PRUDENTIA IURIS

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires

Enero — Junio 1990

AUTORIDADES DE LA FACULTAD:

Decano:

Dr. ALFREDO DI PIETRO

CONSEJO DIRECTIVO

Por los Directores de Instituto, Departamentos y Cursos de Doctorados:

Dr. FRANCISCO ARIAS PELLERANO y Dr. JUSTO LOPEZ

Suplentes:

Dr. SANTIAGO M. SINOPOLI y Lic. DANIEL RODRIGUEZ LAMAS

Por los profesores titulares:

Dr. ALFREDO BATTAGLIA, Dr. HUGO R. CARCAVALLO,
Dr. JOAQUIN R. LEDESMA

Suplentes:

Dr. OSCAR AMEAL, Dr. JOSE OCTAVIO CLARIA, Dr. JULIO M. OJEA QUINTANA

Por los profesores protitulares y adjuntos:

Dr. ERNESTO B. POLOTTO

Suplente:

Dr. GERARDO DONATO

Secretario Académico:

Lic. ROBERTO EDUARDO ARAS

AUTORIDADES DE LA REVISTA:

Director:

Dr. ALFREDO DI PIETRO

Secretario de Redacción:

Dr. SANTIAGO M. SINOPOLI

Junta Asesora:

Monseñor Dr. NESTOR D. VILLA, Dr. HUGO R. CARCAVALLO,
Dr. JUSTO LOPEZ, Dr. JOAQUIN RAFAEL LEDESMA, Dr. NESTOR P. SAGUES,
Dr. JOSE O. CLARIA, Dr. GERARDO DONATO, Dr. CARLOS STORNI

DOCTOR SANTIAGO DE ESTRADA

Nació en Buenos Aires el 17 de agosto de 1908. Por su prosapia perteneció a una de las más rancias familias patricias argentinas. Si queremos buscar influencias espirituales heredadas, es indudable que tendríamos que recurrir al numen de su abuelo, José Manuel Estrada. El tribuno, orador y doctrinario, que cumplió un papel tan importante en los tiempos de la "generación del 80", encontrará un brote renovado en su nieto Santiago. Igual preocupación por servir a la Iglesia y a la fe católica.

Se graduó de abogado en la Universidad de Buenos Aires en el año 1931. Y prontamente entró a servir —en todo cristiano el trabajo es siempre vocación de servicio— en la administración de justicia. Fue Secretario, Fiscal en lo criminal y Defensor de Pobres y Ausentes. Pero su vocación inquieta por los temas de formación lo llevaría por otros senderos. Hay que recordar que durante la década de los años 30 suceden para el catolicismo hechos muy importantes. Por un lado la celebración del Congreso Eucarístico Nacional de 1934, al cual asistió, como enviado papal, nada menos que el entonces Cardenal Eugenio Pacelli, luego proclamado como Pío XII, Sumo Pontífice de la Iglesia. Si destaco este Congreso es por lo fecundo que resultó para el catolicismo argentinos. Hasta casi dos décadas después, todavía, se lo seguía rememorando como hecho más que significativo. Y, por el otro, la eclosión de los denominados Cursos de Cultura Católica, que significaron un hervidero de preocupaciones intelectuales, no sólo teológicas, sino también filosóficas, artísticas y literarias. Allí fue donde el joven Santiago participó, formando parte de un semillero proficuo. Nombres como los de nuestros siempre recordados Tomás Casares, César Pico, Juan A. Ballester Peña, Atilio dell'Oro Maini, unidos a otros, como el entonces Padre Octavio Nicolás Derisi, Máximo Etchecopar, Mario Amadeo y también su propio hermano José María de Estrada, forman un ramillete de intelectuales, que significó el contexto en que se movió nuestro Santiago.

Los Cursos de Cultura Católica tuvieron distintos momentos de intensidad. Los viejos maestros y los jóvenes discípulos sentían un placer muy especial por el reflorecimiento de la nueva escolástica. La presencia de figuras señeras y de primera línea, ya en esos años, como la de los franceses Jacques Maritain y Reginaldo Garrigou-Lagrange, expositores tomistas que renovaban las enseñanzas del Aquinate, concitaban la admiración de esta generación de católicos. Cuando ya los Cursos, por distintas razones habían declinado en su frecuencia, en cierto modo, servirían para formar los cuadros de la que ahora es la Pontificia Universidad Argentina "Santa María de los Buenos Aires", en la cual Santiago tendrá una participación muy activa, ya como Profesor de Derecho Público Eclesiástico, ya como Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Dr. SANTIAGO DE ESTRADA

Firmemente motivado por sus ideas nacionalistas, puso su pluma vehemente y combativa al servicio de las publicaciones de esa época, como "Baluarte", "Sol y Luna" y "Nueva Política". Incluso, en 1943, fue interventor en la Universidad Nacional de Tucumán.

Pero hay otro aspecto muy importante que no podemos pasar por alto. Su desempeño como diplomático. Fue embajador del gobierno argentino ante la Santa Sede. Ello ocurrió en dos oportunidades. La primera bajo el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962); la segunda, bajo el gobierno militar (1970-1973). Pero no debe verse acá ninguna connotación de tipo político. Santiago asumió estas delicadas funciones ante todo como "servidor de la Iglesia". Si la Cancillería argentina le otorgó estos nombramientos en circunstancias tan disímiles, ellos fue fundamentalmente porque se confiaba en que el Dr. de Estrada era la persona ampliamente cualificada para llevar a cabo una misión exterior, que exigía finura y tacto, cortesía y sensibilidad. La destreza con que se supo manejar estaba a la altura de lo que los grandes maestros de raíz hispánica, como Saavedra Fajardo y Ribadeneyra mostraban como el "político cristiano". Sin falta un buen gramo de discreción, como lo recomendaba Baltasar Gracián. En tal sentido, fue uno de los operadores principalísimos del Acuerdo logrado con la Santa Sede en 1966, con el cual la Argentina superó el espinoso problema institucional del Patronato.

Su figura era enjuta y apretada. Como me lo recordaba su hermano Liniers, Profesor Ordinario de esta Casa, prácticamente mantuvo sus facciones a través del tiempo, como si para él no transcurriera la edad. Su mirada rápida y comprensiva expresaba físicamente el perfil de su naturaleza refinada. Era la mirada de un hombre bueno y tranquilo. Pero detrás de esa fisonomía se expresaba un empeño y una voluntad muy clara y decidida. Su voluntad era de hierro. Una vez que su espíritu tomaba una determinación era muy difícil que se le hiciera cambiarla. Estaba siempre animado por ideales y proyecciones. "No me gustan —lo escuché de sus labios— aquellos que tienen muchas "iniciativas" y pocas o ninguna "terminativa".

Se entendía, y lo fue, un "luchador de Cristo y de la Iglesia". Por eso luchó con vehemencia, perseverancia y tesón. El lema de su eventual blasón bien podría haber sido: "Por Santiago y a ellos". Pero siempre suaviter modo. *Detrás de la fogososidad del pequeño y delgado león, existía una bonhomía en el trato y una connatural tendencia al coloquio. Supo hacerse de amigos y disfrutar de amables veladas en su compañía. Todo lo que fuera intelectual era para él solaz. Recuerdo cómo, en las oportunidades que su tiempo le permitía, solía asistir a las reuniones mensuales que manteníamos los profesores del área de Derecho Romano, quizá evocando que en sus inicios fue la primera de las materias a que se abocó.*

La plena dedicación, ya a la función diplomática, ya a la dirección de esta Facultad, nos privaron de una mayor producción intelectual. De haber prestado más tiempo a sus escritos, en este momento poseeríamos elementos preciosos para conocer más a fondo su pensamiento. Fuera de sus obras "Nuestras relaciones con la Iglesia" y "Enseñanza libre y monopolio" (1968), nos queda su preciosa joya "Santos y Misterios", publicada en 1945, amén de los editoriales

que generalmente producía para la revista "Universitas", órgano de la Universidad.

En el transcurso del año 1988, estábamos en mi despacho de Decano, pues tuve el honor y pesada carga de ser su sucesor; me dijo algo interesante: "En una oportunidad estaba haciendo antesala, puesto que me iba a recibir S. S. Paulo VI. Miraba la puerta por donde iba a tener acceso a la audiencia papal. Y en mi espíritu, me imaginé mi propia vida. Y esa puerta era la muerte que me aguardaba. Ya me estoy preparando". Lo dijo con una candidez y con una serenidad tal que me conmovió. Era el signo de una espiritualidad muy asumida. En sus últimos años no perdía ocasión de acudir a los "retiros espirituales" del "Opus Dei", al que pertenecía y al que consagró muchas horas de su vida.

Ferviente devoto de Nuestra Señora, fue el propiciador de celebrar el día de su Asunción como "Día de la Universidad Católica Argentina". Por ello, en esta evocación que hacemos de su figura, no podemos dejar de hacerlo resonando en nuestros oídos el "Salve Regina", su pieza devota preferida. Hoy lo recordamos con afecto. Que sea fértil su recuerdo. Que sepamos elevarnos con él al "reino del misterio" en donde se muestra la grandeza de Dios.

ALFREDO DI PIETRO

JORNADAS SOBRE "LA REFORMA DEL ESTADO"

Nuestra Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, organizó los días 31 de octubre y 2 de noviembre de 1989 unas jornadas referidas a la Reforma del Estado (Leyes Nacionales 23.696 y 23.697), las cuales contaron con el auspicio de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

La Facultad desarrolló estas jornadas porque consideró relevante el tratamiento académico de las normas vinculadas a la Reforma del Estado, por constituirse en instrumentos esenciales para lograr una modificación de la organización económica que, permita el "Crecimiento y transformación de las estructuras decadentes", tal como lo indica el mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al proyecto de "Ley de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas".

El interés por la temática, se exteriorizó en una demanda de participantes, que colmó la capacidad del Salón de la Bolsa de Comercio, para escuchar las exposiciones de los doctores Juan Carlos Cassagne, Néstor Pedro Sagüés, Joaquín R. Ledesma, Rodolfo C. Barra, Hugo Carcavallo y Carlos Sanz, las cuales se realizaron con la coordinación del Dr. Santiago M. Sinópoli.

Por tal motivo y como un aporte más a la materia Reforma del Estado, la Facultad pone a disposición del lector de PRUDENTIA IURIS el contenido de las distintas conferencias, algunas de las cuales —por iniciativa de sus autores— son transcriptas directamente de la versión grabada.

LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL MERCADO DE CAPITALES

JOAQUÍN R. LEDESMA

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es intentar explicar la naturaleza de la interrelación existente entre la Reforma del Estado (RDE) y el Mercado de Capitales (MC), en el contexto internacional en forma general y en Argentina como caso particular.

En nuestro país se sancionaron dos leyes básicas: la 23.696 y 23.697. La primera corresponde a la "emergencia administrativa y reestructuración de empresas públicas (RDE) y la segunda de la "emergencia económica". Esta última en su capítulo XVII, arts. 39 al 41, se ocupa expresamente del Mercado de Capitales (MC), pero en cuanto a los aspectos *instrumentales* deseados para su funcionamiento. Es decir, se refiere a la estructura del MC la cual es materia opinable —en la mayoría de los aspectos— y conflictiva por los efectos que cualquier transformación provoca. Por el contrario, nuestro objeto de análisis se centraliza en una característica más sustantiva: "la inserción del MC en la nueva organización económica que pretende el país". Nos interesa la relación entre los componentes del sistema, es decir, la relación *intersectorial*. Con ese propósito nos referiremos a los fundamentos de la RDE, luego al MC y posteriormente la interrelación entre ambos.

1.1. *La Reforma del Estado (RDE)*

"El país está pidiendo que nutramos esta democracia de eficacia. Vamos a refundar un Estado. Provocaremos una profunda reestructuración del Estado y de las Empresas Públicas". Son éstos los conceptos utilizados por el Poder Ejecutivo en su mensaje al Honorable Congreso de la Nación en oportunidad de la elevación del proyecto de ley (13.7.89) de RDE.

El punto de partida está conformado por la complicada situación económica que se caracteriza por una deuda interna de proporciones inusuales, una deuda externa que limita nuestro crecimiento y una profunda recesión económica.

Específicamente, el *Sector público* carece de recursos para llevar a cabo una transformación económica-social, para incorporar nuevas tecnologías, "para aumentar la oferta de servicios esenciales, para acrecentar la infraestructura básica, para cumplir con eficiencia las funciones indelegables y las concurrenciales". Es decir, que existe una deformación en la distribución de recursos humanos y financieros, y de funciones, provocada por la absorción de tareas por parte del Estado Nacional en relación con las asumidas por Provincias, Municipios y particulares. Revertir en forma drástica este proceso en *objeto básico* de la reforma.

Presente el principio de subsidiaridad, se establece que "todo aquello que puedan hacer por sí solo los particulares, las provincias y municipios, no lo hará el Estado Nacional". En el campo operativo existe una *relación compleja e interactiva*, ya que la conducta que practica el Estado incidirá sobre lo que pueden hacer las unidades simples del sistema. Claros ejemplos, son su intervención en los mercados de dinero, de crédito y de bienes —último ejemplo fue la intervención en el mercado de alquileres— que configura el escenario de posibilidades.

¿Qué hacer? Transformar al sector privado en protagonista activo. Iniciar el proceso de privatización y la participación del capital privado en los servicios públicos, reorganizando, desregulando, reestructurando y transformando los organismos y entes del Estado en su más amplia acepción. Para ello la concesión de obras y servicios públicos se constituye en una herramienta relevante, como lo será el sistema de *propiedad participada*, como forma de difusión del capital entre usuarios, empleados y proveedores.

En síntesis, el *objetivo y fundamento de la norma* es lograr el crecimiento económico social, mediante la reconstrucción y reconversión de empresas a fin de que las iniciativas privadas puedan absorber todas aquellas actividades que ellas puedan efectuar, de forma tal que la redefinición del rol del Estado en una sociedad moderna, permita mejorar la *competencia y la eficiencia* del sistema.

En este contexto, la ley se constituye en el *instrumento* que permite realizar la reforma del Estado apuntando al crecimiento. Lo que se propone a la sociedad argentina, es algo más que una simple relación contestaria entre los "estatistas" y los "privatistas". La propuesta implica un *cambio en la organización económica*. Esto implica alterar las relaciones de propiedad-pública, privada nacional o extranjera-empleo, de oferta de actividades, de flujos de ahorro, inversión y participación en el proceso de acumulación. Utilizando el lenguaje de J. Tinbergen [1] podemos decir que se tratan de cambios cualitativos, de naturaleza estructural y de reformas para implicar cambios en las bases.

En este reordenamiento se tiende a *fortalecer* las empresas públicas cuya transferencia al sector privado no resulte justificada por la índole de la finalidad que ellas persiguen o por la insuficiencia de la iniciativa privada. Es decir, que el Estado emplea un criterio político de *retención* al intentar, hacer más *eficiente* y operativas las empresas que decide conservar.

---

[1] J. TINBERGEN, *Política Económica*, México, FCE, 1968.

1.2. *Mercado de Capitales*

En su acepción moderna el MC comprende las interrelaciones, las estructuras y los flujos que hacen al financiamiento de un sistema económico a mediano y a largo plazo.

Desde el perfil macroeconómico, el desarrollo del mercado de capitales permite estimular los niveles de ahorro y de inversión para un nivel dado de ingreso nacional, y aumentar la productividad de la inversión derivada de una más *eficiente* asignación de los capitales disponibles [2].

Uno de los atributos de todo sistema monetario, tanto a nivel internacional como nacional, es proporcionar el grado de "liquidez" adecuado para permitir el financiamiento de un nivel creciente de transacciones, lo cual implica ampliar la oferta de bienes y servicios. Esto exige provocar la *movilización de ahorro* desde las unidades excedentarias —unidades de consumo— hacia las unidades productivas demandantes de ahorro, para la ampliación de su capacidad real —unidad de recursos de corto a largo plazo—. Por lo general, en las primeras el criterio predominante es el grado de liquidez de su colocación y en las segundas responde al período de *maduración de un proyecto de inversión*. La solución de este desajuste temporal se resuelve mediante el mercado secundario que permite satisfacer la necesidad del inversor —es reemplazado por otro— sin alterar la situación patrimonial-financiera del ente productivo. Esto lo explicita George Halm [3] al asociar al mercado de capitales al *largo plazo* y el dinero al corto plazo: "los fondos a corto plazo se demandan, como capital circulante, mientras que los créditos a largo plazo se destinan a la adquisición de bienes de capital fijo. Estos se necesitan a lo largo de todo el período medio de vida de los bienes, porque los fondos invertidos sólo se pueden liberar mediante el lento proceso de amortización". Es condición necesaria para el desarrollo del MC la existencia de empresas rentables. El *beneficio* es fuente principal de la acumulación y su nivel condicionará las posibles alternativas. En una economía como la Argentina, con problemas para obtener una tasa de inversión neta adecuada y más aún comprometida la inversión de reposición del sistema, es imprescindible el financiamiento adecuado para proyectos, cuyos retornos y beneficios se devengan en el largo plazo. De esta forma, existe una convergencia entre beneficios privados y beneficios sociales.

El MC es, además, un fundamental vehículo para la inserción de cualquier país en el contexto internacional. Los flujos comerciales y las inversiones externas en el sector real de la economía no pueden desarrollarse correctamente si no se cuenta con mercados financieros y de capitales amplios, solventes y competentes, lo cual implica cubrir determinadas exigencias patrimoniales y profesionales. Recordemos la relación existente entre el ahorro externo —principalmente el de Londres— y el financiamiento de importantes proyectos que sentaron la base del crecimiento en nuesro país. Los capitales extranjeros jugaron un papel fundamental en el financiamiento de las inversiones en obras públicas y privadas. "Los Bancos hipotecarios emitían papeles que redituaban interés fijo, por

---

2 DRAKE, *Money and Development*, New York, Halsted Press Book, 1980.
3 GEORGE HALM, *Economía del Dinero y la Banca*, Bosch, 1961.

lo general pagaderos en pesos papel y los colocaban en el mercado interno y en el *exterior*"[4].

La emisión de cédulas hipotecarias y su colocación en el exterior es otro claro ejemplo de un sistema integrado de intercambio de bienes, de inversiones y de financiamiento entre Argentina y el resto del mundo.

En este escenario, las *bolsas y los mercados de valores* son importantes protagonistas de los MC modernos, al ofrecer una alternativa diferente al crédito bancario convencional con las características de un menor costo de financiamiento y mayor difusión de la propiedad.

En relación con el financiamiento, la vinculación directa entre la unidad con excesos de fondos y la unidad productora demandante, admite la posibilidad que esta última realice una *oferta adecuada a su proyecto*, si bien en algunos casos comparte riesgo y beneficio con el inversor.

Es importante destacar que existen diferencias fundamentales en cuanto al riesgo sesgún la modalidad específica —obligaciones negociables (pasivo) o acciones (capital)—, pero en general podemos decir que cuando los créditos se canalizan a través del mercado de capitales el riesgo corre por cuenta del inversor. Sin duda, tanto por el tiempo y por el costo, es una alternativa de financiamiento disímil a la bancaria en la cual el demandante de fondos prestables es tomador pasivo de tasa y de plazos. En el caso de la difusión de la propiedad accionaria, se viabiliza el proceso de *democratización del capital*, permitiendo el acceso de importantes segmentos de la sociedad a la estructura de propiedad, lo que implica permitirles asumir un nuevo rol en el sistema productivo. Esto requiere como contrapartida la "apertura de la empresa", lo que implica, también, una nueva relación en el sistema.

1.3. *Interrelación*

Según algunas opiniones es necesario contar previamente con un amplio mercado de capitales para iniciar un proceso de privatización. Otras opiniones, indican que las privatizaciones constituyen un impulso al desarrollo del MC.

Creo que ambas son posiciones extremas que no alcanzan a la comprensión total del tema. En el primer caso, el enfoque es de naturaleza estática y no contempla el proceso dinámico y de largo plazo que implica un proceso de privatizaciones. Sin embargo, lo considero útil para recordarnos la necesidad del financiamiento adecuado de estos procesos. El segundo caso, adquiriría validez en la medida que el diseño de la política de privatizaciones sea consistente y sea debidamente ensamblado con la política económica. Esto requiere que exista una interrelación dinámica que permita un constante proceso de retroalimentación.

---

4 ZYMELMAN DI TELLA, *Los ciclos económicos argentinos*, Buenos Aires, Paidós, 1973, p. 35.

Un claro ejemplo es la información disponible sobre la emisión de acciones en el mercado internacional, acotada a 10 países, de la cual surge que en 1986 el 22,5 % correspondieron a privatizaciones. En 1987 este porcentaje se elevó al 48 por ciento[5].

Es decir, que privatizar mediante la venta de acciones en los mercados de valores da la oportunidad de promover el mercado de capitales. Sin embargo, debemos tener en consideración que los fondos son ahorro financiero acumulado más el nuevo flujo que anaulmente se logra del ahorro privodo neto.

En síntesis, la transformación de la organización económica mediante la privatización, induce el traslado de empresas públicas al sector privado, en el cual el mercado bursátil puede ofrecerles nuevas alternativas de financiamiento a largo plazo y con menor costo, y a su vez el proceso de apertura de las empresas facilita la democratización del capital.

II. Referencias sobre las privatizaciones y las concesiones

2.1. *Referencias macroeconómicas*

El país carece de recursos: deuda interna inusitada, deuda externa que limita el crecimiento y significativa recesión económica. En estos términos explica el Poder Ejecutivo el diagnóstico económico.

Hoy estamos en un país capitalista pero descapitalizado, a juzgar por la inversión neta de los últimos años. Se habla de inversión y de crecimiento, pero no debemos olvidar su financiamiento: el ahorro. Para ello debemos tener en cuenta la interdependencia existente entre los sectores públicos y privados de la economía doméstica y entre ésta y el resto del mundo.

Los desequilibrios de las cuentas públicas y del sector externo, junto a un replegado sector privado, son tres elementos cuya interrelación permite visualizar diferentes escenarios. El ahorro o desahorro, público, privado y externo condicionan, el nivel de inversión. Lo deseable sería neutralizar el desahorro público y el externo e incrementar el ahorro privado. De esta forma, podremos pensar en incrementar la capacidad productiva.

Es decir, que la formación y la asignación del ahorro son las *variables claves*, que condicionan el nivel de inversión real. Pero no partimos de cero sino de una situación determinada, en la cual, por ejemplo, el nivel de endeudamiento externo condiciona la utilización de las divisas provenientes del comercio exterior en el proceso de acumulación de capital.

Las negociaciones anuales con los acreedores, se centralizan fundamentalmente en la obtención de nuevos créditos para cubrir los intereses impagos. Si

---

5 Federación Iberoamericana de Bolsa de Valores, Montevideo, 1988, Doc. A.S., p. 4.

esto se lograra, se soluciona el problema de divisas y no hay efectos en el sistema monetario interno, al no existir movimiento de australes. Pero no es homogéneo el comportamiento de todos los bancos acreedores: no todos están dispuestos al aporte de "fondos frescos". Por lo general, existe una transferencia desde aquellos bancos que efectúan desembolsos efectivos —no solamente contables— hacia aquellos que no están interesados en estos aportes, pero no tiene efectos en nuestro flujo doméstico de ahorro-inversión.

A esto debemos agregar otro dato: existe en el exterior ahorro acumulado de residentes argentinos. Centralizar el esfuerzo en fórmulas racionales que permitan revertir el flujo —vía capitalización y/o conversión de deuda externa— es una necesidad para el funcionamiento del sistema.

Argentina debiera inducir el ingreso del ahorro externo bajo la forma de flujos financieros y de capitales de riesgo sobre la base de atracción del mercado argentino.

Asimismo, la relación deuda externa - déficit fiscal[6] adquiere fuerte peso en el análisis, debido a que la mayor parte de la deuda externa es hoy pública y según el origen de los dólares para afrontar el pago de la deuda serán los efectos internos. "¿Qué pasa si el pago de intereses se realiza con divisas surgidas de la compra del superávit comercial? El BCRA emitió australes por un monto equivalente a la suma en dólares del superávit comercial multiplicado por el tipo de cambio comercial y de esta manera compra dólares"[7]. Según nuestros cálculos desde 1982 hasta 1989, el superávit comercial alcanzó a 24.372 millones de dólares. Pero como el principal deudor es la Tesorería —que no logra superávit operativo sostenido en el mediano plazo— no exite una contrapartida dólares por australes, por lo que se produce un fuerte impacto monetario de la compra de dólares a exportadores al no contar con la contrapartida (en australes) cuando quien los utiliza es la Tesorería deficitaria.

En el caso de que el sector público no financiero no genere ahorro, más australes deberán ser absorbidos a través de encajes o títulos, o sea, a través de ahorro del sector privado.

Además, debemos adicionar el bajo nivel de monetización de la economía. La tasa para préstamos normalmente excede los niveles de productividad de la inversión con los que suele compararse, la cual comprende un alto costo de intermediación. Hoy todo esto se agrava por la intervención del BCRA que ha transformado al sistema financiero en mero intermediario del déficit fiscal. En consecuencia, además de las distorsiones del sistema financiero, aparece como evidente que el *tradicional circuito de ahorro financiero, depósitos y créditos a largo plazo,* no es viable en estas condiciones. Hay que identificar nuevas alternativas y mecanismos —con la participación bancaria— de asignar eficientemente el ahorro.

---

6 JAVIER GONZÁLEZ FRAGA, "Deuda Externa, Nuevo Financiamiento, Inversión y crecimiento", en *El financiamiento externo argentino durante la década de 1990,* Buenos Aires, CARI, 1989, p. 49.

7 Idem, p. 55.

2.2. *Privatizaciones y concesiones*

La norma sancionada y su decreto reglamentario —23.696 y 1105— encuadran el tema de las privatizaciones en el capítulo segundo, comprendiendo trece artículos, a los cuales creemos necesario complementarlos con los capítulos tercero y octavo, que tratan del Programa de Propiedad Participada (PPP) y de las concesiones, respectivamente.

Recordemos que lo esencial de la política de privatizaciones radica en permitir *la mayor participación del capital privado* en la producción de bienes y servicios, como fórmula de lograr mayor eficiencia global en el sistema productor. Por ello la norma autoriza a privatizar total o parcialmente las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas, bien o actividad determinada siempre que cumplan el requisito de ser declaradas por ley "sujetas a privatización". Se autoriza la transferencia de propiedad, al disponer que el Estado Nacional y/o sus entidades, cualesquiera sea su personalidad jurídica podrá enajenar las acciones o participaciones de capital.

Entre las alternativas de procedimiento se encuentran las posibilidades de transferir la titularidad, constituir sociedades, reformar estatutos, disolver los entes preexistentes, efectuar las enajenaciones, capitalizar créditos de los acreedores del Estado, pudiendo éste asumir el pasivo a efectos de mejorar las condiciones de contratación, entre las principales.

Entre las modalidades de participación del capital privado se destacan la venta de activos, acciones, cuotas partes del capital, locación y/o administración con o sin opción a compra y concesión, licencia o permiso.

Existen algunas preferencias para las adquisiciones que las constituyen los empleados en relación de dependencia del ente a privatizar, los usuarios titulares de servicios prestados, los productores de materias primas que constituyan insumos básicos para el ente, los que sean propietarios de parte del capital y aquellos que aportando nuevas ventas capitalicen en acciones los beneficios producidos y devengados por los nuevos contratos aportados.

La norma intenta que todas las alternativas cuenten con la máxima transparencia y publicidad, estimulando la concurrencia de la mayor cantidad posible de interesados. En consecuencia, explicita un menú compuesto por la licitación pública, concurso público, remate público, contratación directa y *venta de acciones en bolsa y mercados del país.*

El programa de propiedad participada (PPP) constituye el modo de adquirir en todo o en parte el capital de las empresas sujetas a privatización, por parte de los empleados del ente a privatizar, de los usuarios titulares de los servicios y de los productores de insumo. En este caso el ente deberá estar organizado en sociedad anónima. El Acuerdo General de Transferencia explicitará las condiciones, estableciendo que mientras las acciones no hayan sido pagadas, su manejo será sindicado. Lo relevante de la norma es la intención de abrir la sociedad como fórmula de difusión de la propiedad y medio de participación activa de los vinculados al ente en el proceso de privatización.

La concesión, total o parcial de servicios, prestaciones u obras (ratifica la ley 17.250, salvo las modificaciones introducidas en esta oportunidad), constituye una metodología de privatización. Al respecto cabe consignar la ratificación del principio de la ecuación económica-financiera, estableciendo la vinculación con las inversiones previas del concesionario.

Como alternativa novedosa –y en consecuencia opinable– presenta la concesión de obras ya existentes para la construcción de nuevas obras.

Con referencia al tema de nuestro trabajo, queremos destacar que la norma admite la presentación de iniciativas que identifiquen el objeto a contratar. Si es expresamente considerado de interés público, se dispondrá el procedimiento para evaluar la oferta, en la cual al autor de la iniciativa, además de la ventaja natural que tendrá, la norma le permite mejorar su propia propuesta en caso de no ser la seleccionada. Creemos que aquí se encuentra un importante desafío, por ejemplo, a las empresas constructoras que, si bien deberán modificar el convencional circuito obra-financiación pública –por otro de identificación de obra-financiamiento privado adecuado– puede transformarse en una dinámica inserción de las empresas en un nuevo contexto económico-financiero.

Por supuesto, que no podemos ignorar que todo este sistema es viable siempre y cuando el país transite por un contexto sostenido de estabilidad.

Las privatizaciones y las concesiones como metodología de la primera, constituyen alternativas de *modificar la organización económica*, con el propósito de ahorrar costos para el Estado y para los contribuyentes y/o usuarios en orden a obtener un abaratamiento efectivo de precios, tarifas o peaje, que permita un marco de creciente *eficiencia global* al sistema, viabilizando un proceso de *acumulación* que posibilite alcanzar el postergado crecimiento argentino. Es necesario recalcar que el cambio en la estructura de propiedad no es una mera transferencia intersectorial de activos, sino que es un criterio de *racionalizar la economía*, induciendo a que las unidades económicas respeten las reglas de economicidad que requiere una asignación eficiente de los recursos.

2.3. *Referencias sobre Privatizaciones y Concesiones*

Algunas referencias internacionales nos permitirán apreciar la naturaleza, las características y las dimensiones de los procesos de privatización, con la salvedad de que si bien es indispensable el conocimiento y el análisis de casos para el aprovechamiento de las experiencias –aciertos y errores– hay que evitar los "trasplantes puros" desde un país a otro, debido a que los "cuerpos sociales reaccionan en forma distinta" debido a su estructura específica y no siempre los "toleran" en estado puro. Esta metodología no debe utilizarse en nuestra política de *mayor participación del capital privado en la producción de bienes y servicios.*

La literatura comparada sobre privatizaciones nos presenta diferentes acepciones sobre el mismo fenómeno económico, en una clara situación de la dinámica que se va operando en los últimos diez años de este proceso. El Banco Mundial considera a la privatización como uno de los más variados medios

para la promoción de la fuerza laboral en el sector privado. Otras opiniones la consideran como parte de todo un paquete de medidas para desbloquear el mercado; otras como un proceso político de redistribución de la riqueza, es decir, una estrategia para transferir el poder económico de manos del Estado a los individuos, pero en general todas destacan el logro de una modificación en la asignación de los recursos que permita un proceso de crecimiento sostenido.

Los interrogantes de la política de privatizaciones son múltiples, pero es imprescindible que cada país lo intente responder de acuerdo con su capacidad de respuesta. ¿Cómo se puede privatizar una empresa con el aparato burocrático existente? ¿Cuál es el precio correcto? ¿Conviene vender el paquete de una sola vez o en etapas? ¿Cómo se interesa a la opinión pública? ¿Qué actitud se debe tomar con los trabajadores y los sindicatos? ¿Cómo interesar a la fuerza laboral en este contexto? ¿Cómo introducir la competencia y operar con la desregulación? ¿Conviene vender a una empresa privada o utilizar los inversores profesionales? ¿Cómo se atienden los intereses de los diferentes grupos involucrados? ¿Cómo debe ser la primera privatización?

Gran Bretaña ha constituido, aunque tal vez no exactamente un modelo, sin duda alguna un ejemplo para el resto de Occidente[8]. El objetivo era racionalizar la economía, alternando la participación de empresas públicas que en 1980 representaban el 10 % del PBI.

La metodología empleada se preocupó por constituir un procedimiento orgánico, en el mediano y largo plazo, que incluía la creación de las condiciones adecuadas como la "desregulación" como fórmula para mejorar los resultados de las empresas antes de su transferencia. En esta secuencia la etapa preparatoria fue una de las más relevantes, como la de compatibilizar los intereses de los Ordenadores —Directores del Ente a privatizar— con las mejores alternativas de privatización. La idea era lograr mejor resultados de la empresa, mayor publicidad positiva sobre su evolución y la resultante era mayor precio. En diez años se privatizaron 21 empresas, entre las que se destacan la British Telecom, Airways, Jaguar, Gas, Petroleum y Britoil.

Se destaca la participación "limitada" del capital extranjero y el estímulo para la participación de empleados, consumidores y pequeños ahorristas en el capital de las empresas a privatizar, con el propósito de movilizar el mayor ahorro posible y provocar un fuerte efecto de difusión de la propiedad y consenso para lograr el objetivo buscado. Se considera que entre 1976 y 1986 se incorporaron al mercado como accionistas 6.000.000 de personas, las cuales en su mayoría se originaron en las privatizaciones. En este caso, la vía *oferta pública en la bolsa y mercados,* se constituyó en una alternativa eficaz. En diciembre de 1984, cuando se presentó Telecom al mercado, participaron dos millones en la suscripción inicial, de las cuales el 50 % lo hacían por primera vez. Las modalidades se adecuaron a cada caso: Telecom se privatizó parcialmente, Airways totalmente. Ambas se "prepararon" para ser transferidas, utilizaron el sistema underwriting, realizaron colocaciones en Estados Unidos, Canadá, Japón

---

8 ALAN SIR WALTER, "Economía Política de las Privatizaciones" en *Desregulación y Crecimiento,* ADEBA, Tesis, 1987, p. 87 y siguientes.

y Suiza, aplicaron la oferta pública de acciones, otorgaron facilidades de pagos en las acciones, ventajas iniciales a los inversores individuales —notas de créditos o bonificaciones en acciones— y limitadamente a los empleados vía la "free offer", "matching offer" y "discount offer", y brindaron especial importancia a los inversores institucionales.

Un instrumento con resultados satisfactorios y vinculado al temor latente cuando capitales foráneos adquieren acciones de empresas denominadas estratégicas, es la "acción dorada", por la cual el gobierno se reserva el derecho de poder limitar cualquier cambio en la constitución de las empresas, restringir cambios en los miembros del directorio o impedir la concentración de la decisión y del capital.

El caso *Francés* es una respuesta a la disminución del ritmo de crecimiento posterior al segundo schok petrolero. Como lo señalaba el Presidente del Club de París[9], existía un divorcio entre la empresa francesa y la nación en general. Decía que en un mundo tan competitivo como hoy, nos parece que debe hacerse un consenso entre los valores de la nación en general y la creación de riquezas". El proceso se inicia en 1986 con la sanción de dos normas: ley de habilitación (86.793) y Modalidades de aplicación de las normas previstas (86.912). Se buscaron mecanismos de amplia transparencia, y la oferta pública se constituyó en alternativa idónea. Conviene recordar que las empresas públicas participaban significativamente el mercado bursátil, lo que falicitó el proceso de difusión de la propiedad.

Se concedió participación al capital extranjero, pero realizando una política de "trade off" entre la incidencia del capital extranjero en la propiedad nacional y la necesidad para la ampliación del mercado de capitales. Un aspecto diferencial es el cuidado otorgado al destino de los recursos obtenidos por las privatizaciones: el 66 % debía destinarse al pago de deuda pública.

Estos ejemplos se pueden multiplicar, estudiando las reformas de China en la agricultura, el programa italiano mediante el IRI (Instituto para la Reconstrucción Industrial); Turquía y su programa de reforma con rol relevante al desarrollo de la Bolsa; Japón y sus programas de telecomunicaciones y transporte; Chile vía la Corporación de Fomento (CORFO); Brasil desde la constitución de la Comisión de Desestatización y el especial caso de Petrobras; México y sus distintas etapas iniciadas en 1983 o el caso español, donde el Instituto Nacional de Industrias se ha retirado de más de 30 empresas y ha transferido más de 30.000 trabajadores, destacando la desnacionalización de RUMASA, de gran importancia en la economía del país. (Pero no es éste el objetivo del trabajo).

Otro caso es el de Honduras, que mediante los decretos 161 y 197, de 1985 y el Reglamento de 1987 intenta privatizar entre doce y quince empresas en 30 meses. Baongladesh, Belice, Costa Rica, Pakistán y muchos más ya tiene experiencia en privatizaciones[10].

---

9 CLAUDE J. TRICHET, "La estrategia económica francesa y las privatizaciones" en *Desregulación y crecimiento*, ADEBA, op. cit., 55 y siguientes.

10 Para mayor información ver ADEBA, op. cit.

Creemos que sería injusto no recordar algunos ejemplos de privatización en nuestro país, vinculado al transporte. En 1952 se crea la Empresa Nacional de Transporte. Dos meses antes del derrocamiento del General Perón, es el mismo gobierno quien por diversas normas decide transferir a la actividad privada el sistema de colectivos, utilizándose en la formación de cooperativas entre el personal. Se traspasan 19 líneas con 778 unidades. Por otro lado, en 1960 se crea con ómnibus, tranvías, trolebuses y subterráneos *Transporte de Buenos Aires*, como ente autárquico. Por su déficit en el '60 se liquida este ente y se prepara la venta de los núcleos que formaban cada línea. Primero se rematan las líneas de ómnibus y el Gobierno otorga un fondo especial para las indemnizaciones. En 1962 se continúa con las transferencias de los tranvías y trolebuses. Solamente quedó sin privatizarse las líneas de subterráneo [9].

III. Mercados de Capitales: Internacional y Nacional

Los mercados de capitales tienen creciente importancia en la economía internacional, principalmente en los países industrializados. Según un estudio de la OECD, el financiamiento a largo plazo creció en el período 1981-88 el 143 %, pero con importantes diferencias según los canales utilizados. Al *crédito bancario* le correspondió 41 %, mientras que a la *emisión de bonos le correspondió el 326 %*. Es ésta una de las transformaciones que se viene produciendo en los últimos dos lustros, donde los *préstamos bancarios pierden participación relativa*. Los siguientes datos son suficientemente ilustrativos:

Evolución títulos valores-préstamos bancarios
(En %)

	EE.UU.		Canadá		Italia	
Concepto	1976	1984	1976	1984	1976	1984
Préstamos	64.7	45.3	67.8	47.9	91.2	59.9
Emisión Títulos	35.3	54.7	32.2	52.1	8.8	4.1
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sin embargo, uno de los "ratios" comparativos más usados para evaluar la participación de los mercados de capitales, es el de la *capitalización bursátil/PBI*. Para el año 1988 los mayores porcentajes corresponden al Reino Unido con 64, Japón, 57 y EE.UU. con 49 % [11].

En líneas generales los países con un bajo nivel de "apalancamiento" tienen relaciones en torno al 40-60 % mientras aquellos con alto "apalancamiento" poseen relaciones entre el 13 y 24 %, excepto Japón. En este contexto adquiere

[9] Nota: Entrevista personal al Ing. Roberto Servente, protagonista de este proceso y actual presidente del Instituto de la Economía Social de Mercado.
[11] Bank for International Settlements. Annual Report 1988/89.

relevancia además de las variables internas de los proyectos de inversión, las magnitudes macroeconómicas como tasa de inflación y de interés efectiva. "Cuando un proyecto de inversión se financia parcialmente con capital propio y parcialmente con capital ajeno, dada una tasa de retorno del proyecto, la tasa de retorno del capital propio depende del ajeno" [12]. Es así que las tasas reales de interés negativas, producen el llamado "efecto de palanca positivo", en función de la inflación, al permitir una tasa de retorno del capital propio positiva aún en el caso de que el proyecto tenga una tasa de retorno negativa. Esta situación provoca una inadecuada asignación de los recursos y afecta negativamente la productividad del sistema económico. Distinto es el caso en el cual debemos recurrir a la captación de capital de terceros, donde en estos casos se requiere necesariamente que el proyecto tenga una tasa de retorno positiva y mayor que la tasa de interés que se paga a los terceros. Como se observa, la política monetaria y de precios no es neutra frente a la determinación de los canales de financiamiento y éstos tampoco lo son respecto de la productividad del sistema.

Otro aspecto determinante en esta asociación del mercado son los títulos públicos, que en el caso argentino, adquieren una gravitación dominante en cuanto a sus niveles y excluyentes por las condiciones de emisión en comparación de los privados. La tasa interna de retorno es uno de los principales indicadores para la evaluación de la rentabilidad esperada, y su evolución en el último lustro en nuestro país permite observar lo aquí expresado [13]

En la mayor parte de los países en vías de desarrollo, la situación prevaleciente es muy diferente. Un estudio realizado por la Corporación Financiera Internacional (CFI), indicaba que para el conjunto de diecinueve mercados de capitales emergentes, la participación relativa en el PBI mundial era del 8 % del total mientras que la participación relativa en la *capitalización bursátil* mundial era apenas del 2 %. En otras palabras, los mercados emergentes eran relativamente pequeños al tamaño de sus economías. Dentro de estas características, el mercado *argentino* resultaba uno de los más pequeños tan pronto se vinculaba lo anterior con el nivel de ingreso per cápita. Según el estudio, nuestro país se ubicaba en niveles de capitalización bursátil similares a los de Nigeria, aunque poseía un ingreso per cápita que supera en el duplo al de esa nación.

Esta situación ha mejorado a la luz de la performance bursátil del año en curso, aunque aún no llega a los niveles relativos de otros mercados emergentes. Mientras en México a mediados de año el valor de los activos de las Sociedades de Inversión ascendía a 15 mil millones de dólares y la capitalización bursátil de las sociedades cotizantes era de 20 mil millones de U$S y, en Brasil, este último indicador llegaba a 40 mil millones de U$S, en nuestro país la capitalización bursátil de la Bolsa de Buenos Aires se ubicaba —al 30 de setiembre de 1989— en 5.600 millones de U$S.

---

12 A. P. Ribas, *Teoría Monetaria, Inflación y Tasa de interés,* Buenos Aires, El Ateneo, p. 92.

13 S. Monti Altkorn, *Tasa interna de retorno y paridad,* "Revista del Instituto Argentino de Mercado de Capitales", Nº 10, agosto de 1988.

Dentro de los parámetros de nuestra realidad, este nivel, que representa aproximadamente el 8 % del PBI, resulta excepcional en términos históricos teniendo en cuenta que el nivel medio de la capitalización bursátil se ubicaba en torno a los 2.000/2.500 millones de U$S.

Pero la capitalización bursátil es sólo uno de los elementos que hacen a un mercado de capitales. Si incluimos todos los componentes, según los trabajos disponibles se estima que el Mercado de Capitales Argentinos asciende al 21.4 % del PBI en el año 1987 [14], y al 22 % a fines de 1988 [15]

El presente año viene registrando importantes cambios. La *capitalización registrada y negociable* (que adiciona los títulos públicos a la capitalización bursátil) se ha casi duplicado en los primeros nueve meses, explicando la capitalización bursátil el 80 % del incremento.

En este mismo período la participación de los papeles privados, en el mercado bursátil comenzó a tener un crecimiento sostenido, llegando en el mes de setiembre a superar las transacciones realizadas en títulos públicos, alterando la estructura del total negociado.

PARTICIPACION EN EL TOTAL NEGOCIADO

	Títulos públicos	Títulos privados
1987	90.30 %	9.70 %
1988	78.70 %	21.20 %
1989 (9 meses)	33.70 %	66.30 %

De acuerdo con los datos indicados, implica que el *tamaño del mercado de capitales es reducido* en términos internacionales. Además, la evolución del mercado ha presentado una estructura, modificada en 1989, con participación dominante de los títulos públicos, en aplicaciones que en la mayoría de los casos no contribuyen al crecimiento de la economía.

