

Sección II. Los elementos constitutivos del Estado . . . . .	33
22. En relación con la sociedad subyacente, el Estado representa un nuevo principio: el principio <i>político</i> . . . . .	33
23. El Estado queda incluido en la categoría de las sociedades, no de las fundaciones . . . . .	34
24. Rasgos específicos de la sociedad estatal: el bien público temporal y la autoridad pública . . . . .	35

1. EL FIN DEL ESTADO: EL BIEN PÚBLICO TEMPORAL

25. Institución humana, el Estado no podría carecer de fin . . .	35
--	----

I

26. Distinción entre “bien común”, fin de toda sociedad, y “bien público”, fin de la sociedad estatal . . . . .	36
27. a) El “público”, sujeto-beneficiario del bien que persigue el Estado, es la masa total de los individuos y grupos integrados en el Estado. Bien público y bien particular; bien nacional y bien internacional . . . . .	37
28. b) Los elementos <i>formales</i> del bien público: el orden y la paz por la justicia, la coordinación de las actividades particulares, la ayuda y suplencia a la iniciativa privada . . . . .	40
29. Carácter a la vez impersonal e intermediario de los elementos del bien público . . . . .	43

II

30. La <i>materia</i> del bien público: todas las necesidades humanas del orden temporal, específicamente políticas, económicas, intelectuales, morales . . . . .	44
31. a) En qué sentido conviene entender el principio de la “separación entre la <i>economía</i> y la <i>política</i> ” . . . . .	46

32. b) De qué manera debe el Estado interesarse en los valores de orden <i>intelectual y moral</i> . . . . .	49
33. Lugar de los valores <i>nacionales</i> (en el sentido étnico) entre las preocupaciones del Estado . . . . .	50
34. c) La distinción de lo <i>espiritual</i> y lo <i>temporal</i> , y las relaciones entre la Iglesia y el Estado . . . . .	51
35. Bien público temporal y filosofía general . . . . .	54
36. Carácter relativo de las aplicaciones de la idea de bien público . . . . .	56

## Sección II

### *Los elementos constitutivos del Estado*

22. A la colectividad de hombres, de la misma nacionalidad o no,<sup>1</sup> establecidos sobre su territorio<sup>2</sup> y unidos ya por los lazos de múltiples solidaridades, orgánicas unas, inorgánicas otras<sup>3</sup> —colectividad que puede llamarse, si se quiere, la nación, en el sentido de la sociedad en general— el Estado añade una formación nueva, unificadora, y en cierta manera superior, constitutiva de una sociedad jerarquizada, que tiene por fin específico un bien que se denomina *público* y, de manera más precisa (desde la distinción cristiana de los dos poderes, espiritual y temporal) el *bien público temporal*.

Antes de emprender la justificación detallada de esta tesis, conviene presentar dos observaciones fundamentales, destinadas a aclarar y en cierto modo a iniciar la discusión.

En primer lugar, en lo que concierne a la relación del Estado y la sociedad en general, se cometería un error al considerar al Estado simplemente como una superestructura que viniese a rematar o coronar una estructura anterior del mismo orden.<sup>4</sup> En realidad, el Estado aporta un principio original —el principio político— generador de una estructura *sui generis* cuya materia previa y estructura, en este sentido, es la colectividad humana, organizada en grupos sociales diversos. Esto no quiere decir, por lo demás, que la estructura política tenga como misión eliminar o absorber la estructura social: se demostrará, por el contrario, que el Estado está al servicio de la sociedad, de los individuos y de los grupos, y que su papel es dar a la misma un bien que le falta y, en este aspecto, completarla. Ahora bien, completar es respetar el ser y la autonomía; no es des-

1 Acerca de la nacionalidad y del Estado, véase, *supra*, núms. 11-16.

2 Acerca del elemento territorial, véase *supra*, núms. 18-21.

3 Respecto de esas solidaridades, familiar, profesional, nacional, etcétera, véase, *supra*, núm. 10.

4 Comp. E. Baudin, *Cours de philosophie morale*, p. 466: “El Estado está subordinado a la nación cuya estructura social precede, prepara y priva sobre la superestructura política que se le añade”. Véase también, p. 403. En el mismo sentido, Pereira Dos Santos, *La Constitution sociale et politique portugaise*, París, 1935, pp. 20 y 21.

truir ni reemplazar. De allí resulta que el Estado, encarnación del elemento político, representa un sistema distinto y específico con relación al sistema social anterior, “apolítico”,<sup>5</sup> al que trata como materia suya y al que organiza según su propio principio.<sup>6</sup>

23. Destinado a “la empresa del bien público”, el Estado se coloca en la categoría de las *sociedades*. No podría asimilársele al tipo de la *fundación*. Lo que caracteriza, en efecto, a la fundación, es que la obra establecida por el fundador es administrada por hombres de confianza sin ninguna participación, ni activa ni pasiva, de los beneficiarios o destinatarios. Por el contrario los individuos, beneficiarios de la obra del Estado, son llamados a colaborar en su organización primero, por el impuesto, el servicio militar, eventualmente por el ejercicio del derecho electoral...; en su funcionamiento después, por la obediencia a las leyes y a las órdenes de la autoridad. Es, pues, un error creer que la idea de sociedad implica, de parte de los miembros, una participación activa, por vía de autoridad, en la gestión de la cosa común, a falta de la cual se caería en la categoría de la fundación.<sup>7</sup> Basta una participación pasiva, desde el momento en que hay una aportación personal de libertad o de bienes. Es esta aportación la que forma la sociedad, aun en casos en que, como en Inglaterra, la empresa del bien público no es cargada en la cuenta del Estado<sup>8</sup> sino en la de la Corona, pues ésta no está en aptitud de realizar la empresa sino con la ayuda y el subsidio del público. Se debe decir más: así como los soldados realizan materialmente la victoria, sólo los ciudadanos, es decir, el público, están en aptitud de realizar el Estado y el bien público. El papel de los gobernantes llamados responsables, como el de los jefes militares, no puede ser otro que la dirección. El Estado es, en consecuencia, una sociedad en que todo el mundo está asociado en la empresa por el lazo de una colaboración positiva. Pero no sociedad de iguales, puesto que precisamente los individuos y los grupos integrados en el Estado tienen necesidad de una dirección. Esta es asumida, en el Estado, por una autoridad a la que se da el nombre de poder o gobierno —los ingleses dicen: Su Majestad— sobre el que descansa, a título profesional, el cuidado del Estado y del bien público, y que, para este fin, ordena a

5 Expresión tomada de la literatura nacional-socialista.

6 Comp. la crítica nacional-socialista de las “dos Constituciones”, en el sentido sociológico y en el sentido jurídico, en Mankiewicz, *op. cit.*, t. I, núm. 178, pp. 176-178.

7 Comp. respecto de la distinción entre un *Anstaltsstaat* (Estado-fundación) y un *Körperschatsstaat* (Estado-sociedad), L. Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 3a. ed., por L. Trotabas, t. I, pp. 224-227.

8 Véase, *supra*, núm. 5, notas 3 y 4.

los ciudadanos (*imperium*) y, para obtener la obediencia, dispone de la fuerza (*potestas*).

24. Seguramente que ni el principio de autoridad, aun llevado al grado de la *potestas*, ni la idea de bien público, son absolutamente propias del Estado.<sup>9</sup> Por una parte, la autoridad se encuentra en todas las sociedades en que, por razón del gran número de asociados, o a causa de la complejidad del fin, se impone una dirección a efecto de unificar y, por consiguiente, de hacer eficaces los esfuerzos que sin ella serían incoherentes. Sólo que cuando esta autoridad se llama poder o gobierno, está revestida de caracteres especiales: goza del “monopolio de la coacción” y, en tanto que está al servicio del bien público, es superior a cualquiera otra. Por otra parte, antes de la aparición del Estado moderno, existían, ciertamente, organizaciones o esbozos de organizaciones políticas (clanes, tribus, *civitates*, demos, municipios...) que perseguían cierto bien que puede llamarse público.<sup>10</sup> Esas organizaciones, empero, estaban encerradas en una área estrictamente local, mientras que el Estado, que sobrepasa y engloba las colectividades políticas primarias, se enfrenta a un bien público más amplio que el bien público local, a saber, el bien público nacional o general.<sup>11</sup>

Volvamos ahora, con apoyo en las explicaciones, a los dos elementos esenciales del análisis que precede: la noción de *bien público*, causa *final* del Estado (apartado primero) y la noción de *gobierno*, de *poder* o de *potestad pública*, causa *formal* del Estado (apartado segundo), terminando por el examen del problema del *origen del Estado*, que evoca la idea de causa *eficiente* del Estado (apartado tercero).

