

THOMSON REUTERS  
**LA LEY**



# TEMAS DE TEORÍA DEL ESTADO



2ª EDICIÓN CORREGIDA,  
ACTUALIZADA Y AUMENTADA

JORGE O. BERCHOLC

THOMSON REUTERS  
**LA LEY**

Bercholz, Jorge O.

Temas de Teoría del Estado. - 2a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2014.

432 p.; 24×17 cm.

ISBN 978-987-03-2703-5

1. Teoría del Estado.

CDD 340.1

1ª Edición 2003

2ª Edición 2014

© Jorge O. Bercholz, 2014

© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2014

Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

*Impreso en la Argentina*

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

*Printed in Argentina*

All rights reserved

No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada: 400 ejemplares

ISBN 978-987-03-2703-5

SAP 41675186

**ARGENTINA**

## PRÓLOGO A LA 2ª EDICIÓN

Luego de agotarse la 1ª edición y dos reimpresiones, acordamos con Editorial La Ley, encarar una 2ª edición corregida, actualizada y aumentada del libro *Temas de Teoría del Estado*.

Se han corregido y actualizado los trabajos que dieron forma a la 1ª edición. Sobre esa matriz también se los ha ampliado en algunos casos. En especial se han ampliado y actualizado los capítulos dedicados a la delimitación del campo de estudio de la materia; a la democracia; y a los efectos que genera la globalización sobre el Estado, el sistema político e institucional.

Además esta edición presenta 7 nuevos capítulos, producto de distintas contribuciones que en estos años fui generando. Material que fue presentado en congresos, seminarios y cursos de especialización dictados en el país y en el extranjero.

Respecto al material agregado, se han desarrollado nuevas vías o aspectos de lo que ya denominé en el prólogo a la 1ª edición, temas clásicos de la disciplina, pero enfocados desde una perspectiva realística, politológica e institucional y con una metodología científica y de investigación pretendidamente rigurosa. También hice referencia en el prólogo a la primera edición a que la continuidad institucional pone a la academia, a sus profesores e investigadores, ante nuevos y más profundos desafíos técnicos, fenómenos sociales y necesarias reformas en los diseños institucionales. Ello nos obliga a pensar y repensar los temas y problemas de la materia, aún los más clásicos, desde nuevas perspectivas, generando nueva información e insumos que permitan comprender mejor los procesos en los que vivimos y poder así intentar respuestas teóricas más eficaces. En aquél prólogo hacía referencia a los 20 años que llevábamos de continuidad democrática e institucional. Pues bien, han pasado diez años más de esa continuidad institucional, son 30 años de democracia, un indicador contundente de un proceso consolidado que sigue requiriendo de la academia insumos de conoci-

# ÍNDICE GENERAL

	Pág.
Prólogo a la 2ª edición.....	IX
Prólogo a la 1ª edición.....	XIII

## CAPÍTULO I

### NUEVOS PARADIGMAS PARA LA TEORÍA DEL ESTADO. LOS ESTUDIOS INSTITUCIONALES. LA PERFORMANCE DE LAS AGENCIAS ESTATALES COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA MATERIA

1. Introducción .....	1
2. La ciencia de la política y del Estado como ciencia fáctica .....	3
3. Lo político como objeto de estudio.....	4
4. El modo de conocimiento científico y lo político .....	9
5. El paradigma científico, su legitimación social y política.....	12
6. El rol actual de la educación y de la Universidad. Su relación con el estudio del Estado y de la política en las facultades de derecho .....	17
7. Pertinencia de la incorporación de perspectivas y contenido politológico y sociológico en los programas de estudio de la Teoría del Estado .....	20
Bibliografía citada y consultada .....	23

## CAPÍTULO II

### LOS DERECHOS POLÍTICOS. ALGUNOS CASOS HISTÓRICOS NOTABLES DE CERCENAMIENTO A LOS DERECHOS POLÍTICOS

A) “..y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino...” a propósito de la ley de residencia.....	25
---	----

