

LA POLÍTICA EN SUS FINES ESPECÍFICOS*

Aurora ARNÁIZ AMIGO**

SUMARIO: I. *De los fines políticos.* II. *El Estado: conceptos-fines.* III. *Evolución del concepto del Estado.* IV. *El Estado: funciones-fines.* V. *Reivindiquemos al Estado.*

I. DE LOS FINES POLÍTICOS

LOS FINES intrínsecos del Estado como institución orgánica: existir, coexistir y subsistir, posibilitan los fines específicos del hombre-comunidad política. Es decir de toda una gama de valores ético-jurídicos recogidos en el bien común.

El investigador político, el doctrinario de todos los tiempos, ha gustado de cambiar las etiquetas de los productos. En ocasiones, no ha sido más que eso: un cambio de marbetes. Hay que recelar de los “innovadores” que llevan a ultranza el prurito de originalidad. Miles y miles de pretendidas soluciones a los males sociales imperantes han quedado rezagadas, desde el pasado inmemorial, en espera de su aplicación. El cambio por el cambio mismo, nada significa. El cambio ha de ser para mejorar. Es decir, para el bien público proyectado en lo social. La dinámica política ha de tener un valor: el progreso. De lo contrario es preferible lo estático, lo fijo. La Grecia clásica así fue. Lo sigue siendo la Confederación de estados Helvéticos que se rige por una de las Constituciones más antiguas del mundo moderno, promulgada en 1854. La península escandinava, Suecia y Dinamarca, gobernada por sendas Monarquías, tiene una estructura social de las más avanzadas del mundo. Antes de que la literatura seudomarxista actual descubriera la necesidad de preconocer “un socialismo con rostro humano”, ya los escandi-

* Este artículo fue publicado originalmente en la Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 95-96, tomo XXIV, julio-septiembre de 1974, pp. 409-429. Por su vigencia e importancia hoy volvemos a publicarlo como un homenaje a la Dra. Arnáiz.

** Maestra Emérita de la Facultad de Derecho de la UNAM.

navos lo practican desde principios de nuestro siglo. Mantienen con éxito la posibilidad de igualdad social primero al niño, luego al joven, y después al adulto, dentro de una de las democracias más auténticas del universo político. Mientras la estructura social en estas naciones se perfecciona más y más, la forma monárquica de gobierno sigue estática. Hay educación, cultura y civismo proyectados en las relaciones humanas. Los desniveles políticos son incomparablemente menores que en otros sistemas estatales de pretendida aplicación marxista. En un viaje reciente a la U.R.S.S. pudimos apreciar el reparto de las miserias masivas en beneficio de una degradante élite política opresora.

Luego, la tradición puede ser un medio eficaz cuando mantiene arquetipos y modelos, en espera de algo mejor. Cuando la libertad y la democracia son una realidad, también lo son los derechos del hombre, de la sociedad, de los Estados en su convivencia exterior, y la seguridad social en sus formas económicas, religiosas, éticas, jurídicas. El hombre de estas sociedades civilizadas no confunde jamás el civismo con el cinismo. Ni la política, con la politiquería. Ni el exceso de autodisculpa ni autotolerancia, encubre la irresponsabilidad propia. De aquí la razón de Aristóteles al afirmar que “los ciudadanos, en más o menos número son los elementos mismos del Estado”.¹ Cita que podemos completarla con otras muchas, p.e. regresando al comienzo de la “Política” cuando dice que: “El estado es, evidentemente una asociación, no se forma sino en vistas de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno”.

Es un precioso juicio, pletórico de esperanza en las posibilidades óptimas del género humano, tan obcecado desde que fue escrito, al menos, en ponerlo en tela de juicio. Platón se adelantó a atemperarlo con aquel su magistral pensamiento, en defensa del papel que en el Estado desempeña la aristocracia del saber: “sabia es la ciudad por el saber de los pocos y de los menos entre ellos”. Y al referirse al conocimiento político dice así: “La naturaleza ha decretado que sólo a la parte menos numerosa le corresponda aquella ciencia que es la única que entre todas merece realmente el nombre de sabiduría”.

Y para Platón el fin de la organización política es conseguir la armonía a través de la debida proporción entre las partes. De aquí que sus tratos acaben transformándose en una estética política superior a cualquier posibilidad. Su doctrina es un insuperable y valioso arquetipo.

¹ ARISTÓTELES, *La Política*, Madrid, Espasa Calpe, 1947, p. 88.

Para Platón, como para Aristóteles, el logro del *summum*, bien que en aquél es la virtud, y en éste la justicia, sólo es posible dentro del Estado. No es que la virtud y la justicia sean el Estado, sino que se logran mediante su existencia. Las anteriores referencias pertenecen a la “República”. El fin del Estado en las “Leyes” tiene alcances menos enrarecidos, más terrenales. Esta doble influencia se encuentra en los textos aristotélicos, mezcla de ética política y de empirismo avalorativo. Aristóteles considera el Estado con la primacía del elemento ético y espiritual. Lo enraiza en “la justicia suma y compendio de todo lo moral”. La justicia es materia política y el Derecho es el orden dominante en la comunidad política. Por tanto, incluso el soberano “debe poseer la virtud ética en la cabal medida”.²

Para Platón el concepto justicia es más filosófico que jurídico. Reside en el Uno, Original y Divino. Según Heráclito es equivalente a la Razón. De aquí que el Estado justo proveniente del mandato o imperativo natural y divino deberá prevalecer sobre el injusto.

Los jóvenes de hoy día no deben olvidar que ya se comience o se acabe en los clásicos, la búsqueda de su material es inagotable. Siempre tienen algo positivo que decirnos, y con frecuencia es la suya la última palabra. Por definitiva. Así, en estos dos autores clásicos el ciudadano se hace mediante la cultura y la educación política. La virtud se aprende y se cultiva. Los sofistas no inventaron el practicismo de la nada. No teniendo el hombre un Principio Superior Inmutable que aplicar a la realidad política, tuvieron que recurrir al comodín del relativismo en el que las cosas son en espera de que dejen de serlo. A diferencia de la filosofía política platónica de sus arquetipos absolutos (más bien de determinismo humano) en la que, adelantándose a Hegel, y conforme a Heráclito, el devenir humano en el todo de sus quehaceres ha de alcanzar la Gran Unidad Divina.

II. EL ESTADO: CONCEPTOS-FINES

...pero fueron el romanticismo de Hegel y el historicismo quienes prepararon definitivamente el camino a aquella concepción positiva que sostiene que el pueblo y el espíritu del pueblo son la única fuente del Derecho, y que no están limitados por norma alguna.³

² HOLSTEIN Günther, *Historia de la Filosofía Política*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, p. 71.