Las fronteras de alternativas para el crecimiento de los títulos privados en el mercado de capitales son amplias. Un "ratio" significativo es el *valor de cotización de las acciones* en relación a sus valores de libros. Según el Instituto Argentino de Mercado de Capitales, Japón se aproxima al 500 %, Noruega y Suecia superan el 250 %, Estados Unidos e Italia se aproximan al 200 %, México 80 % y Argentina registra 68,57 % al 25 de octubre de 1989. Es decir, que en nuestro país *el valor libro es mayor que el valor de mercado de las acciones.*

Nuestro mercado primario de títulos privados es muy reducido. Es necesaria su ampliación mediante instrumentos y operatorias que permitan una flui-

14 ELVIRA M. SCHAMANN, *V Congreso del IAEF*, 1988.
15 A. LAMBERTINI, "Formación de Mercados de Capitales" en *El financiamiento externo argentino durante la década de 1990*, CARI, Editorial Sudamericana, 1989, p. 225.

da transmisión del financiamiento a la formación de capital. Uno de los requisitos "es la necesaria *complementación* de los distintos mercados para la perfecta movilidad y transmisión de liquidez entre los oferentes y demandantes de valores mobiliarios" [16]. El fortalecimiento del mercado primario facilita la canalización directa del ahorro hacia la concreción material en la formación de capital: las acciones, que otorgan la propiedad del capital y las obligaciones negociables que aseguran el rescate del título. El Banco Mundial entre las recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta en el momento de iniciar todo proceso de privatización expresa "importancia esencial de crear y reforzar el mercado de capitales" y el Prof. Pirie Madsen nos dice que para lograr interesar a la población en el negocio de las acciones, la única solución es a *través de la educación.* (En Pakistán, la privatización está siendo usada como una manera de fortalecer el mercado de acciones) [17].

Las empresas autorizadas a cotizar se han reducido —en la actualidad son 187— y un grupo aún más reducido concentra la mayoría del volumen negociado. En este aspecto será de fundamental importancia utilizar la privatización como vehículo de desarrollo de los mercados, promoviendo además la participación de los inversores institucionales y de las empresas. En este último caso, se requiere un cambio de actitud del empresario argentino, para poder transitar hacia la "apertura" de su empresa y así insertarse en el mercado —vía obligaciones negociables, por ejemplo—, para obtener el financiamiento adecuado, en plazos y costos, para el desarrollo de sus proyectos.

IV. Conclusiones

Las leyes constituyen instrumentos necesarios, no suficientes, para provocar cambios en la organización mixta de producción, apuntando al crecimiento y transformación de estructuras decadentes. Las privatizaciones y la concesión de obras y servicios públicos, considerada un método de privatización, son las herramientas básicas para provocar este reordenamiento.

En el escenario argentino la formación y asignación del ahorro se constituye en variable clave, por no ser independiente del nivel de las variables macroeconómicas, y constituye el origen del financiamiento del sistema. El alto costo del financiamiento bancario, la baja monetización del sistema, y el corto plazo de los depósitos no posibilitan el *crédito a largo plazo,* indispensable para el proceso que se pretende en general. Es por ello que el *Mercado de Capitales* se constituye en un componente fundamental para el proyecto económico actual, al permitir *financiación a largo plazo* para la adquisición de bienes de capital fijo y soporte a los *proyectos identificados de obra pública.*

Así lo entiende la legislación al referirse al Mercado de capitales y al contemplar entre las modalidades de privatización la venta de acciones y entre los procedimientos de selección la venta de acciones en bolsas y mercados del

---

16 V. Pérez Barcia, *Inversión y Mercado de Capitales,* "Revista IAMC", Nº 10, mayo de 1988.

17 Peter Young, Pirrie Madsen y Mary Shirley, IESM, conf. cit.

país. Esto permitirá *identificar nuevas alternativas de financiamiento a largo plazo y menor costo.* Algunos instrumentos como títulos, valores en serie, obligaciones negociables, etc., permitirán asignar eficientemente el ahorro, al conectar en forma directa las unidades con excedentes de fondos con las unidades demandantes de los mismos, y de esta forma incrementar la capacidad productiva.

Como indicamos, existe una *nueva relación entre las estructuras financieras tradicionales y los sectores productivos* en el campo internacional. El modo tradicional de "hacer banca" ha entrado en una profunda transformación, posibilitando a la técnica bursátil amplias y crecientes perspectivas. El proceso de "securitización", por medio del cual los bancos "median pero no arriesgan" es una realidad creciente postcrisis petrolera.

Al respecto cabría hacer algunas reflexiones que pueden ser de utilidad a este proceso en el cual se concentran las esperanzas del crecimiento. Debemos cuidar que las preferencias manifiestas de la comunidad, en cuanto a privatizaciones, eficiencia y transparencia, se transformen en el resultado final. Los desvíos serán una realidad en función de resistencias legítimas aunque particularmente interesadas y en la incidencia de los funcionarios y legisladores que distan de ser engranajes neutrales en la toma de decisión y en la forma de asignar los recursos.

El Banco Mundial que brinda su apoyo a las privatizaciones a través de la asistencia técnica recomienda la "importancia esencial de crear y reforzar el mercado de capitales" en el momento de iniciar todo proceso de privatización. Para ello es importante que los responsables de la Política Económica, eviten instrumentar medidas de corto plazo que disuadan a los flujos de ahorro necesarios para el financiamiento.

Sancionadas las normas se inicia todo un complejo proceso que requiere de un alto nivel de *"management"*. Este es un aspecto crucial para los resultados en este cambio de organización económica. Para ello es necesario atender los intereses de los diferentes grupos involucrados y cuidar el primer ensayo por el efecto impacto que provocará en la ciudadanía. El éxito inicial alentará nuevos emprendimientos, pero si existen dificultades al inicio todo el proceso se demorará. Por ello, el inicio debiera intentarse con pequeñas empresas y que correspondan a un mercado competitivo. De esta forma se evitan muchas dificultades iniciales y se permite la capacitación para el proceso de privatización que hoy carecemos. Los conflictos que rodean al proceso iniciado con los canales de televisión deben ser cuidadosamente analizados, debido a que la *transparencia* debe ser una constante reconocida por la comunidad.

El consenso y el interés de la comunidad juega un rol preponderante. Debido a ello hay que manejar los tiempos prudentemente y en un contexto de viabilidad. Crear expectativas sobre tiempos incumplibles llevará a frustraciones muy difícil de revertir. Las etapas requieren su maduración: debe estudiarse la empresa, prepararla para que sea "privatizable", evaluarla, luego se genera un proceso de oferta en el mercado y, por último, se vende. Esta simple secuencia encierra años de esfuerzos, éxitos y errores, de los principales países industrializados y de los bancos de inversión que participan en el proceso. Uno de los aspectos fundamentales es contemplar que la modificación de la organiza-

ción de la producción, supere una mera relación *contestataria* entre estatistas —y antiestatistas—, sino que por respetar criterios de racionalidad económica, provoque un incremento en la productividad del sistema que posibilita sostener un proceso creciente de empleo e ingresos.

La alternativa que nos ofrece la ley de privatizar mediante la oferta pública en los mercados de valores, además de evitar la concentración de la riqueza induce a la democratización del capital que sustenta la misma norma. Por ello, es importante que en la formulación de los decretos-marco sobre ejecución de las empresas privatizables, debe contemplarse, aunque sea parcialmente, la posibilidad que ofrece la norma básica sobre la oferta pública de acciones. Para ello es imprescindible develar los misterios de los mercados de valores, asegurando transparencia y niveles óptimos y competitivos en cuanto a la capacidad profesional de los que intervienen en el mercado y realizar una campaña comunicacional que popularice el acceso a los mercados. Señala el Dr. Madsen Pirie que la única solución es a través de la educación: así se realizó con el sindicato de un astillero en Gran Bretaña, cuyos miembros ignoraban el tema, pero en lugar de marginarlos se les dio total integración a través de la enseñanza con videos educativos.

En síntesis es conveniente crear un clima económico favorable a la propiedad privada, desarrollar un serio programa de información pública, preparar y formar expertos para esta compleja tarea, elegir técnicas y estrategias que aumenten el máximo consenso e iniciar este proceso con empresas que minimicen dificultades y garanticen éxitos [18].

Reforma del Estado y Mercado de Capitales son dos términos de una misma educación para la transformación económica. Uno alterando la organización mixta de producción y el otro otorgando el financiamiento adecuado para lograrla.

[18] STEVE H. HANKE, *Privatización y desarrollo*, México, Trillas, 1989.

UNA REFLEXION SOBRE LA LEY DE REFORMA DEL ESTADO

CARLOS RAÚL SANZ

I. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

1. La ley de reforma del Estado (23.696) se nos presenta en un contexto sociopolítico y cultural dado. En un tiempo y en una determinada latitud geográfica; con una estructura mundial, regional y nacional que condiciona las decisiones. Dicho de otro modo, la filosofía ínsita en la nueva ley no es un factor que pueda ser aislado, sino que exige un análisis integrador, tanto del contexto externo, como de las tensiones interiores.

Por ende, cuando se pretenda una visión de la significación de la norma que analizamos, la Doctrina de la Iglesia podrá servirnos de brújula valorativa, pero en modo alguno de parámetro prudencial. Pues la *solertia* —la peripecia, diría Ortega— exige respuestas circunstanciales valiosas, que no condicen con planteos ideológicos, o con estructuras paradigmáticas de ningún tipo.

En definitiva, no se trata de censurar la ley para advertir si supera, o no, parámetros supuestamente universales. Se trata de *ver* esta ley (y las conexas —algunas aún en trámite— y todo el régimen reglamentario) como respuesta jurídica a un proyecto económico nacional que parecería esbozarse como un proceso inicial de creación de riqueza (tal la *Revolución Productiva),* para lo cual el Estado ha dado el ejemplo de intentar la reducción de su gasto. Buscando con esto, por un lado, una menor presión tributaria, que permita el aumento de la inversión en la creación de fuentes de trabajo, y, al propio tiempo, desalentar el negocio puramente financiero, a fin de inducir a los capitales a comprometerse en aquel incremento de la riqueza.

Sin duda, que la idea central es esa promoción de la riqueza —y su justo reparto—, pero por vía del trabajo y del riesgo empresario. Riqueza que exige mercados compradores, lo que equivale a advertir una apertura económica al universo mundo, y la ampliación del mercado interno, por medio de una mayor capacidad adquisitiva.

2. Y desde el ámbito de la Doctrina Social de la Iglesia, tal propósito económico no podría sino ser positivamente valorado. Porque implica una decisión basal que puede permitir luchar contra el subdesarrollo y la marginalidad social; y que, al propio tiempo, tienda a cerrar los abismos socioculturales instalados entre nosotros *(Sollicitudo rei socialis,* nº 1).

3. Tales cuestiones no han sido nunca indiferentes a la Iglesia. Desde siempre, y más directamente en América en los últimos 500 años. Sus riquezas han sido los propios pobres y perseguidos; los que más carencias tienen, y los

marginales. Para la cultura de los tiempos paganos, el cristianismo fue —él mismo— propiamente marginal y despreciado, y ya en los tiempos modernos, desde *Rerum novarum* hasta *Sollicitudo rei socialis*, ha intentado responder a ese nivel de problemas, desde su dimensión de Madre y Maestra. Su doctrina acompaña en estos días el renacimiento nacional de los países sometidos al Imperio Soviético.

De allí que esta Iglesia (rica en tiempos), con su tradición siempre renovada de ver en la opción por el pobre (y pobre en todos los sentidos) su propia misión, no olvida el claroscuro del mundo en que vivimos. En un momento dramático del desarrollo de los pueblos (*S.R.S.*, nos. 4 y 41), pero al mismo tiempo en una situación de espera, como son estas vísperas del quinto centenario de la evangelización de América y el umbral del tercer milenio de la Fe (*S.R.S.*, nº 4). A ella no ha escapado el tema de la globalización mundial de las cuestiones sociales y económicas (*S.R.S.*, nº 9), y, como el padre prudente de la Escritura, ve con amor el esfuerzo de los hombres y de las sociedades por obtener su desarrollo; desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres. De allí que fustigue la opulencia y el desenfreno de los poderosos, con la misma firmeza con que asiste, misericordiosamente, a los bienaventurados pobres, perseguidos, marginales, enfermos y desvalidos.

Para los unos y para los otros, la Iglesia abre el cofre de sus tesoros espirituales y doctrinales desde la Cruz de Cristo; el Verbo que se anonadó al nivel de las tragedias de los hombres, para que, por el misterio de la gracia, los hombres lleguemos a las alturas del propio Dios.

4. Y es con este doble punto de partida que pretendo reflexionar hoy sobre el tema que nos ocupa, limitándome a desarrollar cuatro consideraciones surgidas de la lectura de la normativa examinada y, sin duda, de la valoración de los elementos políticos y coyunturales que forman nuestro contexto. Reflexiones personales que, en manera alguna, puedan comprometer a alguien distinto de mí.

Analizaremos en primer lugar el tema de la justicia y el desarrollo, ínsitos, o exigidos, por la llamada *Revolución Productiva* en el contexto del momento global. Luego examinaremos de qué manera la legislación que nos ha reunido aquí, implica el robustecimiento de la aventura empresaria, para pasar a demostrar la revalorización del trabajo como pauta valiosa en el contexto de las relaciones humanas; cerrando estas consideraciones con una referencia a los supuestos sociales implicados en la presente legislación.

* * *

II. Primera cuestión

La Revolución Productiva implica un compromiso en pro de la justicia y el desarrollo, dentro de un contexto mundial que pugna por lo mismo.

1. La legislación que examinamos exige un macroencuadre global que comprenda la importancia de la paz.

Vemos que la distribución desigual de los medios de subsistencia que existen en el mundo no es un hecho que se deba a algún proceso fatal, económico o histórico, o que se encuentre inscripto en la propia naturaleza de las cosas (*S.R.S.*, nos. 9, 28 y 42). Dios ha creado las riquezas para que los hombres señoreen sobre ellas, manteniendo su equilibrio y conservando su universal dispensación. La avaricia del hombre (que anida en su corazón) y las estructuras económicas que pergeñó la inteligencia de ese hombre (lacerado por el pecado original) llevaron al presente desajuste. Por lo demás, Dios ha hecho del hombre un potencial creador de riquezas *"nuevas"* a poco de aplicar su inteligencia a obtener mayor eficiencia o a imaginar formas más baratas de producción o productoras de mayores márgenes de riqueza.

2. Por eso la Iglesia hace, en estos tiempos, un llamamiento a las conciencias, pues las iniquidades presentes pueden llevar al mundo a dejar de ser un ámbito adecuado al desarrollo de los hombres. Porque el nivel de la miseria integral amenaza con sepultar por debajo de todo parámetro razonable a grandes masas humanas, y porque la opulencia de los poderosos y la avaricia de los grandes del mundo está en trance de aniquilar el equilibrio ecológico, humano y físico del planeta. Pensemos sólo en los arsenales atómicos, en la difusión masiva de la droga y en la destrucción del equilibrio físico de la atmósfera, para darnos cuenta de que el llamado no es una *jeremiada* más, de las tantas que se han escuchado en los últimos años.

3. Y, en un panorama así, la revolución productiva, implicada en la legislación que analizamos, exige una actitud responsable y genuina de los líderes y políticos, de los directivos de las corporaciones multinacionales, de los dirigentes de los partidos políticos, de los sindicatos y asociaciones obreras y patronales. Una actitud que parta de la advertencia de que el verdadero desarrollo no puede consistir en una mera acumulación de riquezas o en la mayor disponibilidad de bienes, si esto se obtiene al costo del subdesarrollo de muchos, o sin consideración prioritaria de los aspectos supraeconómicos por los que clama el ser humano.

Dios creó las cosas para el hombre, y creo al hombre para su propia gloria y alabanza. De allí que todas las cosas creadas estén a disposición del ser humano..., que para eso fue constituido como rey de la Creación, por lo que le puso *nombre*. Y el ser humano está llamado a desplegar la totalidad de sus potencias físicas, afectivas y espirituales en un proceso que termina en la visión de Dios. *Este es el orden querido por Dios*. Y éste es el orden sin el cual ninguna ley humana puede tener virtualidad.

De allí que la justicia sólo puede verse satisfecha mediante un desarrollo tal de la persona; sin el cual no sólo se vulnera la justicia, sino que definitivamente, se contamina el planeta con daños mucho más graves que el desequilibrio ecológico físico. Se resquebraja la convivencia, con el desbande de irracionalidades que llevan al desenfreno consumista y soberbio del mundo de la opulencia, y que caen sobre las masas subalimentadas y subeducadas, o simplemente analfabetas, con el inefable y destructivo peso de una nueva y agraviante forma de esclavitud. Más pesada que la antigua, porque el desarrollo de los *Epulones* de hoy ha cercenado las vías de escape, y ha utilizado en pro de su intento los más sutiles canales de penetración, tecnológicos y psíquicos.

4. Y este llamamiento que la Iglesia hace, en estos tiempos, va tanto a las personas individuales, como a los grupos sociales y a las corporaciones económicas, dueñas del poder, de las tecnologías y del dinero. Y, sin duda, pasa por quienes disponen de la sofisticación de los artesanales y del poder de la banca. Por quienes manejan el futuro del mundo desde el resorte de la deuda externa.

Este llamado de la Iglesia es el presupuesto de los nuevos tiempos que debe vivir el mundo, la América latina y nuestro país. Sólo en su entramado es viable *nuestra Revolución Productiva.*

Y, lo que es más serio, la supervivencia del planeta todo.

* * *

III. Segunda cuestión

La legislación que examinamos implica un robustecimiento de la aventura empresaria, connatural al espíritu humano.

1. El hombre es un ser inquieto y buscador insaciable de nuevos horizontes. No siempre es canalizada esta vocación. Dice la encíclica *Sollicitudo rei socialis* (nº 15): "Es menester indicar que en el mundo actual, entre otros derecho, es reprimido a menudo el *derecho a la iniciativa económica.* No obstante eso, se trata de un derecho importante, no sólo para el individuo en particular, sino además para el bien común. La experiencia nos demuestra que la negación de tal derecho o su limitación en nombre de una pretendida *igualdad* de todos en la sociedad, reduce o, sin más, destruye de hecho el espíritu de iniciativa; es decir, la *subjetividad creativa del ciudadano.* En consecuencia, surge, de este modo, no sólo una verdadera igualdad, sino una *nivelación descendente.* En lugar de la iniciativa creadora, nacen la pasividad, la dependencia y la sumisión al aparato burocrático, que, como único que *dispone y decide* —aunque no sea *poseedor*— de la totalidad de los bienes y medios de producción, pone a todos en una posición de dependencia casi absoluta, similar a la tradicional dependencia del obrero-proletario en el sistema capitalista. Esto produce un sentido de frustración o desesperación, y predispone a la despreocupación de la vida nacional, empujando a muchos a la emigración, y favoreciendo, a la vez, una forma de migración *psicológica.*"

"Una situación semejante —sigue diciendo el reciente documento papal— tiene sus consecuencias también desde el punto de vista de los *derechos de cada nación.* En efecto, acontece a menudo que una nación es privada de su subjetividad, o sea de la *soberanía* que le compete, en el significado económico así como en el políticos-social y, en cierto modo, en el cultural, ya que en una comunidad nacional todas estas dimensiones de la vida están unidas entre sí."

Al leer estas líneas de la enseñanza papal, se nos presenta, inmediatamente, nuestra situación. La emigración de nuestra materia gris, el inefable mundo de la burocracia estatal y el inexplicable fenómeno de la burocratización en la em-

presa privada... ¡Cuánta imaginación desperdiciada en cada mostrador de la administración pública, tras las mamparas de los Ministerios y en los corredores de los bancos! Y lo que es más grave aún, la politización y burocratización de nuestra estructura judicial, aunado al vaciamiento del sistema previsional y de seguridad social con una estructura gremial más preocupada por la supervivencia de su esquema de poder que por el servicio al mundo de la producción y de los trabajadores.

2. En esta perspectiva, la nueva legislación viene a posibilitar la entrada de una ráfaga de aire fresco. O, al menos, la perspectiva de una feliz tormenta que descongestione el ambiente estéril en el que vivimos funcionarios, empresarios, profesionales y simples ciudadanos.

Pero son necesarias dos precisiones.

3. En primer lugar, es de señalar que este estímulo a la libre empresa no supone ni la adscripción a la filosofía política del iluminismo decimonónico (*S.R.S.*, nº 20), ni implica una modificación al criterio de extraneidad de la Doctrina Social, respecto del liberalismo y del capitalismo (*S.R.S.*, nº 27).

Dicho de otra manera, la legislación que comentamos —y su consideración a la luz de la Doctrina Social de la Iglesia— robustece el dinamismo creador de la persona, tal como Dios la plasmó. Y trata de demoler los muros que la burocracia del Estado socialista, o socializado, ha venido a crear, a designio o por mera acumulación de diversas capas de desaciertos. Pero en modo alguno puede pensarse que exista un retorno a la filosofía y a la antropología del liberalismo iluminista, condenadas por la encíclica *Libertas*, que hacían del hombre una pura libertad. Así lo enseñaban Locke y el propio Hobbes, como constitutivos formales de la esencia humana. La Iglesia reivindica el sello de Dios en la Creación, y mantiene su doctrina tradicional sobre el ser y el destino del hombre y de las naciones.

Mucho menos puede extrapolarse la enseñanza pontificia al servicio de la filosofía política del individualismo egoísta, en boga en el siglo XIX.

Por lo mismo, opta la legislación que anotamos: derribar la esclerosis de un estado hipertrofiado, que hasta presenta la paradoja de tener una empresa de su propiedad, cuya finalidad es preparar la comida que consumen los pasajeros de los aviones. La cerrazón de una burocracia que ha ido creciendo cada vez más, al tener que cumplir con compromisos políticos preelectorales, y que ha esgrimido, a la hora de la verdad, el pretexto de la necesidad de mantenimiento de los puestos de trabajo. Lo cierto es que esta hipertrofia administrativa, ante los sucesivos ajustes, ha venido a producir la huída de los mejores, y el mantenimiento de los menos aptos para la función. Así, como contribuyentes, como litigantes, como pensionados, como proponentes, debemos cada día enfrentarnos —y sucumbir— ante estructuras a las que les resulta imposible cumplir con su cometido. Pensemos sólo lo que cuesta obtener de nuestros Tribunales una sentencia definitiva, y advertiremos que no se trata de sólo un problema de hombres, sino que todo el sistema judicial argentino ha dejado de funcionar de manera razonable. Después vendrán las quejas por los detalles, que son ciertas.

4. Y una segunda precisión.

La nueva legislación no admite trampas. Exige del empresario argentino, que ha venido quejándose cada vez con mayor insistencia de la intervención estatal impeditiva; exige, digo, la asunción de su propio riesgo. Impide, por ejemplo, pretender beneficiarse con *créditos blandos* asumidos por el Estado y cedidos al *inversor* privado. Impide que pretendan avales del Estado que minimicen riesgos o que busquen el mantenimiento de clientelas cautivas mediante protecciones arancelarias o concesiones monopólicas.

Este empresariado, que tanto clamó por la libertad de empresa, ahora debe actuar en consecuencia. Invertir su capital y buscar su lucro, su beneficio. Pero ya no más mediante ventas sobrefacturadas al Estado, ya no más con el peculado cómplice de una burocracia corrompida y mal paga sólo en las planillas de sus sueldos oficiales.

Parecería que la nueva legislación está exigiendo un cese de nuestros malos hábitos. Y no interesa debatir aquí cuál ha sido la causa.

Basta ya de empresarios libertarios sólo de escritorio. Cada industrial está desafiado a ser el mejor o sucumbir. Como lo hace desde siempre el hombre de campo, que compra sus semillas y sus agroquímicos, y que reza después del trabajo para que Dios lo ayude con el buen tiempo y con las lluvias oportunas. Y si cayó granizo o no llovió, o si llovió y no pudo cosechar. . ., pues, lo asume. No pretende que el Estado le absorba o disminuya el quebranto; a lo sumo, buscará créditos; y si el empeño sale mal, aquéllos se llevarán su campo o su maquinaria.

Este pareciera ser el paradigma del empresario que se impone en esta hora. Del mismo modo que hay un perfil eficiente y concentrado del administrador público.

Basta ya del *hombre del mostrador reversible*, que ora actúa en nombre del Estado, ora actúa en nombre de empresas que venden o contratan con el Estado. Pero basta, también, del empresario que usa de la función pública para conseguir prebendas que lo avergonzarían si salieran a la luz pública.

Basta ya, también, de una dirigencia gremial que, tras el pretexto de reivindicaciones salariales, sólo busca mantener una estructura corporativa a su servicio. Politizando y condicionando todo intento honesto de mejorar la distribución del producto y, lo que es más importante hoy, de agrandar la economía mediante mayor producción agropecuaria e industrial.

5. Este es el nuevo perfil que la legislación exige al político y al administrador, al empresario y al controlador, al sindicalista y al representante patronal. Si no somos capaces los argentinos de abandonar nuestros lastres —los indicados y todos los otros que tan bien conocen ustedes—, no habrá legislación alguna que revierta la decadencia de un país descascarado; que modifique las tendencias disgregadoras de una nación, al decir de Castellani, "llamada a ser, / si su blasón no vende, / de la indígena América, señora".

IV. Tercera cuestión

La filosofía de la reforma legislativa implica una revalorización del trabajo, mediante las formas de participación en la empresa.

1. El trabajo, en el pensamiento cristiano, tiene un doble fundamento. En el plano sobrenatural, la labor del hombre es vista como el acabamiento, el llevar a buen término lo que falta en la obra creadora de Dios. En el plano natural, se lo ve bajo una doble formalidad: por un lado, como obtención del sustento propio y el de la familia, y por otro, como el modo de asistir a las necesidades del prójimo. "No veáis el trabajo como una forma de alienación —decía el Papa a los obreros, en Filadelfia— él es el medio con el cual se satisfacen las necesidades de los hijos y su desarrollo hacia la perfección".

Pero, además, el trabajo constituye, en Occidente, el modo de actuar connatural a su estilo. No es la aniquilación en algún nirvana su propósito. Desde el chacarero romano, que entre siembra y cosecha también hacía la guerra, hasta el artesano de la etapa preindustrial, pasando por el monje del Medioevo, el trabajo —el trabajo que cansa y que tensa, el trabajo de la tierra, que ensucia los cuerpos y vivifica las almas— ha sido la entraña de un aprendizaje vital más importante que el de los meros textos impresos.

2. Es el trabajo el que crea los lazos amorosos entre el hombre y las cosas que surgen de su mano, instrumento de su inteligencia. Allí reside también el fundamento de la propiedad, en esa capacidad de actualizar las cosas a partir de sus potencialidades, e incorporarlas, de esta manera, al mundo de la cultura.

Y es por esta virtualidad en pro del trabajo —individual o de empresas— que también consideramos remarcable el grupo de leyes y políticas que comentamos. En general, por cuanto advertimos un desaliento de la pura dimensión especulativo-financiera que nos hizo usureros a cada uno de los argentinos y, en particular, en cuanto promueve la participación en la estructura de usuarios, proveedores y trabajadores de las empresas públicas.

La alienación de la unidad del hombre, que en el plano de la vida ("La Nación", 27 de agosto de 1989, entrevista al doctor Jêrome Lèjèune) ha abierto una caja de Pandora, el disociar la sexualidad de la procreación, el amor de la sexualidad, los afectos del amor y los dolores de la propia existencia; en materia económica ha venido a plantear un problema parecido de neuropatía social. Ha separado el lucro del riesgo, el beneficio del trabajo —del *labor improbus* que hablaba Virgilio—, y el trabajo, del esfuerzo y del riesgo. El resultado de toda esa alquimia *consumista y economicista* es nuestro hombre argentino, destruido y envilecido. Hecho usurero y hurtado por el propio Estado. Ese hombre argentino que, ya desde joven, hemos visto en meses anteriores caminar por estas calles de la "city" con el rostro duro de los que no tienen esperanza, con los ojos vacíos ante la falsa escatología del enloquecimiento de los mercados.

3. Por eso remarcamos la importancia que, para la reversión de estas patologías sociológicas tiene cualquier intento de reconducir a nuestra gente hacia el trabajo que duele, hacia el trabajo que ensucia, hacia el trabajo que genera

riqueza como respuesta de justicia al sudor y al amor. Y las leyes que comentamos, parecieran tener esa virtualidad. O por lo menos deberán tenerla, pues de lo contrario no hay futuro alguno digno de ser vivido.

Y no lo hay, porque no merece la pena vivirse una existencia de marginalidad y droga, de delincuencia y promiscuidad. Por más que se modifiquen las clientelas políticas y deban redimensionarse las estructuras cívicas y económicas.

4. Dimensión del trabajo, que también deberán asumir funcionarios y burócratas remanentes, pues no están allí para *servirse*, sino para servir. No están allí para ser adulados, sino para anonadarse en beneficio del común. No están allí, en definitiva, para desfigurar, en papeles y escritorios, el trabajo de las manos o la labor de la inteligencia a la que se convoca al pueblo de esta Nación.

* * *

V. Cuarta cuestión

Algunas distinciones respecto del substrato social que implica la nueva legislación y del llamado principio de subsidiariedad.

1. La modernidad rompió con las estructuras sociológicas tradicionales, y fue incapaz de crear formas adecuadas de cobertura cívica. Cuando el mundo asistió a la defunción formal de los gremios medievales, por la promulgación de la ley Lechapellier, quizá no advirtió hasta qué punto asistía también al nacimiento de una época donde la característica sería la tragedia del individuo inerme frente al poder del Estado. De un Estado cada vez más omnipotene: que da fe de nuestra existencia; que nos educa, que determina cuánto debemos heredar y por cuánto podemos testar; que nos vacuna; que nos pesa y nos mide; que nos desnuda y nos viste en la vida militar; que se mete a contabilizar nuestros bolsillos y a esquilmar nuestros ahorros; que decide si somos aptos o no para casarnos, y que da fe de ello, o que decide si nuestro matrimonio es o no revocable; que hace lo mismo con la vida de nuestros hijos; que se arroga el ejercicio de la caridad pública, previo nuestro envilecimiento lúdicro; que nos mantiene —o lo pretende— en el ocaso de nuestras vidas; que decide si estamos, o no, muertos, y que, finalmente, nos entierra en sus necrópolis.

El individuo indefenso frente al Estado: he aquí el gran problema sociopolítico actual. Martín Buber —un filósofo judío, en su libro *¿Qué es el hombre?*— es quien nos habla de esta soledad y falta de cobertura a consecuencia de la muerte de los cuerpos sociales naturales, y de la insuficiencia de las estructuras sustitutivas nacidas de la Revolución Moderna. Así se enterraron el gremio, la cofradía, el municipio..., y nacieron el club, el sindicato o el comité. Pero estas estructuras donde el hombre milita o a las que está afiliado, no sólo no lo comprometen en su mismidad entrañable, sino que son defensas demasiado claudicantes como para darle seguridad ante el Estado.

2. De allí la necesidad que la buena sociología —la que surge del reposo reflexivo luego de la acción política, y no del esquematismo de las torres de

marfil de los *especialistas*— viene planteando respecto de la reconstitución del tejido social. Reconstitución de las formas de convivencia orgánica que permitan dar a luz instituciones eficientes para la protección del hombre y de su destino trascendente: la visión de Dios. Sociología nacida de una visión no ideológica que *ve* el tema: la reconstitución del tejido social, señala el doctor Smart en su reciente obrita *El próximo golpe; la comunidad organizada*, enseñaba Perón en su discurso ante el I Congreso de Filosofía de Mendoza. La revitalización de los cuerpos intermedios, enseña la Doctrina Social de la Iglesia. En todos ellos, la idea es la misma: descubrir las formas de organización comunitaria natural —no artificiales— en las cuales los hombres convivan *como con su piel*, diría el gran Ortega. Que no sean ortopedias que, si bien permiten el cumplimiento de ciertas funciones, lo hacen de manera artificial, molesta y señalada.

3. Y esto que decimos viene a cuento, por dos razones.

En primer lugar, porque el soporte sociológico en el cual ha de entenderse la nueva legislación, es una comunidad organizada con un tejido social recompuesto, y no la inerme soledad de varios millones de personas que sólo viven sobre un territorio, sin cuna ni destino. Sin estirpe ni arraigo, porque carecen de toda orgánica de pertenencia. Sin pasado y sin otro futuro que el geriátrico, donde vendrán a ser depositados por otras personas a las que sólo las vincula un parentesco, denunciado por la partida del Registro Civil.

Si las leyes que comentamos están basadas en la impiadosa estructura sociológica que nos legó el iluminismo, la envidia y el egoísmo habrán de minar los mejores propósitos, y todo terminará como estaba al principio. Peor, sin duda, porque en el ínterin se habrán defraudado algunos resabios de ilusión que restaban.

Por el contrario, si el paquete normativo vinculado a la Revolución Productiva va acompañado del necesario entretejido del cuerpo social, entonces si lo normado habrá de dar el ciento por uno. Desde las uniones de vecinos hasta las federaciones de cooperativas o uniones de empresas para la inserción económica en el mundo; de idea y vuelta.

4. Y en segundo lugar, lo que decimos viene a cuento, porque desde hace algunos años es necesario replantear el llamado *principio de subsidiariedad*.

Si el mismo puede enunciarse diciendo que el Estado no debe hacer lo que pueden hacer los particulares —esos particulares inquietos y emprendedores de los que hablábamos antes—, es necesario distinguir.

Por una parte, debemos advertir que no se trata de los particulares inermes frente al Estado-providencia, sino de las estructuras orgánicas y corporativas de la comunidad. De este modo, el principio tiene su verdadera virtualidad, pues como el individuo solo y aislado puede hacer poco más que nada, la solución sería delegar toda su imposibilidad en un Estado macrocefálico que camina torpemente, y que —a la postre, como lo ha pasado aquí— termina consumiendo los ingresos en sus propios gastos operativos, sin poder llegar a prestar los servicios para los que fue creado.

Pero, por otra parte, también debemos advertir que hay particulares y particulares. Una cosa será un municipio, y otra una empresa multinacional. Pues será muy posible que al formular este principio desde esta óptica, nos encontremos que el Estado no hará nada, pues la corporación global puede hacerlo prácticamente todo. Con lo cual quedaría agotado el fin del Estado, que no tendría otro norte que llegar a ser el cascarón formal de los intereses empresarios que se han adueñado de la conducción jurídica y política de la comunidad.

Si la primera atlernativa hipertrofia al Estado y deja inerme a la persona, la segunda mediatiza y bastardea al Estdo, colocando a la persona en peor condición, pues su indigencia individual estará, aquí, inerme frente a otro monstruo, cuya finalidad será el lucro.

5. De allí surge como una exigencia imperativa, no sólo la necesidad de articular orgánicamente a la nación, sino incluso interrelacionar nuestro presente con las demás naciones del mismo ciclo cultural hispano-mestizo. Lo cual sólo puede lograrse preservando para el Estado la decisión política, que no sólo no puede vaciarse hasta convertirse en pieza de otros tableros, sino que exige una férrea asunción para gestionar con eficiencia el bien común. Donde cada parte ocupe su lugar, donde las corporaciones transnacionales o nacionales trabajen con libertad y seguridad, pero donde cada grupo, cada persona y cada cosa ocupe su lugar en la patria soberana de los argentinos. Justicia general y distributiva, dirían los antiguos.

Y esto no sucede ni cuando el Estado se pone a hacer lo que corresponde a los particulares, ni cuando las corporaciones empresarias ocupan el lugar del Estado, o infiltran al gobierno en procura de su objeto empresarial: el lucro con el cual se mueve, legítimamente, la producción y el comercio.

Con esta cama de siembra, por cierto que es válido el principio de subsidiariedad. Con este escenario cristalino, por cierto que el paquete político-legislativo que comentamos puede llegar a modificar los grandes males que el país viene arrastrando desde hace décadas.

Pero no de otro modo.

* * *

VI. Reflexión final

La Nación debe salvarse de la esclerosis burocrática. Debe dejar atrás sus falencias, para rescatar su entraña. El Estado ha dado las primeras señales de que esto es posible, y que el Gobierno ha de transcurrir por esos carriles.

Esperamos que esta verdadera reconversión nacional, para buscar su esencia perdida, encuentre los mejores hombres. Los más justos y los más probos. Los más limpios y eficientes, como también los más prudentes, para que mar-

quen el camino de salida de esta estructura que nos hace estériles. Esperamos que esta vivificación de la Nación encuentre los hombres más sagaces para gerenciar la reconversión. Que se den cita los empresarios y los consorcios más audaces y más estrictos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de su derecho.

Esperamos que los argentinos podamos acompañar a esta inexcusable *aristocracia del cambio*, con generosidad y con desinterés. Sin soberbia, sin chatura y sin ira.

Entonces, la reforma no habrá sido vana.

Habremos reconquistado a esta Nación. A esta Nación con sus tradiciones mestizas, criollas e inmigratorias. A esta Nación que fus chispa de independencia política frente a ingleses y españoles. A esta Nación que paseó sus blasones por todo el Cono Sur. A esta Nación que, con esos crisoles, se apresta a ingresar al mundo de las grandes estructuras supranacionales. A esta Nación que no quiere seguir desangrándose en cada emigrado y en cada marginal.

A esta Nación que no osa responderse por qué le ha ido tan mal.

LAS PRIVATIZACIONES

DR. JUAN CARLOS CASSAGNE

La nueva política argentina tendente a reformar el Estado se articula en dos leyes fundamentales: la 23.696 y la que lleva el número siguiente. Sin embargo —y esto es lo que aparece generalmente en los periódicos— la primera de ellas ha sido consagrada por el uso común como Ley de Reforma del Estado, mientras que la segunda recibió la denominación de Ley de Emergencia Económica. El hecho de que haya tenido que sancionarse estas dos leyes en instrumentos diferentes obedeció al escaso tiempo disponible que se tuvo para elaborar un instrumento legislativo único. Sin embargo, en la elaboración de estas dos leyes se fue realizando una tarea de coordinación de modo de impedir que las disposiciones de una prevalecieran sobre la otra, o se filtraran contradicciones, a veces propias de instrumentos legislativos distintos. Esta es la razón fundamental por la cual una de las leyes se llamó de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas, y la otra de Emergencia Económica. Ahora bien, cuadra decir en principio que esas dos leyes tienen una doble finalidad. La primera es poner la casa en orden. Cuando alguien encuentra algo destruido tiene que comenzar por hacer una gran limpieza para luego trazar el plan de lo que va a realizar, de las transformaciones que se quieren introducir. Por eso ustedes vn a encontrar una serie de disposiciones en ambas leyes tendentes a realizar esa labor de reordenamiento. Pero, al propio tiempo, se apunta a una transformación de las estructuras del Estado en dos sentidos fundamentales. El primer sentido, quizás no suficientemente recalcado (porque no se encuentra diseñado en un capítulo especial) sino que está dentro, inclusive, del capítulo de las privatizaciones, es el relativo a la desregulación, posibilidad que también está contemplada en la Ley de Emergencia Económica. Pero en la ley de reforma del Estado hay un artículo muy importante, el art. 10º, por el cual se faculta al Poder Ejecutivo a operar una suerte de deslegalización de ciertas materias que impiden la libre competencia, como los privilegios, los monopolios, o las condiciones discriminatorias, todos los cuales van a poder ser derogados por decreto. Precisamente, en el derecreto reglamentario, se prescribe una novedad de gran trascendencia legislativa, en el art. 10º, "in fine", donde se establece una suerte de exclusión tácita de todos estos privilegios, monopolios o condiciones discriminatorias, los que deben ser restablecidos en forma expresa, como condición de su supervivencia. La norma expresa que:

> "Se considera excluida, en los términos del art. 10º de la ley 26.396, toda norma legal o reglamentaria que establezca privilegios, prohibiciones o monopolios que no sean expresamente ratificados en el decreto de declaración sujeta a privatización. En todos los casos que se pretenda el mantenimiento del subsidio o privilegio deberá darse a intervención del Ministerio de Economía quien dictaminará al respecto."

O sea, se afirma la desregulación a través de la técnica de deslegalizar prerrogativas de poder público y mediante la inserción del principio de la exclusión tácita de todos los privilegios, monopolios o condiciones discriminatorias. Esto constituye una novedad remarcable.

La ley de Reforma del Estado, en lo que atañe a privatizaciones, que es el tema al cual me referiré seguidamente, ha sido objeto de varias críticas por parte de los sectores que han abordado el tema, sobre todo desde el ángulo político. Una de las primeras críticas que recibió fue poco menos que su inutilidad debido a que no se había utilizado el mecanismo de la ley anterior sobre privatizaciones (ley 22.177) que se encuentra aún vigente. A primera vista, una simple lectura de esta ley parecería que contiene todos los dispositivos tendentes a la privatización. Sin embargo, uno solo de los artículos de la ley prácticamente hubiera tornado imposible realizar la privatización, en cuanto prescribe que el procedimiento establecido en esa ley, se va a aplicar en aquellos casos en que se necesite una ley especial para proceder a la privatización. Y como ustedes saben, la mayoría de los casos que están en proceso de privatización, se requería el dictado de una ley especial para proceder a la privatización. Es decir, que ese instrumento no hubiera servido en los supuestos de mayor trascendencia económica y hubiera llevado a realizar una política de privatización caso por caso, difícil de articular en el plano político, deteniendo el proceso de privatizaciones que se pretende llevar a cabo. Por eso, el sistema que se ha elaborado en la ley prescribiendo una declaración sujeta a privatización formulada por el Poder Legislativo, a propuesta del Poder Ejecutivo, incluida en el anexo de la ley, es realmente un avance extraordinario en este plano. Suponer que esto iba a poder hacerse hace un año realmente era pensar en una grata conjetura sobre una serie de decisiones que al menos en el plano de la legislación y en el plano del consenso social, se han impuesto.

Otra de las críticas era la relativa a que se acordaban demasiadas facultades al Poder Ejecutivo, y hasta hubo alguien que argumentó que se le otorgaban a dicho órgano una suerte de facultades extraordinarias, prohibidas —como es sabido— por el art. 29 de la Constitución Nacional. En rigor, de lo que se trata, es de facultades de administración, que muchas veces el Congreso, por nuestro sistema constitucional se ha reservado, pero que en el fondo corresponde sean llevadas a cabo al Poder Ejecutivo. El Parlamento está para diseñar las grandes líneas de la política y establecer las directivas y los principios generales, mientras que las decisiones instrumentales o concretas, deben ser reservadas al ámbito del Poder Ejecutivo. En esta línea de equilibrio me parece que las delegaciones efectuadas —inclusive la citada deslegalización contenida en el art. 10 de la ley y en el decreto reglamentario— están circunscriptas, por razón de la materia, y limitadas también, por el tiempo que dura la emergencia. De manera que se cumplen las dos condiciones básicas que la jurisprudencia de la Corte ha establecido para reconocer la validez constitucional de este tipo de delegaciones.

Hubo también alguna otra crítica, ya con un cierto sentido político, alegando que, mientras los países del mundo estaban por la línea socialista, la Argentina optaba ahora por la línea del capitalismo manchesteriano. Al respecto, resulta evidente que la ley no adopta típicamente el sistema del capi-

talismo manchesteriano –y ya vamos a ver un poco los principios en los cuales se articula– y, en segundo lugar, la realidad del mundo indica precisamente otra cosa, el abandono –incluso por los países socialistas– de todas estas tendencias estatizantes que los ha conducido a la ruina de las respectivas comunidades.

¿Cuáles son los principios en los cuales se funda la ley? Y esto es importante para entender también el sentido de la privatización. Por de pronto, el más trascendente es el principio de la subsidiariedad. Y digo que es el más trascendente porque en el orden de los valores, es el que tiende a resguardar dos categorías fundamentales. Primero, la dignidad de la persona humana en cuanto ésta se puede desarrollar mucho mejor a través de sus propias actividades o de las realizaciones de los cuerpos y entidades intermedias. En segundo lugar, el principio de la libertad, que es fundamental para el buen orden de cualquier comunidad. El principio de la libertad bien entendido, es decir, no como libertinaje, sino como la franquia para hacer aquello que es útil y conveniente al desarrollo de una determinada comunidad. En base a este principio el Estado va a retirarse gradualmente de una serie de campos o de sectores donde había absorbido totalmente la espontaneidad natural de la sociedad. Y esto es fundamental que se haga dentro de un plan y de una manera ordenada, para evitar, precisamente, el caos que podría generarse si se realizara de golpe y en un proceso de desprendimiento aclerado d todas las actividades. En segundo lugar, está la idea de fortalecimiento del Estado, que subyace a través de este principio de subsidiariedad. ¿Por qué? Porque, evidentemente, si el Estado se retira –y aquí estaríamos cumpliendo nada más que con uno de los aspectos del principio de la subsidiariedad, que es el aspecto negativo, es decir, aquél que veda al Estado la injerencia en aquello que pueden llevar a cabo los particulares y abandona esas actividades, va a poder cumplir con los otros aspectos positivos del principio de subsidiariedad que se vinculan con los deberes que tiene a su cargo, en materia de seguridad, de salud pública y educación, entre otros. Es decir, si el Estado destinara todas sus energías a esas actividades, va a salir fortalecido. O sea, la idea que se debilita el Estado o que se venden todos sus activos, es una idea que tiene un dejo grande de falsedad.

