

CAPITULO II: EL MARCO ESTATAL	31
1. El precursor: Nicolás Maquiavelo	33
2. Los contractualistas	34
3. Los idealistas	35
4. Los materialistas	35
5. Los organicistas	37
6. La escuela sociológica	37
7. La doble cara del Estado	38
8. La escuela vienesa	40
9. La corriente de la renovación permanente	43
10. Los tratadistas mexicanos	45
Roberto Casillas Hernández	45
José López Portillo y Pacheco	45
Ignacio Burgoa Orihuela	46
Héctor González Uribe	46
Andrés Serra Rojas	46
11. Elementos del Estado	47
La población	47
El territorio	47
El poder	48
El orden jurídico	49
El elemento teleológico	49
12. El enfoque de sistemas	51
13. Definición del Estado	52
14. El deber del Estado	54
15. Estado y empresa	54

## CAPÍTULO II EL MARCO ESTATAL

**SUMARIO: 1. El precursor: Nicolás Maquiavelo. 2. Los contractualistas. 3. Los idealistas. 4. Los materialistas. 5. Los organicistas. 6. La escuela sociológica. 7. La doble cara del Estado. 8. La escuela vienesa. 9. La corriente de la renovación permanente. 10. Los tratadistas mexicanos. 11. Elementos del Estado. 12. El enfoque de sistemas. 13. Definición del Estado. 14. El deber ser del Estado. 15. Estado y empresa.**

No es razonable tratar de estudiar la administración pública o alguna de sus partes, sin antes haber estudiado, aunque sea someramente, al Estado, puesto que la administración pública sólo puede producirse en el ámbito estatal, según lo señala, entre otros muchos autores, Adolfo Merkl al decir: “Como administración en sentido restringido se sobreentiende generalmente la actividad total del Estado para alcanzar sus fines”.<sup>24</sup> Por tanto, resulta metódicamente indispensable conocer al Estado para entender la administración pública y en especial la institucional.

El Estado moderno encuentra uno de sus primeros antecedentes históricos en la **polis** griega, o sea en la ciudad-estado de los helenos, de ella podemos citar como ejemplos a Esparta, Atenas, Tebas, Corintio, etcétera, y al decir de Fustel de Coulanges la polis griega se forma mediante la unión —no la fusión— de varias tribus, así como la tribunación de la asociación de varias fratrías, y cada una de éstas tuvo su origen en el agrupamiento de varias familias. La familia, como la fratria y la tribu griegas, se integró como ente independiente; así detentaba un culto propio, especial, diferente a los de las demás familias, distinto asimismo a los de las fratrías y tribus que integraba, culto vedado a todo extraño. Cuando se lograba formar la tribu, ya no se admitía a ninguna otra fratria o familia, mucho menos a otra tribu; dos tribus no eran capaces de fusionarse, el culto de cada una de ellas lo impedía, al no permitir el acceso

<sup>24</sup> MERKL, Adolfo, **Teoría general del derecho administrativo**, México, Editora Nacional, 1975, p. 9.

a extraños. El proceso dialéctica condujo a la humanidad de la tesis de la familia, a la antítesis de la fratría y después a la síntesis de la tribu, la cual, convertida en nueva tesis, encuentra su antítesis en la ciudad. De la misma manera como varias fratrias se unieron para tener un culto común y formar una tribu, así también, sobre la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus. "El día en que se celebró esta alianza, nació la ciudad."<sup>25</sup>

Posteriormente surge la **civitas**, o sea la ciudad-estado romano y después la **res-pública**, como llegó a denominarse a la comunidad política romana, a la cual, más tarde, se conoció como **imperium** al extenderse el dominio romano a casi toda Europa, Asia Menor y Norte de Africa.

Ulpiano y Aurelio Víctor, al decir de Jellinek,<sup>26</sup> utilizaron los términos de **status reipublicae** el primero y **status romanus** el segundo para identificar al Estado romano como ente jurídico-político.

Sin embargo, ni los griegos ni los romanos reunieron en su **polis** los primeros, ni en sus **civitas**, **res-pública** o **imperium** los segundos, todos los elementos actualmente esenciales del Estado.

Tampoco en la Edad Media coinciden con el moderno concepto estatal, el **land**, la **terrae** o el **burg**, vocablos todos relativos a la comunidad política, a la cual denominaron con una idea predominante de extensión territorial, o el **reich**, el reino o el imperio, términos con una connotación de poder y que son los antecedentes del Estado en el medioevo.

En el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra **Stato**; los embajadores de las repúblicas italianas de esa época empleaban los vocablos **lo stato** para referirse al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco después con la palabra **stato** se aludía al territorio en donde ejercía su poder un gobierno y se empieza a emplear para referirse al estatuto jurídico o constitución de las diversas ciudades-Estado italianas; surgen así el **Stato di Napoli**, el **Stato di Firenze**, el **Stato di Genova**, el **Stato di la Chiesa**, etcétera; así se empezó a designar **Stato** al "sistema de las funciones públicas organizado y de los órganos que actúan en

<sup>25</sup> FUSTEL DE COULANGES, Numa Dionisio, **La ciudad antigua**, Barcelona, Editorial Iberia, 1961, p. 167.

<sup>26</sup> Cfr., JELLINEK, Jorge, **Teoría general del estado**, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, pp. 96 y ss.

territorio determinado”,<sup>27</sup> como ya se aprecia con precisión indiscutible en **El Príncipe**, de Nicolás Maquiavelo. La gestación del Estado moderno va unida a una labor de desfeudalización; el maestro español José Antonio García Trevijano Fos, afirma: “Los dos pilares sobre los que se alza el nuevo tipo de Estado son el ejército permanente y la burocracia”.<sup>28</sup>

Jellinek afirma, con referencia a la palabra Estado:

*En el curso del siglo XVIII se consolida esta expresión, sin duda bajo el influjo de la literatura de la Ciencia del Estado y se designa con esta voz a la totalidad de la comunidad política. Al final del citado siglo se termina este proceso correspondiente a la transformación operada en la conciencia general que llevó a convertir los territorios en Estados.*<sup>29</sup>

El fenómeno estatal ha sido estudiado casi desde su inicio, lo han estudiado los antiguos griegos, los romanos y sigue en estudio actualmente, tanto en Europa como en América y los demás continentes; han sido objeto de la investigación de los filósofos, de los juristas, de los sociólogos, de los economistas, y de los estudiosos de la ciencia política, quienes han empleado diversos métodos científicos para su estudio e investigación. El Estado moderno ha sido entendido, pues, de diferentes maneras según lo podemos observar en las ideas, conceptos y definiciones expuestos a continuación, no sin antes coincidir con Crossman, cuando afirma: “El teórico-político no puede, por mucho que trate, confinarse o limitarse a un catálogo de las varias formas del Estado que han existido o a las diferentes ideas que sobre el Estado han profesado los hombres”.

