

DISTONÍA AXIOLÓGICA: EL ESTADO COMO SUJETO ACTIVO.

Juan Carlos Ponce de León Iturry *

* Licenciado en Administración de empresas, Magister: Derecho Ambiental, Estudios Críticos del Desarrollo, Doctorando en Seguridad, defensa y desarrollo (Escuela de Altos Estudios Nacionales – Bolivia).
Correo electrónico: xk.poncedeleon@gmail.com Celular:+59177517704
ORCID: 0000-0002-8116-4159

Resumen: Se presenta la fundamentación sobre la aplicación del concepto de distonía axiológica en dos dimensiones, la primera incorpora al Estado como sujeto activo de la misma y también su aplicación en otras áreas del conocimiento más allá de la ambiental en la que inicialmente fue tratada.

Palabras claves: distonía axiológica, Estado, sujeto de derecho, política pública, ambiental

Abstract: This essay presents the foundations on the application of the concept of axiological dystonia in two dimensions. The first incorporates the State as an active subject, and also, its application to other areas of knowledge, beyond the environmental dimension, to which it was initially addressed.

Keywords: axiological dystonia, State, subject of law, environmental public policy

Índice:

Introducción

Distonía axiológica

Consideraciones finales

Bibliografía

Introducción

El comprender la aplicación del concepto de distonía axiológica dentro el análisis científico, permite construir un marco referencial de análisis y apreciar la racionalidad de las decisiones y acciones tomadas por los administradores del Estado (entiéndase Gobierno) y la generación de políticas públicas tendientes a la solución de tensiones y desequilibrios socio-económico- ambientales.

Siendo los instrumentos de acción política representados por las políticas públicas el medio por el cual alcanzar la ruta crítica de desarrollo, la distonía axiológica genera una desviación en los planteamientos filosóficos jurídicos de la norma positiva en la aplicación de políticas públicas.

A partir de la comprensión, discusión y análisis del paradigma contemporáneo ambiental como factor esencial al desarrollo humano, surge el cuestionamiento sobre la correlación existente entre los postulados filosóficos y la praxis resultante de la aplicación de las políticas públicas de desarrollo que debieren reflejar y activar dichos postulados.

El marco jurídico existente plantea la búsqueda de un equilibrio entre las acciones humanas y la conservación ambiental, sin embargo, estas acciones (reflejadas en proyectos gubernamentales de desarrollo) se oponen a los planteamientos filosóficos contenidos en la visión constitucional, y reflejan una distonía axiológica en dicha relación acción-conservación que implica el riesgo de polaridad entre diversos actores inmersos en esta temática (y en la población en general) ¹.

El tratamiento conceptual y jurídico de la distonía axiológica conduce a la enunciación del concepto ampliado que permite considerar el Estado como sujeto activo de derecho en la generación, ejecución y aplicación de la norma positiva. Pudiendo a partir de éste, aplicarse el análisis más allá del área ambiental.

Se presenta la fundamentación sobre la aplicación del concepto de distonía axiológica en dos dimensiones, la primera incorpora al Estado como sujeto activo de la misma y también su aplicación en otras áreas del conocimiento más allá de la ambiental en la que inicialmente fue tratada. Esta fundamentación ha sido presentada en la tesis de Maestría titulada “Modelo de análisis de distonía axiológica en el discurso jurídico político de políticas públicas agroambientales en Bolivia” dentro el Programa de Estudios Críticos del Desarrollo (CIDES-UMSA. 2019)

¹ Ponce de León I, Juan Carlos (2014). *Distonía axiológica ambiental (tesis maestría)*. La Paz: Instituto Internacional de Formación Ambiental, p. 18

Disonía axiológica

Considerando a las políticas públicas como normas administrativas que dirigen la acción política hacia el logro de objetivos sociales, tanto desde el punto de vista jurídico como el de gestión, es necesario que esta norma regule la acción de quienes regulan, es decir, el imperio de la norma desde la cúspide hasta la base y viceversa. Este planteamiento se relaciona con la hipótesis planteada por Andaluz (2001) sobre la existencia de disonía axiológica en la participación del beneficiario de la norma en cuanto se refiere al ciudadano como principal destinatario de la ley, sin embargo, es pertinente analizar el papel del gobierno como agente social y su rol de legislador, normador y ejecutor de la acción política a través del instrumento de gestión que engloba la política pública y cómo también como sujeto de derecho está expuesto a generar dicha disonía axiológica en el discurso y sus acciones.

Siguiendo el planteamiento expresado por Williams (1974, 622) que indica que ello viene pedido por la ontología misma del Derecho en cuanto es norma imperativo-atributiva, esto es, que impone deberes y otorga facultades correlativamente. Añade a manera de cuestionar esta afirmación:

¿Y para qué son estas facultades sino para exigir el cumplimiento u observancia del deber? Por otra parte, aunque también en la esfera ontológica, toda norma jurídica es norma práctica, norma que «quiere» ser observada, respetada, en fin, que quiere ser eficaz. Pues bien, ¿cómo sería esto posible si el propio normador destruyera arbitrariamente su obra? Derecho y arbitrariedad son, pues realidades excluyentes. Derecho arbitrario es una contradictio in terminis.

