

Una visión del Estado contemporáneo

Miguel Ángel Garita Alonso*

SUMARIO: Introducción. I. La Historicidad del Estado. II. El Estado como Organización. III. El Estado, condición de la existencia humana. IV. Los Fines del Estado Contemporáneo. V. Principios y líneas estructurales. VI. La importancia del Estado en nuestros días. VII. Presencia del Estado en los diversos ámbitos. VIII. Sugerencias para el estudio de los fenómenos del Estado. IX. Problemática actual del Estado X. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Quienes hoy en día objetan la caracterización del Estado como agrupación que persigue como fin el despliegue de las capacidades humanas fundamentales y que se ajusta a la justicia y al bien, pasan por alto lo que diferencia al Estado de una agrupación de seres humanos que se organiza a gran escala y se apoya, en último término, con base en la fuerza para llevar adelante fines distintos a la justicia y el bien, por ejemplo, la mera utilidad del grupo dominante.

La posición más realista parece ser la que distingue lo diferente: si una

agrupación de seres humanos dotada de fuerza no se ajusta a principios fundamentales de justicia y libertad, si no se orienta a desplegar las capacidades humanas básicas, sino sólo, por ejemplo, a realizar el bienestar material del grupo dominante, entonces no habrá propiamente Estado, sino que existirá otro tipo de agrupaciones, las cuales corresponden al género de *"agrupaciones humanas dotadas de fuerza"*. Éstas no son propiamente un Estado, no obstante que puedan, en la práctica, adquirir la apariencia de éste, tan sólo porque se apoyan en la fuerza y están organizadas a gran escala.

Sin embargo, que una organización humana dotada de fuerza adquiera la apariencia de Estado, vuelve a fortalecer, de algún modo, la posición de Weber, de Kelsen y de todos aquéllos

* Director del Seminario de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

que sostienen que no corresponde a la definición del Estado un fin determinado. El Estado se muestra como la única forma de organización de la fuerza capaz de desplegar las capacidades humanas fundamentales, de sobreponerse a la agresividad y al egoísmo humano y realizar comunitariamente un sentido.

Una agrupación de mera utilidad, por ejemplo, aunque emplee la fuerza, será antes económica que política; y si bien se la puede llamar “Estado”, esta designación es impropia, porque también se le podría llamar “empresa”. Dados los supuestos identificados, lo propio estatal aparece sólo cuando se le distingue de lo útil o lo placentero. Incluso el afán de poder puro no es propiamente estatal, sino que cabe más bien dentro de lo útil o lo placentero. También se ha de distinguir lo político de lo moral. Lo político es en cierto sentido moral, y el Estado, en cuanto desplegado y forma de existencia dispuesta a la defensa armada, es moral. Pero no es puramente moral, sino, por decirlo de algún modo, se trata de una moral encarnada. Por eso se está dispuesto a su defensa y realización mediante el uso de la fuerza.

En esa tesitura el Estado Contemporáneo comporta actualmente numerosos problemas que derivan principalmente de las dificultades de analizar completamente las múltiples relaciones que se han ido restaurando entre el Estado y el conjunto social para detectar después los efectos en la racionalidad interna del sistema político.

Una aproximación que resulta ser especialmente útil en la investigación de las problemáticas implícitas en el desarrollo del Estado Contemporáneo está constituida por el análisis de la difícil coexistencia de las formas del Estado de derecho con los contenidos del Estado social.

Los derechos fundamentales representan la tutela tradicional de las libertades civiles: libertad personal, política, económica, y constituyen una defensa contra la intervención del Estado. Por el contrario, los derechos sociales representan derechos de participación en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida. Así, la forma del Estado oscila entre la libertad y participación.

El cambio fundamental lo ha representado, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la gradual integración del Estado Político con la sociedad civil, que ha terminado por alterar la forma jurídica del Estado, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración. Los cambios acaecidos en la estructura material y social del sistema jurídico ocasionan transformaciones en el nivel formal y político.

El problema social del Estado Contemporáneo, esto es, la cuestión social que irrumpió en la segunda mitad del referido siglo XIX, tomó por sorpresa a la burguesía, imponiéndose como el problema principal que ella debía afrontar y representando hasta el momento el punto clave del Estado Contemporáneo que impuso la necesidad de una tecnología social que detectaba las causas de las fractu-

ras sociales y buscaba los remedios a través de intervenciones concretas de reforma social, naciendo el Estado intervencionista que comprometía cada vez más en la financiación y en la administración de programas de seguridad social. Se hace evidente cómo la política económica del Estado, compuesta de política monetaria, fiscal y social, se subordina progresivamente a la lógica de valoración de un sector del capital global.

En otro orden de ideas, el Parlamento se presenta como carente de toda capacidad de decisión política que no sea la mera indicación de criterios muy generales cuya aplicación se confía a los múltiples sistemas administrativo – industriales.

Como afirma Luhman, el proceso decisional se ha invertido de arriba hacia abajo, porque faltan en el debate parlamentario información que permitía tomar decisiones. Se consolida así un centro de poder administrativo industrial que vacía de su contenido las formas tradicionales del sistema político representativo burgués. El principio de la supremacía del Poder Legislativo se presenta desprovisto de fundamentos, ya que se ha producido un desplazamiento del poder del parlamento a los aparatos burocráticos y una automatización del Ejecutivo.

La transformación se explica por la exigencia de realizar estructuras organizativas y formas de intervención flexibles, que se liberen de las rígidas formas normativas del Estado de Derecho, lo cual representa la crisis de la legalidad de la actividad ejecutiva cada vez menos condicionada por la forma

de la ley cada vez más perfeccionada a través de procedimientos informales libres de todo control de legitimidad.