## 1. El precursor: Nicolás Maquiavelo

El célebre florentino inicia el primer capítulo de **El Príncipe**, con esta frase: “Cuantos estados, cuantas denominaciones ejercie-

<sup>27</sup> KRANENBURG, R., **Teoría política**, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 75.

<sup>28</sup> GARCÍA TREVIJANO FOS, José Antonio, **Tratado de derecho administrativo**, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1970, tomo III, vol. I, p. 36.

<sup>29</sup> JELLINEK, Jorge, **obra citada**, pp. 98 y 99.

ron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o principados”.<sup>30</sup> Así, al precisar desde el inicio de su célebre obra que el Estado es el género y la forma de gobierno la especie, aparece como uno de los primeros en concebir y entender al Estado casi como en los tiempos actuales.

## 2. Los contractualistas

Para muchos, el Estado es el producto de un contrato, de un acuerdo de voluntades entre los hombres, realizado por un motivo o por otros, según la interpretación de cada uno de los seguidores de esta corriente, entre los cuales destacan Hobbes, Locke, Rousseau y Kant. Por razones de espacio únicamente me ocupó del concepto de Estado producido por el primero de ellos.

El famoso filósofo inglés, Tomás Hobbes, entiende al Estado como una creación humana de carácter contractual, a la que equipara con el bíblico Leviatán “el rey de todos los más soberbios animales”, como lo denomina el **Libro de Job**.<sup>31</sup>

Para Tomás Hobbes, en el estado de naturaleza, previo a la constitución de la sociedad, el hombre no reconoce limitación a su derecho y considera que lo es todo y a todo tiene derecho, así no hay mejor derecho que el del más fuerte; por ello, en posesión de su libertad, el hombre es el lobo del hombre y su estado natural es la violencia, es el **bellum omnium contra omnes**, del que se libra por el instinto de conservación que le mueve a limitar su violencia y egoísmo con un contrato basado en el principio de no hacer para otro lo que no se quiere para sí. Por este contrato, el hombre transita de su estado de naturaleza a su estado civil, se convierte en ciudadano y, mediante un contrato que celebra con sus semejantes, crea al Estado, al cual simboliza como el Leviatán y define como “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común”.<sup>32</sup>

El concepto de Estado de Hobbes se caracteriza por ser una

<sup>30</sup> MAQUIAVELO, Nicolás, **El Príncipe**, 3a. edición, Buenos Aires, Espasa-Calpe Argentina, S. A., 1943, p. 11.

<sup>31</sup> **Libro de Job**, capítulo XLI, versículo 25.

<sup>32</sup> HOBBS, Tomás, “Leviatán”, en **Antología: del C. Leviatán**, Estudio preliminar y selección de textos por Enrique Tierno Galván, Madrid, Editorial Tecnos, 1966, pp. 161 y 162.

especie de seguro en el cual el costo de la prima es superior al valor de la cosa asegurada, porque sacrifica la libertad en aras de la tranquilidad.<sup>33</sup>

Con Hobbes se inicia, en la edad moderna, la corriente contractualista o voluntarista del Estado, y más tarde, partiendo de premisas distintas, habrán de seguirla, entre otros, Locke, Rousseau y Kant.

Resulta evidente lo insostenible de la corriente contractualista, pues el Estado existe con, sin y aun contra la voluntad de los particulares.

### 3. Los idealistas

La corriente filosófica idealista ha tenido influencia importante en el pensamiento político universal, y sus tesis han inspirado e inspiran todavía la interpretación que del Estado hacen muchos teóricos y políticos; entre los idealistas destaca por méritos propios el brillante filósofo Jorge Guillermo Federico Hegel, iniciador de la corriente dialéctica idealista, para quien, dentro del proceso dialéctico de tesis antítesis-síntesis, la familia es la tesis, la sociedad la antítesis y el Estado la síntesis; es decir, para Hegel, el ente estatal es el punto culminante en el proceso dialéctico de la idea, única realidad admisible para el sistema filosófico idealista hegeliano, que diviniza al Estado, al cual considera el universal concreto, el punto de reposo del espíritu objetivo, la verdadera síntesis de la oposición entre la familia y la sociedad.

Esta divinización del Estado en perjuicio de los particulares, a mi juicio resulta inadmisibles, pues no se justifica que el hombre viva para el Estado, porque esto implica la dictadura, el totalitarismo.

Muy influyentes fueron las concepciones idealistas del padre de la dialéctica moderna Jorge Guillermo Federico Hegel, para quien el Estado es “la substancia ética consciente de sí misma”.<sup>34</sup>

### 4. Los materialistas

Opuesta al idealismo y al contractualismo, encontramos la explicación materialista del Estado; Federico Engels es, práctica-

<sup>33</sup> Cfr., DEL VECCHIO, Jorge, *Filosofía del derecho*, México, UTEHA, 1946, tomo II, p. 93.

<sup>34</sup> Citado por Giorgio del Vecchio, en obra citada, tomo I, p. 403.

mente, quien inicia esta forma de entender al Estado.