### 1. *El fin del Estado: el bien público temporal*

25. Siendo el Estado una empresa, una institución humana, no podría dejar de tener un fin. Es imposible, a pretexto de ciencia positiva, de método histórico-empírico, querer hacer abstracción de todo finalismo. A lo más, el sociólogo tiene derecho de adoptar este punto de vista y estudiar

9 Comp. G. Scelle, *Précis de droit des gens*, primera parte, pp. 74, 78, 79, 82 y 83, según el cual no habría ningún *criterium* jurídico ni siquiera racional del Estado, sino tan sólo *características* del Estado, características que, por lo demás, serían únicamente de orden material y de orden histórico-político.

10 Véase, acerca de este punto, Hauriou, *Précis*, pp. 83 y 87. Comp. Duguit, *op. cit.*, 3a. ed., t. I, pfo. 49, pp. 535-539.

11 En cuanto a la centralización del poder del Estado, véase Hauriou, pp. 115 y 116.

al Estado como una “cosa”, sin preguntarse a qué fin está ordenado, ni siquiera si está ordenado a un fin. En efecto, el fin perseguido es incontestablemente uno de los signos que permiten reconocer la forma social-Estado entre las demás formas sociales; y es evidente, además, que los hombres que componen el Estado, los súbditos y sobre todo los gobernantes, se proponen un fin. Si esto es así, es porque el Estado, como cualquiera otra institución humana, es, sin duda, una “cosa”, pero esencialmente una “cosa que tiene un fin”. En materia de institución, el fin es, en efecto, el principal especificador y animador de toda la organización formal.

He aquí por qué no hay medio de representar, inclusive científicamente, una institución, sin abordar el problema de su fin: quien dice institución, dice *finalidad*.<sup>12</sup>

Aunque desde el punto de vista del fenómeno sea la organización formal la que salte primero a la vista —así en el Estado, bajo su aspecto de poder— es el alma del sistema la que es preciso comenzar a analizar, si se quiere comprender el sentido mismo de la organización y las modalidades de su estructura. Por una parte, en efecto, es el fin el que determinará las atribuciones y la competencia material del organismo; por otra, en función de las atribuciones y de la competencia, previamente reconocidas, es como serán ordenados los órganos. El fin proporciona así la razón última del Estado y de todo lo que entra bajo este concepto.

Se admite, con gran frecuencia, que el fin del Estado es el bien público.<sup>13</sup> Muchos dicen: el interés general, pero sin intención de entender otra cosa con esta frase. Cualquiera que sea la fórmula utilizada, la idea sigue siendo vaga, no sólo en sus aplicaciones concretas, lo que es natural, sino en sus líneas generales y hasta en su principio, cosa que es lamentable. Conviene, pues, hacer un esfuerzo de esclarecimiento.

## I

26. Cuantas veces se agrupan los hombres con miras a un fin —lo que corresponde al concepto de *sociedad propiamente dicha*—, hay *bien común*, consistente en este mismo fin, querido y perseguido en común,

<sup>12</sup> Véase, acerca del error mecanicista en sociología (Durkheim), Schwalm, *Leçons de Philosophie Sociale*, París, 1910, t. II, pp. 378-385.

<sup>13</sup> Comp., respecto de la idea de la “cosa pública”, Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 86, al principio, 90, 91 y 97.

así como en todos los medios ordenados a él.<sup>14</sup> En este sentido genérico, la sociedad que se entrega a una actividad industrial o comercial, el sindicato que vela por los intereses de la profesión, la congregación religiosa dedicada al perfeccionamiento de sus miembros, implican bien común con el mismo título que el municipio, la provincia o el Estado. Pero ese bien común será *particular* o *público* según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. He aquí por qué, tratándose del Estado, la expresión *bien público* es preferible a la de *bien común*, porque indica con precisión que el bien común en juego es el bien común *público*.

Por lo demás, es menester no confundir fin de interés *particular* y fin de interés *egoísta* (por ejemplo el de las agrupaciones de fin lucrativo, que en el fondo tienden a obtener beneficios): un fin puede ser de interés particular, aunque sea altruista, desde el momento en que mira al bien particular de los demás (por ejemplo el de las agrupaciones de fin no lucrativo que se consagran al bien particular de los pobres). En sentido inverso, es claro que fin de interés *público* no se confunde con fin de interés *altruista* o desinteresado, puesto que el público somos nosotros mismos y, en final de cuentas, el bien público está destinado a aprovechar a los individuos particulares, miembros del grupo público.

27. a) ¿Qué es, pues, lo que distingue el interés o el bien *particular*, del interés o del bien *público*? No bastaría responder, con ciertos autores formalistas —Carré de Malberg o Jèze— que el interés público es todo interés cuya satisfacción está a cargo del Estado, pues se trata precisamente de averiguar el título o la razón que justifica esa manera de proceder del Estado. Poco importa, pues, para nuestro punto de vista, la calidad privada o pública de la agrupación que interviene: el bien particular y el bien público deben definirse por su naturaleza propia, independientemente de sus agentes de realización.<sup>15</sup>

El bien particular es el que, de manera inmediata, concierne a *cada individuo* o *grupo*; el bien público es el que concierne a *la masa total de individuos y grupos* integrados en el Estado —bien de la “multitud” (Aristóteles y Santo Tomás), bien de la “generalidad” (según la expresión

14 Comp. J. Th. Delos, “Qu’est-ce que la société”, *La personne humaine en péril*, Semanas sociales de Francia, Clermont-Ferrand, XXIX sesión, 1937, pp. 201 y ss.

15 Comp., respecto de los criterios propuestos por los juristas para hacer la distinción entre las personas morales de derecho público y las personas morales de derecho privado, Michoud, *op. cit.*, 3a. ed., t. I, núms. 86 y ss., pp. 242 y ss.

de la Edad Media), bien de la “nación” (en el lenguaje de la Revolución), bien del público (Hauriou)—.<sup>16</sup> Formalmente definido, por su sujeto o beneficiario, el bien público se separa así del bien propio de un individuo determinado, de una clase, de una confesión, de un partido, de una nación (en el sentido étnico), de una región... de una categoría social cualquiera, en suma. El bien público es, de manera inmediata, el bien del público en general, en su diversidad y complejidad, sin acepción de individuos o grupos,<sup>17</sup> comprendiendo en él, además, no sólo a los vivos, sino a las generaciones futuras, pues el público y su bien se despliegan a la vez en el espacio y en el tiempo.<sup>18</sup>

Pero si lo público se distingue de lo individual concreto, no podría tampoco ser equivalente a la suma matemática de los individuos presentes y futuros, aunque se hiciese abstracción de su nombre. El público no es la suma de individuos anónimos “a quienes no se conoce y no se quiere conocer individualmente”:<sup>19</sup> no se les conoce y no se les quiere conocer precisamente porque se trata de hacer abstracción, no sólo de sus nombres, sino de sus personas individuales, para considerar ese sujeto ideal, el público, que es, a la vez, todo el mundo en general y nadie en particular. O, por lo menos, si se rechaza como irreal esta noción del público, el bien público corresponde a aquel bien que es el bien de todo el mundo y el bien de nadie, bien cuya existencia o concepto no se podría poner en tela de juicio, puesto que es el fin propio, indispensable e irremplazable del Estado. En efecto, el bien *particular*, que persiguen los individuos y los grupos (el de ellos o el de los demás), no cae, por lo menos directamente, dentro de la esfera de competencia del Estado: es asunto de cada individuo o grupo. Estando el individuo humano constituido de tal manera que posee los medios naturales de perfeccionarse, gracias a sus propios esfuerzos o, eventualmente, recurriendo a la ayuda privada de sus semejantes, la ley de economía de fuerzas exige que cada uno vigile y provea, en la medida de los medios que están a su alcance, a la

16 Comp., en lo que toca a la noción de bien público, Schwalm, *Leçons de Philosophie Sociale*, t. II, pp. 427-433.

17 Acerca de la noción de lo “público”, comp. Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 90 y 91, que entienden en realidad la palabra en un sentido más político que social, pero que subraya el carácter *complejo* de lo público. Además, respecto de la opinión pública, Hauriou, *op. cit.*, pp. 159 y ss.