La intervención del Estado en la economía no logra expresar ningún principio de autoridad, al contrario, son los diversos capitales los que se apropian del aparato burocrático Administrativo y hacen imposible cualquier forma de planificación política. En este nivel se desvirtúa la autonomía de lo político.

Como órgano de la justicia social, el Estado Contemporáneo tendrá la misión de reacomodar los principios del Estado de Derecho acentuando la marcha, porque no es posible pensar ya en el Estado inoperante y estático. Pero tomando en cuenta que la planeación económica tampoco debe ser función monopólica del Estado, éste se encuentra obligado a compartirla con los particulares de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

De ahí que el Estado Contemporáneo se presenta ante los ojos del estudioso, del investigador, del analista, como una realidad elemental y misteriosa. Sus manifestaciones de poder son evidentes: la seguridad pública, el ejército, los tribunales, las aduanas, etc. También lo son sus múltiples actividades de servicio: las carreteras, los puentes, los edificios, las obras públicas en general, entre otros. Sus políticas públicas, sus funcionarios, empleados y servidores pueden ser fácilmente reconocidos.

A lo largo de los siglos, muchos pensadores han tratado de develar ese enigma. Han tratado de indagar de cuál es la naturaleza íntima de la

comunidad política, y sus especulaciones forman la trama de la Historia de las Ideas Políticas del Estado. Con este propósito se ha realizado este trabajo que se pone a disposición de los lectores y estudiosos de la Ciencia Política y del Estado y en donde se plasman algunas posiciones doctrinales típicas con la idea de ubicar una proyección del Estado hasta nuestros días, es decir establecer una visión del Estado Contemporáneo.

A continuación, pasaremos a explicar algunos aspectos que a nuestra consideración nos dan una visión del Estado Contemporáneo como lo es su historicidad, la condición de la existencia humana, sus fines y sus principios, la importancia del Estado en la actualidad, su presencia en diversos ámbitos, su problemática y algunas sugerencias para el análisis de los fenómenos del Estado.

I. LA HISTORICIDAD DEL ESTADO

Actualmente se considera como generalmente admitido que el Estado es una forma histórica concreta de la unidad política, distinta no sólo de otras formas que le han precedido históricamente (*polis, civitas, imperium mundi, regnum*, etc.), sino también de las que eventualmente puedan seguirle, pues todo lo que es histórico tiene límites temporales de existencia. Desde cuándo puede hablarse propiamente de Estado es un problema que varía según los autores y las perspectivas. Los unos se han preocupado

de buscar el nacimiento, aquí o allá, de estructuras políticas en las que, de modo más o menos patente, se encuentran las notas esenciales del Estado, pudiendo llegar a la conclusión de que tal fenómeno tuvo lugar por primera vez en Sicilia y en el siglo XIII, o en las *signorie* italianas en torno al Renacimiento, o en España bajo los Reyes Católicos, o bajo Felipe II: *Und hier, im Escorial, dice Spengler, ist der moderne Staat geschaffen worden* («Y aquí, en el Escorial, fue creado el primer Estado moderno») (Spengler, 1932; 29) ¹

No obstante, otros han considerado el problema desde una estructura más global partiendo del supuesto de que el Estado sólo puede existir como parte de un sistema (sistema de Estados) o como expresión de una época (época de la estatalidad), fenómenos que, según los autores, acaecen sea en el siglo XVI, sea en el XVII según que los conexionen con unas u otras coyunturas históricas. No podemos entrar aquí en una crítica de estas posiciones que, en todo caso, presuponen un concepto previo de Estado y de las condiciones de su existencia.

Se puede considerar que es un tanto difícil fijar con relativa precisión el momento histórico en que surge el Estado, ya que este ha sido producto de un lento proceso de actos o de acontecimientos históricos cuya agregación produce un cambio cualita-

¹ GARCIA, Pelayo Manuel, Diccionario del Sistema Político Español, el Estado, Edit. Akal editor, Madrid 1984, pág. 241.

tivo de la estructura política. Dentro de dicho proceso cabe destacar la tenaz pugna de los *regna* frente a los poderes universales de la Iglesia y el Imperio hasta obtener su propia y originaria legitimidad; la tendencia, dentro de su propio ámbito territorial, a la relativización y, más tarde, a la ignorancia de poderes políticos paritarios (ante todo, los estamentos) contrarios a la unicidad del poder de decisión; la política lenta pero constante hacia la supresión de poderes intermedios y de privilegios poseídos a propio título, hasta desembocar en el monopolio legítimo del poder político por un sólo centro soberano y originario del que derivan jurídicamente toda potestad y todo derecho, y, en fin, la sustitución, también lenta pero segura, de una ordenación, es decir, de un orden espontáneo, consuetudinario y tradicional de la existencia política por una organización intensiva de la empresa política orientada hacia el futuro, para lo cual ha de movilizar recursos materiales y personales y crear un orden de acción racionalmente estructurado.

II. EL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN

La organización política o poder público institucional es una creación social que tiene por finalidad la realización del bien común, a través del poder coactivo del estado, que se manifiesta en el conjunto de las instituciones, poderes, funciones y demás estructuras estatales.

