

# Condiciones de eficiencia y eficacia de la intervención estatal en la economía, a la luz de la última doctrina social de la iglesia

43 Regap

RODOLFO CARLOS BARRA

Profesor Ordinario de Derecho Administrativo,  
Universidad Católica Argentina

y de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de La Matanza

Regap

ESTUDIOS Y NOTAS

La tensión entre autoridad y libertad no tiene ni puede tener una solución de una vez y para siempre. En tanto que *tensión*, expresa un cierto equilibrio entre dos realidades consustanciales del hombre; consustanciales porque participan de su sustancia o naturaleza: por un lado su realidad individual, única, y también así sagrada —cada ser humano individual es creado a imagen y semejanza de Dios— y por otro su realidad comunitaria, ya que fue creado para estar con el otro —“no es bueno que el hombre esté solo” reflexionó el Creador, en una comprobación que va desde lo sexual hasta lo social, porque de la unión con el otro y diverso sexo surge y se sustenta la sociedad. El ser humano es uno en sí y es uno con el otro. Así, y sólo así, *el ser humano es persona*.

Las parejas humanas procrean, se multiplican. Es la ley primera de la existencia: creced y multiplicaos, manda el Dios que es Padre. Así nacen los conjuntos humanos complejos, las sociedades, que por ser complejos requieren de un principio de orden, ya que es también ley de la naturaleza el *dar a cada uno lo suyo*, principio de justicia (el orden es una expresión de la justicia) que no sólo requiere de la constante y perpetua voluntad individual, sino de la garantía y fuerza de una autoridad común.

A la sociedad se le inserta la autoridad (lo que hoy llamamos Estado), también íntimamente consustanciadas. Es decir, la autoridad es inherente a la sociedad, aunque de manera gráfica y metafórica —diríamos de manera modélica— podamos dividirla en dos campos hipotéticos: la Sociedad y el Estado. La primera como campo de la individualidad, siempre compartida, el segundo como campo de la autoridad, aunque siempre servicial con respecto a la Sociedad y al individuo e individuos que le son base. Si lo traducimos en reglas de



derecho —que por otra parte son de la esencia de toda organización— la Sociedad como ámbito del derecho privado, y el Estado como ámbito del derecho público. Ambos ámbitos delimitados por el principio de subsidiariedad, sobre el que luego volveré.

Nuestro constituyente, que fue educado en el neotomismo de la escuela de Suárez, seguramente su mejor expresión política, concretó tales principios en una fórmula más que inteligente: primero reconoce que todos “los habitantes de la Nación” (no tenía razón para referirse a quienes no se encontraban alcanzados por nuestro ordenamiento) gozan de ciertos derechos (art. 14) que sólo enumera de manera enunciativa (art. 33). Pero tales derechos, los enumerados y los no enumerados, deben ser actuados “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio” (art. 14), es decir, de acuerdo con la regulación formulada por las mismas partes en una convención (normas privadas interpartes) o por la autoridad (normas públicas dispositivas y supletorias o de derecho privado, o imperativas y directas o de derecho público).

Toda actividad normativa es una actividad regulatoria de los derechos, en la medida que se presente la alteridad, o la incidencia, “de algún modo” sobre el orden y la moral pública” ya que de lo contrario “están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados”, expresa la genial fórmula del Presbítero Sáenz (otro suarista de Chuquisaca) luego recogida en el cit. art. 19 CN.

Por tanto todo derecho admite una determinada regulación, con exclusión del derecho a la vida, que sólo admite protección absoluta desde el inicio de la vida humana. Pero, ¿cuánta regulación?, y, ¿qué regulación?

La regulación debe ser conforme con la norma superior (constitucional para la regulación legal, constitucional y legal para la regulación administrativa). Pero también debe ser eficiente y eficaz.

La eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia en la obtención de la finalidad querida con tal inversión de recursos es una responsabilidad de todo el Gobierno, entendido éste como el sector de conducción del ordenamiento e integrado por los tres denominados poderes u órganos constitucionales.

La comunidad política es ordenamiento —que engloba o incluye a muchos otros ordenamientos menores (Santi Romano)— y el ordenamiento es una organización dotada de calidad jurídica.

La organización supone una determinada ubicación de los elementos que la conforman, ya sean humanos, materiales, espirituales. Todos ellos son a la vez recursos y productos, *inputs* y *outputs* en un circuito organizativo de ciclo continuo. El recurso genera un producto y éste se convierte en un recurso, y así permanentemente.

