

Sesión 7 • Elementos Constitutivos del Estado

1. Generalidades del fin del Estado

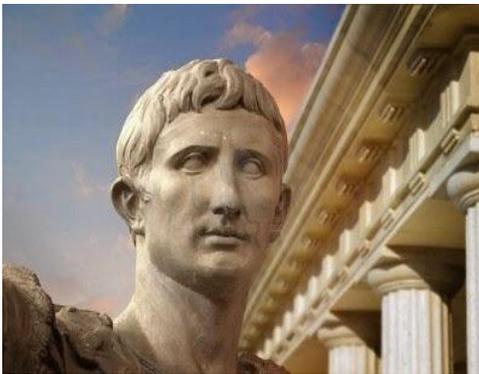
Habiendo examinado los elementos previos del Estado, es decir, el elemento humano y el territorio, de los cuales uno de ellos, la sociedad humana, es, además de elemento previo, elemento constitutivo y el otro, el territorio, es elemento previo pero sólo en el sentido de condición para la existencia de la comunidad política, según hemos expuesto, vamos a empezar el análisis de otros elementos constitutivos del mismo, elementos que forman parte de la esencia del Estado, al igual que la sociedad humana.

La sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, se caracteriza y distingue de otras agrupaciones humanas distintas de la sociedad política, por la presencia en la misma de los otros elementos constitutivos. Uno de ellos es el fin específico que persigue en virtud de su actividad. Este fin es el bien público de los hombres que forman su población.

El Estado es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de grado inferior, la familia, las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, etc., no colocándose sobre ellas como una superestructura, sino completándolas, sin destruirlas ni absorberlas. Esta función del Estado es de respeto y de complemento, no de destrucción ni de reemplazo.

Por otra parte, en el Estado participan también los gobernados de la misma manera activa que los gobernantes, pues hemos visto que el Estado surge de la actividad de los seres humanos que se encuentran en su base, de los hombres agrupados políticamente. Todos colaboran, aunque no en un plano de igualdad; hay un grupo que dirige, en virtud de lo que se llama imperium, y dispone de fuerza para ejecutar sus órdenes (potestas).

Descubrimos en esta forma la existencia de otro de los elementos constitutivos del Estado: la autoridad o poder, que aun cuando reside y deriva de toda la sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo específico de hombres que lo ejercen.



Así establecemos que esos elementos específicos del Estado, que lo distinguen de otras agrupaciones humanas, son el fin propio del Estado la autoridad o poder que lo caracteriza y el orden jurídico.

Esos elementos, de una manera formal, existen en toda sociedad; pero en su aspecto intrínseco revisten caracteres especiales que los distinguen y que en esta forma diferencian al Estado de las otras agrupaciones humanas.

La autoridad tiene su fuerza característica en el Estado, porque es soberana, y el fin perseguido por el mismo también se distingue de los otros fines perseguidos por otras agrupaciones humanas.

El bien público en su totalidad sólo se persigue por el Estado como ingrediente específico de su esencia. Por último hay otro elemento esencial o constitutivo del Estado cuya presencia se requiere imprescindiblemente para calificar a una sociedad humana como estatal: el orden jurídico cuyas características y relaciones con el Estado estudiamos en el capítulo correspondiente.

Vamos ahora a examinar cada uno de los elementos restantes por separado, en forma detallada.

2. El fin del Estado

En primer término, nos vamos a ocupar del elemento teleológico o espiritual, del fin que persigue el Estado este fin es el bien público, temporal.

El Estado, como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los

hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura.

Por tanto, para estudiar al Estado hay que estudiar el objeto a que se dirige su actividad. Este fin debe estudiarse para comprender el sentido mismo de la organización estatal y las modalidades de su estructura. El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

Pero ¿Cuál es el fin del Estado? Se dice que es el bien común. También se afirma que es el interés general, pero sin especificar en lo que éste consiste. En consecuencia, se emplean expresiones vagas, por lo que es necesario tratar de encontrar, con claridad cuál es el fin perseguido por el Estado.

3. Bien común y bien público

Por ello, para precisar en lo que consiste ese fin, debemos distinguir entre "bien común", fin de toda sociedad y "bien público", fin específico de 'la sociedad estatal.

Siempre que los hombres se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común. La sociedad mercantil persigue un fin de lucro para todos los miembros que la componen. Ese fin, consistente en los beneficios económicos, es el bien común de los que integran esa sociedad. El sindicato persigue el bien común de sus afiliados, consistente, ese bien común, en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los que componen ese sindicato. La agrupación religiosa persigue también un bien común, consistente en el perfeccionamiento espiritual de sus miembros, y así todas las agrupaciones humanas, se dirigen hacia un fin que consiste en obtener el bien común para sus integrantes.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero, por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien Público.