Al referirse a este criterio relacionado a la política este autor advierte:

...no se crea erróneamente que en la instancia política --que es la más notoria- el Derecho impere porque hay autoridades u órganos responsables de hacerlo cumplir (lo que, desde luego, es una garantía para los particulares), sino que el Derecho se mantiene, que el Derecho impera, que, en suma, hay verdadero Estado de Derecho cuando todos y cada uno hacen valer sus derechos, cuando se lucha por ellos. Williams (1974, 622-623).

Diversos autores al referirse al tema identifican distintas causas que tensionan esta relación, Aguilar (2012) advierte, desde el lado del administrador (que en muchos casos es el mismo normador) que la fragmentación de la actividad gubernamental y su desarticulación respecto de otras políticas influyen en la eficiencia de las políticas públicas. De manera análoga, Andaluz se refiere a la profusión legislativa². Williams, por otra parte, añade de

² Andaluz, Antonio (2001). *Derecho Ambiental. Propuestas y ensayos*. Santa Cruz: Centro Publicaciones UPSA, enfoca su trabajo en el área ambiental. Cuando se refiere a la ineficacia de la legislación ambiental, enuncia siete

manera genérica desde la disposición del sujeto de derecho, la “negligencia, la pasividad, la comodidad egoísta, que lleva a no ejercer los derechos que se tienen” aspectos que conducen indica, al surgimiento de la arbitrariedad cuestionando; “¿o acaso todo derecho que no se hace valer no permite en cierto modo a la impunidad de algún acto arbitrario?”

En ese orden, de los resultados y los valores democráticos de la acción gubernamental, Aguilar (2012, 40) asevera que, la competencia técnica y la legitimidad política de la acción son de manera conjunta, las condiciones esenciales de la eficacia gubernamental o pública importando tanto los efectos, como los valores de la acción gubernamental, es decir, tanto el producto como el proceso. Se entiende ello que en tanto el planteamiento como ejecución de las políticas públicas, así como los resultados (sociales, económicos y políticos) logrados, desde el ámbito gubernamental (y del poder hegemónico tras este), y el ejercicio del derecho ciudadano a la exigencia del cumplimiento de la norma y a su participación activa tanto en la ejecución de los componentes de dichas políticas como en el control social de aplicación de las mismas, sean concurrentes y realizados de manera efectiva. Estos instrumentos de gestión podrán cumplir los objetivos de gobernanza buscados sin incurrir en desvíos que ocasionen o lesionen el derecho y obligación al cumplimiento de la norma (política pública).

En el área ambiental este derecho se refleja en el concepto de la distonía axiológica enunciada por Andaluz (2001, 32)³ como “la distancia existente entre el repertorio de valoraciones que conforma la racionalidad objetivada en la legislación y la capacidad valorativa promedio del común de sus destinatarios (beneficiarios)”. Siendo un concepto de amplio alcance, pero escasamente difundido, y por tanto de complejo entendimiento, esta conceptualización es entendida por Liztner (2011) como el “distanciamiento entre la legislación ambiental y la conciencia ambiental del destinatario de esta legislación”. Castro (2014) la interpreta “como la incapacidad del ciudadano común a emitir un juicio valorativo correcto con respecto de los elementos ambientales, vinculado principalmente a la falta de educación y de conciencia ambiental”.

La hipótesis planteada por Andaluz (2001) está enfocada en la participación del beneficiario de la norma en cuanto se refiere al ciudadano como principal destinatario de la ley, misma que dispone que la ignorancia de esta no libera al destinatario (y beneficiario) de tener que

factores en relación a ella; falta de principio de realidad, marginalidad de la temática ambiental, distonía axiológica, ineficiencia normativa, insuficiencia estructural, debilidad institucional de los órganos de aplicación, y sobreestimación del sistema de comando control del Estado o sistema de órdenes y prohibiciones.