18 Véase, respecto de este elemento de la duración, Hauriou, *op. cit.*, pp. 76 y 91.

19 R. Bonnard, *Précis de Droit Administratif, Partie générale*, París, 1935, p. 70: el interés general será simple y sencillamente la suma de los intereses individuales, pero anónimos: intereses de individuos a quienes no se conoce ni se quiere conocer individualmente.

satisfacción de sus necesidades. No toca al Estado dispensar al individuo de la ley del trabajo y reemplazarlo en una tarea que le ha sido atribuida por la naturaleza misma. “Ayúdate, que Dios te ayudará” es una máxima que se verifica con mayor razón para la “providencia” del Estado que para la providencia divina, pues no entra en la naturaleza del Estado prever y proveer, en descargo de los individuos y grupos. El Estado no entra en contacto con el bien particular sino indirectamente, en cuanto el bien público es la condición del bien particular, y también cuando la realización del bien particular es, en determinadas circunstancias excepcionales, la condición del bien público.<sup>20</sup>

Sin embargo, el individuo no está en aptitud de perfeccionarse más que en cierta medida. Haga lo que haga, hay necesidades, sobre todo en un grado avanzado de civilización, a las que no podría subvenir por sus propios medios, ni siquiera con la ayuda benévola de sus semejantes. Es en este momento cuando interviene, a título de medio *complementario* del bien particular, la idea de un bien público destinado a beneficiar a todo el mundo sin distinción y justificando la agrupación de todos en una formación nueva, que es precisamente el Estado.

Evidentemente, el “público” cuyo bien se discute, es, para cada Estado, el público de sus miembros, no el público de los miembros de los otros Estados o de la humanidad: es la consecuencia lógica de la multiplicidad de Estados. Mas precisa añadir, de inmediato, a reserva de volver más tarde sobre el punto,<sup>21</sup> que entre el bien público *nacional* y el bien público *extranjero* o *internacional* no podría haber separación, ni menos aún contradicción. En efecto, el bien público nacional postula, sobre todo en nuestros días, relaciones internacionales, privadas y públicas, de tal suerte que, aun colocándose en un punto de vista egoísta, fuera de toda idea de solidaridad humana, el mal público extranjero o internacional obra necesariamente de manera desfavorable sobre el bien público nacional de cada país. Pasa lo mismo con la *autarquía*, que es la ausencia de comercio internacional (económico o de otra naturaleza) por el repliegue de la comunidad sobre sí misma: jamás llegará a encontrar un pueblo en sus propios recursos materiales o espirituales con qué satisfacer las necesidades de la humanidad que en él vive. La autarquía puede apenas pasar como un medio de defensa para uso de los pueblos amenazados en su existencia, medio que constituye ciertamente un mal, en razón de las pri-

20 Respecto de este último caso, véase *supra*, núm. 29.

21 Véase *supra*, núm. 287.

vaciones que supone —en el orden material y en el orden espiritual— sin que la contrapartida favorable que se da por descontada esté asegurada, por el contrario.

28. b) *Los elementos del bien público*, tales como los revelan la historia y el análisis filosófico a la vez, pueden ser reducidos a tres, que corresponden a tres clases de *necesidades* públicas, es decir, de necesidades experimentadas por la masa del público, y que el Estado, comunidad pública, va a trabajar por satisfacer, en lo que le concierne, de manera cierta y continua, merced a un sistema de reglas y de instituciones apropiadas: necesidad de orden y de paz; necesidad de coordinación (que es también orden, pero desde otro punto de vista); necesidad de ayuda, de aliento y, eventualmente, de suplencia de las actividades privadas.

*El orden y la paz*: son el elemento más urgente, el que se descubre en el origen de la mayor parte de los Estados de la historia. Aun por simple definición, los intereses particulares, especialmente los de orden material y económico, están llamados a entrar en lucha. Lo “particular” divide, ya que cada uno busca tener su parte y más que su parte de las riquezas o de los medios de vida (competencia por los mercados, por las materias primas...). Ahora bien, esta situación de lucha corre el riesgo de degenerar en desórdenes y violencias dañosos para todos. Donde reina la violencia —y las pasiones de deseo desenfrenado, de ambición, de goce... que la inspiran— reina la inseguridad, la miseria, la barbarie. Por consiguiente, hace falta, por encima de los individuos y de los grupos prestos a combatir, una institución de fuerza pública, la *policía* (primera exigencia de la *polis*), que proscriba la violencia en todas sus formas, vindicativa u otras, y monopolice la coacción, y una institución de *justicia*, que colme las diferencias y diga el derecho, siguiendo en lo posible una norma prefijada, de origen consuetudinario o legal, que es la institución de la *regla de derecho*. En este sentido, en tanto que el orden, condición elemental del bien público, supone la justicia, es decir, la definición exacta de los derechos de cada uno por el juez y por la ley, puede admitirse, con Duguit, que el Estado tiene como fin la “realización del derecho”.<sup>22</sup>

22 L. Duguit, 3a. ed., t. I, pfo. 63, p. 678: los autores modernos distinguen tres fines del Estado: 1) el mantenimiento de su propia existencia, 2) la realización del derecho; 3) la cultura, es decir, el desarrollo del bienestar público y de la civilización intelectual y moral. Sin embargo, para Duguit, la realización del derecho engloba todos esos fines, puesto que éstos se reducen a la solidaridad social; y realizar la solidaridad social es realizar el derecho (p. 679).

Pero la necesidad de orden y de paz no se manifiesta solamente en el interior. Individuos y grupos pueden ser solidarios en el mantenimiento de valores o de intereses materiales y espirituales que les son comunes frente a otros grupos diferentes, animados a veces de tendencias hostiles o imperialistas. De allí la necesidad, sentida en el público, de un sistema de protección militar y diplomática que exige la unión de fuerzas de una agrupación más amplia y más concentrada, que es el Estado. Ciertamente que la fundación de ciudades respondía ya a esas preocupaciones de orden, de paz, de justicia, de defensa común, pero las ciudades mismas constituían otros tantos sistemas particulares independientes, susceptibles de entrar en conflicto. Podía, por ello mismo, aspirarse a una organización política suprema, capaz de instaurar el orden y la paz en el país entero, entre las diferentes ciudades, por una parte, y entre las ciudades y los campos, por otra.

