Para este cometido, conviene en este punto efectuar algunas puntualizaciones en relación a las múltiples acepciones que se le suelen atribuir al término de "Estado", de entre las que rescatamos la enunciada para el caso español por Fernández (2007: 38) en los siguientes términos: "En general, la doctrina científica española considera el término Estado como un concepto equívoco y anfibológico en el que cabe distinguir distintas acepciones, y así por ejemplo, mientras Gonzáles Encinar distingue tres nociones (Estado como conjunto de órganos centrales, como aparato-Estado o como autoorganización de la sociedad), Parejo Alfonso advierte dos (Estado global frente a Estado central, o bien Estado en su conjunto frente a la división tripartita del Estado en sentido estricto, Comunidades Autónomas y Entes Locales)".

De esta forma, un concepto tan polisémico se configurará de maneras distintas dependiendo del abordaje empleado, sea este político o jurídico. Así, siguiendo a Burdeau (1971) citado por Ferrando (1974: 15), si se opta por un criterio analítico de carácter político, "...desembocaremos en la tipología de Estado liberal, socialista, autoritario, etc., que, como se expuso, no eran propiamente formas de Estado, sino sistemas políticos; si, por el contrario, el criterio seguido en la clasificación de las formas de Estado es el jurídico se está apuntando a la «estructura interna del Poder estatal». Según que este Poder «tenga un titular único o tenga múltiples centros de poder» desembocaremos en las formas jurídicas de Estado..." de carácter simple o compuesto.

El mismo autor coadyuva en la página 9 del texto precitado a la diferenciación entre los que son las formas, modos o modelos de Estado y las formas de gobierno, señalando que "...con la expresión formas de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran las diversas instituciones y órganos constitucionales del Estado-sujeto, tomando el vocablo gobierno no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, según la teoría clásica del Estado, sino en otro más estricto que significa sólo el conjunto de las principales instituciones estatales, superando, por consiguiente, el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo «a los órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo», por ejemplo, el «Gobierno de la República». Así, ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de formas de Estado, relativa, en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres elementos constitutivos de Estado (territorio, pueblo y Poder), todo esto siempre moviéndose en el campo de la conocida teoría clásica del Estado (...)"

Así, partiendo de estas definiciones, nos encontramos que la clasificación más frecuente de modelos de Estado se configura a partir de la bipolaridad "federal versus unitario"; sin embargo, para los efectos de la investigación optamos por la distinción más general entre modelos simples y compuestos, tipología que emerge básicamente de la capacidad legislativa de los entes territoriales que componen un Estado, como bien da cuenta Barrios (2009: 6) en los siguientes términos: "La divisoria primigenia del modo de Estado se asienta en la querrela en torno al monopolio de la potestad de legislación en el Estado. Si este monopolio se mantiene en el nivel nacional, se hablará de un modo de Estado simple, mientras que, si tal monopolio se rompe en beneficio del ámbito subnacional, el modo de Estado será compuesto. El término 'simple' libra al analista de especular sobre la unicidad del Estado amén de ahorrarnos la confusión con integridad o igualdad nacional. Lo 'simple' no significa, por supuesto, que toda norma estatal queda en manos del nivel nacional, sino que es un tipo especial de norma –la legislación– lo que queda allí retenido. Debido a ello es que dentro de un modo de Estado simple es posible una proliferación de variaciones normativas subnacionales, aunque ellas deban hacerse sólo a través de norma administrativa. De esta variabilidad dedujo Kelsen, a propósito, la imposibilidad de un Estado plenamente centralizado (Kelsen, 1993: 164). El término 'compuesto', por su lado, desnuda lo federal como una vía más entre varias, amén

de que ahora ya no es algo sospechoso de existir como negación de lo unitario. A la luz del nuevo binomio, el caso español se deja ubicar pacíficamente como variante no federal del modo de Estado compuesto, independientemente del nominalismo que se use para denotarlo, mientras que casos como los de Francia o Colombia son representantes del modo de Estado simple, sin perjuicio de que el convencionalismo prefiera estamparlos como unitarios (...)."

Esto se observa en el gráfico N° 52, en el que se visibiliza la versatilidad de la utilización de la clasificación de modos o modelos de Estado basada en la tensión conceptual "simple versus compuesto", cubriendo casi todas las formas estatales materialmente presentes en la actualidad y que difícilmente encontrarían cabida en la clásica dicotomía "federal versus unitario".

