

ESTUDIOS y NOTAS

LA ESTRUCTURA TRIDIMENSIONAL DEL ESTADO

Aceptada la estructura tridimensional del mundo jurídico (1), es dable trasladarla al orden político para ofrecer una visión integral del Estado. Ese hecho complejo de la convivencia humana políticamente organizada nos obliga a contemplar al ente político en su triple aspecto de la norma, el hecho y el valor. La ciencia política no puede abdicar de ninguno, so pena de perder el panorama completo y la unidad de conjunto.

Enfoques puramente sociológicos corren el riesgo de reducir el Estado a un hecho de fuerza o de dominación, donde no hay más que hombres enfrentados en la dicotomía de gobernantes y gobernados. Depuraciones metodológicas a título de rigorismo jurídico convierten al Estado en norma, y lo descarnan de todo contenido real. Teoricismos extremos lo miran exclusivamente desde el ideal del deber ser ético, y renuncian a la materia empírica de la sociología política. Reunir otra vez los panoramas parciales nos parece, desde hace tiempo, una labor imperiosa de los estudiosos del Derecho y de la política, que no invade con ello campos extraños ni penetra en ciencia ajena.

Comenzando por los datos que caen directamente bajo los sentidos, topamos con una realidad compleja y complicada. Podemos decir que lo primero que advertimos es la existencia de hombres, de muchos hombres. Esos hombres conviven. El hombre es la unidad básica y elemental con que se forma el Estado. Si no hay hombres, no hay nada (2). Pero como el hombre es cons-

(1) Véase WERNER GOLDSCHMIDT: *La Ciencia de la justicia*, Ed. Aguilar, Madrid, 1958. De la versión de su teoría, publicada en Alemania con el título de *Der Aufbau der juristischen Welt*, ha dicho WERNER AUGUSTE-REYNALD que se trata de la primera tentativa jamás hecha para estudiar de una manera estrictamente científica la verdadera relación entre el orden jurídico positivo y la aspiración eterna y universal a la justicia. (Véase su comentario en *Erasmus*, vol. 16, Ginebra, 1964.)

(2) Las expresiones de esta verdad fundamental son varias. BURDEAU afirma que donde no hay hombres falta la materia prima para la política (*Método de la Ciencia Política*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1964, pág. 58). JIMÉNEZ DE PARGA incluye a los hombres en el «supuesto humano» del régimen político, entendiéndolo por «supuesto»

titutivamente sociable, este elemento humano que se torna en supuesto esencial del Estado, incluye todas las relaciones y formas de anudación y asociación de que es capaz el individuo, sea espontáneas u organizadas, transitorias, ocasionales, duraderas o permanentes. El Estado es, así, y ante todo, una forma de asociación, un modo de vida compartida, vivida en común. Con un hombre solo y único, no habría Estado. Con un hombre incomunicado, al lado de otros hombres también incapaces de intercambio e interacción, tampoco. Se precisan muchos hombres, ontológicamente abiertos al mundo y al prójimo, susceptibles de comprenderse y de reciprocarse. Esta pluralidad de hombres requiere cercanía, proximidad. Pero no una cercanía puramente espiritual, de aproximación «a distancia» mediante ideologías comunes, simpatías de adhesión o vínculos afectivos, sino una cercanía física. Y esta cercanía está dada por la territorialidad de la forma política, por el marco geográfico que le sirve de asiento y de base. Este «estar cerca» unos hombres de otros, característico del Estado, es la convivencia en una sede espacial determinada y propia. Actualmente, además, esta sede es fija, y la comunidad que vive en ella es sedentaria. Los contornos estables de límites y fronteras hacen del Estado moderno una unidad territorial perfectamente deslindable (3).

Los hombres y el espacio, he ahí los dos primeros datos empíricos del Estado. Desde ellos, la convivencia política se teje en una situación o circunstancia. Porque el estar juntos tales hombres, y no otros, en este lugar, y no en otros, configura y conforma un entorno compuesto por múltiples factores e influenciados por ellos. Factores que no son únicamente actuales, del presente, sino de tiempo histórico (4). La comunidad asentada en un espacio es tributaria del mundo en sentido orteguiano, y presupone una altitud vital, un horizonte histórico, unas posibilidades, unos proyectos, unas pretensiones, una trama de generaciones, una complicación del pasado, el presente y el futuro.

la condición básica que posibilita el hacer político concreto (*Los regímenes políticos contemporáneos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1962, págs. 72 y sig.). Compárese con DABIN, cuando refiriéndose al elemento humano dice que cierto número de hombres constituye uno de los elementos anteriores al Estado (coincidente con el concepto de «supuesto»), y enseña que las unidades componentes del Estado no son los grupos sino los individuos. (*Doctrina General del Estado*, Ed. Jus, México, 1946, págs. 19 y sig.)

(3) JIMÉNEZ DE PARGA coloca también al territorio como «supuesto» del régimen (*ob. cit.*, págs. 81 y sig.) aunque no con el carácter de necesidad absoluta y permanente que asigna al supuesto humano. DABIN lo enumera, junto con los hombres, entre los elementos anteriores al Estado, concibiendo a éste como corporación territorial (*ob. cit.*, págs. 32 y sig.).

(4) Eludimos explayarnos más sobre este aspecto, y los siguientes, porque los hemos expuesto recientemente en nuestro libro *La historicidad del hombre, del Derecho y del Estado*, Ed. Manes, Buenos Aires, 1965.

En este escenario encontramos el impacto de la geografía, de la economía, de la religión, de la cultura. Esa vida societaria compartida en un lugar es compartida también en un ahora, y en un ahora que es trayecto, que es itinerario, que viene «de» y va «a», que dispone de unos medios concretos, que maneja su perspectiva del mundo, que se apoya en unas posibilidades y se dispara hacia unas pretensiones. Así se articula el cuadro político, concreto, existencial, contingente, al que se incorpora un grupo humano en una extensión territorial.

