

Condicións de eficiencia e eficacia da intervención estatal na economía, á luz da última doutrina social da igrexa

43 Regap

RODOLFO CARLOS BARRA

Profesor Ordinario de Dereito Administrativo,

Universidade Católica Argentina

e de Dereito Constitucional, Universidade Nacional de La Matanza

Regap

ESTUDOS E NOTAS

A tensión entre autoridade e liberdade non ten nin pode ter unha solución dunha vez e para sempre. En tanto que *tensión*, expresa un certo equilibrio entre dúas realidades consubstanciais do home; consubstanciais porque participan da súa substancia ou natureza: por un lado a súa realidade individual, única, e tamén así sagrada —cada ser humano individual é creado á imaxe e semellanza de Deus— e por outro a súa realidade comunitaria, xa que foi creado para estar co outro —“non é bo que o home estea só” reflexionou o Creador, nunha comprobación que vai desde o sexual ata o social, porque da unión co outro e diverso sexo xorde e se sustenta a sociedade. O ser humano é un en si e é un co outro. Así, e só así, *o ser humano é persoa*.

As parellas humanas procrean, multiplícanse. É a lei primeira da existencia: crecede e multiplícadevos, manda o Deus que é Pai. Así nacen os conxuntos humanos complexos, as sociedades, que por ser complexos requiren dun principio de orde, xa que é tamén lei da natureza *dar a cada un o seu*, principio de xustiza (a orde é unha expresión da xustiza) que non só require da constante e perpetua vontade individual, senón da garantía e forza dunha autoridade común.

Á sociedade insíreselle a autoridade (o que hoxe chamamos Estado), tamén intimamente consubstanciadas. É dicir, a autoridade é inherente á sociedade, aínda que de maneira gráfica e metafórica —diríamos de maneira modélica— poidamos dividila en dous campos hipotéticos: a Sociedade e o Estado. A primeira como campo da individualidade, sempre compartida, o segundo como campo da autoridade, aínda que sempre servizal con respecto á Sociedade e ao individuo e individuos que lle son base. Se o traducimos en regras de



dereito —que por outra parte son da esencia de toda organización— a Sociedade como ámbito do dereito privado, e o Estado como ámbito do dereito público. Ambos os dous ámbitos delimitados polo principio de subsidiariedade, sobre o que despois volverei.

O noso constituínte, que foi educado no neotomismo da escola de Suárez, seguramente a súa mellor expresión política, concretou tales principios nunha fórmula máis que intelixente: primeiro reconece que todos “os habitantes da Nación” (non tiña razón para referirse aos que non se atopaban alcanzados polo noso ordenamento) gozan de certos dereitos (art. 14) que só numera de maneira enunciativa (art. 33). Pero tales dereitos, os numerados e os non numerados, deben ser actuados “conforme ás leis que regulamenten o seu exercicio” (art. 14), é dicir, de acordo coa regulación formulada polas mesmas partes nunha convención (normas privadas interpartes) ou pola autoridade (normas públicas dispositivas e supletorias ou de dereito privado, ou imperativas e directas ou de dereito público).

Toda actividade normativa é unha actividade regulatoria dos dereitos, na medida que se presente a alteridade, ou a incidencia, “dalgún xeito” sobre a orde e a moral pública” xa que pola contra “están só reservadas a Deus, e exentas da autoridade dos maxistrados”, expresa a xenial fórmula do Presbítero Sáenz (outro suarista de Chuquisaca) logo recollida no cit. art. 19 CN.

Polo tanto todo dereito admite unha determinada regulación, con exclusión do dereito á vida, que só admite protección absoluta desde o inicio da vida humana. Pero, ¿canta regulación?, e, ¿que regulación?

A regulación debe ser conforme á norma superior (constitucional para a regulación legal, constitucional e legal para a regulación administrativa). Pero tamén debe ser eficiente e eficaz.

A eficiencia na utilización dos recursos e a eficacia na obtención da finalidade querida con tal investimento de recursos é unha responsabilidade de todo o Goberno, entendido este como o sector de condución do ordenamento e integrado polos tres denominados poderes ou órganos constitucionais.

A comunidade política é ordenamento —que engloba ou inclúe moitos outros ordenamentos menores (Santi Romano)— e o ordenamento é unha organización dotada de calidade xurídica.

A organización supón unha determinada ubicación dos elementos que a conforman, xa sexan humanos, materiais, espirituais. Todos eles son á vez recursos e produtos, *inputs* e *outputs* nun circuito organizativo de ciclo continuo. O recurso xera un produto e este convértese nun recurso, e así permanentemente.