*Gráfico N° 51*

### **Modos de estado**

| <b>Modo de Estado</b> | <b>Característica definitiva</b>                                   | <b>Variaciones del mismo modo de Estado</b>   |
|-----------------------|--|---|
| Estado simple         | Solo el nivel nacional legisla (monopolio del parlamento nacional) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado simple centralizado.</li> <li>• Estado simple desconcentrado.</li> <li>• Estado simple descentralizado</li> </ul> |
| Estado compuesto      | Varios niveles legislan (hay legislación exclusiva y concurrente)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado federal.</li> <li>• Estado autonómico.</li> <li>• Estado trinacional.</li> </ul>                                  |

Fuente: "Encuentro parlamentario Italo-Boliviano para la discusión del tema: las Relaciones entre el Estado y las Autonomías". Honorable Cámara de Diputados de Italia/Honorable Congreso Nacional de Bolivia. La Paz, 2006.

Desvelados los primeros elementos conceptuales centrales, es ahora necesario distinguir dos aspectos importantes, distintos pero relacionados entre sí —los modos de Estado y estructuras de gobierno, por un lado, frente al *locus* y las formas de decisión y ejecución gubernamental, por otro— ambos como dos ejes distintos que se entrecruzan formando un plano cartesiano, sobre cuyos cuadrantes se pueden situar analíticamente varios países en diferentes épocas en su historia.

De esta forma, el eje que contempla la forma de Estado y su estructura formal de gobierno, particularmente en cuanto a las relaciones entre

las divisiones territoriales subnacionales, tiene como sus extremos al federalismo y a las diferentes formas de Estado compuesto por un lado y al unitarismo y los diferentes tipos de Estado simple por otro, la otra principal forma de Estado moderna. El segundo eje contrasta los extremos lógicos del locus de las decisiones de gobierno, la centralización completa (donde todas las decisiones son tomadas por el gobierno central/nacional) y la descentralización total (donde el poder de decisión gubernamental descansa sobre las unidades subnacionales).

No es fácil definir en el esquema anotado la ubicación de un país en un momento histórico particular, o bien en un solo sector de actividad, pero el ejercicio resulta útil para considerar los disímiles arreglos posibles, tanto en los países federales como en los unitarios (Rowland, en Rodríguez [Comp.], 2003).

Se colige entonces que no necesariamente existe un correlato entre el modo de Estado y su objetivación en una estructura formal de gobierno y la forma centralizada o no de las decisiones y el nivel desde el que se las ejecuta. Así se explica el hecho de que países formalmente estructurados bajo formas de corte federal pueden mantener un sistema materialmente centralizado de gestión y, viceversa, países formalmente unitarios pueden introducir importantes elementos de descentralización en su forma de funcionamiento (ver gráfico N° 1).

La importancia de esto radica en la visualización de dos aspectos diferenciados y, a su vez, profundamente interrelacionados, el primero perteneciente al ámbito formal normativo, con preponderancia del constitucionalismo, que determina la forma de Estado y la forma de estructuración del gobierno en el marco del "deber ser" (la estática), mientras que el segundo, preponderantemente empírico, se desenvuelve en el ámbito del "ser" al pretender describir y explicar el funcionamiento real y efectivo del aparato gubernamental y el lugar donde se toman las decisiones principales (la dinámica), relación sobre la que se pretende profundizar en el estudio del caso a través del análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG).

Concluyendo, la forma de Estado no necesariamente define la forma de su funcionamiento, es decir, que modelos federales, de los que se espera amplios niveles de descentralización, pueden funcionar en realidad de manera bastante centralizada y, al contrario, regímenes

unitarios de comúnmente vinculados a la centralización del poder funcionan en los hechos muy descentralizadamente (ver gráfico N° 38).

La importancia de este aspecto es central para la investigación, pues es a partir de esta relación de incongruencia entre la estática (avances normativos e institucionales) y la dinámica (déficit de RIG) del proceso de descentralización municipal es que se ha estructurado la hipótesis central del trabajo.