¿Cómo se clasifican esos hombres? ¿Están unos al lado de los otros, en pie de igualdad, sin jerarquías ni subordinaciones? Acá aparece la observación de Duguit que, no por hacerlo incurrir en un monismo crudo, deja de ser verdadera. En el conjunto de hombres se da una dualidad irreductible e inevitable de gobernantes y de gobernados, se da el hecho de mando o de dominación por el cual unos pocos dirigen y conducen a muchos (5). Cierta

(5) «En la base de todo régimen político se encuentra el fenómeno esencial de la autoridad, del poder, de la distinción entre gobernantes y gobernados.» MAURICE DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ed. Ariel, Caracas-Barcelona, página 15. Dentro de todo grupo social, dice el mismo autor en *Los regimenes políticos* (Ed. Salvat, Barcelona, 1952, pág. 1), sea el más pequeño o el más grande, el más primitivo como el más evolucionado, el más efímero como el más duradero, nace en seguida una distinción fundamental entre los gobernantes y los gobernados. De esta realidad social se ha ocupado GAETANO MOSCA al señalar la existencia de una minoría que gobierna y una mayoría que obedece. Y análogamente todo el libro de ERNESTO PALACIO, titulado *Teoría del Estado* (Ed. Kraft, Buenos Aires, 1962), gira alrededor de la noción de una estructura política compuesta en forma piramidal, de un poder personal, una clase gobernante y el grueso del pueblo. No se le escapa a BURDEAU que toda sociedad política implica también una estructura jerarquizada, en cuya escala superior un individuo o un grupo ejerce las funciones de autoridad (*ob. cit.*, pág. 224). Toda organización política —comenta— descansa sobre una diferenciación entre los que mandan y los que obedecen (*id.*, pág. 230), razón por la cual la diferenciación presupone una jerarquía entre los miembros (*id.*, pág. 219) que es la base de la relación política, sustentada sociológicamente en la correlación entre mando y obediencia. (Véase nuestro *Derecho Político*, 1.ª parte, cap. IV, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1962.) La dualidad de jefes y súbditos es crudamente descrita por DUGUIT cuando escribe que en todos los grupos sociales se encuentra siempre un hecho único: individuos más fuertes que quieren y pueden imponer su voluntad a los demás (*Traité de Droit constitutionnel*, 3.ª ed., tomo I, 1927, pág. 655). JUAN FRANCISCO LINARES al formular su teoría de la política como empresa (*Política y comunidad*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960), sostiene que en toda unidad de organización hay dirigentes y dirigidos, es decir, acciones de quienes mandan y de quienes obedecen (pág. 56). Exponiendo a LASKI, CARLOS S. FAYT dice que siempre en el seno de una comunidad, una minoría participa en la conservación y formación del Estado, y el resto de los ciudadanos, obligados por grado, o por fuerza, a cumplir las reglas sociales, obedece por habitualidad psicológica. (*Derecho político*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1962, pág. 224.)

sensibilidad igualitaria, de pretendido alarde «democrático», resiste esta afirmación. Por un lado, se inventa la fórmula del autogobierno de todos, dando por cierto el mito de la identidad de gobernantes y gobernados que se hace lema de la democracia popular (6). Por el otro, se trata de impersonalizar el mando y se habla del gobierno de la ley en oposición al gobierno de los hombres. El gobierno de todos es ficción (7); el gobierno de la ley es únicamente una técnica que, sin suprimir —por insuprimible— el mando de unos sobre muchos, le da sustentación en normas objetivas y generales, eliminando la voluntad caprichosa o el arbitrio improvisado (8).

La realidad política muestra y exige, pues, la existencia del mando y de la relación de mando entre quien manda y quienes son mandados. Mando y obediencia traban la convivencia societaria (9). Esto no se liga, necesariamente, a las interpretaciones que explican la dominación por la fuerza o por

(6) Precisamente, porque la función de mando y obediencia, y la diferenciación entre quienes mandan y quienes obedecen, torna fácticamente imposible el gobierno de todos, o del pueblo, lo hemos criticado en varias de nuestras obras. (Ver *El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960; *Doctrina del Estado democrático*, Ed. E. J. E. A., Buenos Aires, 1961; *Derecho político*, cit.; *Derecho constitucional*, tomo I, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1964.)

(7) Porque el Gobierno —entre otros argumentos— es siempre minoritario, y requiere personalizarse en uno o en unos pocos. (Véanse nuestras citas de la nota anterior.)

(8) Es el mando que corresponde a la calificación de dominación legal (CARLOS S. FAYT: *Teoría de la política*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959, pág. 241), o lo que los americanos llamaron «el gobierno de la ley en oposición al gobierno de los hombres». Si BURDEAU señala la evolución del pensamiento y de las instituciones políticas hacia la atenuación progresiva del carácter elemental de la diferenciación entre los gobernados y los gobernantes (*ob cit.*, págs. 221 y 222), no es difícil advertir que existe un proceso tendiente a disimular el hecho social y político del mando. KELSEN advierte que la dominación del hombre por el hombre es un hecho insoportable a la sensibilidad democrática (*La démocratie*, París, 1932, pág. 11). De ahí que se acuda a la idea de un mando fundado y legitimado en la ley; los gobernados se someten a gobernantes que apoyan su mando en las prescripciones objetivas, generales y previas de la ley. Ello, por otra parte, confiere seguridad a los individuos, porque anticipadamente pueden prever y ordenar sus conductas, al saber que no les será impuesto hacer nada que no mande la ley, ni prohibido nada que la ley no impida. Estamos ante el principio de legalidad que nuestra constitución —entre muchas— formula en el artículo 19.

(9) Los estudios de ORTEGA Y GASSET insisten en este aspecto, por la necesidad de que en toda sociedad se articulen el mando y la obediencia, que el autor relaciona con minoría y masa. Para una exposición vinculada con el tema que tratamos, véase nuestro libro *El mito del pueblo...*, cit., págs. 95 y sig. BURDEAU, por su parte, se ha referido con frecuencia a análogos conceptos al estudiar la relación política, la ecuación mandamiento-obediencia, la jerarquía entre gobernantes y gobernados, etc.

el poderío económico; el mando no es, por razón de necesidad, una explotación sobre los débiles, sino un hecho natural que, si bien a veces puede injustamente aprovecharse de la minusvalía de ciertos sectores, tiene explicación y sustento suficientes y propios en la misma naturaleza de las cosas (10).