Para el célebre coautor del **Manifiesto del Partido Comunista**, el fenómeno estatal es un producto social nacido cuando la sociedad llega a cierto grado de desarrollo que le hace confesar encontrarse en una grave e irreversible contradicción consigo misma al estar dividida por los intereses antagónicos irreconciliables de las clases que la integran. Y para que las clases en pugna, con intereses económicos encontrados, no se exterminen a sí mismas, y a la sociedad que integran, en luchas estériles, es indispensable la existencia de un poder capaz de someter a toda la sociedad y encargarse de manejar el conflicto o mantenerlo dentro de un **stato quo**. “Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado”.<sup>35</sup>

Contrariamente a lo que supone Bluntschli, acerca de la creación de un solo Estado, Engels pronostica la ineludible y fatal desaparición de las clases para dar paso a la producción organizada sobre nuevas bases, consistentes primordialmente en la asociación libre e igualitaria de los productores; por ello la sociedad remitirá todo el obsoleto aparato estatal al sitio al que a partir de entonces le corresponde: “al museo de antigüedades, junto al torno de hilar y junto al hacha de bronce”.<sup>36</sup>

Y así como juzgo utópico pensar en un Estado único mundial, tampoco creo en la extinción del Estado con la cesación de la lucha de clases, pues vemos como en los países socialistas donde se supone ya no existe tal lucha y, por lo menos se ha realizado ya, desde hace tiempo, la primera fase del comunismo: el socialismo, aún subsiste y no tiene visos de desaparecer el Estado. Así pues, conforme a esta teoría, como dice Kelsen, resulta inexplicable por qué se necesita conservar el aparato coercitivo del Estado, después de “la victoria completa del sistema socialista en todas las esferas de la economía nacional”. Si ya no existe ninguna clase en el seno de la sociedad soviética, si ya no existe más que el proletariado, no se justifica subsista el aparato coercitivo del Estado.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> ENGELS, Federico, **El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado**, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195 y 196.

<sup>36</sup> ENGELS, Federico, **obra citada**, p. 200.

<sup>37</sup> Cfr., KELSEN, Hans, **Teoría comunista del derecho y del Estado**, Buenos Aires, Emecé Editores, S. A. 1957, p. 301.

## 5. Los organicistas

Tan original como inadmisibles resulta la explicación organicista del Estado, que ha pretendido dar quienes tratan de utilizar los métodos de las ciencias biológicas en la ciencia política, como es el caso del sueco Kjellén y el alemán Oscar Hertwig, quien llega al extremo de equiparar al Estado con un organismo biológico en el cual la epidermis está constituida por las instituciones que tienen a su cargo la seguridad y defensa del Estado, así como la protección del patrimonio, y la salud y el orden interno; el sistema óseo del Estado, conforme a esta teoría, se integra con el territorio y las construcciones inmuebles; las instituciones económicas representan el sistema vascular, en tanto los sindicatos y los organismos de los trabajadores representan los músculos del Estado, cuyo cerebro, según esta absurda tesis, viene a ser el gobierno, en tanto que el resto del sistema nervioso lo constituyen los medios de comunicación. De acuerdo a esa escuela organicista, los Estados tienen sexo, como el Brasil o la Francia, y como los seres humanos, nacen, crecen, como en el caso de los Estados Unidos de América; se reproducen, como en el ejemplo de España, que dio a la luz a los países hispanoamericanos y mueren como el caso de Danzig. Obviamente, esta corriente organicista no ha tenido muchos seguidores porque el Estado, a pesar de los símiles que se pueden encontrar, no tiene las características ni el comportamiento de los seres biológicos y, por tanto, no se pueden someter en su estudio al método de las ciencias naturales.

## 6. La escuela sociológica

Esta corriente ha querido explicar al Estado como un mero producto social, como el idioma, sin implicaciones de normatividad e **imperium**. Muchos son los autores que han transitado por esta corriente.

Otto Federico Von Gierke destaca dentro de la corriente sociológica al pretender explicar al Estado como una realidad social; en esta corriente militan también la teoría sociológica de la interacción o influjo recíproco de Jorge Simmel y la teoría de las relaciones sociales de Leopoldo Von Wiese. Sin embargo, la corriente sociológica fue incapaz de explicar al Estado en toda su complejidad, por cuyo motivo hubo de enriquecerse con aspectos y conceptos jurídicos.

## 7. La doble cara del Estado

Esta teoría formulada para la interpretación del fenómeno estatal, incorpora a la teoría sociológica la visualización jurídica; la inicia Jorge Jellinek y obtiene rápidamente un gran número de seguidores.

El brillante autor alemán fue un acucioso investigador del Estado, al que analizó y estudió desde el aspecto sociológico y desde el jurídico, en la teoría de las dos facetas o de la doble cara del Estado, que también exploraron, entre otros autores, Carlos Federico Von Gerber, Max Weber, Mauricio Hauriou y Adolfo Posada.

La influencia del iniciador de la teoría de las dos facetas del Estado motiva que el doctor Andrés Serra Rojas exprese: "De Jellinek arranca la sistematización de la Teoría General del Estado".<sup>38</sup>

Se apoya esta teoría en la premisa de que el Estado es una realidad social, como lo consideró la corriente sociológica, en la cual se genera y aplica el orden normativo del derecho. Así pues, esta corriente considera al Estado con una doble dimensión: una real y otra ideal; la primera requiere de un estudio sociológico para aprehender su realidad fenoménica; la segunda dimensión, la ideal, la normativa, necesita ser estudiada por la ciencia jurídica.

Para estudiar al Estado, Jellinek hace una rigurosa separación entre el punto de vista sociológico y el jurídico; conforme al primero, consideró al Estado como fenómeno social y lo analizó en todos los acontecimientos que concretan la vida cotidiana y permanente del Estado; conforme al punto de vista jurídico, estudió las normas que regulan las instituciones y funciones del mismo.

Para elaborar su concepto social de Estado, Jellinek estudia antes, minuciosamente, las relaciones de las actividades externas de los hombres —de los que mandan y de los que obedecen—, porque, para él, el Estado estriba en relaciones de voluntad de una pluralidad de hombres —gobernantes o dominantes unos, gobernados o dominados otros— radicados permanentemente en un territorio determinado.

Ante la gran multiplicidad de las relaciones humanas que componen al Estado, Jellinek empieza por tratar de ordenar estos fenómenos sociales, y los reduce a unidades basadas en un principio de unificación, con las cuales elabora un arquetipo unitario en

<sup>38</sup> SERRA ROJAS, Andrés, **Ciencia política**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1975, p. 210.

el que trata de acomodar a todas esas relaciones de voluntad traducidas a unidades de diversas clases: espaciales, temporales, causales, formales y teleológicas.

Unidad espacial: la concebimos en el espacio, dentro de unos límites determinados, por ejemplo: una isla, un continente, una circunscripción específica, un kilómetro cuadrado, etcétera.

Unidad temporal: la determinamos en un lapso dado, por ejemplo, un siglo, un lustro, un año, etcétera.