Naturalmente considerar a las mujeres y hombres que integran el ordenamiento como recursos y productos puede hacerse sólo desde una perspectiva analógica. Es que ese “recurso” y “producto” es, antes que nada y en razón de su esencial dignidad, *el sujeto principio y fin de toda la organización social* (cfr., Concilio Vaticano IIº, Constitución Pastoral “*Gaudium et spes*”, nº 25). De todas maneras, la actuación de los individuos integrantes del ordenamiento, ya sea considerándolos en general como también, en especial, a los afectados al gobierno del mismo (los servidores públicos) debe ser entendida como un recurso, siempre dentro de las exigencias y recaudos de aquella dignidad preeminente. El actual Papa

Benedicto XVI lo destaca muy bien en el n° 32 de su reciente encíclica *Caritas in veritate* (CV) al explicar cómo la pobreza y la desigualdad sistémica, tienen “un impacto negativo en el plano económico, en razón de la progresiva erosión del ‘capital social’, es decir de aquel conjunto de relaciones de confianza, de respeto a las reglas, indispensables para toda convivencia civil”. La marginalidad, es, no sólo moralmente condenable y políticamente antidemocrática —clientelismo— sino antiproduktiva y sofocadora de la creatividad. “*Los costos humanos son siempre también costos económicos* y las disfunciones económicas comportan también costos humanos”, subraya Benedicto en el mismo lugar (subrayado en el original).

Pero, precisamente por esa razón finalista, primordial, determinante, que el hombre posee con relación al ordenamiento, éste debe actuar de manera que los recursos a emplear tengan una utilización eficiente y un resultado eficaz, es decir, guarden la mejor proporción o relación de empleo con respecto a los resultados perseguidos, permitiendo que éstos se logren en la realidad.

El ordenamiento mismo actúa como una determinada modalidad y regla de asignación de recursos. Es que, recordemos, el ordenamiento es materialmente organización, lo que significa disponer de un específico lugar para cada “cosa”, y colocar cada cosa en su lugar correspondiente.

Así, la eficiencia y la eficacia en la asignación y utilización de los recursos es una *razón instrumental* del ordenamiento; su *razón esencial* es el bien común el que, a la vez, se resuelve por vía distributiva en el bien de cada uno de sus miembros. Sin aquel juego de eficiencia-eficacia no será posible ni el bien común ni el bien particular.

Por consiguiente, aquella dupla (eficiencia-eficacia) no debe ser considerada como una cuestión meramente tecnocrática. Realizar la eficiencia y eficacia en la obtención, utilización y aplicación de los recursos es no sólo una grave responsabilidad del sistema de gobierno y de los gobernantes, sino una cuestión directamente vinculada con el marco de valores que determina aquel sistema y que debe ser implementado por los gobernantes.

Como señalamos más arriba no debemos considerar a los recursos sólo como bienes materiales. El ordenamiento asigna también bienes inmateriales, aunque normalmente estos tengan una expresión material, lo que es natural dado su referencia a un ser compuesto de cuerpo y alma: el ser humano. Fundamentalmente el ordenamiento fomenta un sistema de valores con una determinada relación jerárquica entre sí. Notemos que esto ocurre aún en el *ordenamiento-cambalache*, el del “todo es igual; nada es mejor” que amargaba a nuestro Discepolín. Éste es también una forma de ordenamiento, donde lo perverso es sólo una orientación posible, no una dirección contradictoria con su vía natural, y donde el arbitrio de unos justifica la muerte de otros.

El ordenamiento también asigna derechos al garantizar su ejercicio. Es decir, reconoce la existencia de derechos fundamentales, cuyo título se encuentra en el mismo ser personal del hombre, y a la vez genera y pone a disposición de los interesados los instrumentos adecuados para que cada uno pueda hacerse de su derecho y cumplir con sus deberes para con el derecho del otro. Así, el Papa Juan XXIII, en el n° 5 de “*Pacem in terris*” (PT), recuerda la calidad de “persona” de cada ser humano, es decir, su calidad de “sujeto de derechos y deberes” que nacen “inmediata y simultáneamente de su misma naturaleza”. Y éste, subraya, es el fundamento de toda “convivencia ordenada y fecunda”, esto es,



diríamos nosotros, de un ordenamiento guiado por los principios de eficiencia y eficacia debidamente entendidos.

El ordenamiento es, entonces, jurídico, porque debe ser guiado por las exigencias de la justicia, que exige dar al otro lo suyo, su derecho. El ordenamiento, porque es organización y orden, expresa una cierta idea de justicia (la decidida por el pueblo a través de sus gobernantes, respetando las exigencias de la ley natural, sin lo cual no habría justicia alguna).