³ Andaluz, Antonio (2001). *Derecho Ambiental. Propuestas y ensayos*. Santa Cruz: Centro Publicaciones UPSA, razona esta hipótesis de trabajo en su libro de Derecho Ambiental acerca del rol del derecho en la conservación y desarrollo sostenible bajo el espectro del Informe Brundtland. Estas hipótesis comprenden: Distonía axiológica, dimensión proyectiva del derecho; papel del derecho en la conservación y el desarrollo sostenible dividida en tres hipótesis complementarias; sobre el rol terminal del derecho, la función formulativa de la ciencia del derecho y, la función aplicativa de la ciencia del derecho, incluye como hipótesis final a las ONG como factores de continuidad programática y gubernativa, y como agentes catalíticos entre la sociedad civil, la clase política y el Estado.

cumplirla⁴. Oliva (2014) aclara en relación a este principio que “...lo que (se) pretende es no dejar al capricho del ciudadano la observancia de las normas jurídicas ni tampoco premiar al ignorante” añadiendo que “...para poder cumplir la Ley y respetarla, primero hay que identificarla y comprenderla”. Sin embargo, Andaluz arguye que el valor de universalidad cognoscitiva y valorativa presentes en este principio se transforma por la complejidad de las sociedades contemporáneas, constitutivamente antidemocráticas, además de una práctica antijurídica e irracional⁵ por el simple hecho de su publicación en un medio oficial del Estado (Gaceta).

Andaluz (2001) en la fundamentación de la disonía axiológica plantea que “...en gran medida la ineficacia constante de la legislación ambiental se debe a la sistemática falta de acatamiento por parte de la población y ello es debido a su falta de conciencia ambiental...” y a la “falta de sintonía valorativa entre los valores materia de tutela por la legislación ambiental y sus destinatarios”. Estos razonamientos, enfatizan que la desviación es producto no de la voluntad intrínseca del ciudadano en el incumplimiento de la norma sino a factores estructurales de la educación que recibe como sociedad⁶.

Molina (2007, 2) en su tratado sobre la historiografía política jurídica española a partir del realismo político de Gonzalo Fernández de la Mora, menciona un concepto complementario refiriéndose a la disonía del pensamiento, “determinada por una transformación de la realidad histórica de lo político ---eclipse de las formas políticas universalistas y pujanza del Estado particularista---...”, aclarando de manera preeminente que “...no es incapacidad razonadora, sino una polarización alternativa de las nociones o conceptos políticos”. Enunciación que permite comprender y reforzar la noción de disonía presente en el axioma planteado por Andaluz ampliando el ámbito de su comprensión al campo de los conceptos políticos desde, una polarización no a partir del raciocinio del sujeto beneficiario de la norma sino, además, entre lo prescrito positivamente y la actuación del legislador, normador y ejecutor de la acción política a través del instrumento de gestión que engloba la política pública.

⁴ El *Auto Supremo*. Nº141/2014 (Sala Social y Administrativa Liquidadora del Supremo Tribunal de Justicia, Sucre 16 de octubre de 2014). menciona en sus considerandos “...el principio de que nadie puede alegar ignorancia de la ley...” indicando que el mismo está “...consagrado en el párrafo II del artículo 164 de la Constitución Política del Estado...” (La ley será de cumplimiento obligatorio desde el día de su publicación, salvo que en ella se establezca un plazo diferente para su entrada en vigencia).

⁵ Andaluz, Antonio (2001). *Derecho Ambiental. Propuestas y ensayos*. Santa Cruz: Centro Publicaciones UPSA, aclara que para salvar las objetivaciones en la ley sobre valoraciones que los destinatarios de las normas sencillamente no están capacitados para entenderlas, debería elevarse la capacidad valorativa de estos últimos, llamando la atención en la educación jurídica que debería acompañar a toda norma promulgada.

⁶ Como remedio a la disonía axiológica como factor de ineficiencia legislativa ambiental menciona a la “educación ambiental y concienciación ecológica a efectos de crear un estado de sintonía axiológica entre ambos términos de la relación”. Y añade un consejo práctico para lograr ello indicando que se debería “prever en cada ley o reglamento ambiental mecanismos concretos de educación ambiental y concienciación pública sobre sus contenidos y valores”.

Surge a partir de esta apreciación, el cuestionamiento sobre si la preeminencia de cumplimiento de la norma recae en el ciudadano (aun en desconocimiento de su promulgación) o, del sujeto activo de su generación (legislador-normador), ejecución (gestión de políticas públicas) o aplicación (funcionario judicial) en representación del Estado mediante el aparato gubernamental existente a tal efecto.⁷

Para responder esta duda es necesario reflejar la relación que existe entre las políticas públicas, el estado de derecho y el entorno democrático⁸. Sin entrar en discusión sobre la filosofía del primero, y considerando su evolución desde las ideas liberales hacia las contemporáneas que incluyen el aspecto social del mismo, se asume la premisa estipulada por Mesa (2014) que hace taxativa la relación entre democracia y políticas públicas, negando que estas puedan ser desarrolladas en regímenes dictatoriales y/o autoritarios⁹.

Para ello el autor se basa en la premisa básica de la participación de la sociedad civil y la multidimensionalidad de las políticas públicas en cuanto se precisa la intervención de los ciudadanos, organizaciones públicas y privadas bajo un entorno democrático, abierto y plural como una forma de construcción de ciudadanía en función a los derechos civiles, políticos y sociales enmarcados dentro los generales de los derechos humanos.