### **3. El proceso de redistribución territorial del poder público en Bolivia. Una brevísima descripción histórica**

Históricamente, se distinguen tres grandes etapas que hacen a la configuración del poder en el actual territorio boliviano:

- a) La etapa pre-colonial (antes de 1492). Las raíces históricas del regionalismo boliviano son profundas y aparecieron en épocas remotas. La actual república se encuentra asentada sobre la base de tres pueblos prehispánicos principales que lucharon por extender su dominio uno a costa del otro, o se defendieron de los avances del vecino que trataba de mandar: los aimaras, los quechuas y los chiriguanos (Roca, 1999). De esta forma se llegaron a distinguir ya por entonces grandes diferencias regionales, así, en la región del Kollasuyo incaico, actual territorio boliviano, se identifica una fuerte identidad aymará resistente al poder centralista del Cuzco, que a pesar de su sometimiento al incario ha sabido mantener modelos de organización propios<sup>27</sup>, en la zona de los valles de predominancia quechua, se nota una notable influencia de la dominación incaica, mientras que en la zona oriental del territorio se genera una férrea resistencia chiriguana que hoy deriva en el choque de identidades entre occidente y oriente.
  
- b) La colonia (1492 – 1825). La razón de ser de la organización del poder colonial era la dominación de los vencidos para poder explotarlos. La institución dominante eran las fuerzas armadas, puesto que el primer objetivo consistía en mantener el control militar, y el Virrey era una autoridad a la vez militar y civil. En lo civil

---

<sup>27</sup> Proceso facilitado en la colonia por las reducciones toledanas que llegaron a constituir los posteriormente denominados “pueblos de indios”.

la organización del Estado para la explotación colonial fue el resultado de la imbricación entre las instituciones españolas (el Virrey, la Audiencia, el Corregimiento) y la institución autóctona del ayllu, vinculadas entre sí a través del tributo (Finot, 1990).

A decir de Barrios (2002), "...en lo que hoy es Bolivia, se pueden registrar apenas tres grandes alteraciones del orden territorial. Aquella primera ola en el siglo XVI vinculada a las reformas del virrey Toledo que llevó el péndulo hacia el nivel local (cabildos); la segunda, dos siglos después, que introdujo las intendencias de indudable naturaleza meso (intendencias); y finalmente, también dos siglos más tarde, la Ley de Participación Popular (LPP) que, como en la primera ola, llevó el péndulo reformador territorial –y con sobrados méritos– nuevamente hacia el nivel local si bien bajo nuevos principios de reforma" (Barrios, 2002).

Por su parte, Roca (1999) sostiene que la reforma borbónica de 1782 se constituye en "...uno de los acontecimientos más trascendentales de la historia administrativa del imperio hispánico: El rey Carlos III pone en vigencia la Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, la cual buscaba introducir ajustes a los laxos e ineficientes sistemas de administración colonial que habían regido durante dos siglos (virreinos, audiencias y corregimientos). Para este autor, la creación de las intendencias de Buenos Aires, Paraguay, Córdoba, Salta, Potosí, La Plata, Cochabamba, La Paz y Puno respondía al interés de la corona de contrarrestar el enorme poder que fue adquiriendo paulatinamente la Real Audiencia de Charcas en una gran parte del territorio colonial. Uno de los efectos más importantes de las reformas intendenciales de cara a la conformación territorial de la futura república está relacionado con la rápida construcción de una conciencia lugareña, propiamente regionalista que en la etapa terminal de la colonia produjo además el resurgimiento de los poderes locales materializados en los cabildos: "En las capitales de los corregimientos, que fueron los más importantes centros urbanos, se establecieron municipios. Su órgano ejecutivo fue el Cabildo Civil, una antigua institución que expresaba la voluntad popular. El Corregidor, en tanto autoridad real presidía el Cabildo, aunque sus diferencias y fricciones con sus miembros de mandato popular fueron frecuentes" (Cortés, 2006).

c) La república (1825 – 2007). En sus albores, el Estado boliviano se organizó territorialmente en "...7 departamentos: Chuquisaca, La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija. Estos a su vez se dividieron en provincias y cantones. Se mantuvieron a los municipios urbanos, aunque sin funciones judiciales. Con sus matices y particularidades, estos nuevos departamentos territorialmente corresponden, unos más que otros y con relativas variantes e influencias del periodo de las Intendencias, a las jurisdicciones de los antiguos corregimientos. El de Santa Cruz mantuvo el control sobre los territorios de la antigua gobernación, hasta la creación del departamento del Beni en 1842. Muy posteriormente se creó el de Pando, en 1937. Las autoridades departamentales fueron los prefectos, dependientes del poder ejecutivo y representantes directos del Presidente de la República (Cortés, 2006).