³ Santo Tomás en su *Summa Secundae* hace enfoques parecidos a los platónicos pero trascendidos en la voluntad de Dios y en la doctrina primigenia de los padres de la Iglesia Católica.

La legislación, facultad suprema del Estado, pertenece al pueblo.⁴

El hombre nace dentro de un Estado, o en un Estado. Vive en él y lo acepta o lo rechaza. Si aceptamos el criterio alemán de que el Estado existe desde los tiempos modernos, cabe la pregunta: ¿qué hubo en la antigüedad? Instituciones, cánones, y formas políticas diferentes a las contemporáneas. El mismo Estado Moderno ha evolucionado mucho, en sus estructuras, regímenes y sistemas. Es el trecho que va desde el liberalismo político y el respeto a ultranza a la iniciativa privada, al técnico y abstracto liberalismo filosófico contemporáneo, con el Estado de intervención interna y global en los recursos de las naciones, al servicio de la comunidad política propia.

Lo que ha variado menos, es el concepto del Estado, así como sus fines específicos. Desde la Revolución Francesa hasta nuestros días, siguen siendo válidos los siguientes conceptos del Estado: “el Estado es la organización constitucional de la nación soberana que vive permanentemente en un territorio”.⁵

El concepto del Estado encierra el ser del Estado, la acción política, y el hombre político; los programas del gobierno, la potestad limitada de éste, tanto activa, como pasiva, así como la actividad de los gobernados que aceptan, rechazan, o son indiferentes a la acción política imperante, con sus cánones y patologías.

El concepto de un Estado particular puede definir mucho del de otros Estados, en el pasado, o en el presente. De aquí nace la comparación, ya sea del modelo a realizar (idea del Estado) o del realizado (realidad del Estado). El concepto histórico o contemporáneo de uno, o varios Estados comparados forma el concepto del Estado que se integra en la idea estatal y su realidad.

Así, hay un concepto estático del Estado: el estudio de las ideas de los arquetipos y un concepto dinámico: el de los Estados que son según un modelo, o guía. Es el Estado en su transformación o quehacer evolutivo. La vida del Estado es una esencia ontológica, de lo que sigue siendo; de lo que no se transforma.

Hay por consiguiente lo que Jellinek magistralmente analizó y denominó tipos de Estado. Ya se trate del Estado ideal o del real. En cualquiera de ellos habrá que estudiar lo típico. Es decir lo esencial, característico, de cada Estado o del Estado.

Y así, dentro del concepto de Estado habrá que distinguir:

⁴ HELLER, H. *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1947, p. 245.

⁵ DE LA CUEVA, Mario, explicaciones de cátedra.

- a) El Estado ideal (o deber ser del Estado).
- b) Lo específico o típico del Estado empírico.
- c) El tipo de Estado empírico.

Dentro de la idea del Estado tenemos:

- a) El Estado ideal (o deber del Estado).
- b) Lo específico o típico ser del Estado ideal.

El concepto histórico del Estado, ya sea ideal (como doctrina) o como realidad (empirismo) ha evolucionado a través del tiempo. En Grecia fue la comunidad de los hombres libres que tenían el exclusivo derecho al disfrute de una religión privativa. En Roma fue la *res publica*, o república. Era el poder romano sobre sus dominios. En la Edad Media hubo una poliarquía (Engels), o poderes políticos privados: el Papa, el Imperio, los señores feudales.

Pero siempre, al margen de la dominación y régimen, el Estado organización política suprema de los pueblos, se ha integrado al existir una estructura social (agrupación humana) y una fuerza (el poder político).

Posada confunde esta agrupación y su fuerza con el concepto de pueblo, al considerar que los Estado son grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes. Creemos que lo que convierte a un pueblo en Estado es la transformación de su fuerza política en organización política suprema. (Estado). Es entonces cuando convence el siguiente concepto de Ward: "...la fuerza del Estado acaba por imponerse para mantener la unidad del grupo en un orden de relaciones libres".

El poder del Estado queda supeditado a la realización de la conveniencia del hombre dentro del grupo social. La ética no es un fin del Estado, sino un recurso para unificar a la comunidad que es hacer factible la solidaridad del hombre con sus semejantes. Es aquí cuando aparece el Derecho positivo, que transforma el precepto ético de solidaridad, en norma jurídica de unidad. Siendo el fin del Estado el posibilitar la vida buena o justa, el ordenamiento jurídico sirve al Estado para que el hombre y su comunidad social realicen la vida ética. Con ello damos a la ética el lugar que le corresponde de preeminencia social. La ética, al traspasar los linderos individuales al social, no es un precepto autónomo, sino obligatorio. Y así, no degrada la obediencia al Estado que encauza los fines valorativos del individuo y de su colectividad. Ni a su autoridad legítima.

La norma acorde con la equidad conjuga la obediencia con la libertad, ya que el Derecho conforme a lo justo, es bueno. Y el Estado conforma la vida buena (Aristóteles). Fueron los romanos quienes crearon un Derecho cuyos fines eran superiores a los políticos. Lo definieron como el arte de lo bueno y de lo justo.

Los grandes tratadistas políticos de todos los tiempos, afirman y coinciden en que la obediencia a la autoridad no legítima, degrada al hombre (Rousseau). Así es posible decir que deberán entenderse por autoridades legítimas: *a)* El Derecho positivo del Estado existente por mandato específico del soberano (pueblo) libremente manifestado, y *b)* los mandatarios políticos (gobernantes) elegidos en los mismos términos.

Según Posada⁶ la idea pura del Estado lleva en sí:

- a)* La idea de la libertad.
- b)* El del deber (interdependencia humana).
- c)* El fin ético.

Por consiguiente, para este autor el Estado es el orden jurídico que se establece para hacer posible en las sociedades humanas la armonía, no sólo de las libertades (Kant) sino también, de los fines (Krause) (Giner).