En tercer lugar y no menos importante –porque hace a la comodidad del sesr humano en el mundo moderno– está tel tema de la eficiencia. Es sabido que las empresas públicas actúan siempre en torno de intereses políticos y, al girar en torno de intereses políticos, permiten que, en sus cuadros dirigentes, se instalan, no precisamente los funcionarios más idóneos, sino aquellos que se ajustan a esos vaivenes de la política argentina. Por otra parte, los sucesivos cambios en los directorios que han existido, que realmente son algo extraordinario desde el punto de vista de la política administrativa mundial o del derecho comparado, demuestran la necesidad de que estas empresas tengan administraciones estables. Porque, en definitiva, todo eso, genera una buena conducción y de la buena conducción nacen los servicios eficientes a los que el usuario tiene derecho a obtener. Por lo demás, es una regla bien conocida que, cuando el Estado administra empresas comerciales o industriales, no lo hace con la misma dedicación ni con el mismo esfuerzo y, sobre todo, con la fiscalización que realiza el dueño de una empresa privada. De modo que aquí también, tanto en interés del servicio como en interés del usuario se impone una privatización.

A su vez, en el plano económico, para lograr una eficiente asignación de los recursos, es necesario no distraerlos en sufragar los déficit que ocasionan las explotaciones de los servicios públicos a cargo del Estado. Para que ustedes tengan una idea, solamente en este año, proyectando el déficit que existía en los primeros seis meses del gobierno anterior, en el área del MOSP, éste hubiera sido entre 6.000 y 7.000 millones de dólares. Es decir, una cifra totalmente desproporcionada en relación a los recursos de que dispone el Gobierno Nacional.

En la Argentina, el proceso de estatización, no es patrimonio de una sola concepción política. A partir del año '30, por las ideas de esa época —a raíz de la crisis mundial— se inició una política de avance del estado sobre las actividades privadas, de regulación de grandes sectores de la economía nacional. Entonces nacieron las conocidas juntas reguladoras y, al propio tiempo, surgió la injerencia del Banco Central, es decir, comenzó en esa década un proceso de estatización —que no es tan conocido porque no se lo ha estudiado aún en profundidad— y que preanunciaba de algún modo lo que iba a ocurrir en el año 1046, donde se agudizó la tendencia. La Argentina, siguiendo también las ideologías o modos que imperaban entonces en algunos países como, por ejemplo, Gran Bretaña y Francia, decidió nacionalizar casi todos los servicios públicos que se prestaban bajo la figura de la concesión. Esta política —les digo— había tenido ya algunos avances en los doctrinarios de la época —basta leer, por ejemplo, el trata de Salvador Oria sobre Finanzas Públicas, escrito en la década del 40, donde se aconsejaba, entre otras cosas, entre otras medidas, la nacionalización de los ferrocarriles; decisión que después se adoptó en el año 1948 como fruto de la política inaugurada a partir del año 1946. Lo cierto es que de esta política, la Argentina no salió rápido como en cambio progresivamente salieron algunos países europeos. Y ha sido la principal falla. Porque si bien hubo una reacción, muy larvada, en el año 1954, donde al reformarse la Ley de Empresas del Estado, el gobierno de entonces anunció el retiro del estado de todo el sector que había asumido y la restitución al sector privado de los servicios públicos nacionalizados, esto no se llevó a la práctica, a pesar de algunos intentos que hubo como, por ejemplo, en materia petrolera. Lo cierto es que, con posterioridad a 1955, se agudizó también o se continuó —si se quiere— el proceso de estatización, que siguió ininterrumpidamente, aun durante el gobierno anterior. Porque los intentos de privatización que se hicieron y las pocas privatizaciones que realmente se concretaron no indican que la Argentina haya tomado rectamente, con decisión, este camino; simplemente indican objetivos, ideas, pero no llevadas a la práctica. No sé si esta situación va a cambiar, pero existe, al menos, una esperanza más fundada en que habrá de ser así. Creo que en este momento hay un gran consenso y hay, sobre todo, una gran decisión política de llevar a cabo dichos objetivos. ¿Por qué? Porque en la Argentina, por primera vez, se están venciendo mitos. La existencia de mitos en la política es bien conocida y ha sido suficientemente estudiada por los politicólogos y pensadores sociales. En efecto, alrededor de todo este tema de la privatización, se han ido formando verdaderos mitos sembrados por ideólogos políticos, por un lado, o por los propios interesados en mantener los monopolios y los privilegios. Un de esos mitos, por ejemplo, era que no se podían privatizar los teléfonos. ¿Quién se iba a encargar o quién iba a tomar el servicio telefónico en la Argentina? Sin embargo, el interés que existe por parte del

sector privado es un índice elocuente de cómo la realidad vence al mito, dado que se trata de uno de los negocios públicos que realmente se consideran de gran rentabilidad. Lo mismo sucede en materia ferroviaria. Suponer hace diez años una privatización de los ferrocarriles hubiera sido algo realmetne imposible. Sin embargo, hoy día, se está, no solamente hablando, sino analizando planes concretos para la privatización de los servicios ferroviarios.

¿Cuál es el sistema de la ley en esta materia? El sistema legislativo consiste en haber establecido de una sola vez, una definición acerca del papel del Estado en la economía. Esta definición se encuentra contemplada en el Anexo I de la ley. Y es la primera vez, porque nunca, hasta ahora se declaró qué actividades el Estado se hallaba dispuesto a transferir a la iniciativa privada. De modo que en esa declaración están agrupadas una serie de empresas que van a ser sometidas a planes graduales, pero intensos de privatización. Es un poco una réplica de lo que pasó antes, es decir, cuando se realizó la técnica —perteneciente al Derecho Administrativo— del Derecho Público, de la "publicatio" de actividades donde una actividad de origen y naturaleza privada es asumida por el Estado bajo una titularidad pública. O sea, que este proceso implica un retorno a la privatización originaria —por eso en España se habla muchas veces de reprivatización— porque si la idea es la de volver a privatizar se necesita también de una declaración legislativa del mismo rango que la "publicatio" para que las cosas vuelvan al estado anterior, por aplicación del principio del paralelismo de las formas y de las competencias.

En lo sucesivo, es decir, para las futuras privatizaciones, va a ser necesario un decreto del Poder Ejecutivo que establezca la necesidad de una declaración de "sujeta a privatización", y este decreto tiene que ser sometido al Parlamento a través de un trámite de preferencia en la sanción. ¿Qué razón tiene la exigencia del dictado de un decreto del Poder Ejecutivo? Supongamos —por ejemplo— que se revuelve privatizar SEGBA, que —como es sabido— no está incluida en el Anexo I. ¿Qué sentido tendría exigir esta declaración del Poder Ejecutivo cuando después se necesita que sea aprobada por el Congreso? Esa prescripción tiene un gran sentido, porque el Poder Ejecutivo realmente es el órgano que está más capacitado para determinar la necesidad de una privatización y, además, por cuanto a partir de dicha declaración, se inicia todo un proceso, casi imperceptible, por el cual los operadores económicos, van comunicando su interés en participar efectivamente en el proceso de privatización. Se cumple así con el principio de la transparencia, que exige que haya la máxima difusión posible y el mayor conocimiento por parte del público. No se quiere una privatización a "puertas cerradas" porque eso sería contrario a nuestra idiosincrasia, a nuestro modo de pensar y a nuestras costumbres, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, por ejemplo, en Inglaterra, que han podido privatizar. Pero en Argentina eso es imposible, aquí es necesario que todos estos procesos se cumplan de cara al público. Por eso está establecido, precisamente, el principio de la selección pública en el art. 18 de la ley.

Y si ustedes examinan después la reglamentación del art. 18 verán que se mantienen los principios de publicidad, concurrencia e igualdad.

¿Qué diferencia hay entre la licitación pública y el concurso público? En la licitación pública las bases de comparación se encuentran mucho más obje-

tivadas y, en definitiva, si bien no es el precio el factor decisivo, es el que tiene mayor relevancia, mientras que, en el concurso público, prevalecen los aspectos personales, tecnológicoos o financieros, a los cuales se les da una cierta trascendencia. Por eso, la idea es que en los concursos públicos se descomponga el procedimiento de selección en dos etapas. Una primera fase donde se realice la selección de las propuestas sobre las bases de estos criterios de elección personales y una segunda etapa, donde ya se opere la puja por el precio, que a veces no es lo más indicativo ni lo más importante, porque cuando se elige a un concesionario de servicio público lo que hay que pensar, fundamentalmente, en los usuarios y en la estabilidad de la concesión que se vaya a otorgar, más que en el precio que se ofrezca.

Una de las novedades significativas de la ley es haber recogido la experiencia que ha acontecido en otras partes del mundo, sobre todo en Estados Unidos en materia de privatizaciones conforme a programas de propiedad participada. Estos programas, si bien se establecen de un modo optativo, permiten la participación preferente, en todo o en parte del capital de la sociedad (puede ser también una cooperativa, no necesariamente una sociedad anónima) de los empleados, de los usuarios y de los proveedores. De modo que es un instrumento importante en cuanto hace posible canalizar la participación sobre todo de los empleados, sobre una serie de reglas de funcionamiento que permiten preservar la empresa y que hacen posible, durante todo el tiempo que dura inicialmente este proceso, aglutinar los diferentes intereses y presentar unas ofertas bien consolidadas y bien armadas. Estos programas de propiedad participada, no necesariamente tienen que abarcar a todos los sectores sino que basta con que comprendan una sola de las categorías. En ese caso se exime (por el porcentaje que se decida incorporar en base a este programa) del procedimiento de la licitación pública permitiéndose utilizar el sistema de la contratación directa.

¿Cómo se piensa encarar, en esta primera etapa, la política de privatizaciones?

Básicamente, a través de decretos, llamados decretos planes, en cada uno de los sectores que inicialmente se decida llevar a cabo la pertinente privatización. Se ha comenzado ya por la radiodifusión. Esto es conocido, inclusive hay una oferta que ha sido presentada bajo el programa de propiedad participada en la licitación para la adjudicación del Canal 11 de radio-televisión. Luego se va a avanzar con las radios, que es lo que se encuentra más demorado pero en cuanto a los concursos, de Canal 11 y de Canal 13, estimo que se van a resolver antes de fin de año. Se trata de un proceso relativamente rápido, que puede llevarse a cabo de una manera ágil y por eso se lo ha encarado en primer término.

En segundo lugar, está el problema más difícil que tiene el sector de servicios públicos que son los ferrocarriles. Este proceso en materia ferroviaria recién comienza, es un poco más complejo que los demás. Va a basarse en la idea de la concesión que la ley rescata como una de las figuras jurídicas aptas para llevar a cabo este proceso de privatización. La concesión tiene algunos defectos y no ha tenido mucho prestigio político en nuestros gobiernos, precisamente

porque casi todas han terminado en una declaración de caducidad, o en un rescate o en una reversión. La idea ahora, es darle una garantía suficiente al concesionario a fin de que si se produce el rescate o la reversión, existe también un correlativo ajuste o indemnización que preserve su intangibilidad patrimonial. Y así está prescripto este principio en el decreto reglamentario de la ley. Por otra parte, es evidente que la figura de la concesión permite, en mayor medida, la privatización del servicio ferroviario porque, como se sabe, es posible dividir este servicio en distintas empresas o explotaciones, manteniendo la propiedad del Estado sobre la línea férrea, qu esería lo único que el Estado conservaría.

En tercer lugar, el plan telefónico se halla en la etapa avanzada de su ejecución y las modalidades se encuentran plasmadas en el respectivo decreto plan. Se procura dividir la explotación del servicio telefónico urbano e interurbano en grandes regiones (una norte, una sur —incluida Mendoza— y otra con el área metropolitana) sin perjuicio de la posibilidad de adjudicar también a una cuarta empresa, el servicio internacional, o bien hacer que en esa cuarta empresa participen también las empresas regionales. No se ha establecido una norma muy estricta sobre la división, pues, se procura recibir las ofertas de los interesados, que también podrán realizar ofertas en bloque. Pero lo cierto es que en ese decreto-plan telefónico —primera vez en el país— se desregula el servicio telefónico y se drogan todos los monopolios, o la mayoría d los monopolios que tenía ENTel. Y esto va a permitir, también, dar u otorgar una exclusividad de este servicio, una licencia (aquí se utiliza la figura jurídica de la licencia y no la de la concesión, porque se entiende que va a ser una actividad, en principio, privada) con una reserva de mercado por cinco años, vencidos los cuales habría un régimen de libre competencia.

El otro sector que está un poco demorado en la privatización, pero a raiz de un conflicto político con el interventor, es el de Vialidad. Sin embargo, se están ya elaborando los planes para las nuevas concesiones de obra pública, que tienen también, como idea realmente original el permitir otorgar una concesión para el mantenimiento de las autopistas y autorrutas existentes, siempre que se vaya a hacer una obra que tenga alguna conexión física o jurídica con la obra para la cual se concede o se otorga la concesión de mantenimiento. Ello va a permitir recaudar, en concepto de peaje, sumas importantes en las autopistas de mayor tráfico y destinar esos fondos a la realización de otras obras públicas. Esto también ha sido motivo de críticas. El sector caminero —por ejemplo— es uno de los que está sosteniendo que toda la obra vial debe hacerse con fondos públicos, con fondos del Estado básicamente, o con el sistema tradicional anterior de la concesión de obra pública.

El último de los planes que se ha encarado es el del petróleo. En el del petróleo se ha apuntado, en primer lugar, a una transferencia a la actividad privada de una serie de áreas centrales, que estaban reservadas a YPF. En ellas será el sector privado, si bien en asociación con YPF, quien va a determinar y el que va a conducir la explotación en esos sectores. Al mismo tiempo se ha establecido —por primera vez, lo cual es algo bastante novedoso en Argentina— el principio de la libre disponibilidad del crudo y sólo falta terminar con el proceso de desregulación en toda la etapa de distribución de todo ese

petróleo crudo, para llegar también al sector de las refinerías. Pero en esto se está avanzando bastante y creo que en los próximos días puede llegar a salir el régimen de desregulación total de la industria petrolera que puede ser un factor importante y rápido para reactivar toda la economía.

Por último, se están estudiando, también, dos temas de importancia. Uno es la ley de puertos que va a permitir la existencia de puertos privados en la Argentina. Pienso que lo mejor sería aprovechar todos los estudios que ha hecho el sector privado apoyando el proyecto que ha presentado el senador Trilla, u otro similar pues, en este sentido, es una buena tarea legislativa que merece ser apoyada. En consecuencia, la ley de puertos va a ser introducida como tema de extraordinarias en las próximas sesiones del Congreso.

Y, finalmente, se han comenzado los estudios para la privatización de Segba o de los servicios eléctricos y de ciertas centrales hidroeléctricas que podrían ser otorgadas a la actividad privada porque el Estado no tiene fondos disponibles para hacerlo, y en Argentina sobra el recurso hidroeléctrico, sobre todo en el sur, lo que permitiría superar el agudo déficit que tenemos en materia energética.

LA CONCESION DE OBRA PUBLICA

RODOLFO BARRA

Vamos a limitar la exposición, en honor a la brevedad, a las reformas que la ley 23.696 incorpora al régimen de la ley 17.520. Damos, por supuesto, que todos conocemos que es una concesión de obra pública, cual es su régimen jurídico, etc. La ley 17.520 tiene ya veinte años de vigencia, una vigencia un poco teórica, porque a su amparo se hicieron pocas concesiones, realmente muy pocas. Quizás porque la inestabilidad política, económica, evidentemente pudo haber conspirado contra este sistema, y quizás también porque la mecánica de contratación, que el Estado ha seguido hasta el momento, en realidad, privilegiaba más que las contrataciones por la metodología tradicional, con una especial regulación acerca del riesgo —éste es uno de los temas que vamos a hablar— sobre los contratos de concesión. No es así la política que se quiere seguir actualmente. Esto es lo que queda, seguramente, reflejado en la ley 23.696, que es lo que ha decidido el Presidente de la Nación al enviar el proyecto al Congreso, y el Congreso decidió, e impuso con fuerza de ley, nada más que dos meses atrás.

A algunos los debe haber sorprendido, al ver en el anexo de la ley 23.696, el anexo que identifica, enumera a las empresas "sujetas a privatización", la mención de la Dirección Nacional de Vialidad, aunque con la aclaración de que de lo que se trata es de concesiones parciales o totales de reparación y mantenimiento de la red troncal vial nacional y obras de infraestructura especial. Esto, entonces, es una privatización. La misma ley en el art. 11 habla de facultar al Poder Ejecutivo para privatizar total o parcialmente, para dar en concesión total o parcial de servicios o prestaciones de obra. Y el legislador está indicando con toda claridad en su concepto, que la concesión de obra pública, es una forma, una metodología de privatización. Para lo cual requiere, según la misma ley lo establece, esta declaración, esta verdadera calificación legal que es la expresión "sujeta a privatización". Porque si la privatización, como técnica jurídica, es el traslado de un bien, una actividad, del sector público al sector privado, evidentemente, la concesión de obra pública, es una forma de privatizar. Porque traslada, en algunos casos, la concepción misma de la obra, en otros, sólo la ejecución y su explotación, al sector privado, comprendiéndose también, al sector privado, el riesgo del contrato.

Con relación al régimena de la ley 17.520 lo que hace la ley 23.696, en sus arts. 57 y 58, es introducir algunas modificaciones no demasiado extensas, pero sí con un contenido muy importante; modificaciones y, en cierto sentido, también aclaraciones del texto de la 17.520. No creo que valga la pena acá, analizar el tema de la constitucionalidad del peaje; todavía hay algunos que

siguen hablando de ello. Yo pienso que es algo que debemos dar por superado, y sí vamos entonces, directamente al contenido del nuevo régimen legal.

El art. 57, de la ley 23.696, reafirma un principio que se encuentra o debe encontrarse en la base de todo sistema concesional, que es el de la ecuación económica financiera. Lo que está estableciendo esa norma, es que debe existir una relación razonable —esto es lo que dice expresamente el texto legal— entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta, obtenida por la concesión. En definitiva también, el art. 58 establece que para el caso de aprovechamiento de obras existentes en orden a obtener recursos para nuevas obras —yo creo que éste es un punto importante, que ya estaba contenido en la 17.520, y ahora la ley nueva lo reafirma integralmente— se deben realizar inversiones previas por parte del concesionario. Pero estas inversiones previas —dice la ley— se encuentran vinculadas a la ecuación económica financiera en beneficio del propio usuario. Si la inversión previa es muy alta, también va a ser muy alto el costo financiero y, si el costo financiero es muy alto, la tasa de peaje termina resultando más cara. Además, ¿cuántos (y en qué condiciones) recursos financieros puede obtener el concesionario antes de comenzar con la explotación? ¿En qué medida, estas condiciones y esta carga del costo financiero, van a ser trasladadas al incremento del peaje que va a pagar cada usuario? Por esto, la norma que estamos comentando, luego de exigir como principio general estas inversiones previas, da la medida de la razonabilidad. Para ello se tendrá en cuenta la ecuación económica financiera de cada emprendimiento, la que deberá ser estructurada en orden a un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario. Piensen ustedes que esto es importante porque en definitiva uno de los criterios, para ajudicar este tipo de concesiones, en algunos casos, va a ser la menor inversión previa en las obras de conservación y mantenimiento. No en las obras nuevas, por supuesto; en las obras nuevas, como no existe la obra, la explotación siempre va a ser "a posteriori" de que ésta se concluya. Pero en las obras de conservación y mantenimiento, donde hay ya una obra existente (pensemos en las obras viales que ya están construidas)... en estas concesiones, en muchos casos, el criterio de adjudicación podrá ser en base a la menor inversión previa; por lo que va a buscar el Estado seguramente, es una tasa de peaje lo más baja posible. Esto lo reafirma el decreto reglamentario de la ley, el reglamento aprobado por decreto 1105, con toda claridad. En el art. 58 de este decreto, en el apart. C, dice: la estructura económica financiera de la concesión, definirá el alcance de las inversiones previas que deberá realizar el concesionario, cuya entidad será tenida en cuenta, en todos los casos, como parámetro de trascendencia en la selección, comparándolo con la incidencia que ese costo financiero tendrá sobre el valor de la tarifa o peaje a cargo del usuario, constituyendo el objetivo global el abartamiento de la tarifa o peaje. Así, el pliego de condiciones particulares para la adjudicación de concesiones por licitación podrá establecer volúmenes mínimos o máximos de inversión previa. Es decir, usted no puede hacer más que esto, antes de comenzar a explotar la obra. Queremos que usted se asegure que va a tener ingresos en forma paralela a la inversión de modo que el costo financiero sea inferior y la tarifa o el peaje pueda ser así, inferior. En realidad esta idea de que la ecuación económica financiera es el nudo central de la concesión de obra pública ya está dada en la ley 17.520, en sus arts. 3º y 7º. En definitiva es el principio general, la base de todo contrato de concesión de obra

y de concesión de servicio público. Es importante señalar que esto también rige para las concesiones de servicio público, que seguramente va a estar dado en la ley general de contratos del Estado que está en proyecto, mientras no haya una reglamentación específica para los contratos de concesión de servicios públicos, estos van a regirse, en lo que sea pertinente, por la norma de la concesión de obras públicas. Y como, dentro de la política de privatizaciones que ha decidido el Congreso de la Nación, muchas de éstas van a ser efectuadas a través del régimen concesional (sin perjuicio de las concesiones para exploración y explotación de hidrocarburos; que tienen su régimen normativo propio), estas normas que estamos viendo van a tener aplicación, una aplicación quizás mucho más vasta que la que estamos comentando ahora.

La modificación que el art. 58 de la ley 23.696 trae al art. 1º de la 17.520, lo dice todo. El artículo comienza diciendo: "se aclara que". Entonces, lo que aclara es que podrán otorgarse concesiones de obra para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento. Esto ya estaba en el art. 1º de la 17.520 y entonces —tiene 20 años de vigencia— no podemos sentarnos ahora, como algunos lo hacen, de discutir la constitucionalidad de esta norma. Algunos dicen: no, esto es inconstitucional porque estamos estableciendo aquí, que se deberá volver a pagar algo que ya está pago. Es como si el dueño de este edificio —que cuando se construyó, lo pagó— pretendiera, ahora que hay que pintarlo —está muy bien pintado, pero supongamos que hubiese que pintarlo ahora— el pintor tendría que trabajar gratis, porque alguna vez el edificio se pagó. Esto es una cosa que a nadie se le puede pasar por la cabeza, pero a pesar de que a nadie se le puede pasar por la cabeza, yo les aseguro que hemos tenido discusiones terribles con esto.

Esto ya estaba —digo— en la ley 17.520, pero lo que la Ley Dromi —como todo el mundo la llama, con mucha justicia porque el Dr. Dromi ha sido su gran motor— trae como verdadera novedad —una novedad relativa, vamos a ver que en definitiva está dada en el espíritu de la 17.520— es que estas concesiones pueden otorgarse con la finalidad de obtención de fondos para la ejecución de otras obras nuevas, y otras obras distintas que aquellas sobre las cuales se está percibiendo la tasa del peaje. Dice que podrá otorgarse la conservación y mantenimiento de obras ya existentes, con las finalidad de obtención de fondos para la construcción o conservación de otras obras, de otras obras que tengan vinculación física, técnica o de otra naturaleza con las primeras. Allí insiste que esto es sin perjuicio de las inversiones previas, para las cuales habrá que tener en cuenta la ecuación económica financiera que deberá estar estructurada en orden a obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa a cargo del usuario. Este principio se encontraba en el texto de la 17.520, así surge en definitiva, de la indeterminación de su art. 1º el que no aclara si el cobro de tarifa o peaje para la construcción, conservación o mantenimiento o explotación de obras públicas, debe efectuarse sobre la obra que con ese medio se solventa, o sobre una ya existente, para pagar la ejecución de otra distinta. Porque donde la ley no distingue, el intérprete tampoco debe distinguir, y la ley 17.520 no distinguía en este tema.

Pero fíjense que hay otras razones. La ley 17.520 prevé el sistema de concesión onerosa que se mantiene, por supuesto, en la nueva legislación. Es

decir, concesión onerosa es aquélla donde el concesionario debe hacer un pago en favor del concedente. La gratuita es donde ese pago no existe, la subvencionadaes cuando el conceder le otorga adelantos financieros o algún otro beneficio en favor del concesionario, con o sin cargo de devolución. Pero la concesión onerosa, supone el pago de un canon, en favor del concedente. Lo que la ley no decía cual era el destino de ese canon. Entonces esto ingresaba al concedente, el concedente es el Estado Nacional, no es alguna de sus empresas porque por la propia ley 17.520, el contrato lo otorga —ustedes saben muy bien— el Poder Ejecutivo de la Nación y, por lo tanto, ese dinero podía ingresar a las rentas generales, y con esto se podían pagar nuevas obras, o se podían pagar los sueldos de los maestros, los sueldos de la burocracia, cualquier cosa... en definitiva el sistem de la concesión onerosa, estaba permitiendo lo que ahora la ley 23.696, regula con claridad, pero con determinación, con asignación específica de los fondos. Obtenga usted recursos de una obra existente, siempre que sobre ella haga una tarea de mantenimiento, para destinarlos, esos recursos, a una obra nueva. No a cualquier cosa, sino a una obra nueva, no a pagar los sueldos de la burocracia, sino a una obra nueva que tiene que tener alguna vinculación —como dice la ley— física, técnica o de naturaleza con la primera. Vamos a aclarar enseguida que alcanza esta vinculación.

Esto es inconstitucional dicen algunos. Estamos creando un impuesto. ¿Por qué? Porque como la obra ya está hecha, usted cobra el peaje allí para construir una obra nueva, entonces, usted está creando un impuesto. No sé, si se está creando un impuesto, lo ha creado el Congreso, por ley, y en todo caso ha delegado el Congreso, como lo puede hacer, en el Poder Ejecutivo, la determinación de ese impuesto en cada contrato de concesión de obra que haga, por lo tanto no hay aquí ninguna dificultad de orden constitucional. Pero además, realmente, es una interpretación muy forzada, decir que esto es un impuesto. El peaje es una tasa por un servicio, el servicio de tránsito, sobre una vial, el servicio de uso sobre alguna otra obra, el valor del bien que una obra produce, por ejemplo, una obra eléctrica. Y los ingresos que se devengan por ese servicio, pueden destinarse a muchas cosas, según lo que determine el contrato. Al recupero de las inversiones dirigidas a la construcción del camino, si hay que construirlo nuevo, o a su conservación, o a los dos conceptos a la vez, o a la construcción de una nueva obra, o al pago de los sueldos de la administración, o a la donación en beneficio de un asilo de ancianos, a lo que quiera. ¿Por qué ese valor que paga la casa de peaje tiene que estar referido a un solo concepto exclusivo? La ley quiere que esté referido a una obra nueva, pero en teoría, si no existiese la ley 23.696 —como decía recién— nadie puede determinar "a priori" la asignación de los fondos que se obtienen como resultado de la explotación de una obra pública, como tampoco nadie puede determinar "a priori", salvo que una ley así lo establezca, a que se asignan los fondos que se obtienen con los impuestos que van a ser determinados por supuesto, en la ley de presupuesto, poco después. En definitiva, dentro del peaje está también, el componente del beneficio empresario y el empresario dedica ese beneficio a lo que que quiere. Entonces también sería inconstitucional por naturaleza, el peaje. Porque sería un impuesto —si fuese un impuesto— que tiene como componente el beneficio de un particular, beneficio que particular dedica a lo que se le da la gana. Para esto no son los impuestos, entonces ya, el sistema de peaje por

definición sería inconstitucional, y estaríamos volviendo a una discusión de cincuenta años atrás.

Lo que acá se quiere, en la ley 23.696, es una precisión. Concesión de obra pública para la explotación, conservación de obras existentes, destinando los fondos obtenidos, los fondos remanentes de los gastos de conservación y mantenimiento, a la posibilidad de construir una nueva obra. Esto es un régimen racional de aprovechamiento de los recursos.

El sistema integrado por las leyes 17.520 y 23.696, en este aspecto, se puede resumir de la siguiente manera: el peaje se encuentra destinado al pago de la obra por cuya utilización se perciba. Ya sea para la construcción al inicio de esa obra, por lo tanto no podrá sino, ser cobrado una vez habilitada la obra al uso público, total o parcialmente, o para el mantenimiento o ampliación, con lo que se podrá cobrar luego de las inversiones según la ecuación económico financiera del contrato, que ya vimos que debe estar estructurado en beneficio del usuario. Segundo. El peaje se encuentra destinado al pago de una obra distinta —esto es una nueva posibilidad— de aquella por cuya utilización se percibe. En este último caso se debe cumplir con los requisitos que vamos a ver. Requisitos que indican la mayor rigurosidad de la ley 23.696, en comparación con la 17.520. A) Deben ejecutarse prestaciones sobre la obra existente. Ya sea su administración o explotación —esto, en la práctica va a ser una tarea conjunta— reparación, ampliación, conservación o mantenimiento. Los fondos que se obtengan, deben estar destinados a pagar lo ejecutado en la obra existente y a la construcción o conservación de una nueva obra. Y queda corregida la indeterminación que había en la 17.520. La nueva obra debe tener una vinculación física, técnica o de naturaleza con la que se ha dado en explotación. Física, es una continuidad material. Técnica es cuando configura un sistema, como dos plantas generadoras de energía eléctrica que se integran en un sistema interconectado. Tienen vinculación técnica entonces, aunque estén, quizás muy alejadas unas de otras, pero están configurando un sistema. De naturaleza es cuando complementan un sistema. No es que hagan el sistema sino que lo complementan. Como un sistema vial de accesos a un centro urbano, aunque no guarden una interconexión directa o inmediata. En el sistema eléctrico que poníamos hace un momento, están interconectados realmente. Forman un sistema propiamente dicho. En un sistema vial, sistema dicho de una manera un poco más imprecisa, lo que hay es una complementación, porque puede ser que las dos rutas no estén directamente conectadas entre sí.

El concesionario no recibe el valor de la obra que existe, de la obra que él va a explotar para obtener dinero para pagar una nueva obra, sino que está recibiendo sólo su derecho de explotación para una finalidad determinada, que es la nueva obra. Por eso la ley 23.696 aclara que la concesión de la obra existente, de ninguna manera puede considerarse subvención. Para que no existan tampoco aquí, dificultades interpretativas. Por supuesto que el Estado puede cobrar igual canon sobre estas concesiones y destinar ese canon que cobra, a lo que le plazca, pero el grueso del peaje que paga el usuario va a estar destinado a la construcción de una nueva obra.

Otra novedad de la ley 23.696 es —corrigiendo parcialmente el art. 4º de la 17.520, pero también inspirada en ese art. 4º, e inspirada en el decreto 1842

de la anterior administración del Ministro Terragno— el fomento de la iniciativa privada, a los efectos de ejecución de obras públicas por concesión. La norma anterior de la ley 17.520, prácticamente no había tenido aplicación, porque en definitiva lo que suponía, era hacerle hacer al privado un esfuerzo en la confección de un proyecto, etcétera, para después licitarlo en un pie de igualdad con otros, entonces esto no funcionó nunca porque a nadie le interesaba hacer estas inversiones, de estudio y demás, para no tener siquiera, una tratativa directa con la administración. El decreto 1842 no pudo aplicarse para las concesiones de obra pública porque su sistema era realmente contradictorio con la ley 17.520, entonces, por un problema de jerarquía normativa esto era inaplicable y, por otra parte, el procedimiento que establecía fomentaba las vías de impugnaciones, de proyectos falsos, destinados sólo a alterar la viabilidad de un proyecto real presentado. Bueno, con esta experiencia lo que se ha querido hacer es insistir por tercera vez, con la 17.520, el 1842, y ahora con este sistema con una idea que en sí misma es buena y que debemos tratar que sea aplicada en la práctica. Esperemos que no sea éste también un tercer fracaso.

Entonces dice la ley en su art. 18, que modifica el art. 4º, inc. C), de la 17.520 por el siguiente: "Se podrá contratar obras públicas por concesión, por contratación con sociedades privadas y mixtas... —y dice— ...en tal caso se admitirá la presentación de iniciativas que identifiquen el objeto a contratar señalando sus lineamientos generales". El primer aspecto de la innovación legal: ...sólo se requiere que usted identifique lo que va a contratar, no me tiene que presentar el proyecto, porque usted tiene derecho a mantener la reserva, su secreto comercial. Esto tiene que ser una sociedad competitiva, muy competitiva, y dentro de las reglas de la honesta competencia está en no abrir los secretos empresarios antes de tiempo. Aclara el reglamento, art. 58, apart. G, que estos "lineamientos generales" deben contener como mínimo, la identificación de la obra y su naturaleza, las bases de su factibilidad técnica y económica (los antecedentes del oferente, por supuesto, porque queremos saber quien es, si es serio o no es serio) y en el caso de tratarse de empresas argentinas, porque este sistema es abierto, también para la inversión extranjera, su capacidad registrada de contratación. Nada más que eso, porque a partir de ahí, la administración va a resolver por resolución del Ministro de Obras Públicas, si el proyecto es de interés público.

El sistema es básicamente así: hay un señor a quien se le ocurrió un negocio, un negocio que a él le va a rendir frutos. Para ese negocio él necesita de una obra pública, porque si no necesita de una obra pública, no viene al Ministerio, hace lo que quiere, se sujeta a las normas de policía habitual. Necesita una obra pública para hacer ese negocio, entonces él la concibe, la imagina, tiene la idea y propone a la administración esa idea. Lo que tiene que hacer la administraciónes decir: esta obra pública que este señor me está proponiendo, en que medida no contradice mi programa de obras, en que medida no está tornando inútil otra obra que hay allí al lado, otra planta generadora de energía, por ejemplo, y en la que hemos hecho ya una inversión enorme y ahora no va a servir más, en que medida no provoca daños ecológicos, en que medida afecta a la defensa o problemas estratégicos, etcétera. La definición es que la obra es de interés público y luego otra definición. Por su naturaleza,

por excepción, esta contratación debe ser convocada por licitación pública para lo cual la administración, que recibió la idea de este señor, tendrá que hacer el proyecto, los pliegos, es decir, el procedimiento tradicional; o bien, que es la regla y lo que la ley quiere incentivar, convoca, a lo que se llama "concurso de proyectos integrales", donde la administración no hace nada, nada, todo lo tienen que hacer los particulares. La administración tiene solamente una ley, la 17.520, reforma por ésta la 23.696, su reglamento, un pliego de condiciones generales para la concesión de obras públicas, que pone el marco de lo que es un contrato de obra pública, nada más, y ahora sí, señores, ustedes propónganme lo que quieran. Yo voy a ver si me conviene o no me conviene. El proyecto lo hace usted, yo no lo hago, porque si yo lo hago, además, voy a tardar 6 meses, 7 meses, 1 año, ¿cuánto tiempo?, quien sabe. cuanto tiempo tarde la administración. No, yo no hago nada. Llamo a concurso integral de proyectos, convocándolo a través del "Boletín Oficial" y de otro diario de circulación por el plazo que fija la ley, un plazo que tampoco es muy largo, y comparo las ofertas, verifico cual me conviene más. ¿Qué datos voy a tomar? Bueno, veré la tarifa de peaje que ofrecen, veré la tasa de retorno que da esa tarifa de peaje, el plazo, veré, por supuesto el proyecto técnico.

Realizaré un trabajo de comparación basado en el juego de ventajas y desventajas de cada oferta. ¿Por qué tengo que darle reglas rígidas, que suponen un esfuerzo de la administración, ¿por qué para poner esas reglas tengo que hacer un estudio, y no estoy en condiciones de hacer y además suponen constreñir la iniciativa privada? No, yo sólo veré si el negocio que me proponen conviene. Es un negocio, me conviene o no me conviene. De todos los que me proponen ese negocio, veré cual es el que más me conviene. De acuerdo al criterio que está en definitiva en la Ley de Obras Públicas, la ley 13.064, ese "concepto jurídico indeterminado" que se llama "la oferta más conveniente".

¿Cuál es la ventaja para el que tiene el procedimiento de iniciativa privada? ¿Y por qué lo hacemos concursar? Bueno, primero porque me da, a la administración, mayores posibilidades de elección. La idea es tener mejores ofertas porque son mejores ofertas para la administración y para el público, entonces, mejor es que concurses. Pero estaríamos desalentando la iniciativa privada, volveríamos al vicio de la ley 17.520, al defecto que tenía. Bueno, no. Se le da al autor de la iniciativa privada, una ventaja muy importante. En el supuesto de que haya otra oferta más conveniente en este concurso de proyectos integrales, se prevé una segunda vuelta, que le da a los dos, al que presentó la mejor oferta, y al que tuvo la iniciativa, la posibilidad de una mejora de oferta. Señores, ustedes, vuelvan a competir, total yo voy a salir beneficiado, porque de esta nueva competencia, obtendré seguramente, una mejor condición contractual. El reglamento de la ley declara además que si hay igualdad de condiciones, tiene preferencia el autor de la iniciativa privada.

Hay una limitación —que se tuvo mucha duda en ponerla o no en el reglamento—. El reglamento exige que cuando se presenta la iniciativa privada, el oferente tiene que garantizar que a va a continuar el procedimiento. Una postura sostuvo que esto iba a restringir a las iniciativas. La otra era: está bien, vamos a restringir, pero vamos a evitar que haya presentaciones demenciales, de gente que no es seria y de gente que quiere presentar proyectos tapón,

para perjudicar a otro que presenta un proyecto serio. Entonces, bueno, le exigimos una garantía de mantenimiento y, además, lo que sí se exige —y esto es una buena incorporación en el reglamento— es que quien impugne, en estos procedimientos relativos a concesiones de obra pública, debe garantizar, y si pierde las impugnaciones, pierde la garantía. La idea es terminar con las impugnaciones, que tienen también como único objetivo perjudicar el trámite normal de la licitación pública haciendo mal uso de las reglas de la competencia, para molestar al vecino: yo no dejo que contrate, lo impugno, le presento otro proyecto, lo estiro de muchas formas, en definitiva, el único que se perjudica es el Estado, que además de tener que trabajar para resolver la impugnación (que supone un costo) no se puede hacer el proyecto, ese proyecto queda paralizado durante años. Hay mucha experiencia en esto.

Este sistema es una firme definición y decisión del Gobierno Nacional. El decreto 823 (que establece, dando cumplimiento a lo que exige la ley, que una vez hecha esa declaración legal de "sujeta a privatización", el Poder Ejecutivo, debe definir las alternativas, modalidades y procedimientos de como se va a llevar a cabo la privatización) entonces por decreto 823, el Poder Ejecutivo etableció —entre otras medidas, en materia de obras viales— la obligatoriedad por parte del Ministerio de Obras Públicas, de definir en un plazo muy breve, que vence el 9 de diciembre, el plan de obras viales, relativas a la conservación y el mantenimiento, en lo cual se está trabajando. Pero yo quería señalar que en este decreto se establece que uno de los rubros con los cuales se van a hacer las obras de conservación y mantenimiento es, precisamente, la concesión de obra pública por peaje. Es otra ratificación del Poder Ejecutivo, acerca de esta política, que en definitiva no podía ser de otra manera porque lo ha decidido así el Congreso, en la ley 23.696.

Resta analizar el problema del riesgo empresario, porque precisamente este tema explica el porqué el legislador entiende de que la concesión de obra pública es un caso de privatización. A esto hay que dedicarle cinco minutos por lo menos.

El problema es el siguiente. En el contrato de obra pública tradicional, una de sus características es el de la traslación del riesgo empresario al comitente. Todo contrato tiene como sus características un problema de ubicación del riesgo entre las partes. Lo define la ley y lo define el contrato, en una escala, según la naturaleza del contrato. En el contrato de obra pública la ubicación del riesgo está en el Estado, en el Estado comitente. No es el momento acá de discutir si eso es bueno o malo, en encontrar que justificación tiene (yo creo que la tiene). Lo cierto es que así está en la ley y que esto no es una conquista de los contratistas y que han venido conspirando, y consiguieron que en la ley 13.064 y en todas las leyes provinciales de obras públicas se estableciera ese sistema. Esto está así en todos los países, en Europa (nuestra legislación no es original, no crean que hemos inventado la ley 13.064, está muy parecida a las reglas de contrataciones públicas de España, de Italia, de Francia). Pero es también así en el derecho anglosajón. En Estados Unidos existe la Federal Procurement Act, que establece un sistema de distribución de riesgo, lo único que no tiene —en el resto es exactamente igual a nuestro régimen— es un régimen de mayores costos, seguramente porque tienen una economía mucho más

estable, pero sí los sistemas europeos prevén un régimen de mayores costos, porque tienen más problemas de inflación. En economías donde la inflación empieza a ser mayor del 10% anual, empieza a tener interés el sistema de mayores costos. Precisamente la ley 12.910 acá, surge cuando por consecuencias de la guerra, superó el 10 % anual. Se ve que éste es un poco el límite económico para este problema. En Italia está expresamente regulado que es así. hasta el 10 % hay un riesgo empresario, superado el 10 % lo asume el comitente. Pero no solamente los mayores costos, sino problemas de adicionales de obras por necesarias modificaciones, modificaciones que, claro, define el Estado, porque él como concibió la obra e hizo el proyecto (la obra no está destinada a ser explotada y rendir un beneficio para el particular, sino que está destinada a su explotación en un régimen común público, no está destinada a su explotación por peaje) entonces al Estado se le ocurre un cambio, mayor obra, menor obra, aumenta, disminuye, las llamadas dificultades imprevistas, etcétera. El riesgo está trasladado al Estado. Así se licita y esto debería tener —no sé si lo tiene— debería tener su reflejo en los precios de la licitación. Las cotizaciones deberían ser más baratas, porque el sistema del traslado de riesgos es así. De esto se debería ocupar el Estado, de que las cotizaciones sean más baratas, si no se ocupa, la culpa es del Estado y no de los contratistas. Pero en la concesión de obra pública, este riesgo está trasladado al concesionario. Todo es un problema de tasa de retorno, de ecuaciones económicas financieras. El sabe cuanto tiene que invertir en la obra, como lo invierte. El Estado de lo único que se ocupa es de la calidad de la obra... que la ruta tenga sus requisitos técnicos, que la planta de energía tenga sus requisitos técnicos, pero el problema de los costos es un problema del contratista. La obra tiene que mantenerse tal cual se ha concebido en su origen, salvo acuerdo de partes posterior, porque yo no le puedo imponer modificaciones que a usted le puedan importar a su vez, una modificación en la tasa de retorno, la obra tiene que ser apta para que los usuarios la usen y paguen, la usen mucho y paguen mucho. Cuanto más la usen y más paguen, mejor, porque la ecuación económica-financiera va a cerrar de esa manera. Yo no le puedo tocar la obra, entonces, todo lo que usted gaste de más, es beneficio que usted pierde, acá no hay mayores costos ni nada por el estilo, no hay litigio, ni lo puede haber, los hay cuando se produce la hecatombe. ¿Cuál es la hecatombe? Bueno, la hecatombe es la hiperinflación, claro, en una economía que se distorsiona por un suceso como este, no hay ecuación económica-financiera que aguante y entonces, esto puede provocar el litigio. La concesión de obra pública funciona en un sistema más o menos estable, sino olvidémosnos de este tema, que quedará para los libros, si no hay una cierta estabilidad económica. Pero pensando en la estabilidad económica, aquí se está trasladando el riesgo al concesionario, el riesgo del contrato al concesionario. Piensen ustedes en las obras viales por el mantenimiento, una de las razones de la destrucción de las obras es que no se cumple la ley de tránsito en cuanto regula el peso de las cargas sobre la ruta. No se cumple, ¿y por qué no se cumple? Es un misterio... Pero fíjense que cuanto más se rompen, más obra hay, más contratos de mantenimiento. Se rompió una vez, contrato para arreglarla, se rompió de vuelta, un nuevo contrato, se rompió otra vez, otro nuevo contrato, así veinte veces... El pozo ese se hace veinte, cincuenta veces, y nadie controla la carga. Los camiones llegan a la frontera de Brasil respetando las leyes brasileñas en materia de carga, y luego por un problema de

costo del transporte, si les conviene más, trasladan a otros camiones que no cumplen con ninguna regla, rompen todas las rutas. Total, hay una entidad que se llama Dirección de Vialidad, que es la vaca lechera que paga contratos de conservación y mantenimiento, una dos, tres, cinco, cincuenta veces.

Pero si esto yo se lo doy a un concesionario, si se lo puedo dar, si la ruta tiene un caudal de tránsito que lo admite, porque si no hay usuarios no hay concesión tampoco, por supuesto. Y este señor, si no se respetan las normas de carga, él es el único perjudicado porque él, la obra la va a tener que entregar, al término de los 10, 12, 15 años que puede durar la concesión, en el estado que defina el contrato. Si él tiene que arreglar es a su costo, cuanto menos plata invierta en la obra es mejor para él, y se supone que va a invertir menos plata si la obra se rompe menos. Además, si la obra está destrozada, y la gente tiene una alternativa, la gente no va a transitar por ahí, buscará la alternativa, porque a la gente no le gusta romper su vehículo y tener riesgo de volcar en esos baches que adornan nuestros caminos y morirse. A nadie le gusta eso, si tengo otra alternativa iré por la ruta más segura, máss cuidada, que esté señalizada. Hay rutas que —ustedes saben— no están señalizadas siquiera, no están pintadas, no tienen señalamiento ni horizontal ni vertical ni nada. Esto es el traslado del riesgo, esto es una forma de privatizar.