Durante el periodo republicano se identifican tres grandes vertientes analíticas de la descentralización. La primera, de raíz republicana, hasta hoy hegemónica, promueve diferentes niveles de descentralización sin alterar la conformación territorial básica vigente en el país desde su fundación como república independiente, con cinco momentos hito en su desarrollo histórico:

- a) El proceso de descentramiento político producido a raíz de la guerra federal que dio como resultado el cambio de sede gubernamental de la ciudad de Sucre a la ciudad de La Paz en 1899,
- b) La fuerte centralización producida entre la Revolución Nacional de 1952 y el inicio de la dictadura del Gral. Hugo Banzer en 1971,
- c) La fase de desconcentración autárquica pre municipalizadora que caracterizó a dicho gobierno, con predominancia de las ideas de desconcentradoras hacia los niveles meso (departamentos) mediante las Corporaciones Regionales de Desarrollo,
- d) La aplicación, a raíz de la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, de la opción municipalizadora de descentralización que revaloriza el papel político y administrativo de los entes locales (el retorno al localismo, a decir de Barrios) y,
- e) El resurgimiento de fuertes demandas regionales/departamentales por autonomía que marcan un nuevo ritmo político y otorgan a la descentralización una importancia renovada frente a lo que parece ser un cuestionamiento colectivo a los alcances de la política descentralizadora de corte

municipalista puesta en marcha en 1994<sup>28</sup>. Paralelamente, aunque con bases históricas remotas, surge en esta última etapa una segunda vertiente, de base indígena/comunitarista, que, fuertemente vinculada a las corrientes indigenistas y los llamados nuevos movimientos sociales, cuestiona los cimientos de las propuestas de corte republicano, revalorizando las formas de políticas territoriales pre republicanas e incluso precoloniales, por considerarlas más adecuadas a la realidad social del país.

Estas dos vertientes, república e indígena/comunitarista, inicialmente contradictorias, encontraron una salida ecléctica en el complejo modelo de organización territorial inserto en el texto constitucional en actual vigencia, como se explicará con mayor detalle en acápite posteriores, dando lugar a una vertiente ecléctica, estructural integradora materializada en el nuevo modelo de estructura territorial del Estado Plurinacional y con Autonomías.

---

<sup>28</sup> No se trata de una posición opuesta o contradictoria como podría llegar a interpretarse, se trata más bien de un cuestionamiento dirigido a revalorizar el camino recorrido hasta el momento y reconocer la necesidad de enfrentar las debilidades y tareas pendientes en el rediseño de la estructura territorial.



# CAPÍTULO 7

## PROYECCIONES FUTURAS

En el contexto de transformaciones estructurales que atraviesan a la sociedad contemporánea, la Ciencia Política enfrenta el desafío de redefinir y ampliar su objeto de estudio —el poder y sus manifestaciones—, en función de nuevas dinámicas tecnológicas, sociales y globales. En este marco, se identifican los siguientes ejes problemáticos que orientan su desarrollo futuro:

### 1) Inteligencia artificial y poder algorítmico

El acelerado desarrollo de sistemas de inteligencia artificial y su incorporación en la gestión pública y en la toma de decisiones políticas, introduce una transformación sustantiva en la estructura del poder, no solo en el procesamiento de la información sino también en su interpretación, afectando la forma en la que se jerarquizan, priorizan y condicionan decisiones, muchas veces bajo lógicas opacas. Esto plantea interrogantes importantes sobre la responsabilidad política, la trazabilidad de las decisiones y la posibilidad de control democrático sobre sistemas diseñados por actores privados o técnicos. Asimismo, la influencia de estos sistemas en la formación de la opinión pública —a través de la segmentación avanzada y la personalización de contenidos— redefine los mecanismos clásicos de intermediación política.