En rigor el orden social comprende todas las relaciones humanas y sus

creaciones, tales como las estructuras, los órganos, sus jerarquías, y la repartición de los derechos y deberes, por ello siempre que se asocien unos grupos de hombres con otros, se desarrolla entre ellos una organización social; pero no toda la colectividad cuenta con una organización formal. La organización necesita del orden jurídico y político para integrarse.²

El Estado es una organización: como toda organización constituye una unidad de decisión y acción cuya función es transformar, mediante unos procedimientos racionales, una pluralidad de acciones humanas y de recursos de distinto género en unos resultados unitarios. El Estado ha sido, después de la Iglesia que en buena parte le sirvió originariamente de modelo, la primera gran organización y durante mucho tiempo la más importante. Más tarde, el desarrollo capitalista dio lugar a grandes organizaciones privadas que adquieren algunos rasgos estructurales (como, por ejemplo, la organización burocrática) que originariamente eran exclusivos del Estado, pero que son ontológicamente inherentes a toda gran organización.

² SERRA, Rojas Andrés, Ciencia Política; La Proyección actual de la Teoría General del Estado, Edit. Porrúa, 13ª Edición, México 1995, pág. 541 y 542.

III. EL ESTADO: CONDICIÓN DE LA EXISTENCIA HUMANA

El Estado, que originariamente era una forma política europea, se ha extendido hoy, con una u otra modalidad, a todo el orbe, con lo que puede afirmarse que, si a cualquier ser humano le es dado pertenecer o no pertenecer a ciertas organizaciones, a nadie le es dado no estar sometido a un Estado. De igual modo que en la época feudal se decía ningún hombre sin señor, puede decirse ahora ningún hombre sin Estado, el cual se muestra, así, como una condición de la existencia humana.

Este hecho, constatable por la experiencia inmediata, se ha explicado filosóficamente mediante dos perspectivas que, distintas y hasta opuestas, son complementarias:

La primera, ya formulada en el marco histórico de la *polis*, se manifiesta en el criterio aristotélico mismo que establece que si bien la naturaleza del hombre le hace incapaz para vivir aislado, esa misma naturaleza le ha hecho sociable y dotado de racionalidad (en la que se incluye el lenguaje que da la posibilidad de comunicarse), de modo que para mantener y reproducir su existencia constituye, a partir de la familia, unos círculos de sociabilidad creciente, cada uno de los cuales satisface cierto ámbito de necesidades hasta culminar en la *polis* como comunidad autárquica o autosuficiente que satisface el conjunto de necesidades humanas; el hombre es, pues, un *zoon politikon* que en

la concepción aristotélica significa, a la vez, un ser social y ser político; no difiere substancialmente de la perspectiva aristotélica la tesis mantenida en nuestro tiempo de que el sentido y justificación del Estado sólo radican en el cumplimiento de aquellas funciones destinadas a satisfacer necesidades humanas que ni el individuo ni sus agrupaciones sociales pueden satisfacer por sí mismos.

La otra perspectiva, ya rigurosamente estatal, está representada principalmente por Hobbes: el hombre necesita ciertamente vivir en sociedad, pero no es social, sino tremendamente antisocial; está dotado de razón, pero también dominado por las pasiones que le llevarían a la mutua destrucción y a vivir en constante situación de inseguridad, lo que sólo puede ser neutralizado por la institución del Estado, es decir, por un poder que «pueda utilizar la fortaleza y los medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y la defensa común»; fuera del Estado no hay sociedad civil, sino una insociabilidad que, impidiendo el desarrollo de la civilización, hace que la vida del hombre sea «solitaria, pobre, embrutecida y breve». Haciendo abstracción de la coyuntura histórica en la que surge el pensamiento de Hobbes, así como de su posición política concreta, es cierto que dentro de las ideas del Estado de nuestro tiempo se encuentra su función estructuradora de la sociedad, esto es, la asunción de la responsabilidad no sólo de la seguridad física, sino también de la seguridad socioeconómica y la

promoción de la participación de los ciudadanos en los bienes de la civilización y de la cultura.³

En conclusión, sean cualesquiera los ámbitos y el carácter ontológico respectivos de la sociedad y del Estado, sea cualquiera el valor que se dé a los prototipos de Aristóteles y de Hobbes, parece que actualmente pertenece a la condición humana ser parte del Estado y estar sometida a su poder, ser al menos súbdito dependiendo de las estructuras y coyunturas históricas, que sea también ciudadano.

IV. LOS FINES DEL ESTADO

Los fines a los cuales ha de atender la organización estatal varían en función de las coyunturas históricas y, dentro de ellas, de las distintas ideas, imágenes o representaciones del Estado y de la diversa estructuración de las fuerzas sociales. Pero, en todo caso, ha de cumplir, al menos, con los siguientes fines: a) asegurar su propia existencia y reproducción como organización, ya que, como todas las organizaciones, está amenazado de un proceso de entropía, es decir, de desorden y degeneración crecientes si no se desarrolla una energía capaz de neutralizarla; b) garantizar la convivencia pacífica dentro de su territorio, lo que no supone la exclusión de los antagonismos, sino su canalización por vías jurí-

dicas; c) asegurar su permanencia como entidad soberana dentro de la comunidad internacional. Estos son los fines permanentes o, por así decirlo, consustanciales con la esencia y existencia del Estado, pero a los que cada época histórica o tendencia política añade los suyos propios. Así, el Estado Policía (despotismo ilustrado, absolutismo tardío) se propuso, nada menos, que hacer la felicidad de sus súbditos, desarrollando al efecto una pedante, incómoda y entrometida actividad administrativa. Kant, en cambio, sostiene que la felicidad es una cuestión privada distinta para cada hombre e irreductible, por tanto, a leyes y criterios generales y postula como supremo valor la libertad bajo la garantía del Derecho.