Naturalmente considerar ás mulleres e homes que integran o ordenamento como recursos e produtos pode facerse só desde unha perspectiva analóxica. É que ese “recurso” e “produto” é, antes que nada e en razón da súa esencial dignidade, *o suxeito principio e fin de toda a organización social* (cfr., Concilio Vaticano IIº, Constitución Pastoral “*Gaudium et spes*”, n.º 25). De todas as maneiras, a actuación dos individuos integrantes do ordenamento, xa sexa considerándoos en xeral como tamén, en especial, aos afectados ao goberno do mesmo (os servidores públicos) debe ser entendida como un recurso, sempre dentro das esixencias e *recaudos* daquela dignidade preeminente. O actual Papa Benedicto XVI destácao moi ben no n.º 32 da súa recente encíclica *Caritas in veritate* (CV) ao explicar como a

pobreza e a desigualdade sistémica, teñen “un impacto negativo no plano económico, en razón da progresiva erosión do ‘capital social’, é dicir, daquel conxunto de relacións de confianza, de respecto ás regras, indispensables para toda convivencia civil”. A marxinalidade, é, non só moralmente condenable e politicamente antidemocrática —clientelismo— senón antiprodutiva e sufocadora da creatividade. “*Os custos humanos son sempre tamén custos económicos* e as disfuncións económicas comportan tamén custos humanos”, subliña Benedicto no mesmo lugar (subliñado no orixinal).

Pero, precisamente por esa razón finalista, primordial, determinante, que o home posúe con relación ao ordenamento, este debe actuar de maneira que os recursos a empregar teñan unha utilización eficiente e un resultado eficaz, é dicir, garden a mellor proporción ou relación de emprego con respecto aos resultados perseguidos, permitindo que estes se logren na realidade.

O ordenamento mesmo actúa como unha determinada modalidade e regra de asignación de recursos. É que, lembremos, o ordenamento é materialmente organización, o que significa dispoñer dun específico lugar para cada “cousa”, e colocar cada cousa no seu lugar correspondente.

Así, a eficiencia e a eficacia na asignación e utilización dos recursos é unha *razón instrumental* do ordenamento; a súa *razón esencial* é o ben común o que, á súa vez, se resolve por vía distributiva no ben de cada un dos seus membros. Sen aquel xogo de eficiencia-eficacia non será posible nin o ben común nin o ben particular.

Por conseguinte, aquela dupla (eficiencia-eficacia) non debe ser considerada como unha cuestión meramente tecnocrática. Realizar a eficiencia e eficacia na obtención, utilización e aplicación dos recursos é non só unha grave responsabilidade do sistema de goberno e dos gobernantes, senón unha cuestión directamente vinculada co marco de valores que determina aquel sistema e que debe ser implementado polos gobernantes.

Como sinalamos máis arriba non debemos considerar los recursos só como bens materiais. O ordenamento asigna tamén bens inmateriais, aínda que normalmente estes teñan unha expresión material, o que é natural dado a súa referencia a un ser composto de corpo e alma: o ser humano. Fundamentalmente o ordenamento fomenta un sistema de valores cunha determinada relación xerárquica entre si. Notemos que isto ocorre aínda no *ordenamento-cambalache*, o do “todo é igual; nada é mellor” que amargaba ao noso Discepolín. Este é tamén unha forma de ordenamento, onde o perverso é só unha orientación posible, non unha dirección contraditoria coa súa vía natural, e onde o arbitrio duns xustifica a morte doutros.

O ordenamento tamén asigna dereitos ao garantir o seu exercicio. É dicir, reconece a existencia de dereitos fundamentais, cuxo título se atopa no mesmo ser persoal do home, e á vez xera e pon a disposición dos interesados os instrumentos axeitados para que cada un poida facerse do seu dereito e cumprir cos seus deberes para co dereito do outro. Así, o Papa Juan XXIII, no n.º 5 de “*Pacem in terris*” (PT), lembra a calidade de “persoa” de cada ser humano, é dicir, a súa calidade de “suxeito de dereitos e deberes” que nacen “inmediata e simultaneamente da súa mesma natureza”. E este, subliña, é o fundamento de toda “convivencia ordenada e fecunda”, isto é, diríamos nós, dun ordenamento guiado polos principios de eficiencia e eficacia debidamente entendidos.



O ordenamento é, entón, xurídico, porque debe ser guiado polas esixencias da xustiza, que esixe dar ao outro o seu, o seu dereito. O ordenamento, porque é organización e orde, expresa unha certa idea de xustiza (a decidida polo pobo a través dos seus gobernantes, respectando as esixencias da lei natural, sen o cal non habería xustiza ningunha).

