

Concepto de Estado

Para el hombre común las nociones de **Estado, gobierno y administración pública** se antojan vocablos sinónimos o cuando menos conceptos equiparables. Esta idea no carece de razón, porque las tres nociones se relacionan estrechamente.

Sin embargo, el estudioso de la administración pública debe aprender a distinguir la manera como se relacionan entre sí los tres conceptos.

La administración pública presupone la existencia del Estado.

Dentro del dominio de las ciencias sociales existe un campo de conocimiento, de carácter interdisciplinario, que se denomina diversamente “Teoría General del Estado”, “Teoría del Estado Moderno”, “Regímenes Políticos Comparados”, o de algún otro modo singular. Su objeto es, precisamente, el estudio de los orígenes, el desarrollo y las características actuales del Estado. Es una materia interdisciplinaria cuyos especialistas utilizan uno o varios métodos para abordar su estudio: algunos usan el método histórico para conocer el desenvolvimiento del Estado a través del tiempo y del espacio; otros, un método sociológico para estudiar a la nación, a la población o el pueblo como sus componentes; otros más, un método de la ciencia política para analizar las diversas formas de integración del poder público, de la autoridad y del gobierno; por último, la gran mayoría de los tratadistas usan el método jurídico para entenderlo como la unidad del orden jurídico o como sistema de derecho positivo.

Su estudio no compete al campo de la administración pública propiamente dicho, sino al de la teoría general del Estado. En su momento habremos de definir cuál es el campo propio de la administración pública.

El análisis de la administración pública mexicana requiere sin embargo, una referencia al concepto mismo de Estado y sus elementos integrantes, puesto que aquélla forma parte de éste.

El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la ciencia política, desde los tiempos clásicos. Existe una rama de las ciencias sociales dedicadas exclusivamente a conocer lo estatal, que se denomina la teoría general del estado; una de cuyas partes fundamentales es la discusión de las diversas

Estado y administración pública

La teoría general del Estado

Teorías sobre el concepto de Estado

teorías que intentan explicar su significado. Simplificando la tipología o clasificación de esas teorías encontramos que se pueden agrupar del modo siguiente:

- Teorías organicistas
- Teorías sociológicas
- Teorías jurídicas
- Teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran.

Teorías organicistas

Las teorías organicistas son aquellas que consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos. Tendría una personalidad propia, distinta de la de los individuos que lo integran; estaría dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Su desarrollo histórico sería similar al desarrollo biológico de los seres naturales. Una versión actual de las tesis organicistas es aquella que entiende al Estado moderno como un órgano, como una estructura con identidad propia, que realiza una gama compleja de funciones.

Teorías sociológicas

Las teorías sociológicas del Estado entienden a éste como una unidad colectiva o de asociación. Los antiguos afirmaban que representaba una unidad permanente de hombres asociados; es decir, una unidad colectiva. Las tesis actuales sostienen que es una comunidad con características especiales: que es la unidad de la asociación, la cual consiste en que una variedad de individuos se ponen en comunicación en virtud de un fin, de modo tal que el contenido igual de voluntad de quienes participan en la comunidad, llega a adquirir realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan éstos.

Dentro de las teorías sociológicas podemos incluir a la teoría marxista. Para el marxismo el sistema capitalista se caracteriza por la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad: nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma, por lo que su separación consiste en una dualidad dialéctica, una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura; la separación de la sociedad y el Estado corresponde a la distinción entre lucha económica y lucha política de clases.

Para Marx y Engels la sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos, en una determinada fase del desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca toda la vida comercial e industrial y en este sentido trasciende de los límites del Estado y de la nación. La sociedad civil en cuanto tal, sólo se desarrolla con la burguesía.

Estado y sociedad son entes distintos en la medida en que esta diferencia implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en su existencia como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El estado, aunque tampoco las supera, al menos sí contribuye a refrenarlas, aminorarlas, con el fin de que la sociedad no se consuma en la lucha, para que no se autodestruya. Por ello, nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, el Estado se le sobreponer, adquiere una existencia separada, pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aun cuando él mismo está inmerso en los propios conflictos.

Es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes.

¿Cuál es su futuro en la sociedad socialista y en el comunismo? Friedrich Engels analizó la suerte que correrá el Estado en la sociedad socialista del mañana: La sociedad socialista, en la que la producción será organizada sobre la base de una asociación de productores libres e iguales, transportará la maquinaria estatal al lugar que le corresponderá en el futuro: el museo de las antigüedades, junto al torno de hilar y al hacha de bronce. Las puertas del museo no se abrirán de golpe, esto es, el Estado no será llevado a su última morada al día siguiente del triunfo de la revolución social; habrá un lapso más o menos largo, pues el Estado, como poder coactivo, subsistirá hasta el instante en que esté consolidada la sociedad socialista, Marx lo expresó claramente en las *Notas al programa de Gotha* que envió a Wilhelm Bracke en carta del 15 de mayo de 1875: Entre la sociedad capitalista y la comunista habrá un periodo de transformación revolucionaria de la una a la otra, al que corresponderá un periodo paralelo de transición política, en el que el Estado no podrá ser sino la dictadura revolucionaria del proletariado.

Las teorías jurídicas son tal vez las que han alcanzado una mayor aceptación entre los estudiosos de la teoría general del Estado.

Pueden clasificarse en dos grandes grupos: las primeras son aquellas que sostienen la personalidad jurídica del Estado. Uno de los principales exponentes extranjeros de esta doctrina es Carré de Malberg; entre los autores mexicanos que también la suscriben se menciona a Ignacio Burgoa. El segundo grupo de teorías jurídicas son aquellas que lo identifican con el derecho; es decir, proclaman la unidad entre el Estado y el derecho. Hans Kelsen es el profesor más destacado perteneciente a este último grupo.