El Estado liberal se planteó como sus fines la garantía de las libertades personales, de la propiedad privada y de la igualdad ante la ley, en tanto que condiciones para que los individuos actualizaran sus potencialidades y generaran una floreciente sociedad civil en el campo económico y cultural. Aunque en sus comienzos —y como reacción ante el Estado Policía— trataba de limitar hasta el mínimo indispensable su acción administrativa, lo cierto es que ésta adquirió un amplio desarrollo cualitativo (selección racional de objetivos y de métodos de gestión) y cuantitativo, atrayendo a su esfera funciones como la enseñanza, la formación de cuadros técnicos, la asistencia social, el fomento (hoy llamado «desarrollo»), que antes habían permanecido al margen de la acción del Estado o, por lo menos, del que

³ Ibidem, pag.243.

éste no se hacía principal responsable. El Estado amplía cada vez más su acción administrativa, si bien ésta no, podrá incidir en los derechos individuales más que en virtud de leyes aprobadas por el Parlamento.

El modelo de Estado occidental de nuestro tiempo (Estado social, *Welfare State*) añade a los fines del Estado liberal lo que los alemanes designan como *Daseinvorsorge* o «procura existencial», es decir, el desarrollo de medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que, en las complejas condiciones de la sociedad de nuestro tiempo, no puede asegurar por sí mismo, ni por la acción espontánea de los grupos sociales. Entre tales medidas que pueden ser tanto de protección como de promoción vital, pueden mencionarse los servicios de seguridad social, la política de pleno empleo, la redistribución de producto social entre las distintas categorías de la población, el acceso creciente de las menos favorecidas de estas categorías a bienes y servicios materiales y culturales, la defensa de la pureza ambiental, la conservación de los recursos naturales no renovables, etc. Otro de los fines del Estado de nuestro tiempo es promover las condiciones básicas para el desarrollo del sistema económico nacional, proporcionándole apoyos logísticos tales como formación de cuadros, desarrollo de comunicaciones y transportes, equipamiento de zonas de desarrollo industrial, impulso directo o indirecto al desarrollo tecnológico, etc., y bien entendido que

algunas de estas medidas han de ser llevadas a cabo exclusivamente por el Estado, mientras que otras pueden ser promotoras o complementarias de las realizadas por los actores económicos privados.⁴

El Estado como toda institución tiene un *telos* o finalidad, elemento esencial del mismo, que consiste en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana en el bien público. El tratadista Jorge Fernández Ruiz, sostiene al respecto que existe un elemento teleológico en el estado, empero, este elemento invisible e intangible del Estado es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población.⁵ En efecto, el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando a la creación o subsistencia del Estado se opusiera la mayoría de la población.

En resumen, a los fines consustanciales del Estado se añaden otros que constituyen variables dependientes de las condiciones objetivas y de las representaciones y culturas políticas de cada época histórica. Dicho en otros términos, el Estado asume los fines necesarios para la existencia de la sociedad nacional de acuerdo con las condiciones de su desarrollo y que

⁴ *Ibidem*. Pág. 248.

⁵ FERNANDEZ, Ruíz Jorge, *Derecho Administrativo del Distrito Federal*, Edit. Porrúa, 1ª Edición, México 2009, pág. 5.

ésta no pueda satisfacer espontáneamente por sí misma.

V. PRINCIPIOS Y LÍNEAS ESTRUCTURALES

1. La organización estatal, como cualquier organización, sólo puede existir a través de un proceso de división de tareas o de funciones y de la coordinación de sus resultados parciales hasta conseguir un resultado unitario. El cumplimiento de estas tareas o funciones es encomendado a ciertas subunidades organizativas a las que se les asigna un ámbito determinado de decisión y/o de acción, y a las que la Teoría del Estado ha designado tradicionalmente como «órganos», aunque no falte quien actualmente cuestione tal concepto. En términos amplios, un órgano es la integración de unas personas, de unos recursos materiales y de unas normas jurídicas configuradas en el concepto de competencia. Las decisiones o acciones de las personas que componen el órgano están sometidas a un proceso de estatización y, por tanto, no son imputables a la persona *qua privatus*, sino al órgano, y por mediación de éste al Estado, ya que el órgano no tiene existencia ni personalidad más que como parte del sistema estatal.

2. Dentro de las funciones estatales, cabe distinguir a grandes líneas las siguientes, bien entendido que cada órgano puede cumplir distintas funciones (por ejemplo, el Parlamento cumple la función legislativa y la

de control político) y que cada función pueda ser cumplida por diversos órganos o por la cooperación de distintos órganos (por ejemplo, la función legislativa es llevada a cabo por las Cámaras, por el Gobierno, que como es sabido tiene iniciativa legislativa, y por el Jefe del Estado, que sanciona o promulga las leyes). Hecha esta salvedad y sin entrar en niveles detallados de análisis, puede afirmarse que en cada órgano predomina el ejercicio de una o de unas funciones. Con arreglo a ello podemos distinguir entre:

a) Funciones de decisión política. Entendemos por decisión la elección consciente entre dos o más alternativas posibles con la intención de alcanzar uno o varios objetivos y que conlleva un riesgo o factor de incertidumbre que debe tratarse de reducir al mínimo posible, pero que es inherente a la decisión, pues cuando la incertidumbre es plena no ha lugar a optar entre alternativas. Entendemos por decisiones políticas del Estado aquéllas cuyo contenido o bien se impone imperativamente o bien compromete a la sociedad nacional, y cuya opción no tiene otros límites que los establecidos por la **Constitución*. A esta clase de decisiones pertenecen fundamentalmente las que se expresan en la actividad legislativa y en la fijación de las graves líneas de la acción política del Estado. Las funciones de decisión política son llevadas fundamentalmente a cabo por el Gobierno y por el Parlamento.