Jellinek, Posada y Wilson son los tres grandes colosos clásicos en el estudio del denominado Estado liberal burgués y de Derecho, tan cercano al contemporáneo que comienza en 1945 al iniciarse la posguerra de la segunda guerra mundial de 1939. Con ellos mueren los grandes análisis conceptuales de la teoría y práctica políticas para dejar paso a los superficiales tratados de sociología política dedicados a presentarnos el “como” de las estructuras sociales y regímenes políticos. Y desaparecen también los excelsos catedráticos revestidos de autoridad, estudiosos profundos que tiene el prurito de ser conocedores profundos de su especialidad, para permitir al repetidor de cátedra de nuestros días, con sus programas esquemáticos y superficiales, que llega a perdonar el desconocimiento ajeno, para ocultar el propio. En 1945 entró en crisis la más alta institución universal de conocimiento superior: la Universidad, y con ella lo que fue en el pasado su acrisolada comunidad de profesores y alumnos. Y si se admite que las genuinas revoluciones han sido hechas en su mayoría por universitarios, la crisis de la Universidad puede contribuir a cerrar las posibilidades futuras a los cambios progresivos de las estructuras sociales.

⁶ Véase POSADA, Adolfo, “La Idea Pura del Estado”, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, s.f.

Una lectura detenida de la obra de Jellinek demuestra que el autor operó con los moldes clásicos, es decir, con los mejores, ya que estudia el Estado no sólo con enfoques sociales y jurídicos, sino históricos y políticos. Pues la institución estatal no ha surgido por generación espontánea. Tiene su antecedente en formas y estructuras del pasado que precisan ser conocidas para averiguar el futuro de la institución, acentuando lo mejor de sus lineamientos posible, y rechazando, o corrigiendo, los enfoques débiles.

Cómo hoy día el revulsivo de los convencionalismos sociales y su destacada amoralidad, repercuten en la vida social y política, se pretende equiparar lo social con lo político, con el consiguiente galimatías e híbrido resultado. El estudio de la naturaleza o ser del Estado comprende el del estudio de sus elementos constitutivos.

Según Jellinek,⁷ El Estado pertenece al mundo de los hechos. Es un fenómeno objetivo de esfera real que, en relación con los individuos tiene un ámbito exterior. Dice que para estudiar el Estado Moderno hay que tener en cuenta su desenvolvimiento y transformaciones. Así, la historia del Estado viene desde su nacimiento. La concepción jurídica del Estado se basa en el conocimiento de las normas jurídicas.

El estado como organización natural culmina en las teorías antropomórficas, y pasa por la diversa gama de concepciones absolutistas del poder. Son los pretendidos enfoques de la realidad del Estado, o del Estado como un hecho de dominación. La naturaleza jurídica del Estado defiende al Estado como un orden jurídico, en una relación de medios afines.

III. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DEL ESTADO

Para ubicar el concepto evolutivo del Estado, vamos a esclarecer algunas posiciones claves: la aristotélica que considera que el *zoon politikon* establece y fija la organización política, como necesidad natural de subsistencia. Por determinismo natural, dado al hombre, éste vive en sociedad con un orden jurídico y una organización política. Hoy, es casi unánime la creencia de que siendo inicialmente cierta la afirmación aristotélica, el Estado, sin embargo, proviene del quehacer humano, de la actividad del hombre político. El Estado no es la sociedad sino un aspecto peculiar de la misma. Tampoco es la historia. Para Heller el Estado existe en ella. Lo social histó-

⁷ JELLINEK, J., *L'état moderne et son Droit*, París, Edit. M. Grand y E. Brieré, 1913, pp. 230-295.

rico, son el hacer y el acontecer del hombre político en el tiempo y espacio dados. De aquí, en aparición simultánea surgen el Estado y el Derecho (Heller). Aquel da positividad al Derecho. Este, a su vez le otorga el imperio y su existencia correlativa: la obediencia.

Para Heller, como anteriormente para Jellinek, el quehacer político del Estado, tanto en el ámbito interno como en el externo proviene de la voluntad del hombre. Ello nos lleva a un enfoque antropológico de la política, y a un punto clave: el hombre con su voluntad puede hacer que las cosas sean o no sean, en tanto que en el cosmo, y su mecanicismo inexorable, las cosas son. No pueden dejar de serlo. Ni ser de manera distinta a como son. El tiempo, que tantas modificaciones realiza en el quehacer humano, no existe para el ámbito natural.

Pero la afirmación de que los hechos sociales, las formas políticas de Estado y de gobiernos, los sistemas, estructuras y regímenes, proceden exclusivamente de la voluntad de los hombres, no es una afirmación absoluta porque (quién o qué origina las modalidades de esta voluntad?, ¿por qué tomó un camino y no otro? En la pretendida, libre, y racional elección ¿no intervienen el azar, y elementos exógenos, heterogéneos, circunstanciales y hasta patológicos? ¿Cómo el *zoon politikon* logra sus creencias y preferencias políticas? ¿Por qué estas y no aquéllas?

De las diversas tendencias y contratendencias políticas de la masa mayoritaria activa resulta una “síntesis” efectiva. El Estado en un presente, y en su historia, es la resultante de esta unidad de los elementos temporales, espaciales, causales, avalorativos, y teleológicos.

Así pues, y siguiendo a Jellinek “El Estado es la unidad de hombres sedentarios con un poder de mando originario”.⁸ Si desmenuzamos la definición tendremos los elementos constitutivos del Estado: el pueblo, el territorio, la soberanía. Hay la doble omisión del Derecho del principio jurídico que inexorablemente acompañará al pueblo.

En la definición sociológica transcrita es sabido que el Estado queda auto-limitado por el Derecho creado. Hay otra definición de Jellinek, más bien de pretendido enfoque jurídico, que dice así: “El Estado es la corporación territorial dotada de poder de mando originario”.⁹

No vemos por qué la primera definición sea pretendidamente sociológica, y la segunda, según su autor, jurídica, pues todo lo que ha sustituido

⁸ JELLINEK, *op. cit.*, p. 298.

⁹ *Ibidem*, p. 295.

en ésta es el vocablo pueblo (unidad de hombres) por corporación (*corpore político*).

La sociedad política se genera en el Estado. Le preceden dos requisitos: la cooperación en todas sus gamas y la división del trabajo. Es decir, el intercambio de labores físicas-espirituales. El estado como corporación se origina en el municipio, primera de las células embrionarias políticas que agrupa a las personas vecindadas en un pequeño lugar. Es la institución primaria de los fines superindividuales. Mientras en la sociedad se desarrollan los fines comunales interindividuales, en el municipio, toman forma los fines superindividuales canalizados, en su mayor amplitud, hacia el territorio del Estado. O hacia el Estado y su ámbito de aplicación de poder y Derecho.

Es un error la afirmación de que la agrupación familiar origina el Estado y su ámbito de aplicación de poder y Derecho. La agrupación de familias genera la sociedad. Familia y sociedad tiene una raíz ética primigenia. En el Estado, como en la corporación primaria de los municipios, el principio de autoridad es esencial. No así en la familia ni en la sociedad. En ambas, la autoridad es un elemento subsiguiente.