Unidad causal: nos la proporciona quien resulta capaz de agruparse en una causa común, por ejemplo: un pueblo procedente de una misma raza.

Unidad formal: la representa el elemento que a pesar de su modificación en lo accidental, mantiene su forma permanente; por ejemplo, el Senado, la judicatura, la universidad, etcétera.

Pero no bastan, por sí solas, ni en conjunto, las anteriores formas de unidad para ordenar las múltiples relaciones de voluntad entre seres humanos en que consiste el Estado, porque faltan las unidades teleológicas.

Unidad teleológica: unifica a diversas relaciones con el fin común que tienen. Y como la unidad humana organizada con un fin se denomina unidad colectiva o asociación, el maestro alemán concluye por llamar a la unidad teleológica del Estado, unidad de asociación, la cual representa a la unidad de los fenómenos sociales del Estado que comprenden las relaciones políticas de dominación, de mando; porque el Estado impone su voluntad incondicionalmente a otras voluntades, y su poder exclusivo e ilimitado lo recibe de sí mismo.

De las ideas anteriores, Jellinek desprende la siguiente definición sociológica del Estado: "La unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio".<sup>39</sup>

Elaborada su definición sociológica, Jellinek pasa a formular su definición jurídica del Estado, al cual considera como una clase especial de corporación, entendiendo por ésta un concepto estrictamente jurídico sin equivalencia objetivamente perceptible en el mundo de los hechos. Con estas consideraciones presenta la siguiente definición jurídica de Estado:

"La corporación formada por un pueblo, dotada por un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio". O, en

<sup>39</sup> JELLINEK, Jorge, **obra citada**, p. 13.

síntesis: “La corporación territorial dotada de un poder de mando originario”.<sup>40</sup>

La deficiencia de esta teoría de la doble cara del Estado estriba en su incapacidad para localizar, conocer y explicar la conexión de ambas dimensiones, por lo que se ha concretado a realizar estudios sociológicos por una parte, y jurídicos por otra, sin atinar a coordinarlos y articularlos razonablemente.

## 8. La escuela vienesa

Esta corriente aparece, cronológicamente, después de la sociológica y de la llamada de la doble cara del Estado, disiente de ambas y postula la identidad entre el derecho y el Estado.

El fundador de la llamada escuela vienesa, Hans Kelsen, se manifestó contrario tanto a la teoría de las dos facetas como a las doctrinas sociológicas del Estado y sostuvo, dentro de la corriente de formalismo jurídico, la identidad entre Estado y derecho. Acorde con esta teoría jurídica del Estado, define a éste como: “un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez jurídico-internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad respecto del ámbito material de validez sólo restringida por la reserva del derecho internacional”.<sup>41</sup>

Así pues, para Kelsen, el pueblo y el territorio solamente son los ámbitos personales y espaciales de la vigencia del orden jurídico; la soberanía es el propio orden jurídico, supremo en su ámbito espacial; el poder del Estado se reduce, según el eminente jurista, a la vigencia del derecho.

El fundador de la llamada Escuela Vienesas combate la teoría de la doble cara del Estado, porque le parece inadmisibles que éste pueda ser conocido de dos modos diferentes, pues un mismo ente no puede ser manejado por medio de dos métodos totalmente distintos como resultan ser el método jurídico, eminentemente normativo, inmerso en la esfera del deber ser, donde radica su objeto, y el método sociológico, básicamente fenoménico, de conocimientos de realidades, adscrito a la esfera del ser, donde se producen las realidades empíricas que constituyen los hechos sociales.

<sup>40</sup> JELLINEK, Jorge, *obra citada*, p. 135.

<sup>41</sup> KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 195.

Para Kelsen, el Estado no es sino el sistema del orden jurídico en vigor, dado que el contorno del derecho determina el límite del ámbito estatal; por ello, para el célebre jurista de Praga, lo que el Estado tiene de Estado, es tan sólo lo que tiene de derecho, pues éste, y sólo éste, puede precisar el perímetro del primero, de donde deduce que el Estado es “por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”.<sup>42</sup>

Argumenta el distinguido teórico del derecho, que la esencia de los hechos estatales radica en su encuadramiento dentro del ordenamiento jurídico, ya se trate de hechos relativos a la producción de normas jurídicas, o de hechos humanos conductuales regidos por el derecho.

Cuando el orden jurídico vigente se personifica, es decir, cuando se presenta en forma de persona —dice Kelsen—, le llamamos Estado, y entiende por persona jurídica colectiva al sistema representado por el acervo de reglas que norman la conducta interrelacionada de un conjunto de seres humanos; cuando un sistema dado comprende sólo una parte o aspecto del total del acervo de reglas, estamos frente a la personalidad jurídica de las asociaciones o corporaciones, y cuando el sistema abarca todo el acervo jurídico, entendido como un punto común de imputación de la totalidad de acciones consideradas como estatales, estamos ante el Estado como persona; por ello, para Kelsen, el Estado viene a ser la personificación metafórica de la totalidad del ordenamiento jurídico positivo.

La teoría de las dos facetas sostiene que el Estado, además de ser el orden jurídico en vigor, también es una realidad social que se caracteriza por su fuerza, por su poder, como lo testimonian las aduanas, las cárceles, los cuarteles, la policía, el ejército, etcétera, a lo cual Kelsen contesta que “todas las manifestaciones externas en que suelen verse el poder, el Estado, las cárceles y fortalezas, las horcas y ametralladoras, son objetos en sí inanimados. Se convierten en instrumentos del poder estatal sólo en cuanto los hombres se sirven de ellos en el sentido de un orden, la creencia de deber obrar de conformidad con el mismo, determina a esos hom-

<sup>42</sup> KELSEN, Hans, **Teoría general del Estado**, México, Editora Nacional, 1965, p. 21.

bres".<sup>43</sup>

Igualmente, la esencia del celador aduanal o del agente de la policía, no estriba en ningún órgano de sus cuerpos sino en su calidad de órganos del Estado. El poder del Estado, según Kelsen, no es material, sino psicológico, y estriba en que ciertos hombres —empleados públicos y ciudadanos comunes— actúan cumpliendo las normas jurídicas. Ahora bien, las normas jurídicas, no pertenecen al mundo de lo real, sino al de lo ideal, son idealidades, ideas normativas, entes irreales que los seres humanos se representan en sus mentes; al producirse esas representaciones psicológicas que sí pertenecen al mundo de lo real, se provocan estados de ánimo, de temor, de solidaridad, etcétera, que motivan conductas determinadas como la del empleado público que lleva a cabo los actos estatales previsto en el ordenamiento jurídico, o como la del ciudadano que obedece las normas jurídicas vigentes. La unión de los estados de ánimo provocados por la representación mental de las normas jurídicas, es lo que, a juicio de Kelsen, integra lo que se conoce como poder del Estado, que no viene a ser sino la fuerza psíquica que forman los diversos estados de ánimo que motivan conductas. Dicha fuerza es generada por las representaciones mentales de la norma jurídica.