Hay otra forma de anarquía menos brutal, menos esencial, pero más dañosa, no obstante, al público: es la que resulta de la falta de *coordinación de las actividades particulares*, ya en el orden económico, ya en el dominio de los valores superiores, intelectuales y morales. Por naturaleza, las actividades individuales se ejercen en forma dispersa y, aun cuando no entren en lucha, se contrarían o convergen sobre una misma materia, lo que entraña desequilibrios, lagunas, desperdicio de fuerzas. Aquí hay plétora, allí hay falta;<sup>23</sup> y si a veces la libertad se ofrece para remediar los vicios de la libertad y restablecer el equilibrio, con frecuencia ya es demasiado tarde y después de que el mal se realizó. Una “racionalización”, una política de coordinación se impone en interés mismo de la masa, de la población, del público. Nada impediría, es verdad, que las actividades privadas se disciplinaran y se coordinaran por sí mismas; pero, en primer lugar, no quieren o no pueden siempre hacerlo, por falta de desinterés o de alteza de miras; en todo caso, su poder no pasa de un radio limitado, que es el de su especialidad. He aquí por qué tienen siempre necesidad de cierto impulso de fuera, que estimule las voluntades perezosas o vacilantes, que defina las perspectivas y marque los niveles. Sin duda, en este aspecto también, la obra de coordinación comenzó en las ciudades. Pero entre más ciudades englobe el grupo, más aumentarán las posibilidades

23 Ciertos productos, por ejemplo, existen con sobreabundancia, en tanto que otros son escasísimos; ciertas carreras son encumbradas y socorridas (profesiones liberales, comercio, industria, etcétera) en tanto que otras serían abandonadas (la agricultura, el trabajo manual, etcétera).

de coordinación, con sus ventajas. La centralización, obra propia del Estado, es un factor eminente de coordinación racional.<sup>24</sup>

En suma, el “público” reclama que el Estado venga en ayuda de las actividades individuales en los diversos campos en que pueden tener necesidad de emplearse (economía, moralidad, ciencias y artes, caridad...). Ayudar no significa en manera alguna reemplazar y es muy lógico que se pida a las agrupaciones públicas la ayuda de su fuerza para facilitar a los individuos y a los grupos privados el cumplimiento de sus tareas propias. Esta ayuda se traducirá en la prestación de toda clase de servicios (trabajos, enseñanzas, subsidios...) puestos a disposición del público, de los beneficiarios. Nada impide, sin duda, que esos servicios auxiliares sean establecidos y administrados por la iniciativa privada. Pero precisamente donde la iniciativa privada sea débil o insuficiente, toca a la colectividad pública “suplirla” organizando el servicio. Y hay que hacer notar nuevamente que entre más amplia sea la colectividad mayor será su poder y más eficaz su socorro; en esto es en lo que el Estado es superior a la ciudad.

Entre esos distintos elementos del bien público, hay, evidentemente, un orden de importancia y conveniencia. Por ejemplo, la paz y la justicia son más indispensables que la ayuda a las actividades particulares, tanto más cuanto que ésta supone un Estado ya más perfeccionado y suficientemente equipado para prestar servicio. Sin embargo, no hay que tratar de ser demasiado absoluto: en la elección entre los valores, hay que tener en cuenta no sólo el orden de la intención sino también el de la ejecución. Determinado servicio, secundario en sí, puede quizá ver que se le atribuya la preferencia, porque constituye la condición para la realización de un interés público superior, o, simplemente, más urgente.

Por otra parte, si es muy cierto que el Estado no tiene el monopolio de la administración del bien público y que su papel, aun en esta materia,

<sup>24</sup> Tal es, por lo menos, la teoría. Por una parte, la razón indica que una cierta coordinación —prudente y flexible— se impone; por la otra, nada hay en la naturaleza de las cosas que se oponga a esta coordinación. Mas para que la coordinación se realice, es preciso que los interesados colaboren en ella. Rehusándose a colaborar, faltan a su deber y desprecian la razón; pero por culpable e irrazonable que sea su actitud, el Estado es incapaz de realizar solo, o por el empleo de la coacción, la coordinación deseada. En esta resistencia, hay un hecho que el Estado, a su vez, sería culpable de querer ignorar. ¿No es éste todo el drama de las modernas tentativas de organización de la economía? Por ignorancia, por interés o, muy a menudo, por efecto de una justificada desconfianza respecto de ciertas segundas intenciones, aquellos que deberían organizarse o colaborar en la organización se niegan a ello. Y el Estado pretende prescindir de ellos.

no es más que supletorio,<sup>25</sup> conviene reservar al Estado la obra fundamental, política por excelencia, del orden y de la paz, y los “gendarmes suplementarios”<sup>26</sup> no aparecerán más que al llamado de la autoridad o para ayudar a la insuficiencia de la fuerza pública. O, si no, se vuelve a la anarquía preestatal, en que los individuos y los grupos se hacían justicia a sí mismos en medio de la confusión y los excesos.<sup>27</sup>

29. Como se habrá notado, esos bienes del orden, de la coordinación y de la ayuda que el Estado tiene como misión procurar, son bienes eminentemente *comunes, impersonales*, que no conciernen a ningún individuo o grupo en particular y que corresponden al público en general, es decir, a todo el mundo indistintamente. Es indudable que cuando para asegurar el orden se preocupa el Estado por dar a cada quien lo suyo, es decir, la justicia, el Estado mismo toma en consideración el bien particular de los que la reclaman. Pero como esta satisfacción está distribuida entre todos y, además, el respeto del derecho de cada quien, condición del orden, representa en realidad al bien de todos, sigue siendo cierto que este elemento del bien público: el orden por la justicia, no es el bien particular concreto de nadie. A pesar de ciertas apariencias, pasa lo mismo con el elemento de ayuda a las actividades privadas. Cuando el Estado viene en ayuda, por sus servicios públicos, de los industriales, de los sabios, de los viajeros... no toma en cuenta el bien particular de nadie, ni siquiera el bien particular de la categoría de los industriales, de los sabios o de los viajeros. Estima tan sólo que el bien del público está interesado en que la industria, la ciencia, las comunicaciones sean ayudadas, con una ayuda general e indirecta, accesible a todas las personas que llenen las condiciones requeridas sin descargarlas, por tanto, de su tarea propia.

Es verdad que en nuestros días los Estados realizan con mucha frecuencia, aun fuera de los casos de crisis, intervenciones de carácter personal, en beneficio de determinados individuos o empresas, a los que conceden subvenciones o primas. Esas intervenciones, que toman aspecto de asistencia, tienen incluso su estatuto regulado, con las instituciones y ser-

25 Comp. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6a. ed., 1907, p. 44: “El Estado no tiene el monopolio de lo que es público, ni de utilidad pública ni del bien público, ni de los servicios públicos, de tal suerte que el desarrollo de la vida pública no significa necesariamente el desarrollo de la administración del Estado”. Habrá ocasión para volver sobre este punto: véase *infra*, núm. 248.

26 Expresión usada por los polemistas de la *Action Française*.

27 No hay que confundir la justicia privada, *hoc sensu*, en que cada uno se hace justicia a sí mismo, con la justicia privada en el sentido de una justicia emanada de un árbitro o de un juez privado. Esta última, desde el momento en que ofrece garantías de buena justicia, es perfectamente compatible con la vida en el Estado: véase *infra*, núm. 157.

vicios correspondientes. Pero una de dos: o tales intervenciones son ilegítimas, o bien, en la práctica seguida, tanto en la intención como en los hechos, deben, en final de cuentas, beneficiar al público.<sup>28</sup> Es que, dada la complejidad de las relaciones modernas, el bien público depende a menudo, estrechamente, del bien particular, sobre todo cuando se trata del bien particular de los poderosos —individuos o grupos— que tienen en su clientela amplias capas de la población (dadores de trabajo, de crédito o de productos de primera necesidad). En tal caso, la asistencia prestada por la comunidad pública a una empresa particular encuentra su justificación en la idea que es el fin y la razón de ser del Estado, a saber, el bien público. Reconozcamos, sin embargo, que esta situación no es normal; que, en la aplicación, se presta a abusos (favoritismo, parcialidad, tráfico de influencia...) y que sería conveniente modificar el régimen económico y social a la sombra del cual puede nacer.<sup>29</sup>

Del análisis que precede resulta que el bien público, en sus diversos elementos, no representa, en relación con el bien de los individuos y de los grupos, más que un bien simplemente *intermediario*, que, a decir verdad, no realiza el bien propio, sino lo condiciona, procurando a cada quien el medio de guardar, de conquistar o de perfeccionar lo que es su bien propio.