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS PRIVATIZACIONES

NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. EMPRESA PRIVADA Y EMPRESA PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN. REGULACIÓN NORMATIVA. — III. REGULACIÓN IDEOLÓGICA. TRAMO LIBERAL-INDIVIDUALISTA. — IV. TRAMO CRISTIANO. — V. TRAMO SOCIAL DE DERECHO. — VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Las recientes leyes 23.696 y 23.697 programan un ambicioso plan de transferencias de empresas públicas al ámbito privado. En muchos casos, realmente, es un proceso de *reprivatización,* puesto que muchas de esas corporaciones habían estado, otrora, en manos de particulares, antes de su estatización.

Desde luego, tal proyecto (hoy en vías de ejecución) puede ser estudiado desde distintas perspectivas: económicas, políticas, sociales. También interesa al mundo jurídico y, en primer término, al derecho constitucional. En concreto, cabe preguntarse si es constitucional.

Este interrogante puede desplegarse, a su turno, en dos niveles distintos. Sabido es que toda Constitución incluye tanto una *estructura de poder* (retratada en normas que fijan los derechos de los individuos y los del Estado, al par que diseñan la arquitectura básica de éste), como una *estructura de valores* (principios, declaraciones, objetivos, todo eso que conforma la *ideología* de la Constitución) [1].

Ambas facetas son importantes: una ley puede pecar de inconstitucionalidad por atacar la estructura de poder, como por violentar la estructura de valores de una Constitución. En el caso que nos ocupa, se trata de averiguar si el programa de privatización atenta contra una u otra.

II. EMPRESA PRIVADA Y EMPRESA PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN. REGULACIÓN NORMATIVA

No es raro que una constitución contemporánea se ocupe del derecho de empresa, y adopte definiciones normativas en pro de su estatización o privatización.

---

1 Sobre la doble función de la constitución como estructura de poder y como estructura de valores, nos remitimos a nuestro estudio *La Constitución Nacional argentina,* trabajo preliminar a "Constitución de la Nación Argentina" (Buenos Aires, 1985), La Ley, pp. 25 y 35.

Esa regulación cubre áreas muy distintas. En constituciones neoliberales o sociales, por ejemplo, hay reconocimientos de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (España, art. 38), y aun de estímulo a la empresa privada (así, Malta, art. 19; Irlanda, art. 45, inc. 3), pero también se proclaman topes a tal libertad empresaria, en el sentido de que ella debe compatibilizarse con las exigencias de la economía general y de la planificación (España, art. 38), o con los requerimientos de la economía nacional y los objetivos de la sociedad (Turquía, art. 40), o que no debe infringir la seguridad, la libertad y la dignidad humana (Italia, art. 41). En otras constituciones, se prohíben los monopolios privados (Irlanda, art. 45, inc. 2, III).

En países de orientación comunista, la Constitución trata a menudo a la empresa, prefiriendo a la empresa estatal como principal administradora de la propiedad popular. Antes de las últimas transformaciones producidas en el este europeo, el texto constitucional de Bulgaria (art. 17), como los de la República Democrática Alemana (art. 12) y de Checoslovaquia (art. 11), propiciaban la tesis que indicamos. En algunos casos, como Albania, el dirigismo estatal es intenso, ya que ejerce el control sobre la cantidad del trabajo y del consumo, y fija el precio de venta de los productos de las empresas estatales, además de organizar, dirigir y desarrollar el conjunto de la vida económica y social por medio de un plan general unificado (art. 25).

El tema lo hemos desarrollado en anterior oportunidad, y remitimos allí al lector [2].

La Constitución argentina es mucho más parca en dicho punto, circunstancia explicable porque en función del momento en que se dictó —mediados del siglo XIX—, no era usual que las constituciones se expidieran mucho sobre este tema y, además, porque según el ritmo ideológico de la época (individualismo liberal), lo sobreentendido era que el Estado no actuase, mayormente, como empresario.

Dicho de otro modo, el estilo de aquel tiempo no era condenar la figura del Estado-empresario, sino ignorarlo, dando por tácito que no le correspondía asumir esos roles. El silencio, aquí, es harto elocuente.

Sin embargo, ocasionalmente, algunas constituciones otorgaban determinados monopolios en favor del Estado (Suiza, art. 31, respecto a la sal y pólvora de guerra), El Salvador (texto de 1886; del aguardiante, salitre y pólvora), o el correo y telégrafos (México de 1874, art. 28; Suiza, art. 36; Alemania de 1871, arts. 48 y 49).

La Constitución argentina menciona también en su art. 4º, como fuente del tesoro nacional, a la "renta de Correos", con lo cual indica que el Estado deberá actuar (aunque no necesariamente de manera monopólica) en tal tipo de empresas. El mismo art. 4º habla de la contratación de empréstitos y operaciones de crédito para urgencias de la Nación "y para empresas de utilidad

---

2 SAGÜÉS, NÉSTOR P., *Empresas y Derecho Constitucional. La empresa en el constitucionalismo europeo contemporáneo*, en El Derecho, 95-843, y en "Revista peruana de derecho de la empresa" (Lima, 1936), nº 20, p. 19 y siguientes.

nacional", frase que sí es muy significativa, ya que indica que además de la empresa de correos, el Estado puede asumir otras.

Claro está que la palabra "empresa", en el art. 4º de la Constitución, puede entenderse tanto en el sentido de "corporación" o "unidad de producción", como de "plan" o "programa de acción". En el primer caso, involucra crear una persona jurídica y económica; en el segundo, iniciar una actividad. Con esto debe aclararse que no toda "empresa de utilidad nacional" debe, necesariamente, generar una "empresa" en el sentido de sujeto económicojurídico.

Paralelamente, viene al caso observar, que la Constitución indica al Estado ciertos deberes, como promover la industria, la inmigración, la construcción de canales navegables, ferrocarriles, la introducción de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, etc. (ver arts. 67, inc. 11 y 107), aunque para ello no exige que él mismo opere como empresario.

En definitiva, entonces, la empresa pública, en la Constitución de 1853, no es negada. Al contrario, el art. 4º la admite, y demanda que cumpla un fin de "utilidad nacional". Pero tampoco enfatiza la función del Estado-empresario, salvo en cuanto a los correos. El resto de la actividad económica parece dejarlo a los particulares.

Interesa apuntar, por último, que el art. 14 "nuevo" o "bis", producto de la reforma constitucional de 1957, habla también de las empresas, al señalar que el trabajador tiene derecho a participar en sus ganancias, controlar su producción y colaborar en su dirección. La norma se refiere tanto a las empresas privadas, como a las públicas[3].

III. Regulación ideológica. Tramo liberal-individualista

La cuestión del rol empresarial del Estado debe dirimirse no sólo en el plano normativo de la Constitución (esto es, en su diseño de poder), sino, según vimos, conforme al techo ideológico de la ley suprema.

El problema básico aquí se presenta porque la Constitución no tiene un techo ideológico uniforme, sino múltiple[4]. Cabe detectar, por cierto, tres perspectivas ideológicas en el texto argentino: una, liberal-individualista; otra, cristiano tradicional; y la tercera, propia de un estado social de derecho.

El tramo liberal-individualista de la Constitución es quizá el cuantitativamente más relevante, ya que después de las enfáticas declaraciones del Preámbulo sobre los beneficios de la libertad, los arts. 14 a 19 refrendan las posiciones liberistas, además de declarar la propiedad como derecho inviolable.

---

3 Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, año 1957, t. II, p. 1448.

4 Ver Sagüés, Néstor P., *Constitucionalismo social*, en Vázquez Vialard (director), "Tratado de Derecho del Trabajo" (Buenos Aires, 1982), Astrea, t. 2, p. 759 y siguientes.

Para quien se sitúe en esta postura e interprete la Constitución en clave liberal-individualista, es obvio que, cuanto menos estado empresario haya, mejor será.

Para Juan B. Alberdi, por ejemplo, la grandeza y opulencia de los pueblos más adelantados de la Tierra no deriva del Poder de sus gobiernos, sino del poder de sus individuos: esas naciones "son el producto del egoísmo más que del patriotismo". "Los Estados, agrega, son ricos por la labor de los individuos... el egoísmo bien entendido de los ciudadanos sólo es un vicio para el egoísmo de los gobiernos". El factor fundamental del orden social es, entonces, el afán del propio engrandecimiento, el afán virtuoso de la propia grandeza del individuo.

Alberdi, como se sabe, profesó su admiración por la fisiocracia y la escuela smithiana: "nuestra prosperidad ha de ser obra espontánea de las cosas más bien que una creación oficial". Así, el productor debe exigirle a la ley una sola cosa: "la más completa libertad del hombre". El trabajo no debe ser organizado por el Estado: no hay salario legal y obligatorio a los ojos de la Constitución. En asuntos económicos y laborales, la acción del Estado consiste "más bien en derogar que en estatuir".

Sin embargo, Alberdi asigna al Estado un rol particular: desarrollar un plan de "instrucción industrial", y especialmente, dictar leyes contra la vagancia, a la que propone se califique como "delito contra la sociedad" [5].

Desde la óptica que citamos, es evidente que el Estado no tiene vocación empresarial, aunque sí deba auspiciar la actividad empresarial de los particulares. Por excepción, sin embargo, está habilitado para asumir papeles empresariales económicos.

VI. Tramo cristiano

Algunos segmentos de la Constitución son tributarios del pensamiento cristiano tradicional (hoy, refrescado con el pensamiento social de la Iglesia). La invocación a Dios en el Preámbulo, su nueva mención en el art. 19, la reflexión en éste sobre la moral pública, como pauta de reglamentación constitucional, la alusión al "bienestar general" igualmente en el Preámbulo (concepto que equivale al de bien común, según lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Quinteros")[6], son pautas que acreditan la presencia de esta vertiente doctrinaria en la ley suprema argentina.

---

5 Ver Alberdi, Juan B., *Bases y puntos de partida para organización política de la República Argentina, y Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina, según su constitución de 1853*, en Alberdi, Juan B., "Organización política y económica de la Confederación Argentina", nueva edición oficial (Besanzón, 1856), ps. 90/1, 155, 181/3, 370, 368, 470 y sigtes.. *La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual*, en Alberdi Juan B., *Estudios constitucionales* (Buenos Aires, 1953), Luz del día, ps. 262/3.

6 CSJN, Fallos, 179-113. 176-22; La Ley, 8-405.

Pues bien: ¿cuál es la actitud de este cupo doctrinario respecto a las privatizaciones empresarias?

Algún sector del pensamiento católico ha privilegiado el sistema de empresas públicas estatales como el más propio de una concepción cristiana del Estado. Arturo E. Sampay, en esa postura, distingue dos momentos históricos En la economía antigua, previa a la revolución industrial —un mundo de producción insuficiente, escribe— resultaba inconducente programar empresas del Estado en términos de bien común, ya que allí cualquier intento, en tal sentido, estaba destinado al fracaso. Las pocas, ensayadas entonces, explica, "tenían por finalidad conservar la sumisión de la masa esclavizada de la humanidad o despojar de sus propiedades a otros grupos privilegiados".

Acaecida la revolución industrial, en cambio, y ante un impresionante crecimiento de la producción de bienes, el panorama puede variar. Por un lado, las empresas privadas siguen manejándose con la regla del lucro: "salvo excepciones personales que no hacen a la regla, la clase propietaria considera botín de guerra a los bienes que posee y con la guerra se apresta siempre a resistir las exigencias de la Justicia". Cuando los particulares manejan como propiedad privada la capacidad social de trabajo y el trabajo social acumulado, los vuelcan "a lo que les acarrea inmediatas y máximas ganancias". Pero por otro, aparecen las empresas públicas, como necesidad de transferencia de ciertas organizaciones del trabajo social e instrumentos básicos de producción en favor del Estado.

Para Sampay tal mutación se justifica por diversas razones. Así, las empresas oficiales tienden a satisfacer las necesidades humanas de todos los miembros de la comunidad. En segundo término, están administradas e instituidas por los sectores populares en ejercicio del poder político. Finalmente, tienden al bien del pueblo: procuran "un régimen productivo de abundancia para que cada uno tenga lo que necesite".

Por supuesto, Sampay distingue entre estatizaciones correctas (las bien inspiradas y bien implementadas), e incorrectas, esto es, la estatización de empresas obsoletas e ineficientes, donde la nacionalización importa "el acto de tomar, a cargo del pueblo, el pasivo neto de una quiebra fraudulenta y todavía, pagar sumas fabulosas por ese presente griego". ambién diferencia una *estimación política* de las empresas estatales, de una *estimación técnica administrativa*, puntualizando que una cosa era el traspaso del ente de particulares al Estado, y otra una estructuración ineficiente, burocrática o partidista de la empresa en cuestión[7].

En rigor de verdad, situados en el ámbito doctrinario cristiano, el dilema privatización/estatización de las empresas debe enfocarse a la luz de dos principios claves del pensamiento católico: los de *subsidiariedad* y *bien común* que, por cierto, no son contrapuestos.

---

7 SAMPAY, ARTURO E., *Filosofía de las empresas estatales: instrumentos de la revolución de nuestro tiempo*, en "Revista de derecho público y Teoría del Estado", Buenos Aires, 1989, nº 4, p. 145 y siguientes.

Partiendo del supuesto de un derecho natural de propiedad por parte de los particulares, para bienes de uso personal e incluso bienes de producción, la doctrina cristiana de la subsidiaridad aconseja dejar en manos de particulares y sociedades menores tareas que ellas sanamente pueden asumir. La regla, pues, sería que las funciones que correctamente pueden desempeñar los sujetos privados, bueno es que las hagan, y que no las asuma el Estado.

No obstante, ese desempeño privado de tareas que puedan interesar a una comunidad tiene ciertas condiciones que cumplir. Algunas, de tipo positivo. Otras, de índole negativa.

a) *Como condición positiva,* la actuación privada debe respetar los principales derechos de la persona humana (*Pacem in terris,* 64). Si el resultado de la gestión privada, en síntesis, altera derechos inherentes a la persona y a la sociedad, en esa misma medida quedará deslegitimada la iniciativa de los particulares.

b) *Como condición negativa,* el pensamiento pontificio enuncia varios recaudos. Por ejemplo, no es aconsejable privatizar bienes instrumentales cuando "lleven consigo un poder económico tal, que no es posible dejarlo en manos de personas privadas sin peligro del bien común (*Mater et Magistra,* 23). Tampoco se recomienda una situación de privatización cuando las tareas del caso importan "funciones siempre más vastas que el bien común exige a los poderes públicos" (MM, 23).

En conclusión, es perfectamente legítimo que determinadas actividades queden estatizadas, y que numerosas manifestaciones de dominio privado pasen a ser propiedad pública, siempre que esa transferencia de bienes sea dispuesta por la autoridad competente, conforme a las exigencias del bien común y dentro de los límites de este (Concilio Vaticano II, constitución pastoral *Gaudium et Spes,* 71).

Volvemos así al concepto de *bien común* como regulador de lo que debe ser propiedad pública y de lo que debe ser propiedad privada (MM, 23). Esto importa alertar que no existen fórmulas dogmáticas y *standards* con relación a cuándo una empresa tiene que estar privatizada o estatizada. En efecto:

a) el contenido del bien común es algo cambiante según espacios y momentos. Lo que es bueno para una comunidad puede no serlo para otra; lo que es positivo en determinado período histórico puede ser desaprobable en una época diferente;

b) en tren de regular el ámbito de lo privado y de lo público en cuanto a las empresas, es conveniente atender las *posibilidades* reales de los particulares y del Estado para asumir determinados emprendimientos;

c) otra pauta significativa es la *idiosincrasia* de un pueblo, en el sentido de si confía o desconfía del Estado, o de los sujetos privados, para desempeñar determinadas actividades empresariales;

d) otra guía significativa, quizá definitoria, es evaluar las *experiencias* habidas en un pueblo concreto, respecto a un programa de privatización o de

estatización. ¿Ha desempeñado en forma medianamente aceptable el Estado su rol de empresario? ¿Los particulares, han respetado la dignidad de sus trabajadores y han satisfecho, siquiera medianamente, una función social en la prestación de los servicios públicos que, alguna vez, tomaron?;

e) paralelamente, otra idea importante puede ser la *necesidad* de efectivizar en determinadas instancias, ciertas actividades, que ante la falta o desinterés de las personas privadas, tiene forzosamente que cumplir el Estado[8].

Para el tramo cristiano de la Constitución, resumiendo, el dilema privatización/estatización de las empresas no tiene una receta uniforme: habrá que contemplar un manojo de situaciones decisivas (posibilidades, necesidades, realidades, experiencias, tareas a desempeñar) para pronunciar, en cada caso, una respuesta legítima, es decir, en términos de bien común.

V. Tramo social de derecho

Este trozo de la Constitución tiene una textura peculiar, que, en rigor de verdad, no es tan opuesta al segmento cristiano de la ley suprema, sino que puede perfectamente compatibilizarse y asociarse con él (desde el momento en que el pensamiento cristiano, *aggiornado* a través del social cristianismo, ha postulado metas que son igualmente propias del Estado social de derecho, como las de función social de la propiedad, justicia social, promoción de los trabajadores, intervención legítima del Estado para remediar las injusticias sociales, etc.).

A su turno, la compatibilización del tramo social de derecho de la Constitución con su parte liberal-individualista es mucho más problemática, precisamente por los distintos valores supremos que anidan en una y otra posición (justicia social, mayor igualdad, solidaridad, en el primer caso; libertad individual, espíritu de lucro, sentido individual de la propiedad, en el otro). Sin embargo, también es cierto que ciertas posiciones neoliberales (al estilo de Keynes, Roepcke y Lippman), cuando procuran nutrir al liberalismo inicial con ideas como economía social de mercado, un estado de bienestar (mediante recursos como el seguro de desempleo o el seguro social), y aun conceptos de justicia social en favor de los más débiles, hacen que el proceso de coexistencia de ambas posturas pueda ser más viable[9].

Para el período social de derecho de nuestra Constitución, no es difícil que ciertas actividades empresariales pasen a ser desempeñadas por el Estado. Así, v.gr., la Constitución de Chipre dijo que el desempeño de servicios públicos esenciales, o la explotación de fuentes de energía o de otros recursos naturales, podían estar a cargo exclusivo de la República, de modo similar a

---

8 Hemos particularizado el tema en nuestro trabajo *Principio de subsidiariedad y principio de antisubsidiariedad*, en "Revista de Derecho Público" (Santiago de Chile, 1986), nos. 39/40, p. 59 y sigtes.; Jurisprudencia Argentina, 1980-II-775.

9 Sobre neoliberalismo, ver Sagüés, Néstor P., *Constitucionalismo social*, ob. cit., ps. 696/77, con especial referencia al derecho del trabajo.

como lo hizo la Constitución de Italia (art. 43), y de la República Federal de Alemania (art. 15), como la de Turquía (art. 39) con relación a los servicios públicos.

Por tanto, en esta zona ideológica de la Constitución la opción privatización/estatización de empresas puede resumirse así: el Estado está habilitado para prestar empresarialmente algunas actividades, en particular las concernientes a servicios públicos y recursos naturales o energéticos; pero eso no es un deber, sino una alternativa, que puede recomendarse o desaconsejarse en ciertos supuestos.

VI. Conclusiones

La prestación de ciertos servicios por parte del Estado, y también la asunción de roles empresariales en áreas más amplias por parte de aquél, siempre que esté presente la "utilidad nacional", es perfectamente acorde con la Constitución. Ideológicamente, sería necesaria la presencia, en tales casos, del valor "utilidad" (para el segmento liberal-individualista), "bien común" (para el cristiano), o "solidaridad" (para el propio del estado social de derecho. La solidaridad, de todos modos, forma parte también del concepto de bien común).

A su vez, la empresa privada también es legítima dentro del marco constitucional. Resulta la preferida, desde el ángulo ideológico, por el segmento liberal-individualista; es la normal para el pensamiento cristiano (excepto para ciertas áreas y salvo indicación contraria del bien común), y lo mismo podría decirse de la concepción del estado social de derecho.

Situados como estamos dentro del pensamiento cristiano social cabe definir el problema dentro de un trozo histórico concreto, como es la Argentina finisecular, en función de las posibilidades presentes, de la opinión comunitaria sobre el punto, de los resultados que, hasta ahora, han dado los procesos de estatización y de necesidades actuales, según reseñamos en el parág. IV.

En tal sentido, la respuesta acredita, además de la constitucionalidad del proyecto político y jurídico de privatización, su legitimidad. Un Estado exhausto, patrimonialmente agotado, asediado por la hiperinflación, no se encuentra en condiciones aptas para manejar útilmente las empresas que ha asumido en terrenos, como teléfonos, gas, transportes y otras actividades comerciales todavía más discutibles. Concomitantemente, la ineficiencia, casi crónica, de dichas empresas y su instrumentación histórica, como botín electoral más que como entes de servicio al pueblo, sumado a una opinión pública mayormente inclinada a la privatización, conducen casi inexorablemente a avalar, desde una perspectiva axiológica, la política de privatizaciones.

Por supuesto, cabe diferenciar la constitucionalidad de un programa de desestatización, del éxito o legitimidad de su instrumentación concreta. Así como Sampay advertía que un plan de nacionalización podía ser justificado desde una estimativa política, e injustificarse desde una estimativa técnica-

administrativa, también es cierta la cuestión en el programa inverso. Una decisión de privatizaciones legítima, a partir de una estimativa política, puede deslegitimarse si, en una estimativa técnica-administrativa, se consuma mediante procedimientos incorrectos (por ejemplo, mediante precios de compra no adecuados, licitaciones no imparciales, discriminaciones o favoritismos, o sin el debido control del Estado en el curso posterior de las empresas privatizadas, especialmente, si se trata de servicios públicos).

En definitiva, entonces, un programa constitucional de privatizaciones debe complementarse con una legítima gestión de bien común en el trámite de transferencia de lo público a lo privado. Sólo así adquirirá plena legitimidad constitucional, porque la función de garante de ese bien común que constitucionalmente debe desempeñar el Estado (de acuerdo al techo doctrinario cristiano de la Constitución), opera tanto en la decisión de privatizar la empresa estatal, como en el curso mismo del traspaso de lo público a lo privado, y en el posterior control de la conducta de la empresa privatizada, a fin de que satisfaga la función social que debe cumplir.

ASPECTOS LABORALES DE LA LEY 23.696

HUGO R. CARCAVALLO

1. Me toca encarar uno de los aspectos que quizás pueda llegar a producir los conflictos más sensibles, o sea, las facetas laborales de la Ley de Reforma del Estado, la cual, indudablemente, significará un costo social.

Pero si bien ese costo social se tendrá que producir, no es menos cierto que la Ley 23.696 trata de reducirlo. Por eso resulta interesante una apreciación, desde la óptica del derecho del trabajo, sobre las normas que nos ocupan.

Para el debido estudio de la Ley 23.696, no puede prescindirse de la Ley 23.697, pues como resulta de exposiciones anteriores, aun cuando se habla de dos leyes, una mal titulada de Reforma del Estado y otra de Emergencia Económica, en realidad, ambos cuerpos legislativos, que son de una vastedad difícil de explorar rápidamente, tienen una íntima conexión y tienden a un solo y mismo propósito esencial, que es el de salir de esta crisis en que estamos sumergidos, que en determinados momento pareciera final, y que ha venido a cerrar el ciclo de una prolongada serie de errores cometidos y reiterados a lo largo del tiempo, errores que cobraron una aceleración inusitada últimamente.

Frente a esa realidad innegable, el Estado apela una vez más, al concepto de la "emergencia", concepto ya esgrimido repetidas veces en nuestro país porque, lamentablemente, hablando en lenguaje llano, las cosas hace mucho que no andan bien.

Hemos tenido o tenemos emergencias locativas, emergencias hipotecarias, emergencias impositivas, emergencias previsionales, etc. y ahora estamos en la emergencia total. De aquellas "emergencias" anteriores, algunas fueron válidas —desde mi punto de vista— otras no tanto, otras provocaron más problemas que los que resolvieron, como lo demostró su prolongación inusitada, pero fueran buenas o malas, sucede hoy lo del cuento del pastor mentiroso, que alarmaba falsamente con la venida del lobo, y creo —y pienso que somos muchos quienes lo creemos— que esta vez realmente llegó el lobo.

Se trata de una evidencia sobre la que tenemos que actuar y que, como bien lo sostuvo el Dr. Sagüés, deberán tomar en cuenta los "operadores" de la Constitución y de las leyes, al examinar y juzgar los hechos que producirá la aplicación de todas estas normas. De esos múltiples efectos, me toca a mí ocuparme de aspectos del problema social que puedan crear estas leyes, problema

inmediato que sólo quedará justificado, en tanto y en cuanto, pagando un determinado costo social que supere la actual crisis absoluta en la que estamos inmersos y, frente a nuevas circunstancias futuras, no se recaiga en errores y se anulen soluciones.

La aclaración la dicta la experiencia que arroja una rápida mirada retrospectiva. Por ejemplo, en la Ley de Emergencia Económica hay preceptos que son prácticamente iguales a los de una ley de 1976, la 21.476, que debió eliminar una serie de excesos introducidos en estatutos y en convenios colectivos. Pues bien, tiempo después, a fines de 1984, una ley del Congreso, la 23.126, resucitó todas las cláusulas anuladas en 1976, generando una gran cantidad de conflictos y juicios de todo tipo —en especial en empresas del sector público— y, finalmente, la Corte Suprema de Justicia en el conocido caso "Nordensthol c. Subterráneos de Buenos Aires" se abocó al estudio retrospectivo de la razonabilidad de las normas de la Ley 21.476, modificando en cierta forma su posición anterior. El alto tribunal había entendido que la ley puede *a posteriori*, siempre que no roce derechos adquiridos y dentro de los límites del artículo 3º del Código Civil, interferir en el campo de las convenciones colectivas de trabajo. En el mentado caso "Nordensthol", la mayoría de la Corte dejó a salvo esa posibilidad para emergencias notorias, pero la minoría recogió una doctrina que han sustentado distinguidos colegas, al propugnar una especie de autonomía total de la convención colectiva por ser una fuente de derecho extraestatal.

No voy a ocuparme aquí del tema, sólo lo aludo porque constituye un telón de fondo para los problemas a los que me voy a referir a continuación. Unicamente dejó sentado que el convenio colectivo será una fuente de derecho extraestatal, ni más ni menos que un contrato civil o comercial, basado en la voluntad de las partes, porque la Constitución, si bien en el art. 14 bis autoriza la celebración de convenios colectivos, igualmente, en los arts. 14 y 17 autoriza a celebrar contratos, como a trabajar, a ejercer toda industria lícita, etc., en base a contratos. Obviamente esa voluntad de las partes es también una fuente de derecho extraestatal que ha sido avasallada o alterada en innumerbles ocasiones por la voluntad legislativa, como lo prueba la serie de "emergencias" de antigua data a la que me he referido.

Estos vaivenes imponen una reflexión e invitan a no olvidar que es ésta la más grave crisis que ha vivido el país.

2. La "emergencia" está expresamente declarada en las dos leyes. El Capítulo I de la Ley 23.696 se refiere a la emergencia administrativa y declara, en tal estado, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la administración pública nacional centralizada y no centralizada, entidades autárquicas, etc. Incluye también una enunciación de ese infinito mundo de desprendimientos del Estado que bajo la forma de sociedades, sociedades de economía mixta, entes estatales, sociedades con participación mayoritaria estatal, etc., forman una especie de Estado paralelo. La Ley 23.697 dice poner en ejercicio al poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo, creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece.

¿Qué aspectos laborales rozará este conjunto de normas de las dos leyes? Va a rozar desde el empleo propiamente dicho —que es un bien "escaso" hoy día— hasta normas de convenios, estatutos o disposiciones especiales para determinados gremios o para determinados sectores de los servicios públicos, derivaciones para las que es preciso acudir a la Ley de Emergencia Económica, por lo cual adhiero a la conclusión del Dr. Cassagne, cuando manifestó que tenemos dos cuerpos de leyes, cuando pudo y debió haber existido uno: probablemente la premura con que tuvo que actuarse determinó este tipo de "técnica legislativa".

Así, el art. 2º de la Ley 23.697, cuando suspende por 180 días los subsidios y subvenciones, habla en especial de las empresas de servicios públicos que facturen tarifas o precios diferenciales. Esta situación se da vía convenios colectivos o disposiciones estatutarias, en diversas empresas de servicios públicos, consagrando un beneficio que será afectado. Y además, se verá afectado desde el empleo hasta este tipo de beneficios, pasando por el encuadramiento convencional o sindical de los trabajadores, con independencia de que el Estado, por la Ley de Emergencia Económica, tendrá derecho a tomar una serie de decisiones con especial relación al empleo público. Como ha pasado en todas las otras "emergencias" —con más razón en esta de mayor gravedad— nuevamente se incluyen disposiciones sobre "prescindibilidad", mecanismo que los gobiernos, *de facto* o *de iure*, han aplicado con algunas variantes, porque cada uno vino con su ley de prescindibilidad, total o parcial, bajo el brazo.

Para conjurar nuestros grandes males presentes, yo diría que la Ley 23.696 contiene tres determinaciones básicas, por de pronto, dispone primero la "intervención", de todos los entes, empresas, etc., de cualquier clase que compongan el mundo estatal. La segunda medida es la transformación de la tipicidad jurídica de tales entes, empresas, etc., pudiendo crearse nuevos, fusionarlos, extinguirlos, etc. Y, por último, se acude al mecanismo de la "privatización" o "liquidación" de las empresas.

Para amortiguar en lo posible los impactos negativos que tendrán estas determinaciones básicas, la Ley 23.696 toma algunos recaudos. El cap. III incluye un programa de "propiedad participada" —así se le llama—, que no me parece de fácil viabilidad y efectivización. El cap. IV está dedicado a la "protección del trabajador" y, finalmente, en el cap. IX se diseña un llamado "plan de emergencia del empleo" que, en definitiva, intenta promover la creación de empleos por la vía de la obra pública en determinados sitios, donde existan mayores índices de desempleo, y que se ejecutará a través de las municipalidades, exigiéndose que el 50 % de la mano de obra a emplearse en estos emprendimientos sea local, vale decir, que se trate de residentes en los sitios, donde haya mayor desempleo.

De tales medidas, la primera, de efecto más directo y utilizada de inmediato, es la de la "intervención". Frente a esta maraña de organismos, entes, entidades y sociedades, a mí, que en materia de sector público soy un profano, me causó, por lo menos, algunas dudas, la redacción del art. 2º porque leyéndolo un poco desprevenidamente, podría interpretarse que la intervención de todos los centros, empresas y sociedades, cualquiera sea su tipo jurídico, se encuentra limitada, al parecer, por el carácter productivo, comercial o industrial o de

servicios públicos. Por lo tanto, la "intervención" estaría especialmente dirigida a estas sociedades, entes especiales, etc. En cambio, un análisis más detenido demuestra que la medida apunta a todo el sector público, quedando excluidas del régimen de intervención, solamente las Universidades Nacionales, por respeto —seguramente— a la autonomía universitaria. Hago notar que en la acepción amplia que nos enseñara Bielsa, en el concepto de servicio público, entra toda actividad pública o privada regulada por la ley, con el objeto de satisfacer en forma más o menos continua necesidades colectivas. Esta interpretación lata, fue corroborada por el Dr. Barra, quien —con las salvedades que hizo—, apuntó por ejemplo que en el anexo I de la Ley figura la Dirección Nacional de Vialidad entre las dependencias a privatizar.

A los interventores se les encomienda la reorganización provisoria de todos estos entes, sociedades y organismos, asignándoseles las funciones de administración y dirección de los órganos directivos de la entidad de que se tratara. La Ley alude a la "reorganización provisional", términos que, en lo que hace al aspecto laboral, parecieran limitar el alcance de las resoluciones a adoptar, pero no es así en definitiva.

Según el art. 3º de la Ley 23.696, los interventores podrán disponer que se mantenga o no el cargo o función, el despido o baja del personal que cumpla cn funciones de "responsabilidad y conducción" del ente, empresa, etc., intervenida, indicando que en cualquier caso, la indemnización a reconocer, será la de la Ley de Contrato de Trabajo, la de los arts. 232 y 245 de la ley, a la cual al sancionarse la Ley de Emergencia Económica, modificando el art. 48, el Congreso sorpresivamente suprimió los toques de aquel art. 245.

Sin embargo, el decreto reglamentario 1105/89, avanzó en este tema y la "reorganización provisoria", prevista puede ser, a la postre, la "reorganización definitiva". Además, la referencia al personal que cumpla funciones de "responsabilidad y conducción" del ente, también, ha sido superada por la reglamentación, en la forma que veremos.

4. El art. 3º del decreto 1105/89 aclara que la "reorganización provisional" podrá abarcar "todos los aspectos" de la gestión del ente, empresa o sociedad intervenida —con lo cual la "provisionalidad" del acto se relativiza— y que el interventor, con autorización del ministro o del secretario, podrá disponer la reubicación del personal de "cualquier jerarquía" o, en su caso, la extinción de la relación de empleo con las indemnizaciones que correspondieran, o el pase a "disponibilidad" previsto en la Ley 22.140, que es el régimen propio de la función pública. La norma deja a salvo las "dependencias orgánicas" del art. 61 de la Ley, que se ocupa de organismos especiales que deben ser suprimidos, transformados, reducidos o limitados por decreto del Poder Ejecutivo.

La lectura del art. 3º de la Ley 23.696 y la de la reglamentación provoca algunas reflexiones. Cuando el primero alude al personal con funciones de "responsabilidad y conducción ejecutiva" obliga a entender que el legislador tuvo en mira al personal jerárquico, normalmente excluido de convenios colectivos, exclusión que es regla en el sector privado. Empero, hay personal jerárquico o profesional, que en algunos entes o sociedades públicas está sindicalizado y el sindicato respectivo celebra o intenta celebrar convenios colectivos.

Vale la pena puntualizar que, cuando años atrás se comenzó a indagar sobre la naturaleza del vínculo de los "trabajadores del Estado" con el ente, sociedad, etc., de que se tratara, se sostuvo en doctrina que quienes desempeñaban funciones jerárquicas o directivas estaban ligados por una relación de "empleo público", mientras que si cumplían funciones subalternas, quedaban sujetos al derecho del trabajo. A partir de 1974, el art. 2º de la LCT intentó clarificar el problema disponiendo que están excluidos de su régimen los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en el mismo o en los convenios colectivos de trabajo. Añadiré que generalmente los trabajadores de las empresas o entidades estatales que actúan frente a terceros como personas de derecho privado, se encuentran regidos por las normas laborales comunes, cualquiera sea su jerarquía. Por otra parte, hay que remarcar que en la Administración Central propiamente dicha, existen unos pocos sectores que se rigen por convenios colectivos, práctica opinable —sobre todo en los actuales momentos— y que tendría que generalizarse al haberse ratificado, por la Ley 23.544, con alguna discutible salvedad, el Convenio Nº 154 de la OIT.

5. Parece claro que las disposiciones del interventor podrán afectar a trabajadores, que estén en una relación de "empleo dependiente" y también de "empleo público". Y no sólo a trabajadores que ocupen funciones de responsabilidad y conducción —como dice la Ley—, sino a personal de cualquier jerarquía.

Me apresuro a decir que no estoy, desde ya, dibujando una tacha de inconstitucionalidad por haberse excedido los límites del art. 86, inc. 2º de la Constitución, incurriéndose en un exceso reglamentario; porque entiendo que gracias al juego de varios artículos de la Ley, en definitiva, a través de la reglamentación, el Poder Ejecutivo, adelantó pasos. Digo esto porque, fuera de las facultades que le confiere al interventor el art. 3º, el art. 4º, mantiene en el ministro o en los secretarios a quienes delegue el cometido, la facultad de abocarse al ejercicio de la competencia de los interventores, y de ejecutar todas las medidas que estimen convenientes para el cumplimiento de sus cometidos. A su vez, el art. 6º autoriza al Ejecutivo a transformar la tipicidad jurídica de todos los entes, sociedades, empresas, etc. El art. 7º también lo faculta para disponer, por acto fundado, la creación de nuevas empresas sobre la base de la extinción, fusión, transformación, etc. de las existentes, reorganizando, redistribuyendo y reestructurando, cometidos, organización y funciones. Por otra parte, el art. 67 de la Ley, autoriza al Poder Ejecutivo a delegar en el Ministerio competente —que ya tiene una competencia amplia en virtud del art. 4º— el ejercicio de las competencias que por la Ley tiene el Poder Ejecutivo y, a su vez, el ministro se encuentra autorizado a delegar en los secretarios del área, las competencias que le son propias.

En virtud de esta cadena de potestades y delegaciones, que surge de la propia Ley, interpreto que ese art. 3º del reglamento, que en una primera lectura rápida podría aparecer en colisión con el art. 3º de la Ley, en verdad no lo está. Siempre hay que interpretar las normas en favor de su validez, de su lógica y de su armonía con el resto de las cláusulas en juego, y, por consiguiente, cabe interpretar que funcionó la referida cadena de delegaciones inserta en la

propia Ley, y que el Poder Ejecutivo plasmó su decisión directamente en el art. 3º de marras.

6. El denso art. 3º del Reglamento, que diseña los alcances de las "reorganizaciones", contiene preceptos de significación laboral, como ser al enumerar a los trabajadores "excluidos" del derecho a percibir indemnización y a los que tendrán "suspendido" tal derecho, para disponer finalmente, luego de otras alternativas importantes, que las "bajas" deberán comunicarse a la Secretaría de la Función Pública.

La generalidad de estas normas y los términos utilizados, ratifican la conclusión de que podrán cesar en su cometido "trabajadores dependientes" y "empleados públicos" de cualquier jerarquía y tarea.

La "reorganización" que se disponga podrá afectar las "condiciones de trabajo" y la subsistencia misma del vínculo. La primera hipótesis se concretará de resolverse que el personal sea "reubicado", término que, tanto puede referirse al lugar de desempeño, como a las funciones cumplidas, alteraciones estas susceptibles de derivaciones litigiosas o controversias, en atención a los límites que marca —por ejemplo— el art. 66 de la LCT.

Para la segunda hipótesis, el art. 3º del Reglamento, aparte de indicar —repito— quienes quedarán excluidos del derecho a percibir resarcimientos, de producirse "la extinción de la relación de empleo", computa dos situaciones, según sea el "régimen legal aplicable", a saber:

a) el pago de las indemnizaciones que correspondieran, norma enderezada primordialmente a quienes se encuentren en el ámbito propio del derecho del trabajo, situación en la que incidirá la reforma antes aludida que, sorpresivamente, se introdujera el art. 245 de la LCT por el art. 48 de la Ley 23.697;

b) el pase a "disponibilidad", previsión destinada a quienes mantengan una relación de "empleo público", regida por la Ley 22.140, cuyo art. 47 incluye esta alternativa, con percepción de haberes y por un plazo no mayor de 12 meses, cuando se produzcan supresiones de organismos o dependencias o la eliminación de cargos o funciones. Al expirar dicho lapso, el afectado tiene que ser reintegrado al servicio o dado de baja, con las compensaciones o resarcimientos del art. 14 del decreto 2043/80.

Fuera de estas disposiciones legales y reglamentarias de la Ley 23.696, no puede dejarse de lado que el art. 46 de la Ley 23.697, para el "Ambito de la administración pública nacional centralizada o descentralizada", contiene un sistema de "prescindibilidad", porque faculta al Poder Ejecutivo para dar de baja al personal vinculado por una relación de "empleo público", designado sin concurso, que gozara de estabilidad y que revistara en las dos máximas categorías del respectivo escalafón, estatuto u ordenamiento vigente. A primera vista, abrigo la impresión de que estamos ante otra posibilidad, que se suma a las que brinda al Poder Ejecutivo o a sus delegados el art. 3º del Reglamento de la Ley de Reforma del Estado, el cual —a su vez— podrá por otra vía ensanchar los límites de la "prescindibilidad" del mentado art. 46 de la Ley 23.697.

7. Dentro del ámbito de la LCT es dable concluir que la Ley 23.696 y su reglamentación crean una "causa legal" de despido, reconociéndose a los afectados las indemnizaciones de los arts. 232 y 245, sin perjuicio de las superiores que legal o convencionalmente correspondan.

En cuanto a los despidos que se encuentren, o no, "en ejercicio efectivo del cargo o función", podemos pensar en licencias o reservas del puesto e interpretar que esta norma posterior deja sin efecto para el caso las disposiciones de los arts. 178, 181, 183, inc. c), 208, 211, 213, 215, 216, 217 y 239 de la LCT.

Ante la referida creación de una "causa legal" de despido, de haberse celebrado un contrato a "plazo fijo", no regirá la compensación por la ruptura *ante tempus* del art. 95 porque el despido no sería "injustificado", al reconocer su origen en una situación de "emergencia" y en un mandato legal.

Por vincularse con la situación que estamos analizando y con otras que tendrán que producirse, vale la pena dedicar unas palabras al eventual despido de un trabajador que desempeñe cargos ejecutivos o representativos en asociaciones sindicales, o cargos políticos en los poderes públicos, o que sea candidato a los mismos (arts. 48 y 50, Ley 23.551). ¿Regirá a su respecto la prohibición del art. 52, con la consiguiente "estabilidad absoluta", como se ha sostenido en doctrina por Vázquez Vialard?

Obsérvese que en el marco del art. 3º de la Ley 23.696, sería factible que no se configurase una "cesación de actividades del establecimiento" (art. 51, Ley 23.551), dadas las alternativas que admiten los arts. 4º, 6º, 7º y 15.

En atención a las razones expuestas precedentemente, acerca de la existencia de un mandato del legislador para reorganizar el ente y de un despido legalmente autorizado, la "tutela sindical" deberá ceder ante las nuevas disposiciones de "emergencia", y obviamente, no se configuraría la "práctica desleal" del art. 53, inc. i) de la misma ley 23.551.

8. Una de las formas de cumplir los propósitos de la Ley 23.696, será la de "privatizar" o liquidar empresas, sociedades, establecimientos o "haciendas productivas", a través de los requisitos y procedimientos contenidos en el cap. II del cuerpo legal.

La terminología utilizada, sobre todo la expresión "haciendas productivas", no coincide con la adoptada en los arts. 5º y 6º de la LCT, que vinieron en cierta forma a recoger la triple distinción explicada por Deveali, hace más de treinta y seis años, al referirse a la "empresa", a la "explotación" y al "establecimiento". Para el recordado maestro, el concepto de "explotación" corresponde a la *azienda* italiana, definida por el art. 2555 del Cód. Civil, como el conjunto de bienes organizados por el empresario para el ejercicio de la empresa.

Desde nuestra óptica y dada la definición que del "establecimiento" contiene el art. 6º de la LCT, no resulta explicable o por lo menos clara la diferenciación con las "haciendas productivas", pero de todas maneras encontramos que por el mecanismo de las privatizaciones y liquidaciones, totales o parciales,

es indudable que se afectarán dotaciones y que se alterarán derechos de los trabajadores, variándose encuadramientos sindicales y convencionales, si bien el legislador ha tomado ciertas precauciones protectoras.

9. El art. 16 faculta al Poder Ejecutivo para otorgar "preferencias" para la adquisición de empresas a privatizar, de las que son destinatarios los "empleados" del ente, además de los propietarios de parte del capital, los usuarios titulares de los servicios prestados, los productores de materias primas o quienes, aportando nuevas ventas, capitalicen en acciones los beneficios producidos.

Esas "preferencias" también inspiran al "programa de propiedad participada" diseñado en el cap. III de la Ley, del que podrán ser sujetos los "empleados", junto con los "usuarios" y los "productores" (art. 21). Encontramos que la idea es plausible, pero compleja de materializar en la práctica.

La preocupación del legislador por la suerte de los trabajadores se refleja en el hecho de haber dedicado un capítulo íntegro de la Ley, el IV, a la "protección del trabajador".

El art. 41 impone como "criterio" a tener en cuenta en el diseño de cada privatización, el de "evitar efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo, en el marco de una función productiva, estable y eficiente". A tal efecto, las organizaciones sindicales representativas "podrán" concluir con los adquirentes y la autoridad de aplicación, mecanismos apropiados.