El fin perseguido por particulares puede ser egoísta; por ejemplo: el bien común lucrativo. Y el bien común particular también puede ser altruista; por ejemplo: cuando se trata de una sociedad de beneficencia.

El fin de interés público no implica que sea altruista, pues está destinado a aprovechar a los particulares, miembros del grupo político.

Pero, además, puede ser también altruista, por cuanto puede redundar en beneficio de una clase especial y no ser lucrativo, sino cultural o de otra índole.



Vamos a examinar ahora en qué estriba la distinción entre el interés o bien particular y el interés o bien público. Carré de Malberg y Jéze utilizan un criterio formalista para establecer esa distinción, y dicen que interés público es aquel cuya satisfacción queda a cargo del Estado, y particular, el que no tiene esa característica. Pero vemos que el criterio que utilizan es formal; no precisan en lo que consiste ese bien público, ni la acción del Estado para realizarlo, sino que simplemente toman en cuenta el órgano que ha de realizarlo, para calificarlo.

El fondo del problema consiste en determinar la naturaleza del bien público, independientemente de quién lo realice.

El bien particular es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo. El bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos. El bien público no sólo comprende a la generación presente, sino incluso a las venideras.

Hauriou dice que el bien público, en el sentido de una abstracción que exprese una idea de generalidad, es el fin propio e irremplazable del Estado.

El bien particular es el que persigue cada individuo o grupo en concreto; no cae su obtención en forma directa dentro de la esfera de competencia del Estado; es algo que concierne a cada individuo o grupo. El papel del Estado es complementar la indigencia social del hombre, pero no reemplazarlo completamente. El individuo tiene que actuar en forma directa para alcanzar su fin, siendo auxiliado para esa obtención por el Estado, cuya actuación en vista del bien común se reflejará en forma indirecta en los esfuerzos de los individuos para alcanzar su bien particular. La conocida máxima religiosa "Ayúdate, que Dios te ayudará" opera también en la actividad de los individuos o de los grupos en busca de su bien particular; la actividad del Estado, de acuerdo con su naturaleza, será ayudar al individuo o al grupo; pero éstos tienen que actuar, tienen que obrar tratando de dirigirse en forma particular, por su propio esfuerzo, para la obtención de los bienes particulares que necesiten.

4. Determinación del sujeto beneficiario del bien común

Este sujeto es, naturalmente, el conjunto de los habitantes del Estado, el público integrado por éstos, los que se encuentran en el territorio nacional. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que dentro del orden internacional existe o debe existir entre las naciones mutuo respeto, de tal manera que el bien público que persiga un Estado no invada la esfera de acción de los otros Estados. De las mutuas y cordiales relaciones entre los Estados se seguirá una mejor obtención del bien común correspondiente a cada uno de ellos, pues todos los Estados se complementan o pueden complementarse. En el mundo actual no puede haber autarquía económica y menos aún autarquía cultural. Podríamos concebir un Estado, aunque ello no sea exacto.

En la realidad, que en lo económico pueda subvenir a todas sus necesidades materiales; pero no podernos concebir un Estado aislado culturalmente, que no necesite de las creaciones de la cultura que se originen en otros Estados.

5. Elementos formales del bien público

Estos elementos pueden reducirse a tres categorías:

- Necesidad de orden y de paz.
 - Necesidad de coordinación, que es también orden, pero desde este especial punto de vista.
 - Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.
- a. El orden y la paz. El egoísmo de los seres humanos los lleva a luchar unos contra otros por los bienes materiales. Si esa lucha no es moderada y encauzada por el Estado, surge la anarquía. Por ello debe mantener el orden y la paz. A conseguirlos se dirige la actividad del Estado que se manifiesta en la producción del Derecho, que es un conjunto de normas que habrán de regir la actividad de los particulares y que cuentan con el apoyo de la fuerza pública y están formuladas de acuerdo con los dictados de la justicia. Por tanto, el orden supone la justicia, es decir, la definición de los derechos de cada uno por el juez y por la ley. En esta forma podemos decir con Duguit que el Estado tiene por fin la realización del Derecho. Este orden y esta paz, elementos fundamentales del bien común que persigue el Estado con su actividad, tienen el doble aspecto de interno y de internacional. El Estado tratará de obtener el orden y la paz interiores, y de la armónica convivencia con los otros Estados que existen tratará, igualmente, de obtener el orden y la paz internacionales.
 - b. En segundo término, como elemento formal del bien público consideramos la actividad del Estado dirigida a coordinar la actuación de los particulares. La libre actividad de los individuos en el orden espiritual y en el económico, considerada no en su aspecto de lucha, como en la consideración anterior, sino como algo que los lleva a forma dispersa hacia la consecución de sus fines particulares, también conduce a la anarquía, pues aun cuando no sea orientada en forma abierta de lucha con los intereses de los demás, sí puede ser desorbitada y a la larga chocar con la actividad de los demás, o, sin chocar, disgregarse improductiva e inútilmente. Por ello, el Estado debe intervenir

coordinando la actividad de los particulares de manera que la misma se verifique en forma armónica. Esta coordinación también la efectúa por medio del orden jurídico.