Pero ese poder es estatal, porque tiene como contenido lo jurídico y, como el concepto del Estado coincide con el del derecho, la relación entre ambos es de identidad, dado que se emplean dos vocablos distintos para referirse a lo mismo, por lo que, para Kelsen, la hipotética dualidad entre derecho y Estado, es una duplicidad inútil del mismo objeto: "Hablar de una comunidad constituida por un orden normativo, como si existiera un orden normativo y en adición una comunidad, significa hablar de dos cosas donde sólo existe una y conduce a la indebida falacia de doblar el objeto del conocimiento. El Estado, como una comunidad, es un orden normativo".<sup>44</sup>

Al examinar esta teoría de la identidad del derecho y del Estado, apoyada sólo en el punto de vista jurídico, recordamos al maestro Luis Recaséns Siches, quien al respecto expresó: "Se trata de un aserto puramente doméstico de la consideración jurídica;

<sup>43</sup> KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 167.

<sup>44</sup> KELSEN, Hans, *Introducción a la teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1974, p. 55.

pero no de una concepción plenaria del Estado".<sup>45</sup>

El Estado, considerado como ordenamiento jurídico positivo, es algo que se produce en la realidad social, en la que se mantiene o transforma y aun llega a ser sustituido, bien sea mediante los procedimientos por él mismo previstos, o por medios violentos e imprevistos como puede ser una revolución, como resultado del cambio en la composición e influencia de los elementos, grupos o clases que integran a la sociedad política conocida como Estado, por lo que debe sostenerse, contra la teoría kelseniana, que el ente estatal es mucho más que una pura entelequia jurídica con un fin normativo, dado que el fenómeno estatal en numerosos aspectos trasciende el ámbito de lo jurídico, con lo que escapa a la pretensión de absoluta normatividad.

El doctor Héctor González Uribe, al criticar la postura kelseniana, nos dice:

*Lo que es esencial y verdaderamente inadmisibile en la doctrina kelseniana es que pretenda reducir al Estado a un descarnado esqueleto de normas y desvincularlo de una posible legitimación. Eso es desconocer la naturaleza real del Estado, como ser social y cultural, con su constante y característica tensión dialéctica entre el ser y el deber ser, y transportarlo a un terreno de entes de razón. Lo cual es absurdo e indebido, porque todo conocimiento que se precie de científico debe estar en contacto con lo real y no trabajar con ficciones de la mente.*<sup>46</sup>

Evidentemente es fundada la crítica anterior, porque no debe disociarse al Estado de su realidad social.

## 9. La corriente de la renovación permanente

Conforme a esta interpretación, el Estado se refrenda todos los días mediante el cotidiano querer ser de quienes integran su población; entre los principales expositores de esta corriente figuran Herman Heller y Rudolf Smend.

Uno de los críticos más serios de la escuela vienesa es Heller,

<sup>45</sup> RECASENS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1965, p. 351.

<sup>46</sup> HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 202 y 203.

quien considera al derecho como una de las ordenaciones sociales en las cuales la norma figura como una exigencia, y hace notar cómo el logismo normativo, representado por Kelsen y su escuela, consistente en contraponer el deber ser, eminentemente jurídico, al ser, indiscutiblemente social, resulta inadmisibles por considerar al primero como un deber ser aislado de todo orden y de toda observancia, con atención exclusiva y unilateral a la cuestión normativa, con evidente olvido de la liga permanente entre el deber social y el querer humano y sin recordar que las reglas sociales no son meros enunciados teóricos, sino auténticas exigencias a la voluntad humana.

Para Heller, "sólo se comprende de manera cabal la ordenación normativa social si se considera y da por supuesto que el ser y el deber ser no se hallan en un estado de aislamiento y en una antidualéctica ausencia de relación, sino, por el contrario, en una correlativa coordinación".<sup>47</sup>

Respecto de la relación entre Estado y derecho, Heller recapacita que si queremos precisar la forma y términos como en la actualidad se encuentran relacionados el Estado y el derecho, con base en la consideración de que este último es el orden normativo social instituido y garantizado por el aparato estatal, no podremos estimar como previo ni al Estado ni al derecho, sino como fenómenos que se encuentran estrecha y correlativamente vinculados.<sup>46</sup>

Cualquier unidad de acción, considera Heller, se funda en una coincidencia de voluntades y por ello el Estado es una unidad organizada de acción y decisión cuyo tamaño exige un aparato estatal, el cual viene a ser el órgano coordinador de la actuación ciudadana. Para Heller "el Estado se considera como un grupo territorial de dominación, a diferencia de los grupos de carácter personal. El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión", y define: "El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana".<sup>49</sup>

<sup>47</sup> HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 202 y 203.

<sup>48</sup> Cfr., HELLER, Herman, *ib.*, p. 206.

<sup>49</sup> HELLER, Herman, *ib.*, p. 255.

## 10. Los tratadistas mexicanos

Muchos son los tratadistas mexicanos que han abordado el estudio del Estado con amplitud y acierto; por juzgar innecesario, para los efectos de este trabajo, ocuparme de todos de los que tengo noticia, citaré los conceptos medulares, acerca del Estado, expresados por cinco de ellos, a mi juicio, los más representativos.