El mando es un hecho de poder social que, en este caso, es asimismo político, y que erige una jefatura de conducción en la comunidad. Aquella sabia sentencia de la Escritura: «Donde no hay gobernador se dispersa el pueblo», traduce una situación efectiva de la sociedad. La persona o grupo de personas que detenta el mando se llama Gobierno, y con más o menos organización y estructura, es uno de los elementos del Estado. El poder o capacidad de que dispone el Estado para promover y cumplir su fin es una energía (11) que requiere ser movilizada y motorizada por hombres con calidad de gobernantes. El Gobierno es siempre minoritario, y no puede ser de otra índole. Toda teoría que tienda a dispersarlo, desparramarlo, compartirlo, haciéndolo patrimonio de todos, es utópica y pugna con la realidad. Cualquier comunidad política, por precaria y elemental que la supongamos, exige unos ciertos conocimientos y una cierta técnica que demandan especialización y capacidad, y, por rudimentarias que éstas sean, no toleran el comando unánime y multitudinario, aun cuando la comunidad también sea sumamente pequeña en número. Si hoy hablamos de que la política como arte de gobernar se complica y dificulta progresivamente —y si acudimos a las nociones de tecnocracia y burocracia— nos distanciamos cada vez más de la ingenua suposición de los griegos, con su creencia de que los dioses habían dotado a todos los hombres por igual para actuar en política (12). El sorteo como procedimiento de elec-

(10) De ahí la preocupación constante de legitimar al Poder, de buscar un título al derecho de mandar, de justificar la obediencia que se presta al gobernante. Aparte de que el orden del valor nos da razón suficiente de este hecho necesario de dominación, y nos suministra las pautas para que esa dominación sea justa, los hombres conciben y representan en el mundo de las ideas los títulos que hacen soportable el mando, por aquello de que «no hay ningún sistema político que no trate de legitimar la obediencia» (BURDEAU, *ob. cit.*, pág. 235).

(11) BURDEAU utiliza a menudo el concepto de que el Poder es una fuerza al servicio de una idea, una energía social, una fuerza históricamente actuante, una potencia organizadora de la vida social. HAURIUO, por su parte, habla de la autoridad como de una energía espiritual. (Cfr. FAUSTINO J. LEGÓN: *Tratado de Derecho Político General*, tomo I, Ed. Ediar, Buenos Aires, págs. 373 y sig., y CARLOS S. FAYT: *Teoría de la Política*, cit., pág. 35, etc.)

(12) Véase el diálogo «Protágoras», de Platón, donde Sócrates pregunta por qué los atenienses en materias técnicas, como la arquitectura o la navegación, buscan el parecer de los especialistas, mientras en política consideran que cualquier persona está capacitada para dar su opinión. Y el sofista contesta que ello es así porque Júpiter re-

ción de los gobernantes queda relegado al historial ateniense, porque cada día con más evidencia advertimos que no puede gobernar cualquiera.

¿Qué hacen los gobernantes? Hacen un reparto. Werner Goldschmidt ha creado la teoría del reparto de potencia e impotencia, de bienes y males, de derechos y obligaciones (13). Esta adjudicación entre los beneficiarios comporta un régimen u orden de conductas repartidoras, un dar y un recibir, a tenor de un plan. Y, entremedias, nos encontramos con conductas, con hechos, con un quehacer. Conductas de quienes mandan y de quienes obedecen. A este ensamblamiento pertenece el concepto de la política plenaria (14). La política no es únicamente la que hacen los gobernantes desde el Poder, ni la que desarrollan los gobernantes por retener el Poder y los hombres por alcanzarlo (política como lucha o disyunción), sino el quehacer mancomunado y solidario de la empresa común. El Estado es una empresa política, un régimen en movimiento, en dinamismo, que transcurre y se desarrolla día a día. No es algo ya hecho que está ahí, inerte y quieto, definitivamente incorporado al mundo de las cosas terminadas, sino algo que en tensión permanente fluye, dura, se conserva y se construye. Sin llegar al extremo de Smend, que agota la realidad política en una sucesión de actos, la dinámica política nos muestra al Estado como un flujo constante que se realiza y se renueva en un proceso sucesivo e histórico. El Estado como empresa política deviene, es un devenir fluctuante (15).

Pero, ¿quién impulsa ese devenir? ¿Quiénes son sus agentes o sus motores? Como el devenir transcurre por los cauces de un orden (16) hay una

partió entre todos los hombre por igual el respeto y el derecho, no reservándolos para unos pocos, como en las otras técnicas. (Cfr. HANS WELZEL: *Derecho natural y justicia material*, Ed. Aguilar, Madrid, 1957, pág. 9.)

(13) Ver nota 1.

(14) Para un desarrollo amplio de esta posición, ver JUAN FRANCISCO LINARES: *Política y comunidad*, cit.

(15) Las medulosas páginas que BURDEAU dedica a la dinámica política insisten en señalar que el universo político es un orden en movimiento, que ignora la inmovilidad, así como la naturaleza ignora el vacío (*ob. cit.*, pág. 311). La unidad del Estado, dice GARCÍA PELAYO, no es una unidad estática, sino una unidad que existe en cuanto que constantemente deviene. (*Derecho constitucional comparado*, 5.^a ed., Madrid, 1959, página 103.) En su famosa trilogía de «orden-poder-libertad», HAURIUOU incorpora al equilibrio constitucional el elemento libertad, que juega como fuerza de movimiento y cambio frente al orden como fuerza de resistencia. (*Principios de Derecho público y constitucional*, 2.^a ed., Madrid, págs. 8 y 9.) Una visión de la movilidad histórica del Estado, sin destruir su entidad permanente, hemos intentado ofrecer en nuestro último libro citado en nota 4.

(16) BURDEAU habla de un fenómeno político fundamental que sería la inserción del movimiento en el orden (*ob. cit.*, pág. 267). Tal orden —para los escolásticos «causa

dirección que, sin embargo, no es monopolizadora. Acá reaparece el concepto plenario de la política como un quehacer de todos, en el que participan los que mandan y los que son mandados. ¿Cómo? El plano o programa es formulado unitariamente desde el Poder, desde el Gobierno, minoritariamente. Pero es compartido desde abajo por la comunidad. Si no, se frustra y es reemplazado. El mando no tiene posibilidad sociológica de imposición, de sustentación y de subsistencia si le falta totalmente el equilibrio de la obediencia, de la respuesta favorable (17). La fuerza y vigencia del mando están en proporción directa del consentimiento que le prestan los gobernados (18). Por eso, Jellinek ha podido decir que el Poder no es sino obediencia transformada (19). Y, por eso, la contextura del régimen no es tan simplista como algunos esquemas sobre las formas de gobierno han diseñado en la teoría o en el papel de las constituciones. Si el Gobierno es siempre minoritario, cualesquiera sean las definiciones o las normas legales, el quehacer político que caracteriza al Estado como empresa es una mixtura múltiple que tal vez adivinaron los expositores del régimen mixto al tipo de Polibio y del Aquinate.