En otros términos, el bien público significa el *medio* de instituciones y de servicios favorables para la expansión de las personas y de las obras privadas, término de toda vida social. En ese bien público los individuos no son llamados a participar más que por vía de distribución, siguiendo la regla de una determinada justicia, llamada *distributiva*, y que tiende a instaurar, entre los titulares de derechos, una igualdad proporcional tanto a sus méritos como a sus necesidades.<sup>30</sup>

## II

30. Si después de haber considerado el bien público en su esencia, se le aprecia en su *materia*, en ella se encontrará, sin duda, en primer lugar (en el orden de la ejecución), el bien *del Estado mismo*, en cuanto institución política, lo que comprende: su existencia y su conservación, que se

28 Véase *infra*, núm. 272.

29 Comp., en cuanto a la “politización” de la economía y el sistema del *Wohlfahrtsstaat*, la crítica nacional-socialista, en Mankiewicz, t. I, núms. 148-159, pp. 152-157.

30 Acerca de la justicia distributiva o principio de igualdad civil, véase *infra*, núms. 262-272.

tratan de garantizar contra todos los enemigos interiores y exteriores, su feliz “constitución”, la buena administración y el funcionamiento regular de las instituciones, servicios y rodajes que, en cualquier grado, dependen de él (como la institución de la moneda nacional). Aun se puede incluir bajo este punto de vista propiamente político (aunque lo precede y lo excede), el bien de los elementos de base que contribuyen a la fuerza del Estado, a saber, el número, la calidad, la unión moral de la población, la extensión y riqueza del territorio (metrópoli y colonias). Sin embargo, el Estado no es más que un instrumento; y si existe un bien público *específicamente político*, éste está al servicio del fin que persigue el Estado, a saber, el bien público puro y simple. No podría, pues, reducirse el bien público al solo bien del Estado, como si el Estado fuese a la vez el sujeto y el objeto del bien público, como si el Estado fuese por sí mismo su propio fin. Estando el Estado al servicio del público, el bien del Estado no puede constituir más que uno de los elementos —y un elemento-medio— del bien que reclama el público.

En cuanto a los intereses que protege el bien público y que forman, por así decirlo, su materia, es preciso observar que el bien público cubre la universalidad de los bienes humanos, por lo menos en el cuadro del orden temporal. Cualquiera que sea, en efecto, el objeto de las necesidades y de las actividades del hombre, hay lugar siempre para un medio favorable, para una coordinación de esfuerzos, para una ayuda eficaz que sostenga y estimule. En este sentido, el bien público es *general*: nada de lo que interese al hombre le es extraño. Gracias a esta preocupación de humanidad completa, el Estado es el más humano de los grupos sociales y, desde este punto de vista, el más próximo al individuo,<sup>31</sup> pues aun en aquellos casos en que un grupo privado se propone un fin de interés general, es decir, útil al público, ese fin no deja de ser, en todo caso, especial, circunscrito a su objeto, mientras que el Estado, encargado del bien público, lleva sobre sí la preocupación de todos los fines que en el plano temporal interesan a la humanidad.<sup>32</sup>

31 Comp., acerca del carácter *humano* de lo político que, en efecto, se extiende a todo lo humano y debe, por consiguiente, respetar las jerarquías de lo humano, Hauriou, *Précis*, p. 108.

32 De ese carácter de generalidad del bien común Aristóteles deducía que el bien común es “más divino” que el bien privado (I, *Ethic.* c. I), por encubrir mayor variedad y riqueza. Aristóteles, empero, era pagano. Basta decir que el bien común es más *humano* que el bien perseguido por los otros grupos privados.

31. a) Por consiguiente, no se podría aceptar, interpretándola en un sentido “liberal” y propiamente separatista, la tesis de la “separación” de *lo político* y de *lo económico*.<sup>33</sup>

Sin duda, el papel propio del Estado no es realizar funciones económicas, producir riquezas, hacerlas circular, proceder a reparticiones de salarios, de provechos o intereses. Esas tareas, con las competencias y responsabilidades consecutivas, incumben a los individuos, aislados o agrupados en las sociedades, sindicatos, cooperativas y asociaciones económicas de toda especie. Es la solución normal, puesto que las necesidades y las facultades económicas recaen, en primer lugar, en el individuo; es la solución prudente, porque la libertad económica es la garantía de la libertad lisa y llana. Pero en economía, como en todos los dominios en que el hombre se consagra a actividades externas, el bien público manifiesta sus exigencias más o menos imperiosas según los tiempos, los lugares, las materias. Es entonces cuando entra en escena la función política: el Estado adquiere competencia, debe tener una *política económica* para el interior y para el exterior.<sup>34</sup>

¿En qué consistirá esta política? Según la regla habitual, el Estado deja la economía en manos de los individuos, aislados o agrupados; pero en economía, como en lo demás, el Estado está llamado a mantener el orden, a introducir armonía, a prestar ayuda y eventualmente a suplir, que es el punto de vista específico del bien público. ¿Dónde es más necesario y al mismo tiempo más delicado el orden emanado de la justicia y generador de la paz, que en la esfera de las relaciones económicas, entre patronos y obreros, productores y consumidores, concurrentes nacionales y extranjeros? ¿No se confunde en gran parte la paz económica con la paz social, y aun, a menudo, con la paz internacional? Indispensable también es una determinada dosis de coordinación de las actividades que se han

33 Es la fórmula empleada por Hauriou (*Précis*, pp. 104-108), que la entiende, por lo demás, en un sentido enteramente aceptable y en modo alguno “liberal”. Sin embargo, la crítica nacional-socialista tiene razón en protestar contra la fórmula de “separación” (*Trennungsdanken*): véase Mankiewicz, t. I, núm. 177, p. 176, nota 6 y anexo II: *El concepto de lo político*, p. 233.

34 No se sale aquí del plano propiamente económico. Mas se deben tener en cuenta, además, las necesidades económicas del Estado mismo, especialmente en lo que respecta a la defensa nacional, necesidades que pueden justificar por este solo título, ciertas intervenciones del Estado en la economía. Hauriou (*Principes de droit public*, 2a. ed., 1916, pp. 374 y ss.) va más lejos. Estima que incluso desde el punto de vista de su defensa en el interior, el Estado debe tener, con respecto a la iniciativa privada, una cierta fuerza económica que debe permitirle equilibrar los poderes económicos privados (véase también G. Renard, *L'Organisation rationnelle de l'État*, que aparece como apéndice a *La Théorie de l'Institution*, primer volumen, París, 1930, pp. 556 y ss.).

dejado libres, de modo de llegar a un equilibrio más o menos aproximado entre la oferta y la demanda, entre las diferentes ramas de la producción, entre la exportación y la importación... La ayuda, en suma, que bajo las múltiples formas de la organización del crédito y de los mercados, de la política comercial, de los trabajos públicos... aparece cada vez más útil y, eventualmente, en la carencia de servicios de interés general, el reemplazo de la desfalleciente iniciativa privada por las oficinas y administraciones públicas. Evidentemente, en economía, como en lo demás, los interesados se esforzarán por llenar ellos mismos, por medio de las instituciones apropiadas, esas funciones de orden, de coordinación, de ayuda... y el Estado los alentará y a veces aun los obligará a ello. Mejor todavía, asociará su propia tarea, por un proceso de juiciosa descentralización, a los cuerpos dedicados a la realización de un determinado orden en su sector particular.<sup>35</sup> Pero si los intereses permanecen inertes o incapaces de obrar, será preciso entonces que, de manera directa, el Estado intervenga, como *ultimum remedium* de una situación de anarquía perjudicial al público.<sup>36</sup>

Se ve entonces en qué sentido conviene entender la “separación de lo político y de lo económico”. La política se inserta en la economía como una consecuencia de la idea de bien público y de sus elementos formales. Con el mismo título que la moral (aunque de manera más contingente), la política representa un *punto de vista* o, si se quiere, una *norma* llamada a regir, a informar una *materia preexistente*, en concreto la materia de las actividades económicas. En el dominio de la economía, el papel del Estado es el de hacer prevalecer la norma del *bien público económico*, norma subordinada, a su vez, a la del bien público general y humano, sin especificación.<sup>37</sup>

¿Bautizaremos este sistema con el nombre de “economía dirigida”? No precisamente, ya que si no hay que tener miedo de las palabras, hay que temer siempre los equívocos, y la palabra “economía dirigida” es equívoca y puede cubrir realidades muy diversas. El Estado no debe diri-

35 Se insistirá más adelante, al tratar de la forma en que se ejercita el poder público, en la cuestión de la descentralización en general, y de la descentralización económica y profesional en particular: véase *infra*, núms. 203-209

36 Es sobre todo en el orden económico en el que vale la importante observación presentada en páginas anteriores, num. 28, nota 13, en referencia con la coordinación por el Estado de las actividades privadas.