O ordenamento é unha forma de realización da xustiza, para o cal debe empregar e asignar os recursos dunha maneira xusta: segundo o esixido polo dereito de cada un, é dicir, en forma substancialmente eficaz, e co mellor aproveitamento posible, o que en definitiva importa un impulso permanente cara o máis pleno recoñecemento dos dereitos de cada un. Se son aforrados recursos sen dano á eficacia, aumentarase a cantidade de produtos a distribuír, é dicir, de dereitos recoñecidos e satisfeitos.

Juan Pablo II, en *Centesimus annus* (CA), empregou, case, o “método de casos” para explicármonos tal relación entre a xustiza e o bo funcionamento e subsistencia do ordenamento. Tomou en consideración “o caso” da caída, a partir de 1990, dos réximes opresores, inxustos, comunistas, o que el considerou debido a dous factores principais, ademais do materialismo, que, levado á práctica social de maneira global e integral, xerara, por si so e inevitablemente, unha forma de ordenamento non sustentable no tempo.

Pero nunha perspectiva máis próxima, o Papa sinalou primeiro, e como factor decisivo, “a violación dos dereitos do traballador”, o que é un grande paradoxo nos casos de sistemas que pretenden ser nada menos que “expresión da ditadura do proletariado”. “Son as multitudes dos traballadores —di o Papa no n.º 23— as que desautorizan a ideoloxía, que pretende ser a súa voz”.

O segundo factor da implosión dos réximes comunistas, en particular do imperio soviético, ten maior relación co noso tema. A CÁ atribúe, no n.º 24, á “ineficiencia do sistema económico, o cal non ten que considerarse como un problema puramente técnico, senón máis ben como violación dos dereitos humanos á iniciativa, á propiedade e á liberdade no sector da economía”, é dicir, a unha defectuosa asignación de recursos a causa da sistemática práctica da inxustiza, propia do réxime, manifestada en non dar ou recoñecer o dereito do outro, no caso, aqueles dereitos numerados polo Papa. É que, continúa no n.º 25, “onde a sociedade se organiza reducindo de maneira arbitraria ou mesmo eliminando o ámbito en que se exercita lexitimamente a liberdade, o resultado é a desorganización e a decadencia progresiva da vida social”.

Hai entón unha directa relación entre a decadencia dun ordenamento e a súa inxusta asignación de recursos. Entre estas hipóteses de incorrecta asignación ou atribución “do seu do outro” que provoca ineficiencia e ineficacia no ordenamento, atópase a negación da liberdade dos individuos —a Corte Suprema de Xustiza norteamericana lembraba que a sociedade ou comunidade é un sistema de “liberdades ordenadas”, é dicir, axeitadamente recoñecidas ou recoñecidas na súa xusta medida.

No económico, o desaxuste ou desorde exprésase particularmente na limitación ou directa supresión da iniciativa individual: nas comunidades decadentes ás que vén referíndose a CA, “...o interese individual é suprimido violentamente (e) queda substituído por un oneroso e opresivo sistema de control burocrático que esteriliza toda iniciativa e creatividade” (n.º 25). Xunto co interese individual, interese que move a iniciativa creadora das persoas, foron tamén danadas, lembra o Papa no n.º 27, outras “virtudes relacionadas co sector da economía, como a veracidade, a fiabilidade, a laboriosidade...”, é dicir, a condición mesma para que o recurso do traballo posúa a cualidade de eficiente e eficaz.

É que hoxe, o traballo e o coñecemento humano son os recursos máis sobresaíntes para a recta saúde económica (e moral) do ordenamento. Ambos os dous poden ser degradados por sistemas que descoñecen a liberdade, a iniciativa individual e a plenitude da propiedade, mesmo sobre o traballo e o coñecemento. Juan Pablo destaca a importancia sobresaínte do “*papel do traballo humano* en canto factor produtivo das riquezas inmateriais e materiais” (n.º 31, subliñado no orixinal). Hoxe tamén se destaca como factor produtivo “*a propiedade do coñecemento, da técnica e do saber*” (n.º 32, subliñado agregado). Pero, atención, trátase da *propiedade* do coñecemento, é dicir, o seu uso e gozo suxeito ao interese do propietario, sempre segundo a lei, isto é, ás esixencias da xustiza que Santo Tomás denomina “xeral, do ben común ou legal”, e que poderíamos tamén denominar “social”.

O sometemento do uso e gozo da propiedade ás esixencias da xustiza do ben común é consistente co “carácter natural do dereito á propiedade privada”, segundo lembra o n.º 30 ás ensinanzas de León XIII na encíclica *Rerum Novarum* (RN). O dereito de propiedade, incluíndo o relativo ao coñecemento, non é un dereito absoluto “xa que na súa natureza de dereito humano leva inscrita a propia limitación”, di a CA no n.º 30. O coñecemento destinado á produción de bens moral, social e economicamente útiles, é unha das expresións máis importantes da iniciativa e o “espírito emprendedor” individual (CA, n.º 32). Esta iniciativa debe ser fomentada por unha axeitada regulación legal tendente a “organizar ese esforzo produtivo”, é dicir, ao emprego eficiente e eficaz de tal recurso, e así “programar a súa duración no tempo, procurar que corresponda de maneira positiva ás necesidades que debe satisfacer, asumindo os riscos necesarios”. “Todo isto —conclúe o Papa sempre no n.º 32— é tamén unha fonte de riqueza na sociedade actual”.