El caso de la empresa británica Cambridge Analytica ilustra lo descrito, en su momento fue acusada de serias vulneraciones al derecho a la privacidad de un enorme número de usuarios de Facebook (alrededor de 50 millones), segmentándolos minuciosamente mediante sofisticados algoritmos con el objetivo de influir en el voto a favor de Donald Trump en las elecciones

norteamericanas de 2016. Y esto ocurrió hace ya 10 años, desde entonces, la tecnología ha avanzado enormemente y su capacidad de incidencia en este y otros campos se ha incrementado ostensiblemente.

En nuestro medio, este fenómeno se viene produciendo de forma incipiente y poco metódica, casi por ensayo y error, pues el creciente número de personas conectadas a Internet, generalmente mediante dispositivos móviles, viene abriendo un enorme espacio virtual en el que se produce un caótico y descontrolado caudal de intercambios de todo tipo y, lo peor, frente a una masa de consumidores poco preparada para discernir semejante flujo de información, con repercusiones políticas evidentes pero aún pendientes de un análisis en mayor profundidad.

Las preguntas centrales en este punto podrían ser, entre otras, las siguientes: ¿Quién realmente controla estas tecnologías? ¿Quién se beneficia de los descubrimientos y en qué proporción? ¿Se reducirán o ampliarán las desigualdades sociales y económicas?

## 2) Gobernanza digital

La digitalización de la acción estatal y de los mecanismos de participación ciudadana configura nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados. La denominada gobernanza digital implica no solo la incorporación de tecnologías, sino una reconfiguración de los procesos administrativos, deliberativos y decisionales. Sin embargo, este proceso enfrenta desafíos estructurales como la brecha digital, la ciberseguridad y la protección de datos personales.

La Ciencia Política debe analizar en qué medida estas transformaciones fortalecen o debilitan la calidad democrática y la eficacia del Estado, tomando en cuenta la realidad de cada contexto en el que éstas se pretenden aplicar, pues en sociedades ya marcadas por una desigualdad de base, su aplicación podría apartar aún más a amplios segmentos de la población, lo que a la larga podría generar problemas de gobernanza.

### 3) Desinformación y crisis de legitimidad

La expansión de entornos digitales ha erosionado los mecanismos tradicionales de validación del conocimiento, facilitando la circulación de información falsa o manipulada. Si antes la habilidad de "buscar información" era una de las más requeridas, hoy ya no más, al contrario, la nueva destreza a desarrollar es la de evaluar el enorme caudal de datos disponible en acceso abierto y, figurativamente, "separar la paja del trigo", esto es clasificar la buena de la mala información y tomar decisiones sobre bases más sólidas.

Sin una sociedad que se adate a esa realidad, este fenómeno impactará directamente en la legitimidad de las instituciones políticas, al dificultar la construcción de consensos informados. La desinformación no solo distorsiona la percepción de la realidad, sino que también polariza a la ciudadanía, fragmentando el espacio público y debilitando las bases deliberativas de la democracia. El desafío radica en comprender las dinámicas de producción, circulación y consumo de información en contextos altamente mediatizados.

### 4) Reconfiguración del Estado

El Estado contemporáneo enfrenta tensiones derivadas de cuatro fuentes que, metafóricamente, implican una suerte de "vaciamiento" del poder estatal:

- a) *Hacia lo externo*. La globalización, la integración económica y la emergencia de actores transnacionales con capacidad de influencia política implican una suerte de cesión de la soberanía estatal hacia actores que, primero, están alejados de la fuente primaria del poder, los electores y, segundo, precisamente por ello, carecen de mecanismos de refrescamiento de su legitimidad mediante procesos participativos, provocando lejanía y consiguiente debilitamiento. En este contexto, se produce una relativización de la soberanía clásica, al tiempo que se amplían las funciones regulatorias y de coordinación. La Ciencia Política debe analizar cómo se redefine el rol del Estado en términos de capacidad de intervención, legitimidad y eficacia,

así como su relación con organismos internacionales y actores privados que inciden en la toma de decisiones públicas.