- b) Funciones de operacionalización de las decisiones políticas y de gestión *administrativa y judicial del Estado*. Estas funciones no excluyen procesos de decisión, pero no sólo han de moverse dentro de los límites de la Constitución, sino también de las leyes y eventualmente de los reglamentos.
- c) Funciones de control sobre las decisiones y acciones de otros órganos, las cuales pueden significar eventualmente la anulación de las decisiones de tales órganos, un cambio de su contenido o una interpretación vinculatoria del mismo.

3. Desde el punto de vista de su configuración jurídica, el Estado se organiza como un sistema de competencias a través del cual se atribuyen a distintos órganos las funciones u objetivos a cumplir, los poderes necesarios para ello, las formas a las que debe someterse su actuación, así como el ámbito territorial de su ejercicio. La competencia es una noción elaborada por los juristas, muy especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, pero recogiendo y precisando conceptualmente lo que ya era una *praxis* organizativa del poder del Estado.

Entre los sentidos posibles del sistema de competencias dentro del conjunto de la organización estatal caben destacarse los siguientes: de un lado, la disciplina de dicha organización por el Derecho, ya que todo poder ejercido por un órgano o componente de órgano ha de moverse dentro de los límites y condiciones de la competencia esta-

blecidos por la normatividad jurídica, y de otro, permite una distribución de las tareas del Estado entre sus subunidades con la seguridad de que no actuarán con el arbitrio o los criterios personales de sus titulares o portadores, lo que obviamente conduciría a un verdadero caos que terminaría con la unidad del Estado, sino con arreglo a la ordenación normativa establecida por el poder del Estado, de modo que la acción subjetiva del titular o portador del órgano no es, así, otra cosa que la actualización de la transpersonalización y objetivación del poder estatal. Bajo estos supuestos puede afirmarse que el Estado de Derecho es necesariamente un Estado organizado en competencias, es decir, aquél en el que toda su actividad se lleva a cabo dentro y a través de círculos y de métodos configurados por el Derecho.

En este sentido hay que distinguir, en primer término, la competencia fundamental o *Grundkompetenz* de la totalidad del Estado que delimita el ámbito de su acción, funciones y poderes frente a la autonomía de la sociedad para generar su propia regulación y frente a las facultades de los individuos para elaborar y desarrollar libremente sus proyectos vitales. El ámbito de la competencia fundamental, que es indudablemente una creación del *constitucionalismo* liberal, está delimitado por la Constitución y muy especialmente por los derechos fundamentales y por las libertades públicas, así como por las directivas para la acción estatal con referencia a ciertos órganos y sectores de su actuación. Dentro de la competencia fundamental y

como una de sus partes integrantes se encuentra el derecho mayestático para la creación de competencias (*Koinpetenzenhoheio* o la competencia de las competencias o *Kotizpetenz-Koizpetenz* (siendo de advertir que esta expresión también se emplea a veces como la facultad, generalmente de un tribunal, para decidir sobre un conflicto de competencias). En resumen, la competencia fundamental incluye un límite a la actividad estatal, pero dentro del cual el Estado tiene la facultad para crear las competencias concretas que organizan y disciplinan el ejercicio de su poder.⁶

Las competencias y su asignación a los correspondientes órganos pueden estar establecidas directamente por la Constitución (para los órganos inmediatos o constitucionales), complementadas o no por una ley, o pueden estar establecidas por instrumentos normativos inferiores a la Constitución. De la naturaleza misma de la competencia se deduce que su ejercicio no es un derecho subjetivo a disposición de su titular, sino una obligación de éste frente al Estado, la cual se mueve, no obstante, dentro de límites discrecionales o interpretativos más o menos amplios según la naturaleza del caso y el nivel competencial. No se puede renunciar a una competencia, ya que ello supondría un quebrantamiento de la organización estatal y del orden jurídico objetivo en que se sustenta. Por consiguiente, en el ejercicio de una competencia el poder y el deber son términos correlati-

vos: se otorgan potestades para hacer posible el ejercicio de una función y, consecuentemente, una dejación en el ejercicio de la potestad significaría una dejación en el cumplimiento de la función. Y, finalmente, el titular de una competencia no puede transferirla a otro, salvo en los casos, condiciones y límites establecidos por el ordenamiento jurídico, pues un sistema de competencias no se construye sólo en virtud del contenido de éstas, sino también en función del más adecuado órgano para su ejercicio.

El conjunto de las competencias del Estado no constituye una suma, sino un sistema interactuante, un sistema de acción, con lo que quiere decirse: a) que el cambio, la supresión, la creación de una competencia e incluso la dejación práctica de su ejercicio producen efectos más o menos importantes sobre las demás competencias y, por consiguiente, sobre el conjunto del sistema; b) que están unidas entre sí, bien sea por relaciones directas o indirectas de coordinación; c) que la conexión e integración entre los resultados de cada una de ellas produce la unidad de resultados del Estado, es decir, convierte a éste en una unidad de acción y de decisión.

De lo dicho se desprende que la organización del Estado como un sistema de competencias no es sólo una forma estructural destinada a realizar el principio democrático del que es expresión el Estado de Derecho (imperan normas y no hombres), sino también —y en principio— la forma más

⁶ Ibidem. Pág. 252.

perfecta de afirmación del poder estatal, ya que ninguna potestad se ejerce con otro título que el del Estado.