Cuando, en nuestro país, Ernesto Palacio dice que todo Gobierno es un Gobierno mixto (20) quiere significar que el régimen se integra con un ingrediente de poder personal, con una minoría dirigente y con un ingrediente popular (21) que intercala entre el gobernante y la multitud una élite influyente y activa (22). La movilización de la política requiere de los tres elementos; sin desaparecer nunca la dualidad de una minoría que gobierna y de una mayoría que es gobernada, la estructura política en dinamismo —que es el único modo de existencia que tiene— necesita de un conjunto de secuaces del Gobierno que compartan activamente el plan, y de la muchedumbre que, aun con ciertas resistencias, lo acate. En esta pluralidad de fuerzas se tamiza la energía residual que compone la disponibilidad real de potencia en el contenido de poder político (23). Lo que fácticamente el Estado «puede» hacer es

formal» del Estado— se expresa básicamente en la constitución real o material del Estado, que tampoco es inerte, porque como agudamente lo advierte GARCÍA PELAYO, es la estructura normativa concreta de una individualidad histórica que existe en cuanto que perpetuamente se renueva (*ob. cit.*, pág. 132).

(17) Véase nuestro *Derecho político*, cit., 1.^a parte, cap. IV.

(18) Lo cual no excluye la posibilidad de la coacción, que en cierta dosis es un estimulante de la obediencia.

(19) *Teoría General del Estado*, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954, pág. 319.

(20) *Teoría del Estado*, cit., pág. 49.

(21) *Ob. cit.*, pág. 47.

(22) *Ob. cit.*, pág. 50.

(23) Véase este expresivo párrafo de BURDEAU: «... en la hipótesis de un régimen de poder abierto, el análisis debe referirse a la capacidad de los órganos para despren-

la resultante de este equilibrio político. «La dosis real del Poder surge de un sumar y un restar, de un mando que tiene como destinataria una obediencia, un Gobierno y de unos «contrapoderes» (24).

Tenemos pues, en el escenario, los factores de presión y de poder, las fuerzas que gravitan y hacen peso en la toma de las decisiones políticas gubernativas, sea parcialmente en algunas de ellas, sea en la generalidad del plan político. Tenemos también los partidos políticos, o agencias donde se recluta el elenco gobernante, donde se trazan los programas, donde se canaliza el electoralismo, donde se manejan los resortes del Gobierno, donde se condensa la actividad política legalizada y formalizada.

Por fin, hombres, gobernantes, gobernados, reparto, conductas, etc., integran la constitución real o material, que es el modo de ser y de existir del régimen. El régimen ha sido definido por Jiménez de Parga como la solución efectiva que una comunidad adopta para su convivencia política, y el régimen es, para nosotros, la constitución material del Estado. En una trilogía de identidad podríamos decir, en sentido lato, que Estado es igual a régimen e igual a constitución (25). Así como Carl Schmitt hizo la equivalencia de Estado y constitución en cuanto es un *status*, de unidad y de orden, y así como, salvadas las diferencias, tanto los escolásticos como Carré de Malberg, han visto la unidad del Estado en el orden (sea el orden como causa formal, sea el orden jurídico expresado fundamentalmente en la constitución como unidad jurídica del Estado) (26), también nosotros descubrimos al Estado en el orden de la realidad como régimen y como constitución, porque es la compostura ordenada de aquellos elementos y fragmentos a cuya totalidad Fernando Lasalle llamó la constitución real reeditando un viejo concepto aristotélico. Constitución real, en suma, que nosotros hemos conceptualizado como el conjunto de vigencias constitucionales (27), o todavía más simplemente, como el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas (28).

der, de la concurrencia de poderes de hecho, la energía capaz de servir de soporte a la decisión estatal.» (*Ob. cit.*, pág. 445.)

(24) Tanta importancia asignamos a este aspecto, que con el título de «El poder estatal como capacidad fáctica: sus límites de hecho», iniciamos el capítulo VII de nuestro *Derecho constitucional*, cit., sobre «Factores de presión, factores de poder y fuerzas políticas». Un desarrollo más extenso puede verse en nuestro libro *Grupos de presión y factores de poder*, Ed. Peña Lillo, Buenos Aires, 1961, cap. I.

(25) BIDART CAMPOS: *La historicidad del hombre, del Derecho y del Estado*, cit., página 172.

(26) BIDART CAMPOS: *Derecho constitucional*, cit., tomo I, págs. 120 y sig.; *Derecho político*, cit., págs. 316 y sig.; *La historicidad...*, etc., págs. 144 y sig.

(27) BIDART CAMPOS: *Derecho constitucional*, cit., tomo I, págs. 113 y 133 y siguientes.

(28) Véase el concepto de DUVERGER acerca de régimen político: conjunto de ins-

Pero todavía resta añadir algo. La visión del Estado en el orden de la realidad requiere completarse acudiendo a la noción de institución y de persona moral. Esos hombres que mandan y que obedecen, y que al mandar y obedecer despliegan conductas y comportamientos en una dinámica política, forman una institución. El Estado no es la mera suma de individuos que conviven en un espacio territorial. El Estado no existe sin hombres, pero no se agota en una cantidad de hombres (29). No es un ser sustancial, sino un ente accidental en la categoría de relación, pero por un fenómeno sociológico y espontáneo de personalización, constituye una realidad distinta del conjunto humano que lo forma. El Estado tiene una existencia objetiva, sustentada en los hombres, pero distinta e independiente; esa individualidad es la persona moral, sustrato y apoyatura de la personalidad jurídica que, en el orden de las normas, le deparará luego la técnica jurídica. Por debajo, o por detrás —como se prefiera— de la personalidad jurídica que elabora el orden normativo, se halla la personalidad moral en el orden de la realidad.

Como el Estado es una empresa institucionalizada y personificada, tiene un fin a cumplir y unos medios que le permiten alcanzarlo. El poder del Estado es la capacidad o competencia para alcanzar su fin; es lo que el Estado «puede hacer» (30). El fin se logra y se realiza en el orden de la realidad, a través de conductas ordenadas en la dinámica política. Pero no es un fin que se obtiene de una vez para siempre, y que ya cumplido pone término al movimiento. No se puede suponer que un buen día el Estado ya ha alcanzado su fin y queda inerte. El artista pinta un cuadro, y cuando lo concluye, el cuadro queda objetivamente incorporado al mundo de la cultura como un objeto más; el pintor ya no tiene nada más que hacer con ese cuadro. Con el Estado no ocurre eso; el Estado no entra nunca en reposo, no agota su fin (31). En el fin estatal hay una duración y una permanencia; conseguirlo es una obra humana continua y constante. Sea que a ese fin le llamemos clásicamente bien común; sea que digamos que el fin del Estado es realizar la justicia; el bien común y la justicia implican una producción y una reversión inagotables, cotidianas, sucesivas. Es la misma vida humana social

tituciones políticas funcionando en un país dado y en un momento determinado. (*Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ed. Ariel, Caracas-Barcelona, 1962, página 13.)

(29) JEAN DABIN, *Ob. cit.*, págs. 113 y sig.

(30) *Nuestro Derecho político*, cit., págs. 339 y sig.