- b) *Hacia lo interno*. Un fenómeno variable que, en algunos Estados, emerge de tensiones territoriales centro-periferia irresueltas, en las que el cuestionamiento al poder estatal deviene de los poderes subnacionales, más intensos si en ellos se involucra la variable étnica. En Europa, casos como el de los soberanistas catalanes y vascos en España, o los galeses y escoceses en Inglaterra.
- c) *Hacia el mercado*. Que es variable temporalmente, pues hay países que optan en un momento histórico dado por políticas de centralización económica o de cesión del protagonismo en este ámbito a la empresa mediante procesos de privatización de distinta intensidad y bajo mecanismos también diferenciados.
- d) *Hacia el tercer sector*. Que también depende del contexto de cada país, pues en algunos contextos las organizaciones de la sociedad civil (ONG o fundaciones privadas)

## 5) Desigualdad y conflictividad social

Las persistentes desigualdades económicas, sociales y territoriales continúan siendo un eje central de la dinámica política. Estas brechas generan tensiones estructurales que se manifiestan en conflictos sociales, protestas y cuestionamientos al orden institucional. La desigualdad no solo afecta la distribución de recursos, sino también el acceso al poder y a la representación política, lo que incide en la calidad de la democracia. La Ciencia Política debe profundizar en el estudio de las relaciones entre desigualdad, legitimidad y estabilidad política.

Este problema es y ha sido recurrente a lo largo de la historia de las sociedades, en unas épocas más tolerada que en otras y por diferentes factores. En la actualidad, este fenómeno, al igual que otros, enfrenta escenarios de incertidumbre, pues con los cambios tecnológicos, podría o bien disminuir o bien incrementarse, algo que sin duda debe ser objeto de un análisis ciertamente interdisciplinario, con una fuerte intervención de las ciencias

sociales y económicas en general y de la Ciencia Política en particular.

Desde esta perspectiva, a las tradicionales categorías de desigualdad (económica, política, territorial, etc.) se añadiría de desigualdad digital.

## 6) Nuevas configuraciones del poder

El poder político ya no se encuentra exclusivamente concentrado en el Estado, sino que se distribuye en una red compleja de actores que incluye corporaciones, organizaciones internacionales, medios de comunicación y plataformas digitales.

Esta difusión del poder exige enfoques analíticos que superen las visiones centradas en el Estado y permitan comprender estructuras multinivel y policéntricas. El desafío consiste en identificar los nuevos centros de decisión y los mecanismos a través de los cuales se ejerce el poder en contextos de alta complejidad.

Ahora bien, esta visión amplia centrada en la complejidad puede dejar de lado espacios analíticos que tienen que ver con lo local, con lo cotidiano de la gente, y que presenta notables dificultades a partir la gobernanza de las grandes urbes frente a las pequeñas, los escenarios metropolitanos, lo rural y lo urbano, y todo ello en su relación con lo global.

Una pregunta emerge en este escenario ¿Nos encontramos frente a una tendencia hacia la recentralización del poder en base la tecnología? Es decir, la diversidad y distribución del poder se vería afectada ante la posibilidad de que grandes corporaciones y gobiernos hegemónicos tengan hoy la posibilidad de ejercer control directo y efectivo sobre la periferia mundial a partir de los mecanismos tecnológicos descritos, con sus repercusiones en elementos como la soberanía y autodeterminación de los Estados, además del riesgo de la emergencia de un autoritarismo global. Un aspecto que debe ser de interés de nuestra disciplina.

Quizás la multipolaridad basada en procesos de descentralización en redes distribuidas, durante mucho tiempo aupada por muchos

autores, este en declive frente a una recentralización cimentada en nodos tecnológicos,

## 7) Transformaciones de la democracia

Todo lo anterior nos lleva a un cuestionamiento a los modelos tradicionales de democracia representativa e incluso al concepto de democracia en sí, generando una ola de cuestionamientos derivados de la desconfianza ciudadana, la crisis de los partidos políticos y el surgimiento de liderazgos personalistas.

En este contexto, emergen formas alternativas de participación, como mecanismos directos o plataformas digitales, que reconfiguran la relación entre ciudadanía y poder. La Ciencia Política debe analizar si estas transformaciones implican una profundización democrática o, por el contrario, generan nuevas formas de concentración del poder.

## 8) Política global y sostenibilidad

Los problemas ambientales, en particular el cambio climático, han adquirido una centralidad que trasciende las fronteras nacionales, obligando a articular respuestas colectivas a escala global. Esto sitúa a la política en un escenario de interdependencia creciente, donde las decisiones nacionales tienen efectos globales y viceversa. La sostenibilidad se convierte así en un eje estructurante del análisis político, planteando desafíos en términos de coordinación internacional, gobernanza global y justicia intergeneracional.