	Pág.
1. La sanción de la ley 4144 y el contexto político y social de la época.....	25
2. La evolución jurisprudencial de la Corte Suprema en el tratamiento de esta ley .....	29
3. Paradojas ideológicas y jurisprudenciales.....	32
Fallos citados sobre ley 4144 de residencia y expulsión de extranjeros por actividades políticas y sindicales. ....	33
B) El delito ideológico de ser comunista. A propósito de la ley 17.401 .....	33
1. La sanción de la ley 17.401 y el contexto político y social de la época.....	33
2. El contenido de la ley. Una lectura politológica y sociológica .....	35
3. La aplicación de la ley. La jurisprudencia de la Corte Suprema ....	38
4. Comentario final.....	42
Fallos citados sobre ley 17.401 de represión por ideología comunista	43

### CAPÍTULO III

#### NIVELES DE LEGITIMACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LA ARGENTINA

1. Introducción .....	45
2. Niveles de legitimidad y expansión democráticas.....	49
2.1. Esquema analítico .....	49
2.2. Una advertencia crucial .....	50
2.3. Análisis por niveles conceptuales.....	51
3. Esquema demostrativo de entrecruzamientos, tensiones e implicancias de los niveles analizados .....	66
4. Nuevas tensiones, nuevas dicotomías de legitimidad.....	68
5. La democracia, ¿se puede democratizar?.....	69
Bibliografía.....	72

### CAPÍTULO IV

#### CRISIS EN EL MODELO DE ESTRATIFICACIÓN SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

1. La emergencia "permanente" del Estado democrático. Crisis en el modelo de estratificación social, participación y representación .....	75
2. Sobre la participación: estratificación social, expansión de la ciudadanía y nuevos modos participativos.....	81

	Pág.
3. Sobre la representación: límites y complejidades de la representación política.....	83
4. El déficit de las dimensiones representativas en el Parlamento.....	86
5. ¿A quién representa el Parlamento? .....	88

## CAPÍTULO V

LA OPINIÓN PÚBLICA Y LOS MEDIOS DE  
COMUNICACIÓN MASIVA. ARTICULACIONES Y  
TENSIONES CON EL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

1. La democracia y la opinión pública .....	94
2. La opinión pública en perspectiva histórica .....	96
3. La cultura de masas: una aproximación a la evolución histórica del concepto.....	100
4. El diario para los modernos como el foro para los antiguos.....	103
5. La industria cultural y la cultura tecnológica o la masa vista negativamente.....	107
6. La opinión pública. Diversidad de conceptos y problemas para su definición.....	109
a) La opinión .....	110
b) Lo público.....	111
7. Los medios de comunicación y la opinión pública .....	112
8. Redefiniendo la opinión pública.....	113
9. Proceso comunicacional y comunicación de masas. Perspectivas y conceptos desde la Teoría de la Comunicación.....	118
a) La relación de comunicación. El proceso comunicacional.....	119
b) La relación de información.....	121
c) La comunicación de masas. Características del proceso de comunicación de masas.....	123
d) Las características del emisor-comunicador.....	125
e) Las características del receptor en la comunicación de masas.....	127
f) Características de la emisión masiva .....	128
g) Sobre la comunicación política .....	130
h) Los aspectos semiológicos.....	136
i) Las características de los medios de comunicación audiovisuales	139
10. La cuestión de la propiedad de los medios de comunicación masiva. Las corporaciones multinacionales multimedia .....	144
a) La desregulación de las telecomunicaciones y la formación de los multimedia en los EEUU .....	148



	Pág.
b) El mapa de las fusiones y las corporaciones multimedia .....	151
c) La situación jurídica y las corporaciones multimedia en Argentina.....	154
11. Datos sobre la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de opinión pública.....	163
12. La ley 26.522 de servicios audiovisuales. El conflicto con el Grupo Clarín. Antecedentes previos a la sentencia definitiva de la Corte Suprema.....	166
a) Diez tesis (político-sociológicas) sobre el conflicto agrario .....	167
b) Una sentencia miope. El caso "Clarín". La sentencia de la Cámara Civil y Comercial Federal .....	173
c) Antes de la sentencia de la Corte Suprema sobre la ley de medios .....	179
Bibliografía citada y consultada .....	183