(31) Para este aspecto, nos hemos valido de la distinción aristotélica entre el movimiento que tiene término y el que tiene fin pero no término, y que con elocuencia ha explicado JULIÁN MARIAS en *Biografía de la filosofía*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1956, páginas 101 y sig., y en su «Introducción» a la *Política*, de Aristóteles, Madrid, 1951, páginas XXVII y sig.

y políticamente vivida la que nos ayuda a comprender el proceso que, en el orden de la realidad hace efectivo el bien de la comunidad. Así como la empresa estatal nunca se detiene, así también la promoción de su fin nunca se termina. El Estado es un ir siendo y un ir haciendo, una actualización continua de su fin, una obra de cultura humana que transcurre mientras hay hombres que tienen necesidad de la convivencia política.

Pasemos ahora al orden de las normas. El orden normativo inviste a los hombres de una personalidad que les permite estar en relaciones jurídicas; el hombre es un sujeto de derecho reconocido como capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones; los derechos y las obligaciones son la conceptualización normativa de potencia e impotencia. A los hombres que mandan, que son repartidores de potencia y de impotencia, el orden normativo los concibe como órganos; al hombre «presidente» de la República le llama poder ejecutivo; a los legisladores les llama Congreso o Parlamento o Cortes; a los jueces, poder judicial.

Al Estado que en el orden de la realidad es institución y persona moral, lo recubre —como a los individuos físicos— de una personalidad jurídica, y el Estado es, entonces, en el orden normativo, una persona jurídica. Con esta máscara se estiliza la unidad subyacente y real de la asociación política.

A veces, cuando las normas son escritas, el orden normativo presenta un código político unificado, que es la constitución formal. La tipología clásica del constitucionalismo moderno, en su afición por el derecho escrito y codificado, encierra en un complejo sistemático todas las previsiones normativas que regulan la vida del Estado. Y en esta constitución escrita se planifica la dinámica política, a través de dos partes fundamentales: la orgánica, que hace a la estructuración del Poder y de los órganos de gobierno, y la dogmática, que se refiere a los derechos, libertades y relaciones de los hombres frente al Estado y entre sí recíprocamente. De este modo, el proyecto o programa político queda formulado en normas escritas y abarca el fin del Estado, las decisiones supremas, la distribución de funciones y órganos y el *status* de las personas.

Pero hay también normas que no están escritas y que surgen de la praxis, de la costumbre, del derecho espontáneo. ¿Cuándo? ¿Cómo? A veces la constitución escrita no se cumple, total o parcialmente. Y como todo Estado tiene necesariamente constitución real, el Estado cuya constitución real no es la versión de la constitución que está escrita, tiene una constitución normativizada al margen del texto formal (32). Esta constitución real es el conjunto

(32) De tal situación nos hemos ocupado en nuestro *Derecho constitucional*, cit... tomo I, págs. 141 y sigs., y anteriormente en nuestra *Doctrina del Estado democrático*, Editorial E. J. E. A. Buenos Aires, 1961, págs. 103 y sig.

de vigencia que, en oposición a la constitución escrita, se ha impuesto en un proceso de desconstitucionalización a impulso de quienes detentan el gobierno. Tal el fenómeno conocido con el nombre de poder normativo de lo fáctico; la práctica política instaura vigencias cuando ejemplariza conductas que tienen viabilidad para reiterarse y provocar seguimiento y repetición; a lo que «se hace» teniéndoselo como «debiendo ser» así lo captamos y conceptualizamos como norma. Con más o menos frecuencia de actos, la costumbre en el ámbito constitucional es capaz de producir normas muy rápidamente, en virtud de la facilidad con que los gobernantes que cumplen los actos políticos socializan sus conductas y las ofrecen como pautas para ser imitadas y reproducidas (33).

Otras veces las normas no escritas, sin oponerse a la constitución formal, la complementan y la rellenan. Los partidos y los sindicatos —por ejemplo—, han sido durante mucho tiempo, en el constitucionalismo universal, realidades normativizadas extralegalmente, y tardíamente recepcionadas por las leyes primero, y por las constituciones escritas después.

Por fin, en Estados sin constitución escrita —como España e Inglaterra—, hay normas escritas dispersas y normas no escritas. El conjunto de ambas forma la constitución real.

Pero en cualquiera, y en todos los casos, el orden de normas contiene una constitución, normativizada por escrito o por la práctica, que puede o no coincidir con la constitución real. La constitución no escrita, que se ha normativizado por práctica, es siempre, y a la vez, constitución material o real. En cambio, la constitución real normativizada al margen de las normas escritas puede no concordar con la constitución escrita.

En la actualidad, si bien el estudio del orden normativo escrito conserva interés para la ciencia política y el Derecho constitucional, ha sido trascendido por el análisis del régimen tal como funciona en el orden de la realidad. Precisamente, porque la vigencia no está en la norma escrita, sino en las conductas, y porque la norma escrita puede ser nada más que una oferta o una pretensión abortadas y frustradas, o haber tenido vigencia alguna vez pero haberla perdido.

La Era del constitucionalismo moderno profesó su creencia en la fuerza estructuradora de la ley, en la capacidad de la norma, racionalmente elaborada y reducida, para ordenar la realidad política. El intento de capturar la dinámica estatal en el complejo racional de normas reunidas en un cuerpo unita-

(33) Remitimos a nuestro *Derecho constitucional*, cit., tomo I, págs. 122 y sig. y 72 y sig., donde analizamos la normalidad y la normatividad, y el derecho espontáneo emanado de la costumbre o práctica constitucionales.

rio, suponía la docilidad de la vida a las previsiones anticipadas de la ley y de la constitución. Hoy se está de regreso, y sin apostatar de la ley y de la constitución escrita, se sabe y se confirma que el orden de la realidad tiene una resistencia que no siempre tolera el molde de aquéllas. De ahí que lo existencial, lo fáctico, la constitución material, el régimen, en suma, despierten una curiosidad y una atención mayores, y no puedan ser soslayados en su estudio por la ciencia política. Porque el Derecho no es solamente la norma —y la escrita sobre todo— sino también la realidad y el valor. Y hoy se sabe que la realidad engendra normas, y que los usos, la costumbre y la práctica constitucionales tocan los tuétanos del régimen político. La política como praxis es, eminentemente, quehacer, y aunque ese quehacer transite por el cauce de las normas, las normas exclusivamente no nos mostrarán la parte vital del Estado.