La teoría de la personalidad jurídica afirma que el Estado es una persona pero que ello no puede significar, evidentemente, que equivale a un ser humano; se quiere decir que es una unidad jurídica. Aun siendo un concepto jurídico la personalidad del Estado corresponde a realidades. No se reduce a una ficción. No es, dicen los autores de esta teoría, la expresión de realidades absolutas sino únicamente de realidades jurídicas. El concepto de la personalidad aparece como la base del derecho público y hasta como la condición de la existencia del derecho.

Puede afirmarse que la colectividad de los ciudadanos –bien sea considerando su sucesión a través del tiempo o bien limitándose a considerarla en un momento determinado–, forma un conjunto indivisible que se opone a los individuos y que, como tal, constituye un ser jurídico separado que encuentra su propia personificación en el Estado.

La tesis del Estado parte de la afirmación de que no es una unidad o ente que pertenezca al mundo de la naturaleza, a la esfera de la causa; pertenece a la esfera de las normas o los valores. Por ello, si no es posible determinarlo científicamente, con la metodología causal y si se reconoce su relación con el orden jurídico, debe afirmarse la teoría de la identidad del derecho y el Estado. Ambos constituyen un único objeto de conocimiento. La problemática estatal es de naturaleza jurídica.

Teorías jurídicas

Personalidad jurídica del Estado

Hans Kelsen

Es sabido que la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto de Estado no radica en el reino de la realidad natural, sino en el de las normas y valores; 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. Todo el mundo admite que el Estado mantiene relaciones esenciales con el orden jurídico. Pero si no se admite que esa relación significa identidad, débese ante todo a que no se reconoce que el estado mismo es un orden.

Si el Estado es un sistema normativo, tiene que ser el orden jurídico positivo, pues es imposible admitir junto a éste la validez de otro orden cualquiera.

Hans Kelsen.

Al Estado hay que concebirlo como el orden jurídico o mejor, como la unidad de tal orden; no es un ser natural cuya metodología explicativa sea el principio de la causalidad; su metodología explicativa es la del derecho.

Conocido que el Estado es orden jurídico o expresión de su unidad, la teoría del Estado es posible como teoría del derecho, es decir, como teoría de la norma jurídica, y, en este sentido, como disciplina normativa.

Hans Kelsen.

Para la teoría kelseniana los elementos integrantes del Estado no son los tradicionalmente considerados, a saber, pueblo, territorio y gobierno. No lo son en el orden físico o sociológico que usualmente se les atribuye. No son las personas biológicamente consideradas lo que constituye un elemento, sino “el ámbito de la validez personal de la norma jurídica”; es decir, el grupo teórico de individuos a quienes se aplicaría una norma jurídica determinada si se colocasen en los supuestos de conducta que la propia norma establece.

Otro tanto ocurre con el concepto de territorio. No es el territorio en su connotación física lo que se considera como un elemento, sino “el ámbito de la validez espacial de la norma jurídica”; es decir, el espacio geográfico donde una norma puede jurídicamente aplicarse. Existe un elemento adicional al que Kelsen denomina, “el ámbito temporal de la validez del orden estatal”; quiere significar el tiempo durante el cual una norma jurídica está en vigor. Finalmente debe reconocerse que las normas jurídicas regulan distintos contenidos de conducta. Ello quiere significar que existe un ámbito material de la validez de la norma jurídica. Estas son las categorías básicas del orden jurídico y, por tanto, los elementos integrantes del Estado.

Teorías acerca de los elementos del Estado

Otra forma de aprender el concepto de Estado es analizando los elementos que lo integran. Aunque existan diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos que lo forman, la doctrina a la que nosotros nos adherimos es la que considera su integración con tres elementos: pueblo o población, territorio y poder público.

En la terminología política popular actual con frecuencia se hace referencia al concepto de “Estado de derecho”. Su significado se ha vuelto poco preciso. Sin embargo, esta noción alude a un elemento indispensable para la convivencia social por lo que su definición es necesaria.

La idea de Estado de derecho no debe confundirse con la noción kelsesiana del Estado equivalente a la totalidad del derecho; el derecho como el centro de imputación del conjunto de normas jurídicas de una sociedad. Kelsen sostiene que el Estado es una identidad con el conjunto de normas jurídicas de una sociedad determinada. En ese sentido el Estado es la totalidad del sistema jurídico. Podríamos hablar, entonces, de teoría del Estado igual a teoría del derecho.

No es esa la idea que esta implícita en la expresión “(el) Estado de derecho”. Con ella se alude a la voluntad de los integrantes de una colectividad, incluyendo naturalmente a las personas morales y a quienes las representan, de regir sus actos y conductas con apego a las normas jurídicas en vigor. La aceptación generalizada de la comunidad de respetar, es decir, de observar y cumplir las normas jurídicas vigentes en sus relaciones con otros particulares y con las autoridades; la decisión de las autoridades de actuar sólo en los términos estrictos que las leyes vigentes les autorizan.

Vivir en un Estado de derecho es, entonces, una referencia sociológica a las actitudes de obediencia ante la ley de los individuos y las autoridades constituidas que integran la sociedad.

El “Estado de derecho” equivale, entonces, a la aceptación, observancia, acatamiento, respeto, y cumplimiento estricto de la ley por parte de individuos y autoridades que forman una colectividad. Lo contrario, precisamente, de lo que el viejo proverbio colonial sugería al hablar de que “la ley se acata pero no se cumple”.

Concepto de Estado de derecho