La agrupación social hace que el hombre, a través de los fines transindividuales, es decir, comunitarios, desarrolle sus condiciones gregarias. Pueden ser avalorativas, irracionales, instintivas, solamente el Estado, la más alta institución que le ha sido posible crear al hombre, puede racionalizar y valorizar los fines gregarios, hacia una proyección superindividual, civilizadora. Y así, mientras la historia sociológica del hombre, es mera historia, la relación temática o cronológica del ser del Estado decanta en la más alta posición civilizadora.

El fin básico y primordial de la sociedad es la solidaridad instintiva

El hombre, desde que nace, lucha contra el aislamiento y la soledad. Necesita de los demás para subsistir. Es un instinto gregario. Aparece la institución estatal cuando se canaliza, organiza y establecen ordenamientos para hacer posible la vida dentro de la sociedad.

La solidaridad como fin social se politiza en un fin superindividual cuando el Estado la reglamenta. Es decir. La transforma en un valor político que el individuo ha de estimar y valorizar. La sociedad como institución tiene fines. El Estado solamente los politiza, es decir los convierte en valores axiológicos del más alto grado. De aquí la suprema misión civilizadora de la corporación estatal.

Groppalli pretende que la coexistencia es un fin de la sociedad. Creemos que es más bien un elemento originario de lo social. Son muy interesantes

los estudios sociológicos de este autor, tanto en el transcurso de su obra, como en capítulo especial.

Aún más convincentes por su temática conceptual son los análisis sociológicos de Heller¹⁰ propios de un incuestionable teórico político. Para hallar en Posada los enfoques sociológicos hay que recurrir a su capítulo sobre la naturaleza del Estado¹¹ cuya directriz es la afirmación psicológico-social". También influye en Posada el siguiente pensamiento rousseniano: "los hombres forman el Estado, y el terreno es quien sostiene a los hombres".

Considera Posada que el análisis realista del Estado nos lleva a verlo:

1º Como una combinación de elementos físico-psíquicos.

2º Como una acción directora de unificación de los elementos constitutivos.

Del capítulo sociedad y comunidad de Groppalli¹² sacamos las siguientes consideraciones, relacionadas con los fines de la sociedad y del Estado, tema del presente trabajo.

1. ¿Es la sociedad un superorganismo, o un sujeto psíquico, independiente de la realidad hombre-individuo?

Recordemos aquellas escuelas organicistas psicológicas del siglo XIX, encuadradas en el análisis histórico del Estado burgués y de Derecho del alma humana social, por encima de la individual, con su espíritu absoluto, etcétera.

Pero, es bien cierto que al igual que en el Estado en la sociedad el elemento humano es la base primordial. Sin él no habría ni sociedad, ni Estado.

2. El hombre, *zoon politikon*, se une para realizar fines sociales.

Todo el fundamento social y estatal descansa en la realización de los fines. Fines y realización provienen del hombre, de su mundo específico.

Social y políticamente consideradas estas realizaciones teológicas, habrá de averiguar las tendencias y contratendencias sociales del hombre. No nos interesa el estudio de lo anímico, de los factores valorativos, ni de las cualidades psíquicas, sino las mencionadas tendencias gregarias o antigregarias, ya que el elemento humano aislado como individuo, o formando parte de la sociedad, es la causa primera de la agrupación política.

¹⁰ HELLER, *op. cit.*, pp. 128 y ss.

¹¹ POSADA Adolfo, *Derecho Político y Constitucional*, t. I, Madrid, Editorial Victoriano Suárez, 1935, pp. 38 y ss.

¹² GROPPALLI, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1944.

Las tendencias sociales a la agrupación obedecen, en primer lugar, a la necesidad natural, por determinismo. Por esta razón, el quehacer privativo social en aras de la comunidad es del hombre. La trilogía hombre, sociedad y universo, son los tres pilares de la civilización política. El elemento humano hace que la sociedad y el universo existan. Nos ha sido dada, por determinismo natural, la posibilidad de idear fines y planear los medios adecuados para lograrlos. Dado que el hombre es gregario, para vivir y convivir en la comunidad política ha creado dos medios abstractos: el Derecho y el Estado.

Del comienzo de las sociedades políticas... siendo todos los hombres, cual se dijo, por naturaleza libres, iguales e independientes, nadie podrá ser sustraído a ese estado y sometido al poder político de otro, sin su conocimiento, el cual se declara conviniendo con otros hombres juntarse y unirse en comunidades para vivir cómoda, resguardada y pacíficamente unos con otros en el afianzado disfrute de sus propiedades y con mayor seguridad, contra los que fueron ajenos al acuerdo. Eso puede ser cualquier número de gentes sin injuria a la franquicia del resto, que permanece como estuvieron antes, en la libertad del estado de naturaleza.¹³

En el párrafo transcrito además del esbozo de la teoría del consentimiento —que pasamos por alto—, hay una sutil teoría de los fines inmanentes políticos (existir, subsistir y coexistir), del individuo con su comunidad política y de ésta con sus semejantes del exterior adherida a las causas primarias del origen del Estado y del Derecho. Es decir, de la organización política y del ordenamiento jurídico positivo. Hay, además, la referencia al derecho de propiedad y bienes, y a la seguridad física y social, fin primario del hombre político que le lleva a reglamentar la convivencia y coexistencia pacíficas.

¿Dónde encontrar el ser del Estado, su esencia constitutiva, sino en su ser constituido? El concepto y el fin o fines del Estado se adhieren a las causas primarias, por naturales, del origen de la sociedad política, del Derecho y del Estado. Y ello, al margen, inicialmente, de cualquier voluntad racional y consciente de los hombres del pasado que actuaron por instinto gregario, el mismo que al hombre moderno le sostiene dentro de la organización política y social. Elementos como la familia, el estado y la sociedad, son frecuentemente repudiados, pero no es posible vivir fuera de ellos. El estado de naturaleza es una bella quimera teórica infinitamente menos nociva que

¹³ LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 61.

cualquier agrupación activa de repudio, tales como las de los anarquistas de acción, la de los *nihilistas hippies*, y demás plagas de la humanidad de ayer y de siempre, que de vez en cuando incursionan trágicamente en la historia humana. Para constatar la ultrajante utopía del “bonsauvages” no hay sino incursionar por las abandonadas zonas rurales de cualquier país, empezando por el nuestro.