- c. Por último, dentro del bien público, encontramos un tercer elemento, consistente en la ayuda del Estado para el desarrollo de determinados intereses particulares. En múltiples ocasiones, los particulares por sí solos no pueden realizar ciertas funciones de interés general, ya sean económicas, culturales, de beneficencia, etc. Para ello los particulares necesitan del concurso del Estado. Sólo con ese complemento de su actividad en forma directa pueden realizarse esas funciones. Por ello, en esos casos la ayuda del Estado es indispensable y forma parte del bien público, al que debe dirigirse la actividad del Estado. Todos sabemos que existe, por ejemplo, la beneficencia pública, en la que concretamente encontramos una manifestación de este tercer elemento del bien público. La beneficencia pública se organiza directamente por la actividad del Estado, que acude así en ayuda de los necesitados.

Además toda la gama cada vez más compleja en el Estado moderno, de la administración pública y los servicios que proporciona integrando en su conjunto el amplio contenido del bien público realizado por el Estado.

Si examinamos estos tres aspectos del bien público vemos que los mismos tienen la categoría de universalidad que atribuimos al mismo bien público. Vemos que ese triple aspecto del bien público perseguido por el Estado no se refiere a un hombre o a un grupo, sino que se dirige en forma abstracta, en una forma general, al bien de todos los componentes de la sociedad que se encuentra en su base.

6. Doctrina tomista del bien común

Santo Tomás afirma que el orden a que está sujeto el Universo, como todo orden, tiene un sentido, ese sentido le es proporcionado por la finalidad que se persigue en esa ordenación.

La conformidad o adecuación entre el orden de los seres y su actividad y el fin que persiguen en la misma, se llama bien.

El bien, en consecuencia, es un predicado del ser, cuando éste realiza su actividad, orientándola rectamente hacia el fin que corresponde a su naturaleza.

Lograr el fin propuesto por la misma realidad es obtener el perfeccionamiento, la plenitud cabal del ser.



El Estado, ante de la realidad, tiene también un fin que realizar, ese fin, hemos visto, consiste para Santo Tomás, en que los hombres no sólo vivan sino que vivan bien. *Quod homines non solum vivant sed quod bene vivant.*

Eustaquio Galán y Gutiérrez, cuyo desarrollo de la doctrina de Santo Tomás seguiremos en este tema, expresa en su libro *La Filosofía Política de Santo Tomás de Aquino*, que: "El bien correspondiente a este fin es el bien del Estado. El bien del Estado es un bien ético ya que los supposita del Estado son los hombres, seres de naturaleza racional. Este bien del Estado, este bien de la comunidad política, ha de ser un bien adecuado o la forma de realidad correspondiente; por tanto, un bien total, un bien comunal", es decir, que para Santo Tomás, el fin que corresponde a la naturaleza del Estado, adecuado a su realidad es lograr con su actividad el bien común del mismo, que se refleja de manera necesaria en

el bien particular de todos los hombres que en conjunto integran el Estado y su perfeccionamiento se reflejará en el perfeccionamiento de todos los seres humanos en particular.

Sin embargo, no hay que confundir el bien particular con el bien común. El bien común se encuentra colocado en un plano superior al bien particular, y así dice en la Suma Teológica: "El bien común es mejor que el bien de un individuo aislado." Sin embargo, para establecer la jerarquía, los bienes deben ser de la misma especie, pues si en el orden de los valores está por encima el bien espiritual sobre el bien material, prevalecerá el bien espiritual aun cuando sea particular.

Entendemos que esta aclaración que hace Santo Tomás sólo es a mayor abundamiento, pues el bien común dejaría de serlo, si desconociese la primordial validez ética de los derechos fundamentales de dignidad y libertad de la persona humana.

La sociedad política necesita, en primer término, existir y conservarse. En tendencia a esa existencia y conservación da lugar a una primera clasificación del bien: bien común colectivo.

Pero la existencia y conservación de la sociedad política debe entenderse que tiene la misión de realizar el bien de todos y cada uno de los hombres que la componen. A esa nueva dirección del bien la llama Santo Tomás bien común distributivo.

El primero de los bienes comunes, el colectivo, se logra por medio de la justicia conmutativa; el segundo, o bien común distributivo, por la justicia distributiva también llamada justicia social.