A propiedade do coñecemento debe ser protexida, pero tendo en conta que a intelixencia é froito da nosa condición de creados á imaxe e semellanza de Deus, de maneira que somos creaturas-creadoras. Esta é unha cualidade da nosa natureza humana, que nos iguala en dignidade. Por iso a regulación da propiedade do coñecemento, da propiedade intelectual, debe ser feita considerando a súa especificidade. Neste sentido Benedicto XVI, en CV, advirte que “existen formas excesivas de protección do coñecemento por parte dos países ricos, mediante un emprego demasiado ríxido do dereito de propiedade intelectual, especialmente no campo sanitario” (n.º 22). ¿Non é este un chamamento a unha eficiente e eficaz utilización dun recurso común, a intelixencia, no ordenamento globalizado? Pero á vez ¿non esixe que os países pobres, a través da axeitada protección da propiedade do coñecemento, da iniciativa e inventiva individual nese como en todos os campos, fomenten o despregamento dos seus propios recursos? Recibir sen facer é propio dos ordenamentos gravemente ineficientes e así, subdesenvolvidos, incapaces de fomentar o recurso-coñecemento.

O ordenamento é o ámbito de asignación dos recursos. Estes, sempre dentro de tal ámbito, poden ser asignados de maneira distributiva, mediante operacións xurídicas de dereito público, propio do Estado, ou de maneira conmutativa, sinalagmática, que é o gran espazo do dereito privado, propio da sociedade. Antes, o ordenamento desprega o “complexo de institucións que estruturan xurídica, civil, política, culturalmente, a vida social” di Benedicto XVI no n.º 7 de CV, n.º 7, isto é, como exercicio da xustiza xeral, que é o propio da lei como regra de condución governamental.

No plano da xustiza conmutativa, debe destacarse o *rol do mercado*, do “libre mercado”, subliña o n.º 34 de CA, onde o cualifica como “o instrumento máis eficiente para colocar os recursos e responder eficazmente ás necesidades”. O mercado (CV, n.º 35) “é a institución económica que permite o encontro entre as persoas en canto operadores económicos que empregan o contrato como regra das súas mutuas relacións”. Como o temos expresado en moitas oportunidades, o mercado é o ámbito económico que se atopa rexido pola fór-



mula xenial que ese gran cordobés, Vélez Sarfield, plasmou no art. 1197 do noso Código Civil: “as convencións feitas nos contratos forman para as partes unha regra á cal deben someterse como á lei mesma”. Á vez, o noso outro codificador moderno, Borda, sinálanos no art. 1198 que “os contratos deben celebrarse, interpretarse e executarse de boa fe...”, coincidindo, tamén aquí, co pensamento papal, cando nos ensina que a actuación do mercado require “da confianza recíproca e xeneralizada...” (n.º 35, CV).

O mercado, di alí a CV, “atópase suxeito aos principios da xustiza conmutativa”, sempre no “intercambio de bens e servizos funxibles entre si” (ibidem). O mercado actúa sobre os bens que son transables, conforme un “prezo *conveniente*” (subliñado agregado), indica Juan Pablo no n.º 34, CA, é dicir, un prezo *convido* entre as partes: é o que elas consideran xusto, e así devén xusto, porque é a medida do acto xusto expresado no cumprimento do debido ao outro. O prezo é así resultante do acordo de vontades, da autonomía da vontade e, polo tanto, instrumento de asignación de recursos nunha sociedade libre.

Pero estes son principios que só poden aplicarse, con eficiencia e eficacia, reiteremos, aos bens transables. “Por enriba da lóxica dos intercambios... existe algo que é debido ao home porque é home, en virtude da súa eminente dignidade”, afirma Juan Pablo no n.º 34, CA. O debido ao home é o dereito do home, o seu do home en canto home, o dereito cuxo título se atopa na mesma natureza humana e que se orienta á satisfacción das súas necesidades fundamentais, como a vida desde o mesmo momento en que aparece un ser vivo humano (o embrión humano). O exercicio práctico deste dereito é cometido da xustiza xeral, tamén chamada social, e consecuencia mediata da xustiza distributiva (cfr., CV, n.º 35), en canto asigna a cada un a parte do ben común que proporcionalmente lle corresponde como carga ou beneficio.