El art. 42 subraya que, durante el proceso de privatización, el trabajador seguirá amparado por todas las instituciones legales, convencionales y administrativas del derecho del trabajo y el art. 43 aclara que el proceso de privatización, *"por sí"*, no alterará la situación, encuadramiento y aplicación en materia sindical, salvo resolución de la autoridad competente en la materia; sin perjuicio de tal pauta o principio general, habrá que ver, en cada caso, si se matiene o no a todo el personal y si el establecimiento, "hacienda productiva", etc., seguirá o no dedicado a la misma actividad y si se materializarán o no ineludibles alteraciones del *status* preexistente.

El art. 44 establece que los trabajadores mantienen sus derechos y obligaciones en materia previsional y de obra social. Con una redacción, que no es feliz, se establece igualmente que las obligaciones patronales *"pasan"* al ente privatizado, frase por la que podría entenderse que el adquirente cargará con las obligaciones incumplidas de la seguridad social, durante el inusitado plazo vigente de diez años de prescripción. Creemos que la frase ha querido simplemente significar que el adquirente deberá continuar efectuando las contribuciones y retenciones del caso. Esta interpretación se encuentra avalada por el Reglamento, que al precisar los alcances del art. 44 dispone que, en ningún caso, será responsable el ente privatizado por los incumplimientos laborales o previsionales anteriores, los que estarán a cargo del Estado Nacional.

El art. 15, inc. 12) de la Ley 23.696 posibilita que el Estado asuma, total o parcialmente, el pasivo de la empresa a privatizar y el comentado art. 44 del Reglamento faculta concordantemente para que en las condiciones de privatización se convenga que el Estado Nacional se haga cargo, total o parcialmente,

de aquellas obligaciones, cuyas causas se originen antes de la privatización, aunque se exterioricen con posterioridad a ella. Cláusula que revestirá especial interés en varias hipótesis, como ser la de accidentes y enfermedades del trabajo, dada la casi "imprescriptibilidad" de las acciones respectivas.

Para concluir, y pidiendo excusas por haberme extendido, apunto que otra pretación del Reglamento, queda aventada toda posibilidad de que se puedan aplicar en estos casos, para los trabajadores comprendidos en la LCT, las disposiciones sobre transferencias de establecimientos del art. 225 y siguientes de la misma.

Para concluir, y pidiendo excusas por haberse extendido, apunto que otra medida de protección al trabajador incluida en la Ley de Reforma del Estado, la encontramos en el art. 54, inc. a). El cap. VII declara en situación de emergencia las obligaciones exigibles contra el Estado y sus entes, pero el art. 54 excluye del diferimiento de dos años para el pago de obligaciones, al cobro de créditos laborales o nacidos con motivo de la relación de empleo público. Con lo cual se ratifica que habrá trabajadores, *lato sensu*, afectados, de esos dos mundos distintos, el del derecho del trabajo y el del derecho administrativo.

ESTADO NACIONAL Y BIEN COMUN

José Giménez Rebora

1. Licitud y necesidad de dar una síntesis entre la doctrina y la realidad temporal

Desde *Diuturnum illud* (9-6-1881) de S.S. León XIII hasta los más próximos pronunciamientos pontificios, la Iglesia ha conformado un cuerpo doctrinal completo y compacto sobre la naturaleza de la autoridad civil y el bien común que la explica y legitima.

Este cuerpo doctrinal aborda las cuestiones políticas y sociales desde el enfoque ético cristiano e incluye incitaciones a los laicos para que, como lo han reclamado nuestros obispos, nos aboquemos a "conocer profundamente la realidad temporal, descubriendo en ella las tendencias dominantes... (con) dedicación, método, disciplina, tiempo de estudio, escuelas y experiencias con las que se pueda *lograr la síntesis entre doctrina y realidad concreta*" [1].

Más recientemente el Sínodo de los Obispos en 1987 y S. S. Juan Pablo II en su exhortación postsinodal *Christifideles laici* (30-12-1988) también han llamado a los *christifideles* para que no adbiquen de aquellas acciones —como "la participación en la política"— enderezadas a "animar cristianamente el orden temporal... (y) a promover orgánica e institucionalmente el bien común" [2].

Consecuentemente es lícito y necesario que nos demos a la tarea de intentar, la síntesis querida por nosotros, es decir, la síntesis entre la doctrina y nuestra concreta realidad temporal en la Argentina de hoy.

Nuestro punto de partida obviamente supone la aceptación de la necesidad de preservar la autoridad civil y política porque, como se ha dicho, "el máximo bien político de la Nación es su cohesión" [3] y, conforme a nuestra apreciación, ésta será difícil de mantener sin un prudencial ejercicio de la autoridad civil y política orientado a crear lo más rápidamente posible condiciones de vida social

---

* Profesor Ordinario de Macroeconomía, Economía Argentina e Introducción a la Economía Política.

1 Cfr. Conferencia Episcopal Argentin, *Iglesia y Comunidad Nacional* (8.5.1981).

2 Cfr. Juan Pablo II, *Christifideles laici*, nº 42.

3 Este concepto fue expresado por el entonces Presbítero Lucio Gera en el Instituto Superior de Cultura Religiosa, con ocasión del seminario sobre "Iglesia y comunidad nacional". 24.10.1981.

propicias para satisfacer las demás apremiantes exigencias del bien común nacional.

La Argentina contemporánea reconoce sus orígenes en el pasado colonial y la supervivencia de ciertas características adquiridas entonces explican muchas de nuestras virtudes pero también muchos de nuestros problemas contemporáneos, aún sin resolver.

La participación en "una misma concepción del hombre y del mundo" y la asunción de "una sola escala de valores" se tradujo "en actitudes y costumbres e instituciones comunes" [4], que nos permiten señalar culturalmente a la Argentina como una "Nación católica, idealista, democrática, tolerante, respetuosa de la dignidad del individuo y de la libertad dentro de la ley" [5].

A pesar de esto la Argentina padece enfrentamientos y crisis. Frente a ello preguntamos si es bueno el debilitamiento de la autoridad orientada a procurar el bien común dejando nuestra suerte nacional librada a la espontaneidad o si corresponde hacer algo por evitarlo. Nosotros creemos que tenemos el deber de hacer todo lo posible para evitar nuestra desintegración nacional.

Al respecto, sentimos la obligación de referirnos al problema del trabajo. Una primera observación nos advierte que algo está inhibiendo a la Argentina de facilitar apropiadamente trabajo intelectual y físico a todos aquellos que componemos su pueblo y nos encontramos en condiciones de hacerlo quedando de esta manera sin satisfacer la que de hecho ha sido señalada como "primera exigencia del bien común nacional" [6] que no es otra cosa que la de facilitar dicho trabajo.

Por cierto que como lo han señalado S. S. Juan Pablo II y reiterado nuestros obispos [7], "la económica no es la única estructura determinante de la historia y de la cultura" pero la negación sistemática, es decir reiterada y persistente, del trabajo conspira contra la cohesión social de la Nación.

Tengamos presente que "el hombre tiene necesidad del mundo material, no puede prescindir del mismo. Es un hecho empírico a la vez que revelado. Al mismo tiempo, el hombre tiene el mandato y la necesidad ontológica de elaborarlo. También es un hecho de experiencia a la vez que un dato revelado" [8] y que "el trabajo es capaz, en razón de su misma naturaleza, de unir a los hombres verdadera e íntimamente" [9].

---

4 Cfr. CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA, *Iglesia y Comunidad Nacional*, nº 77.

5 Cfr. ARTURO FRONDIZI, "Los valores espirituales y el desarrollo económico", en *Mensajes presidenciales*, Buenos Aires, 1982, t. 5, p. 134. Más allá de su precisión hemos escogido esta fuente porque se trata de un discurso presidencial más valioso que una expresión intelectual personal.

6 Cfr. JUAN XXIII, *Mater et Magistra*, nº 79. En el Mensaje de la Navidad de 1952, S. S. Pío XII decía que "cuando la iniciativa privada permanece inoperante o insuficiente los poderes públicos están obligados, en la mayor medida posible, a procurar el empleo".

7 Cfr. JUAN PABLO II, "Discurso a la UNESCO", 2.6.1980 y Conferencia Episcopal Argentina, Iglesia y Comunidad Nacional, nº 138.

8 CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA, ibid, n: 139.

9 Cfr. PÍO XII, "Carta a M. Charles Flory", 17.8.1947, citado por MONS EMILE GUENY, *La doctrina social de la Iglesia*, Madrid, Rialp, 1963, 3ª edición, p. 124, nota.

Por esto mismo impedir el trabajo (o consentir la subsistencia de causas que lo niegan) perturba el bien común y la unidad íntima y verdadera de la Nación.

En este punto vemos la necesidad de intervención de la autoridad para evitar el peligro de la anarquía, como también la necesidad de superar rápidamente la crisis, alentando al Estado nacional y a una sana democracia, que nos permita evitar los peligros del totalitarismo, del abuso de poder y de la demagogia [10].

Establecidas las coordenadas doctrinales estamos en posición de avanzar en la problemática histórica del bien común y la autoridad civil y política en general y en un país como el nuestro.

2. Primeras consideraciones sobre la problemática de la autoridad y el bien común en nuestra época

A principios de los '60 el mundo pasó por momentos de gran tensión, pero también se insinuaron otros de signo opuesto.

Entre los primeros podemos apuntar la crisis derivada de la instalación de misiles soviéticos en Cuba, la inmediata reacción norteamericana, la reiteración de la confianza comunista en la revolución mundial, o los acontecimientos que prepararon la guerra en Vietnam. En nuestro país cabría recordar el derrocamiento del gobierno en marzo de 1962.

Pero al contrario de todo esto se producían hechos expresivos de otras convicciones, razones o tendencias profundas. Estos preanunciaban cambios en los términos de las relaciones entre países desarrollados y países subdesarrollados, entre comunismo y mundo libre, un resurgimiento de la comprensión acerca de la dimensión moral de los problemas de la autoridad y de los derechos humanos y la apertura de un diálogo que, en relación a católicos y marxistas, algunos denominaron "el diálogo de la época". Eran los tiempos de la *Mater et Magistra,* de la *Pacem in Terris* y también de muchas interpretaciones "ad usum delphini".

Por entonces S. S. Juan XXIII convocaba a los católicos a distinguir entre el error y el hombre que lo profesa, dado que "el hombre que yerra no queda por ello despojado de su condición de hombre, ni automáticamente pierde jamás su dignidad de persona, dignidad que debe ser siempre tenida en cuenta" [11]. Proseguía el Papa diciendo que "en la naturaleza humana nunca desaparece la capacidad de superar el error y de buscar el camino de la verdad" [12] siendo necesario también distinguir entre "teorías filosóficas falsas sobre la naturaleza, el origen, el fin del mundo y del hombre y las corrientes de carácter económico y social, cultural o político, aunque tales corrientes tengan su origen e impulso en tales teorías filosóficas"[13].

---

10 Cfr. Conferencia Episcopal Argentina, ibid, nº 124.
11 Cfr. Juan XXIII, *Pacem in Terris,* nº 158.
12 Cfr. ibid.
13 Cfr. ibid, nº 159.

Es sabido que la rectitud de las palabras de esta Encíclica como de otras y de algunos pronunciamientos del Concilio fue de hecho cuestionada por muchas interpretaciones y actos concretos que no es del caso examinar aquí. La evolución de los últimos lustros ha desnudado estas incorrecciones. Pero no está de más volver sobre aquellos pronunciamientos del comienzo de los sesenta porque lo que muchos consideraron efímeros escarceos favorables a la paz y al mayor respeto de los derechos del ser humano, tras una regresión a peores circunstancias, ha devenido en lo que estamos viviendo en el curso de los últimos tiempos.

Bajo estos auspicios, es que queremos reflexionar sobre un tema crucial, cual es el del Estado, aunque no como mero repaso erudito y abstracto.

3. El problema de nuestros días. Síntesis.

Desde la terminación de la segunda guerra mundial en 1945 la Iglesia comenzó a prestarle atención al problema de "las relaciones entre la agricultura y la industria en las distintas economías nacionales, y a la de éstas con las otras (y al) modo y grado de participación de cada pueblo en el mercado mundial" [14].

En 1961, la *Mater et Magistra*, de S. S. Juan xxiii, se refirió "a las relaciones que deben darse entre las naciones económicamente desarrolladas y los países que aún están en vías de desarrollo económico" como "el problema tal vez mayor de nuestros días" [15].

Aunque mucho se ha avanzado en algunos aspectos, todavía en 1990 no están resueltos los problemas que merecieron el llamado de Pío xii, cuarenta y dos años atrás y las advertencias y señalamientos de Juan xxiii y sus sucesores desde 1961.

Nos permitimos decir que estos problemas quizás se han agravado no sólo según la fría medición cuantitativa de la brecha entre producciones e ingresos o entre los distintos niveles materiales de consumos productivos y suntuarios, sino desde el punto de vista de la incomprensión de muchos dirigentes sociales y políticos sobre la gravedad de los riesgos de desintegración social y cultural que estamos corriendo.

Para ser más claros en nuestros razonamientos, creemos prudente hacer una breve síntesis de la realidad que tenemos en cuenta, para sostener nuestras conclusiones de que no existe otro camino para fortalecernos nacionalmente, que no sea el desarrollo presidido por un Estado nacional, por su representatividad y fines.

El dato que parece dominar la actual situación internacional es el afianzamiento de la coexistencia entre países desarrollados capitalistas y comunistas (básicamente Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania Federal, Japón, Italia y Canadá por una parte y la URSS por la otra).

---

14 Cfr. Pío xii, "Alocución de los miembros del Sacro Colegio", 2.6.1948.
15 Cfr. Juan xxiii, *Mater et Magistra*, nº 157.

Esta coexistencia no ha dejado de ser conflictiva pero no es presumible una confrontación bélica en escala mundial. Las últimas "cumbres" se inscribirían en esta línea tanto como los problemas evidenciados en Europa Oriental, Lituania, Estonia, Letonia, etcétera.

El desarrollo económico, científico y tecnológico caracteriza esta fase de distensión entre las superpotencias y ha obligado a modificar el concepto de alineamiento en bloques como instrumento de la seguridad. En lo económico también caben ciertos reconocimientos. No está de más recordar que el Papa Juan XXIII decía que "el actual incremento de la vida social no es, en realidad, producto de un impulso ciego de la naturaleza, sino, como ya hemos dicho, obra del hombre, ser libre, dinámico y naturalmente responsable de su acción, que está obligado, sin embargo, a reconocer y respetar las leyes del progreso de la civilización y del desarrollo económico, y no puede eludir del todo la presión del ambiente" [16].

Antes de la segunda guerra mundial los países industrializados destinaban al mundo subdesarrollado el 70 % de las inversiones exteriores. Actualmente ese porcentaje bajó al 30 %. El 70 % de las inversiones exteriores se hace entre países desarrollados y los montos son prácticamente 11 veces mayores que los correspondientes al período anterior a la guerra del 39-45.

La internacionalización de los capitales y de la producción conlleva una tendencia a profundizar la interdependencia entre las diferentes economías desarrolladas industriales. Esta tendencia se ha manifestado como necesidad de continuar expandiendo la producción y la división del trabajo en escala internacional. Las corporaciones multinacionales, las integraciones económicas regionales y las organizaciones monetarias y financieras internacionales (FMI, BM, AID, OCDE) [17] son medios de realización de la tendencia aludida.

Las inversiones norteamericanas en otras economías industriales fueron del 75 %; sólo el 25 % se orientó a las economías no industrializadas. Entre 1961 y 1982, el 94 % aproximado de las inversiones exteriores de Alemania Federal se destinó a las otras economías desarrolladas; apenas un 6 % fue aplicado al mundo no industrial. Las inversiones inglesas y japonesas también se ajustaron a esta tendencia; el 89 % de las inversiones externas británicas y el 50 % de las japonesas se radicaron en economías análogamente desarrolladas. Las inversiones norteamericanas en Europa occidental en 1983 sumaban U$S 102.400.000 y las efectuadas en Japón alcanzaron a U$S 8.063.000. A su vez los japoneses invirtieron en Estados Unidos U$S 11.336.000 y los europeos U$S 82.700.000.

Dicha tendencia implica la pérdida de identidad nacional de la propiedad de grandes capitales y, consecuentemente, de las producciones que se transan internacionalmente, pero no anula la competencia ni los problemas. Sin embargo, tal internacionalización crea intereses comunes a cada una de las grandes naciones industriales, los cuales también demandan consideración y seguridad,

---

16 Cfr. JUAN XXIII, *Mater et Magistra*, nº 63.

17 Abreviaturas: FMI (Fondo Monetario Internacional), BM (Banco Mundial), AID (Agencia Internacional del Desarrollo), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

excluyendo la guerra entre las naciones desarrolladas, como método para resolver esos conflictos.

Esta nueva situación asume formas de integraciones regionales (Comunidad Económica Europea, COMECON, acuerdos entre Estados Unidos, Canadá y México) soluciones negociadas de los conflictos económicos y aumento de la significación de la racionalidad y el cálculo económico en la toma de decisiones.

En lo económico y en este nuevo contexto las funciones estatales en los países desarrollados han experimentado importantes transformaciones que hay que tener en cuenta:

a) Durante la primera guerra mundial, con el propósito de coordinar los esfuerzos productivos, se hicieron los primeros acuerdos, planificando acciones conjuntas entre organismo públicos y corporaciones privadas (v.gr. en los Estados Unidos).

b) En la década del 30 los gobiernos decidieron intervenir monetaria, crediticia e impositivamente, a fin de mitigar la fase depresiva del ciclo de los negocios privados. Para poder hacerlo iniciaron una intensa investigación de hecho que ayudó decisivamente a coordinar mejor la planificación macroeconómica pública con la privada que por esa vía llegó a conocer mejor y a prever con mayor certeza los comportamientos de los mercados. La exigencia de intervención estatal orientada a promover el pleno empleo fue destacada por Pío XII en el Mensaje de Navidad de 1952.

c) Esto ayudó a una mejor articulación de las economías nacionales de los países desarrollados, incluyendo a sus propias medianas y pequeñas empresas tras el intenso proceso de trustificación operado en gran escala en Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Francia.

d) Un papel análogo jugó la planificación en los países comunistas (la URSS hasta 1945 y posteriormente los países de Europa Oriental y China).

e) Los gobiernos de todos los países desarrollados también practicaron grandes gastos en educación e investigación que en última instancia sirvieron a las necesidades de expansión de la vida social, fundamentalmente, a partir de involucrar a un gran número de personas, de su incorporación y asimilación por las grandes corporaciones. Esto fue evolucionando hacia una coordinación, planificación y operación por equipos de investigación científica y tecnológica a nivel de universidades públicas y privadas y empresas.

Para tener una idea aproximada de la magnitud de las inversiones en investigación pueden tomarse los siguientes datos correspondientes a 1980: Estados Unidos invirtió un equivalente a U$S 180.000.0000 y Japón u$s 100.000.006 "per cápita" (cuyas poblaciones eran de 228.000.000 y 116.000.000, respectivamente), mientras que la Argentina invirtió sólo un equivalente a U$S 3.000.000 (requeridos en su mayor parte por el plan nuclear de entonces, hoy lamentablemente reducido).

Con iguales advertencias sobre las diferentes poblaciones totales, Japón contaba en 1980 con 3.000 investigadores por cada millón de habitantes, Estados Unidos con 2.500 y Argentina con apenas 300. Si consideramos las restricciones económicas que se sumaron desde entonces en nuestro país esta última cifra es hoy cuestionable. No ocurre lo mismo con los datos de Estados Unidos y Japón, obviamente incrementados.

Más recientemente los datos podrían resumirse en un cuadro:

INVERSION EN INVESTIGACION Y DESARROLLO

Como por ciento de las ventas de la industria

Años	Estados Unidos	Japón	Alemania Federal
1979	1,51	1,49	1,67
1981	1,78	1,67	1,80
1982	2,05	1,88	1,92
1983	2,12	2,01	1,87
1984	2,17	2,02	1,98
1985	2,39	2,24	1,99
1986	2,62	s/i	s/i
Variación porcentual			
1970-79	–0,15	0,30	0,22
1980-85	0,88	0,75	0,32

Fuente: FIDE, con datos de Hickok, Bello Ceclowski, "The Competitiveness of U.S. Manufactured Goods Recent Changes and Prospetcs"; Federal Reserve Bank of New York, 1988.

Como resumen la situación internacional ha evolucionado desde los 14 puntos del presidente Wilson en 1918 hasta nuestros días. Esta evolución en medio de la cual se conocen encíclicas como *Pacem in Terris*, nos permite esbozar este esquema de las reglas y valores que parecen prevalecer en esta etapa de coexistencia y competencia pacíficas:

1) derecho a la defensa de la indemnidad de los intereses estatales considerados básicos (derecho a la propia seguridad);

2) derecho a defender los valores de la competitividad y eficiencia en el campo económico y financiero;

3) aceptación de la idea de la obligación (y del correlativo derecho) de intervención de la comunidad internacional para la preservación de la paz y la seguridad (hoy extendida a los problemas del desarrollo y del equilibrio económicos –caso de las políticas de ajuste–, políticos e institucionales, sociales, culturales, de derechos humanos –casos de libertades y de discriminación racial, sexual, religiosa o idiomática– y de protección del medio ambiente –casos del Amazonas, de la deforestación' "agujero de ozono", contaminación hídrica y

área, internacionalización de la Antártida, limitaciones a la proliferación nuclear);

4) respeto de los tratados y de los contratos;

5) reconocimiento del derecho de cada pueblo a darse sus propias formas político-estatales, pero condicionando sus posibilidades de relación con la comunidad internacional a que se sujete al estado de derecho (justicia independiente, derechos democráticos, principio de responsabilidad política);

6) supresión de barreras económicas y solución de conflictos por negociaciones y tratados;

7) actitud antidogmática en relación a la libertad científica, y;

8) aliento a los métodos defensivos de los consumidores, protección de la salud, represión de maniobras monopólicas, mejoramiento de las relaciones capital-trabajo y difusión de los sistemas de seguridad social.

Los que hemos llamado reglas y valores, que parecieran dominar esta etapa de coexistencia han resultado de un proceso complejo en el cual han intervenido múltiples factores. Lo destacable de ellos es que son, en última instancia, reglas y valores de convivencia coincidentes con los enunciados por el Magisterio, especialmente resumidos en la encíclica *Pacem in Terris* (11-4-1963).

En los países subdesarrollados, como es el caso de Argentina, los Estados también crecieron pero al ser diferentes los medios en que actuaron y los móviles que persiguieron su crecimiento estimuló la ideologización o creó grandes confusiones teóricas y morales.

Hoy tenemos que deshacernos de las deformaciones del Estado, transformarlo en un Estado nacional por su representatividad y fines, y fortificarlo en su rol de inductor del desarrollo cabal de toda nuestra comunidad y de agente activo promotor de la paz en el mundo.

Las que llamaremos prácticas populistas y estatistas encubrieron hasta hoy en gran medida el problema global del subdesarrollo, de su inmoralidad intrínseca y de la insuficiencia de capitales sin que ciertos dirigentes advirtieran la correlación entre los problemas de integración social nacional y cultural y los inherentes a la situación internacional y a la humanidad en su conjunto.

Esto, lamentablemente, ha oscurecido la necesidad de una política activa de promoción de las inversiones según prioridades y resultados que requiere el ejercicio de la autoridad rectamente orientada a satisfacer las exigencias del bien común.

Las prácticas populistas, estatistas o liberales en lo material siempre fueron más favorables al *statu quo* y a la articulación del aparato económico estatal propio que al de las corporaciones transnacionales.

Bajo la presión de estos errores y confusiones se tomaron decisiones políticas que han resentido gravemente la solidaridad social, cuestionaron el estado

de derecho y lesionaron derechos legítimos. En lo económico han derivado en un financiamiento de actividades y sectores que afianzaron situaciones existentes y la tendencia estructural a desacumular y a desalentar el trabajo y la producción nacionales. Entre tales decisiones se cuentan las políticas fiscales regresivas, la estatización de determinadas actividades y el auspicio de las expresiones y defensas ideológicas coherentes con estas orientaciones; lo que ha merecido el justo reproche del Magisterio y de nuestros Obispos.

A nuestro juicio el estatismo y el liberalismo han resentido la integridad nacional y cultural empobreciendo espiritual y materialmente por igual a los obreros, a las clases medias, a los empresarios urbanos y rurales y a las regiones del interior (la suerte de estos sectores está asociada a que se complete la integración nacional y cultural, del aparato productivo y del mercado interno).

Por ello es imperioso, a la par de promover el Estado Nacional, aplicar rectamente el principio de subsidiariedad. El Estado debe abstenerse de sustituir a la actividad privada en aquellos procesos y operaciones que ésta pueda realizar debiendo limitarse a orientar sus políticas en el sentido del bien común, basándose en las leyes económicas objetivas y en los fines integrativos y culturales nacionales.

Creemos que la desestatización es imperiosa porque el Estado inicialmente subsidiador de desempleo ha devenido en factor degradador del rol del trabajo y depresor de los salarios y de las ganancias y en destructor de valores morales y recursos y capacidades potenciales de acumulación aptas para elevar las condiciones de vida, de producción y de productividad del trabajo de las generaciones presentes y de las futuras.

Esto lo decimos distinguiendo entre el rol fundamentalmente activo del Estado Nacional como orientador de la política en función del bien común nacional basado en el respeto de leyes propias de la realidad temporal y los reclamos anacrónicos de intervencionismo estatal, procedentes a veces del propio aparatos estatal o del abstencionismo originado, en ciertos casos, en visiones propias del exclusivo interés ideológico privado.

4. Los fundamentos de la autoridad nacional

Sabemos que como hombres estamos impulsados a la sociabilidad y que las familias, las asociaciones intermedias y las naciones son ejemplos de ello.

También sabemos que las relaciones sociales deben ser reguladas para que la convivencia sea estable y no escandalosa y que esta regulación debe ser bien ordenada y fecunda.

Desde el punto de vista jurídico sólo la regulación que se ordene al respeto de los derechos y de los deberes naturales de los hombres tendrá esta virtud proporcionando paz segura y estable. Para ello es preciso que se comprenda la esencia de la verdad, de la justicia, de la caridad, de la libertad y se adquiera

la conciencia de ser miembros concretos de la sociedad en la cual se practica dicha regulación [18].

Tal regulación jurídica será evidentemente una manifestación de la autoridad. En los tiempos actuales la autoridad asume las formas estatales. Los Estados son las organizaciones políticas y jurídicas que se han dado las naciones.

La historia nos proporciona los testimonios de numerosos casos de autoridades desviadas del servicio del bien común, es decir, del bien que abarca a todos los hombres y a todas las exigencias de cada hombre, ya sean espirituales o materiales [19]. También la historia nos ilustra sobre la realidad sociológica de numerosos Estados concretos.

En este sentido podemos decir que ha habido Estados que han sido instrumentos de determinados sectores o clases de una sociedad en particular que han oprimido a otros sectores del pueblo o a otras naciones.

Los casos de Estados que han servido sólo los intereses de determinados sectores, clases o naciones son casos evidentes de una autoridad que, siendo explicable, se ha rebelado no obstante contra el orden moral. Para los católicos, una situación de esta especie priva a dicha autoridad de su propio fundamento en cuanto conspira contra el bien común al ponerse al servicio sólo de algunos utilizando los poderes de hecho para oprimir o para crear condiciones de opresión sobre los otros sectores del pueblo o sobre otras naciones.

Tales Estados son cuestionables desde el punto de vista moral e histórico porque están inhibidos para responder a las exigencias del bien común nacional e internacional.

Esta distinción entre bien común nacional e internacional no es propia. La hemos extraído de un documento pontificio, que consideramos de extraordinaria utilidad para guiarnos en los tiempos actuales. Se trata de la ncíclica *Mater et Magistra,* de la cual ya hicimos algunas menciones.

Es absolutamente correcto referirse al bien común, a sus fundamentos y exigencias aludiendo a la persona humana, a sus impulsos a la sociabilidad, a la necesidad de una autoridad rectora en el seno de la sociedad, a sus formas jurídicas y políticas y al bien común que ésta debe perseguir. Pero también es indispensable hacer el esfuerzo de establecer cómo se encarnan estos principios en realidades.

La clasificación de Juan XXIII [20] es una obvia consecuencia de que los hombres formamos parte de naciones concretas y no de abstracciones. La sociabilidad natural del hombre se realiza en el plano temporal-histórico y nacional.

En la última década S. S. Juan Pablo II ha desenvuelto profundamente la doctrina en relación a las nacionalidades, a las naciones y a sus derechos. Baste

---

18 Cfr. JUAN XXIII, *Pacem in Terris,* nº 45.
19 Cfr. ibid, nº 57.
20 Cfr. JUAN XXIII, *Mater et Magistra,* nos. 79 y 80, ya mencionados.

con tener presente lo ocurrido en diciembre último (1989) cuando Mijail Gorbachov pasó por Roma antes de la cumbre de Malta y allí recibió de S. S. Juan Pablo II la clarísima posición de la Iglesia en relación a las naciones, a sus culturas, a las minorías étnicas, a la necesidad de protegerlas y al compromiso de la Iglesia de no cejar en su defensa en razón de sus fundamentos naturales y de su significación temporal.

Las naciones —que no equivalen a las minorías étnicas precisamente aludidas en la *Pacem in Terris*[21]— tienen "derecho a la existencia, al propio desarrollo, *a los medios necesarios para este desarrollo y a ser, finalmente, las primeras responsables en procurar y alcanzar todo lo anterior;* de igual manera que cada nación tiene el derecho a la buena fama y a que se rindan los debidos honores"[22].

Entre los medios necesarios para procurar su desarrollo está precisamente el de poner a la autoridad política al servicio de tal fin.

Surge de nuestra realidad temporal contemporánea que la autoridad para procurar eficazmente el bien común debe ejercerse a través de formas estatales.

Estas son las formas de organización política y jurídica, que las naciones se dan actualmente para actuar en un sistema de estados y procurar el desarrollo y la satisfacción de las demás exigencias del bien común nacional.

5. El Estado Nacional

Se desprende de la doctrina social cristiana que la legitimidad de la autoridad civil y política depende de que la misma favorezca la realización del bien común.

El bien común "abarca el conjunto de aquellas condiciones de vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección"[23].

Tales condiciones de vida social involucran tanto a las morales que rijen la convivencia como a las de carácter material. No son por tanto condiciones abstractas sino concretas cuya realización depende de múltiples factores y procesos históricos, políticos, económicos, etcétera.

En este sentido la Iglesia de manera reiterada ha reconocido la justa pretensión de autonomía de la realidad terrena[24]. De donde derivamos la licitud de preguntarnos sobre cuáles son los medios necesarios para que una nación se procure y alcance su propio desarrollo y satisfaga por tanto las exigencias de su propio bien común.

---

21 Cfr. Juan XXIII, *Pacem in Terris*, nos. 94 a 97, inclusive.
22 Ibid, nº 86.
23 Cfr. Concilio Vaticano II, *Gaudium et Spes*, nº 74.
24 Cfr. Concilio Vaticano II, ibid, nos. 36 y 59.

Ya hemos anticipado nuestra opinión en el sentido de que la anulación de la intervención de la autoridad civil y política no ayudaría al incremento de la cohesión social nacional, sino que, por el contrario, la expondría a mayores riesgos.

Nosotros creemos necesaria y legítima la prudente intervención de la autoridad, no como un "deus ex machina" que todo lo pretende hacer, con anulación o entorpecimiento de la iniciativa de los ciudadanos, de las asociaciones familiares, sociales o culturales o de las instituciones intermedias o de los partidos o corrientes ideológicas.

La eficacia de esta intervención consciente y basada en el conocimiento de hecho de las leyes que regulan la convivencia nacional e internacional depende de la extensión de la representatividad política, económica y cultural de la autoridad.

Tratándose del Estado, éste deberá ser nacional para poder llevar a cabo su magna misión de promover la creación de condiciones de vida social apropiadas para satisfacer el bien común.

El carácter nacional del Estado derivará entonces de que represente al conjunto de los individuos no en el plano de la ficción, sino en el de la realidad. es decir, en sus aspiraciones e intereses espirituales, morales y materiales.

Dado que los hombres vivimos condiciones históricas específicas integrando comunidades, clases, sectores sociales, culturas nacionales e incluso culturas regionales, el Estado deberá obrar sintetizando esta multiplicidad para preservar el bien superior que es el de la cohesión de la Nación.

Para llevar adelante esta acción deberá ejecutar políticas apropiadas para satisfacer el bien común nacional. No está de más recurrir aquí a la enumeración hecha por el Magisterio, producto de una reflexión ética critiana pero, al mismo tiempo, fruto de una observación profunda y oportuna de la realidad[25].

Según el Papa las exigencias del bien común nacional serían:

1. facilitar trabajo al mayor número posible de obreros;
2. evitar que se constituyan dentro de la nación e incluso entre los propios trabajadores, categorías sociales privilegiadas;
3. mantener una adecuada relación entre salarios y precios;
4. hacer accesibles al mayor número de ciudadanos los bienes materiales y los beneficios de la cultura;
5. suprimir, o limitar al menos, las desigualdades entre los distintos sectores de la economía —agricultura, industria y servicios—;
6. equilibrar adecuadamente el incremento económico con el aumento de los servicios generales necesarios, principalmente por obra de la autoridad pública;

[25] Cfr. JUAN XXIII, *Mater et Magistra*, nos. 79 y 80, ya mencionados.

7. ajustar, dentro de lo posible, las estructuras de producción a los progresos de las ciencias y de la técnica;

8. lograr, en fin, que el mejoramiento en el nivel de vida no sólo sirva a la generación presente, sino que prepare también un mejor porvenir a las futuras generaciones.

Para avanzar en este camino es preciso, entre otras cosas, que se estimulen las inversiones. Estimular las inversiones significa que parte de lo producido hoy no se aplicará al consumo, sino a la reposición del capital y de la infraestructura desgastados, y a su expansión, a la investigación y a nuevos emprendimientos. En otras palabras la inversión supone preferir a las generaciones futuras.

Si repasamos el parágrafo 39 de la *Sollicitudo rei socialis*, de S. S. Juan Pablo II, referido a la solidaridad, encontraremos allí argumentos para inferir que estimular las inversiones es una forma de solidaridad equivalente a la que mostramos cuando apartamos algo de lo propio para dárselo al hermano necesitado de hoy. En este caso estamos haciendo lo mismo no con el necesitado de hoy sino con los que vendrán [26].

Otro aspecto también crucial concierne no ya a la política interior que aplique el Estado sino a que éste obre en el plano externo favoreciendo y no obstaculizando el bien común internacional.

Hemos dicho que las formas estatales son las apropiadas para que las naciones propendan a realizar el bien común. Corresponde ahora añadir que dichas formas estatales deberán garantizar la convivencia humana lo cual exige el respeto constitucional y efectivo de los derechos naturales del hombre, su promoción y la creación de facilidades para que éste también cumpla con sus deberes.

El Estado debe, además, evitar los desequilibrios económicos, sociales y culturales en el seno de la comunidad. Estos desequilibrios son inherentes a cualquier situación de atraso moral y material o de subdesarrollo. Es decir, cuando operan estructuras que desalientan la iniciativa y el progreso dentro de la nación porque se mantienen relaciones propias de situaciones análogas a las que caracterizaron las relaciones económicas internacionales del pasado.

El Estado nacional para operar eficazmente en el seno de la comunidad nacional y en el contexto de un sistema internacional de estados debe organi-

---

26 Solidaridad es, por definición, el vínculo, la cohesión íntima, interna, fundamental entre las partes de un todo, de un conjunto. Dice la encíclica *Sollicitudo Rei Socialis* la edición castellana de la Librería Editrice Vaticana).
nº 39, que debemos practicar la *"solidaridad dentro de cada sociedad"* (subrayado en "Los que cuentan más deben estar dispuestos a compartir con los más débiles y los más débiles, *en la misma línea de solidaridad*, no deben asumir una actitud meramente *pasiva o destructiva* y, aunque reivindicando sus legítimos derechos, han de *realizar lo que les corresponde, para el bien de todos"*, "la Iglesia... se siente llamada a estar junto a *esas* multitudes pobres" cuya actitud no debe ser "destructiva del tejido social" y deben realizar la parte "que les corresponde, para el bien de todos". La Iglesia, en virtud de su compromiso evangélico, los prefiere *"sin perder de vista el bien de los grupos en función del bien común"*.

zarse respetando criterios prudentes que la experiencia ha revelado como apropiados para el ejercicio de su misión. Tal el caso de la división de funciones y poderes [27] lo mismo que la necesidad de la renovación de los integrantes de los cuerpos políticos [28].

Si los Estados no representan al conjunto de los componentes de la comunidad y no orientan sus acciones a resolver eficazmente los problemas de todos no sólo dejan de ser Estados nacionales sino que concurren a poner en riesgo la continuidad de la vida en común, es decir, en vez de cumplir con el bien común lo contradicen.

En consecuencia es de primordial importancia que las autoridades reflexionen sobre la naturaleza del poder institucional que ejercen. Este no procede de la casualidad, ni mucho menos de un derecho que les sea propio. Si no ejercen ese poder derivado en el sentido de favorecer el pleno desarrollo de la comunidad y de los hombres que la componen además de rebelarse contra el orden moral nos enfrentan con otros riesgos graves porque la continuidad de la cohesión nacional y la preservación de nuestra cultura dependen más que en otras oportunidades de la adecuada y certera acción de la autoridad y de los dirigentes de hoy.

Finalmente sólo los Estados nacionales por su representatividad y fines están en condiciones de ir resolviendo los problemas derivados del dinamismo natural de conflictos entre individuos, clases y sectores que suelen darse en cualquier sociedad que no ha alcanzado el desarrollo y la integración con verdad, libertad y justicia. Esto es lo que nos persuade de la necesidad de profundizar más esta cuestión en el camino de alcanzar la síntesis entre doctrina y realidad que nos reclaman nuestros obispos.

---

27 Cfr. JUAN XXIII, *Pacem in Terris*, nº 68.
28 Cfr. JUAN XXIII, ibid nº 74 y CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA, *Iglesia y Comunidad Nacional*.

ATRIBUCIONES, CONDUCTA Y CONTROL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA EPOCA HISPANICA

JULIO R. LASCANO

El andamiaje institucional que se organizó en Indias fue conformándose bajo los principios del equilibrio y control de las autoridades, naturalmente que con un desenvolvimiento histórico pleno de vicisitudes, pero que en líneas generales se atiene a esas pautas; al menos así lo fue hasta la dinastía borbónica que a fines del siglo XVIII impuso el centralismo jurídico-administrativo que los ilustrados afrancesados sustentaban como forma iluminada de buen gobierno.

En los dos primeros siglos el cuadro y jerarquía de los funcionarios que paulatinamente se estructuró en Indias estuvo fundamentalmente integrado por: Virreyes, Audiencias, Gobernadores, Capitanes Generales, Justicias Mayores, Cabildos, más algunos otros especiales funcionarios o instituciones públicas.

Debe aquí aventarse la idea, que puede inadvertidamente colarse, de la existencia entonces de la división de poderes; faltaba aún dos siglos para que Montesquieu diera forma casi definitiva a esa teoría.

El cuadro y jerarquía de funcionarios antes mencionado trató de mantenerse en las constantes de equilibrio y control, obviamente en un camino empedrado de conflictos y transgresiones. Con afán de generalización podríamos señalar cuatro caracteres comunes en el sistema: el primero sería, o fue, el del origen de la designación de los funcionarios públicos. En gran medida era el Rey quien nombraba a tales funcionarios, a los Virreyes, por supuesto, a los Oídores de las Audiencias, nuestros ilustres antecesores letrados; también fue así con respecto a los Gobernadores, durante casi un centenio y, al mismo tiempo, a los Capitanes Generales y hasta algunos de los mismos miembros de los Cabildos, los llamados Regidores Perpetuos.

De lo dicho resulta que la primera característica fue la designación real; la segunda: la comunicación directa. Cada una de esas jerarquías podía dirigirse directamente al Rey y plantear todas las cuestiones que creyera conveniente; imaginemos ahora si en nuestros días los funcionarios se dirigieran directamente al Intendente o Gobernador; los sumarios proliferarían.

La tercera característica consistía en la suplicación de las leyes; los funcionarios que recibían las leyes, las resoluciones, reales cédulas, las normas jurídicas, las colocaban sobre sus cabezas, juraban obediencia, pero no las cumplían; mejor dicho, tenían derecho a no cumplirlas y suplicar al Rey que las reformara o las anulara.

Por último, la cuarta característica fue: la acumulación de oficios. No había una colisión entre los determinados oficios que iba designando el Rey; si entendía que el Virrey debía gobernar directamente un determinado lugar le agregaba el título de Gobernador, y si quería que cumpliese funciones de Capitán General, le agregaba ese título. De idéntica manera, cuando el Rey quería que la Audiencia gobernara, la llamaba Audiencia Gobernadora y a un Oídor de la Audiencia lo nombraba Presidente de esa Audiencia Gobernadora. Y cuando resolvía que el Capitán General fuera al mismo tiempo Justicia Mayor, le daba la justicia y acumulaba el oficio. Todo esto significa que no hubo confusión: cada uno de los funcionarios sabía cual era la esfera de su juridicidad y de su poder, y el equilibrio y mutuo control logró durar más de tres siglos; naturalmente que, como ocurre también hoy, las cuestiones de competencia y de puntillosidad en resguardo de las esferas personales de poder era cosa de todos los días.

Respecto al tema específico de la responsabilidad se nos plantea la primera discusión o polémica que ha habido en esta historia y que se relaciona con la Audiencia, tema que para nosotros es muy caro por dos razones, la primera por ser abogados, y la segunda porque la Audiencia de Buenos Aires cumplió en 1985 sus dos siglos de instalación. Y, por lo tanto, es oportuno conocer algo acerca de la relevancia que tuvo en esta cuestión. Las Audiencias de América y, en lo que a nosotros incumbe, la Audiencia de Charcas durante doscientos años y luego, durante las últimas décadas, la Audiencia de Buenos Aires, tuvieron responsabilidad en el control de los funcionarios políticos. Esto ha sido discutido; de cualquier manera trataremos de aclararlo. Las Audiencias eran órganos de naturaleza eminentemente judicial, pero también ejercían una función política que es innegable, por cuanto hasta podían suplir al Virrey; baste recordar que durante las invasiones inglesas la Audiencia de Buenos Aires reemplazó a Sobremonte. Eran asesores del Virrey; designaban pesquisidores o Jueces de Comisión, tenían incumbencia exclusiva en cuanto a la tasa del tributo de los indios, en cuanto al llamamiento de los casados que no querían traer a sus mujeres de España y también respecto a asuntos del Patronato. Todas éstas eran prerrogativas gubernamentales que significaban, incluían el control de los demás miembros del Gobierno. García Gallo lo rechaza, sosteniendo que en muchas normas se insistió en que ello no era más que especialización judicial; pero, a "contrario sensu" cabe decir, usando los mismos argumentos, que si esto tanto se repite en las Instrucciones, en las Ordenanzas y se recoge hasta en la misma Recopilación de Leyes de Indias, es porque en la práctica no se cumplía el anhelo de la Corona de separar lo gubernativo de lo judicial; y, de la Historia del Derecho se debe aprender que no es suficiente estudiar la historia de la norma, sino cotejarla con el derecho vivido.

Puede colegirse de lo expuesto que las Audiencias han sido instituciones de la mayor importancia en lo referente al control y responsabilidad de la

función pública; tenían una facultad que hoy no podría imaginarse tuviera un Tribunal, ni una Fiscalía de Estado, ni una Procuración: facultad de revocar un acto administrativo, revocar la acción concreta de un funcionario, y esta revocación se ejercía directamente a través de una decisión, y si acaso el funcionario no procedía de acuerdo a las indicaciones de una Audiencia, ésta podía mandar ejecutar el acto con prescindencia del funcionario. Los hechos históricos muestran que las Audiencias ejercieron el control de la función pública en relación con los Gobernadores; y aun lo hicieron respecto a los Virreyes.

El Tribunal de Cuentas es otra institución de la mayor importancia, para el control de los funcionarios en América durante toda la época hispánica y al respecto existe la suerte de haber instrucciones y reglamentos muy precisos. No podía esperarse menos, dado que apenas comenzada la Conquista fue necesario instalar cincuenta Cajas Reales.

Luego rigió el sistema de las Contadurías Mayores; en Buenos Aires, en 1767, se instaló la Contaduría Mayor y fueron traídas de Lima todas las cuentas allí llevadas hasta 1767, y entonces se descubrió que no se habían revisado las cuentas desde 1692 hasta 1764; no pasó mucho tiempo para que el régimen de Contadurías Mayores fuera reemplazado por las Intendencias de Ejército y Real Hacienda. El control financiero estaba a cargo de Tribunales integrados por profesionales del ramo, y con la presencia también de letrados que representaban en cada caso a la Audiencia del lugar.