El ser de la organización política se encuentra en el instinto de conservación del hombre. Pero, la racional organización moderna hay que hallarla en el legado de las generaciones políticas del pasado que fueron racionalizando, es decir, perfeccionando, los cánones políticos y los convencionalismos sociales. Por consiguiente, la evolución del concepto de Estado proviene de la modificación a la doctrina aristotélica del Estado como un producto natural preexistente al hombre. Hoy predomina la creencia de que el Estado:

- 1° Se genera en la actividad humana.
- 2° Se forja en la historia.
- 3° Está enmarcado en lo social.
- 4° Se forma en la interrelación política.
- 5° Es el resultado de lo social.

En su consecuencia, tenemos una visión más amplia y compleja que la aristotélica del ensanchamiento de familias. Frente a las complicadas instituciones políticas modernas, el mencionado concepto resulta estrecho e inoperante.

El evolutivo concepto del Estado tiene una raíz fija: la idea del Estado, o modelo de Estado a realizar. Es el Estado estático que permanece, que no se transforma. ¿Es esto posible? No lo es, para la *praxis*. Puede serlo para la teoría ontológica, de esencia inmutables. Las siguientes definiciones pueden ayudarnos a una mejor comprensión: consideramos como idea la captación primera de un concepto. Son los pensamientos primeros. El *eidos*. Los conceptos son los pensamientos o ideas consecuentes, últimos. Las ideas y conceptos pertenecen al hombre. Son subjetivas. Si los sentidos han precedido a la captación, las ideas o conceptos son representaciones sensibles. Los ideales son los pensamientos valorativos: ideas o conceptos.

Si entendemos por política todo cuando hace posible la vida del hombre dentro de su comunidad, será fácil componer los términos de ideas, conceptos, e ideales políticos. Elegida una definición del Estado y la correspondiente a idea, ideal y concepto, tendremos la captación de la idea, del ideal

y del concepto del Estado. Asimismo si entendemos por realidad la materialización de la idea, y si aceptamos la abstracción del Estado, concluiremos que la realidad del Estado no es una ficción ni una utopía.

En su acepción terminológica el Estado es lo que está, lo que cambia, lo que existe y es, pudiendo dejar de ser. Es la forma del ser político, de la comunidad. El cambio de estas formas estatales, es incuestionable. En Grecia la organización política suprema se nombró Estado-Ciudad, o *Eklesia*, comunidad de hombres libres que disfrutaban del derecho exclusivo de participar en el ritual religioso. En Roma se denominó la *Res Publica*, cuyos dominios de poder se extendieron más allá de la demarcación geográfica originaria. Y por sabido, en los tiempos modernos a la agrupación política específica, superior, del pueblo se le llama Estado.

A través de la variante denominación, y de la evaluación del concepto, ha quedado fija una idea: en el Estado existe una *a*) estructura y una *b*) fuerza:

- a*) Es la agrupación política.
- b*) Es el poder de mando originario (Jellinek).
- c*) El fin de este poder es la relación del bien común, fin primario del que se deriva toda una gama social axiológica.

IV. EL ESTADO: FUNCIONES-FINES

Para que el hombre cumpla con los fines políticos de la persona humana y de la colectividad, es primordial acertar en el carácter del Estado y sus fines. Contrariamente a Kelsen, quien sostiene el rasgo secundario de lo ordenado, creemos que según sean los conceptos del Estado que imperen en un tiempo y espacio así serán los fines políticos a perseguir.

A su vez, los fines políticos creadores de la organización estatal dan el concepto de este Estado. De su naturaleza y ser. Los caracteres coactivos del Derecho, y los impositivos de la potestad estatal que imponen la conducta pactada y consentida, son medios. Nunca fines, ni esencias. Las esencias y categorías conceptuales del Estado y del Derecho hay que hallarlas en los contenidos de estas instituciones.

Por sus fines, la organización política del hombre es una bella obra. Como tal, su elaboración precisa de normas técnicas previstas para un resultado armónico y equilibrado. Hay pues, una estética política y también del Estado. Por sus medios que han hecho posible la civilización. En la naturaleza, el sentimiento de lo bello y la emoción metafísica sólo existen en el

hombre. Las cosas, además de bellas ejercen una función. Sirven para algo. Son útiles. La flor es el alimento de algunos insectos. No se agotan porque el polen llegará a otras plantas, a otras flores, y a la tierra. Decir vivencia, es mencionar comunicación.

¿Puede hablarse de que las cosas tengan fines objetivos? Tienen funciones y consecuencias. Ambas cuando son políticas dan forma al ser del Estado. Lo generan.

Los fines del Estado aunque procedan, en primera instancia, del irracional instinto del hombre por supervivir, se racionalizan en el Derecho positivo de la organización política. El Estado institucionaliza con su poder el orden y la paz. Y así, el fin de la obediencia, implica la protección. Para Hobbes, acertadamente, el fin del estado es su función social. Ni el estado, ni la sociedad “se proponen” fines. Tienen funciones que los hombres, gobernantes y gobernados, cumplen.

“La función del estado, determinada por el territorio, se hace pues, necesaria en el momento en que se llega a una cierta etapa caracterizada por el sedentarismo, y por una división del trabajo muy desarrollada. Esta necesidad de la función estatal, que liga nuestras representaciones y nuestros actos hace que no podamos considerar al Estado como una creación del arbitrio humano; no se opone, en cambio, a que en él veamos el producto necesario de la voluntad humana, actuando en una situación cultural y natural, dada”.¹⁴

“La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un “status vivendi” común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de denominación de naturaleza semejante”.¹⁵

“El agnosticismo que estima que no puede responder a la cuestión ‘del fin’ del Estado, conduce a la triste conclusión de que el grupo político sólo puede definirse por su instrumento, ‘la violencia’ (así Max Weber, “Economía y Sociedad” 1 pp. 55 y ss.) A esta doctrina, y con mayor motivo a los que sostienen que el poder es el “fin” conceptualmente necesario del Estado, más que ser falsas, les sucede que no nos dice absolutamente nada. Pues todas las instituciones humanas despliegan poder, y si no se fija una función

¹⁴ HELLER, *op. cit.*, p. 227.

¹⁵ *Ibidem* p. 228.

de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cartell del carbón, o de un club deportivo”.¹⁶

Afirmamos que la función de sentido del Estado, se encuentra inicialmente en la voluntad de decisión humana para formar la sociedad política. Y asimismo para estructurarla de acuerdo con los fines básicos del grupo gregario: la libertad,¹⁷ el bien común, a solidaridad, el orden, la paz, la seguridad en sus ramas variadas, el respeto a los derechos ajenos (propiedad, posesiones) la cooperación, etcétera.