#### CAPÍTULO VI

##### DEL PARTIDO DE MASAS AL PARTIDO POLÍTICO MEDIÁTICO. EL LENGUAJE DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES CONDICIONANTE DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA Y GENERADOR DE UNA TIPOLOGÍA ESPECÍFICA DE ACCIÓN POLÍTICA Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

Introducción .....	187
1. Sobre los partidos políticos.....	189
a) Los partidos organizativos de masas o de aparato.....	189
b) Los partidos atrapados o partidos electorales .....	191
c) Globalización tecnológica, medios de comunicación audiovisuales y mutación de los partidos políticos .....	196
2. Recapitulando sobre los efectos de la comunicación de masas y los medios audiovisuales en la acción política y los partidos políticos .....	200
3. Caracterizando al partido mediático .....	204
Bibliografía.....	206

#### CAPÍTULO VII

##### CONFLICTOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES

1. El Parlamento ante el decisionismo y la delegación legislativa permanente .....	209
--	-----



	Pág.
2. El Poder Ejecutivo como productor de normas. El control parlamentario de los DNU —decretos de necesidad y urgencia— en la Argentina .....	212
3. El Control Parlamentario de los DNU en el derecho comparado.....	219

## CAPÍTULO VIII

LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL COMO ÁREA  
ESPECÍFICA DE ESTUDIO

1. La institución presidencial como área específica de estudio. Estado actual del arte.....	225
2. La importancia institucional de los discursos presidenciales de apertura de la Asamblea Legislativa .....	229
Bibliografía.....	233

## CAPÍTULO IX

LA PRESIDENCIA EN LA ARGENTINA A TRAVÉS DE  
LOS DISCURSOS DE APERTURA DE LA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA, 1983-2011

1. Introducción .....	235
Breve guía de pautas metodológicas.....	238
2. Veinte tesis que caracterizan a los discursos presidenciales .....	239
3. ¿De qué hablaron los presidentes argentinos entre 1983 y 2011? Análisis por presidencia.....	250
Presidencia de Alfonsín.....	250
La política .....	250
El Estado .....	251
La economía.....	251
Primera Presidencia de Menem .....	252
La economía.....	252
La política .....	253
El Estado .....	254
Segunda Presidencia de Menem.....	254
La economía.....	254
El desempleo.....	254
La política .....	255
El Estado .....	256

	Pág.
Presidencia de De la Rúa.....	256
La economía.....	256
La política.....	257
El Estado.....	257
Voluntarismo y realidad política.....	257
Presidencia de Duhalde.....	258
La economía.....	258
La política.....	258
Presidencia de Kirchner.....	259
La economía.....	259
El Estado.....	260
La política.....	261
La educación.....	262
Presidencia de Cristina Fernández.....	262
La economía.....	262
La política.....	262
El Estado.....	263
La educación.....	263
Referencias bibliográficas.....	264

#### CAPÍTULO X

##### LA DIVISIÓN DE PODERES. CUESTIONES ACTUALES SOBRE EL ROL DEL PODER JUDICIAL

1. El Poder Judicial y la Corte Suprema de Justicia como poder político.....	265
2. El carácter poco democrático del control de constitucionalidad.....	267
3. ¿Qué grado de independencia de la Corte Suprema a efectos de la funcionalidad del sistema político?.....	283
4. ¿Qué Corte Suprema tendremos?.....	287
Bibliografía citada y consultada.....	292

#### CAPÍTULO XI

##### EL JUICIO POR JURADOS Y SUS POSIBLES BENEFICIOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN Y PUBLICIDAD DEL ACCIONAR DE LA JUSTICIA