### ROBERTO CASILLAS HERNÁNDEZ

El docto jurista mexicano, acorde con Herman Heller, sostiene: "Es indudable que el ser del Estado se conforma por la renovación constante de actos, porque de lo contrario dejaría de existir, y que estos actos corresponden fundamentalmente a la lucha política entre poderes reales de voluntad ante los cuales el sujeto de conocimiento que es el Estado mantiene neutralidad".<sup>50</sup>

### JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO

El distinguido maestro universitario y estadista mexicano, definió al Estado moderno como: "una organización política que localizada en un tiempo y en un espacio determinados, y que tiene, por ello características específicas y determinables".<sup>51</sup> Y señaló como características del fenómeno estatal, las siguientes:

*Primero, una realidad social, constituida por los hombres cuya actividad se organiza políticamente en vista de los fines dados. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Población. Segundo, una realidad física, constituida por la tierra y el ambiente que localiza a la realidad social en un sitio del Mundo, con todo lo que esto implica. Este tema se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Territorio. Tercero, un orden normativo, que da sentido a la organización y que se llama Derecho. Hay quien lo identifica con el Estado; hay quien lo cataloga como fin del Estado; hay quien lo considera como una realidad distinta, que se relaciona con el Estado. Nosotros lo consideramos como una nota genérica del concepto de organización política. Cuarto, los órganos que establecen y aseguran el orden normativo, constituido por los hombres que a*

<sup>50</sup> CASILLAS HERNÁNDEZ, Roberto, **Fuerzas de presión en la estructura política del Estado**, México, 1975, p. 115.

<sup>51</sup> LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, **Génesis y teoría general del Estado moderno**, México, Textos Universitarios, S. A., 1976, 2a. edición, p. 412.

*virtud de la división del trabajo, tienen que realizar los actos específicos requeridos. Esta nota se estudia tradicionalmente bajo el nombre de Gobierno. Quinto, un poder resultante del concurso de actividades recíprocas, reglamentadas por el orden normativo, poder que es la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines. Este tema se estudia frecuentemente bajo este nombre; otras veces se estudia con la soberanía y otras con el Gobierno.*<sup>52</sup>

En esta forma analítica, el maestro López Portillo y Pacheco, sustenta su objetivo concepto estatal.

#### IGNACIO BURGOA ORIHUELA

El ameritado tratadista mexicano, nos da la siguiente definición de Estado: "la persona moral suprema que estructura jurídicamente a la nación y cuya finalidad estriba en realizar el orden de derecho básico o fundamental".<sup>53</sup> Evidentemente, no existe persona alguna superior al Estado y es inobjetable que éste configura jurídicamente a la comunidad nacional y tiene como fin realizar el orden jurídico, sea éste justo o injusto.

#### HÉCTOR GONZÁLEZ URIBE

El eminente catedrático mexicano, define al Estado como "1. Una sociedad humana. 2. Establecida permanentemente en un territorio. 3. Regida por un poder supremo. 4. Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana".<sup>54</sup>

Obviamente, el cuarto elemento de su definición descriptiva pertenece a la esfera del deber ser que; desgraciadamente, en muchos casos no se da en la realidad.

#### ANDRÉS SERRA ROJAS

El doctor **honoris causa** de la UNAM define con diáfana objetividad al Estado como una porción de la sociedad humana, asentada en un territorio organizado jurídicamente, con un gobierno independiente que tiende a realizar los fines que determinan sus condi-

<sup>52</sup> LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *op. cit.*, pp. 413 y 414.

<sup>53</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Estado*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1970, p. 309.

<sup>54</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *obra citada*, p. 162.

ciones históricas.<sup>55</sup>

Así, el emérito maestro, identifica un elemento teleológico del gobierno estatal, consistente en la tendencia gubernamental a obtener los fines determinados por las condiciones históricas de cada Estado.

### 11. Elementos del Estado

En un enfoque sistémico encontramos que el supersistema del Estado tiene como elementos integrantes a diversos sistemas, a los cuales conviene analizar, antes de externar mi propia interpretación del fenómeno estatal.

#### LA POBLACIÓN

Entre los elementos tangibles y previos del Estado, encontramos en primer término a la población, sin la cual no puede darse el fenómeno estatal. Así, no podemos siquiera imaginar un Estado que carezca de población permanente, por ejemplo, el Polo Sur no puede existir como Estado independiente, entre otras causas porque no tiene una población estable.

Pero la población del Estado no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos. Así, una familia por sí sola, no puede constituir la población de un Estado; tampoco un reducido grupo de familias puede conformar toda una población estatal, o sea: la población estatal necesita un número y densidad tal que amerite la organización estatal.

Hay estados cuya población no rebasa los cien mil habitantes; sin embargo, cien mil personas reunidas en un estadio deportivo no integran la población de un Estado y sí, en cambio, posiblemente sean parte de la población de muchos estados. La población del Estado no requiere forzosamente ser de la misma nacionalidad o la misma raza, religión, idioma o costumbres, como vemos con claridad en el Estado norteamericano, cuya población se integró con personas de muchas razas y de muy distintas nacionalidades, religiones, idiomas y costumbres; pero sí requiere residir permanentemente en un territorio determinado; por ello, las tribus nómadas no formaron Estados, porque no se asentaron en un territorio.

#### EL TERRITORIO

El otro elemento tangible, previo, e insustituible del Estado,

<sup>55</sup> Cfr., SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1975, 3a. edición, p. 215.

es el territorio, en el que debe asentarse la población estatal. El pueblo judío no pudo constituir el Estado israelí mientras careció de territorio, igual que ahora no puede hacerlo el pueblo palestino.

El territorio del Estado debe ser propio y exclusivo, es decir, no debe compartirse su dominio con otro o varios estados más.

Sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir una nación, un pueblo, una empresa, un club, o cualquier otra forma de asociación humana, excepto un Estado. El territorio, como dijera Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

## EL PODER

La muy extendida teoría de los tres elementos señala que los del Estado son: la población, el territorio y el poder o el gobierno que lo ejerce.

Ekkehart Stein refiere:

*Donde el Estado se hace más visible es en el aparato estatal. Por eso es frecuente equipararlo con tal aparato estatal, representándolo como la pirámide del poder. En su vértice se encuentra la dirección del Estado (Parlamento, Jefatura del Estado y Gobierno). Es allí donde se toman las decisiones políticas fundamentales (generalmente en forma de leyes). El cuerpo de la pirámide se compone de los órganos administrativos, que ejecutan las decisiones políticas fundamentales, y de los tribunales, que deciden sobre la observancia de la Ley. El poder del aparato estatal se extiende a un determinado territorio y a su población. Esta última aparece en este modelo como mero objeto del poder estatal.<sup>56</sup>*

El poder consiste en la facultad de ordenar o ejecutar un acto o una omisión. El poder estatal, como dice el doctor Serra Rojas, "es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos".<sup>57</sup> Así, el poder como elemento del Estado se caracteriza por ser, al igual que el gobierno que lo ejerce, soberano; es decir, dentro de su ámbito espacial, no tiene otro encima de él, por ello su potestad de mando es omnicompreensiva y tiene en exclusiva la coacción.