Los fines políticos que el Estado encauza presentan una gran variedad temática. Podemos establecer dos grupos básicos: los materialistas y los idealistas. En aquéllos destacan los valores económicos. En éstos, los éticos, religiosos e idealistas. Hay además los valores “non”, aquellos que son específicos de la comunidad política, y del hombre inmerso en ella, para que ambos sobrevivan. Son comodines de contenido inmanente, ya que en sí mismo no expresan axiología, por ejemplo, la necesidad de coexistir expresa el vitalismo de subsistir.

Un autor tan poco materialista como J. Locke considera “que el fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de sus propiedades; para cuyo objeto faltan en el Estado de naturaleza diversos requisitos”.¹⁸

De donde se deduce que no es necesario quedar adscrito a posiciones¹⁹ materialistas, para reconocer que los motores de la historia no son exclusivamente idealistas. Que privan, en ella, abundantemente, los materiales. Lo que hace que un investigador o doctrinario quede adscrito al materialismo o idealismo, es si considera como exclusivos de la historia humana el motor materialista o el idealista.

Ambos criterios excluyentes son erróneos, porque no presentan sino un aspecto parcial del problema, el que se totaliza y absolutiza.

J. Locke admite que la sociedad generada para la protección de las propiedades y posesiones, alcanza a realizar, proteger y mantener valores no económicos.

Si bien los móviles materiales en lo general y el económico, en lo particular, son indiscutibles acicates para el logro de comodidades sociales, el gran

¹⁶ *Ibidem* p. 228.

¹⁷ ROUSSEAU, J.J., *El Emilio*, México, Porrúa, 1970, p. 129.

¹⁸ LOCKE, *op. cit.*, p. 78.

¹⁹ Eludimos el vocablo filosofías, ya que el materialismo ni siquiera como concepción de la historia del hombre alcanza los linderos absolutos y ontológicos de la filosofía.

motor de la historia está más allá de lo inmediato sensible. Se encuentra en la búsqueda de los porqués eidéticos.

¿Cuáles son los fines primordiales del Estado? Heller dice que “desde que Aristóteles inició su política con el fin del Estado... la cuestión fin del Estado constituyó un problema fundamental para todas las doctrinas. Estaba reservado al romanticismo el combatir, por primera vez, la legitimidad de este modo de plantear el problema afirmando que el Estado, como las plantas y los animales, en un fin es sí. A partir de entonces la cuestión del fin del Estado aparece desatendida por la doctrina, que la rechaza por considerarla un problema ficticio, o superfluo, o bien porque lo estima de imposible solución. Si en algún caso reconoce que tal cuestión está justificada, sus respuestas no son, en general, nada satisfactorias científicamente. Y, en todo caso, la teoría del Estado está muy lejos de ver en ella su problema fundamental”.²⁰

Coincidimos con este autor en el planteamiento del problema, pero no en sus dos conclusiones finales. El fin del Estado, tal como lo venimos presentando, se resuelve en los objetivos que persiguen el individuo y la comunidad política a través de su organización. Es cuestión intrínseca a la temática estatal y política. Un elemento *sine qua non*. A diferencia del estudio del origen de las organizaciones políticas de un presente, o del pasado, investigación propia de la historia política. Pero, el estudio del fin del Estado, es decir, de sus objetivos, es, junto con el de la soberanía, uno de los temas básicos de la teoría política.

¿Es el Estado un fin en sí mismo, como pretendieron los románticos? Las cosas tienen funciones, contestamos. Y los hombres se proponen fines, los cuales condicionan los medios idóneos para lograrlos. El Estado es uno de estos medios, el más elevado, que corresponde a la necesidad vital del hombre que ha de vivir en sociedad para poder subsistir. El Estado tiene una estructura directamente relacionada con sus funciones, actualizada en los órganos del Estado. Empleamos el vocablo órgano relacionándolo con la organización. O como partes del todo Estado.

Los órganos, con sus funciones se relacionan con la estructura social y los fines del Estado.

El Estado tiene un fin en sí mismo, o fin objetivo, el cual depende de los fines subjetivos de los individuos de un Estado. Pero no basta con que los hombres quieran la existencia del Estado. Han de acondicionar el quehacer político a este logro. Existe un consentimiento político, tácita continuamente renovado del hombre político hacia su Estado, y su derecho. ¿Quién

²⁰ HELLER, *op. cit.*, p. 224.

realiza la idea del Estado, o su concepto, y quién interpreta la realidad del Estado, si no los hombres?

Habrá que separar los fines subjetivos de los individuos del fin estatal.

Los primeros son la actividad encaminada a un fin y los segundos son esta actividad dirigida al sentido del Estado, en relación con la conexión de quehaceres sociales. Los fines subjetivos, como el fin del Estado, varían en el tiempo “pues no hay contenido de significación alguno, que al cabo de un tiempo no haya experimentado un cambio... ya que el Estado es una conexión de actividad histórico-social”.²¹

Si toda actividad social es un hecho de sentido, habrá que buscar en el sentido objetivo del Estado la diferencia entre los fines eidéticos, o fines propuestos, y los fines llevados a cabo. Creemos que en su resultado se obtiene la realidad del Estado, de la sociedad y del quehacer político práctico de los hombres de ese Estado. Cuanto esta realidad más se aleje de los modelos, mayor será la diferencia entre los fines propuestos, y los logros, bien por la inadecuada selección de los medios, o por la falta de claridad en los presupuestos, o por lo quimérico de los propósitos. En este último caso, entramos en el reino de la utopía, pues es bien cierto que la política es, modestamente, la posibilidad de lo posible. Tan sólo en presencia de los raros genios políticos, puede convertirse en el arte de lo imposible. Los grandes y pocos estadistas que en el mundo han sido, fueron capaces de desviar el balance del resultado lógico, por caminos insospechados. La historia demuestra lo excepcional de estos casos capaces de racionalizar lo irracional, de volver lógico el resultado impreciso, de hacer que un fenómeno secundario en el tablero de los hechos, se transforme en principal y definitivo.

Habitualmente la historia política camina con lentitud por los pasos de la voluntad eficiente del gobernante y de los gobernados dotados de capacidades normales. Pero, también es cierto que, en momentos decisivos, inesperadamente, la historia da un gran salto por la presencia en el tablero político del héroe, del superhombre, o del genio. Y lo que es aún más raro: por el líder carismático. Los bellos muchachos griegos, elegidos por los dioses son decisivos forjadores de la Grecia eterna. Alejandro Magno llevó su civilización hacia los apartados confines del Oriente. Carlomagno propicio la Europa cristiana, y Napoleón la trastocó. Y el carisma más auténtico de la historia, Cristo, originó la cultura eterna de Occidente.