El ordenamiento es una forma de realización de la justicia, para lo cual debe utilizar y asignar los recursos de una manera justa: según lo exigido por el derecho de cada uno, es decir, en forma substancialmente eficaz, y con el mejor aprovechamiento posible, lo que en definitiva importa un impulso permanente hacia el más pleno reconocimiento de los derechos de cada uno. Si son ahorrados recursos sin daño a la eficacia, se aumentará la cantidad de productos a distribuir, es decir, de derechos reconocidos y satisfechos.

Juan Pablo II, en *Centesimus annus* (CA), utilizó, casi, el “método de casos” para explicarnos tal relación entre la justicia y el buen funcionamiento y subsistencia del ordenamiento. Tomó en consideración “el caso” de la caída, a partir de 1990, de los regímenes opresores, injustos, comunistas, lo que él consideró debido a dos factores principales, además del materialismo, que, llevado a la práctica social de manera global e integral, había, por sí solo e inevitablemente, generado una forma de ordenamiento no sustentable en el tiempo.

Pero en una perspectiva más cercana, el Papa señaló primero, y como factor decisivo, “la violación de los derechos del trabajador”, lo que es una gran paradoja en los casos de sistemas que pretenden ser nada menos que “expresión de...la dictadura del proletariado”. “Son las muchedumbres de los trabajadores —dice el Papa en el n° 23— las que desautorizan la ideología, que pretende ser su voz”.

El segundo factor de la implosión de los regímenes comunistas, en particular del imperio soviético, tiene mayor relación con nuestro tema. La CA la atribuye, en el n° 24, a “la ineficiencia del sistema económico, lo cual no ha de considerarse como un problema puramente técnico, sino más bien como violación de los derechos humanos a la iniciativa, a la propiedad y a la libertad en el sector de la economía”, es decir, a una defectuosa asignación de recursos a causa de la sistemática práctica de la injusticia, propia del régimen, manifestada en no dar o reconocer el derecho del otro, en el caso, aquellos derechos enumerados por el Papa. Es que, continúa en el n° 25, “donde la sociedad se organiza reduciendo de manera arbitraria o incluso eliminando el ámbito en que se ejerce legítimamente la libertad, el resultado es la desorganización y la decadencia progresiva de la vida social”.

Hay entonces una directa relación entre la decadencia de un ordenamiento y su injusta asignación de recursos. Entre estas hipótesis de incorrecta asignación o atribución de “lo suyo del otro” que provoca ineficiencia e ineficacia en el ordenamiento, se encuentra la negación de la libertad de los individuos —la Corte Suprema de Justicia norteamericana recordaba que la sociedad o comunidad es un sistema de “libertades ordenadas”, es decir, adecuadamente reconocidas o reconocidas en su justa medida.

En lo económico, el desajuste o desorden se expresa particularmente en la limitación o directa supresión de la iniciativa individual: en las comunidades decadentes a las que viene refiriéndose la CA, “...el interés individual es suprimido violentamente (y) queda sustituido por un oneroso y opresivo sistema de control burocrático que esteriliza toda iniciativa y

creatividad" (nº 25). Junto con el interés individual, interés que mueve la iniciativa creadora de las personas, han sido también dañadas, recuerda el Papa en el nº 27, otras "virtudes relacionadas con el sector de la economía, como la veracidad, la fiabilidad, la laboriosidad...", es decir, la condición misma para que el recurso del trabajo posea la cualidad de eficiente y eficaz.

Es que hoy, el trabajo y el conocimiento humano son los recursos más sobresalientes para la recta salud económica (y moral) del ordenamiento. Ambos pueden ser degradados por sistemas que desconocen la libertad, la iniciativa individual y la plenitud de la propiedad, incluso sobre el trabajo y el conocimiento. Juan Pablo destaca la importancia sobresaliente del "*papel del trabajo humano* en cuanto factor productivo de las riquezas inmateriales y materiales" (nº 31, subrayado en el original). Hoy también se destaca como factor productivo "*la propiedad del conocimiento, de la técnica y del saber*" (nº 32, subrayado agregado). Pero, atención, se trata de la *propiedad* del conocimiento, es decir, su uso y goce sujeto al interés del propietario, siempre según la ley, esto es, a las exigencias de la justicia que Santo Tomás denomina "general, del bien común o legal", y que podríamos también denominar "social".