<sup>56</sup> STEIN, Ekkehart. **Derecho político**, Madrid, Aguilar, S. A. de Ediciones, 1973 p. 3.

<sup>57</sup> SERRA ROJAS, Andrés. **Ciencia política**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1975. p. 295.

## EL ORDEN JURÍDICO

Indiscutiblemente, la población, el territorio y el poder son elementos insubstituibles del Estado, pero no son los únicos; de ahí, como dice Stein: "La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad".<sup>58</sup>

A la teoría de los tres elementos se opone rotundamente la tesis de la escuela vienesa, para quien el Estado no es sino el ordenamiento jurídico; por ello, éste es su único elemento, por tanto el pueblo y el territorio no son sino el ámbito personal y espacial de vigencia de ese orden jurídico.

En la actualidad, la mayoría de los autores contemporáneos agregan a los tres elementos "visibles" o "externos", como cuarto elemento, el orden jurídico normador y regulador de las relaciones y actividades comunitarias producidas en el Estado, y sin el cual no es posible el fenómeno estatal.

## EL ELEMENTO TELEOLÓGICO

Muchos autores destacados han señalado un elemento teleológico del Estado. Jellinek lo señala como la unidad de asociación; Smend lo entiende como una tendencia comunitaria y una voluntad de trabajar en común; Heller lo hace consistir en la coordinación de las actividades de los individuos hacia metas comunes; este hecho convierte al Estado en una unidad de acción. Otros autores hacen consistir el elemento teleológico en la realización del bien común: Sánchez Agesta; en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana: González Uribe; en el bien público temporal: Dabin; en la realización de aquellos fines, determinados de acuerdo con sus condiciones históricas: Serra Rojas.

En lo personal, estoy de acuerdo en la existencia del elemento teleológico del Estado; pero me es indispensable aclarar que este elemento invisible, intangible, subjetivo, es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población.

En mi opinión, quien mejor ha explicado el elemento teleológico del Estado es Rodolfo Smend, en su teoría de la integración, la cual hace consistir este elemento en la relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración, manifestada en el

<sup>58</sup> STEIN, Ekkahart, *obra citada*, p. 5.

diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros, por lo cual su existencia está incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben, con su conducta, los ciudadanos y los órganos del propio Estado.

A mi juicio, la explicación integracionista del elemento teleológico del Estado es realista y parcialmente cierta. Realista en cuanto hace consistir lo que es la causa final del Estado, en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales, de la supervivencia del Estado.

Esta explicación realista de la causa final del Estado me parece mucho más exacta y valedera que aquellas para quienes consiste en la realización del bien común, en el bien público temporal, etcétera, pues el Estado existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común, como desgraciadamente lo demuestran los casos de muchos Estados, como la Nicaragua, de los Somosa; la Uganda, de Idi Amin; el de Haití, de los Duvalier, y muchos otros en los que obviamente no ha habido propósito ni finalidad de obtener el bien común.

Ahora bien, para mí la teoría de Smend tan sólo es parcialmente verdadera, por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del Estado, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión para ese efecto, o sea como dijera Duguit, de los más fuertes, como lo podemos comprobar en el caso de los católicos de Irlanda del Norte, contra su voluntad integrados al Estado británico; como los miembros de las reservaciones indias, integrados por la fuerza al Estado norteamericano; como muchos quebequianos están inmersos en el Estado canadiense; o los vascos, que lo están en el Estado español, para no citar sino unos cuantos ejemplos de los muchos casos de pueblos enteros incorporados en contra de su voluntad a un Estado al cual repudian.

Pero son muchos más los casos de pueblos o grupos humanos perfectamente definidos que, sin estar en contra, están al margen del quehacer estatal, por lo cual, sin impugnar la existencia del Estado al que pertenecen, carecen de una noción respecto de su ubicación dentro del mismo, e incluso ignoran su existencia, como en el caso de algunas tribus marginadas, como los chocos, en Colombia; los jíbaros, en Brasil; los bosquimanos, en Angola; los sondaneses, en Indonesia; o, por ejemplo, algunos grupos maza-

huas, zoques o tzotziles, de México, a quienes no preocuparía la disgregación o disolución de los respectivos Estados a los que pertenecen. Por tanto, somos realistas al afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector o clase dominante del mismo, en beneficio de sus intereses, aun cuando no cuenten con la aprobación de las mayorías de la población, o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a la creación o subsistencia del Estado.

## 12. El enfoque de sistemas

Sistema, conforme a la teoría de sistemas, es el conjunto de elementos que se encuentran relacionados e interdependientes entre sí. Subsistema, se dice, es el sistema que conforma un elemento de otros sistema; en tanto que, por suprasistema se entiende aquel cuyos elementos los consituyen otros sistemas.

Entre otras clasificaciones, los sistemas, se dividen en cerrados, parcialmente cerrados o abiertos, y abierto, aun cuando muchos autores rechacen la existencia de los totalmente cerrados y de los totalmente abiertos. Arias Galicia<sup>59</sup> señala que cada sistema se encuentra en un medio circundante (suprasistema) y que, así como existen relaciones entre los diversos elementos del sistema, también pueden existir tales nexos entre el sistema y el suprasistema, en cuyo caso el sistema es parcialmente abierto, lo que entraña que el sistema reciba influencias del suprasistema y simultáneamente pueda influir en él, en alguna forma.

Conforme a esta teoría, las organizaciones administrativas constituyen sistemas parcialmente abiertos, dado que se producen múltiples interacciones entre ellas mismas y entre ellas y su medio. La administración institucional es parte de un subsistema que conocemos bajo el nombre de administración pública, cuyo funcionamiento está encomendado al Poder Ejecutivo, que, a su vez, forma parte de un sistema denominado gobierno, el cual es, asimismo, elemento de un suprasistema mayor llamado Estado.