²¹ HELLER, *op. cit.*, p. 68.

El conjunto de potestades del Estado separadas de las individuales y sociales forman un Derecho específico del Estado en el que esta institución es sujeto de atribuciones, obligaciones y deberes. ¿Qué es lo que la corporación política suprema ha de proporcionar al hombre de un Estado y a su comunidad? El conjunto de estos derechos incursos en los códigos políticos modernos, forman las denominadas garantías individuales y sociales. Es sección esencial de la parte declarativa de las Cartas Magnas. El total de facultades e imposiciones otorgadas a la institución estatal constituye el núcleo principal de la parte orgánica de la Carta.

A cualquiera de estas ramas jurídicas le va bien la siguiente denominación del Derecho, ya se trate de Derecho privado, público o del específicamente político en el que el Estado es el propio sujeto de imputación.

Esta separación nos evita incurrir en el error de Del Vecchio: "...pues está fuera de duda que el Estado es precisamente el centro y el sujeto de un ordenamiento jurídico..."²² Es una lamentable confusión un tanto precipitada.

El municipio y las instituciones propias de las demarcaciones políticas territoriales deberán ser recogidas en el Derecho Político específico. También han de reglamentarse los derechos y deberes de los Estados entre sí (derecho interestatal), así como el más amplio, también de ámbito extraterritorial centrado en el denominado derecho internacional. Ambos Derechos operan sobre la base de los pactos y obligaciones contraídos por acuerdo voluntario. Para que estos acuerdos obliguen en el ámbito interior ha de cumplirse con procedimiento especial instaurado en las Cartas Magnas de cada Estado. El cumplimiento de esta legalización hace legítimo el compromiso contraído.

Al aceptar que el Estado es en el específico Derecho político, centro y sujeto de la imputación del Derecho, estamos admitiendo la personalidad jurídica del estado, ente abstracto capaz de derechos y obligaciones.

El razonamiento de legitimidad del Derecho político es válido para las otras dos ramas jurídicas, ya que "todo agrupamiento social tiende, naturalmente, a generar un Derecho propio... y moderadamente, en muy amplia medida, con las organizaciones sindicales... otras veces se afirman *iure* propio, y actúan, o intentan actuar, incluso en directa oposición con las normas estatales. De aquí las complicaciones que surgen con frecuencia y que dan a la vida del Estado un carácter de casi perpetua crisis".²³

²² DEL VECCHIO, Giorgio, "Sobre las funciones y los fines del Estado", *Revista de Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, enero-febrero, 1963, p. 9.

²³ DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 10.

Los derechos privado y público amparan los intereses individuales o minoritarios particularizados. Tan solo el Derecho político específico protege al pueblo de un Estado, en función del todo respecto de las partes. En el Derecho político se recoge directamente el mandato del soberano en los fines o finalidades de supervivencia estipulados en el pacto social. Los derechos, poderes, medios y fines societarios son legales si están autorizados por el Derecho político. Los fines lícitos de estas sociedades son esenciales para su reconocimiento.

Los fines de algunas asociaciones coinciden con los que el Estado protege, pero mientras en aquellas se abarca el pequeño sector de asociados, o de parte de la población, el radio de proyección del Estado es más amplio. Por ejemplo tienen un radio menor las asociaciones confesionales de asistencia, las de seguridad, las que proporcionan trabajo, imparten educación y capacitación en función de catequesis, adhesiones, o logro de adeptos. Dentro del rubro protecciones establecidas por el Estado figura una red amplia de reconocimiento de derechos humanos, cívicos, sociales y políticos, que atañen al individuo, al ciudadano y al hombre societario. Si bien la realización de los fines propios de las situaciones o asociaciones corresponde a los interesados, su protección, dada por el Estado los eleva a misión estatal. Así ocurre con la educación, cultura, higiene, seguridad social, profesional, etcétera que ampara formalmente a todos los ciudadanos por igual.

Si se logran superestados de ámbitos continentales, regionales del territorio universal, que protegieran los derechos humanos sin la exclusión de soberanías territoriales, el todo de sus elementos constitutivos, Derecho natural, y protección a la libertad, dignidad y fraternidad de la persona humana, sería superior a los fines axiológicos que los estados particulares amparan en la actualidad. Y de los fines inmanentes de los estados ya mencionados, quedaría uno tan sólo: el derecho a subsistir.

V. REIVINDIQUEMOS AL ESTADO

Si bien los fines axiológicos, humanos, se hacen dinámicos, en la sociedad, los denominados cánones sociales pertenecen al Estado por ser esta institución la encargada de reglamentarlos e imponerlos.

El Estado regula la gama de valores clásicos, y su negación, en síntesis dialéctica. Veamos algunos ejemplos: la bondad (tesis) y la maldad (antítesis); la belleza (*ídem*) y la fealdad). Asimismo, la fortaleza del alma (virtud) por su debilidad, o debilidades: ira, odio, violencia, verdaderas enfermedades del alma, antítesis de la fortaleza y armonía del ánimo producida por la

enfermedad y patología. La humildad (tesis) el orgullo (antítesis) así como la piedad y su negación a la crueldad, o el amor al prójimo, por el amor desmedido a sí mismo, precisan de una síntesis del justo medio reglamentado por las leyes del Estado. El *zoon politikon* quedaría inmerso en el caos social si la institución estatal y su Derecho no vinieran a llevar los desbordados ríos a sus cauces.

Aquellos positivistas, relativistas, empíristas, etcétera, que absolutizan —a falta de algo mejor— las movedizas modalidades de los cánones sociales, o que sostienen que el Estado no es sino un fin impositivo en sí mismo, el gran monstruo Leviatán que impera sobre las conciencias y dignidades humanas, bien les vendría aceptar que la tabla de valores sociales e individuales, eternos o no, sale del caos gracias a la institución estatal y su Derecho. O sea que en el Estado lo que destaca, precisamente, es su función bienhechora y no su negación. Pero, en definitiva el predominio, en un momento dado de los valores o de los antivalores, depende, sin duda, de los móviles, voluntades y propósitos del quehacer político humano. El hombre-sociedad, da una resultante: fines políticos recogidos, ordenados, regulados, en suma, por la institución estatal. A mayor cultura y educación políticas, la realización de estos fines será mayor. El oscurantismo, la ignorancia, los antivalores sociales proyectan caricaturas de estados y de sus gobernantes. Estos surgen de la propia sociedad política, de entre los gobernados. Una sociedad adulterada en los fines, dará un Estado dedicado a canalizar las ambiciones malsanas de los futuros gobernantes que surgirán no de la educación y cultura políticas, sino del arrivismo y ambiciones impuras de gentes que se negaron a forjarse un porvenir limpio.