A su vez manifiesta que en regímenes dictatoriales y/o autoritarios, este asume la responsabilidad de tutelar a la sociedad administrada por el régimen, donde la falta de transparencia y el entorno corporativo en el que se toman decisiones hacen que exista una administración planificada pero vertical, fundamentada principalmente en criterios técnicos que en su aplicación, pueden generar beneficios al Estado, a quienes lo administran o, afirma incluso a sectores de poder específicos que a nombre del Estado apliquen acciones que puedan dañar el interés mayor de la sociedad.

⁷ Habermas citado por Loos, Fritz. (2009) «Habermas, Facticidad y validez.» *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, n° 5 (2009): pp. 240-249. afirma que “El Estado se hace necesario como poder sancionatorio, organizativo y ejecutivo, porque los derechos se deben realizar, porque la comunidad jurídica requiere tanto de una fuerza que establezca su identidad como también de una jurisprudencia organizada y porque de la formación de la voluntad política surgen programas que deben ser implementados”.

⁸ Es importante y pertinente la observación que realiza Williams B., J. (1974). «Una aproximación existencial a la axiología jurídica.» *Revista Chilena de Derecho*, 1(5/6), 1974: p. 622, cuando hace referencia a la confusión que pueda darse entre derecho y Estado en una sociedad contemporánea “...en que todo parece teñido y empañado por ideologías, sobre todo, políticas...”, ante este peligro y aclarando la relación entre derecho y Estado afirma, “...el Derecho es cogido por toda manifestación política, y en este caso concreto por el Estado, como un mecanismo de normación que le dé legitimidad, estabilidad, certeza, garantía. El fenómeno político, por lo menos, no se sustentaría sin mediar el Derecho, pero éste, por su parte, y en cuanto fenómeno, es dable al margen de aquél. Y esto es tan efectivo que mientras el Derecho es tendencialmente universal, no ocurre lo mismo con la política”.

⁹ Ossorio, Manuel. (1994). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. 21ª. Buenos Aires: Heliasta SRL, 1994. p. 397, en su Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales al presentar la definición de Estado de Derecho indica que la mejor doctrina entiende que el derecho no puede ser representado por la voluntad de una persona o de una minoría que se impone a una mayoría y, en ese sentido, sólo es derecho la norma emanada de la soberanía popular en uso de su poder constituyente, ergo un estado democrático.

Para Elías Díaz (citado por Tardío. 2006, 13) "El Estado de derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia. Con él se trata de convertir en legalidad -normas, Constitución- el sistema de valores -libertad como base- que caracteriza a la legitimidad democrática". Esta acepción remarca la interacción existente entre legalidad y legitimidad en el seno del Estado de Derecho. Cuando se hace referencia al principio de legalidad y al respeto absoluto de los derechos fundamentales, Machicado (2013) sostiene, en su blog, que este es reflejado a partir de la organización política y de la vida social que para llevarse a cabo se somete a procedimientos regulados por ley por lo que reconoce que los actos del Estado están limitados estrictamente por el marco jurídico supremo (la CPE) y guiados por el Principio de Legalidad. Afirma que el Estado debe someterse al imperio de la ley no pudiendo ser su comportamiento discrecional.

Díaz arguye y aclara al respecto que, bajo estas condiciones el Estado se somete a la ley que el mismo impone (legalidad) que a su vez representa la voluntad del pueblo (legitimidad) que elige a sus representantes que son los que en definitiva elaboran la ley que es obligatoria para todos los gobernantes y gobernados en igualdad de condiciones¹⁰.

No debe olvidarse sin embargo, que a pesar de esta reciprocidad de la norma y la forma en la que esta es puesta en ejecución producto de la gestión administrativa de un gobierno en función al bien común (valor positivo), estas acciones están enmarcadas dentro tensiones políticas y sociales que existen alrededor de la aplicación de la misma en función a intereses corporativos que desvían los objetivos comunitarios por beneficios de grupo y que son incluidos dentro los factores de ineficiencia gubernamental en el desarrollo de políticas públicas.

Reconociendo la validez del enfoque centrado en el beneficiario de las normas, entendido como el ciudadano al cual Andaluz (2001, 33) llama a "...educar...para que en *ejercicio de su propia libertad* haga(n) por convicción lo que las leyes nunca podrán lograr por la fuerza" (cursivas propias), se deja de lado que cuando se refiere al sujeto del derecho¹¹, este

¹⁰ Sin embargo, añade una aclaración sobre estos principios y el Estado de Derecho indicando que no debe asimilarse de manera directa la existencia de un 'Estado con derecho' que genera derecho, produciendo normas jurídicas aplicadas y utilizadas para organizar y ordenar a todo el grupo social, para orientar y aplicar las políticas de Estado, así como para resolver los conflictos, con un 'Estado que derecho' que desarrolle sus acciones mediante el sometimiento del Estado al Derecho es decir, un autosometimiento a su propio derecho, regulación y control equilibrado de todos los poderes y actuaciones del Estado y de sus gobernantes por medio de leyes, creadas bajo procedimientos de indispensable, abierta y libre participación popular, con respeto para valores y derechos fundamentales concordados con tal organización institucional (Díaz, citado por Tardío Quiroga, Fatima. (2006). *El Estado boliviano como Estado Social de Derecho (tesis Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. pp. 13-14. Decisiones que conforman la obligatoriedad y ejercicio de derechos que deben observar tanto el Estado como el ciudadano (sociedad civil) aún en ese caso. Tardío (2006, 41) cuestiona en cómo obligar a un Estado que, reconociendo ciertos derechos dentro su Constitución, los efectivice de manera consciente.