Para ser totalmente eficiente na utilización dos recursos e eficaz na súa asignación, o mercado “deixado ao só principio da equivalencia de valor entre os bens intercambiados non alcanza a producir aquela cohesión social da cal ten necesidade para funcionar axeitadamente” (ibidem). A “lóxica mercantil”, precisa Benedicto XVI (CV, n.º 36) non debe ser considerada un fin en si mesma, porque iso tamén conduciría a situacións de ineficacia social, como o padeceu o capitalismo orixinario, co seu grande desprezo e “dispendio” de recursos humanos. Tampouco debemos caer no que Juan Pablo denomina a “idolatría do mercado”, “que ignora —sinala no n.º 40, CA— a existencia de bens que, pola súa natureza, non son nin poden ser simples mercadorías”, como o ambiente.

O funcionamento do mercado debe ser orientado, finalizado ao ben común, o que é competencia da comunidade política, guiada polo goberno, isto é, cometido da xustiza xeral ou social (cfr., CV, n.º 36). O Papa destaca moi ben no n.º 35, CV, que a xustiza social é condición de eficacia do mercado: “Sen formas internas de solidariedade e confianza recíproca (xa veremos que sen *xustiza na caridade*) o mercado non pode desenvolver plenamente a súa propia función económica” (paréntese agregada).

Esta cuestión da axeitada asignación de recursos, aproveitando así toda a potencialidade do mercado, e mesmo incrementándoa cualitativamente, pode tamén ser advertida con relación ao tema da gañancia, do lucro.

No campo económico, empresario, o da inventiva de obxectos de aplicación práctica, comercial, o espírito de iniciativa, de emprendemento, aventura e risco, ten, ademais da vocación e a autoestima, un motor moi importante, case determinante: o lucro.

Lucro é unha palabra que a moitos soa mal. Porén, quere dicir, na práctica, gañar diñeiro. E o diñeiro é o medio co que obtemos os bens que necesitamos para nós e as nosas familias,

os bens indispensables, os relativamente dispensables e os superfluos, que tamén, valorados e perseguidos nunha medida axeitada, prudente, axudan á nosa felicidade.

Pero o lucro, a ganancia, o beneficio, é o gran motor da economía, do desenvolvemento. Enriquece aos que máis teñen, o que en si mesmo non é malo, sempre que tamén beneficie notablemente aos que menos teñen. E o primeiro beneficio é a eficiencia na utilización dos recursos produtivos, porque, en razón do lucro, o capital é destinado a actividades produtivas coa intención do seu maior aproveitamento posible, é dicir, xera postos de traballo. O segundo beneficio é a eficacia, porque ese capital deberá obter o produto para o que llo inviste, que é o que xera a ganancia, xunto coa existencia do ben útil ou conveniente no mercado. As fallas na eficiencia ou na eficacia, supoñen perdas para o capitalista, que é o que el naturalmente tratará de evitar, evitando tamén as disfuncións no mercado xeradas naquela defectuosa utilización dos recursos.

O lucro crea fontes de traballo, directa ou indirectamente, aínda no uso superfluo da ganancia, o que se comproba con só botar unha ollada á industria do turismo, un dos máis grandes desenvolvementos da moderna economía de mercado: a súa dimensión cuantitativa xa produciu un verdadeiro salto cualitativo, e unha gran democratización da cultura e do pracer. Hoxe quizais xa non mereza, o turismo, a cualificación de gasto superfluo.

Sen dúbida o lucro debe ser ordenado. É un instrumento económico, pero con directas consecuencias morais. Así o advirte Benedicto no n.º 21, CV: "O lucro é útil se, en canto medio, se orienta a un fin que lle outorgue un sentido tanto no que se refire a como obtelo como no relativo a como empregalo. O obxectivo exclusivo do lucro, se foi obtido de forma incorrecta e se non ten en conta o ben común como fin último, corre o risco de destruír a riqueza e crear pobreza". Quizais o Papa tiña como visión próxima, cando escribía esta reflexión, a actual crise financeira, á que se chegou, entre outras razóns, por unha desordenada utilización de mecanismos financeiros, só xustificada pola obtención dun maior lucro, convertido así nun fin en si mesmo. Esa visión e práctica desorbitada do lucro é ineficiente e ineficaz: destrúe a riqueza e crea pobreza.