El sometimiento del uso y goce de la propiedad a las exigencias de la justicia del bien común es consistente con el "carácter natural del derecho a la propiedad privada", según recuerda el nº 30 a las enseñanzas de León XIII en la encíclica *Rerum Novarum* (RN). El derecho de propiedad, incluyendo el relativo al conocimiento, no es un derecho absoluto "ya que en su naturaleza de derecho humano lleva inscrita la propia limitación", dice la CA en el nº 30. El conocimiento volcado a la producción de bienes moral, social y económicamente útiles, es una de las expresiones más importantes de la iniciativa y el "espíritu emprendedor" individual (CA, nº 32). Esta iniciativa debe ser fomentada por una adecuada regulación legal tendente a "organizar ese esfuerzo productivo", es decir, al empleo eficiente y eficaz de tal recurso, y así "programar su duración en el tiempo, procurar que corresponda de manera positiva a las necesidades que debe satisfacer, asumiendo los riesgos necesarios". "Todo esto —concluye el Papa siempre en el nº 32— es también una fuente de riqueza en la sociedad actual".

La propiedad del conocimiento debe ser protegida, pero teniendo en cuenta que la inteligencia es fruto de nuestra condición de creados a imagen y semejanza de Dios, de manera que somos creaturas-creadoras. Esta es una cualidad de nuestra naturaleza humana, que nos iguala en dignidad. Por ello la regulación de la propiedad del conocimiento, de la propiedad intelectual, debe ser hecha considerando su especificidad. En este sentido Benedicto XVI, en CV, advierte que "existen formas excesivas de protección del conocimiento por parte de los países ricos, mediante un empleo demasiado rígido del derecho de propiedad intelectual, especialmente en el campo sanitario" (nº 22). ¿No es éste un llamado a una eficiente y eficaz utilización de un recurso común, la inteligencia, en el ordenamiento globalizado? Pero a la vez ¿no exige que los países pobres, a través de la adecuada protección de la propiedad del conocimiento, de la iniciativa e inventiva individual en ese como en todos los campos, fomenten el despliegue de sus propios recursos? Recibir sin hacer es propio de los ordenamientos gravemente ineficientes y así, subdesarrollados, incapaces de fomentar el recurso-conocimiento.

El ordenamiento es el ámbito de asignación de los recursos. Estos, siempre dentro de tal ámbito, pueden ser asignados de manera distributiva, mediante operaciones jurídicas de



derecho público, propio del Estado, o de manera conmutativa, sinalagmática, que es el gran espacio del derecho privado, propio de la sociedad. Antes, el ordenamiento despliega el “complejo de instituciones que estructuran jurídica, civil, política, culturalmente, la vida social” dice Benedicto XVI en el n° 7 de CV, n° 7, esto es, como ejercicio de la justicia general, que es lo propio de la ley como regla de conducción gubernamental.

En el plano de la justicia conmutativa, debe destacarse el *rol del mercado*, del “libre mercado”, subraya el n° 34 de CA, donde lo califica como “el instrumento más eficiente para colocar los recursos y responder eficazmente a las necesidades”. El mercado (CV, n° 35) “es la institución económica que permite el encuentro entre las personas en cuanto operadores económicos que utilizan el contrato como regla de sus mutuas relaciones”. Como lo hemos expresado en muchas oportunidades, el mercado es el ámbito económico que se encuentra regido por la fórmula genial que ese gran cordobés, Vélez Sarfield, plasmó en el art. 1197 de nuestro Código Civil: “las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma”. A la vez, nuestro otro codificador moderno, Borda, nos señala en el art. 1198 que “los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe...”, coincidiendo, también aquí, con el pensamiento papal, cuando nos enseña que la actuación del mercado requiere de “la confianza recíproca y generalizada...” (n° 35, CV).

El mercado, dice allí la CV, “se encuentra sujeto a los principios de la justicia conmutativa”, siempre en el “intercambio de bienes y servicios fungibles entre sí” (ibídem). El mercado actúa sobre los bienes que son transables, conforme con un “precio *conveniente*” (subrayado agregado), indica Juan Pablo en el n° 34, CA, es decir, un precio *convenido* entre las partes: es el que ellas consideran justo, y así deviene justo, porque es la medida del acto justo expresado en el cumplimiento de lo debido al otro. El precio es así resultante del acuerdo de voluntades, de la autonomía de la voluntad y, por tanto, instrumento de asignación de recursos en una sociedad libre.

Pero estos son principios que sólo pueden aplicarse, con eficiencia y eficacia, reiteremos, a los bienes transables. “Por encima de la lógica de los intercambios... existe algo que es debido al hombre porque es hombre, en virtud de su eminente dignidad”, afirma Juan Pablo en el n° 34, CA. Lo debido al hombre es el derecho del hombre, el suyo del hombre en cuanto hombre, el derecho cuyo título se encuentra en la misma naturaleza humana y que se orienta a la satisfacción de sus necesidades fundamentales, como la vida desde el mismo momento en que aparece un ser vivo humano (el embrión humano). El ejercicio práctico de este derecho es cometido de la justicia general, también llamada social, y consecuencia mediata de la justicia distributiva (cfr., CV, n° 35), en cuanto asigna a cada uno la parte del bien común que proporcionalmente le corresponde como carga o beneficio.