¹¹ Guzmán Brito, Alejandro. (2002). «Los orígenes de la noción de sujeto de derecho.» *Revista de estudios histórico-jurídicos* (24), pp. 151-247, indica que debe entenderse "sujeto del (o de) derecho" como una técnica de

incluye a toda persona¹² (individual, colectiva, jurídica o natural) que está llamada a obedecer y hacer cumplir la ley observando en tal sentido apego a las restricciones y facultades otorgadas por la misma¹³.

Se había planteado la pregunta sobre ¿quién debiere observar con mayor apego los postulados normativos dentro un estado de derecho?, desde la perspectiva inicial planteada por Andaluz (2001) en su definición de distonía axiológica, y a pesar de reconocer la incompatibilidad entre publicación (entendida como conocimiento sine qua non) y aplicación de la ley, es pertinente considerar al principal sujeto público incluido en esta relación jurídica; el Estado representado por la estructura organizativa que conforma el gobierno.

Este cumple un doble rol, es en primera instancia normador-ejecutor y por otra es beneficiario de la norma, por lo tanto, está también incluido en el cuestionado principio de aplicación de la ley por la existencia de la misma y más aún cuando como órgano colegiado, debe articular las decisiones políticas y técnicas emergidas del gobierno en su conjunto como sujeto de derecho activo en las relaciones Estado sociedad civil. ¿Cuál es la responsabilidad del gobierno entonces, en la observancia de la ley y las acciones que toma para tal efecto?

la ciencia jurídica contemporánea para designar supremamente a los entes solo a los cuales es posible imputar derechos y obligaciones, o relaciones jurídicas en terminología de la época en la que se aplica, aun cuando es normal, aceptar que, en materia civil se opte por el término tradicional de "persona" en sus especies de persona natural y jurídica. Ese aspecto se ve reforzado a partir de la mención que hace a Hugo, G., (Lehrbuch eines civilistischen Cursus, 2ª ed. Berlín, 1799, IV, párr. 9. pág. 10) que aclara que: "Se llama persona todo lo que puede ser por sí mismo sujeto de una relación de derecho. Una persona es física un hombre individual, o jurídica varios hombres, que en la consideración del derecho son mirados como uno solo". A su vez Heise, A., (Grundriss eines system des gemeinen Civilrechts zum Behuf von Pandecten-Vorlesungen, 1807, 3ª ed. Heidelberg, 1819, pág. 25 n. 15) cuando se refiere a la persona jurídica afirma que "...es todo lo que, fuera del hombre individual, es reconocido en el Estado como un sujeto propio de derechos. Pero aquella debe tener algún substrato, que forme o represente la persona jurídica. Este substrato solo puede consistir: i) en hombres... 2) en cosas".

¹² Este cuestionamiento es tratado por Guzmán Brito, Alejandro. (2002). «Los orígenes de la noción de sujeto de derecho.» *Revista de estudios histórico-jurídicos* (24), pp. 151-247 citando a Thibaut, Antón Friedrich (System des Pandekten-Recht (Jena, 1803), I, párr. 188) al pronunciarse con respecto de los derechos y deberes, y al sujeto de los mismos manifestando que es aquel "para el cual algo es posible o necesario". Al indagar ¿quién puede ser sujeto de un derecho? desde la perspectiva de la capacidad de este sujeto, vale decir, tanto según la naturaleza de la cosa (capacidad jurídica natural), como según las prescripciones del derecho positivo (capacidad jurídica civil). Afirma que sujeto es "Aquel que en cualquier perspectiva es mirado como sujeto de un derecho, se llama hasta ahora persona, especialmente en cuanto es mirado como sujeto de derechos civiles...".

¹³ Guzmán Brito, Alejandro. (2002). «Los orígenes de la noción de sujeto de derecho.» *Revista de estudios histórico-jurídicos* (24), pp. 151-247, explica que en su calidad de supraconcepto, los derechos y obligaciones son imputables al sujeto, no a la persona o al hombre. Aclarando que "...solo una vez verificado que la persona es sujeto, queda claro que es a ella a la que tales derechos y obligaciones resultan imputables, pero por ser sujeto, no por ser persona u hombre" aspecto que se aprecia contemporáneamente cuando se reconoce o afirma que otros seres distintos de la persona u hombre también sean reconocidos como sujetos de derecho y, recibieran imputación de derechos y obligaciones. La legislación boliviana reconoce, en este orden mediante Ley N°71, derechos a la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de estos derechos, adoptando para efectos de la protección y tutela de sus derechos el carácter de sujeto colectivo de interés público.