Por último, penetramos en el sector del valor. Los hombres son permeables al valor. La vida no es neutra al valor. Elegimos, preferimos, criticamos, valoramos. En la selección que a cada instante hacemos de las cosas y de las conductas, el valor preside nuestras opciones. El valor es objetivo, trascendente, absoluto; pero lo conocemos y lo realizamos en la vida de un modo imperfecto y relativo. El mundo político es asiento de valores realizados por los hombres. Todo régimen político respira una atmósfera de valor. Esto no quiere decir que todo régimen sea justo, pero sí que en todo régimen hay una referencia —positiva o negativa— a la justicia.

En primer lugar, la existencia del Estado —de un Estado concreto—, en cuanto ordena la convivencia, realiza un mínimo de justicia. En segundo lugar, un régimen nunca es ni totalmente justo ni totalmente injusto. No es lo primero porque la justicia humana es siempre fraccionada y limitada, y contiene injusticias necesariamente; es más justo o menos justo, pero no integralmente justo. La justicia como valor tiene una versión histórica y concreta que jamás es perfecta. Pero tampoco es totalmente injusto, porque por lo menos al organizar al Estado ya contiene una dosis de justicia (34).

En segundo lugar, como los valores no son históricos, pero sí es histórico su ingreso a una comunidad (35), cada Estado es un intento de aproximarse a la justicia, de dar solución en un régimen a la convivencia de los hombres; los hombres, como destinatarios del valor, y la realidad social y política como base de realización del valor, nos muestran a la política y al derecho transidos de valor, y apuntando a él como a su fin. En ese proceso histórico el

(34) Ampliamente hemos tratado estos temas en nuestro libro *La historicidad...*, etcétera, citado en nota 4.

(35) Cfr. FRANCISCO ROMERO: *Teoría del hombre*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1952, página 325.

valor se torna inmanente a la vida humana y social, porque se va realizando en ella, porque nada de lo que los hombres hacen es neutro o indiferente al valor, porque de toda realidad humana podemos predicar un valor o un desvalor.

Repasemos, siquiera brevemente, todo lo que, de un modo o de otro, es susceptible de alojarse en esta tercera área del valor.

Empecemos reiterando que si la política está constituida por puntos de vista sobre la justicia (36), la política como actividad o praxis se arma y despliega alrededor de unas valoraciones que hacen los hombres para orientarse (37) en su obrar. En efecto, proponerse un fin —y sabemos que el Estado lo tiene— es valorarlo y perseguir ese fin es seleccionar y escoger soluciones para cuya opción también hay que valorar (38). Si el fin del Estado es realizar el valor justicia —coincidente en su contenido con el tradicional bien común de la escolástica—, todo el proceso político disparado hacia ese fin está penetrado de valor, en forma que nos permite hablar del valor como inmanente a la acción política (39).

Pues bien, esta actividad política plenaria es empresa mancomunada de gobernantes y gobernados. Los primeros, con su política arquitectónica (40), formulan desde el Poder el plan o programa normativa que se propone como deber ser. Allí hay, sin duda, y por lo que acabamos de decir, valoraciones. Y desde la comunidad, los gobernados que consienten, acatan y cumplen aquel plan, participan en cierto modo de esas mismas valoraciones, por lo menos en cuanto las tienen en cuenta para regular sus conductas (41).

Todo esto se resume en la sencilla afirmación de Burdeau de que toda actividad política está valorizada obligatoriamente por los fines que se propone

(36) LUIS LEGAZ Y LACAMBRA: *Filosofía del Derecho*, Ed. Bosch, Barcelona, 1953, página 279.

(37) Porque el valor, además de valer y de valorar, también orienta. (WERNER GOLDSCHMIDT: *Introducción al Derecho*, 2.^a ed., Ed. Aguilar, 1962, págs. 117 y sig.)

(38) El fin, dice MIGUEL REALE, no es sino un valor puesto y reconocido como motivo de conducta. Pero el valor, sin dejar de ser fin, es inmanente a la vida misma, porque desde ella se aprehende y en ella se realiza. (Véase más extensamente nuestro libro *La historicidad...*, etc., cit., pág. 95.)

(39) Toda la elaboración de nuestro libro citado en nota 4, que reiteramos a menudo para evitar las transcripciones que dilatarían sobremanera este trabajo, está presidida por el intento de mostrar cómo el Derecho y la política son la base de radiación de determinados valores en la vida humana.

(40) El nombre le es asignado por JUAN FRANCISCO LINARES a la política o conducta de gobierno desplegada desde el Gobierno. (*Ob. cit.*, págs. 16 y sig.)

(41) Aun cuando sea mediante la coacción o la fuerza, siempre que éstas puedan mantener la relación de mando, de lo contrario tal relación cae desbordada por la resistencia o la revolución.

realizar (42). Un régimen político contiene, indudablemente, una fórmula, cuya denominación más acertada estaría dada, por lo que Lucas Verdú llama el techo ideológico (43). La fórmula política —comenta— es la expresión ideológica que organiza jurídicamente la convivencia política en una estructura social (44). En el régimen subyace una filosofía política «y toda filosofía política —dice Burdeau— implica un juicio de valor» (45), o una ideología como conjunto de doctrinas y principios que inspiran, sustentan y movilizan al régimen. Para comprender esta función de la fórmula ideológica insertada en el Estado, avancemos de a poco con los conceptos y las definiciones. «Una ideología —dice Burdeau— es un sistema de ideas o postulados que se presenta lo suficientemente completo como para servir de base a la totalidad de las soluciones que requieren los problemas políticos (46). Para Loewenstein es un conjunto coherente e integrado de ideas y creencias destinadas a explicar la actitud del hombre hacia la vida en sociedad y establecer una línea de conducta conforme a esas ideas y creencias (47).

Reparemos en que Hauriou coloca como primer elemento del orden constitucional las ideas morales, políticas y sociales. Después de haber animado la vida política y de haberla organizado, las ideas llegan a ser el alma de las instituciones políticas y sociales, dice el eminente decano (48). Es claro que a veces la palabra ideología suscita reparos, por el sentido peyorativo que algunos autores le han inyectado. Pero con un nombre o con otro, ¿no reconocemos en el concepto de «idea de Derecho», de Burdeau, algo similar a la ideología, al techo ideológico, a la fórmula política, etc.? La idea de Derecho es una imagen o representación del orden deseable que se hacen los hombres en un régimen (49); es la idea operativa de la empresa política (50). Y ya nadie

(42) *Ob. cit.*, pág. 310.

(43) *Introducción al Derecho político*, Ed. Bosch, Barcelona, 1958, pág. 115.

(44) *Ob. cit.*, pág. 125.

(45) *Ob. cit.*, pág. 76.

(46) *Ob. cit.*, pág. 400.