Para ser totalmente eficiente en la utilización de los recursos y eficaz en su asignación, el mercado “dejado al solo principio de la equivalencia de valor entre los bienes intercambiados no alcanza a producir aquella cohesión social de la cual tiene necesidad para funcionar adecuadamente” (ibídem). La “lógica mercantil”, precisa Benedicto XVI (CV, n° 36) no debe ser considerada un fin en sí misma, porque ello también conduciría a situaciones de ineficacia social, como lo ha padecido el capitalismo originario, con su gran desprecio y “derroche” de recursos humanos. Tampoco debemos caer en lo que Juan Pablo denomina la “idolatría del mercado”, “que ignora —señala en el n° 40, CA- la existencia de bienes que, por su naturaleza, no son ni pueden ser simples mercancías”, como el ambiente.

El funcionamiento del mercado debe ser orientado, finalizado al bien común, lo que es competencia de la comunidad política, guiada por el gobierno, esto es, cometido de la justicia general o social (cfr., CV, n° 36). El Papa destaca muy bien en el n° 35, CV, que la justicia social es condición de eficacia del mercado: “Sin formas internas de solidaridad y confianza recíproca (ya veremos que sin *justicia en la caridad*) el mercado no puede desarrollar plenamente su propia función económica” (paréntesis agregado).

Esta cuestión de la adecuada asignación de recursos, aprovechando así toda la potencialidad del mercado, e incluso incrementándola cualitativamente, puede también ser advertida con relación al tema de la ganancia, del lucro.

En el campo económico, empresario, el de la inventiva de objetos de aplicación práctica, comercial, el espíritu de iniciativa, de emprendimiento, aventura y riesgo, tiene, además de la vocación y la autoestima, un motor muy importante, casi determinante: el lucro.

Lucro es una palabra que a muchos suena mal. Sin embargo quiere decir, en la práctica, ganar dinero. Y el dinero es el medio con el que obtenemos los bienes que necesitamos para nosotros y nuestras familias, los bienes indispensables, los relativamente dispensables y los superfluos, que también, valorados y perseguidos en una medida adecuada, prudente, ayudan a nuestra felicidad.

Pero el lucro, la ganancia, el beneficio, es el gran motor de la economía, del desarrollo. Enriquece a los que más tienen, lo que en sí mismo no es malo, siempre que también beneficie notablemente a los que menos tienen. Y el primer beneficio es la eficiencia en la utilización de los recursos productivos, porque, en razón del lucro, el capital es destinado a actividades productivas con la intención de su mayor aprovechamiento posible, es decir, genera puestos de trabajo. El segundo beneficio es la eficacia, porque ese capital deberá obtener el producto para el que se lo invierte, que es el que genera la ganancia, junto con la existencia del bien útil o conveniente en el mercado. Las fallas en la eficiencia o en la eficacia, suponen pérdidas para el capitalista, que es lo que él naturalmente tratará de evitar, evitando también las disfunciones en el mercado generadas en aquella defectuosa utilización de los recursos.

El lucro crea fuentes de trabajo, directa o indirectamente, aún en el uso superfluo de la ganancia, lo que se comprueba con sólo echar un vistazo a la industria del turismo, uno de los más grandes desarrollos de la moderna economía de mercado: su dimensión cuantitativa ya ha producido un verdadero salto cualitativo, y una gran democratización de la cultura y del placer. Hoy quizás ya no merezca, el turismo, la calificación de gasto superfluo.

Sin duda el lucro debe ser ordenado. Es un instrumento económico, pero con directas consecuencias morales. Así lo advierte Benedicto en el n° 21, CV: “El lucro es útil si, en cuanto medio, se lo orienta a un fin que le otorgue un sentido tanto en lo que se refiere a cómo obtenerlo como en lo relativo a cómo utilizarlo. El objetivo exclusivo del lucro, si ha sido obtenido de forma incorrecta y si no tiene en cuenta al bien común como fin último, corre el peligro de destruir la riqueza y crear pobreza”. Quizás el Papa tenía como visión cercana, cuando escribía esta reflexión, la actual crisis financiera, a la que se llegó, entre otras razones, por una desordenada utilización de mecanismos financieros, sólo justificada por la obtención de un mayor lucro, convertido así en un fin en sí mismo. Esa visión y práctica desorbitada del lucro es ineficiente e ineficaz: destruye la riqueza y crea pobreza.