37 Acerca de las relaciones entre lo político y lo económico en la crítica nacional-socialista del Estado liberal, véase Mankiewicz, *Le national-socialisme allemand*, t. I, núms. 142-176, pp. 147-171. En cuanto a la doctrina fascista, véase M. Prélot, *L'Empire fasciste*, París, 1936, núm. 29, pp. 120-127, y núms. 54 y 55, pp. 242-253.

gir la economía, si por ello se entiende una estatización de la economía, es decir, un régimen en el que, cualquiera que sea la etiqueta o la fórmula, el Estado tuviese de hecho la iniciativa y la responsabilidad de la economía o de uno de sus sectores. Cuando el Estado “dirige” la producción, la circulación, la distribución, el consumo, se constituye no solamente en agente efectivo, sino en dictador de la economía, y los particulares son completamente desposeídos de la función económica, preludio de la privación de sus demás libertades. Pero si, aun conservando la autonomía en la gestión de sus empresas, los particulares son obligados por medio de reglas que tratan de salvaguardar la justicia en las relaciones económicas, especialmente por la protección de los débiles, y aun a asegurar un mínimo de coordinación racional entre las fuerzas económicas independientes, entonces tal intervención no excede los límites de la competencia del Estado encargado del bien público y, con cualquier nombre que se le bautice, es algo que resulta de la función *política*.

Entre la tesis del liberalismo económico que arroja al Estado del dominio de la economía, confiando en los “mecanismos naturales”, en el juego de las leyes económicas, para instaurar o restaurar el orden, y la tesis socialista que, so pretexto de dirección o de “plan”, pretende organizar la economía como un servicio público, centralizado o no, pero funcionarizado,<sup>38</sup> cabe una solución intermedia que mantiene a cada quien en su esfera: para los particulares, la *economía* misma con la libertad y la responsabilidad; para el Estado, una *política económica* apta para remediar, en la medida de lo posible, los inconvenientes de la libertad. Ese justo medio, sin duda, es difícil de alcanzar, porque de hecho es insensible el descenso de la política económica a la economía estatizada, pues el camino del intervencionismo, bajo el impulso de los intereses, es muy resbaladizo. Puede observarse, igualmente, que la práctica de una política económica aun moderada —sobre todo moderada— supone una ciencia y una experiencia de la economía que son muy raras entre los políticos. Pero esas observaciones no podrían conducir más que a una consigna de prudencia, no de abstención sistemática: en cada caso, se tratará de poner en la balanza los riesgos de la intervención y los perjuicios del “*laisser*

38 Se sabe que en la tesis socialista ortodoxa (que descansa en la supremacía de lo económico) la estatización de la economía tendría, incluso, como consecuencia, hacer inútil el Estado político que no es necesario más que en un régimen de economía privada para asegurar por la coacción las ganancias de la clase capitalista. La “administración de las cosas” substituiría al “gobierno de los hombres” y bajo el nombre de Estado económico funcionaría la economía estatizada.

*faire*”; para decidir y luego de acuerdo con la razón, sin prejuicio doctrinario.

32. b) Por el mismo motivo, es decir, por el carácter *general* de la idea, sería otro error el querer encerrar el bien público y, por consiguiente, la competencia del Estado, en la esfera de los valores materiales y sensibles, con exclusión de los valores más elevados, de *orden intelectual y moral*.

Evidentemente, el espíritu, que es interior y a base de espontaneidad, no se pliega, como la materia, a la disciplina relativamente rígida del bien público y de las instituciones que éste abarca. Pero no se trata, so pretexto de bien público, de sujetar a un conformismo o a un “confesionalismo” decretado por el Estado las ideas y las costumbres de los ciudadanos: éstas emanan no sólo del orden particular individual, sino, más aún, del orden *privado*, substraído al dominio del público.<sup>39</sup> Se trata solamente de que el Estado prepare el medio propicio, de que aporte una ayuda orgánica al trabajo de la inteligencia, al progreso de las costumbres, a la educación de las masas, y de que salvaguarde contra ciertas licencias los valores de la civilización constitutivos del patrimonio común. Tarea delicada, que exige a la vez discernimiento y tacto. Por una parte, el Estado no puede reducirse al papel de gendarme, de “vigilante nocturno” (Lasalle), de dispensador de un orden puramente material que es, en verdad, la condición preliminar y normal de toda actividad humana; por la otra, el Estado debe abstenerse de imponer un sistema de pensamiento y de conducta cuyo regulador o inspirador sería él, porque, por su naturaleza, “el espíritu sopla por donde quiere”. Por lo mismo, la misión de civilización o de cultura del Estado se encuentra orientada en el sentido de una colaboración *externa*, diligente y previsor, ciertamente, pero respetuosa del espíritu, el cual tiene derecho a conservar, sin menoscabo del orden público, la plena libertad de sus derroteros y de sus obras.

De allí se sigue, por ejemplo, que no pertenece al Estado “dirigir” la enseñanza o la educación, ni siquiera en el dominio de las cosas cívicas, pues el Estado como tal no tiene ninguna competencia, ni de hecho ni de derecho, para formar las inteligencias y los caracteres. Cuidadoso del bien íntegro de sus miembros, el Estado vigilará para que la enseñanza y la educación sean impartidas a todos; en caso de necesidad, ayudará con

39 Habrá ocasión de volver a tratar acerca de esta distinción: véase *infra*, núm. 81, y sobre todo núms. 213 y ss.

su dinero. Pero ni en sus propias escuelas debe profesarse ninguna doctrina de Estado, porque la verdad es independiente de la voluntad del Estado, es decir, en realidad, de la voluntad individual y privada de sus dirigentes.<sup>40</sup>

33. Entre los bienes de civilización y de cultura a los que debe atención el Estado, figuran, en el lugar que les corresponde en la jerarquía de los valores, los valores *nacionales*, entendiendo la palabra nacional en el sentido étnico del término.<sup>41</sup>

Existe, sin duda, una manera demasiado exclusiva o excesiva de poner de relieve esa clase de valores: la que asigna como fin al Estado, en lugar del bien público (o so pretexto de bien público), el mantener y favorecer la comunidad nacional, es decir, la solidaridad de las maneras de ver, de sentir, de reaccionar que une a los miembros de la misma nación, así como la conciencia cada vez más clara de esa solidaridad. El individuo humano, en verdad, tiene otras preocupaciones, aun en el orden temporal, además de la de su nacionalidad y su nación. Bajo la especificación nacional, comparte con todos los miembros de la humanidad ciertas necesidades específicamente humanas que, de suyo, son universales y trascienden toda idea de nacionalidad, que ésta puede a veces contradecir cuando el tipo nacional se aparta del ideal humano.<sup>42</sup> Por consiguiente, el Estado no tiene derecho a limitar su atención a los solos intereses nacionales del pueblo que le está confiado, ni a concederles, en sus preocupaciones, el primer lugar. El ideal *humano* domina al ideal *nacional* en el sentido de que el hombre debe ser servido antes que lo nacional y, en caso de contradicción, de preferencia a lo nacional.<sup>43</sup>

Pero esto no quiere decir que el Estado pueda descuidar el lado nacional del perfeccionamiento de sus súbditos, pues éstos son, al par que hombres, miembros de una determinada nación, y tanto el bien individual como el bien público correspondiente deben ser procurados en cuanto sea posible, y a reserva de enmiendas en nombre del ideal humano, en la línea natural del carácter nacional de aquéllos. Si la población que compone el Estado es de una sola nacionalidad, casi no presentará dificultades la

40 Habrá ocasión de volver a tratar acerca de los papeles respectivos del Estado y de la familia en el dominio de la educación: véase *infra*, núms. 241 y 242.