En 1780 llegó a Buenos Aires la instalación del Tribunal Mayor de Cuentas y junto con él los reclamos, los problemas, las denuncias. En 1802, el Monarca tomó conocimiento de las denuncias existentes sobre el escandaloso desarreglo del Tribunal de Cuentas de Buenos Aires, desarreglo que tenía su causa en la no revisación anual de las cuentas por la culpable morosidad del Tribunal. Se tomaron entonces severas medidas, y se envió un visitador que entró en colisión con todo el mundo, principalmente con el mismo Virrey, con el Gobernador Sobremonte —quien se quejó agriamente— y con quienes le sucedieron.

En cuanto a las Municipalidades, parece que no había forma de ponerlas en regla, tanto es así, que hubo que exceptuarlas del control del Tribunal de Cuentas, logrando su independencia de ese Tribunal y también del Juicio de Residencia. La autonomía municipal, mucho antes de la era independiente y a pesar del centralismo borbónico, fue afirmándose en los hechos y en las normas, quizás no solamente por la escasa importancia con que la consideraban los gobernantes de la Ilustración, sino porque las inmensas distancias de América impusieron la realidad.

Ya se ha hecho referencia a las peculiaridades de la organización y del equilibrio de competencias e incumbencias de los funcionarios enviados por más de 300 años a América, y a las verificaciones periódicas de las actuaciones financieras y fiscales de tales funcionarios; ahora corresponde considerar el control político-administrativo que se llevó a cabo a través de tres instituciones jurídicas, que fueron: las Visitas, las Pesquisas y el Juicio de Residencia. Cada una de estas figuras tenía un tono distinto. La Pesquisa era netamente judicial,

decretada por la Audiencia del lugar cuando ya se detectaba alguna irregularidad; entonces se enviaba un Juez Pesquisidor, quien armaba el proceso y lo llevaba a la Audiencia; a estos jueces también se los llamó Jueces de Comisión; no es de extrañar que la palabra pesquisa haya permanecido en nuestro sistema con una connotación asimilada a la irregularidad o criminalidad.

La Visita, en cambio, fue una institución eminentemente política y era ordenada tanto por el Rey como por el Virrey o la Audiencia cuando una delicada situación exigía ser examinada, aunque no hubiera sido perpetrada una irregularidad. Fueron ordenadas innumerables Visitas, algunas de ellas muy sonadas, como la del Visitador La Gasca que, tomando muy en serio sus funciones, llegó al Perú, quiso solucionar el problema de la supresión de las encomiendas, no lo logró merced a la intemperancia del Virrey, y se echó encima la inquina de los viejos conquistadores que, encabezados por Gonzalo Pizarro, protagonizaron una rebelión en contra de la Corona.

Todas las visitas causaban problemas, tantos que el Rey tuvo que dar indicaciones a las autoridades de América para que no proliferaran las Visitas; este proceder real se sustentaba en muchas razones, entre ellas: los conflictos que se suscitaban, la duración dado que algunas de ellas se extendían por años, y también el pago al Visitador, pues el funcionario cobraba estipendio en tanto durara su misión. Cabe distinguir el tipo de Visita, que podía ser general, para toda una región, o para un funcionario u organismo.

En el Río de la Plata se sucedieron numerosas Visitas, y casi todas derivadas del comercio ilícito, del contrabando en el puerto de Buenos Aires. Tanto fue así que en el siglo XVII funcionó ocho años una Audiencia en Buenos Aires, cuya creación se basó principalmente en las cuestiones de contrabando; años antes una Aduana seca fue colocada en Córdoba para que no entraran ni salieran ilegalmente productos; y viene a cuento también recordar el pleito de Hernandarias con el Cabildo porteño, cuando denunció a los Regidores presuntamente implicados en el contrabando (una insólita derivación fue la expulsión de los abogados de Buenos Aires).

La Residencia era una institución permanente; carecía de relación directa con las irregularidades, no se examinaba la responsabilidad del funcionario porque hubiera actuado mal; el Juicio de Residencia era aplicado a todo funcionario de la América Hispánica y así se procedió hasta fines del siglo XVIII. Todo funcionario sabía que su actuación iba a ser examinada al fin de su gestión, se tratase de un Cabildante, un Gobernador, un Virrey o un miembro de la Audiencia, sin importar que fuera un funcionario perpetuo, permanente o electivo. Si al finalizar el proceso, luego de sus dos etapas —la secreta y la pública— la conducta del residenciado resultaba haber sido sin tacha, ello era objeto de expresa mención y elogio; pero comprobada alguna irregularidad se dictaban penas, que podían ser pecuniarias, de inhabilitación parcial, de privación perpetua de oficios o de destierro. Cuando la designación del funcionario residenciado había emanado del Rey, la apelación procedía ante el Consejo de Indias, y si la designación provenía de otro funcionario la apelación se interponía ante la Audiencia.

Este sistema, pese a sus inconvenientes y molestias, rigió durante toda la época hispánica, sin suspensión; recién a principios del siglo XVIII hubo una pequeña variación, que consistió en la clasificación de los funcionarios y, a resultas de ella, la excepción de esta medida con respecto a los cabildantes o colaboradores del Cabildo. En el mismo siglo, por otra parte, comenzó una malsana práctica, la eximición del Juicio de Residencia por orden Rreal; el primero que entre nosotros fue eximido resultó ser el Gobernador Domingo Ortiz de Rosas en 1765, y luego corren idéntica suerte los Virreyes Cevallos, Vértiz y Arredondo; colijo que la seguidilla de excepciones se originó en razón de la intervención de los nombrados en las luchas contra el invasor portugués o ante el peligro del zarpazo inglés. El Rey eximió quizás de la residencia a sus funcionarios porque a fines del siglo XVIII el poder inglés consolidaba su hegemonía y el español decrecía en ella. ¿Cómo iba a residenciar a un funcionario que defendía a la Corona de embates extranjeros? De cualquier manera la excepción resulta entendible; tómese el caso de Cevallos —quien había sido Gobernador Militar de Madrid y Consejero Principal del Reino—, cuando se le encomendó la expulsión de los portugueses en el norte de nuestro país es bien claro que no necesitara ser sometido a residencia; ya había dado bastantes pruebas de su excelencia.

Con el régimen republicano y liberal de la Revolución de Mayo, el concepto de la responsabilidad se vincula directamente con el concepto de la representación. Se hace necesario recordar aquí el pensamiento de Alberdi, expresado en "Derecho Público Provincial Argentino": "Todo el que es depositario o delegatario de una parte de la soberanía popular debe ser responsable de infidelidad o abusos cometidos en su ejercicio". Se concluye de esta frase que lo que infringe el funcionario público —desde el nacimiento de la República o desde nuestro régimen constitucional independiente— es la soberanía, el poder del pueblo. Ya no se vulnera un sistema indiano basado en un fin trascendente o la voluntad del príncipe, como tampoco se trata de una mera corrección ética, sino que hace a la defraudación de la voluntad del pueblo.

El Estado eficaz y la ética formalista, parecen ser en el mundo de hoy estrellas polares; los campeones de la moral formal sin trascendencia claman por la lucha contra la corrupción y cumplen fiel y gozosamente su tarea hurgando y escudriñando en las honras y famas de los funcionarios públicos. A ellos se les debería recordar, sin embargo, que hay otros amplísimos aspectos de los deberes de la función pública, cuya observación y vigilancia no pueden ser descuidadas, como son la defensa de los valores de la nacionalidad, de la familia, de los derechos humanos, de la moralidad pública y ¿por qué no? de los sueños y esperanzas de la juventud que no puede ser engañada ni distraída en su derecho de insertarse dignamente en el mundo del estudio y del trabajo; y es por el cumplimiento de tales deberes fundamentales por los que también debe velarse permanentemente y exigir la responsabilidad causada por omisión, negligencia, obstrucción y tergiversación. Pero quizás nos falte aún legislar sobre este contralor.

No está mal que se sustenten las bondades del estado eficaz, pero cabe precaverse que al socaire de la eficacia y celeridad no se exacerben los espí-

ritus en contra de los funcionarios responsables, de aquellos que guardan los fundamentos del buen gobierno, por ejemplo, la supresión de licitaciones o la aplicación inexplicable de fondos, o las inequidades en la distribución equitativa del presupuesto, bienes u oportunidades en menoscabo de los derechos del hombre y de la comunidad.

Es deber del Estado y de sus administradores perseguir la realización del bien común. Se trata de una ardua misión y de un delicado arte en los que deben conjugarse la eficacia y la ética, el cumplimiento de la norma y el resguardo de las libertades, cuidando —como lo advirtiera León XVIII— de no incurrir en la ilimitada libertad y en la indiferencia entre el bien y el mal.

NOTAS ACERCA DE LAS RELACIONES IGLESIA - ESTADO

NÉSTOR DANIEL VILLA

El tema de las relaciones Iglesia - Estado ha sido tratado desde diversos ángulos: del derecho constitucional, del derecho internacional y del derecho canónico.

Es evidente que ninguno de ellos es omnicomprensivo de la realidad rica que encierra el objeto de estudio ya que, no sólo es objeto de estudio de juristas (constitucionalistas, internacionalistas, canonistas, administrativistas) sino también de estudiosos de la ciencia política, sociólogos, filósofos y teólogos.

Con estos apuntes o notas, intentamos abarcar de alguna manera la evolución de las relaciones entre Iglesia y Estado. Poder espiritual y poder temporal desde la inserción del cristianismo en el mundo mediterráneo.

Difiere este tema con la del respeto a las creencias y cultos religiosos por parte del estado, ya que la Iglesia se presentó desde un principio como una comunidad creyente cuyas raíces se remontan a la creación del mundo y de una sociedad soberana ("allo systema patridos") en lo que fue precedida de alguna forma y medida por Israel.

El tema de la distinción de esferas, la espiritual y la temporal, ambas soberanas y que incluyen las mismas personas porque todo creyente miembro de la Iglesia es a la vez ciudadano de alguna sociedad política, es patrimonio del cristianismo. Ni el Israel del Antiguo Testamente, ni los estoicos, aunque preanunciaron o se acercaron a este tema, llegaron él, ni lo deslindaron con la claridad de los santos padres fundados en las mismas enseñanzas de Nuestro Señor Jesucristo y ni lo sostuvieron con la firmeza que la misma Iglesia, especialmente el Romano Pontificado lo hizo.

Estas notas son fruto de varios años de investigación en las universidades romanas, en la Pontificia Universidad de Comillas y de docencia en la Facultad de Derecho de esta Pontificia Universidad Católica de Santa María de los Buenos Aires. A mis queridos alumnos van en primer lugar destinadas.

CRONOGRAMA

Años antes de Cristo	Hechos históricos
1750	Desarrollo de las civilizaciones de Mesopotamia y Egipto. Migración de Abraham de Mesopotamia a Canaán (Palestina). Algunas tribus hebreas en Egipto. Auge del Imperio egipcio.
1200	Moisés y el Exodo. Primera Pascua del A. T. Josué y los jueces. Conquista de Palestina. Los pueblos del mar (filisteos).
1000	Reino de Saúl, David y Salomón.
900	Jerusalén capital. Construcción del primer Templo. Cisma entre Israel (norte) y Judá (sur). Auge del Imperio asirio y de los fenicios.
753	Fundación de Roma.
731	Fin del reino del norte en manos asirias. Origen de los samaritanos (mezcla de hebreos con asirios). Auge del imperio babilónico.
597-587	Fin del Reino del sur y destrucción de Jerusalén y el Templo. Destierro de Babilonia. Auge de la Filosofía griega: primero Pitágoras, Parménides y Heráclito. Luego Sócrates y Platón. En China viven y predican Lao-tsé y Confucio. En India: Buda. En Persia: Zoroastro. Auge del imperio persa.
538	Retorno de los desterrados bajo Ciro el Grande. Segunda construcción del templo de Jerusalén.
509	Concluye en Roma el período monárquico y comienza la República.
490-480	Guerras médicas.

Años antes de Cristo	Hechos históricos
330	Alejandro el Magno conquista el imperio persa. Epoca del helenismo. Aristóteles y los filósofos del Liceo. Epicuro y la Stoa. Auge del imperio sirio. El griego, lengua mediterránea. En Alejandría se traducen las Escrituras del hebreo al griego.
Siglo II	Helenización de Palestina. Epopeya de los Macabeos. Sectarización del Judaísmo. Guerras Púnicas entre romanos y cartagineses.
Siglo I	Expansión romana hacia Oriente.
63	Dominación romana (Pompeyo). Guerras de César en las Galias.
44	Asesinato de César. Guerras por la sucesión entre Antonio y Octavio.
37	Herodes, el Grande, rey de Judea.
29	Augusto, emperador de los romanos (Imperio).
20	Tercera construcción del Templo. En Alejandría, Filón reinterpreta la Revelación con moldes de filosofía griega.
6	Nacimiento de Jesucristo.
4	Muerte de Herodes y división de su reino.

Años después de Cristo	Hechos históricos
5-10	Nacimiento de Saulo de Tarso (San Pablo).
14	Tiberio, emperador.
28	Predicación del Bautista y de Jesucristo. Elección de los apóstoles.

Años después de Cristo	Hechos históricos
30	Muerte, resurrección y ascensión de N. S. Jesucristo. Pentecostés. Se inicia la predicación del Evangelio a los judíos. Comienzo de la Iglesia bajo la conducción de los doce. Acción de Pedro. Martirio de Esteban y evangelización de Samaria.
36	Conversión de Saulo.
37	Calígula emperador. Predicación del evangelio en Palestina y Antioquía.
41	Agripa I, rey.
44	Persecución de Agripa. Santiago el Mayor es decapitado. Prisión y libración de Pedro.
45-48	Los paganos ingresan en la Iglesia.
49	"Concilio en Jerusalén"; Pablo confirmado en la evangelización de los paganos.
54	Nerón emperador.
62	Martirio de Santiago el Menor.
64	Incendio de Roma. Persecución de Nerón. Martirio de Pedro.
65	Muerte del filósofo estoico Séneca.
66	Sublevación de los judíos en Alejandría y Palestina. Exodo cristiano a Pella.
67	Martirio de Pablo en Roma.
70	Destrucción de Jerusalén por los romanos. Dispersión de los judíos. Domiciano emperador. Se exige el culto al emperador.
98	Trajano emperador. Apogeo del imperio. Padres Apostólicos.

Años después de Cristo	Hechos históricos
Siglos II y III	Expansión del cristianismo. Grandes persecuciones (Decio, Valeriano, Dioclesiano). Tiempo de los filósofos neoplatónicos (Plotino y Porfirio). Padres apologistas. Lucha contra los gnósticos.
Siglos IV-V	(313) Constantino y el edicto de Milán. Libertad religiosa. Hacia la simbiosis Iglesia - Estado. Declinación del paganismo. Controversias sobre la divinidad de Cristo. El arrianismo. Concilio de Nicea (325). Fundación de Constantinopla junto a la antigua Bizancio (326). Luchas contra el arrianismo y prevalencia de la otordoxia. Teodosio emperador (379). Avances de las tribus germánicas y bárbaros en general. Alarico ocupa Roma (41). Justianiano I, emperador de Oriente (527). Apogeo de la patrística. Padres de la Iglesia Oriental y Occidental. San Agustín y la controversia sobre el pecado original, la gracia y la libertad. El problema de la salvación. Los concilios cristológicos: Efeso (431) y Calcedonia (451).
Siglos VI-VII	Reinos bárbaros. Evangelización de Islas británicas y bárbaros. Mahoma y el Islam. Caída de las cristiandades de Oriente, Africa y España (711). Concilios ecuménicos: II de Constantinopla (553) contra los tres capítulos; III de Constantinopla (680) contra el monotelismo. Conversión de los croatas (680).

LA IGLESIA Y EL ORDEN TEMPORAL

A) *La religión y vida social en el mundo precristiano: el culto, la política y la moral*

No se trata de un análisis exhaustivo de las religiones de las grandes civilizaciones antes de la aparición del fenómeno greco-romano y de la civilización occidental y cristiana, sino de los lineamientos generales y de las relaciones entre fenómeno religioso y fenómeno político-social en ellas.

Como nota fundamental podemos decir que todas conocieron la forma política denominada absoluta, o mejor aún: "absolutísima". El príncipe es señor absoluto en lo temporal y en lo eterno; el mismo es dios, o endiosado, y las normas éticas le están subordinadas y el pueblo para servirlo.

Esta monarquía sagrada, que hay que distinguirla de la teocracia, pues en ésta última el monarca está sometido a las leyes divinas y es tan sólo un representante de la divinidad, la podemos caracterizar en distintos momentos del mundo antiguo y del mundo precolombino. En todas esas realizaciones se evidencia una concepción circular del tiempo y los ritos del año nuevo como nudo de recreación cósmica. Precisamente el rol del monarca es impedir el caos universal por los ritos anuales, sacrificios y ritos de fertilidad.

Egipto

En el valle del Nilo, las inundaciones periódicas determinaron una ciencia meteorológica que facilitó una estructura social estable. El cuerpo social es gobernado por un único jefe reputado como ser divino. Los faraones gobernaron por derecho propio, en situaciones de privilegio. Eran fases del dios Ra (el sol), que defendían la vida del pueblo y coordinaban las fuerzas naturales y sociales bajo su poder.

En la tumba del ministro Rekhmi-Re (XVIII Dinastía-Tebas) se lee "el rey del Alto y del Bajo Egipto es un dios gracias al cual vivimos, es el padre y la madre de todos, por sí sólo y sin igual".

El faraón es una fuerza consolidante y estabilizadora en el valle del Nilo, y el centro cósmico del orden divino, pues representa no sólo a Ra, sino a todos los dioses. Ello determinó la unidad, vitalidad y fuerza cohesiva del faraón. El culto comienza con la coronación y se perfecciona con su muerte.

Mesopotamia

A) *Sumeria:* Sumamente irregular su entorno climático con lluvias en invierno y sequía en verano imprime a los ríos Tigris y Eufrates. Todo ello no contribuía a una regularidad como en Egipto que favoreciera la centralización política. Habla un conglomerado de "ciudades-estado" con una tenue unión para afrontar las necesidades más urgentes.

A grandes rasgos podríamos decir que cada ciudad estaba bajo un gobernador (ensi) revestido de función sacerdotal (sangu mah). ¿Dónde empieza y termina cada función? El rey (lugal) era el "hombre fuerte", era como el jefe de una federación anfictionia-materializada en ciertas circunstancias y en las cuales podía un gobernador (ensi) arrogarse o pedir las prerrogativas del rey (lugal).

En las listas tradicionales se dice que la monarquía descendió del Cielo en el III milenio y fue concedida a pocos, algunos vivieron edades fabulosas. De hecho ningún rey sumerio fue unificador de todo el país. Era como un "primun inter pares" o "vicario de dios".

B) *Babilonia:* No alcanza la importancia del valle del Nilo tampoco. La influencia de los mitos del dios Tammuz (el Dios Joven) que es la divinidad de las lluvias y las tormentas, le confiere a la monarquía un carácter sagrado. Esta divinidad por diversos sincretismos llegará hasta informar los mitos de la arcaica Chipre y Creta, bajo el nombre de Adonis.

Hasta Hammurabi (II milenio) tríada Enlil-Marduk-Hnu permaneció invariable en el panteón babilónico. Luego las funciones "administrativas" de Enlil pasaron a Marduk y Hammurabi —el rey— fue su mayordomo. Esta función reúne losagrado y lo profano, pero delega lo sagrado en el gran sacerdote. El rey lo presenta al Dios Joven (Tammuz) y desciente a una cámara subterránea cada Año Nuevo, como símbolo de resurrección y de recreación del mundo.

Las ruinas de Ras-Shamra muestran aún hoy día estas cámaras sagradas donde el rey realizaba estos ritos como faz o encarnación de Tammuz, funciones que eran las únicas —pero extremadamente calificadas— dimensiones divinas de la monarquía babilónica que era además vicaria y electiva (no hereditaria).

Estas características se repitieron en las monarquías antiguas de Siria, y en la antigua Micenas como en Creta, dominan la escena de las primeras organizaciones políticas la figura del arconte-rey y sacerdote. Todo el tema del mito del Minotauro, en Creta, es una elaboración de la figura del rey divino y su transición hasta una forma política superior como la que veremos en la polis.

C) *Hititas:* entre los hititas, pueblo que dominó la escena antigua y de dudoso origen, las características de sus príncipes coinciden a grandes rasgos con lo expuesto.

El rey, luego de su coronación, es un ser divino, es juez supremo y comandante militar.

D Todas estas características de los pueblos de la antigüedad se repiten en las civilizaciones americanas con mayor o menor variante. Entre los aztecas es clara la vinculación entre el sol, la sangre y la guerra. Inclusive algunos juegos semejantes al nuestro de pelota, desempeñaban un rol habitual. El monarca era un ser divino al que le estaba sometido el curso del universo y la conducción de su pueblo.

Lo mismo podemos señalar del incanato, donde los incas —que siguieron durante tiempo uniones incentuosas entre hermanos, como en el antiguo Egipto, para asegurar la fuerza del linaje solar— eran fases del sol, y se confundían con la divinidad.

ISRAEL

No nos referiremos a la primitiva Canaán, cuyos habitantes reproducían la experiencia de la Mesopotamia, sino a las tribus nómades de incierto origen, pero de lengua semita que se establecieron no sin dificultad, transformando los usos religiosos de los cananeos hasta quedar Yavé como Dios de la Nación. Estas tribus (una docena) formaban una liga defensiva o anfictionia bajo jefes guerreros (jeques o jueces) con cierta tendencia a inaugurar una dinastía

(Gedeón) a pesar de la oposición de los profetas que veían en ella una forma de idolatría por los usos de las naciones circundantes. No obstante, Saúl es ungido rey por el profeta Samuel (año 1020 a.C.). El último de los jueces (jefbes guerreros) instituye por voluntad divina al primer rey.

Pero es con David con quien se robustece la monarquía y se consolida como institución nacional, a tal punto que la misma fe de Israel reconoce que con el Yavé renovó la alianza, mucho más amplia que la corona, pues no se circunscribe al trono, con el Pueblo de Israel. David es prototipo étnico de humanidad y humildad. Con su sucesor, Salomón, el trono llega a su esplendor y el pueblo de Israel llega a su mayor desarrollo material. Es la época de la construcción y dedicación del Templo de Jerusalén, símbolo máximo de la unidad religiosa y política de Israel.

A diferencia de Egipto, Mesopotamia y Siria, el rey gobernaba por permisión divina y por voluntad popular. Estaba sometido a la ley y era lugarteniente de Dios, pero no Dios mismo.

Desaparecida la monarquía, hacia el año 52 a.C., Zorobabel gobernará a Jerusalén como descendiente de David. Pero gobierna de consuno con el Sumo Sacerdote. Muerto Zorobabel, el Sumo Pontífice reunirá las dos funciones —civiles y sacerdotales— hasta el año 70 d.C. compaginándolas con las ocupaciones de los sirios, los griegos y los romanos.

Israel es Oriente, pero un Oriente especialísimo. Ofrece el Decálogo y la prédica de los Profetas como fundamento de una concepción del hombre centrada en Dios y una práctica de la solidaridad humana con miras trascendentes. Los profetas dan sentido a la libertad del hombre y a sus derechos frente a otros hombres basados en la dignidad que le otorga ser creaturas de Dios.

La concepción del tiempo es lineal, es un tiempo histórico, todo acontecer se da en la historia, personificaron al individuo y dejaron la política en manos del Creador.

Por ello, el aporte de Israel en el conjunto de la Revelación judeo-católica en la formación del espíritu de Occidente es inestimable. (Deuteronomio XVIII, Eclesiástico X, Sabiduría VI, Amos V, Oseas II, Salmo 71).

Grecia y Roma

Como hemos visto, la importancia del pueblo judío radica en su religión. El monoteísmo y la espera de un Mesías son las dos notas que los distinguen de todos los demás pueblos. Estos son los dos elementos positivos que el judaismo ofrece a los difíciles de superar: por un lado, el nacionalismo judío que considerará al cristianismo como algo exclusivo en contra del universalismo evangélico y, por otro lado, la "piedad farisaica" que se expresaba únicamente en el cumplimiento exterior de la ley y no valoraba las exigencias de la buena intención interior que es esencial en el cristianismo.

Si Cristo vino al mundo cuando la humanidad estaba preparada para acogerle —cuando llegó la Plenitud de los Tiempos, Dios envió a su Hijo— hay

que concluir que esa "Plenitud de los Tiempos" se refiere a las circunstancias ambientales —cultura, religión, política, etc.— en las que habría de germinar la semilla del cristianismo. Al tiempo de la venida de Cristo, además de Israel, otros dos pueblos sobresalían de los demás, los Griegos y los Romanos.

Grecia, fundamentalmente, por el aporte de su filosofía, es en donde junto a muchos elementos falsos, encontramos magníficas aportaciones que podían conducir al cristianismo: Platón que había llegado a la identificación de la idea suprema del bien con Dios, Aristóteles que había descubierto el primer motor inmóvil, y la idea del espíritu absoluto autoconsciente, etc., en fin, la misma fuerza especulativa de los griegos, que será una valiosa ayuda para la elaboración de unas categorías mentales cristianas capaces de satisfacer a los entendimientos más exigentes, aunque sin olvidar que en el mismo temperamento filosófico de los griegos se esconde el peligro de querer racionalizar demasiado las verdades de fe.

El Imperio Romano, ya que como decía Melitón de Sardes, "el cristianismo y el Imperio Romano han sido ordenados el uno para el otro, por la Providencia", "es donde" en primer lugar, por su tolerancia religiosa, particularmente para con el pueblo judío a cuya sombra se expandió inicialmente el cristianismo en las fronteras del Imperio, siguiendo por la unificación política, por la unidad cultural helenística, el intenso comercio, facilitado por las rápidas vías de comunicación, etc. Tampoco debemos olvidar, en este caso que el imperio en cuanto tal, constituyó un serio peligro para la Iglesia naciente, ya que si en el ámbito geográfico ocupado por éste, hubiesen existido estados políticamente independientes, las persecuciones de los tres primeros siglos no habrían sido devastadoras, y el cristianismo no hubiera sido una "relegio-vitanda" en regiones tan lejanas y dispares culturalmente.

B) *El cristianismo y su inserción en el mundo*

"Evangelio", es decir, "buen mensaje" o "buena noticia" es la designación de los hechos de la vida y mensaje de Jesús de Nazaret. Su historicidad nos es confirmada por fuentes cristianas (los Evangelios, los apócrifos y diversos ágrafas recogidos tardíamente por el Corán), fuentes judías (Flavio Josefo y el Talmud), y fuentes paganas (Suetonio, Tácito y Plinio, el Joven). Nacido aproximadamente en el 749 de la fundación de Roma (unos cuatro años antes del cómputo tradicional), en la Palestina, incorporada hacia unos 40 años al Imperio Romano. Los detalles de su vida y su doctrina nos son conocidos a través de los Evangelistas Lucas, Mateo, Marcos y Juan. Desarrolló su ministerio fundamentalmente en la Galilea al norte de Palestina, en la costa Siria y en Jerusalem, capital de Judea, donde fue crucificado aproximadamente hacia el año 780 de Roma y bajo el imperio de Tiberio.

Max Weber ha sostenido que Jesús, en el aspecto espiritual, es la figura más revolucionaria de la humanidad. Su venida divide cronológicamente la historia y marca el comienzo de una nueva concepción del mundo. Mucho se ha dicho, sobre todo a partir del racionalismo filosófico sobre Jesús, parcializando sobre su personalidad y su misión. Pero Jesús no fue un político ("...Mi

Reino no es de este mundo...”). Negar, sin embargo, las connotaciones políticas que Su mensaje ofrece, sería temerario. La libertad con la que procede anuncia la Buena Nueva del Reino de Dios, restaurando su verdadero alcance a la Revelación y extendiendo Su llamado a la Salvación a todas las naciones predispuso a la Sinagoga en su contra. Los distintos partidos judíos de la época adherían a la tesis del Dogma Nacional: el Mesías es sólo para Israel.

Jesús había mostrado un interés especial por los oprimidos, los enfermos, los pobres, los pecadores, etc. El mensaje de Jesús se dirige a todos los pueblos, a todo el mundo y a cada hombre. Es preciso destacar que Jesús no levantó las banderas de la Revolución contra las estructuras y las organizaciones e instituciones que conculcan la libertad del hombre, pero tampoco ha querido apoyarlas. De hecho, Jesús se interesa por una libertad interior. De este modo, el mensaje cristiano tiene para la liberación del hombre, una fuerza verdaderamente radical y al mismo tiempo contraria a cualquier ideología. La Salvación es anunciada como entrega de Dios al hombre, y la elevación de éste a la partición de la Vida Divina. Y por otra parte, el mensaje salvífico se dirige al hombre en su totalidad y no como refugio o alienación de su situación social o histórico. El hombre cristiano es el que en su imitación del Crucificado, se hace libre y capaz de favorecer la libertad de los demás. Se trata de cambiar al hombre por medio del Evangelio y no simplemente las estructuras. Ahí radica la renovación del Evangelio, en que Jesucristo nos reintegra la imagen de Dios verdadera, a cuya semejanza fuimos creados, dando lugar a una conversión que comporta toda una renovación o replanteo de los principios de vida que alcanza no sólo al individuo, sino a las instituciones y a toda la sociedad. Por ello es que Jesús no es un revolucionario vulgar pero tampoco apoya el sistema de opresión.

Jesucristo, aun en el Sermón de la Montaña —la Carta Magna del Cristianismo— no desconoce las exigencias de la sociedad política, reconociendo su legitimidad dentro de la esfera propia de competencia. Pero aun ese poder que detenta no es atributo propio de ella, sino que proviene de Dios.

Cuando Fariseos y Herodianos confabulados le interrogaban sobre la licitud del tributo al César, Jesús, luego de ver la moneda romana con que se hacía efectivo el mismo, proclama: *“Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”*. Con ello confirma que la autoridad temporal puede imponer tributos, sin dejarse llevar por los Fariseos a su propio terreno de enemigos del César, ni por los Herodianos de colaboradores del mismo. Pero, lo más importante es que por primera vez se reconoce la existencia de un doble ámbito en la historia del pensamiento político: la comunidad política, representada por el César, y la comunidad religiosa —que pertenece a la intimidad del hombre y tiende directamente a Dios. El mundo antiguo, a través de sus monarquías sagradas, la ciudad-estado griega (polis) y aun el estado romano (monarquía, república e imperio) regulaban toda la vida del individuo, requiriendo una obediencia total y absoluta, aun en lo religioso. Después de Jesucristo, frente al individuo, no sólo se yergue el Estado como entidad a la cual el súbdito debe obediencia sino, el fin religioso institucionalizado en la comunidad cristiana o Iglesia. Por analogía es extendido el presente esquema a las demás congregaciones o comunidades no cristianas.

El Reino de Dios no es de este mundo. Ahora bien, ¿es la Iglesia el Reino de Dios? Salvo a algunos extremismos aislados, a nadie se le ocurrió hacer coincidir Reino de Dios e Iglesia. Pero la Iglesia es el terreno propicio para la difusión del Reino. En ella y por ella el Reino hunde sus raíces; en la Iglesia como Sacramento de Jesucristo, vale decir, fuente de gracia.

Jesús desplegó un esfuerzo práctico en la organización y educación de sus colaboradores mediatos e inmediatos y cuyas consecuencias se prolongan hasta nosotros. Para sobrevivirle, Su Obra necesitaba de instituciones humanas.

Alrededor de Jesús, y llamada por él se forjó una comunidad religiosa, la Iglesia, que obedecía a una serie de jerarquías y seguía sus propios ritos. La Iglesia (del griego *ecclesia* = asamblea) designaba primeramente a las comunidades locales cristianas presididas por un Obispo (del griego *episkopos* = superintendente o vigilante). El cristianismo llega así a la conciencia histórico-política de la cristiandad, puesto que pertenece a un pueblo: el del Mesías Jesucristo, que asume al resto reconociente de Israel, y a los paganos convocado a la fe. Este pueblo, por Israel, remonta sus raíces hasta la misma creación del mundo. El carácter universalista del mensaje mesiánico llamaba a todos los pueblos a la salvación y a integrar el Nuevo Pueblo de Dios. Ello se oponía, a pesar de que los fariseos solían reclutar prosélitos, a la rígida esperanza judía de un mesías reivindicatorio de los privilegios de Israel de su independencia y libertad. Aun entre los convetridos a la fe cristiana, había una fuerte oposición a una prédica indiscriminada del Evangelio sin pasar por la tradición de Israel y sus ritos. Por ello el primer Concilio Ecuménico de Jerusalem, presidido por el apóstol Pablo abolió la práctica de la circunstancia y la distinción de alimentos en puros e impuros. Con todo, fue la destrucción de Jerusalem por los Romanos y el éxodo de la comunidad cristiana a la Transjordania con el consiguiente paso del centro de la cristiandad de Jerusalem a Antioquía, y de ésta a Roma y otras ciudades rectoras del mundo imperial, lo que permitió la realización de la Iglesia en el seno de las naciones como era mandato del mismo Fundador (*"Id pues y enseñad a todas las naciones"*). El mismo apóstol Pedro con su vida y su muerte simbolizó este crecimiento de la Iglesia, de Jerusalem a Antioquía, de Antioquía a Roma y finalmente allí, donde fue martirizado en época de Nerón.

La comunidad cristiana madre, la primera Iglesia de Jerusalem, vivió una fuerte espectativa escatológica. Aun las cristiandades del Asia menor y Europa, parecían vivir con una tensión que reclamaba la inminente parusía. La consumación de los tiempos parecía muy próxima. Las presentaciones de las realidades de este mundo, poder, riquezas, vínculos familiares, era efímera, y su apego a ellas, peligroso. Esta postura va cediendo luego de la destrucción de Jerusalén y de la caída en la herejía de los descendientes de esos primeros cristianos. Los vicios y deficiencias del sistema son deslindados del poder mismo, se va descubriendo una afinidad entre los valores parcialmente positivos que albergaba el helenismo y se va viendo en el Imperio un soporte providencial para facilitar la difusión del Evangelio. Los fines del Estado y de la Iglesia dejan de verse como puestos. Sólo algunas voces como la de Tertuliano en el s. II e Hipólito en el s. III permanecen en posiciones extremas, pero ellos no representan la voz de la Iglesia, no sólo por lo aislado de sus

posiciones sino también por la herejía y el cisma en que incurrieron el uno y el otro.

La doctrina Paulina del Cuerpo Místico pondría el cimiento intelectual más poderoso para el reconocimiento del rol social de la cristiandad y dejarla en evidencia que nadie está excluido de una vocación a integrarlo, judío o griego, libre o esclavo, varón o mujer, así como también que este organismo peculiar —la Iglesia— no se contrapone a ningún estado.

C) *Las Persecuciones.*

La Iglesia sufrió persecuciones desde su fundación. Perseguido Jesucristo, la Iglesia corre la misma suerte que su Fundador. Los evangelistas —sobre todo San Mateo— resaltan las asechanzas y persecuciones que debió padecer Nuesto Señor Jesucristo aun desde su infancia, con la matanza de los Inocentes y la huída a Egipto. Su culmen es el suplicio de la cruz, donde la tensión entre el Salvador y los poderes enemigos llegan a su máxima expresión.

El mismo Jesucristo profetizó la persecución que padecería la Iglesia y la necesidad de llevar la cruz para ser su discípulo (cfr. Jn. 12, 32; 15, 20; 21, 18 y ss.; Mc. 10, 39; Act. 7, 55 y ss.).

La primera persecución sistemática fue la de Herodes en Jerusalén alrededor del año 44, en la que padeció martirio Santiago el Mayor. Previamente se sitúan el martirio de Esteban (Act. 4, 8 y ss.) y la detención de Pedro y Juan (Act. 5, 20 y ss.) que si bien peligrosos constituyeron hechos aislados.

El martirio apunta a que es mejor obedecer a Dios ante que a los hombres (Act. 5, 29) y que la vocación cristiana es un llamado a una trágica grandeza (Act. 20, 18-24; Apoc. 3, 14; Justino: Apol. II, 10, 6).

Nos referiremos aquí principalmente a las persecuciones del Imperio Romano. Ese imperio que por un lado preparó caminos para el Evangelio, constituyó también un feroz adversario para su implantación. El culto imperial, forjado sobre la diosa Roma y el genio del emperador había llegado a un punto de identificación total entre la religión de estado y el poder imperial.

La concepción del monarca-dios se introdujo en Roma después de la muerte de Augusto y por influencia persa. Los reyes de la antigua Roma eran sacerdotes pero no dioses. Podría hablarse de teocracia pero no de "absolutismo" a la manera de las antiguas civilizaciones ya descriptas en el Oriente.

Esa resistencia del poder imperial al cristianismo se estereotipa en la tensión de la Iglesia ante los poderes terrenales del Apocalipsis. La persecución de Nerón y Domiciano fueron los modelos de tiranía en las que se basó el autor sagrado para esquematizar los rasgos del Anticristo.

Pero las persecuciones que han permanecido como prototipo de la pasión de la Iglesia, son las del Imperio Romano.

La tolerancia religiosa era una de las características fundamentales del Imperio; cada pueblo conquistado podía conservar sus dioses y sus cultos. Unica-

mente los soldados y oficiales romanos estaban obligados al culto oficial al Imperio. También los ciudadanos de Roma podían practicar libremente los cultos extranjeros.

No obstante este sincretismo religioso, la participación al culto público oficial, se consideraba como expresa manifestación de fidelidad al estado, sobre todo desde que se empezó a tributar culto al Emperador y a la diosa Roma. Los judíos —los únicos que no asistían al culto público oficial del Imperio— gozaban de privilegios especiales respecto de su religión.

Al principio, el Imperio Romano consideraba al cristianismo como una secta judaica. Pero los judíos, que consideraban a los cristianos como traidores a la patria y a su religión, no consintieron por mucho tiempo que éstos se extendieran a la sombra de sus privilegios. Tertuliano dice que el emperador Tiberio tuvo el propósito de colocar a Cristo entre los dioses del Imperio, demostrando que los primeros pasos del cristianismo dentro del Imperio fueron pacíficos, pero, esta paz duró poco: desde Nerón hasta Constantino el cristianismo fue una religión ilícita. ¿Por qué el estado romano cambió su tolerancia inicial en hostilidad?:

1) Hostilidad judía: Justino y Tertuliano llaman a las sinagogas judías "manantiales de las persecuciones".

2) El odio de los paganos: fomentando en parte por el mismo modo de vivir de los cristianos, con reuniones secretas de culto, abstención del culto público, ausencia en los juegos y espectáculos públicos, etcétera.

3) Por la necesidad innata de buscar una víctima expiatoria de toda calamidad pública, los cristianos fueron considerados frecuentemente responsables de todos los desastres del imperio.

4) A partir de la segunda mitad del siglo III influyeron también razones políticas y económicas.

5) Pero la causa fundamental de las persecuciones la constituía el mismo cristianismo por su radical oposición al paganismo con lo que constituían un peligro para el imperio romano. (¿En qué consistía este peligro?):

5a) por una parte, los cristianos reconocían la autoridad estatal como de origen divino: toda autoridad viene de Dios;

5b) el imperio romano pudo constatar que los cristianos eran súbditos fieles, amantes de la paz y enemigos de la revolución, pagaban los impuestos, etcétera;

5c) pero, por otra parte, el cristianismo desbarataba toda la política religiosa del imperio. Al rechazar el culto oficial los cristianos fueron acusados de ateísmo, lo cual implicaba también la acusación de rebeldía o infidelidad al Estado. Era inconcebible que el Imperio romano pudiera subsistir sin sus dioses nacionales.

El problema jurídico relativo a las persecuciones, existe únicamente para los dos primeros siglos. Porque a partir de Decio los cristianos fueron perseguidos en virtud de edictos especiales y de un modo sistemático.

Durante la primera mitad del siglo III los emperadores no adoptaron un sistema común de represión contra el Cristianismo; algunos incluso la toleraron. Septimio Severo prohibió su propaganda; Maximino Tracio publicó un edicto dirigido únicamente contra los dirigentes de las comunidades cristianas.

Desde Lactancia (317), las persecuciones reciben el nombre de los emperadores en cuyo reinado tuvieron lugar. El número de las persecuciones varía según los autores.

La persecución de los dos primeros siglos no se dirigía contra el cristianismo en tanto Iglesia organizada, sino contra los cristianos en tanto que individuos particulares.

Nerón

El día 19 de julio del año 64 se declaró un incendio en Roma que devastó 7 de los 14 distritos en que estaba dividida la ciudad. El pueblo acusó a Nerón de incendiario, pero él supo rebotar la acusación sobre los cristianos. Algunos de ellos fueron arrestados inmediatamente, pero no se pudo demostrar su participación en el incendio. Durante esta época encontramos los martirios de Pedro y Pablo.

Domiciano

Hay noticias ciertas de esta persecución aunque no se conoce el motivo inmediato que la produjo. Esta persecución está atestiguada por el Apocalipsis y por otros escritores cristianos. Justamente, entre los que sufrieron pena en este período encontramos al autor del Apocalipsis, Juan Evangelista, que primero fue llevado a Roma, y sometido a la prueba del aceite hirviendo salió ileso, para luego ser desterrado a la isla de Patmos, donde escribió el Libro.

Trajano

La subida de los Antoninos al trono imperial supone para los cristianos un período de calma. Plinio el Joven, gobernador de Bitinia, escribe al emperador pidiéndole instrucciones sobre el modo de proceder contra los cristianos: "Se ha de castigar solamente el nombre cristiano, a falta de prueba, o los crímenes inseparables del nombre cristiano", a lo que Trajano le responde con un rescripto por el cual, no hay que buscar a los cristianos, pero si son denunciados y se niegan a apostatar deben ser castigados.

Adriano

Un rescripto dirigido a Minucio Fundano, procónsul de Asia, confirma la procedura establecida contra los cristianos por Trajano, pero exige, que los cristianos tengan un proceso legal, que el denunciante pruebe que el acusado es cristiano, y que se castigue con penas más severas a los falsos denunciantes.

Antonino Pío

Protegió a los cristianos contra la furia popular mediante algunos edictos, pero durante su reinado hubo también algunos mártires como, por ejemplo, Policarpo de Esmirna.

Marco Aurelio

Hacia el año 167 varias calamidades afligen al imperio. Para aplacar a los dioses se ordenaron sacrificios públicos y otros ritos expiatorios. La ausencia de los cristianos provocó las iras del pueblo y fue ocasión de una persecución violenta y casi general en el Imperio. Es legendario, en este período, el martirio de la Legión Fulmínea, que estaría compuesta en su totalidad por soldados cristianos.

Comodo

Los cristianos gozan de paz y de favor imperial por el influjo de Marcia, esposa del emperador, a la cual algunos historiadores suponen cristiana o, por lo menos, catecúmena. No obstante, los mártires no escasearon.

A finales del siglo II las autoridades romanas se dieron cuenta de que el cristianismo era una organización jurídica supranacional. Por lo mismo, ya no se atacó solamente a individuos que eran cristianos, sino también a la Iglesia como organización.

Septimio Severo

Durante los diez primeros años de su imperio dejó en paz a los cristianos, aunque no por eso dejara de correr sangre cristiana, sobre todo en Africa. El emperador, en el año 22 publicó un edicto que prohibía únicamente la conversión al cristianismo, e iba dirigido especialmente contra los catecúmenos y los catequistas.

Maximino Tracio

Los sucesores inmediatos de Septimio se muestran benévolos con los cristianos, pero Maximino Tracio como reacción contra todos los amigos de su predecesor Severo Alejandro (que habla sentenciado en favor de los cristianos que pleiteaban con los bodegueros de Roma por un lugar para un edificio del culto). Los persiguió de un modo especial mediante un edicto contra la jerarquía eclesiástica: todos los obispos debían ser condenados a muerte. Al final de su Imperio, Maximino Tracio desistió de la persecución. Esa política de paz perduró durante los imperios de Gordiano y de Felipe el Arabe, comenzando luego un período especialmente sistemático de persecución.

Decio

Estableció el sistema de obligación universal de sacrificar y certificar el sacrificio efectuado a los dioses. Los renuentes eran severamente castigados. La

finalidad del edicto no era hacer mártires sino apóstatas, pero la Iglesia, liberada de miembros inestables se recuperó inmediatamente. Con su sucesor Galo, hubo un leve respiro, que terminó con:

Valeriano

Por un primer edicto se obliga especialmente a la jerarquía (obispos, presbíteros y diáconos) a sacrificar a los dioses. Para los recalcitrantes existía la pena de destierro. Las reuniones de culto y visitas de los cementerios se penaban con la muerte. Un segundo edicto estableció la persecución general. A su muerte, un período de relativa paz inundó a la Iglesia. Galieno restituyó bienes a la Iglesia y Aureliano, a pesar de un edicto de persecución, no hizo mella en el crecimiento de la misma.