Esta justicia social es la que sirve de fundamento a la actividad intervencionista del Estado para proteger a los desposeídos. En ella se inspiran los principios de la doctrina social del cristianismo preconizando la creación de estatutos imperativos protectores de los trabajadores, de asistencia social a cargo de la comunidad política y de recta ordenación de la convivencia en beneficio general.

7. El bien público temporal

Hemos visto en lo que consiste el bien público, desde el punto de vista formal, como integrante del elemento teleológico del Estado en su esencia. Vamos en esta ocasión a tratar de determinar en lo que consiste su materia.

a. Materia del bien público

La materia del bien público consiste, en primer término, en el bien del Estado mismo en cuanto institución política. El bien del Estado mismo comprende dos aspectos: la existencia del Estado y la conservación del Estado.

La existencia del Estado implica, a su vez, la defensa contra sus enemigos, que pueden existir en su interior o en el exterior.

Por su parte, la conservación del Estado supone el buen funcionamiento de su máquina administrativa y supone, además, la existencia de una sana economía estatal.

Este bien que persigue el Estado y en el que se involucra naturalmente el mejoramiento de su población, por el aumento de su número, de su calidad, de la cohesión de la misma, de la riqueza material del propio Estado, debe entenderse, no como fin en sí mismo de su actividad, sino como medio para el bien de los individuos humanos que forman el Estado.

El bien específicamente político, o sea, el de conservación y de la existencia misma del Estado, se justifica en cuanto tiende a la obtención del bien público puro y simple.

No debe entenderse ese fin de existencia como algo definitivo, sino como instrumento que redunde en el cumplimiento del fin propio del Estado, que es precisamente la consecución del bien público temporal. La materia propia del bien público queda constituida, pues, por la totalidad de los intereses humanos.

No importa cuál sea la actividad de los hombres rectamente orientada; siempre habrá lugar para una ayuda eficaz que sostenga y estimule el Estado. En este sentido, también el bien público es general; nada de lo que le interese al hombre le es extraño. Así, el bien común público perseguido por el Estado es más humano que el bien perseguido por cualquiera otra sociedad. El Estado, encargado del bien público, orientando su actividad hacia la consecución del mismo, lleva sobre sí la preocupación de todos los fines que interesan a la sociedad, en todos sus planos.

b. El Estado y la economía

No es correcta la tesis del liberalismo de separación de lo político y lo económico; puesto que el aspecto económico es una parte fundamental de los intereses humanos, y como parte fundamental de ellos, integra también el concepto del bien común. Hacia la consecución plena de ese aspecto económico debe dirigirse también la actividad del Estado.

Esto no quiere decir que preconicemos el intervencionismo absoluto del Estado, sino que debemos buscar el justo medio.

La iniciativa en la esfera económica corresponde a los Particulares, a sus empresas y a su actividad.

Pero, de acuerdo con lo establecido al estudiar los elementos del bien público, el Estado debe coordinar esa actividad de los particulares para que no resulte desorbitada.

Debe, pues, seguir una sana orientación política encaminada a la protección de la economía nacional, pues de ella depende el bien común, en su aspecto de mayor abundancia de satisfactores económicos y de ponerlos al alcance del mayor número posible de habitantes.

El Estado en la economía está llamado a ordenar, a prestar ayuda y eventualmente a suplir. Precisamente en este orden económico es donde más se necesita, especialmente en nuestros días, el establecimiento, por parte del Estado, del orden regulador de la, justicia. La correcta regulación del orden entre obreros y patronos, entre productores y consumidores, entre concurrentes nacionales y extranjeros, son atribuciones del Estado. De su recto ejercicio derivara el preciado bien común consistente en la paz interna e internacional.



De este modo, la política se inserta en la economía como una consecuencia de la idea del bien público y de sus elementos formales.

En el dominio de la economía, el papel del Estado es hacer efectiva la norma del bien público económico subordinada, a su vez, a la del bien público con su carácter de generalidad, que hemos encontrado le caracteriza. No se trata de un intervencionismo del Estado ilimitado y absoluto, sino de una coordinación de las actividades económicas. Es decir, que conservando la libertad económica fundamental, dejando al individuo la libre iniciativa en la esfera económica,

el Estado debe encauzar la actividad que pueda redundar en perjuicio del interés general. Debe dejar libertad; pero cuando ésta rebase los justos límites que debe tener y lejos de beneficiar a todos, simplemente, redunde en beneficio de una sola persona o institución, el Estado debe intervenir encauzando esa actividad, coordinándola para que redunde en beneficio de todos, y en esta forma el Estado, con su actividad, se dirige hacia la obtención, no del bien particular, sino del bien público.

Esta solución rechaza la anarquía y las injusticias del liberalismo en su aspecto económico. El "dejar hacer, dejar pasar" de los fisiócratas queda así superado.