Juan Pablo II, en el 35 de CA, recordaba que “la Iglesia reconoce la justa *función de los beneficios*, como índice de la buena marcha de la empresa. Cuando una empresa da beneficios significa que los factores productivos han sido utilizados adecuadamente y que las correspondientes necesidades humanas han sido satisfechas debidamente. Sin embargo, los beneficios no son el único índice de las condiciones de la empresa. En efecto, la finalidad de la empresa no es simplemente la producción de beneficios, sino es más bien la existencia misma de la empresa como *comunidad de hombres* que, de diversas maneras, buscan la satisfacción de sus necesidades fundamentales y constituyen un grupo particular al servicio de la sociedad entera. Los beneficios son un elemento regulador de la vida de la empresa, pero no el único, junto con ellos hay que considerar *otros factores humanos y morales* que, a largo plazo, son por lo menos igualmente esenciales para la vida de la empresa” (subrayados en el original).

Es que “la esfera económica no es éticamente neutral”, clama la CV (nº 36) y es por ello también que el “mercado no existe en estado puro” (ibidem): es un instrumento que puede ser bien o mal utilizado.

No es ésta una posición muy lejana a la sustentada, por ejemplo, por los economistas liberales clásicos, pero definitivamente la enriquece en una especie de, también aquí, salto cualitativo.

La iniciativa individual, que como vimos en lo económico se encuentra determinada por la finalidad de lucro, es buena en sí misma y también en sí misma, *espontáneamente*, beneficia al bien común, aún cuando no sea éste el fin explícita o conscientemente perseguido por el agente. El zapatero, el plomero, el abogado, el ingeniero, el estudiante, el ama de casa, la presidenta, no se levantan de la cama cada mañana para ir a cumplir con sus obligaciones pensando: “gracias a Dios hoy voy a realizar algo que es positivo para el bien común”. Ellos persiguen su bien particular pero al hacerlo, en la medida que lo hagan razonablemente bien, de acuerdo con las reglas propias de la actividad y a las generales de la comunidad política, se encuentran, al mismo momento, beneficiando al bien común. Pero atención, éste no es la suma de esos y de todos los bienes particulares. Tiene una sustancia propia que se forma gracias a la *compenetración dirigida*, no casual, de las sustancias de los bienes particulares. El agua, para utilizar una comparación analógica, no es la suma de dos moléculas de hidrógeno y una de oxígeno; es la compenetración sustancial de ellas en determinadas condiciones ambientales, para generar así una nueva realidad, que no es ni hidrógeno ni oxígeno, ni tampoco hidrógeno más oxígeno. Sin embargo, ni el hidrógeno ni el oxígeno desaparecen en el agua; puedo volver a obtener las dos moléculas de uno y la una del otro, respectivamente, desde el mismo líquido. De la misma manera el bien común se forma a partir de los bienes individuales, constituyéndose como una nueva realidad con sustancia propia, aunque sin eliminar a sus elementos componentes (como sí sucede en el totalitarismo).

Pero advirtamos que, a diferencia del ejemplo del agua, en la realidad social, en un sistema libre, los individuos no sólo no desaparecen sino que continúan presentes, de manera que el bien común sólo se realiza con plenitud cuando, al mismo momento, se distribuye conforme a las exigencias de la justicia distributiva.

Es el Gobierno el “químico” al que corresponde hacer coincidir el espíritu de lucro con el bien común. Esta relación del espíritu de lucro con el bien común se produce de dos maneras que deben ser superpuestas, contemporáneas, casi, diríamos, en “unidad de natura-

leza”. Una, es por la acción ordenada de las operaciones privadas tendentes al bien propio (lucro); otra, es por la acción de las operaciones gubernamentales tendentes a orientar e incluso forzar a la actividad privada en función del bien común.

Lo primero se logra mediante la sola presencia del Gobierno, en sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial, aunque éstas no persigan incidir directa e imperativamente sobre la actividad privada. Un ejemplo de esto es la expresión del Gobierno legislador en el art. 1197, CC. Es un principio de recto orden social el que los primeros legisladores sean los propios individuos en sus autónomos acuerdos de voluntad. Pero eso es así, con eficacia —y hasta con eficiencia, ya que ahorra los costos de litigios— porque la sola presencia del Gobierno a través del principio del art. 1197 y del resto de los medios para llevarlo a la práctica, lo garantizan.

La segunda forma de incidencia del Gobierno es más excepcional, pero mucho más fuerte, más intrusiva. Esto es *el orden público*, que condiciona, o impone, o prohíbe determinados elementos de las convenciones (incluso el subjetivo). Se trata ya del orden público civil con su sistema de nulidades, o el penal (también referido a conductas), o el administrativo, como la policía administrativa y la regulación económica, o el constitucional, que es todo orden público.