Juan Pablo II, no 35 de CA, lembraba que "a Igrexa reconece a xusta *función dos beneficios*, como índice da boa marcha da empresa. Cando unha empresa dá beneficios significa que os factores produtivos foron empregados axeitadamente e que as correspondentes necesidades humanas foron satisfeitas debidamente. Porén, os beneficios non son o único índice das condicións da empresa. En efecto, a finalidade da empresa non é simplemente a produción de beneficios, senón é máis ben a existencia mesma da empresa como *comunidade de homes* que, de diversas maneiras, buscan a satisfacción das súas necesidades fundamentais e constitúen un grupo particular ao servizo da sociedade enteira. Os beneficios son un elemento regulador da vida da empresa, pero non o único, xunto con eles hai que considerar *outros factores humanos e morais* que, a longo prazo, son polo menos igualmente esenciais para a vida da empresa" (subliñados no orixinal).

É que "a esfera económica non é eticamente neutral", clama a CV (n.º 36) e é por iso tamén que o "mercado non existe en estado puro" (ibídem): é un instrumento que pode ser ben ou mal empregado.

Non é esta unha posición moi lonxana á sustentada, por exemplo, polos economistas liberais clásicos, pero definitivamente enriquece nunha especie de, tamén aquí, salto cualitativo.

A iniciativa individual, que como vimos no económico se atopa determinada pola finalidade de lucro, é boa en si mesma e tamén en si mesma, *espontaneamente*, beneficia ao ben



común, aínda cando non sexa este o fin explícita ou conscientemente perseguido polo axente. O zapateiro, o chumbeiro, o avogado, o enxeñeiro, o estudante, a ama de casa, a presidenta, non se erguen da cama cada mañá para ir cumprir coas súas obrigas pensando: “grazas a Deus hoxe vou realizar algo que é positivo para o ben común”. Eles perseguen o seu ben particular pero ao facelo, na medida que o fagan razoablemente ben, de acordo coas regras propias da actividade e as xerais da comunidade política, atópanse, ao mesmo momento, beneficiando ao ben común. Pero atención, este non é a suma deses e de todos os bens particulares. Ten unha substancia propia que se forma grazas á *compenetración dirixida*, non casual, das substancias dos bens particulares. A auga, para empregar unha comparación analóxica, non é a suma de dúas moléculas de hidróxeno e unha de osíxeno; é a compenetración substancial delas en determinadas condicións ambientais, para xerar así unha nova realidade, que non é nin hidróxeno nin osíxeno, nin tampouco hidróxeno máis osíxeno. Porén, nin o hidróxeno nin o osíxeno desaparecen na auga; podo volver a obter as dúas moléculas de un e a unha do outro, respectivamente, desde o mesmo líquido. Da mesma maneira o ben común fórmase a partir dos bens individuais, constituíndose como unha nova realidade con substancia propia, aínda que sen eliminar os seus elementos compoñentes (como si acontece no totalitarismo).

Pero advirtamos que, a diferenza do exemplo da auga, na realidade social, nun sistema libre, os individuos non só non desaparecen senón que continúan presentes, de maneira que o ben común só se realiza con plenitude cando, ao mesmo momento, se distribúe conforme as esixencias da xustiza distributiva.

É o Goberno o “químico” a quen corresponde facer coincidir o espírito de lucro co ben común. Esta relación do espírito de lucro co ben común prodúcese de dúas maneiras que deben ser superpostas, contemporáneas, case, diríamos, en “unidade de natureza”. Unha, é pola acción ordenada das operacións privadas tendentes ao ben propio (lucro); outra, é pola acción das operacións gobernamentais tendentes a orientar e mesmo forzar á actividade privada en función do bien común.

O primeiro lógrase mediante a soa presenza do Goberno, nas súas funcións executiva, lexislativa e xudicial, aínda que estas non persigan incidir directa e imperativamente sobre a actividade privada. Un exemplo disto é a expresión do Goberno lexislador no art. 1197, CC. É un principio de recta orde social a que os primeiros lexisladores sexan os propios individuos nos seus autónomos acordos de vontade. Pero iso é así, con eficacia —e ata con eficiencia, xa que aforra os custos de litixios— porque a soa presenza do Goberno a través do principio do art. 1197 e do resto dos medios para levalo á práctica, garánteno.

A segunda forma de incidencia do Goberno é máis excepcional, pero moito máis forte, máis intrusiva. Isto é a *orde pública*, que condiciona, ou impón, ou prohíbe determinados elementos das convencións (mesmo o subxectivo). Trátase xa da orde pública civil co seu sistema de nulidades, ou o penal (tamén referido a condutas), ou o administrativo, como a policía administrativa e a regulación económica, ou o constitucional, que é toda orde pública.

Neste sentido, a CA no n.º 42 esixe que o sistema de libre mercado se encadre “nun sólido contexto xurídico que (o) poña ao servizo da liberdade humana integral e a considere como unha particular dimensión da mesma, cuxo centro é ético e relixioso”.