(47) «Les systèmes, les ideologies et les institutions politiques», en *Revue Française de Science Politique*, 1953, pág. 680.

(48) *Ob. cit.*, págs. 12 y 13.

(49) BURDEAU, *Ob. cit.*, pág. 137.

(50) BURDEAU, *Ob. cit.*, pág. 221. Compárese con LINDSAY cuando elabora su teoría de los «ideales operantes», o sea, los ideales que operan en las mentes de los hombres con suficiente vigor para hacer que éstos obedezcan a una determinada forma de gobierno, o a veces, para hacerles romper la forma de gobierno a que están habituados y tatar de construir una nueva. (*El Estado democrático moderno*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1945, págs. 56 y 57.) Las finalidades o ideales operantes que sostienen una organización política pueden variar de tiempo en tiempo, dice el autor

duda que este elemento —cualquiera que sea el rótulo que se le ponga— preside, conforma y motoriza las soluciones políticas del régimen. Está en el régimen. Si a veces se ha hablado del entronque necesario del pensamiento jurídico-político en un momento histórico con la forma política concreta a la sazón vigente (51); si otras se ha dicho que las formas políticas son modos concretos de organización según principios ideológicos (52); si las ideologías siempre están en relación con el lugar, la época y la estructura social (53), nos damos cuenta que tiene razón Roger Labrousse cuando afirma que no sólo creamos los sistemas políticos en vista de una situación cultural que es la resultante parcial de las ideas y de los acontecimientos originados por los sistemas anteriores, sino que también los creamos con vistas a una situación política ideal que puede confirmar o condenar la nuestra (54). Por eso, Alberto Ramón Real señala que es de esencia de la ideología su aptitud para convertirse en programa de acción, de suscitar actividad política e influir así en la realidad (55). El programa político interpreta y aplica los principios ideológicos en el orden jurídico e institucional (56). En esta interacción de ideología y praxis, tantas veces insistida (57), luce claramente nuestra primitiva afirmación de que en el Estado se articula un plan normativo en el que plasman principios, ideas, creencias, etc., que suponen valoraciones y se traducen en una fórmula política.

Es claro que en la movilidad del régimen su dinámica nos deja ver una competencia, un juego, y hasta una rivalidad de ideologías o de ideas de De-

(Ob. cit., pág. 68), y en la medida en que han cambiado los ideales sociales operantes, han ido naciendo diferentes tipos de Estado (Ob. cit., pág. 71).

(51) FRANCISCO JAVIER CONDE: *Introducción al Derecho político actual*, Madrid, 1953, pág. 19.

(52) PAELO LUCAS VERDÚ, *Ob. cit.*, pág. 242. Véase cómo SÁNCHEZ AGESTA dice, análogamente, que las constituciones, entendidas como un plan de organización política y social son obra de un poder político que quiere transformar el orden existente en función de principios ideológicos. (*Curso de Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1963, pág. 11.)

(53) *Las corrientes irracionalistas en la filosofía contemporánea*, Buenos Aires, 1949, página 47.

(54) *Introducción a la Filosofía Política*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1953, página 16.

(55) «Las ideologías político-sociales», en *Cuadernos*, núm. 12. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1964, pág. 22. Los principios, dice SÁNCHEZ AGESTA, son históricamente activos. (Ob. cit., pág. 8.)

(56) REAL, *Ob. cit.*, pág. 44.

(57) En nuestro *Derecho político*, cit., págs. 72 y 73, hemos sintetizado algunos puntos de vista, entre los que destacaremos el de CARLOS OLLERO cuando sostiene que no hay pensamiento pura y genuinamente teórico, ya que todo se endereza a la acción.

recho (58), pero ello no quita que, cualquiera sea el vocablo que usemos, reconozcamos una que domina, o que es «oficial», o que tiene vigencia constitucional, etc. No hay régimen sin filosofía, oficial o tácita, vuelve a decir Burdeau (59). Una sociedad, ha sostenido Durkheim, no puede crearse ni recrearse sin que al mismo tiempo no cree un ideal para ella, esta creación no es una suerte de acto superfluo en virtud del cual se completaría una vez formada; es el acto por el que se hace y se rehace periódicamente. La sociedad ideal no está fuera de la real: forma parte de ella (60). Todas estas representaciones o imágenes que los hombres se forjan y construyen como ideas, todos los fines que anticipan de manera análoga para empujar la realidad política, todos los esquemas que se trazan como modelos del régimen, toda la prefiguración del orden deseable, etc., se ubican, pues, fácilmente, en esta tercera dimensión del valor que incluimos dentro del Estado. Pero desde este sector brota también algo que vemos de inmediato situado en el orden de la realidad. No negamos que el valor es objetivo, absoluto y trascendente (61); que las ideologías son pensadas y elaboradas en la mente de los hombres; que las representaciones del orden deseable, o del régimen modelo, o de la idea de derecho, son imaginadas en una mixtura de razonamiento, sentimiento y volición. Pero si hemos dicho que todo ese complejo valorativo se condensa y expresa en una fórmula política, y que el techo ideológico es, precisamente, techo de una realidad política vigente, no cabe duda que las ideas, los valores, las imágenes, se efectivizan y se encarnan en el Estado. No permanecen fríamente en el intelecto, ni en el mundo del deber-ser ideal, sino que ingresan y se injertan en ese otro ámbito donde trabajosamente se vive la política como empresa y como proceso estatales.

Si Burdeau expresa que en el ámbito político las doctrinas son hechos (62); si Goldschmidt acoge la trilogía de Hartmann de deber ser ideal, deber ser

(58) «La realidad social se expresa en todos los momentos por un doble movimiento de ideas. Se forma, por una parte, una ideología de dominación que justifica la jerarquía existente de los grupos, y, por otra parte, un conjunto de ideas de cambio, que cuestionan esta jerarquía y la organización social. Sin duda, no hay ideologías puramente estáticas ni doctrinas del cambio que no definan un orden social, pero la parte respectiva de esas preocupaciones puede variar de un extremo a otro.» JEAN MEYNAUD y ALAIN LANCELOT: *Les attitudes politiques*, París, 1962, pág. 103. Las ideas, comenta SÁNCHEZ AGESTA, no viven en un mundo abstracto, y su invocación más fecunda corresponde a aquella sazón en que están vinculadas con los intereses que luchan por prevalecer. (*Ob. cit.*, pág. 437.)

(59) *Ob. cit.*, pág. 441.

(60) *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, 1912, pág. 603.

(61) Véase nuestro libro *La historicidad...*, etc.