VI. LA IMPORTANCIA DEL ESTADO EN NUESTROS DÍAS

Pocas realidades tienen una importancia tan grande en el mundo actual como el Estado. Para bien o para mal el Estado representa un papel de primera magnitud en la vida del hombre contemporáneo, y su presencia se hace sentir decisivamente en la realización de su destino.

Lo mismo en su continente que en otro, en un país industrial altamente desarrollado que en un pueblo semi-feudal que apenas acaba de salir del colonialismo, la política seguida por el Estado en el campo económico cultural o moral, puedes abrir al pueblo las puertas del bienestar y la prosperidad o sumirlo en los abismos de la desesperación y la ruina. Patentes están los ejemplos que ofrece la historia política del siglo XX.

Y es que el Estado está vinculado íntimamente con la naturaleza social del hombre. Es una comunidad que por su organización y fines ayuda al individuo humano a la plena expansión de su personalidad y crea el ambiente propicio para la cooperación social en el orden, la paz y la justicia. Es, en verdad, una sociedad que por su amplitud, la diversidad de sus funciones y la gran variedad de recursos materiales y espirituales con que cuenta, puede considerarse como la única sociedad

que cubre integralmente el ámbito de los fines existenciales humanos en el plano de lo temporal intramundano.

Esta característica del Estado había sido ya considerada por los grandes pensadores políticos desde la antigüedad como algo esencial a la comunidad política. Por eso la doctrina del Derecho Natural designó al Estado con el nombre de sociedad perfecta. Es la sociedad autárquica o autosuficiente que contiene en sí todo lo necesario para promover la vida buena de los hombres, o como ahora se diría, para el bienestar general. No es el simple valerse por sí mismo en el campo económico -que ha déjalo ya de ser posible en el complejo mundo de relaciones internacionales en que vivimos- sino el estar dotado de una estructura, de una organización, de unos fines y de un poder supremo de mando, que le permite al Estado fundar, favorecer y regular la cooperación social en todos los campos. Y así poner al servicio de la persona humana todo lo que ésta requiere para el cumplimiento cabal de su destino.

El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente mas importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa.⁷ Es común que la clase gobernante o clase política, conforme a una pequeña pero importante parte política de la población del Estado; de tal suerte que el estado subsiste con, sin, y en ocasiones, aun contra la

⁷ *Ibidem.* Pág.6.

voluntad de la mayoría de los miembros de su población.

Los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del propio Estado, son diferentes en los diversos estados, así como entre distintas épocas del mismo Estado.

Fiel a su trayectoria histórica y a su naturaleza, el Estado en nuestros días sigue siendo esa estructura suprema de poder que condiciona el bienestar de los hombres y de los pueblos. Su presencia se hace notar en todas las regiones de lo social, como agente de promoción, o como colaborador de la iniciativa privada, o como garantía de la actividad de las comunidades menores.

VII. PRESENCIA DEL ESTADO EN LOS DIVERSOS ÁMBITOS

Un rápido vistazo a la situación política mundial nos permite darnos cuenta de cómo el Estado interviene decisivamente en todos los aspectos temporales de la vida humana:

En el campo social, con su política familiar y demográfica, por medio de la cual trata de desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos y así influir sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural urbana de los habitantes, y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilida-

des y beneficios del progreso; con la organización cada vez más completa de los movimientos sindicales; con el desarrollo de los seguros sociales, que han cubierto las necesidades de las clases más desamparadas, y mediante los cuales algunas naciones económicamente más ricas han cubierto todos los riesgos posibles de los ciudadanos (*Estado de bienestar*, en Suecia o Dinamarca, por ejemplo); con la progresiva elevación del nivel de vida de los trabajadores que ha permitido la formación de una clase media fuerte y activa en casi todos los países.

En el campo económico, con su política industrial, financiera y bancaria, por la cual impulsa las fuerzas económicas del país, reconoce y da validez jurídica a sus asociaciones, da leyes y reglamentos, señala los justos límites de la iniciativa privada y evita, mediante sus sistemas de control y vigilancia, que haya una concurrencia desenfrenada y se constituyan monopolios que son negativos para el bienestar general. En esta actividad, la tendencia más aceptada en el mundo moderno, y la que parece más justa, es la de que el Estado actúe en un plano subsidiario y no que absorba las posibilidades económicas de las agrupaciones particulares.

En el campo cultural y educativo, con la extensión cada vez mayor de la instrucción básica para todos los ciudadanos, con la multiplicación de universidades e institutos tecnológicos y de estudios superiores, con la creación de nuevos centros de investigación científica, mediante los cuales estimula los talentos naturales de la

población y ayuda al hombre de cultura media a conocer mejor los hechos nacionales y mundiales y a actuar eficazmente en la transformación de su ambiente.

En el campo científico y técnico, con el fomento de los nuevos adelantos en la industria, la agricultura, la minería, las comunicaciones, el comercio, tales como la automatización, el empleo pacífico de la energía nuclear, la aplicación de computadoras electrónicas en los grandes procesos de producción, el uso de satélites artificiales para facilitar el enlace entre los pueblos.

En el campo de las relaciones internacionales, con la atención de los nuevos fenómenos políticos surgidos con el advenimiento de los pueblos afroasiáticos a la vida independiente, y lo que supone de organización constitucional y técnicas administrativas; con el mayor cuidado de la creciente interdependencia en múltiples terrenos; con la ampliación y multiplicación de organismos internacionales que tratan de resolver los problemas humanos a escala mundial; con el cuidado de fomentar relaciones y evitar conflictos bélicos.⁸

En suma, no hay campo de la actividad del hombre contemporáneo en el que el Estado no tenga una intervención importante y a veces decisiva. Y este fenómeno ha llegado a plantear tensiones inquietantes que cada vez se agudizan más. Porque no cabe duda que el Estado ha adquirido una

organización compleja y un poder formidable, como en ninguna otra época de su historia los ha tenido.