É que, sinala no n.º 48, “a actividade económica, en particular a economía de mercado, non pode desenvolverse en medio dun baleiro institucional, xurídico e político. Pola contra, supón unha seguridade (a seguridade xurídica, diríamos nós) que garante a liberdade individual e a propiedade, ademais dun sistema monetario estable e servizos públicos eficientes”.

Claro que non se debe tratar dunha intervención pública asfixiante. Esta actuación gobernametal debe estar rexida polo principio de suplencia, de *subsidiariedade*, o que é materia dunha constante prédica da Doutrina Social da Igrexa desde a encíclica *Quadragesimo anno* (QA), de Pío XI, proclamado nese momento (1931) con gran valentía fronte ao predominio dos totalitarismos en Europa. Así, o n.º 80, QA enuncia un “principio importantísimo na filosofía social: así como é ilícito impedirle aos individuos aquilo que eles poden realizar coa súa propia forza e industria para asignarlllo á comunidade, tamén é inxusto atribuír a unha sociedade maior e máis elevada aquilo que se pode cumprir polas comunidades menores e inferiores.” O descoñecemento das esixencias do principio de subsidiariedade, afirmase no mesmo lugar, é, á vez, “un grave dano e unha subversión da recta orde da sociedade; porque o obxecto natural de calquera intervención da sociedade mesma é aquel de axudar de maneira subsidiaria aos membros do corpo social, non de absorbelos e destruílos”.

O principio de subsidiariedade significa tamén unha asignación dos recursos sociais detrás do seu eficiente e eficaz uso e desenvolvemento. Juan Pablo II, no n.º 48, CA —cunha anticipación profética fronte ao que está ocorrendo agora mesmo en Europa— destaca a ineficiencia sistémica do modelo do denominado “Estado de benestar” ou “Estado asistencial”: “ao intervir directamente e quitar responsabilidade á sociedade, o Estado asistencial provoca a perda de enerxías humanas e o aumento esaxerado dos aparatos públicos, dominados por lóxicas burocráticas máis que pola preocupación de servir aos usuarios, con enorme crecemento dos gastos”.

Aquela é a formulación “*negativa*” da subsidiariedade: a sociedade maior non debe intervir naquelo que é de competencia da sociedade menor. Pero o principio tamén admite e esixe unha formulación *positiva*: a sociedade maior debe intervir alí onde a sociedade menor non se atopa capacitada para facelo, como en todo o que se refire á condución ou goberno dos ordenamentos. O principio maniféstase, entón, como un límite entre o sector público e o sector privado do ordenamento, entre o Estado e a Sociedade, cuxa correcta ubicación depende da prudencia política dos gobernantes. Nin moi arriba, onde tende á anarquía (notemos o paradoxo: o liberalismo extremo é anárquico) nin moi abaixo, onde impera o totalitarismo comunista.

Este principio de suplencia ou subsidiariedade debe rexer, aínda con maior forza no mundo globalizado. “O mercado converteuse en global”, advirte a CV no n.º 24, pero gravemente ineficiente e ineficaz fronte á ausencia dunha autoridade política global que Benedicto XVI, con gran audacia reclama no n.º 67 da CV, comprometida “na realización dun auténtico desenvolvemento humano integral inspirado nos valores da caridade na verdade”. E agrega, sempre tendo presente a grande encíclica do Papa Paulo VI, *Populorum progressio*, “o desenvolvemento integral dos pobos e a colaboración internacional esixen a institución dun grao superior de ordenamento internacional de tipo subsidiario para o goberno da globalización...”.

A axeitada utilización e asignación dos recursos é, reitero, un problema atinente á xustiza, nas súas tres especies: conmutativa, distributiva e xeral, e así tamén un problema xurídico, expresado nos sistemas —ou subsistemas— de dereito privado e dereito público, como tamén na orientación xeral da orde pública, cando corresponder.

Pero a xustiza en canto é o debido ao outro, recoñece igualmente unha dimensión superior. O outro é o próximo, o igual en dignidade, o que se asemella e reflicte a Deus. O dereito do outro é tamén unha esixencia da caridade na verdade. A xustiza como caridade é a gran tese innovadora que Benedicto XVI propón como doutrina social para o século XXI.