En principio deberemos admitir que el Estado es lo que sea su ámbito social. Este, lo que sean sus hombres. Si algunos fracasados en campos honestos, de logros lentos, les queda el experimentar en el ámbito de la política adulterada, para enriquecerse con inmoderadas atribuciones de poder político personal, de ello, en definitiva, es responsable la sociedad política. Es decir, los hombres que integran los pueblos soberanos.

¿Tiene el Estado responsabilidad ante las deficiencias individuales y sociales? Afirmarlo sería transformar la abstracción Estado en una ficción. ¿Puede ser el Estado sujeto delictivo? ¿Tiene el estado una voluntad? Si la tuviera sería persona física, y no lo es. Aceptamos que sea una persona jurídica. Es decir, una institución que surge: o por imposición de una voluntad, o por delegación de aquella en funcionarios administrativos limitados por el reglamento.

La voluntad del pueblo y sus principios de Derecho, unidos a los fines políticos mueven, por necesidad, a forjar la organización política suprema.

Si el Estado tuviera voluntad, sería una persona física. Tiene fines y una actividad encaminada a su realización. Lo que no es privativo del Estado, sino propio de toda institución ya pertenezca al derecho político o a sus dos ramas del Derecho público y privado. Así, ¿cómo hablar de la voluntad de las sociedades anónimas?

Por razonamientos diferentes a los de Jellinek y Carré de Malberg llegamos a aceptar que, en este caso concreto de la voluntad generadora de instituciones, el pueblo, presupuesto de la organización política, se transforma en órgano del Estado instituido. Y de su Derecho político abierto en las dos ramas de público y privado.

Pero aún así, el pueblo soberano, órgano del Estado instituido no delega su función soberana, sino su ejercicio.²⁴ Ha de ser esta delegación, legal, legítima, y generadora de autoridad. De no ser así no obliga a la obediencia. El Estado es un medio del que se sirve el hombre político para llevar a cabo los fines adecuados a la necesidad de convivencia. De convivir bien, en lo justo, y a la equidad. Así, la justicia de dar a cada quien lo suyo no es un valor social, sino un fin específico de la organización política y del Derecho a su servicio. El estado que crea el Derecho positivo no es creado por el Derecho sino por la libre voluntad de los hombres agrupados en la colectividad política. El Derecho es la conducta obligatoria impuesta por el Estado. Tiene como finalidad realizar la justicia. Es decir, impartir el bien común. La axiología jurídica, justicia, equivale a la axiología política bien común. Su sujeto es el hombre, en la interacción e interrelación de su actuar político.

El Estado protege la voluntad hacia el bien común reglamentada en la imposición de conductas abstractas que se actualizarán y concretarán en el actuar de los sujetos físicos. Entonces, habrá que aplicar el Derecho, es decir, las normas jurídicas individualizadas al ser movilizadas por una situación jurídica, que va a generar aplicación del Derecho institucionalizado. Y así como el Derecho privado guarda relación directa con los fines políticos inmanentes del individuo, tales como la supervivencia y axiológicos (bien particular), así el Derecho público establece una función societaria en orden a los fines de la comunidad política (supervivencia del grupo, como fin inmanente), bien común (y su variada gama derivada de este valor axiológico primario).

Luego el Derecho privado establece una correlación directa con los fines inmanentes o axiológicos de la persona individual. El Derecho público fija esta misma función en relación con los fines y valores sociales. El Derecho

²⁴ Véase el caso magistral art. 39 de nuestra Constitución vigente, y sus relativos. El “casi” lo debe a errores terminológicos y sustantivos.

político como Derecho del propio Estado, delinea y organiza a la institución estatal de acuerdo con la necesidad vital de que sus instituciones cumplan con los fines específicos de su existencia, coexistencia y supervivencia. Por esta razón, el Estado Moderno, en época avanzada a su aparición, instituyó y sistematizó los Códigos Políticos, es decir la Norma Suprema del Estado.²⁵

Estas Normas Supremas son inoperantes cuando no existe una conciencia nacional de los derechos públicos.

Pero, ¿qué es el bien común? No es el bien de la mayoría. No es la razón de Estado. No es lo que se ha llamado interés nacional. No es la satisfacción de la masa. Es “el bien de todo el pueblo, visto transtemporalmente en su sucesión de generaciones”.²⁶

¿Qué es lo que hace legítimo al poder político? Para ser obedecido el fin axiológico político, en sus diversos grados, ha de estar institucionalizado. Pero, institucionalizado con legitimidad. Las minorías discrepantes que claman por conseguir que sus módulos sociales y confesionales obliguen a la mayoría, precisan que sus creencias sean legalizadas. Que figuren en las Normas Supremas estatales, o, en su defecto en los ordenamientos jurídicos secundarios. Por razones de una mayor estabilidad y seguridad, la oposición lucha por la institucionalidad de sus programas. Es decir, combate para que lleguen a figurar en la Norma Suprema del Estado. Debido al oportunismo político, o a las presiones de los partidos y grupos de oposición, con frecuencia se encuentran en las Cartas Magnas preceptos que no son formalmente constitucionales. O que aún siéndolo no son convencionalismos o preceptos de la mayoría, sino un logro de la minoría discrepante.

En estos casos los fines políticos presentan una expectativa de eficacia. ¿Hasta qué punto son acatados? Su vigencia institucional depende de la eficacia. Es decir, de la obediencia. La política práctica, como arte de transigir está colmada de estos ejemplos. Y el paso al poder de los partidos y programas de oposición, su institucionalización, se origina en una opinión pública, que de indigente al llamado, se convirtió en adicta y propagandista. Después se repetirá el ciclo pues nada hay más inestable que el mantenimiento en el poder, de las personas, partidos políticos, grupos de presión, y de élites. Nos estamos refiriendo, por supuesto, a estructuras sociales enmarcadas en las democracias.

²⁵ Ello no quiere decir que con anterioridad las organizaciones políticas carecieran de un Derecho Político diseminado.

²⁶ VALLET GOYTISOLO, Juan, “El bien común, pauta de la justicia general o social”, *Revista de Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, núm. 153-154, mayo-agosto, 1967.