Agesta (1960) expone que esta responsabilidad no se deduce por la comisión de actos incluidos en una norma. Se la "...deduce por decisiones o actos realizados legítimamente en virtud de poderes concedidos legalmente al titular de una función". Aclara que esta atribución de competencia de carácter constitucional, comprende una amplísima libertad de decisión vinculada al servicio del bien común en un orden político concreto que va más allá de una responsabilidad jurídica en el cumplimiento de las funciones de gobierno indicando que;

El titular de estos poderes no está vinculado, ni en cuanto al fin del acto, ni en cuanto al tiempo en que debe realizarlo, ni en cuanto a la realización o no del acto concreto, ni en cuanto a su contenido singular. Por esta libertad sobre el Derecho, creadora del Derecho o defensora del orden jurídico, la función de gobierno se define como una función política cuyas decisiones, sujetas únicamente a los fundamentos mismos del orden constitucional, tienen la característica libertad de la acción política (Agesta. 1960, 38).

Al entender la función del gobierno como una actividad de alta discrecionalidad basada en la naturaleza política de los actos que realiza y en su referencia inmediata a la Constitución se constituye en impulsora, coordinadora y defensora del orden, por el cual se afirma el papel del control como una acción positiva de participación en virtud de la cual se influye, persuadiendo o disuadiendo, o se impide la adopción de decisiones o su ejecución haciendo participar a otros órganos en las decisiones políticas. Concluye indicando que "...control significa limitación y coparticipación en la libertad de decisión política de los actos de gobierno" (Agesta. 1960, 41).

De ello se comprende que la función del gobierno no solo está referida a la acción política sino también al control de la aplicación y resultados obtenido a partir del desarrollo de esa acción entendida en este caso, como política pública en el alcance propuesto por Foucault (citado por Boticelli. 2016, 88-89) cuando se refiere a gubernamentalidad como "el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer el poder sobre la población", identificando a la economía política como la forma general y mayor de esta forma de ejercicio del poder.

El ejercicio del poder expresado en la gestión de políticas públicas implica en ese orden el desarrollar acción política en representación de la sociedad sujeta a un ordenamiento jurídico de conocimiento y cumplimiento obligatorio como sujeto de derecho colegiado (entendido como el conjunto de organizaciones del Estado que participan en algún momento de la aplicación de dicha política pública), por lo que el aforismo planteado por Andaluz referido al conocimiento y conciencia del ciudadano ante la existencia de la norma, es

aplicable al papel del Estado representado por el Gobierno bajo la premisa constitucional de responsabilidad que asume el Estado¹⁴.

Adicionalmente y en el mismo tenor, cuando el autor se refiere a la ineficiencia normativa¹⁵ y la institucionalización jurídica de los contenidos de la norma asume la idea de la “distancia” entre la declaración de jurisdiccionalidad y la institucionalización de dicha declaración, manifestando que solo la segunda produce consecuencias efectivas de jurisdiccionalidad al ser incorporada en la maquinaria legal del Estado.

La distancia a la que se refiere el autor, es recurrente como un factor de la ineficiencia de la legislación (ambiental en el caso de análisis planteado por Andalúz) que incluye además de la ineficiencia normativa, citada anteriormente, la insuficiencia estructural y la debilidad institucional de los órganos de aplicación. Sobre la primera explica que en la realidad no es ley per se la que opera sino es el sistema jurídico institucional (la ley, reglamentos, normas procedimentales, activadores procesales y órganos de aplicación) que sin embargo están subordinados al menos a tres elementos extrajurídicos: voluntad política, consciencia política, y participación de la sociedad. Alerta que, si uno solo de estos elementos falta, es como si la ley no existiera.

Cuando se refiere a la debilidad institucional de los órganos de aplicación, sostiene que debe existir correlación entre la ley y la idoneidad de los órganos de aplicación. Indica que además de los recursos financieros, técnicos y materiales, en la idoneidad de los órganos de aplicación está implicada la existencia de recursos humanos capacitados.