41 Acerca del fenómeno de la nacionalidad, véase *supra*, núms. 11 y ss.

42 La nación no es perfecta: sus conceptos y sus costumbres pueden ser, con respecto al ideal humano, imperfectos e incluso francamente condenables.

43 En lo que concierne a la doctrina nacional-socialista, que es en sentido contrario, véase *infra*, núm. 55.

realización de una política de bien público concebido nacionalmente. Si, por el contrario, la población está repartida entre nacionalidades diversas, más o menos fraccionadas, la tarea del Estado, con relación a esa diversidad de valores nacionales que debe salvaguardar, promover o conciliar, se vuelve más delicada,<sup>44</sup> sin que cese por ello, pues toca, en principio, al Estado, adaptarse y adaptar su política a las particularidades, aun variadas, de la masa humana a la que tiene la misión de servir y no a la inversa. El pueblo, por su parte, deberá dar pruebas de moderación e imponerse los sacrificios que son el contra inevitable de la vida política común. O, si no, el bien de tal o cual fracción nacional tendrá que prevalecer sobre el bien público, que es el bien de la comunidad *total*, superior a cualquier categoría, incluso la nacional.<sup>45</sup>

34. c) Mas he aquí que en el prolongamiento del orden intelectual y moral aparece un orden nuevo, que se denomina de ordinario *espiritual* (por oposición a otro, llamado *temporal*), que designa, en concreto, no ya los valores del espíritu, que, de suyo, son temporales, sino los valores *religiosos* y los valores *morales*, en cuanto éstos asignan a la moral un fundamento religioso.

Es conocido el sentido general de la distinción de lo espiritual y de lo temporal.<sup>46</sup> Salvo para los sostenedores del materialismo —filosófico o histórico— el destino del hombre no está encerrado en la perspectiva del tiempo y de los bienes terrestres. Dotado de una alma inmortal, el ser humano tiene una vocación de eternidad. A esa vocación se vincula un bien eterno, divino, cuya conquista y posesión son procuradas por la religión, término intermedio entre el alma y Dios. Ahora bien, desde que se pronunció la frase histórica: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”, el bien eterno o religioso, conforme, por lo demás, a un principio natural de especialidad, ha dejado de pertenecer a la competencia del Estado.<sup>47</sup>

44 Véase *supra*, núm. 15.

45 Se encontrará nuevamente la cuestión de las nacionalidades en el capítulo de la descentralización: véase *infra*, núms. 197-202.

46 Acerca de las relaciones entre lo espiritual y lo temporal, véase Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 109 y 110.

47 Aquí no se hace historia, por lo menos historia detallada: véase, a este respecto, L. Sturzo, *L'Eglise et l'État, Etude de sociologie historique*, trad. del italiano por J. Bertrand, París, 1937. Si la Antigüedad conoció y aun practicó a veces la distinción de lo religioso y lo profano, es históricamente cierto que el principio debe al Cristianismo su plena actualización como base constitutiva del orden social.

No quiere esto decir que toda idea de bien *público* deba ser excluida, como heterogénea, del orden propiamente *espiritual*: es la tesis, psicológicamente inexacta, del individualismo religioso. En todas partes y siempre, hasta en el orden espiritual, el hombre sigue siendo un animal social, llamado a vivir en comunidad, en público con sus semejantes. Por consiguiente la realización del bien religioso, el encuentro del alma con Dios, por íntimas que sean las relaciones consideradas, se operará, en cierta medida, socialmente, por la mediación de un bien que puede llamarse asimismo público: el *bien público religioso*.<sup>48</sup> Pero el cuidado de ese bien público religioso ya no incumbe al Estado. Es asumido por una institución nueva, propia y exclusivamente religiosa, y transnacional además, la Iglesia. La Iglesia, sociedad pública religiosa, es quien ha recibido el mandato de procurar al alma religiosa el ambiente favorable, el conjunto de medios y de condiciones de orden religioso que le permitirán alcanzar a Dios, su fin último y su bien eterno. Aquellos que, aun admitiendo la religión, recusen a la Iglesia o su mandato, se esforzarán por alcanzar a Dios directamente, por sus solas fuerzas privadas, aisladas o asociadas, pero no se dirigirán al Estado, encargado de valores perecederos, a menos que lo hayan previamente deificado (o al ideal temporal servido por el Estado), substituyendo la religión del verdadero Dios por religión del Estado (o de este ideal).<sup>49</sup>

Pero distinción no significa separación, como si lo temporal y lo espiritual no debiesen jamás unirse. Se tocan, por el contrario, en el hombre mismo, que es su sujeto único e indivisible y que está llamado a realizar *en* el tiempo y *por* el tiempo, conjuntamente, sus fines temporales y su fin de eternidad, pues, lejos de oponerse a esa eternidad, el tiempo es su principio terrestre, su prefacio y su prueba.

En primer lugar, el hombre no poseerá a Dios, su bien eterno, en el más allá, si no ha comenzado a entrar desde acá abajo en relación con Él, para conocerlo, amarlo y servirlo. En este sentido, la religión es ya asunto temporal, puesto que debe ser practicada por los hombres durante el tiempo de su estancia en la tierra y no sólo en privado, en la intimidad de la conciencia, sino al exterior, a través de las realidades e instituciones de la

48 Véase, respecto del carácter social del hombre, incluso en el dominio religioso, A. D. Sertillanges, *L'Église*, 3a. ed., París, 1919, 2 vols.

49 Acerca del Estado y la religión en la doctrina nacional-socialista, véase Mankiewicz, *Le national-socialisme allemand*, t. I, núms. 43 y ss., pp. 47 y ss.

vida pública temporal, social y política.<sup>50</sup> De ese contacto que se realiza en el tránsito por la tierra, nace, especialmente, el problema de las cuestiones llamadas *mixtas*, como las del culto o de la escuela, en que lo temporal y lo espiritual se combinan en proporción más o menos variable.

Pero esto no es todo. El servicio de Dios no consiste únicamente en la exacta observancia de los deberes del hombre para con Dios, cosa que es objeto de la virtud de religión propiamente dicha. Dios no está plenamente servido y la religión no está satisfecha sino en cuanto el hombre respete, en todas sus acciones, inclusive en las del orden específicamente temporal —de cualquier naturaleza que sean: intelectuales o culturales, económicas o políticas, humanas o profesionales, privadas o públicas...—, la ley moral, natural o revelada, que tiene a Dios por autor. ¿Cómo podrá la criatura humana alcanzar su fin último si hace un uso indebido de sus facultades naturales o de las cosas exteriores, si desprecia al prójimo y viola sus derechos; si desconoce, en suma, sus propios deberes en el tiempo? Lo temporal se convierte así, no ya tan sólo en el cuadro cronológico, en el ambiente histórico en que se inserta lo espiritual, sino, en cierta medida, en su materia misma, subordinada al “punto de vista” de la eternidad (*sub specie aeternitatis*) sujeta a la norma del orden moral y religioso. De lo cual se sigue que la sociedad religiosa, en cuanto tiene competencia para determinar el bien moral y religioso del hombre, está investida de la facultad necesaria para intervenir en los negocios temporales, al menos cada vez que los deberes morales del hombre o de los derechos de Dios están de por medio (cuestión *del poder indirecto de la Iglesia*). ¿Se hablará, con este motivo, de confusión, de absorción de lo temporal por lo espiritual, de teocracia, de “clericalismo”? La verdad es que si el predominio recae en lo espiritual precisamente donde éste se halla vinculado con lo temporal, queda, para la autonomía de lo temporal, el campo inmenso de las técnicas, no sólo materiales (físicas o mecánicas), sino sociales y políticas. En sí mismas, es decir, si se hace abstracción de los fines a los que están necesariamente ordenadas así como de las circunstancias de su actuación, esas técnicas obedecen a leyes que les son propias y escapan de primer intento al imperio de lo espiritual. Es preciso notar, además, que aun en las materias que no son específicamente técnicas, que escapan a la competencia de la moral y, por consiguiente, del orden espiritual,

50 La teoría de la religión como “asunto privado”, que debería quedar encerrado en el fuero interno, procede, en efecto, de una falsa concepción de la religión y de un desconocimiento de la psicología humana.