VIII. SUGERENCIAS PARA EL ESTUDIO DE LOS FENÓMENOS DEL ESTADO

Todo esto ofrece múltiples sugerencias al estudioso de los fenómenos políticos, ya sea jurista, sociólogo, historiador o filósofo. Y los problemas que van apareciendo en la vida cotidiana del Estado -con motivo de su existencia misma y de sus actividades- piden un tratamiento conjunto para ser resueltos. Cualquier visión unilateral corre el riesgo de mutilar la riqueza y complejidad de la realidad política y dar soluciones que más tarde tendrán repercusiones funestas aun en la práctica.

Así, hay que estar alerta a las voces que provienen del Estado y entablar el diálogo en el terreno más adecuado: en el sociológico, si se trata de los hechos de la convivencia humana y de los fenómenos del poder y de la autoridad que en nuestros días se han complicado enormemente y piden métodos científicos rigurosos para ser conocidos y apreciados; *en el jurídico*, si se trata de las normas que emanan del Estado y que regulan su funcionamiento; *en el histórico*, si es cuestión de aprovechar las lecciones del pasado para *orientar* el presente político y proyectar el porvenir; o en el *filosófico*, si se quiere indagar la raíz más profunda del actuar humano -su esencia, su

⁸ GONZALEZ, Uribe Héctor, Teoría Política, Porrúa, 5ª Edición, México 1984, pág. 233.

sentido, su finalidad- y someter a criterios de valor el quehacer político de gobernantes y gobernados.

En esta labor de conjunto, que va más allá de cualquier positivismo científico, aparece la figura del Estado en todas sus dimensiones. Y presenta toda la gama de dificultades de su compleja y polifacética realidad, que mueve con urgencia al hombre actual a enfrentarse con ellas. Ésta es su tarea, su riesgo y su responsabilidad.

IX. PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL ESTADO

Al adentrarse al estudio del Estado, con ánimo sincero y leal de conocer su realidad objetiva tal cual es, sin deformaciones provenientes del capricho subjetivo o la arbitrariedad, el investigador se encuentra con que hay varios puntos o temas sobresalientes que exigen su atención y plantean, otros tantos problemas que piden ser resueltos.

El primero que se presenta es el de la realidad misma del Estado. Una realidad enigmática, que no se manifiesta con franqueza, como la de los seres sensibles sino que exige un trabajo de penetración y comprensión. Se da en el terreno de los hechos y exhibe una amplia gama de fenómenos que se imponen con evidencia inmediata: relaciones de gobernantes y gobernados, procesos político-electorales, servicios administrativos, decisiones jurisdiccionales. Pero esos hechos, por más que se multipliquen, no son todavía el Estado. Se requiere

una labor de síntesis mental para unificarlos y llegar a un *concepto* o *idea* del Estado. Habrá que indagar, pues, cómo se integran la *realidad* y la *idea* del Estado en un todo armónico.

Este conocimiento que nos ofrecen los hechos y su unificación mental nos lleva a averiguar qué es lo que, en última instancia, mueve a los hombres a vivir políticamente. Ó sea, a buscar la raíz más honda del acontecer político, su motivación primigenia, allá en el manantial mismo de donde brota la convivencia entre los hombres. Es una exploración en búsqueda de la *f fuente originaria* y del *significado* de lo político.

Una vez develado el enigma del *homo politicus*, hay que contemplar su obra: el Estado. Cómo lo construye. Cómo va trazando arquitectónicamente sus grandes líneas directivas. Cómo va levantando su *estructura* y configurando su *esencia*. Una esencia llena de vigor y actividad, que prolonga la dinámica interna del impulso humano creador. Hay que ver cuál es el papel que desempeña el Estado en la comunidad social. Cuál es la función específica de lo político entre las demás actividades humanas que se desarrollan en la sociedad. Y cuál es su significado peculiar y su legitimidad.

Se impone después un examen de la *vida* del Estado. Su actividad dentro de esas estructuras formales que forman su esencia. Los elementos que entran en juego para la realización de la tarea política cotidiana. Cómo se conjugan territorio y población —elementos estáticos— con el dinamismo siempre creciente de la autoridad públi-

ca. Y cómo autoridad y pueblo buscan juntos el bien común. El Estado es también *pasión*: debe sufrir el yugo del Derecho. Hay que analizar, entonces, su personalidad jurídica y las razones y métodos de su acatamiento al ordenamiento jurídico.

En el centro mismo de la vida del Estado nos encontramos con el fenómeno sin duda más importante de la actividad del hombre en la vida social organizada: el del poder político. Hay que averiguar en qué consiste ese fenómeno. Buscar su esencia y conexiones con los demás hechos sociales. Conocer sus especialísimas características de poder supremo, que goza del monopolio de la coacción incondicionada. Es menester aclarar cómo, en torno de la teoría del poder político y de su *dinámica*, se articulan los problemas más importantes del Estado como acción y pasión. Relacionar el poder político con el orden y la libertad. Y ver su trascendental papel de servir como centro de unidad de decisión y acción en la realidad política.

Todos estos hechos configuran la realidad *fáctica* del Estado. Una realidad extraordinariamente importante para conocer lo estatal, pero con ella no se agota el conocimiento del Estado. Queda toda la gran labor de confrontación del *ser* del Estado con su *deber ser*. Buscar la dimensión *ideal* de la comunidad política. Su ajuste a las normas éticas y a valores. Hay que hacer una exploración por el terreno axiológico para determinar si el Estado no es un simple fenómeno de fuerza, sino una realidad que cumple las exigencias valorativas y puede justificar-

se ante la conciencia moral y jurídica de los hombres.