Convengamos, por tanto, que la administración institucional, al igual que la administración pública de la que forma parte, se desarrolla en el ámbito del Estado, por lo que para estudiarla es indispensable conocer el marco político que nos ubique dentro del

<sup>59</sup> ARIAS GALICIA, Fernando, "Teoría de los sistemas", en **Administración de Recursos Humanos**, coordinador Fernando Arias Galicia, México, Biblioteca de Ciencias de la Administración. Editorial Trillas, S. A., 1976, pp. 15 y 16.

perímetro donde se produce el fenómeno que pretendemos analizar. Así pues, necesitamos saber qué es el Estado, determinar sus elementos y definirlo para poder enfocar, y estudiar con éxito, las relaciones que tiene este suprasistema con cada uno de los sistemas y subsistemas que funcionan dentro de él, como el de la administración institucional, y enfocar y analizar las relaciones de tales sistemas y subsistemas del mismo Estado entre sí.

### 13. Definición del Estado

Con el propósito de tener un marco conceptual respecto del Estado, considero conveniente destacar que entiendo al ente estatal como un producto de la convivencia humana, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio, es decir, una organización humana con vigencia temporal y espacial, un suprasistema integrante de otro mayor, como es el universo sistémico constituido por la comunidad de Estados en que se divide nuestro mundo.

El Estado es un fenómeno universal de vigencia permanente en todo el territorio y para toda la población del mundo. Así no hay un palmo de terreno fuera de un territorio estatal, ni asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente. Tenemos el caso, por ejemplo de Belice, a punto de dejar de ser parte del territorio del Estado británico, para convertirse en el territorio del nuevo Estado de Belice, en el supuesto de que prospere el proyecto inglés; pero podría anexarse al territorio de Guatemala si triunfara la pretensión de este último Estado. Pero en cualquiera de estas dos alternativas o de otras distintas, no será un territorio que no pertenezca a un Estado, y lo mismo pasará con su población, la cual será la población del Estado de Belice o formará parte de la de Guatemala, o de otros Estados, pero en ningún caso dejará de ser un población estatal.

En términos de teoría de sistemas entiendo al Estado como el suprasistema político por excelencia, como el conjunto de los sistemas pueblo, territorio, gobierno con poder soberano, y orden jurídico, enlazados por la determinación, de quienes tienen la fuerza para ello, de integrar la suprasistema estatal.

Deseo recalcar mi intención de definir el ente estatal contemporáneo como es, sin perjuicio de expresar después lo que, a mi juicio, el Estado debe ser. Intentaré, pues, una definición real, no

utópica, aplicable a cualquier Estado contemporáneo, ya sea socialista, burgués, fascista, democrático o dictatorial, con la intención de lograr una definición realista, carente de dogma, ayuna de ideología política, ausente del fanatismo, concretada a explicar el fenómeno estatal mediante la aportación del género próximo y de la diferencia específica; trataré de hacer una acotación completa y exacta del ser del Estado, que precisamente convenga a todo lo que éste —y a sólo lo que éste— es, sin incurrir en vicios tautológicos; una definición más clara que lo definido, con un sentido positivo, capaz de excluir lo que no es, e indicar los atributos esenciales y universales del Estado.

De acuerdo con estas ideas y propósitos he elaborado la siguiente definición de Estado: Sistema unitario integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de los integrantes de la parte más fuerte del sistema, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano, aun cuando a veces influya otra o las demás partes.

De la definición anterior inferimos, entre otros, los siguientes puntos:

**A.** El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades, no de toda su población, sino sólo de una parte de ella, la más importante política y económicamente, aun cuando no necesariamente la más numerosa.

**B.** El Estado subsiste con, sin y aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.

**C.** Los objetivos estatales, salvo el de procurar supervivencia del Estado, son diferentes entre uno y otro Estado, y entre una y otra épocas, dentro del mismo Estado.

**D.** Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya entre aquéllos alcanzar el bien común.

Las anteriores ideas se robustecen si se considera que son congruentes con los que generalmente se entiende por partido político, por ejemplo, la definición que da Povifña: "Agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que mediante la conquista legal del Poder Público, se propone realizar en la dirección del

Estado, un determinado programa político social".<sup>60</sup> O sea que es connatural al partido político la tendencia de convertirse en la parte más fuerte, más importante de la población del Estado en el que actúa, para poder conquistar el poder público y estar en condiciones de determinar los objetivos estatales a través de su programa político-social, al cual habrá de adecuar su ordenamiento jurídico, con miras a realizar en el ejercicio del poder las metas de su referido programa.

El panorama mundial nos revela que es frecuente que el partido político cuyos militantes distan mucho de ser la mayoría de la ciudadanía, conquista el poder y en su ejercicio determina objetivos y metas del Estado, y dicta el ordenamiento jurídico correspondiente, con mayor o menor influencia de los partidos políticos oponentes y de los grupos de presión.

#### 14. El deber ser del Estado

Definido ya lo que es el Estado, pasamos a lo que debe ser, o sea, a definir el Estado ideal. A mi juicio, el Estado debe ser la unidad teleológica de asociación —como dice Jellinek— y de acción —como afirma Heller—, un sistema unitario —como apunta Smend— formado por un conjunto humano, asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado —como comenta Stein— mediante la coincidencia mayoritaria de voluntades, constantemente renovada, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos deben consistir —como agrega González Uribe— en la realización de valores individuales y sociales de la persona humana y —como sostiene Porrúa Pérez— en la obtención del bien público temporal, de acuerdo —como indica Serra Rojas— con sus condiciones históricas.

#### 15. Estado y empresa

Obviamente, la empresa puede ser constituida, como operada y manejada, tanto por personas públicas, como por personas privadas. O dicho de otra manera, la empresa puede darse tanto en el ámbito estatal, como en el individual, y en el primer caso puede quedar a cargo de la administración pública centralizada, o de la paraestatal, y por lo que se refiere a esta última puede organizarse conforme al derecho público, en el campo de la administración

<sup>60</sup> Citado por Daniel Moreno, en: **Los partidos políticos del México contemporáneo**, 6a. edición, México, B. Costa-Amic Editor, 1977, p. 28.

## EL ESTADO EMPRESARIO

55

pública institucional, como la llama la doctrina española, o formarse y conformarse en los moldes y matrices del derecho privado, según lo ampliaré más adelante.