Diocleciano

Ya estamos frisando el siglo IV. A fines del III, la Iglesia estaba a la luz y sus obispos eran respetados por las autoridades públicas. El culto era celebrado en amplias basílicas y los cristianos desempeñaban cargos públicos, aun en el palacio imperial. Las intrigas de sus más allegados, sobre todo su César Galerio, le llevaron a la más encarnizada y universal persecución contra la Iglesia. Primero se obligó a sacrificar a los dioses a los soldados para expulsar sin grados ni privilegios a los recalcitrantes. Hubo martirios. Luego se procedió contra los lugares de culto y los libros sagrados. Más tarde se obligó al clero a ofrecer sacrificios a los dioses bajo pena de muerte, y por fin esta obligación se extendió a todos los cristianos.

Estamos ya en condiciones de señalar los hitos más importantes de estas persecuciones. Primeramente el edicto de Septimio Severo (año 202) que prohibió la propaganda cristiana. Esta ley ataca el crecimiento de la ley cristiana. Hasta el siglo III el cristianismo era religión "ilícita" y los cristianos estaban "extra legem".

Luego tenemos el edicto de Decio (año 249) del cual no se conserva el texto, pero indirectamente se sabe que los sospechosos de cristianismo debían comparecer en día determinado ante una comisión de cinco miembros para demostrar públicamente su adhesión a la religión oficial: a) tomando parte en los sacrificios a los dioses *(sacrificati)* o bien: b) quemando incienso ante la estatua del emperador *(thurificati)*. Se extendía un certificado por parte de los magistrados de este proceder *(libellatici)*.

Constituía esto un régimen de frío proceder administrativo encaminado a hacer apóstatas. Las penas era el destierro y la confiscación de los bienes. Más que mártires se buscaba acabar con la crrencia.

En este contexto surgió el tema de los "lapsi", es decir, los pusilánimes que habían accedido o a sacrificar o a presentar un libelo comprado o adulterado para ocultar la condición de cristiano. Bajo muchas penitencias y por la mediación de los confesores (aquellos que habían padecido el martirio pero no muerto en él) eran reintegrados a la Iglesia.

Con Valeriano (año 257) las reuniones de cristianos fueron consideradas crimen de lesa majestad. Los convictos eran de ser clérigos: ejecutados "in continenti"; de ser aristócratas romanos: padecer "capitis diminutio" y confiscación de sus propiedades. Pena de muerte los varones y destierro las mujeres; de ser funcionarios: reducción a condición servil confiscación de los bienes y condena a trabajos forzados (minas o galeras). Fue ésta una persecución de especial virulencia pues se atacaba ya la misma condición de cristiano.

Con Diocleciano (año 303) se dio la peor de todas las persecuciones, por el ensañamiento, la universalidad y el rigor. Se pretendía a cualquier precio obtener la apostasía, aunque fuera forzando la realidad. El mismo nombre de cristiano estuvo proscripto.

El problema jurídico relativo a las persecuciones se dio durante los dos primeros siglos y hasta Decio. Desde este último comienza la persecución por edicto especial y de un modo sistemático.

El fundamento jurídico podría buscarse en: a) leyes penales de derecho común (sacrilegio, magia, etc.); b) ejercicio del poder de policía detentado por los magistrados provinciales por el cual podían castigar a los ciudadanos peligrosos por el solo hecho de serlos, o de pensarse que lo eran. El fin era salvaguardar la religión del estado y su orden; c) leyes dictadas especialmente contra los cristianos que prohibían expresamente ser cristiano *(Christianos esse non licet)*. No hubo un procedimiento específico para el delito de ser cristiano, salvo los preceptuado en el rescripto de Trajano. Y es de este último también la máxima jurídica de fondo que declaraba al cristianismo como religión prohibida.

Este procedimiento constaba de cuatro puntos:

1. Acusación: el magistrado local enviaba al imputado con el capítulo de acusación para que se presentara al prefecto de la provincia;

2. Instrucción del proceso: el interrogatorio versaba exclusivamente acerca de si eran y querían continuar siendo cristianos. La única alternativa era la apostasía o la pena;

3. Sentencia: se imponía por el solo crimen de ser cristiano e imponía la pena;

4. Pena: a) Destierro.

   b) Trabajos forzados.

   c) Torturas.

   d) Muerte.

Las persecuciones en general, y las paradigmáticas del Imperio Romano en particular, nos enseñan que para el cristiano no cabe componenda ni acomodo en la confesión de Jesucristo el Señor. Sólo Dios es el Señor. Las autoridades públicas son honradas pero no con honores divinos. Se rezará por el César y

por su gestión de gobierno. Por el éxito de sus empresas y por su salud. Se pagarán impuestos y contribuciones, pero no se traicionará a Cristo endiosando a un simple mortal aunque sea el mismo emperador. *"Es necesario obedecer a Dios antes que a los hombres"* (Act. Ap. 5, 29).

Por todo ello las persecuciones son la prueba y garantía que el cristianismo arriesgará y dará su vida en aras de esa distinción de poderes, que permitirá no sólo la expresión del culto legítimo, sino que será el presupuesto de todo derecho personal.

Esta verdad tan elemental abarca toda la historia de las relaciones Iglesia - Estado, sus fluctuaciones y conflictos, desde la prima persecución hasta las modernas presiones contemporáneas en las que Jesucristo agoniza en sus miembros.

EL IMPERIO CRISTIANO: CONSTANTINO Y EL EDICTO DE MILAN

Antecedentes

Año 280: Nacimiento de Constantino en Naissus (Nisch de Serbia), hijo de Constancio Cloro, quien provenía de una noble familia romana de la Iliria y de la primera esposa de éste, Elena. Constancio Cloro repudiaría a Elena para casarse con la hija de Maximiano y ascender políticamente. Elena, canonizada y venerada como santa, es para algunos, descendiente de reyes bárbaros de las Islas Británicas, pero probablemente sea más correcta la versión que la considera hija de un modesto mesonero del Asia Menor.

Elena educó a Constantino hasta que su padre lo llevó consigo. Los primeros años recibieron la ternura y las sólidas pautas de vida de su madre. Constancio lo inició a la educación militar. A los 18 años ya era tribuno de primer grado, equivalente a un general de brigada moderno.

Constantino era valeroso, diestro, admirado por sus tropas incondicionalmente, practicante de una moral de complejas contradicciones, inteligente pero poco cultivado intelectualmente. Constantino fue un hombre que cubrió un rol de transición.

Proclamación como emperador

Año 306: Constantino es proclamado "Augusto" por sus tropas en Eburacum (York).

Año 312: Una serie de luchas por el poder, una vez muerto su padre, lo llevó a enfrentarse con Majencio, entonces Augusto de Roma, y lo venció en su propio territorio luego de un cruce de los Alpes accidentado y heroico. Majencio cayó en el Tíber al desplomarse un puente y se ahogó el 28 de octubre de 312.

Constantino, hasta entonces pagano, dijo haber tenido una visión en la que Nuestro Señor Jesucristo, mostrándole la Santa Cruz le aseguró que vencería. Se hizo cristiano al menos de convicciones, y el hombre tolerante con una concepción sincrética del mundo capaz de abarcar a Jesucristo tal como ya lo intentara Severo, dejó paso a un hombre deseoso de conversión.

Puede considerarse sincero el gesto de un hombre que tres años atrás invocaba al "Sol Invictus" y refería apariciones de Apolo en vísperas de otro combate. Constantino se hizo bautizar 25 años luego de su victoria y ya en peligro de muerte. Como sus contemporáneos, fue un obsesionado por lo sobrenatural. Al saber que su enemigo consultaba los oráculos paganos, y sabedor por Lactancio que todos los enemigos de Cristo terminaban mal, bien pudo hacer una promesa de tolerancia invocando a Cristo. Innumerables son los testimonios arqueológicos de grabados funerarios del siglo IV, donde aparece Constantino como nuevo Moisés y Majencio ahogándose en las aguas del Tíber, como el Faraón del Antiguo Testamento en el Mar Rojo.

Constantino en Roma

29 de octubre del año 312: entrada triunfal de Constantino en Roma. Mantuvo la mayoría de los funcionarios imperiales en sus cargos. Tomó un mínimo de represalias según el sentir de ese entonces, licenció a la guardia pretoriana y mandó ejecutar al hijo de Majencio. Reparó a su costa los acueductos de la urbe.

Aceptó honores divinos: dedicación de un templo, emplazamiento de una estatua dorada, nominación de dos ciudades (Cirta, en Africa, que aún hoy sigue llamándose Constantina, y Arlés, en las Galias).

Acuñó moneda con el anagrama de Jesucristo y extendió el uso del lábaro a todos sus ejércitos.

Prohibió las persecuciones y devolvió a la Iglesia sus bienes confiscados. Dispuso que el tesoro público ayudara a la reconstrucción de los edificios cristianos. Cedió al Papa Milcíades el palacio de Letrán.

Edicto de Milán. Precedido por el edicto de Galerio de abril del 311 en Sérdica sobre tolerancia religiosa. Galerio murió en mayo del 311. Todo este tironeo entre persecución y tolerancia tuvo su marco de referencia en la "Tetrarquía".

La tetrarquía

La primera tetrarquía fue establecida por Diocleciano cuando compartió el poder con Maximiano. Dos Augustos, reservándose Diocleciano la iniciativa del poder así como el pensamiento lo tiene sobre el Demiurgo. Los dos Augustos designaron para el comando de los ejércitos dos césares, a quienes adoptaron. Diocleciano adoptó a Galerio y Maximiano a Constancio Cloro. Los dos Augustos abdicaron el 1º de mayo del 305. Los dos césares se convirtieron

en Augustos, y los augustos anteriores, Diocleciano y Maximiano designaron antes de abdicar los dos césares: Severo para Occidente y Maximiano Daya para Oriente, desplazando así a los hijos de Maximiano (Majencio) y de Constancio Cloro (Constantino). Esta tetrarquía duró poco, apenas un año. En el 306, Constantino, luego de reunirse con su padre en Bretaña, se hizo proclamar emperador por las tropas luego de la muerte de Constancio Cloro.

Esta tercera tetrarquía tuvo por augustos a Galerio y Severo y por césares a Maximino y Constantino. En ese mismo año, el 306, Majencio se sublevó en Roma proclamándose príncipe. Al año siguiente (307) Severo murió en la guerra y Constantino se casó con la hermana de Majencio, Fausta, luego de repudiar a su primer esposa, y tomó el título de "Augusto".

La rebelión de los príncipes de sangre echó por tierra el sistema de Diocleciano. La dinastía electiva de emperadores ilirios había logrado uniformar por una burocracia eficiente a todo el imperio. Y a pesar de la mediación de Diocleciano en este conflicto de poder y en la constitución de la cuarta tetrarquía, el conflicto se agravó.

La cuarta tetrarquía estaba integrada por Galerio y Licinio (compañero de armas del anterior) como augustos; y Maximino y Constantino como césares. Maximino usurpó el título de augusto y se desencadenó la tragedia. En el 310 entre Constantino y Maximiano, su suegro, se declaró una breve guerra que terminó con la muerte de Maximiano. Allí fue cuando Constantino dijo tener la visión de Apolo en un templo. Galerio murió en el 311 y dejó a los tres augustos: Maximino, Constantino y Licinio, en lucha por el poder aliados contra Majencio.

Los emperadores ilirios que creyeron restaurar la vieja Roma, en lo cual no escatimaron sacrificios, ni siquiera las feroces y crueles persecuciones cristianas, habían llegado a organizar un estado totalmente nuevo, lo que llamaríamos hoy en día un estado totalitario, en el que el príncipe aparecía investido de una misión divina, y al frente de un ejército de soldados y de burócratas emprendiendo la reglamentación de toda la vida política, económica y religiosa. La dinastía constantiniana, más radical, tendrá menos en cuenta los sentimientos de patriotismo romano.

Licinio y Constantino, en causa común, vencieron a Majencio en Puente Milvio el 28 de octubre del 312, y en Febrero del 313 se reunieron en Milán y acordaron que el edicto promulgado por Galerio sería aplicado con la mayor liberalidad. Cada cual podía adorar a su modo "lo que hay de divino en los cielos....", fórmula tan amplia que puede satisfacer todos los gustos y convicciones. Sin embargo, la concesión de la tolerancia religiosa, para el cristianismo y, por lo tanto, según la letra del supuesto edicto y, para todos, influiría en el fiel de la balanza a favor de los cristianos.

Osio, el obispo, estaba ya al lado de Constantino. Elena, su madre, se había hecho cristiana y era muy fervorosa ya para esa época. Y no ignoraba Constantino que muchos de sus soldados eran cristianos. Mitre dejaba su lugar a Cristo.

El Edicto de Milán

Año 314: Maximino, que tenía como sede el Africa, invadió Europa. Licinio le venció y mató. El 13 de junio del 313 se fijó en Nicodemia un edicto por el cual Licinio ponía en conocimiento del gobernador de la Bitinia las decisiones tomadas de consuno en Milán con Constantino respecto al Edicto de Galerio. Poseemos dicho texto llamado inexactamente "Edicto de Milán". No quedó nada de las conversaciones de Constantino y Licinio. Ni siquiera sabemos si firmaron protocolo adicional alguno para fijar lo conversado. Si lo hubo no hay ni noticia ni memoria.

Luego de la muerte de Maximino, hay malestar entre Constantino y Licinio y una breve guerra. En el 317, Constantino se estableció en Sárdica y se designaron a los hijos de Constantino: Crispo y Constantino y de Licinio como césares.

Política humanitaria de Constantino

Año 320: los conflictos con Licinio se agudizaron y terminó vencido en Andrinópolis en el año 324. Constantino, paradójicamente con su confusa moral política a favor del cristianismo, desarrolló una clara política humanitaria. Constantino parecía preocupado en hallar una síntesis entre las doctrinas de los neoplatónicos y del cristianismo, al que no dejaba de considerarlo una filosofía, y en ella establecer el fundamento de una "religión de la verdad" sostén de su imperio.

Desde el año 320 la política humanitaria de Constantino se materializó en:

- Supresión de las leyes de Octavio Augusto sobre los célibes.
- Ley sobre la santidad del día domingo.
- Autorización de las manumisiones de esclavos en las Iglesia con efectos civiles.
- Autorización a la Iglesia para ser sujeto pasivo de donaciones.
- Autorización de prorrogar la competencia y jurisdicción de los tribunales a los del obispo.
- Aplicación legal de los decretos conciliares de Nicea (325).

La fundación de Constantinopla

Una decisión de capital importancia fue el traslado de la capital del Imperio. En el año 324, se trasladó a Bizancio y se empezó a construir una nueva Roma inaugurada en el año 330. A pesar de estar estructurada con criterios cristianos no faltaron algunos detalles paganos como templos y adivinos. La nueva Roma se llamó Constantinopla. Una vieja leyenda y tradición apócrifa hace datar la donación de Constantino en esa época. Inclusive se sostuvo para fundamentar el origen del poder temporal de los Papas, que Constantino había "donado" la antigua Roma al Papa Silvestre. Esta aserción fue aceptada como doctrina en la Edad Media.

Año 332: pacto con los godos que desde más de un siglo penetraban por el Bajo Danubio y ocuparon toda la Tracia. Dispersó a los Sármatas por los Balcanes e Italia y en el 336 libró la guerra contra los persas.

Ya en el año 331 se inventariaron las riquezas de los templos paganos, se quemaron los libros porfirianos y se condenó a muerte a Sópatros (filósofo neoplatónico).

En el año 323 estalló la crisis arriana, un concilio ecuménico en Nicea (325) intentó superarl.a Con ocasión del Concilio de Nicea persiguió a los herejes, pero desde el 327 se aproximó peligrosamente a los arrianos y en el año 333 fue su decidido, protector, siendo bautizados de manos de un obispo arriano: Eusebio de Nicodemia.

En el año 326 hizo dar muerte a su hijo Crispo, y luego a Fausta, su esposa, envueltos todos en infamantes calumnias de adulterio e incesto. En el 329 murió su madre Elena, quien brilló por la firmeza de carácter, santidad de vida y pureza de fe.

Fue ella la "Augusta" de Constantino y no su esposa Fausta, y la influencia de Elena en la medida en que pudo influir, fue ampliamente beneficiosa.

Constantino se reconcilió con sus hermanastros y dejó en herencia la guerra de los persas, las querellas religiosas y los odios entre los herederos.

Si Diocleciano fue un esclavo de los deberes con el Estado, Constantino más bien parece segOn algunos un esclavo de los deberes para con Dios, pero con criterio muy especial, ya que su política por sobre todo parece dirigida a consolidar su dinastía. Tuvo poca consideración al pasado pagano de Roma, pero no desprecio.

Estableció un gobierno central como Aureliano. En el 312, Constantino podía ser visto como un "Dios vivo", al igual también que Aureliano y como él se decía descender de Claudio II y éste del sol. Si no hubiera habido una inclinación por el cristianismo, el imperio se hubiera regido por una monarquía solar como entre los antiguos egipcios o como el incanato. Por ello todo lo que rodea al emperador es sagrado y se reglamentó una elaborada liturgia para el palacio imperial como si fuese un templo, y el emperador un sacerdote, o quizás un dios o al menos un ser divinizado.

El sistema monetario establecido por Constantino (denario oro de peso nuevo y estable) perduró hasta 1453 y fue común denominador en el Asia durante todo el Medioevo.

La voluntad del príncipe será la única fuente de Derecho, pero el príncipe está sometido a la ley. Justiciero con los desamparados y los débiles, intervino varias veces a favor de los prisioneros. Prohibió, asimismo, ciertos juegos de gladiadores restablecidos por sus sucesores arrianos, descontando que él mismo se inclinó por el oscuro sacerdote de Constantinopla: Arrio, suplantando su sincretismo de una filosofía religiosa por la versión arriana del cristianismo. El

mismo se consideró el "obispo de afuera" de la Iglesia encargado de conducir a ella a los paganos, y creyó jugar un rol providencial, que en cierta medida no puede negársele.

La fe de Constantino

"Constantino jamás un cristianos... Cristo le parecía un dios más, a su parecer más eficaz que los otros en ciertos aspectos. Prueba de ello es el juramento que debían prestar sus soldados, el que no se efectuaban en templos ni frente a los símbolos del cristianismo, sino en campo abierto y con una fórmula ambigua, capaz de conformar a cualquier religión por más burda y profana que fuese".

"La ventaja que encontró es que el cristianismo no era una religión regional, sino universal y que podía unir bajo su manto al mosaico en disgregación que era el imperio" (Helvio Botana, *San Martín de Tours*, Buenos Aires, 1980, pp. 34 y 35).

Así, el cristianismo se transformaba en un culto unitario que reemplazaría o trasvasaría el viejo culto del emperador fundido con el culto de Roma, el cual desde la instauración del imperio con Augusto era el único culto unitario.

Año 334: Constantino trata de imponer a Arrio mediante amenazas y el destierro de los principales voceros de Nicea (v.gr., Atanasio). Rehabilitó por sí mismo a Arrio y lo impuso en Constantinopla, donde murió súbitamente previo al acto de asumir la sede episcopal de una apoplejía.

Sucesión

Año 337 (22 de mayo): muerte de Constantino en Achyrona (cerca de Nicomedia). Constantino II, Constancio y Constante, hijos de Constantino y Fausta, heredaron el imperio y lo dividieron ordenando el asesinato de los varones parientes colaterales con vocación al trono. Galo y Juliano se salvaron por maniobras hábiles de sus ayos.

Las tres fueron arrianos por conveniencia o por convicción entrometiéndose en cuestiones teológicas y persiguiendo a la Iglesia. "El culto arriano no se atrevía a considerar dioses a los emperadores como en la época pagana, pero buscó fórmulas para adorarlos como si lo fuesen o para ponerlos jerárquicamente en un escalón inmediato a la deidad, así que los hijos de Constantino cambiaron el juramento castrense que era apropiado para cualquier creencia, por uno aparentemente cristiano... *juro por Dios Padre, el Hijo, el Espíritu Santo, y el Emperador que es la imagen de Dios en la tierra*... en lugar de aceptar a Cristo —verbo encarnado— como Imagen de Dios Padre. El emperador lo suplantaba" (Helvio Botana, ob. cit., p. 39).

Los emperadores entre Constantino y Teodosio

El arrianismo, simplificado y reducido el misterio de Dios, y proponiendo un "Dios razonable" allanaba el camino para el endiosamiento de la autoridad.

El juramento castrense referido es un ejemplo. Si Cristo no es Dios, no estamos salvados y ello pareciera reclamar la necesidad de un instrumento permanente para la culminación de su obra: el poder político, el emperador.

Año 340: lucha fratricida entre Constantino II y Constancio (vencedor).

Año 342: los rescriptos imperiales autorizan so pretexto de popularidad los espectáculos de lucha a muerte de gladiadores (condenados a muerte o prisioneros de guerra).

Año 350: asesinato de Constante; Constancio es único augusto.

Año 354: Galo es césar de las Galias. Decidido anticatólico. Ajusticiado ese mismo año por su popularidad, su lugar es ocupado por Juliano.

En tanto que Galo era arriano, Juliano, hombre de inteligencia y erudición excepcional, se dedicó al estudio de la filosofía clásica e intentó revivir el paganismo. Un paganismo elevado y renovado. Se mostró hábil estratega y fue proclamado, luego de un exitoso gobierno en las Galias, augusto por las tropas. Dificultó la acción de la Iglesia pero no pude decirse que hubiera emprendido una persecución sistemática. Murió en la campaña contra los persas.

Todos estos hechos nos demuestran la insuficiencia de la conversión personal de Constantino, quien, por no haber comprendido todo el alcance de la novedad que el cristianismo traía consigo, no pudo medir siquiera los límites que la nueva religión imponía a los poderes temporales. Al dejar en pie usos, costumbres y estructuras del caduco paganismo, dejó abierto el camino a los abusos y al arrianismo político de Constancio e hizo posible la rápida aunque efímera restauración de la vieja religión por Juliano, el Apóstata.

"Fue necesario que Graciano y Teodosio el Grande aventaron los últimos vestigios del paganismo oficial y afianzasen con hechos la libertad de la Iglesia, para que, asumiendo ésta plenitud de su soberanía espiritual, quedará fundado el orden cristiano en el campo político y social... porque la Iglesia trasciende el orden temporal... lo religioso deja de ser inmanente a lo político y social" (Santiago de Estrada, *Nuestras Relaciones con la Iglesia,* Buenos Aires, 1963, p. 48).

Juliano, de inteligencia brillante y amplias dotes militares y políticas no emprendió una persecución declarada. Su proceder se circunscribió a:

— Privar a la Iglesia de los privilegios concedidos por Constantino.

— Prohibir que los maestros cristianos explicaran los autores clásicos.

— Favorecer los cismas y herejías para debilitar a la Iglesia.

— Restaurar el culto pagano inspirándose en instituciones cristianas.

— Escribir una obra de su propia inspiración: "Contra Galileos".

Nuestros mártires derramaron su sangre: Juan y Pablo; Bibiana y compañeros Néstor de Gaza; y otros que engrosaron la legión de testigos de la fe de

las persecuciones declaradas por los emperadores preconstantinos. El gobierno de Juliano fue efímero, murió en plena campaña militar en el año 363. Y a ello se debe que la persecución de hecho no cobrara más víctimas.

Año 363: accedió al trono imperial Joviano (363-364). Este emperador, aunque cristiano, fue prudente con los paganos. Restituyó a los cristianos los bienes usurpados por Juliano y privó a los paganos de sus recuperados privilegios.

Año 364: subió al trono Valentiniano I, también cristiano (364-375). Dividió el imperio con su hermano Valente (364-378) arriano convencido. Entre los años 375 y 378, luego de la muerte de Valentiniano I, los cristianos católicos tuvieron que sufrir de manos del poder numerosos sufrimientos.

Año 375: es elevado al trono Graciano (375-392), niño de cuatro años, y asociado a Valentiniano II. Graciano fue sumamente influido por San Ambrosio de Milán. Ya en ejercicio del poder tomó las medidas definitivas de corte con el paganismo:

- Renunció totalmente a las insignias y a la función de Pontífice Máximo.
- Privó al clero pagano y a las vestales de los subsidios oficiales.
- Ordenó sacar definitivamente la estatua de la diosa Victoria del recinto del senado.

Ascenso de Teodosio

Al morir Valente (378) se asoció para la parte oriental del Imperio al general hispánico Teodosio (379-395). Graciano fue asesinado por el usurpador Clemente Máximo (383-388). Valentiniano II se refugió junto a Teodosio hasta que éste lo repuso como emperador (388).

Teodosio se mostró severo en su jurisdicción con los paganos y los apóstatas. Año 380: Teodosio declaró que es su voluntad que todos los pueblos sometidos a su jurisdicción abracen la fe que la Iglesia Romana recibió de San Pedro.

Años 381-383: prohibió los sacrificios paganos y privó a los apóstatas y herejes el derecho de testar.

Año 386: ordenó la clausura de todos los templos paganos y su transformación en iglesias cristianas.

Año 392: se declaró al culto pagano como crimen de lesa majestad. Era anulado el Edicto de Milán sobre libertad religiosa en contra del paganismo.

Valentiniano II es asesinado por Arbogastro y el pagano Eugenio ascendió al trono imperial. Se reintrodujo el paganismo en Roma y se repuso la estatua de la Victoria en el Senado.

Año 394: el usurpador Eugenio es vencido por Teodosio, las leyes orientales son introducidas en el occidente. El cristianismo es religión oficial de todo el imperio.

Año 395: muerte de Teodosio y sucesión de sus hijos Arcadio (395-408) en el sector oriental y Honorio (395-423) en el occidental. Este último imperio occidental entraría en decadencia hasta su caída en el 476, cuando el rey de los Hérulos privó al emperador Rómulo Augústulo de sus insignias imperiales y las remitió a Constantinopla. El sector oriental perduró hasta 1453, año en que sucumbió ante el poder otomano.

Cabe destacar que el rol de Teodosio se vio avalado por su valor personal, su prudencia y la ausencia de intromisión en el papel de la Iglesia. Aún más, en cuanto fiel, debió hacer penitencia pública que le impuso San Ambrosio, luego del tremendo castigo que le infligió a una ciudad rebelde. El hecho marca los límites de las potestades eclesiásticas y civiles, y manifiesta la grandeza del césar cristiano.

Arrianismo

No deberíamos concluir este capítulo sin referirnos sumariamente al arrianismo.

Diversas herejías atacaron desde los mismos tiempos apostólicos la vitalidad de la Iglesia. Frente al peligro externo de la persecución, coexistió el interno de la herejía. Ebionitas, luciferianos, gnósticos de todo tipo se sumaron a los problemas de las apostasías y los cismas. Pero el arrianismo fue una de las herejías más peligrosas que afectaron la historia de la Iglesia. Se difundió rápidamente y, como una plaga, afectó los estratos más calificados de la sociedad.

Arrio fue un oscuro sacerdote libio, con cura de almas en Alejandría, en la parroquia de Baucalis. Fanático y apasionado como buen africano, ejerció gran influencia por su oratoria y ascetismo, entre el clero y los monjes. Arrio comenzó a predicar una doctrina nueva que se resume en lo siguiente:

Negación:

1) De la eternidad del Verbo: (fue creado por el Padre antes del tiempo).

2) De la consustancialidad del Hijo (Verbo) con el Padre.

3) De la Divinidad del Hijo (Verbo).

Afirmación:

1) De la creaturalidad del Verbo por el Padre.

2) De que el Hijo es el instrumento del que se valió el Padre para la creación del mundo.

Es una herejía trinitaria (niega la Santísima Trinidad) y, por lo tanto, la cristológica niega la Divinidad (del Hijo). Es un desgraciado intento de compaginar la fe con la razón, y la revelación con las categorías de pensamiento helénicas en una mente africana. El arrianismo fue condenado en el Concilio Ecuménico de Nicea (325) pero a la larga Constantino cayó bajo su influjo y recibió antes de su muerte el bautismo de manos de un obispo arriano. Sus

sucesores mantendrán una política religiosa fluctuante con predominio arriano. De todo ello son testigos y víctimas los obispos desterrados de sus sedes para entronizar arrianos (célebre es el caso de San Atanasio, patriarca de Alejandría, desterrado seis veces y que vivió 36 años en el destierro refugiándose hasta en los sepulcros para sobrevivir). Con los emperadores Graciano y Teodosio el arrianismo queda superado, pero tuvo una expansión considerable entre los pueblos germánicos establecidos en las fronteras (alanos, suevos, vándalos, godos y lombardos). El arrianismo, como ya lo señaláramos, tuvo éxito político por su manipulación de lo religioso a favor de lo estatal, y por la entronización del césar en el eje de la vida de la Iglesia.

* * *

Hemos visto en apretada síntesis el fenómeno de la inserción del cristianismo en el Imperio Romano. La cruz de Cristo se implantó de raíz en el Imperio augusteo, en una Roma que acusaba decrepitud a pesar del poderío militar.

Paralelamente, en el siglo IV comenzó a manifestarse un gran movimiento de masas impelido por el hambre, que desde los confines del Asia se fue poniendo en marcha hacia Europa. Se preparaba el relevo del Imperio por la Cruz, y la forja de la civilización occidental y cristiana. En esos tres siglos la Iglesia fue un laboratorio de habilidades nuevas para asumir tareas también nuevas. En todo ello podemos distinguir: la separación del destino temporal de la Iglesia del de los poderes públicos que se aferrarían a ella para sobrevivir; la vigilancia de las sacudidas de un paganismo agonizante; y la preparación del relevo necesario de los cuadros de la sociedad.

Con respecto a lo primero, Constantino y sus sucesores hasta fines del siglo IV oscilaron con el cristianismo. Esa fluctuación fue desde la absorción al rechazo y viceversa. La vieja Roma acusaba debilidad y ello implicó un régimen absolutista y sin contrapesos. La administración pública pretendía dirigirlo todo, aun a los jefes naturales de la Iglesia que corrían peligro de ser reemplazados por el césar. Todo estaba en función del estado. Grandes obispos como Osio frente a Constancio II y Ambrosio frente a Teodosio recordaron a los emperadores que sólo la Iglesia y su jerarquía está autorizada para intervenir en las cuestiones de fe.

La Iglesia, no obstante, tomó elementos del imperio. Adaptó la administración civil para las circunscripciones eclesiásticas (diócesis, provincias, etc.); se sirvió del arte y de la cultura en general previa iluminación por el Evangelio.

Con respecto al paganismo moribundo, no gravitó solo, sino en compañía de la herejía favorecida alternativamente por el poder civil. No se dio un cambio radical de lo pagano por lo cristiano. Constantino prohibió los sacrificios y ceremonias inmorales. El culto público pagano (templos, fiestas, etc.) perduró hasta Teodosio. Por otra parte, la restauración del paganismo con Juliano nació cadáver. Y con respecto a las herejías, la de mayor peso fue el arrianismo que negaba la Santísima Trinidad y la Divinidad de Jesucristo. Los poderes civiles la usaron creyendo que su doctrina era más apta para la unificación del imperio y su manipulación a favor del control por el estado de la Iglesia.

La Iglesia desarrolló en estos tiempos una gran conciencia de justicia social, totalmente desconocida en la antigüedad, donde toda desgracia era expresión insalvable de un destino malhadado. Ello influyó en lo social como en lo económico y moral. En lo social, la Iglesia propulsó la dignidad de la mujer, que dejó de ser considerada meramente como reproductora u objeto de placer. La familia adquirió una estabilidad respetable al centrarse en el matrimonio indisoluble. Y los necesitados de toda índole (enfermos, hambrientos, ancianos y huérfanos) contaron con instituciones de caridad a cargo de la Iglesia para la atención de sus necesidades.

Teodosio, luego de incesantes polémicas y por la firmeza de los santos padres (Ambrosio, Agustín, Jerónimo, Hilario...) y de los monjes, suprimió los juegos de circo, quedando reducidos a espectáculos de fieras, o de carros sin peligro para la vida humana. Asimismo, la pena de muerte se reguló procesalmente debiendo correr un plazo de treinta días para su cumplimiento y facilitándose su conmutación por la prisión o el destierro.

En lo económico, si bien la Iglesia no combatió frontalmente la esclavitud, salvo casos aislados (vgr., San Gregorio de Nysa, que asemejaba la esclavitud a un sacrilegio) propició la validez de las uniones matrimoniales entre esclavo y libre por un lado, y las manumisiones en la Iglesia, las que tuvieron reconocimiento civil.

En el último caso, los obispos fueron, y luego los monasterios, defensores contra la tiranía y con el tiempo, la única fuente de autoridad que perduró con las invasiones bárbaras. El obispo de Roma, el Papa, emprendió la romanización a través de la evangelización de nuevas regiones bárbaras, adonde las legiones no habían llegado jamás. Así en el siglo VI Inglaterra fue evangelizada y el mismo fenómeno se dio en Irlanda y más allá de la frontera germánica.

Roma y Bizancio

Traslado de la capital:

Hacia el 324-330, Constantino decidió transferir su capital de la vieja Roma y eligió, luego de descartar a Sárdica (Sofía), Nisa (Nisch), Salónica (Tesalónica) y a Troya (Troas) a Bizancio, pequeña ciudad comercial en una posición muy estratégica sobre el Mar de Mármara. Entre bendiciones cristianas, consultas a augures paganos y "revelaciones celestiales", Constantino trazó e inauguró su capital: Constantinopla.

En general suele relegarse el rol de Bizancio-Constantinopla. Sus once siglos de duración parecieran como un compás de espera para que Rusia y los Balcanes hereden su acervo y nada más. Y es cierto que estas regiones y sus estados son los herederos directos del Bizancio medieval, pero también es cierta su condición de estado cristiano a lo largo de todo el medioevo, de eslabón entre la Edad Antigua y la Moderna, y de permanencia del "Imperio" en su versión "oriental". Bizancio, a pesar de su etnia predominantemente griega es un claro ejemplo de una manera de vigencia de la romanidad.

Nuestra civilización occidental tiene su origen en la Grecia antigua. Pero el ideario político de la Grecia clásica, los postulados de la razón y el humanismo no se aplicaron fuera del ámbito de la ciudad-estado. La empresa de Alejandro Magno, que unió culturas tan diversas y expandió la cultura helénica tan lejos de sus fronteras, acabó con su muerte.

Tres siglos más tarde al surgir el poderío romano y consolidarse el Imperio, la civilización occidental adquirió por vez primera una estructura de orden político. Su cultura: griega. Y al decir griega hablamos de los aportes de Egipto, Asiria y la Creta minoica, Fenicia y todo el mundo antiguo que Grecia supo asimilar y darle forma nueva. Hablamos de la Grecia que asumió la epopeya de Alejandro y llegó a amalgamar en los confines del Asia Central y de la India una cultura nueva.

Su orden jurídico-político: romano. Roma aportó su experiencia que va desde la monarquía sagrada de sus inicios, a la república y el imperio. Roma precisó como ningún pueblo antiguo las relaciones de los hombres entre sí y sus derechos sobre las cosas en la ley romana.

Aporte de Bizancio:

Y a la muerte de Teodosio, el imperio, con un antecedente en Diocleciano, vuelve a dividirse en oriental y occidental. Tanto uno como otro son el "Imperio". Bizancio es algo más que intrigas de corte, juegos circenses y misticismo. Es algo más que una ininterrumpida historia de intrigas de sacerdotes, eunucos y mujeres; de conspiraciones y fratricidios de perfidia e ingratitud. Es cierto que la mayor parte de sus emperadores tuvieron muerte violenta, y muchas veces fueron cegados. Pero Bizancio tuvo realizaciones muy elevadas, y constituyó la permanencia de un estado que a pesar de ser crisol de muchos elementos griegos y orientales, conservó mucho de lo romano en su gobierno, su cultura y sus leyes. Aún más en su ámbito se definió y codificó el Derecho Romano. No olvidemos que a la par de esos innumerables elementos orientales infiltrados en el mundo romano como el absolutismo real, también está el cristianismo que también es oriental. Por ello, es que podemos señalar a algunas características de todo el período de vida de Bizancio (330-1453) para detenernos en Justiniano, su expresión más acabada.

Preponderancia de Bizancio:

Esa preponderancia del emperador del Imperio Romano de Oriente morirá con Justiniano. Diversos factores aislarán lentamente a Bizancio hasta su caída definitiva: el advenimiento del Islam y la pérdida de las posesiones bizantinas en Medio Oriente, Africa y Occidente; la restauración por el Papado del Imperio Romano de Occidente como "Sacro Imperio Romano-Germánico"; el apogeo del poder temporal del Papado; el Cisma de la Iglesia de Constantinopla en el 1054; el avance turco osmanlí primero y otomano después; y sobre todo la evolución política, social, religiosa y cultural de la romanidad de occidente desde la implantación de los reinos bárbaros hasta la eclosión de los tiempos nuevos de la Baja Edad Media. Ese aislamiento progresivo y definitivo de la romanidad de Oriente desembocará en su ruina.

Entre las realizaciones del Imperio Romano de Oriente, podemos señalar:

— Unificación del Mediterráneo (hasta el advenimiento del Islam. Siglo VII).

— Eficiente administración civil.

— Movilidad social e igualdad de la mujer.

— Economía monetaria estable (el besante deoro será fuerte hasta 1453).

— Política exterior intensa y militarme activa hasta el siglo IX.

— Atención de enfermos y necesitados en hospitales estatales con capacidad para miles de internos.

Entre las deficiencias:

— Tomar lo simbólico como ya realizado.

— Césaropapismo.

— Autosatisfacción arribista que le impidió la exploración científica y técnica.

— Sacralidad ambigua del emperador. Es sagrado e inviolable y constituía sacrilegio atentar contra él. Pero si se prosperaba, se consideraba que el mismo había perdido el favor divino. Homologación "Divina" del magnicidio.

— Un centralismo exagerado que impedía las iniciativas económicas locales.

— Estático concepto de la vida que impedía el progreso.

Justiniano:

Flavius Petrus Sabbatius, adoptado por su tío como Justinianus, nació aproximadamente en el año 482 de una familia tracia-ilírica. En el 52 es llevado por su tío Justino a Constantinopla y lo adopta. Justino ascenderá al trono imperial en el 418, cuando ya Justiniano pertenecía a la guardia imperial.

En el 525 casóse con Teodora, una ex bailarina. Ejerció en él gran influencia hasta su muerte en el 548. En el 527 Justino lo asoció al poder y quedó dueño del mismo al morir éste el 1º de agosto de ese año.

En medio del malestar por los movimientos heréticos y las guerras del imperio, Justiniano ya en el 529 comenzó la codificación del derecho romano. Así se suceden el *Codex* (529); *Pandectas* (533) y las *Novelas* (534), obra de esta última redactada en griego y no en latín como las anteriores. Triboniano y la escuela de Derecho de Berito (Beirut) fueron los instrumentos con que Justiniano contó para tan magna obra.

Justiniano logró salir victorioso de revueltas internas (532; 547; 548) como de las guerras con los bárbaros y los persas. Con estos últimos debió conceder un tributo anual y ciertas concesiones religiosas. Reconquistó los territorios italiano y españoles e incorporó al Imperio Romano de Oriente; Nápoles y Sicilia.

Renovó la administración del Imperio suprimiendo los vicariados, dejándola exclusivamente en manos de gobernadores y prefectos. Estableció que los arzobispos y obispos debían cuidar la conducta de los gobernadores.

En lo económico para evitar la corrupción de los funcionarios estableció la rotación de los mismos, pero no pudo evitar el desequilibrio entre las contribuciones, que eran pocas, y los gastos públicos, que eran muchos, sobre todo los militares y las obras públicas.

En lo legislativo, su obra empalma con las raíces del Imperio de Augusto, Adriano y los Severos. Conservó del Derecho todos los elementos que lo constituyen como fuente y texto de estudio y valor universal y de afinamiento del sentido técnico de la justicia. Empleó para ello la lengua latina. Justiniano es anillo entre el mundo antiguo y la cristiandad por este detalle. Y su afán por hermosear Constantinopla y dotarla de edificios dignos de ella, como su espléndida Catedral: Santa Sofía, maravilla de todos los tiempos, no fue menor a esta colosal empresa jurídica de mayor permanencia e influencia. Si se puede hablar de unificación jurídica y de cultura jurídica europea es gracias a Justiniano. Si se ve en el derecho y en el estado de derecho un garante de la convivencia humana ordenada es en base a esta monumental obra.

Relaciones Iglesia - Estado:

Respecto a la política religiosa y a las relaciones Iglesia - Estado es donde nos encontramos en un callejón sin salida y en el inicio de una sistematización de la intervención del estado en la organización interna de la Iglesia, y en la toma de conciencia del rol del emperador cristiano en el seno de la misma. Esta posición llamada "césaropapismo" está presente en el *Corpus Iuris Civilis*, pero mucho más en las *novelas*. La intervención de los emperadores en los concilios desde Constantino y la influencia de éstos en la formación del ordenamiento de la Iglesia datan de esta época y se consolidan con la adopción del cristianismo como religión de estado. Teodosio le dedicó el último libro de su Código. Justiniano el primero del suyo. El primer título del Código de Justiniano es: "De la Santísima Trinidad y de la fe católica, y que nadie ose discutirla en público". El emperador es un hombre de espíritu profundamente religioso. Su exclamación cuando la Dedicación de la Catedral Santa Sofía: "I Salomón, te he vencido", no deben interpretarse ea la luz de un desmedido orgullo personal sino de una extrema piedad que quiere rendir a Dios la adoración debida. Así también la fe será el elemento aglutinante que lleva a la unidad a los diversos aspectos de su acción y a su sostenimiento.

En la Novela 6 es donde aparece como el mayor regalo de Dios a los hombres el sacerdocio y el imperio, distinguiendo y uniendo a ambos poderes en su cabeza. El antiguo título pagano de "pontífice máximo" que unificaba el culto y el poder en la Roma pagana, luego de la cristianización del Imperio y de la unión indisoluble entre la religión católica y el estado imperial, pasa como el de "pontífice ínclito" para Marciano (450 - 457) y Anastasio (491-518).

Asimismo, en el Concilio de Calcedonio (451) se había aclamado al emperador como "sacerdos imperator". La distinción era para Justiniano necesaria

debido a la distancia del papa de Roma y a la incipiente organización del ejercicio del romano pontificado. Por otra parte, la organización de la Iglesia en autonomías diocesanas y su agrupación en provincias eclesiásticas y patriargados clamaba en la concepción ideal del emperador a una centralización del poder eclesiástico. Para ello el centro fue el mismo emperador. No olvidemos que el Imperio Romano de Oriente se extendía sobre los territorios de cuatro patriarcados: Constantinopla, Alejandría, Antioquía y Jerusalén.

Asimismo, en ese entonces el Papa de Roma en cuanto señor temporal del "Estado de la Iglesia" recibía del emperador de Bizancio su confirmación. La estructura pluralista de la Iglesia favorecía la intervención del emperador como "obispo de afuera", y lo indicaba como responsable natural y necesario de esa unidad. Justiniano, rey legislador y teólogo, convirtió a la Iglesia en una de las instituciones del estado. Heredero del monismo la "religión de estudo" de la Roma antigua, plegó a la Iglesia a ese monismo utilizando la coherencia interna de su doctrina en intolerancia externa. Los bárbaros que merodean las fronteras del Imperio son infieles para convertir o herejes para conducir a la ortodoxia, para el estado son "federados" que aceptan como señal de fidelidad la religión del Imperio. El conflicto con los monifisitas de Siria y Egipto deben ser interpretadas en este contexto de deseo de unidad política. Y las intervenciones del emperador en cuestiones tológicas y las prsions n concilios, sínodos y contra el mismo Papa de Roma también. Bajo las banderas del monofisismo (una sola naturaleza en Jesucristo) las cristiandades de Egipto y Siria bregaban por su autonomía política y sus reivindicaciones económicas. Su alianza con el Islam es una prueba. Como asimismo, lo fue la opción de las cristiandades de Persia por el nestorianismo para no ser considerados "romanos"; "imperiales", y extranjeros por los shah de Persia. Una vez más intereses políticos influyen en la adopción de ciertos postulados aparentemente dogmáticos, pero que sólo son comprendidos en profundidad por eruditos. Se estableció la pena de muerte para los maniqueos y para los apóstatas. La única persecución religiosa decretada por el emperador fue la de los samaritanos (545) y la de los mofisitas. En la reconquista de Africa fue sumamente duro para con los donatistas y arrianos (Novela 37) y con los judíos por su colaboración con éstos. Más tarde (Novela 146 les permite amplia tolerancia, reconoce sus autoridades internas y les autoriza el uso del Antiguo Testamento en griego. Asimismo, si bien clausuró la Academia de Atenas, luego de la paz con Persia (532) permitió el retorno de los filósofos paganos sin forzarlos a la adopción del cristianismo.