Por otra parte, también rechazamos la economía planificada totalmente por el Estado el Estado convertido en dictador absoluto de la economía, como quiere el socialismo. A los particulares debe concedérseles libertad en la esfera económica, correspondiendo al Estado fijar los límites de esa actividad cuando su ejercicio resulte dañino al bien común.

c. El Estado y la cultura

Pero la contribución del Estado al bien común no debe limitarse al terreno de lo material; debe también contribuir a los fines intelectuales del hombre, dejando libertad para que puedan desarrollarse las actividades de los particulares en esta esfera, y aun debe ayudarlas. Pero esta actividad debe ser formal, sin imponer una doctrina de Estado. Su intervención se encuentra orientada precisamente en el sentido de una colaboración externa, dirigente y previsora, pero respetuosa del espíritu.



El Estado debe vigilar y establecer la educación obligatoria, proporcionando los medios para que todos tengan acceso a la misma. Pero ni en sus escuelas, ni menos en las particulares, debe imponer una doctrina de Estado, porque la verdad es independiente de la voluntad del Estado, es decir, de la voluntad individual y privada de los gobernantes.

La función educativa del Estado sólo debe suplir la de los padres de familia, respetando en todo caso la ideología de éstos.

El Estado también debe velar en el aspecto espiritual por los valores nacionales patrios, exaltándolos y defendiéndolos, pero tomando en

cuenta que por encima de esos valores se encuentra el valor humano. Debe exaltarlos en cuanto correspondan al bien común, pero siempre subordinándolos a esa idea. En esta forma el Estado que tenga distintos grupos minoritarios, con nacionalidades diversas, debe subordinar el valor de éstas a1 de la población.

d. El Estado y la iglesia

Pero además del orden intelectual consistente en la esfera de la cultura, existe otro orden, que es el que se opone al orden temporal, no en el sentido de lucha, sino en el de distinto campo. Con este orden queremos significar; no los valores culturales, sino los religiosos, los valores morales con fundamento religioso. El ingrediente del hombre que no está encerrado en la perfección del cuerpo ni de los valores terrestres. Dotado de un alma inmortal, tiene vocación de eternidad. A esa vocación se vincula un bien Eterno y Divino, cuya conquista es procurada por la religión.

El Evangelio separó el aspecto religioso de la esfera de la competencia del Estado. "Dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios" es la frase de Dios mismo, que separó los campos. Existe un bien público religioso; pero ese bien ya no incumbe al Estado, sino que esta encomendado a una Institución nueva, internacional y universal: la Iglesia.

Pero esta doble esfera de actividad no implica pugna entre ambas instituciones. Cada una en su campo es autónoma. No hay conflicto de intereses, sino complementación de funciones.

El Estado no debe estorbar al hombre en la realización de su naturaleza; para los creyentes el fin de la misma es Dios. Entonces el Estado debe colaborar con la Iglesia en el perfeccionamiento moral y religioso de los individuos por medio de la creación de un ambiente temporal favorable a ese trabajo de perfeccionamiento, que en si es obra de los individuos mismos, ayudados por la Iglesia.

En la medida de sus fuerzas, y de acuerdo con sus posibilidades, el Estado debe impedir el vicio y debe impulsar la moralidad.

El problema de las relaciones entre el Estado y la Iglesia se resuelve, no creando un antagonismo entre ambas instituciones, sino determinando la necesidad de la existencia de una colaboración perseguida en vista de la realización del bien total, espiritual y temporal de los hombres, que al mismo tiempo integran las dos sociedades. El hombre, al mismo tiempo que pertenece a la Iglesia, pertenece al Estado. Al Estado pertenece necesariamente al nacer en su territorio en el seno de la sociedad que lo integra; a la iglesia o comunidad religiosa de su adhesión, pertenece sólo voluntariamente según sus creencias.

Hay que precisar que el Estado y la Iglesia son entes culturales distintos, cada uno de ellos con un campo específico de acción determinado por sus diversos fines. Cada una de ambas instituciones es soberana en su respectiva esfera y la paz y armonía entre las mismas se logra al conservarse dentro de su campo de actividad. La Iglesia no debe intervenir en los asuntos de la competencia estricta del Estado, pero éste también debe abstenerse de intervenir en la esfera propia de la Iglesia.

e. El bien público y la persona humana

El bien público forma parte del bien humano y éste es el que se deriva de la esencia de la persona humana. De la concepción que se tenga de ésta, derivará el contenido de ese bien público.

¿Qué es lo que constituye el valor definitivo y último del hombre, la materia o el espíritu? Según la respuesta variará el contenido del bien público y podrá ser éste materialista o espiritualista.