“A caridade na verdade —ensina o Papa no n.º 34, CV— pon ao home diante da estupefaciente experiencia do *don*” (subliñado agregado), entendido como gratuidade. Este don, que é perdón —e as sociedades que non saben perdoar están perdidas, empantanadas no odio— é regra de xustiza “tamén nas relacións mercantís (onde) o principio de gratuidade e a lóxica do don como expresión da fraternidade poden e deben atopar o seu lugar dentro da normal actividade económica” (n.º 36, CV). Trátase dunha complementación —levar á súa plenitude, sen alterar a súa natureza— das especies da virtude da xustiza coa virtude da caridade enriquecida pola verdade. O Papa sinala con claridade sistemática no n.º 37, CV: “Na época da globalización a economía sente vivamente a existencia de modelos competitivos ligados a culturas moi diversas entre si. Os comportamentos económicos-empresariais que así se derivan atopan prevalentemente un punto de encontro no respecto da xustiza conmutativa”. Pero tal punto común non é suficiente. “A vida económica —continúa— ten obviamente necesidade do *contrato*, para regular as relacións de intercambio entre valores equivalentes. Pero tamén ten necesidade de leis xustas e de *formas de redistribución* guiadas pola política, e ademais de obras que leven impreso o *espírito do don* (da gratuidade). A economía globalizada parece privilexiar a primeira lóxica, aquela do intercambio contractual, pero directa ou indirectamente demostra necesitar tamén das outras dúas, a lóxica política e a lóxica do don sen contrapartida” (subliñado no orixinal).

O Papa anticipa así a posibilidade da existencia, aínda dentro das regras da xustiza, dunha “*economía da gratuidade*” (n.º 38, CV) como un medio apropiado para o funcionamento eficiente e eficaz do ordenamento comunitario. Pero sen dúbida este é un tema que excede o propósito deste traballo.

No último G20, a Presidenta Fernández de Kirchner (a quen tamén debemos felicitar pola súa defensa do dereito á vida de *todo ser humano*) nunha palabra sintetizou a actual situación do sistema económico global: “*anarcocapitalismo*” ou un capitalismo sen regras, fóra de todo marco xurídico. O anarcocapitalismo global maniféstase especialmente no desorbitado funcionamento dos mercados financeiros, só guiado por un afán de lucro esaxerado e alleo non só a vinculacións morais e de ética profesional, senón tamén ás mesmas esixencias da eficiencia e eficacia económicas. É ineficaz, pois non logra producir suficiente riqueza social; é ineficiente, xa que o fai a un enorme custo humano (desemprego, marxinalidade, crise familiar) e material (quebras, caída do produto bruto, etc.).

Xa Juan Pablo II, na CA, distinguira entre capitalismo e economía de mercado. O primeiro naceu anárquico ou, polo menos, nas relacións cos obreiros e pequenos produtores, sen outras regras que as da “lei” do máis forte. Logo, os estados nacionais lograron (en gran medida e con enormes dificultades) domalo dentro das propias fronteiras, para convertelo nun sistema de mercado sometido a unha axeitada regulación (sen excesos e sen defectos). Aquí o capital é un insumo máis no proceso produtivo, dentro dun marco xurídico guiado polo ben común e polo respecto da preeminente dignidade da persoa humana, do *que se lle debe ao home en tanto que home*, segundo o ensinaba, cabe reiterar, tamén Juan Pablo na *Centesimus*.

Por marco xurídico enténdese o conxunto de regras e dos medios para facer impoñer o cumprimento igualitario daquelas. É, entón, o produto da *autoridade política*, a que, hoxe xa ninguén o dubida, debe ser representativa, democrática e neutral. Así funciona na maioría das nacións civilizadas, pero isto é insuficiente na actualidade.

Vivimos nun mundo globalizado, é dicir, formado por un tecido de interaccións (culturais, políticas, económicas) que transcenden ao poder político dos estados nacionais. No económico reproducense aquí algúns dos peores vicios do capitalismo orixinario: a ausencia de

regas, simplemente porque non existe unha autoridade capaz de impoñelas. Así, os ácratas de hoxe non son os idealistas revolucionarios de antano senón os líderes do mercado das finanzas, “zona liberada” de calquera regulación axeitada.

Na encíclica CV, Benedicto XVI denunciou con enerxía esta nova forma de *capitalismo salvaxe* contraria aos principios de *xustiza social*. Esta, como vimos, tampouco pode ser allea ás esixencias da *verdade* (para coñecer e afirmar o ben) e da *caridade* (para realizalo nun nivel verdadeiramente humano, na comunión dos *que aman ao outro como a un eu mesmo*).

Para domar ao ata o de agora capitalismo anárquico Benedicto auspicia a creación dun *marco xurídico global*, o que só pode ser produto dunha *autoridade política global*, guiada polos mesmos principios de subsidiariedade, federalismo, representatividade, democracia, e neutralidade que rexen —ou deberían rexer— nas comunidades nacionais.

Excede igualmente a este traballo —e especialmente á paciencia dos lectores— a análise da aplicación destes principios á nova orde (ou desorde) da globalización sobre a que tanto Juan XXIII, como Juan Pablo II e agora Benedicto XVI, auspiciaban unha autoridade política mundial, cuxo deseño ofrece sen dúbida dificultades de grande consideración.