En este escenario, la Ciencia Política se proyecta como una disciplina orientada a comprender las transformaciones del poder en contextos de creciente complejidad, manteniendo su carácter interdisciplinario y su capacidad de adaptación frente a los cambios estructurales del entorno, incorporando agendas que cuestionan estructuras tradicionales de poder y visibilizan formas de desigualdad previamente naturalizadas. En consecuencia, esta disciplina debe integrar nuevas categorías analíticas que permitan comprender cómo estas demandas transforman la representación, la participación y la configuración del poder, ampliando los límites tradicionales de la disciplina.

# BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo. "El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales". Madrid: Alianza, 1999.

ANTON, Joan. "El liberalismo". En: CAMINAL BADÍA, Miquel (ed.). Manual de Ciencia Política. 2ª ed., 5ª reimp. Madrid: Tecnos, 2005.

ARANDIA, Iván. "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia". Revista Reflexión Política, Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga / Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, 2002.

ARANDIA, Iván. "Gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia: una aproximación general". Revista Reflexión Política, Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2005.

ARANDIA LEDEZMA, Iván Carlos. "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia (1994–2006)". Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015. Disponible en: <https://docta.ucm.es/entities/publication/75521e0e-f6e3-4478-8819-21a9c6da6b28>

ARNOLETTO, Eduardo Jorge. "Curso de Teoría Política". Ed. Eumed, 2007. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/300/indice.htm>

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. "El Estado triterritorial: una nueva descentralización para Bolivia". La Paz: Plural Editores / ILDIS, 2002.

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier. "El lastre cognitivo del par conceptual 'unitario vs. federal'". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 44, Caracas, junio de 2009, pp. 85–114.

BEALEY, Frank. "Diccionario de Ciencia Política". Madrid: Alianza Istmo, 2003.

BIBLIOTECA DIGITAL MUNDIAL. Recurso en línea. Disponible en: <http://www.wdl.org> (consultas varias).

BIOGRAFÍAS Y VIDAS. La enciclopedia biográfica en línea. Disponible en: <http://www.biografiasyvidas.com> (consultas varias).

BOISIER, Sergio. "Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". Revista EURE, vol. XXX, Nº 90, Santiago de Chile, septiembre de 2004, pp. 27–40.

BOTELLA, Juan; CAÑETE, Carlos; GONZALO, Eduardo (eds.). "El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx". Madrid: Tecnos, 2006.

BUNGE, Mario. "La ciencia, su método y su filosofía". Buenos Aires: Siglo Veinte, 1992.

CAMINAL BADÍA, Miquel (ed.). "Manual de Ciencia Política" 2ª ed., 5ª reimp. Madrid: Tecnos, 2005.

CAMINAL BADÍA, Miquel. "Introducción: la política como ciencia". En: CAMINAL BADÍA, Miquel (ed.). Manual de Ciencia Política. 2ª ed., 5ª reimp. Madrid: Tecnos, 2005.

CORTÉS, Jorge. "Los Andes y las tierras bajas: apuntes sobre su historia". En: Visiones de las autonomías en Bolivia. La Paz: FUNDAPPAC / IIGOV / ACCD / KAS / Generalitat de Catalunya, 2006.

CHAPMAN, Jenny. "La teoría feminista". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997, pp. 211–226.

DEVINE, Fiona. "Los métodos cualitativos". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997, pp. 145–159.

EASTON, David. "The Political System: An Inquiry into the State of Political Science". New York: Alfred A. Knopf, 1953.

EBEL, Robert; YILMAZ, Serdar. "Intergovernmental relations: issues in public policy". Washington D.C.: World Bank Institute, 1999.

FERRANDO BADÍA, Juan. "El Estado unitario". Revista de Estudios Políticos, Nº 195–196, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1974.

FERRANDO BADÍA, Juan. "Estado unitario, el federal y el Estado regional". Madrid: Tecnos, 1978.

FRUTOS CORTÉS, Eugenio. "La política como arte". Revista de Estudios Políticos, Nº 69, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1953, pp. 31–40.

GLASER, Daryl. "La teoría normativa". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997, pp. 21–35.

GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter, Nuevo manual de ciencia política, Istmo, Madrid, 2001.

HOWARTH, David. "El análisis del discurso". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997, pp. 247–265.

JORDANA, Jacint. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional". Washington D.C.: INDES-BID, Documento de Trabajo, 2001. Disponible en: <http://indes.iadb.org/pub/I-22UE1.pdf> (consulta: 25 de junio de 2002).

JORDANA, Jacint. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia". Washington D.C.: INDES-BID, Documento de Trabajo, 2002. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220240> (consulta: 28 de junio de 2005).

JORDANA, Jacint. "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales". En: GOMÁ, Ricard; JORDANA, Jacint (eds.). Descentralización y políticas sociales en América Latina. Barcelona: CIDOB, 2004.

MACKIE, Thomas T.; MARSH, David. "El método comparativo". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997.

MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). "Teoría y métodos de la ciencia política". Madrid: Alianza, 2017.

MILLER, William L. "Los métodos cuantitativos". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 8, Caracas, julio de 1997, pp. 39–102.

MÉNY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. "Las políticas públicas". Barcelona: Ariel, 1992.

MOLINA, Ignacio. "Conceptos fundamentales de ciencia política", 2ª ed., 1ª reimp. Madrid: Alianza, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. "Apuntes para una teoría del Estado". En: OSZLAK, Oscar (comp.). Teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Paidós, 1994.

OSZLAK, Oscar. "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 9, Caracas, 1997.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Redes, vol. 2, Nº 4, 1995, pp. 99–128.

ROCA, José Luis. "Fisonomía del regionalismo boliviano". La Paz: Plural/CID, 1999.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel. "Gobierno y administración local". Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

SAÍN, Marcelo F. "Notas de ciencia política. Esbozo de una sistemática social de la política". Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2008.

SANDERS, David. "El enfoque conductista". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997, pp. 45–68.

VON HALDENWANG, Christian. "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". Revista EURE, vol. XVI, N° 50, Santiago de Chile, 1990.

WARD, Hugh. "La teoría de la elección racional". En: MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid: Alianza, 1997, pp. 91–110.

WEINSTOCK, Daniel. "Hacia una teoría normativa del federalismo". En: AA.VV. El federalismo. Revista Internacional de Ciencias Sociales, N° 167, UNESCO, marzo de 2001.

ZAMORA NAVIA, Patricio. "Teoría del poder en el De Institutione Regia de Jonás de Orléans (siglo IX): construcción ideológica y ordenamiento social en la Alta Edad Media". Intus-Legere Historia, vol. 1, N° 1–2, 2007, pp. 81–98.



## **SOBRE EL AUTOR**

**IVÁN CARLOS ARANDIA LEDEZMA**

Boliviano. Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales (USFX), Máster en Ciencia Política (UNIA), Magíster en Administración de Justicia (USFX) y Doctor en Gobierno y Administración Pública (IUOG/UCM), con estudios postdoctorales en el área de justicia y territorio (UBA). Profesor universitario titular a tiempo parcial, tanto en grado como en postgrado. Cuenta con varias publicaciones en el campo del Derecho, la Ciencia Política y la Administración Pública.





Esta edición de 300 ejemplares se terminó de  
imprimir en el mes de enero de 2026, en la ciudad de  
Sucre, capital del Estado boliviano

ESTE TEXTO BUSCA TENDER PUENTES ENTRE EL CONOCIMIENTO ESPECIALIZADO PROPIO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y EL CIUDADANO INTERESADO QUE, SIN FORMACIÓN TÉCNICA EN LA DISCIPLINA, BUSCA HERRAMIENTAS CONCEPTUALES QUE LE PERMITAN INTERPRETAR CRÍTICAMENTE SU ENTORNO. ESTE PROPÓSITO NO ES MENOR. EN SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS, LA CALIDAD DEL DEBATE PÚBLICO DEPENDE EN GRAN MEDIDA DEL NIVEL DE COMPRENSIÓN QUE LOS CIUDADANOS TENGAN SOBRE LAS INSTITUCIONES, LOS PROCESOS POLÍTICOS Y LAS DINÁMICAS DEL PODER.

ISBN: 978-9917-0-6991-1



9 789917 069911



CONSEJO EDITORIAL