El Estado tiene en su esencia una actividad no neutra, sino teleológica. Esa actividad se orienta según la concepción que se tenga de su meta. Por nuestra parte, ya dijimos cuál es la meta. Creemos que ella es la única conforme a la naturaleza del hombre. Nos afiliamos a la posición espiritualista de la doctrina social que deriva del cristianismo.

La idea de bien público se inspira en principios superiores determinados, pero sus aplicaciones dependen de las circunstancias de tiempo y de lugar, de la realidad de civilización y de la técnica del Estado encargado de promover el bien público. Por tanto, no debe darse una norma abstracta a seguir, sino que el Estado, de acuerdo con las circunstancias particulares y con los problemas que observe, debe así ir regulando su actividad. No obstante sus atribuciones teóricas, el Estado debe medir su actividad en función de esas contingencias. Las circunstancias aconsejarán al dirigente del Estado cuáles son los medios concretos que en cada caso deba usar para alcanzar el bien público, que es la meta de su actuación.

En conclusión: el bien público que debe realizar el Estado consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, como miembro de la familia, de su empresa o actividad económica o cultural, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.

El filósofo francés contemporáneo Jacques Maritain precisa con gran claridad el alcance del contenido del bien común derivando su pensamiento de la doctrina tomista.

En su libro *Persona y bien común.*, expresa que el contenido del bien común se integra a base del conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o de interés nacional (camino, puertos, escuelas, etcétera), las buenas finanzas del Estado, su poderío militar, el conjunto de leyes, costumbres, instituciones, recuerdos históricos, cultura, etcétera, pero también se enriquece su contenido con otra serie de valores de índole espiritual cuya conservación y progreso debe ser protegido y estimulado por el Estado: "El bien común comprende, sin duda, todas estas cosas (las antes mencionadas) , pero con más razón, otras muchas, algo más profundo, más concreto y más humano; porque encierra en sí, y sobre todo, la suma (que no es simple colección de unidades yuxtapuestas, ya que en el orden matemático nos advierte Aristóteles que 6 no es lo mismo que $(3 + 3)$, la suma, digo, o la integración sociológica de todo lo que supone conciencia cívica, de las virtudes políticas y del sentido del derecho y de la libertad, y de todo lo que hay de actividad, de prosperidad material y de tesoros espirituales, de sabiduría tradicional inconscientemente vivida, de rectitud moral, de justicia, de amistad, de fidelidad, de virtud y de heroísmo en la vida individual de los miembros de la comunidad, en cuanto todo esto es comunicable y se distribuye y es participado en cierta medida, por cada uno de los individuos, ayudándoles así, a perfeccionar su vida y su libertad de persona. Todas estas cosas soca las que constituyen la buena vida humana de la multitud."

Lo anterior es la teleología del Estado. Para lograr esa finalidad, de tan rico contenido, desarrolla su actividad constante la sociedad humana que está en la base del mismo. El esfuerzo de todos, gobernantes y gobernados, habrá de orientarse hacia esos fines para poder realizar en la mayor medida posible el conjunto de valores individuales y de la colectividad que unitariamente forman el bien público temporal.

8. El elemento formal: la autoridad o poder público

a. La autoridad o poder público

Habiendo analizado el elemento constitutivo del Estado que denominamos teleológico, o sea, el elemento correspondiente a la finalidad propia del mismo, que es el bien público, con las características que le

atribuimos, vamos a iniciar el estudio de otro de los elementos constitutivos del Estado, que es la autoridad o poder.

Vimos que el bien público temporal sólo puede lograrse por medio de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que integran el Estado, actividad que debe ser coordinada por el Estado para que no sea desviada y pueda conseguir el objetivo al cual debe orientarse, objetivo que agrupa a todos los individuos, sin excepción: hombres, mujeres, niños, adultos, etc. Es decir, todos los individuos que forman el elemento humano del Estado. Todos ellos deben concurrir para realizar la tarea indispensable común, dirigida a conseguir la satisfacción de las necesidades propias individuales y, concomitantemente, el bien común.

Sin embargo, esta sociedad universal y necesaria, el Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad.

En esta forma establecemos la necesidad de una institución gobernante en el Estado y afirmamos que la cooperación libre de los individuos es una mera ilusión.

La misión coordinadora del Estado implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones; para ello necesita tener poder.

El bien público en sus manifestaciones de orden y armonía y de suplencia a la actividad particular, reclama la existencia de la autoridad.

El bien público requiere una división del trabajo entre dos grupos: uno de ellos determinará cuáles son las exigencias del bien público, cuál debe ser su contenido, y después de ello decidirá e impondrá su voluntad, con el objeto de realizarlo. El otro grupo realizará las actividades correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices que le son señaladas. Es la distinción entre gobernantes y gobernados. De esta manera, la noción misma del Estado, y especialmente el fin que éste persigue, excluye un régimen de igualdad entre los asociados, y, por tanto, debe el Estado tener autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público. No se llega al orden por vía de dispersión y de desorden.