(62) *Ob. cit.*, pág. 34.

actual y deber actuar (63), y si Cossio articula en un plexo la serie de valores (64), es porque desde el orden del valor —incluyendo en él las ideologías, los principios y las fórmulas— llegan al orden de la realidad todos sus elementos e ingredientes para tomar cuerpo en la dinámica del régimen.

En definitiva; pensamos que este esquema tridimensional significa fundamentalmente dos cosas: la primera, que en el estudio de la ciencia política no se puede descuidar ninguno de los ámbitos con que se compone e integra el Estado; la segunda, que esa realidad política que llamamos Estado, y que en el plano del saber estudiamos a través de la ciencia política, es en el plano de lo fáctico una estructura completa y plenaria donde se sueldan y engarzan los mismos tres ámbitos de las conductas, de las normas y del valor. El Estado es un régimen que tiene forma normativa y que realiza valores. Así lo conocemos al analizarlo dentro del objeto de la ciencia política, y así lo vivimos en el mundo de la actividad política.

GERMÁN J. BIDART CAMPOS

R É S U M É

L'être politique peut être envisagé sous la triple optique de la norme, du fait et de la valeur. Ce qui tombe sous les sens c'est l'existence d'hommes qui vivent en communauté. l'homme étant l'unité de base sur laquelle l'Etat sera fondé. A son tour cette pluralité d'hommes se verra rattachée à un lieu, le voisinage étant donné par la territorialité de la forme politique, par le cadre géographique qui en détermine le ressort. Hommes, espace, voilà donc les deux premières données empiriques de l'Etat. Cet ensemble d'hommes, par ailleurs, dévoile une dualité irréductible et inévitable, des gouvernants d'un côté, des gouvernés de l'autre et, partant, une élite qui commande au plus grand nombre. La réalité politique suppose, exige ce pouvoir de commandement, fait qui impose l'existence d'un chef, d'un guide de la communauté. Gouvernants et gouvernés vont dès lors donner naissance à la constitution réelle ou matérielle, c'est à dire, à la façon d'être ou d'exister du régime. Le régime sera alors la constitution matérielle de l'Etat. Dans cette trilogie d'identités on est désormais admis à affirmer qu'Etat équivaut à régime et équivaut à constitution.

(63) Introducción al Derecho, cit., págs. 118 y 119. La ciencia de la justicia, cit., página 122.

(64) Véase cómo recepcionamos este aspecto de su tesis en *La historicidad...*, etc., páginas 119 y 120.

Cette approche de l'Etat dans le domaine de la réalité nous mène à nous réclamer de l'idée d'institution et de celle de la personnalité morale. Point d'Etat sans hommes, certes, mais l'Etat ne finit pas là, l'Etat a une existence objective, différente et indépendante, c'est un individu, une personne morale. Sous l'empire des lois, les hommes se voient attribuer une personnalité. Ceux qui commandent le font en qualité d'organes, l'Etat leur attribuant une personnalité juridique. Parfois, en présence de normes écrites, l'ordre juridique statue toute une série de règles recueillies dans un code politique unifié, la constitution formelle où la dynamique politique se trouve planifiée. Mais il est d'autres normes qui ne sont pas écrites et que la pratique fait sourdre, le pouvoir normatif de fait apparaissant alors.

Souvent, les normes non écrites, sans s'opposer à la constitution formelle y suppléent. Finalement, dans certains Etats qui manquent de constitution écrite, l'on trouve des normes écrites éparpillées et des normes non écrites, l'ensemble de ces normes formant la constitution réelle. Dans tous les cas, cependant, l'ordre juridique suppose une constitution, se réclamant d'une norme écrite où pratique pouvant coïncider où non avec la constitution réelle.

A la toise des valeurs, enfin, l'on constate que le monde politique, nous offre des valeurs réalisées par l'homme. Lorsque le but de l'Etat est la réalisation de la valeur justice, tout le processus politique sera pénétré de valeur. Dans l'action politique, la valeur est immanente, mais la pleine activité politique est le fait de l'entreprise menée en commun par gouvernants et gouvernés.

Ce schéma à trois dimensions se ramène en l'essence à ceci: primo, on ne saurait négliger dans toute étude de science politique, l'analyse des sphères composant et intégrant l'Etat; secundo, dans le domaine des faits, l'Etat est une structure complète et pleine, où l'on voit se souder et s'engrener les trois sphères de la conduite, des normes et des valeurs. L'Etat est donc un régime possédant une forme normative dans lequel les valeurs se réalisent. C'est ce que l'on constate lorsqu'on l'analyse comme sujet de la science politique et lorsqu'on le vit dans le monde de l'activité politique.

S U M M A R Y

Politics as a whole can be looked at from its threefold aspect of rule, fact and value. Starting with the most obvious, the first reality is the existence of men living side by side. Man is the basic unit with which a State is formed. The plurality of men requires physical proximity which is provided by the territoriality of political form, by the geographical frame which serves as

a base. Men and space are, therefore, the two first empirical items of the State. In the community of men there is an irreducible and inevitable balance of governors and governed; the fact of control becomes apparent whereby a small number of men govern the rest. Political reality shows and requires or demands the existence of command, which is a fact that necessitates a headquarters of control in the community. Governors and governed integrate the real or material constitution, that is the nature and existence of the regime. The regime is the material constitution of the State. In a threefold identification, one could say that the State is equal to regime and equal to constitution.

The idea of the State with respect to reality requires completing by giving it the nature of institution and moral person. The State does not exist without men, but it does not finish there; it has an objective, different and independent existence; it is individuality, it is the moral person. With regard to the rules, men are invested with personality. Those who command in a ruling capacity are called organs; the State gives these organs a juridical personality. Sometimes, when the regulations are written these organs present a joint political code, which is the formal constitution; the political system is planned in this written constitution. But there are also unwritten rules that arise adlib, giving the phenomenon known by the name of "poder normativo de lo fáctico".

Other times, the unwritten rules instead of opposing the formal constitution, act as a complement to same. In States without a written constitution there are separate written rules and unwritten rules; the union of both forms the real constitution. But in every case the order of rules contains a constitution, regulated in writing or in practice, which can or cannot coincide with the real constitution.

In the sector of value, it can be seen that the political world is the base of values made by men. If the objective of the State is to achieve the value of justice, the whole political process is impregnated with value. Value is immanent to political action, but plenary political activity is a joint enterprise of governors and governed.

In definitive, this three-dimensional diagram means basically; first, that in the study of political science, none of the contours which integrate and compose the State can be overlooked; second, that the State is a complete and plenary structure where the same three contours of conducts rules and values are soldered and linked together. The State is a regime that has a normative character and that accomplishes values.

Thus we know it from analyses made within the orbit of political science, and this we live it in the world of political activity.