Considerando lo expuesto, el suponer que la capacidad valorativa del sujeto ante la racionalidad objetivada en la norma y sus instrumentos de ejecución (órganos de aplicación),

¹⁴ La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce como un valor a la responsabilidad (art. 8.II). Del mismo modo reconoce como responsabilidad del Estado, la provisión de los servicios básicos (art. 18.II), asume como primera responsabilidad financiera garantizar y sostener el derecho a la salud (art. 37) y a la educación (art. 77.I), así como promover y garantizar la medicina tradicional (art. 42), la reinserción social de las personas privadas de libertad (art. 74.I) la preservación, desarrollo, protección y difusión de las culturas existentes en el país (art. 98.II), conservación y aprovechamiento del patrimonio natural (art. 346), la dirección de la política minera y metalúrgica (art.369.III). Del mismo modo hace responsables a los servidores públicos (en todos los niveles de la administración) de sus actos en cumplimiento de sus funciones (art. 235). Esta responsabilidad se la realiza mediante la gestión de políticas públicas (arts. 18.III, 35, 68.I, 320.V). incorporando a la sociedad civil organizada, en la participación del diseño de las políticas públicas (art. 241.I).

¹⁵ Andalúz, Antonio. (2001) *Derecho Ambiental. Propuestas y ensayos*. Santa Cruz: Centro Publicaciones UPSA, pp. 129-133, entiende la eficiencia normativa de una ley o norma cuando se observa como mínimo; correlación positiva de su estructura entre hipótesis de hecho y consecuencias de derecho, con enunciados claros y con hipótesis técnicamente correctas o adecuadas y un sistema de control (premios/castigos) previsto seleccionado y habilitado con un criterio expreso de idoneidad, para garantizar el logro eficaz de los fines y objetivos perseguidos, como el logro de viabilidad en su aplicación efectiva y oportuna en la práctica. Añade que debe preverse los mecanismos, instancias y procedimientos que aseguren racionalmente su cumplimiento debiendo ser sometida a un proceso deliberado de institucionalización jurídica, equilibrada y permanente en su asimilación dentro la maquinaria legal del Estado.

que producen al distanciarse la disonancia axiológica, sea por escasa conciencia (ambiental) o conocimiento (educación), se configura también como una característica identificada en la actuación del gobierno como agente social ante lo cual es factible entender la Disonancia Axiológica como:

La distancia existente entre el repertorio de valoraciones que conforma la racionalidad objetivada en la legislación y la capacidad valorativa y responsabilidad del órgano de aplicación en el desarrollo de los instrumentos de gestión en procura del bien común afectada por la polarización de conceptos políticos.

Esta definición puede ser también comprendida como la falacia del discurso político ante los hechos fácticos que demuestran la desviación e incumplimiento del objetivo del bien común¹⁶ (vivir bien dentro el lenguaje plurinacional contemporáneo).

Este enunciado se sostiene en la fundamentación jurídica planteada en Ponce de León (2014, 2) al indicar que;

El derecho ambiental boliviano, a partir de 1992 plantea una relación hombre naturaleza tendiente a la generación de equilibrio, sostenibilidad y sustentabilidad, aspecto que se ve reforzado con la CPE redactada en 2009 y que explicita como una obligación del Estado (y de sus habitantes) el respeto a los derechos de la “madre” naturaleza y la relación de producción de riqueza y bienestar (reflejada en soberanía alimentaria y el vivir bien), sin embargo, no se observa una correlación directa entre los postulados jurídicos planteados en estas normas y las acciones (con fundamento económico) gubernamentales que determinan objetivamente las relaciones entre el hombre y la naturaleza.

Donde se observa que la acción política del Estado en el desarrollo de instrumentos de gestión (políticas públicas) mediante sus órganos de aplicación (administrativos, judiciales) para alcanzar los postulados del vivir bien está sujeta a intereses corporativos y extrajurídicos que influyen en una desviación de los postulados axiológicos presentes en la obligación del

¹⁶ Williams B., J. (1974). «Una aproximación existencial a la axiología jurídica.» *Revista Chilena de Derecho*, 1(5/6), pp. 637-639, cuando se refiere al Bien Común advierte sobre el desconcierto que conlleva el confundir Estado y Derecho debido a la profusión de ideologías (especialmente políticas, afirma) y a que no se repara en que la experiencia jurídica y la experiencia política son fenómenos distintos en su origen, afirmando que el Estado no es más que una forma de manifestación del fenómeno político. En ese entendido, el Bien Común -que por lo demás afirma es una noción analógica- “...en cuanto temporal es el valor de todo cuerpo político, acuciando en su empeño constante a gobernantes y gobernados, principalmente a aquéllos, por la autoridad que revisten”. Arguye por otra parte que el bien común será posible en cuanto existan leyes justas siendo que estas son normas de conducta mediante las que la autoridad rige la comunidad y, por lo mismo, debe encaminarse al bien de ésta toda y no al particular de aquélla. Más allá de esta afirmación debe incluirse no solo a su existencia sino también al conocimiento y la forma en la que se son ejecutadas por los órganos de aplicación bajo parámetros de eficiencia y eficacia de gestión.

Estado de brindar protección, seguridad, defensa y desarrollo para la sociedad como fin ulterior de su existencia.