El orden implica una determinada convergencia de acción como necesidad impuesta por la autoridad. A algunos autores se les presenta de tal modo necesario la existencia del poder, que exageran su importancia y presentan al Estado como un simple fenómeno de poder y sólo ven al resto de la población como súbditos de la clase gubernamental que es la que según ellos, constituye el Estado, que en esta forma se confunde con el gobierno.



Naturalmente que esta concepción es falsa, pues el Estado es el resultante de la actividad de todos, de las mutuas relaciones de los gobernantes y de los gobernados y de la interrelación de los gobernados entre sí.

Por el contrario, hay teorías que consideran la posibilidad de que se llegue a una etapa de cooperación libre, en que todo gobierno habría desaparecido, sustituyendo el Estado económico al político.

Aparte de la falsedad de reducir toda la actividad estatal a la economía, hay en este mismo aspecto la necesidad de una autoridad que coordine toda la actividad económica, para que ésta se mantenga en los

contornos a que puede llegar la libertad, sin que resulte nociva.

Esta doctrina, preconizada por el marxismo, ha conducido a la creación de sistemas políticos monstruosos y totalmente divergentes de esos mismos principios. El Estado ruso trata de llevar a efecto los postulados del marxismo; sin embargo, la tiranía soviética es la más autoritaria imposición política. Esperemos que la actitud política de apertura de Gorbachov termine o al menos modere esa situación.

b. Tareas del poder público

Vamos a examinar ahora las dos tareas del poder público. Una vez que hemos fijado la necesidad de la existencia de la autoridad, debemos hablar de su tarea, de su actividad. ¿En qué consiste gobernar al Estado?

En el plano internacional, la autoridad representa al Estado; pero la función primordial de la autoridad se enfoca, no hacia el plano internacional, sino al aspecto interno, hacia el gobierno del propio Estado.

La autoridad, por definición, está capacitada para dar órdenes. La autoridad tiene que definir las actividades positivas y negativas susceptibles de llegar al fin propio del Estado. Pero una orden que no pueda imponerse es una orden dada en el vacío, carece de efectividad. Por ello es lógico que la autoridad llamada a mandar tenga el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. Y en esto consiste la primera tarea en que se manifiesta la autoridad.

Este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines. El segundo aspecto formal o segunda tarea de la autoridad, aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.

La primera tarea es el Gobierno, propiamente dicho la segunda es la Administración. El Gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La administración es la función organizadora de los servicios Públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

Estas dos tareas se implican mutuamente. El Gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste.

La doctrina que sólo ve el aspecto de la autoridad como administración, sostenida por Jéze y por Duguit, es incompleta, pues desconoce el aspecto de gobierno de la misma autoridad. Los servicios públicos no existirán ni funcionarán y no cooperarán al bien público, si no se instituye una autoridad para organizarlos y vigilarlos.

Implícitamente Duguit y Jéze reconocen la existencia del Gobierno, al colocar dentro de la administración lo que ellos llaman "servicios legislativos y jurisdiccionales", pues estos servicios intrínsecamente corresponden, precisamente, a la función de gobierno que hemos atribuido al Estado. Lo que ellos llaman "servicios legislativos y jurisdiccionales" son funciones primordiales de gobierno.

c. El gobierno

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público.

El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que hemos visto integran el bien público, materias que de cerca o de lejos, en el orden de los fines o de los medios, se refieren al bien público temporal.

Se trata de relacionar los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del gobierno.

El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política. Esas órdenes de la autoridad pueden revestir diferentes características. A veces son generales, dictadas a priori, para todos o para determinado grupo, en forma abstracta. Estamos en presencia entonces de leyes, reglamentos, jurisprudencia y, en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina. Pero los mandatos también pueden ser particulares; el Gobierno puede tomar una decisión en vista de un caso concreto. Entonces estamos frente a las sentencias, las concesiones administrativas y en general los actos administrativos en sentido estricto.

Las leyes, entre otras particularidades, revisten el carácter de ser imperativas o supletorias. Por tanto, observamos que este primer aspecto o primera tarea de la autoridad se confunde con la misión del Derecho positivo en sentido amplio y que comprende reglas generales Y funciones concretas o administrativas. La autoridad está en aptitud de crear el Derecho positivo.

Vemos que el Derecho en esta forma nace del aspecto de la actividad de la autoridad que hemos considerado como Gobierno.

Esta función de elaboración del Derecho en su aspecto formal por medio de las órdenes que dicta el Estado, se ve condicionada por la orientación hacia la consecución del bien público.