Y con ello aparece la cuestión quizá más esencial para el conocimiento y valoración del Estado: la de sus relaciones con el hombre. El Estado, indudablemente, está compuesto de hombres. No puede existir sin ellos. La población —elemento humano— es la base *sine qua non* de la estructura estatal. Pero una vez que el Estado, a lo largo de siglos de evolución, se institucionaliza y adquiere un formidable aparato de poder —órganos y funciones— se va perfilando como una entidad que domina a los hombres, que llega incluso a pretender absorberlos y aniquilarlos. Los hechos de la experiencia política —monarquías absolutas de la Edad Moderna, Estados totalitarios de la época contemporánea— así lo atestiguan.

Éstos son, pues, los grandes temas que surgen ante la curiosidad intelectual del investigador del Estado. Son, claro está, los temas claves, sobresalientes, en torno a los cuales se puede ir construyendo una teoría estatal. Forma el *núcleo* del Estado. Nos dan su noción o concepto. No constituyen, por sí mismos, un tratamiento de todas las cuestiones que supone el desarrollo integral de la vida del Estado. Pero sí son el punto de partida necesario para las diversas disciplinas políticas. De este centro vital, como de un campo de despegue, deben levantar el vuelo las exploraciones de la ciencia política, del derecho político, de la sociología política, de la historia política, de la economía política, y de todas las

demás actividades científicas que se interesan por el Estado.

X. CONCLUSIONES

A manera de conclusión diremos que la idea de una disciplina que estudie al fenómeno político del Estado en sus diversos aspectos, es muy antigua. El hombre es un ser social y su vida se desarrolla en una serie de relaciones cada día más complejas, que caen bajo el campo de las ciencias culturales.

Como lo hemos mencionado se pueden considerar varias etapas en los cambios sucesivos del Estado y principalmente en la evolución de los sistemas doctrinales. Cuando nos referimos a los tiempos contemporáneos, no es suficiente referirnos a las influencias de la escuela francesa realista de George Jellinek, a Hermann Heller o a la escuela de Hans Kelsen, de Schmitt hasta las más recientes doctrinas de Laski, Duverger, Battaglia, Maritain, Dabin, Bordeau y otros como David Easton, Leo Straus que cultivan posiciones originales en el estudio del fenómeno político.

Al inicio de este siglo el mundo cultural está completando el reajuste de las instituciones políticas pasadas e intentará la creación de nuevos sistemas que, alejados de los dogmatismos o de las ilusorias doctrinas coloquen al hombre en la forma de gobierno que corresponda a las condiciones sociales del futuro.

Los investigadores del presente siglo se han propuesto una revisión de las ciencias tradicionales, desde la terminología, el método, la razón política, sus principios generales, la realidad de la sociología política, hasta la proyección filosófica de una disciplina.

El Estado, seguiremos firmemente pensando en esta idea, no desaparecerá de la vida social durante muchos años. Las generaciones de mañana continuarán viviendo en el marco de la organización jurídica política que es el Estado, creado no para proteger intereses particulares, sino para proteger el desarrollo normal y racional de las comunidades humanas.

Sería injusto negar que bajo la protección o tolerancia del Estado se ha desarrollado y fortalecido la cultura y las audaces formas de vida de las comunidades y se han creado planes de desenvolvimiento de civilizaciones muy desiguales. El Estado, que vive hoy una profunda transformación muestra una curiosidad muy peligrosa por las nuevas formas políticas y en ocasiones, se aleja de su propia tradición democrática o se refugia en absurdas dictaduras, sin embargo el mundo ha cambiado lo suficiente para desterrar viejas prácticas políticas que, además de inoperantes, son ofensivas de la dignidad nacional.

Por lo anterior es necesario la renovación de los supremos valores, así lo exige el mundo social, exige construir el nuevo esquema del Estado Contemporáneo que dé respuesta firmemente a las necesidades de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA.

- FERNANDEZ, Ruiz Jorge, Derecho Administrativo del Distrito Federal, Colección Mexicana de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, Primera Edición, 2009;
- GARCIA, Pelayo Manuel, Diccionario del Sistema Político Español, El Estado, Edit. Akal editor, Madrid 1984
- GARITA, Alonso Miguel Ángel, Estudio Metodológico de los Sistemas Políticos Contemporáneos, Talleres gráficos de la Camara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1996
- GONZALEZ, Uribe Héctor, Teoría Política, Porrúa, 5ª Edición, México 1984.
- PORRÚA, Pérez Francisco, Teoría del Estado, Edit. Porrúa, 25ª Edición, México 1992.
- SERRA, Rojas Andrés, Ciencia Política; La Proyección actual de la Teoría General del Estado, Edit. Porrúa, 13ª Edición, México 1995.

Cultura Jurídica, editada por la Facultad de Derecho, se terminó de imprimir el mes de febrero de 2011 en los talleres de CREATIVA IMPRESORES S.A. de C.V. calle 12, número 101, local 1, colonia José López Portillo, Iztapalapa, 09920, México, D.F. Tel. 5703-2241. En su composición se utilizaron tipos Arial y Calibri. Tipo de impresión offset, las medidas 17 x 23 cm. Los interiores se imprimieron en papel ahuesado de 75 grs. y los forros en cartulina sulfatada de 14 pts. La edición estuvo al cuidado del Lic. Alberto J. Montero.
La edición consta de 1000 ejemplares.