Consideraciones finales

A partir del cuestionamiento sobre la preeminencia de cumplimiento de la norma ha sido posible incorporar el concepto ampliado de Disonancia Axiológica al reflejar la relación que existe entre las políticas públicas, el estado de derecho y el entorno democrático. La fórmula jurídica que cumple este cometido ha sido enunciada y fundamentada.

La disonancia axiológica incide en el desarrollo de políticas públicas que, por el carácter utilitario temporal del gobierno, no podrían llegar a convertirse en políticas de Estado, del mismo modo este divorcio entre la visión (anhelo) y su protección, control y regulación jurídica afecta la creación y planteamiento de una visión geopolítica del país.

Bibliografía

- Agesta, Luis Sanchez. «Gobierno y responsabilidad.» *Revista de estudios políticos* , n° 113 (1960): 35-66.
- Aguilar Villanueva, Luis F. «Política Pública: Una visión panorámica.» Editado por PNUD. septiembre de 2012. www.undp.org/content/dam/bolivia/.../politica_publica_una_vision_panoramica.pdf (último acceso: 12 de Diciembre de 2017).
- Andaluz, Antonio. *Derecho Ambiental. Propuestas y ensayos*. Santa Cruz: Centro Publicaciones UPSA, 2001.
- Auto Supremo*. N°141/2014 (Sala Social y Administrativa Liquidadora del Supremo Tribunal de Justicia, Sucre 16 de octubre de 2014).
- Botticelli, Sebastián. «La gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno.» *Praxis Filosófica*, n° N°42 (2016): 83-106.
- Castro, Edgar. *Factores de la Ineficacia de la Legislación Ambiental*. Editado por Walid Vásquez. 14 de enero de 2014. <https://vcwalidspeaks.wordpress.com/2014/01/11/factores-de-la-ineficacia-de-la-legislacion-ambiental/#comments> (último acceso: 28 de enero de 2019).

- Gaceta Oficial de Bolivia. «Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.» *Silep*. 07 de febrero de 2009. <http://silep.vicepresidencia.gob.bo/SILEP> (último acceso: 16 de julio de 2018).
- Guzmán Brito, Alejandro. «Los orígenes de la noción de sujeto de derecho.» *Revista de estudios histórico-jurídicos* (24), 2002: 151-247.
- Litzner, Lorena. «Cambio Climático, Derecho y Medio Ambiente.» 2011. repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/2076 (último acceso: 21 de marzo de 2017).
- Loos, Fritz. «Habermas, Facticidad y validez.» *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, n° 5 (2009): 240-249.
- Machicado, Jorge. *El Estado de Derecho*. 2013. <https://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/edd.html> (último acceso: 31 de enero de 2019).
- Mesa, Carlos. *Breve historia de las políticas públicas en Bolivia*. Primera. La Paz: Gisbert, 2014.
- Molina Cano, Jerónimo. «El realismo político de Gonzalo Fernández de la Mora.» *Coherencia* (Universidad EAFIT) 4, n° 6 (2007).
- Oliva León, Ricardo. *¿Por qué debo cumplir la Ley si no la comprendo? [online]*. . 22 de mayo de 2014. <http://www.lenguajejuridico.com/por-que-debo-cumplir-la-ley/>. (último acceso: 30 de enero de 2019).
- Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. 21ª. Buenos Aires: Heliasta SRL, 1994.
- Ponce de León I, Juan Carlos. *Disonía axiológica ambiental (tesis maestría)*. La Paz: Instituto Internacional de Formación Ambiental, 2014.
- Tardío Quiroga, Fatima. *El Estado boliviano como Estado Social de Derecho (tesis Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2006.
- Williams B., J. «Una aproximación existencial a la axiología jurídica.» *Revista Chilena de Derecho*, 1(5/6), 1974: 600-640.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). «Presidente Evo Morales promulga Ley de Aditivos de Origen Vegetal y Bolivia ingresa en la era del etanol.» *YPFB*. 15 de septiembre de 2018. <https://www.ypfb.gob.bo/es/informacion-institucional/noticias/958-presidente-evo-morales-promulga-ley-de-aditivos-de-origen-vegetal-y-bolivia-ingresa-en-la-era-del-etanol.html> (último acceso: 01 de mayo de 2019).

Yashar, Deborah. «Democracy, Indigenous Movements, and Postliberal Challenge in Latin America.» *World Politics*, 52(1), 1999: 76-104.

Zavaleta Mercado, René. *Lo nacional-popular en Bolivia*. Vol. II, de René Zavaleta Mercado *Obra completa Tomo II: Ensayos 1975-1984*, de Souza, M. Compilador, 143-379. La Paz: Plural Editores, 2013;1984.

Zeballos, Guehiza. «Estructura jurídica e institucional de la seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia.» Editado por Guehiza Zeballos y Oscar Alba. *Instituto de Estudios Internacionales (IDEI-Bolivia)*, abril 2012: 85-101.