El Estado se ve precisado a fijarse en la necesidad de buscar el fundamento de sus decisiones en las normas que rigen la conducta humana, especialmente desde el punto de vista moral. La autoridad no podrá hacer que reinen el orden y la paz, si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de caridad definidas por la moral social. Esto es, la fuente material del Derecho positivo debe ser siempre el Derecho natural entendiendo a éste como el recto ordenamiento de la conducta de los hombres, que deriva de su peculiar naturaleza individual y social. La autoridad, por razones técnicas o políticas, podrá o no, reproducir todas las normas del Derecho natural en normas de Derecho positivo; pero éste, no deberá nunca contradecir al Derecho natural, y si esto ocurre, los particulares podrán justificadamente abstenerse de acatar la norma positiva.

d. La fuerza material del Estado

Vamos a ocuparnos ahora del papel que representa la fuerza material del Estado. Como el fin del Estado es la obtención del bien público temporal, la autoridad tiene, no sólo el derecho, sino el deber ineludible de velar por el cumplimiento de sus mandatos, haciendo uso de las manifestaciones materiales de su poder. Las ejecuciones forzosas, los embargos y las medidas de seguridad, impuestos por el Estado a quienes no respeten sus decisiones, son los casos más típicos de esas manifestaciones materiales del poder.

Quien dice autoridad, dice poder. Sin duda la doctrina alemana clásica se equivocaba cuando confundía al Estado con el poder material. Pero también es cierto que para poder gobernar, la autoridad necesita de la fuerza material que le permita llevar a efecto obligatoriamente sus decisiones.

Pero esa fuerza debe estar encaminada hacia los fines del Estado, dije en el aspecto de autoridad, debe dictar órdenes en vista del bien público.

La fuerza no es la justificación ni la realidad del poder, que es de esencia espiritual; pero sí es su auxiliar indispensable.



En consecuencia, el Gobierno que por principio o por debilidad no haga uso de la fuerza, faltará a su deber. Si por debilidad o por principio, el Estado no logra que existan ese orden y armonía necesarios para el bien público a que destina su actividad, entonces desvirtúa su propia esencia.

En consecuencia, también el Gobierno está obligado a armarse, de tal suerte, que ningún partido, grupo o individuo esté en posibilidad de combatir con el Estado.

La fuerza en el Estado no sólo sirve para asegurar el cumplimiento de sus órdenes, es también la condición de la libertad de las decisiones de sus gobernantes. El Gobierno será débil mientras no disponga de una fuerza capaz de vencer todos los obstáculos que puedan surgir en su interior.

La debilidad es una falta y siempre un vicio. Las demás fuerzas sociales deben ser más débiles que la del Estado, que debe mantenerlas en su justo desenvolvimiento.

Pero, no obstante la existencia de esa fuerza, existe también la necesidad de otro elemento: la libre adhesión de los ciudadanos, siendo esta adhesión la base fundamental en que descansa la autoridad. La fuerza, por si sola, especialmente la fuerza militar, no basta para fundar de hecho, y menos para justificar, la autoridad del Estado y de los gobernantes.

El ejército es necesario para proporcionar la fuerza material indispensable para la existencia y desarrollo del Estado. Pero la experiencia enseña que ningún gobierno se hace respetar por el solo prestigio de la fuerza; Si la masa del pueblo se niega a obedecer, ni la mayor fuerza puede obligarla a nada. Un Estado está condenado a la desaparición cuando no goza de la adhesión, gustosa o resignada, de los ciudadanos.

Esta adhesión nace de la confianza, de la simpatía o de la autoridad, en sentido psicológico. Por ello conviene organizar al gobierno de manera que se permita el juego de esos dos factores: la competencia técnica y el valor moral de los que gobiernan.

Pero la fuerza debe detener la indisciplina, que, si no se refrenar conduce a la anarquía y a la desaparición del Estado mismo.

e. Relación entre el poder civil y el militar

Pero si hemos admitido la necesidad de que exista una fuerza militar, un poder militar, debemos precisar el papel que debe éste desempeñar dentro del Estado.

¿Cuál es la relación que debe existir entre el poder militar y el poder civil? La fuerza pública no debe estar más que al servicio de aquellos que estén capacitados para dar órdenes, sin que pueda portarse como organismo independiente ni dar órdenes, fuera de las relativas a su propia organización.

Debe subordinarse el poder militar al poder civil, porque su papel se limita a servir. El poder político corresponde a los gobernantes, no a los jefes del ejército.

Cuando una persona, como el Presidente en México, es el jefe nato del ejército, tiene esas dos personalidades; pero siempre tendrá sus funciones delimitadas por la competencia propia de cada esfera, y, en primer término, debe prevalecer el aspecto político, al que el otro aspecto, el militar, le sirve de apoyo; la fuerza militar le conserva y permite desarrollar su existencia.