En este sentido, la CA en el n° 42 exige que el sistema de libre mercado se encuadre “en un sólido contexto jurídico que l(o) ponga al servicio de la libertad humana integral y la considere como una particular dimensión de la misma, cuyo centro es ético y religioso”.

Es que, señala en el n° 48, “la actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. Por el contrario, supone una seguridad (la seguridad jurídica, diríamos nosotros) que garantiza la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes”.

Claro que no se debe tratar de una intervención pública asfixiante. Esta actuación gubernamental debe estar regida por el principio de suplencia, de *subsidiariedad*, el que es materia de una constante prédica de la Doctrina Social de la Iglesia desde la encíclica *Quadragesimo anno* (QA), de Pío XI, proclamado en ese momento (1931) con gran valentía frente al predominio de los totalitarismos en Europa. Así, el n° 80, QA enuncia un “principio importantísimo en la filosofía social: así como es ilícito impedirle a los individuos aquello que ellos pueden realizar con su propia fuerza e industria para asignarlo a la comunidad, también es injusto atribuir a una sociedad mayor y más elevada aquello que se puede cumplir por las comunidades menores e inferiores.” El desconocimiento de las exigencias del principio de subsidiariedad, se afirma en el mismo lugar, es, a la vez, “un grave daño y una subversión del recto orden de la sociedad; porque el objeto natural de cualquier intervención de la sociedad misma es aquel de ayudar de manera subsidiaria a los miembros del cuerpo social, no de absorberlos y destruirlos”.

El principio de subsidiariedad significa también una asignación de los recursos sociales en pos de su eficiente y eficaz uso y desarrollo. Juan Pablo II, en el n° 48, CA —con una anticipación profética frente a lo que está ocurriendo ahora mismo en Europa— destaca la ineficiencia sistémica del modelo del denominado “Estado de bienestar” o “Estado asistencial”: “al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos,

dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos”.

Aquella es la formulación “*negativa*” de la subsidiariedad: la sociedad mayor no debe intervenir en aquello que es de competencia de la sociedad menor. Pero el principio también admite y exige una formulación *positiva*: la sociedad mayor debe intervenir allí donde la sociedad menor no se encuentra capacitada para hacerlo, como en todo lo que se refiere a la conducción o gobierno de los ordenamientos. El principio se manifiesta, entonces, como un límite entre el sector público y el sector privado del ordenamiento, entre el Estado y la Sociedad, cuya correcta ubicación depende de la prudencia política de los gobernantes. Ni muy arriba, donde tiende a la anarquía (notemos la paradoja: el liberalismo extremo es anárquico) ni muy abajo, donde impera el totalitarismo comunista.

Este principio de suplencia o subsidiariedad debe regir, todavía con mayor fuerza en el mundo globalizado. “El mercado se ha convertido en global”, advierte la CV en el n° 24, pero gravemente ineficiente e ineficaz frente a la ausencia de una autoridad política global que Benedicto XVI, con gran audacia reclama en el n° 67 de la CV, comprometida en “la realización de un auténtico desarrollo humano integral inspirado en los valores de la caridad en la verdad”. Y agrega, siempre teniendo presente la gran encíclica del Papa Paulo VI, *Populorum progressio*, “el desarrollo integral de los pueblos y la colaboración internacional exigen la institución de un grado superior de ordenamiento internacional de tipo subsidiario para el gobierno de la globalización...”.

La adecuada utilización y asignación de los recursos es, reitero, un problema atinente a la justicia, en sus tres especies: conmutativa, distributiva y general, y así también un problema jurídico, expresado en los sistemas —o subsistemas— de derecho privado y derecho público, como también en la orientación general del orden público, cuando correspondiere.

Pero la justicia en cuanto es lo debido al otro, reconoce igualmente una dimensión superior. El otro es el prójimo, el igual en dignidad, el que se asemeja y refleja a Dios. El derecho del otro es también una exigencia de la caridad en la verdad. La justicia como caridad es la gran tesis innovadora que Benedicto XVI propone como doctrina social para el siglo XXI.