éste, muy a menudo, se concreta a señalar límites, a lo más a prescribir directivas que, en el cuadro trazado, dejan a la acción un gran margen de libertad. De esta manera, al lado de determinada solución condenada por lo espiritual, se pueden hallar otras muchas perfectamente lícitas; y siguiendo la línea del principio impuesto, son posibles una multitud de determinaciones o modalidades, entre las cuales tendrá libertad de elección la autoridad encargada de lo temporal.<sup>51</sup>

Sin embargo, si el Estado no tiene por qué ocuparse del bien propiamente espiritual de sus miembros, ni siquiera la creación del ambiente *espiritual* favorable (tarea que pertenece a la Iglesia), no hay que creer que tenga el deber o inclusive el derecho de desinteresarse de él, precisamente porque el destino eterno del hombre se labra en las condiciones del tiempo y éstas son susceptibles de influir grandemente en el buen éxito de la empresa. En consecuencia, el Estado colaborará con la Iglesia en el perfeccionamiento moral y religioso de los ciudadanos por medio de la creación de un ambiente *temporal* favorable a ese trabajo de perfeccionamiento que, en sí, es obra de los individuos mismos, ayudados por los medios *espirituales* de la Iglesia. En la medida de sus fuerzas y teniendo en cuenta las oportunidades, impedirá el escándalo y la explotación del vicio; alentarán la acción, recta, leal, virtuosa, no sólo en el dominio de la moral social, que toca más de cerca al bien público, sino también en cuanto a todos los deberes morales sin excepción. Practicando tal política, el Estado no se inmiscuye en lo espiritual: lo ayuda sin abandonar los cauces de lo temporal. El ambiente que crea, los medios que establece, siguen siendo temporales, aunque adaptados a un fin espiritual.

En definitiva, el problema de las relaciones entre el Estado, guardián del bien público temporal, y la Iglesia, responsable del bien espiritual, público y privado, se resuelve, ciertamente, por una distinción de los dominios y de las competencias respectivas, pero también por una mutua ayuda jerarquizada en vista de la realización del bien total, espiritual y temporal, de los individuos miembros de las dos sociedades.

35. De igual modo, el último rasgo que debe subrayarse en este análisis de la noción del bien público es que sería ilusorio pensar que se podría

51 Véase, acerca de ese problema de las relaciones entre la moral y la política, la controversia entre G. de Broglie (*Recherches de science religieuse*, 1928, pp. 553-593; 1929, pp. 5-42; 1932, pp. 125 y ss.) y J. Vialatoux (*Morale et Politique*), en la colección de *Cuestiones disputadas*, París, 1931; *Chronique sociale de France*, Lyon, 1933, pp. 183-218 y 755-767.

formar una representación estrictamente científica, filosófica e inclusive teológicamente neutra, de la idea del bien público temporal.

Lo mismo en teoría que en la práctica, esta tentativa es imposible. En primer lugar, porque el bien *público* forma parte, en su rango intermedio, del bien *humano*; y el bien humano no podría definirse haciendo caso omiso de una concepción concreta del hombre, de su naturaleza y de su fin, del lugar que ocupa en el universo creado y con relación a Dios creador. En seguida, porque sólo una concepción del hombre permite introducir una jerarquía entre los valores de especies diversas, que corresponden a las diferentes necesidades del hombre y que integran el conjunto del bien público temporal. Sea lo que fuere lo que se pretenda y se desee, la primera cuestión, preliminar y fundamental, es siempre la de saber qué vale el hombre y por qué vale. ¿El hombre vale algo en sí mismo o no es más que un instrumento o la parte de un todo? ¿Qué es lo que constituye el verdadero valor —definitivo y último— del hombre: la carne o el espíritu, el cuerpo o el alma? Según la respuesta, variarán la concepción del bien público y su actuación: materialista, panteísta, espiritualista. Jamás será neutra o agnóstica. So pena de no actuar, el Estado debe optar entre las diversas filosofías del mundo y de la vida; como el hombre de Pascal, está “comprometido”.<sup>52</sup>

En vano se pretendería rechazar pura y simplemente, para escapar a la necesidad de la opción, la idea de bien público.<sup>53</sup> ¿Cómo prescindir cuando se trata de institución y de acción (el Estado es institución y la política es acción) de los conceptos de bien y de fin? Hay, ciertamente, el paliativo de los “fines intermedios”<sup>54</sup> acerca de los cuales pueden ponerse de acuerdo todas las personas de buen sentido: por ejemplo, la necesidad de un orden externo que ponga un dique a la violencia. Pero sin contar con que existen teorías anarquistas, y héroes de la violencia como generadora del progreso, los fines intermedios no conducen muy lejos y

52 Comp., acerca de la necesidad, según la doctrina nacional-socialista, de una *Weltanschauung*, H. Mankiewicz, *Le National-socialisme allemand*, t. I, núms. 117 y 118, pp. 118-122; núm. 143, pp. 147 y 148.

53 Tal es, en general, la posición de los sociólogos: véase, por ejemplo, R. Hubert, “Sur quelques faits caractéristiques de différenciation juridique” (preámbulo del estudio) en los *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, París, 1936, cuaderno doble, núms. 1-2, pp. 8 y 9. Relaciónese, sin embargo, la p. 14, en donde está subrayada la importancia del problema de la moralidad en sí.

54 Acerca de esos “fines intermediarios”, véase, entre otros, F. Gény, *Science et technique en droit privé positif*, t. II, núm. 77, pp. 43 y ss.; núm. 114, p. 190; núm. 164, pp. 362 y ss.

la vida se encarga siempre de recordar que hay cuestiones muy concretas y angustiosas a la vez, que ponen en peligro los más altos principios.

No basta con reducir el bien público a los elementos del orden, de la coordinación, de la ayuda, que son otras tantas nociones formales, y desde ese punto de vista, vacías de contenido. Es preciso todavía llenarlas con una tendencia, asignarles una orientación, lo que supone una filosofía e incluso una posición teológica. Sólo “combinaciones” ingeniosas, sugeridas por el arte político, permiten encubrir las diferencias profundas que, en el plano de la vida pública, separan a los adeptos de doctrinas tan antinómicas como el materialismo y el espiritualismo. Por necesarias y bienhechoras que sean esas combinaciones, la lealtad científica prohíbe que se admita el engaño y que se les atribuya valor de verdad.

36. Es necesario añadir que así como *la idea* de bien público se inspira siempre en principios superiores muy determinados, así también dependen sus *aplicaciones* de las contingencias de tiempo y de lugar, de la variedad de psicologías populares y de civilizaciones, y del grado de perfección técnica del Estado encargado de promoverlo. El “ambiente” que constituye el bien público debe necesariamente corresponder al ambiente social; la eficacia de los medios, puesto que el bien público es bien intermedio, es lógicamente una función de las circunstancias. Más aún: puede suceder, según el ambiente o las circunstancias, que la prudencia aconseje al Estado no usar hasta el extremo sus atribuciones y su competencia, y, aun en caso de que esté en aptitud de intervenir en toda materia que interese al bien público temporal, que permanezca en los límites de su derecho teórico de intervención. Es que, en definitiva, y puesto que el bien público es medio, sólo el resultado importa y el valor concreto de un método se encuentra a merced de mil elementos de hecho, más o menos imponderables, que toca a la perspicacia del político descubrir y al tacto del hombre de Estado apreciar.

## 2. *La autoridad o poder público*

### I

37. La obra del bien público temporal no podría ser realizada por los esfuerzos espontáneos de los individuos y de los grupos: muchos no prestarían su concurso y, por otra parte, las acciones dispersas correrían el