1. Juicio por jurados y participación ciudadana en la administración de justicia.....	302
---	-----

	Pág.
2. Juicio por jurados y publicidad de los actos de la jurisdicción .....	304
3. Juicio por jurados y representación de los intereses diversos de la comunidad a través de un reclutamiento de jueces que responda a cliques variados.....	307
4. Algunas razones para la desconfianza en el juicio por jurados .....	308
Comentario final.....	309

## CAPITULO XII

DIEZ "TIPS" (CONSEJOS) SUGERIDOS PARA UNA  
 APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN DEL CONTROL  
 DEL PODER DESDE LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA  
 Y LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL

1. La fragmentación del poder.....	313
2. La difusa delimitación de roles y funciones de los poderes del Estado	313
3. La burocratización del poder.....	314
4. La tecnocratización del poder .....	315
5. Cooperación y diálogo institucional para el equilibrio de las relaciones interpoderes .....	316
6. Un necesario rediseño institucional del esquema de división funcional del poder .....	317
7. La eficacia de la generación de vías institucionales de participación ciudadana a efectos del control del poder.....	318
8. El control del poder no institucionalizado .....	319
9. El control y la transparencia de la financiación de la actividad política.....	320
10. La territorialidad y descentralización del poder, dotación de recursos financieros.....	320
Bibliografía del autor aplicable al tema .....	321

## CAPITULO XIII

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN  
 SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS EN VÍAS  
 DE CONSOLIDACIÓN

1. Introducción .....	323
2. ¿Por qué y para qué descentralizar?.....	324

	Pág.
3. Complejidades en la justificación teórica de la descentralización en articulación con la democracia .....	325
a) Justificación "democratista" .....	326
b) Justificación "republicanista" .....	330
c) Justificación "sistémica" .....	332
d) Justificación por aplicación del principio de subsidiariedad.....	336
4. El sujeto colectivo social destinatario de la descentralización .....	338
5. Descentralización y globalización .....	340
6. Esquema conceptual de las categorías utilizadas.....	341
7. Conclusiones.....	341
Bibliografía citada y consultada .....	343

## CAPITULO XIV

EL CONCEPTO DE CALIDAD INSTITUCIONAL  
EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES  
EN LA ARGENTINA

1. Introducción .....	345
2. El concepto de calidad institucional.....	346
3. Los discursos presidenciales y la calidad institucional.....	348
a) De la Rúa y la calidad institucional: el "ajuste" de la política.....	348
b) Kirchner y la calidad institucional: calidad institucional para todos .....	349
c) Cristina y la calidad institucional: vetos, división de poderes y decretos de necesidad y urgencia.....	351
d) Cantidad y frecuencia de decretos de necesidad y urgencia.....	351
Bibliografía.....	354

## CAPITULO XV

ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LOS ESTADOS  
SUPRANACIONALES. LA DINÁMICA POLÍTICA Y  
ECONÓMICA DE LA GLOBALIZACIÓN

Introducción .....	355
1. La globalización como proceso histórico .....	358

---

	Pág.
2. Los flujos migratorios y su importancia para el proceso de homogeneización cultural .....	363
3. Concentración económica y crisis de gobernabilidad de los Estados Nacionales. Las dimensiones económicas de la globalización .....	367
4. Globalización y hegemonía a través del comercio .....	373
5. La dinámica política de los procesos de integración económica .....	375
6. La institucionalización de la concentración económica.....	384
7. Centralización política. Superposición de estructuras burocrático-jurídico-políticas en distintos niveles estatales.....	386
8. Tensiones e implicancias entre el proceso de supranacionalidad —centralización política— y las posibilidades de expansión y legitimación democráticas. El denominado “déficit democrático” .....	391
9. La globalización y su modelo de estratificación social.....	395
10. Un inventario de elementos para una teoría de los Estados supranacionales.....	398
Bibliografía .....	400

Para acceder al trabajo completo: [investigación@uai.edu.ar](mailto:investigación@uai.edu.ar)