“La caridad en la verdad —enseña el Papa en el n° 34, CV— pone al hombre delante de la estupefaciente experiencia del *don*” (subrayado agregado), entendido como gratuidad. Este don, que es perdón —y las sociedades que no saben perdonar están perdidas, empanañadas en el odio— es regla de justicia “también en las relaciones mercantiles (donde) el principio de gratuidad y la lógica del don como expresión de la fraternidad pueden y deben encontrar su lugar dentro de la normal actividad económica” (n° 36, CV). Se trata de una complementación —llevar a su plenitud, sin alterar su naturaleza— de las especies de la virtud de la justicia con la virtud de la caridad enriquecida por la verdad. El Papa lo señala con claridad sistemática en el n° 37, CV: “En la época de la globalización la economía siente vivamente la existencia de modelos competitivos ligados a culturas muy diversas entre sí. Los comportamientos económicos-empresariales que así se derivan hallan prevalentemente un punto de encuentro en el respeto de la justicia conmutativa”. Pero tal punto común no es suficiente. “La vida económica —continúa— tiene obviamente necesidad del *contrato*, para regular las relaciones de intercambio entre valores equivalentes. Pero también tiene necesidad de leyes justas y de *formas de redistribución* guiadas por la política, y además de obras que lleven impreso el *espíritu del don* (de la gratuidad). La economía globalizada parece privilegiar la primera lógica, aquella del intercambio contractual, pero directa o in-



directamente demuestra necesitar también de las otras dos, la lógica política y la lógica del don sin contrapartida” (subrayado en el original).

El Papa anticipa así la posibilidad de la existencia, aún dentro de las reglas de la justicia, de una “*economía de la gratuidad*” (nº 38, CV) como un medio apropiado para el funcionamiento eficiente y eficaz del ordenamiento comunitario. Pero sin duda éste es un tema que excede el propósito de este trabajo.

En el último G20, la Presidenta Fernández de Kirchner (a quien también debemos felicitar por su defensa del derecho a la vida de *todo* ser humano) en una palabra sintetizó la actual situación del sistema económico global: “*anarcocapitalismo*” o un capitalismo sin reglas, fuera de todo marco jurídico. El anarcocapitalismo global se manifiesta especialmente en el desorbitado funcionamiento de los mercados financieros, sólo guiado por un afán de lucro exagerado y ajeno no sólo a vinculaciones morales y de ética profesional, sino también a las mismas exigencias de la eficiencia y eficacia económicas. Es ineficaz, pues no logra producir suficiente riqueza social; es ineficiente, ya que lo hace a un enorme costo humano (desempleo, marginalidad, crisis familiar) y material (quiebras, caída del producto bruto, etc.).

Ya Juan Pablo II, en la CA, había distinguido entre capitalismo y economía de mercado. El primero nació anárquico o, al menos, en las relaciones con los obreros y pequeños productores, sin otras reglas que las de la “ley” del más fuerte. Luego, los estados nacionales lograron (en gran medida y con enormes dificultades) domarlo dentro de las propias fronteras, para convertirlo en un sistema de mercado sometido a una adecuada regulación (sin excesos y sin defectos). Aquí el capital es un insumo más en el proceso productivo, dentro de un marco jurídico guiado por el bien común y por el respeto de la preeminente dignidad de la persona humana, de *lo que se le debe al hombre en tanto que hombre*, según lo enseñaba, cabe reiterar, también Juan Pablo en la *Centesimus*.

Por marco jurídico se entiende el conjunto de reglas y de los medios para hacer imponer el cumplimiento igualitario de aquéllas. Es, entonces, el producto de la *autoridad política*, la que, hoy ya nadie lo duda, debe ser representativa, democrática y neutral. Así funciona en la mayoría de las naciones civilizadas, pero esto es insuficiente en la actualidad.

Vivimos en un mundo globalizado, es decir, formado por un tejido de interacciones (culturales, políticas, económicas) que trascienden al poder político de los estados nacionales. En lo económico se reproducen aquí algunos de los peores vicios del capitalismo originario: la ausencia de reglas, simplemente porque no existe una autoridad capaz de imponerlas. Así, los ácratas de hoy no son los idealistas revolucionarios de antaño sino los líderes del mercado de las finanzas, “zona liberada” de cualquier regulación adecuada.

En la encíclica CV, Benedicto XVI denunció con energía a esta nueva forma de *capitalismo salvaje* contraria a los principios de *justicia social*. Ésta, como vimos, tampoco puede ser ajena a las exigencias de la *verdad* (para conocer y afirmar el bien) y de la *caridad* (para realizarlo en un nivel verdaderamente humano, en la comunión de los *que aman al otro como a un yo mismo*).

Para domar al hasta ahora capitalismo anárquico Benedicto auspicia la creación de un *marco jurídico global*, el que sólo puede ser producto de una *autoridad política global*, guiada por los mismos principios de subsidiariedad, federalismo, representatividad, democracia, y neutralidad que rigen —o deberían regir— en las comunidades nacionales.



Excede igualmente a este trabajo —y especialmente a la paciencia de los lectores— el análisis de la aplicación de estos principios al nuevo orden (o desorden) de la globalización sobre la que tanto Juan XXIII, como Juan Pablo II y ahora Benedicto XVI, auspiciaban una autoridad política mundial, cuyo diseño ofrece sin duda dificultades de gran consideración.