La jerarquía eclesiástica pasa a ser en el ordenamiento administrativo de Justiniano, uno de los sectores de los funcionarios de estado. Deben controlar la conducta de los gobernadores de provincia e informar sobre ello. También en la Novela 6 disciplina la ordenación de los obispos y de los clérigos.

El Código Justinianeo (1, 3, 40, 6, 23, 23) plantea soluciones para conflictos de competencia entre jurisdicción eclesiástica y civil. Entre ellas, los gestores de administración de la Iglesia no pueden intervenir en materia de apertura de testamentos. Asimismo, Justiniano recogió de sus predecesores Marciano, Teodosio II y Honorio la codificación del "privilegium fori" a favor de los eclesiásticos. Y fue también propulsor del renacimento de la jurisprudencia canónica.

Las novelas 5 y 132 son una invitación a la elevación filosófica y teológica no sólo a los monjes, sino a los ciudadanos comunes. Y la fuente serán las leyes y los escritos teológicos del emperador.

Justiniano y el Papa

Césaropapismo

El conflicto entre Justiniano y el Papa Vigilio con ocasión del "Edicto de los tres capítulos", que se refería a problemas teológicos y a condenas de supuestos heresiarcas, demostró que la voluntad del emperador, aun con la aquiescencia de la jerarquía eclesiástica, obtenido frecuentemente con violencia, no bastó para obtener la conciliación de bandos contrapuestos.

La novela 137 insiste sobre la preparación intelectual del clero, y se dice que un edicto de los últimos tiempos, lamentablemente perdido, sostiene doctrinas heréticas del monofisismo en su versión más exagerada.

El ideal de Justiniano, un estado cristiano centrado en el emperador como "Nuevo David", "Obispo de afuera" "Deseado de los pueblos", fue un avance del jurisdiccionalismo estatal en la organización de la Iglesia. Encontramos eco de este ideario en *De Monarchia*, de Dante Alighieri, y en la obra de Lutero mismo que negada la jurisdicción del Romano Pontífice se hace necesaria la jurisdicción de los príncipes para la gestión de los asuntos eclesiásticos y para la organización de la misma Iglesia. Baste ver las viejas iglesias nacionales surgidas del protestantismo (Suecia, Dinamarca, Finlandia, Inglaterra, etc.) donde el monarca es jefe de la Iglesia y el Parlamento interviene en cuestiones de disciplina eclesiástica y cuando no de dogma.

No debemos confundir a Teodosio I con Justiniano. Ni a Carlomagno o a los Reyes Católicos. La claridad de la distinción entre los poderes espirituales y temporales es nítida en Teodosio. La actitud de Carlomagno es también distinta aunque se confundan los ámbitos. Con uno y con otro, vale decir con Carlomagno y con Justiniano, concluye la romanidad secular para dejar paso a la romanidad sagrada o del estado sacralizado. Pero hay matices que serán percibidos al detenernos en el estudio de Carlomagno.

Por otra parte, el césaropapismo fue pan de cada día del sistema imperial ruso desde Iván el Terrible hasta nuestros días. Con diversos matices fluctuó en Occidente. El regalismo moderno es una variante, con sus diversas modalidades.

No debe confundirse tampoco con el ejercicio del "Patronato", pues en este caso un monarca o jefe de estado cristiano, goza de un derecho en la Iglesia por concesión del Romano Pontífice (caso de los Reyes Católicos y sus sucesores; los monarcas portugueses; etcétera).

El césaropapismo, mucho más que reconocer un rol de privilegio dentro de la Iglesia al monarca cristiano en un estado cristiano, en un trastrocamiento de la estructura jerárquica de la Iglesia tal como fue recibida de Cristo para los Apóstoles. Tuvo un sustracto ideológico cuando se sostuvo que Constantino

fue elegido por Cristo como San Pablo, e impulsado a una misión. Todo el tema relativo a las "visiones" de Constantino antes del combate contra Majencio, y antes de la fundación de Constantinopla pretenden refundar la Iglesia a través de una estructura nueva: el césar cristiano. El tema del "obispo de fuera"; las diversas y pasajeras protecciones a la Iglesia, no fueron sino medios para la manipulación del poder espiritual en función de la cohesión del estado.

Por ello, y por la misma conducta de Constantino, la Iglesia Romana jamás consintió en su canonización. Si en la de Elena su madre, pero por motivos de índole espiritual y de ejemplaridad de vida. La Iglesia Griega, en cambio, le rinde honores de santo. No olvidemos que Constantino fue un hombre cruel, de una crueldad excesiva de algunos casos, de conducta ambivalente en lo religioso, y que difirió el bautismo hasta el final de sus días, recibiéndolo de un obispo arriano.

Las invasiones bárbaras. Formación de los reinos bárbaros

Introducción

Muerto el emperador Valente en la batalla de Andrinópolis, contra los visigodos, Graciano, su hijo y sucesor, asoció al Imperio al español Teodosio, apodado "el Grande". Teodosio era el único al que se considera capaz de contener a los bárbaros, quien, finalmente, lo logró. Pero, a la muerte del gran emperador, el Occidente quedó en manos de su hijo Honorio, de 11 años, y de inmediato se produjo el derrumbe, comenzó la insurrección general de los bárbaros y la ruina del Imperio.

La primera invasión fue la de Alarico, que llegó hasta Roma. Inmediatamente los alamanes, francos, burgundios, vándalos, suevos y alanos penetraron en Francia y España. Poco más tarde, los visigodos se establecieron en la Galia Meridional y en la España Tarraconense; los burgundios entre Suiza y las Galias; los vándalos pasaron al Africa; los francos-salios se establecieron en el N.E. de Francia, y los galos en la Gran Bretaña. Vino aumentar la confusión y desorden que reinaba en los países que fueron del Imperio, la invasión de los hunos a las órdenes de Atila. Los vándalos del Africa saquearon a Roma; los hérulos, rugios y turcilingos penetraron en Italia, y terminó el Imperio de Occidente con la deposición de Rómulo Augústulo.

Sobre las ruinas del Imperio Romano, los bárbaros fundaron el reino visigodo en España; el suevo en Galicia; el ostrogodo en Italia; el franco y borgoñon en las Galias; el anglosajón en la Gran Bretaña y el lombardo en la Alta Italia.

Los reyes germánicos

Llamados "reges" Gothorum, Vandalorum, Burgundiorum, Francorum, son, sin embargo, para los romanos generales del Imperio a quienes el emperador ha cedido el gobierno de la población civil. Aparecen bajo la etiqueta de romanos y se glorian de ello. Ostrogodos, visigodos, vándalos y burgundios y también los francos merovingios, gobiernan a la romana.

Alianzas matrimoniales

Los "rex" germanos fueron los primeros en comenzar la política de alianzas matrimoniales que ayudó a consolidar los nuevos reinos y estableció una costumbre ignorada por el Imperio Romano, que resumirá la política europea hasta casi el siglo XVIII. Claro exponente de esta política fue el ostrogodo Teodorico, pues los reyes de los burgundios y visigodos eran sus yernos, su hermana se había casado con el monarca vándalo y su sobrina con el de los turingios. Por otra parte, su esposa era hermana del franco Clodoveo y el "rex" hérulo era su ahijado militar.

El poder real

El poder del "rex" germano se basaba fundamentalmente en vínculos personales. Su persona era inviolable; todo lo que les pertenecía —hombres y cosas— tenía valor legal triple; los jóvenes más nobles y valientes aspiraban al honor de entrar a su servicio; agrupados en torno a él, se aferraban a su persona mediante compromisos de honor, y le daban una guardia personal que llegaba a varios centenares de hombres. Los bárbaros se enorgullecían de tener un rey arrogante y ostentoso, le obsequiaban todos los años con donativos y voluntarios, le dejaban parte preponderante del botín, y le rodeaban con brillo y opulencia.

Manejo del gobierno

Los reyes bárbaros que detentaron la autoridad de los emperadores romanos, demostraron ser absolutamente incapaces de mantener la organización administrativa que llegó a sus manos. Permitieron que se desbaratase el sistema romano de impuestos y delegaron mucha de su autoridad política en la nobleza y la Iglesia. Muchas de las viejas ciudades romanas declinaron, desapareciendo casi toda la antigua cultura urbana. La economía ya no era internacional como en el apogeo de Roma, se hundió rápidamente en la autosuficiencia local.

Los reinos bárbaros

Características Comunes

Todos estos reinos tuvieron características comunes que son propias de Roma, o más bien de Bizancio.

a) *Absolutistas*

El rey, jefe militar, gobierna sin cortapisas a su poder.

b) *Laicos*

La administración del reino es secular. No intervienen clérigos en la misma, y sí al revés. Esto se debe a que todavía hay laicos cultos.

c) *Importancia del Fisco y del Tesoro*

El rey, como sustituto del emperador, tiene a su disposición un inmenso capital de tierras y la propiedad de bosques, tierras baldías, minas, puertos, carreteras y subsidios imperiales. Dispone del Tesoro y de los impuestos. Nunca hasta el siglo XIII hubo reyes tan ricos como éstos.

Aspectos generales

Los pueblos germánicos que invadieron el Imperio Romano en el siglo IV iniciaron lenta y pausadamente su proceso de integración que abarcó aproximadamente los siglos VI y VII. Durante todo este lapso se denota que las invasiones germanas no alteraron substancialmente las formas de vida de la aristocracia terrateniente romana surgida tras las modificaciones de Diocleciano (siglo III).

De todos modos, romanos y germanos vivían uno al lado de otro sin mezclarse. Cada uno tenía sus propias leyes e instituciones y originalmente hasta la religión era distinta (los germanos eran arrianos).

En lo referente a la vida urbana, en Occidente, las ciudades comenzaron a desaparecer y las mayores quedaron reducidas a no más de cinco mil habitantes. Los reyes y nobles se fudaron al campo y la ciudad quedó en manos de los condes y de los obispos, verdaderos señores de las mismas. La vida urbana se fue empobreciendo a pasos agigantados, desapareciendo toda organización municipal o curial.

La vida se centró en los grandes dominios y los pequeños propietarios debieron, al no poder pagar las deudas aparejadas por la crisis económica del siglo III, recurrir a los terratenientes, entrando a su servicio.

La inseguridad pública que nació con las invasiones ayudó a este proceso, y los grandes propietarios vieron ampliadas sus tierras y recibieron las del fisco o del monarca como agradecimiento.

Se establecieron lazos de dependencia como el vasallaje y hasta la población de las ciudades prefirió colocarse bajo el cuidado de un señor que velara por su seguridad.

No hubo muchas más modificaciones y los romanos continuaban ocupando los cargos más importantes de la administración de los nuevos estados.

El gobierno fue excesivamente rudimentario, pero el poder de los condes fue aumentando considerablemente, ya que el monarca refugiado en su palacio o granja, no podía acudir a los distintos lugares de su extenso reino, y así se vio obligado a traspasar, de hecho, una serie de atribuciones a estos funcionarios. Los condes con el tiempo obtuvieron la inmunidad con relación a los funcionarios-inspectores que el rey enviaba por todas las comarcas de sus posesiones, quedando su autoridad limitada a la inspección del rey en su persona. Este hecho ayudó a fortalecer el poder feudal.

La cristianización de los reinos

El proceso de conversión de los pueblos germanos al cristianismo, se inició en el 496 entre los francos por obra de los obispos Martín de Tours y Remigio de Reims. En el 519, Avito de Viena obtuvo la conversión del rey Gondebaldo de los burgundios. El obispo Martín de Braga obtuvo en el 587 la cristianización del rey Rechiario de los suevos y en el 587 la prédica de Leandro de Sevilla convirtió al monarca visigodo Recaredo. También hay que destacar la labor cumplida por los Obispos Lupo junto a Atila y Germán, entre los alanos.

Uno de los elementos que facilitaron la conversión de paganos y germanos fue que "los cristianos abrigaban la convicción de que mientras sobreviviese la Iglesia no podría destruirse la obra del Imperio". Haciéndose cristianos o, mejor dicho, católicos, los bárbaros se habrían de convertir también en romanos y "la corriente bárbara se habría de estrellar contra la roca de Cristo".

Los Ostrogodos

Conclusión del Imperio Romano de Occidente

En el año 455 los vándalos del norte de Africa desembarcaron en Italia, entraron en Roma y durante 15 días la saquearon, luego la incendiaron y al fin se retiraron llevándose más de 80.000 romanos como esclavos. Entretanto, en el tambaleante trono imperial, en pocos años, se sucedieron 10 emperadores, puestos y quitados por las tropas germanas contratadas para la seguridad del Imperio. Entre ellas se hallaba una banda de hérulos, cuyo jefe Odoacro, disgustado por un reparto de tierras, en el 476 depuso al emperador Rómulo Augústulo, de 14 años de edad, y se proclamó "Rey de Italia". De esta simple manera concluyó el Imperio Romano de Occidente.

El reino de Odoacro y la aparición de los ostrogodos

El reino de Odoacro y sus hérulos fue de corta duración, pues a poco se presentó en la Península otra tribu germana que hasta entonces había estado oprimida por los hunos: se llamaban ostrogodos.

Teodorico Rey

En el 490 el jefe de los ostrogodos, Teodorico, cruzó los Alpes, derrotó a Odoacro en Adda y como "rex gothorum" quedó al mando de la Península, fijando su capital en Rávena.

Teodorico y la fusión de los pueblos

Teodorico se propuso lograr la fusión de su pueblo culturalmente atrasado con los vencidos pueblos romanos.

Extensión de su dominio

Proclamado Rey de Italia extendió su dominación a las regiones del Danubio y de Iliria, y su influencia a España y parte de la Galia.

Teodorico intenta la unidad

A fin de imponer cierta unidad a sus súbditos, trató de romanizar la rudeza de los germanos y de complacer a los latinos con el respeto de las vidas y de la propiedad.

El Edicto de Teodorico

Con el famoso Edicto de Teodorico impuso la ley romana a todos sus súbditos sin distinción disponiendo que los godos ocuparían sólo cargos militares, mientras a los italianos, en atención a su cultura les serían reservados los puestos civiles de la administración del Estado. El Edicto de Teodorico es integralmente romano y trató de erradicar las guerras privadas y la barbarie germánica.

La administración de Italia

Fue ejemplar durante más de 3 años, siendo tal la prosperidad general que Teodorico fue, entre los reyes bárbaros el único apellidado el Grande.

Teodorico y el arrianismo

Teodorico era guerrero, caudillo, político, gobernante sabio y justo, protector de las letras y de las artes. Desgraciadamente, su apego al error arriano lo hacía intolerable junto con su pueblo ostrogodo en medio de la Italia Católica.

Los conflictos y las persecuciones

A pesar de la recíproca tolerancia que estableció Teodorico, no tardaron en estallar conflictos, pues habiendo manifestado el Emperador de Oriente la intención de suprimir el arrianismo en sus Estados, Teodorico amenazó hacer otro tanto con el catolicismo en Italia, y por miedo a que los católicos se conjuraran con los bizantinos para destronarlo, inauguró una serie de persecuciones que enemistaron para siempre a los romanos y que no terminaron sino con la muerte de ese rey.

La muerte de Teodorico. La ocupación

A la muerte de Teodorico el reino entró en una veloz decadencia, motivada por las luchas internas que culminaron con la intervención de los vándalos y, finalmente, con la ocupación por las tropas del emperador bizantino Justiniano. Los bizantinos aprovecharon la oportunidad: el emperador Justiniano envió a sus grandes generales Belisario y Narsés, y tras largas luchas en el año 555, Italia quedó transformada en Provincia del Imperio de Oriente.

Características de la civilización ostrogodo-italica

Los germánicos sólo se reservan el ejército. Las magistraturas civiles y la administración pública está en manos de romanos.

Subsiste el Senado, pero el poder se concentra en palacio.

Teodorico toma el título de "Flavius Theodoricus rex" y reside en Ravena.

Se conserva la división de las provincias, la constitución municipal y la estructura impositiva.

Hay una imitación en todo el Imperio, hasta en los agentes del rey. La moneda se acuña en nombre del emperador. La guardia del rey y el ceremonial de la Corte está calcado del modelo bizantino, y la organización judicial es romana aún para los godos.

Los lombardos

Muerto Justiniano el poderío bizantino decayó: en el 570 entraron en Italia los lombardos, tribu germana y semisalvaje y pronto se adueñaron de toda la península, menos de Roma y varias otras ciudades que quedaron teóricamente dependiendo de Bizancio. El poderío lombardo duró más de 200 años. Hacia el 750 el rey Astolfo proyectó apoderarse de Roma: entonces, llamados por el Papa, acudieron en su auxilio los francos.

Los francos

Hacia el año 480 casi toda la Galia estaba ocupada por los germanos: en el norte se hallaban los Francos, en el centro los Burgundios y los Alemanes, y el Sur los visigodos, dueños también de una gran parte de España. Sólo en el oeste quedaba aún un resto del poderío romano, el reino que el general Siagrio había fundado por su cuenta aprovechando la caída del Imperio.

Clodoveo, rey de los Francos

En el 482 los Francos salios eligieron como rey a Clodoveo, que sólo contaba 15 años de edad y era nieto del rey Meroveo.

Unidad de la Galia

Ni bien llegó al trono se propuso realizar la unidad de toda la Galia:

1) Atacó al reino de Siagrio. Luego de vencerlo sus tierras se convirtieron en el centro de las posesiones de Clodoveo, que fijó la capital en Soissóns.

2) La batalla de Tolbiac puso fin a la expansión de los alamanes, que fueron derrotados. Clodoveo, mediante este triunfo, amplió su territorio y logró unificar a los francos salios y ripuarios.

3) En el 495 fueron dominados los burgundios mediante el casamiento de Clodoveo con la católica Clotilde, sobrina del rey Gondebaldo.

4) El monarca visigodo Alarico II fue derrotado por Clodoveo en la batalla de Vouillé y este hecho significó el fin de la expansión de los godos y su reclusión en la península ibérica, la ocupación de la Aquitania y Tolosa por los Francos, que de este modo unificaron todas sus posesiones, ocupando toda la Galia.

5) Para concluir su tarea unificadora Clodoveo promulgó la "Lex Salica".

La conversión de Clodoveo

Clodoveo, a pesar deser pagano, inspiraba simpatía a los galorromanos que esperaban su conversión al cristianismo a instancias de Clotilde, su cristiana esposa. En la batalla de Tolbiac invocó al "Dios de Clotilde" jurándole fidelidad si conseguía la victoria y cumplió luego su promesa, recibiendo el bautismo con 3.000 de sus guerreros de manos de San Remigio, en la catedral de Reims.

Consecuencias religiosas, sociales y políticas de la conversión de Clodoveo

La Galia toda profesó la religión católica, recibiendo en masa el bautismo el resto de los Francos.

Realizada la unidad religiosa se dio un paso gigantesco hacia la fusión de las razas y la unidad política.

En lo sucesivo la Iglesia contaba con un rey adicto para oponerse a las pretensiones arrianas.

De repente el reino franco apareció como el más firme baluarte de la cristiandad.

La conversión de Clodoveo inauguró entre la monarquía franca y la Iglesia, una alianza fecunda en ventajas y beneficios mutuos, pues con los francos el Papado dispuso de un ejército para hacerse respetar en Italia, mientras los papas auxiliaron a sus protectores para realizr esas proezs civilizadoras que se han dado en llamar: las gestas del Señor por manos de los Francos.

Cuando Clodoveo recibió el bautismo en el baptisterio de la iglesia-catedral de Reims, junto con 3.000 soldados de su guardia el pueblo católico vió en él a un hombre providencial, "el árbitro de este momento" (según expresión de San Avito) que iba a asegurar en Occidente el triunfo de una civilización nueva, y hacer, por otra parte, inútiles las llamadas al emperador de Bizancio. Clodoveo fue contemplado como una nuevo Constantino —esta comparación la indica ya Gregorio de Tours—. Llevado por la opinión pública engrandeció rápidamente el poder de su pueblo debido a que en el territorio de sus adversarios arrianos, incluso los más tolerantes (como el rey de los burgundios Gondobaldo, o Alarico II, rey de los visigodos), los elementos católicos no podían dejar de desear su éxito y en ocasiones de favorecer su acción. Origina en el 506 la ruina

de los alamanes; rechaza en el 507 a los visigodos más allá de los Pirineos, y recibe en ésta ocasión del Emperador de Bizancio el título de Cónsul. Estas victorias, que aseguraban la ruina definitiva del arrianismo, convirtieron a un jefe de partida en un jefe de raza y dieron un centro político a la sociedad católica en Occidente. Además, Clodoveo, con gran prudencia, reafirmó los intereses, conservó los cuadros de la administración romana y atendió con cuidado a los hacendados aristócratas, entre los cuales se reclutaba el episcopado la mayor parte de las veces. Un Concilio reunido en Orleáns, en Julio del 511, trazó las líneas de una especie de Concordato entre el poder real y la Iglesia. Todo fue fácil debido a la ausencia de las rivalidades confesionales que envenenaron el reinado de los vándalos en Africa, el de los visigodos en España, el de los burgundios en la Galia y el de los ostrogodos en Italia. Los Francos, seguían siendo paganos en su mayoría. Pero su paganismo carecía de armadura doctrinal y de fuerza conquistadora. Un gran esfuerzo de evangelización que se prolongó a todo lo largo del siglo VII, lo reduciría poco a poco.

El Estado Burgundio

El Estado Burgundio, que había ayudado a Clodoveo a desembarazarse de los viisgodos, subsistió todavía durante algunos años. El rey Gundobaldo, aunque arriano, aceptó los consejos de un diplomático prelado que era también un gran letrado, San Avito, y le permitió que condujera a su hijo Segismundo y a varios miembros de su familia. Una vez que éste sucedió a su padre, se convocó a un Concilio de Epaone, de acuerdo con el metropolitano de Lyon y con la aprobación del rey.

Segismundo, muy piadoso, pero demasiado, impulsivo, cometió graves faltas, en ocasiones verdaderos crímenes, y pereció trágicamente. Diez años más tarde, en el 536, los francos se hacían dueños de la Burgundia. Toda la Galia estaba ya en poder de los hijos de Clodoveo.

Quienes fueron los Burgundios

Eran una poderosa tribu germana originaria de la región comprendida entre los ríos Oder y Vístula. En los últimos tiempos del Imperio Romano los burgundios se desplazaron hacia el oeste, penetraron en las Galias a comienzos del siglo V de nuestra era y se afincaron en el valle del Ródano, donde fundaron su reino a la caída de Roma. Hacia el año 534 fueron dominados por los Francos e incorporados a su reino.

Establecidos como los godos por la "hospitalitas", sus reyes romanizados ostentaron el título de *Magister Militum* en nombre del emperador.

Mantuvieron una corte romana con agentes pagos por el rey que consideraba a su reino parte del Imperio, y una organización judicial romana.

El rey era absolutísimo.

Hay buenas relaciones con los galorromanos y desde un principio existió "connubium".

La muerte de Clodoveo

Poco antes de morir, y de acuerdo con la Ley Sálica, Clodoveo dividió las posesiones que tanto le costara unificar entre sus cuatro hijos. Clodoveo murió después de reinar durante 30 años.

Civilización Merovingia

Clodoveo murió a los 45 años. Los merovingios que le sucedieron no lograron estabilizar su poder en la Galia:

a) Por falta de unidad en el reino Franco, sometido a múltiples repartos.

b) Por falta de recursos, porque no hubo modo de restablecer el sistema de impuestos exigido anteriormente por los romanos.

Los reyes francos y Dagoberto

Los reyes francos ambicionaron rivalizar en todo con la magnificencia y el poder de los emperadores. Se consideraron como reyes absolutos por derecho divino, gustando de llevar cetros y diademas y de sentarse en relucientes tronos. Uno de ellos, Dagoberto, a principios del siglo VII, logró emanciparse de la tutela de los jefes guerreros y consolidar su autoridad.

La obra de Dagoberto

Mandó construir notables edificios románicos, iglesias y monasterios y señaladamente la basílica de San Dionisio, cerca de París, sepultura secular de los reyes de Francia. Pero su obra principal fue la redacción definitiva de la Ley Sálica iniciada por Clodoveo.

La Ley Sálica

Esta ley, escrita en latín, trata de armonizar el espíritu cristiano y el derecho romano con las costumbres heredadas de los francos sálicos. Entre todas las que rigieron a los germanos es la más original.

Dagoberto último rey de su dinastía

Puede decirse con verdad que Dagoberto fue el último rey de su dinastía, porque después de él empezó la larga serie de los insignificantes reyes holgazanes que no tardaron en verse despojados del trono.

Los mayordomos de Palacio

Los mayordomos de palacio fueron en un principio funcionarios subalternos en la mansión real, intendentes del monarca, luego jefes de su guardia per-

sonal y finalmente sus tutores y virreyes, acrecentaron de día en día su autoridad hasta sobreponerse a los últimos merovingios y hacerse hereditarios en su cargo.

Los Francos

El estado franco durante los merovingios es romano. Tenemos pocas informaciones sobre las instituciones merovingias pero hay algunas diferencias que son claras:

a) No conocieron la prohibición del "connubium" con los romanos.

b) No entraron por la "hospitalitas" romana.

c) Eran católicos, por lo que la fusión con la población galorromana fue más fácil, rápida e integral.

Con todo la Corte tiene un estilo romano. El rey es absoluto. Salvo Clodoveo (Cónsul) no tuvieron títulos romanos pero intentan mantener contacto con Bizancio.

Subsiste la tradición de los sistemas impositivos y monetarios romanos.

Los merovingios. Los mayordomos de palacio. Los carolingios

En Francia se había producido una completa renovación política. Hacía ya generaciones que los reyes de la casa merovingia, los sucesores de Clodoveo habían dejado escapar de sus manos las riendas del gobierno, dejándolas en manos de los mayordomos de palacio, los cuales alternaban en sus cargos, hasta que la familia de los carolingios se apoderó de la mayordomía y la hizo hereditaria. A ésta pertenecía Carlos Martel, el que en 732 derrotó a los árabes en Poitiers.

Pipino

El hijo de Carlos Martel, Pipino, desde el 746 único mayordomo de todo el reino franco que entonces se extendía ya desde los Pirineos hasta el Escalda, el Weser y el Lech, decidió convertir en una situación de derecho el estado que de hecho subsistía ya desde antiguo, asumiendo personalmente el título de rey en substitución del impotente merovingio.

Aprobación papal

Pipino antes de dar este paso, solicitó la aprobación del Papa. En el 751 le remitió una carta consultándole sobre la situación legal de la dinastía merovingia. El obispo Burchard de Wisburg y el Abad Fulrad de Saint Dennis fueron comisionados ante el Papa Zacaría para preguntarle acerca de quien merecía más el nombre de rey: si quien carecía de todo poder real o aquel que se hallaba en la posesión y el ejercicio de la soberanía.

El Papa respondió diciendo que él estaba investido de poder legítimo debía también llevar su título para que no se perturbara el orden.

Childerico III

Después de esta respuesta del Papa, el último monarca merovingio, Childerico III fue encerrado en un convento.

Coronación de Pipino. La dinastía carolingia

En noviembre del 751, tras una asamblea de leudes (nobles francos) para proclamarle rey, Pipino III y su mujer, Betrada, fueron ungidos por el obispo Bonifacio, a la manera judía, con el óleo santo que les consagraba monarcas por la gracia de Dios.

Nueva coronación de Pipino

En el año 754, para consolidar aún más la autoridad de la nueva dinastía franca y ratificar su acercamiento con la Santa Sede, el propio papa Esteban II se dirigió a la tierra de los francos y en la asamblea de Quierzy tomó juramento de obediencia a la nueva dinastía y a todos los leudes francos, coronando nuevamente a Pipino y bautizando a sus hijos, tras haber aclarado a los nobles francos que prohibia bajo pena de interdicto y excomunión elegir monar fuera de la familia carolingia.

Los lombardos y el origen de los Estados Pontificios

En el 756, el monarca Astolfo quiso hacer realidad la gran ambición lombarda y marchó sobre Roma. Inmediatamente el papa Esteban II pidió auxilio al rey de los francos, Pipino, apodado "el Breve", por su baja estatura. Pipino entró en Italia, derrotó a Astolfo, le arrebató el distrito antes bizantino de Rávena y lo donó, junto con una parte de Umbría, al papa. Esta llamada "donación de Pipino" es habitualmente considerada como el origen de los Estados Pontificios.

Los visigodos

El reino visigodo

El reino visigodo fuendado por Ataulfo en el año 411, sólo comprendía al principio la zona sur y el este de España y una gran parte del Sur de Francia. Luego, expulsados de este último país por el rey Clodoveo, fueron extendiendo poco a poco su dominio sobre toda la península ibérica, donde eligieron a Toledo como capital.

La población local y los visigodos

Durante mucho tiempo la población local no aceptó mezclarse con los invasores germanos: así conservaron su lengua latina, su religión católica y la

legislación romana. Los visigodos, por su parte, eran también cristianos, pero de secta arriana, y se regían por las leyes germánicas, codificadas por primera vez por el gran Eurico ("Código de Eurico", redactado por juristas romanos para regular las relaciones de los godos con hispanorromanos).

Los hispanorromanos temían y despreciaban a la vez a dichos invasores, no tanto por ser bárbaros como arrianos, y les hicieron encarnizada oposición. No obstante, a mediados del siglo VI, el rey Leovigildo consiguió extender a toda la península la dominación visigoda, y ser el único rey de todas las Españas.

Leovigildo

1) Este rey adopta el ceremonial de la corte bizantina. A la par del emperador el monarca visigodo tuvo su consejo, llamado oficio palatino formado por los jefes supremos de la administración: el canciller, el generalísimo, el ministro del tesoro, el mayordomo de palacio, etcétera.

2) Las provincias fueron gobernadas por duques, las ciudades por condes, resurgieron los municipios romanos, rigiéndose por juntas colectivas las poblaciones de alguna importancia.

La contienda entre hispano y godos

A pesar de ser Leovigildo un gran rey organizador, sus medidas no lograron desarmar a los hispanorromanos que no le podían tolerar su arrianismo intolerante y perseguidor. La contienda religiosa entre hispanos y visigodos se tornó guerra civil cuando los católicos tuvieron a su frente a su hijo Hermenegildo, quien pereció asesinado a manos de los arrianos.

Recaredo

A Leovigildo sucedió Recaredo. Este monarca comprendió que la diversidad de religión constituía un obstáculo invencible para la tranquila dominación de los visigodos en España, para la fusión de las razas y para la unidad política de la península.

Recaredo y el catolicismo

Movido por esa razón, por ejemplo de su hermano y las predicaciones del obispo de Sevilla, San Leandro, optó por abrazar el catolicismo. Con ese fin reunió en Toledo un concilio de obispos arrianos y católicos, se pronunció en favor de los segundos e hizo allí mismo su pública abjuración, junto con muchos jefes visigodos.

Catolicismo y florecimiento de la Iglesia

Con Recaredo la dinastía se hizo católica. Empezó entonces una época de gran florecimiento para la Iglesia, época iniciada por los dos hermanos, San Leandro y San Isidoro, que uno después de otro fueron obispos de Sevilla.

Los concilios toledanos

Lo monarquía visigoda distaba mucho de ejercer un poder ilimitado. Las atribuciones especiales del rey fueron el mando del ejército y la administración de la justicia, pero el poder legislativo fue reservado a los concilios. Antes de Raceredo, dichos concilios eran asambleas exclusivamente eclesiásticas, reservándose a una junta de magnates y señores la resolución de los asuntos civiles; pero después del 587 tomaron un carácter nuevo, convocando los reyes en Toledo a obispos y magnates en conjunto como en asamblea nacional. En los concilios toledanos, después de examinar a solas las cuestiones religiosas, uníanse los prelados a los representantes civiles para legislar de consuno y fomentar la prosperidad de la nación.

En Toledo, que desde Leovigildo fue la capital del reino, desde el 589 al 701 se celebraron 18 concilios, cuyas actas constituyen la fuente principal para el estudio de la vida eclesiástica.

Unidad de godos y romanos

Respecto de ella, tuvo lugar bajo el reinado de Recesvinto, quien, en el 654, publicó su *Liber Iudiciorum*, texto jurídico revisado en el VIII Concilio de Toledo.

Caída de la monarquía visigoda

La monarquía continuó su marcha hasta el 711 en el que la progresista monarquía visigoda fue derrumbada por los árabes.

La conquista de casi toda España por los árabes en el 711 aportó a la Iglesia toda clase de dificultades, pero en modo alguno su desaparición. Subsistieron más de 30 obispados. Sólo más tarde ocurrieron algunas persecuciones sangrientas.

A partir de la batalla de Covadonga (718) el pueblo hispano se esforzó durante siete siglos por recuperar el territorio sobre los árabes, de modo que su penosa y larga reconquista tuvo caracteres de cruzada.

Los visigodos

El carácter germánico de los invasores va cediendo igualmente ante las costumbres y las instituciones romanas.

El reino visigótico de Tolosa (ad. s. VI) y luego el de Toledo no admitieron el "connubium" entre romanos y godos, pero tampoco la superioridad de éstos sobre aquellos. El rey llamaba al conjunto "populus noster". Y el arrianismo de los invasores pudo haber sido la causa de la falta de "connubium". Este desapareció don Leovigildo († 586) y el arrianismo con Recaredo. La comunidad de derecho se estableció con Recesvinto.

La organización provincial y urbana, las contribuciones impositivas y la agricultura perduran como romanas.

El rey es absoluto: "Dominus noster gloriossisimus rex". De carácter hereditario y el pueblo no participa del poder. La organización militar es germánica, con jefes militares de cuyas atribuciones sabemos muy poco. El rey nombra y paga a sus agentes que más que un séquito guerrero son una corte doméstica al estilo romano. Prosiguen sistemas impositivos y monetarios romanos.

Año 475: el Código de Eurico redactado por juristas romanos para regular relaciones de godos con hispanorromanos.

Año 587: Breviario de Alarico. Hecho también por romanos es derecho romano puro.

La Iglesia elige sus obispos que son ratificados por el rey. La romanización y bizantinización es progresiva. Con Leovigildo esa bizantinización que llegó hasta alianzas matrimoniales no impidió la expulsión de los mismos. Bajo Recaredo la amalgama judicial será completa.

Año 634: "Liber Iudiciorum" (Recesvinto) con un fuerte espíritu no sólo romano, sino también eclesiástico.

Desde el 589 al 701 los dieciocho concilios toledanos son convocados por el rey y se consultan no sólo temas eclesiásticos sino también civiles.

La coronación precedida de la unción con el santo crisma a manera de sacramental que introdujo San Remigio con Clodoveo entre los francos ya se usaba por los visigodos en tiempo de Wamba (año 672) y posiblemente ya en tiempos de Recaredo (586-608).

Pero la Iglesia es débil, no existe una teocracia a pesar de la eximia santidad de personajes como los padres Idelfonso, Leandro, Braulio e Isidoro. Es utilizada por la monarquía para afianzar su estabilidad, y es un contrapeso a la aristocracia laica.

Los vándalos

Ninguna otra parte de la cristiandad occidental sufrió tanto a causa de los bárbaros como el norte de Africa, bajo la dominación vándala.

Los hechos

En mayo o junio del 429, los vándalos abandonaron España y alcanzaban Africa en número de 80.000, aproximadamente, incluidos los no combatientes.

¿Acaso Genserico, su jefe, había sido llamado por el conde Bonifacio, entonces en desgracia y en contra de quien la corte de Rávena, había enviado incluso un general godo Sigisvulto? La voz se corrió después, como sobre un dominio inexpugnable desde donde podría desafiar el poder de Roma. De todas formas, si Bonifacio cometió realmente esta imprudencia, este crimen, pronto se arrepintió e intentó contener al invasor, quien ya se sembraba el terror a su paso. Sólo tenía a su disposición a los godos mercenarios, y sabía que no podía contar con un eficaz apoyo de las tropas de Italia.

Oriente le proporcionó en vano un alano llamado Aspar, maestro de milicias. Hipona, asesiada, sucumbió después de 14 meses. Fue durante este asedio cuando murió Agustín, el 28 de agosto del 430. Bonifacio abandonó entonces Africa y Aspar volvió a Constantinopla.

El Imperio no disponía más que de Cartago y Cirta. Genserico juzgó hábil un convenio por el que Valentiniano III le cedía las tres Mauritanias con Guelma.

Poco después rompía esta tregua sin razón justificativa entraba en Cartago, que ni siquiera intentó resistir. Así pudo piratear a su gusto en el Mediterráneo y amenazar el abastecimiento de Roma. Intentó, sin éxito, apoderarse de Sicilia. Fue preciso, a falta de una marina capaz de combatir la suya, resignarse a un nuevo tratado, que concedía validez al estado de hecho creado por la fuerza de las armas.

Poco después de la muerte de Valentiniano, Genserico se apoderó de las Mauritanias y de Trípoli. Armó ua flota que consiguió abordar Italia; el 2 de Junio del 445 se instalaba en Roma y, durante 15 días saqueó metódicamente la ciudad. Volvió al Africa, cargado con el botín y llevando, entre los numerosos cautivos, a la Emperatriz Eudoxia y a sus dos hijas.

Sus flotas continuaron invadiendo el Mediterráneo. El emperador Zenón lanzó en su contra una expedición que acabó en desastre. Genserico ya no tenía nada que temer del Imperio. Murió en enero del 477, como dueño indiscutible de Africa del Norte, después de haber aceptado las proposiciones de paz, ofrecidas por Zenón.

Crueldad de Genserico

¿Cuál había sido la suerte de las poblaciones cristianas durante esta larga dominación vándala? Genserico exilió a varios obispos; hizo perecer a otros entre horribles tormentos. Las basílicas fueron destruidas o transferidas a los arrianos; el culto, reducido a algunas liturgias carentes de todo aparato; la propaganda católica castigada con el exilio o la muerte.

No hubo misericordia para los católicos que durante los cortos períodos o por acuerdo ventajoso con los romanos, detenían un poco el carácter feroz del rey vándalo; por ejemplo, desde 454 al 460, desde el 475 al 477.

Hunerico

Muy bien dispuesto en principio, respecto a los católicos —hasta el punto de autorizarles en el 454 a elegir un obispo para Cartago— Hunerico reemprendió los métodos hostiles inaugurados por su padre. Fue montada una campaña de rumores infames contra el clero. Los funcionarios fueron obligados a abrazar el arrianismo bajo pena de ser despojados y exiliados.

El 20 de mayo del 483, convocó en Cartago para el mes de febrero siguiente, en términos severos y amenazadores, a todos los obispos ortodoxos para mantener una discusión con los obispos arrianos. Se presentaron 466 obispos en

el día señalado. Había nescogido a 10 mandatarios para que hablaran en su nombre. Después de un debate confuso y sin salida, dominado por la más escandalosa arbitrariedad, los católicos no tuvieron otra solución que presentar un *Liber Fidei Catholicae*. Su suerte, con todo, ya estaba establecida en la mente de Hunerico; éste les acusó de haber esquivado la controversia por él organizada provocando el obstruccionismo. Les aplicó las leyes emanadas anteriormente por los emperadores contra los arrianos y les intimó a convertirse al arrianismo antes del 1º de junio de aquel mismo año 484, bajo pena de ser castigados. Todas las Iglesias pasarían a manos del clero arriano.

Tal orden del 25 de febrero del 484 sirvió de punto de partida para una nueva persecución. A los prelados, reunidos en Cartago, se les fue despojando de todo y fueron echados de la ciudad; un edicto prohibió darles hospitalidad y se les niega toda clase de limosnas. Muchos fueron enviados a trabajar al campo como colonos y gran número de fieles desterrados o martirizados.

Gontamondo

El sobrino de Hunerico, Gontamondo, que le sucedió en diciembre del 484, se meostró más clemente que sus predecesores. Durante el tercer año de su reinado, llamó del exilio a Eugenio, obispo de Cartago; permitió la reapertura de las Iglesias y publicó una amnistía para los clérigos desterrados.

Trasamondo

Su hermano Trasamondo castigó con el exilio al primado de Bizacena, el obispo Víctor, quien se había tomado la libertad de consagrar sin la autorización real a un cierto número de obispos. El obispo de Ruspe, Fulgencia, fue atrapada y enviado a Cerdeña. Designado ante el rey como el teólogo más capacitado de todo el episcopado. Trasamondo le llamó del exilio para participar, tres años más tarde, en Cartago, en una controversia en que las tesis arrianas chocaron con las tesis católicas. Dos opúsculos apresuradamente escritos por Fulgencia definieron éstas últimas, ante las que, naturalmente, se hizo el sordo. Trasamondo permaneció obstinado en la fe arriana. Pero muchos arrianos, seducidos por la elocuencia del obispo, se habían convertido. Enviado de nuevo a Cerdeña, Fulgencio fue nuevamente llamado, después de la muerte de Trasamondo por Hilderico, a quien la influencia de Justiniano inclinaba a favor del catolicismo. Tuvo la felicidad de asistir a la reorganización de la Iglesia de Africa, gracias a las medidas tomadas por el Concilio de Cartago, en el 525. Murió en Ruspe el 1º de enero del 532.

En el 535, Justiniano publicó un rescripto, restituyendo los privilegios de los clérigos y a los católicos los bienes que les habían sido confiscados.

Los vándalos

A pesar de la ruptura con el Imperio y que no podría considerarse a Genserico como a un funcionario imperial, existe la ficción de los tratados y la falta de todo cuño germánico en la organización del Estado. Maltrató a la

población romana y la persiguió en su fe. Desposeyó a los propietarios y percibió las rentas de sus colonos, estando los invasores exentos de contribución.

Año 442: Genserico estableció una monarquía absoluta a despecho de la nobleza y en provecho propio. Su gobierno es romano. Las inscripciones son romanas. Se estableció en Cartago. Acuñó monedas con la efigie de Honorio, el emperador, y siguió con las prestaciones de aceite a Roma y Constantinopla.

Estableció por un codicilo según las leyes romanas el orden de sucesión al trono, y tanto su cancillería como la literatura siguen siendo romanas. Son también romanas las grandes obras (construcción de las termas de Túnez) y el tipo de dominación ejercido sobre la población aborigen bereber.

El Edicto del 484 contra los católicos es copia del análogo de Honorio del 412 contra los donatistas.

La debilidad de los estados bárbaros

Los estados fundados por los bárbaros, dentro del Imperio Romano carecieron de sólida organización. Su debilidad provenía:

a) *De la inestabilidad del poder de los reyes* que fueron primero electivos, antes de ser hereditarios, siendo a menudo asesinados o despojados de parte de sus reinos, con mengua de la autoridad real.

b) *De las carencia de impuestos,* cuya recaudación tan exacta en el apogeo del Imperio Romano había caído en desuso con el desorden de las invasiones, haciéndose casi imposible su restablecimiento en virtud de la resistencia de los pueblos, sea por faltante de un personal idóneo y por la concesión de innumerables exenciones o inmunidades, v.gr., a la Iglesia y la clase militar.

En consecuencia, los recursos del estado provinieron únicamente de los derechos de aduana y de las rentas de las tierras fiscales.

c) *De la falta de ejército permanente.* En un principio los monarcas consiguieron multitud de fieles defensores a cambio de concesiones territoriales cuyos beneficiarios las hicieron hereditarias sin acordarse ya mayormente de servir a su rey; pero luego escaseó tanto el dinero que fue imposible abonar sueldos militares para mantener un fuerte ejército.

d) *De la falta de funcionarios revocables;* en efecto, los que ocupaban los cargos bien rentados los habían transformado en puestos, hereditarias y constituían una oligarquía tan poderosa que el monarca no podía, sin peligro, pensar en renovar a alguno de ellos.

De ahí la insignificancia de la mayor parte de los reinos bárbaros hasta que se robustecieron en el molde del Imperio de Carlomagno.

Epílogo

El carácter secular o laico de la sociedad posterior a las invasiones bárbaras es evidente.

A pesar del gran respeto por la Iglesia y de la influencia de éste las jerarquías eclesiásticas no se integran en el aparato estatal.

El poder político de reyes y emperadores es secular. No hay ceremonias religiosas para la coronación salvo para los visigodos s. VII y alguna excepción entre los francos.

Los diplomas sólo dicen Rey de los Francos, de los Burgundios, etc., pero no incluyen el "Gratia Dei".

Los reyes se inmiscuyen en la vida interna de la Iglesia, convocan concilios y participan en ellos. Los obispos son designados a veces por ellos.

Todo esto cambiará en Occidente con Carlomagno, y en Oriente con Justiniano.

La irrupción del Islam será un poderoso factor de retroceso en las relaciones Iglesia - Estado.

INTERDICTOS Y ACCIONES POPULARES EN ROMA

FERNANDO M. ZAMORA

I. INTRODUCCIÓN. PRINCIPIOS GENERALES

La idea que preside esta exposición es considerar una amplia gama de instrumentos procesales que se dan en forma acabada en la época del derecho clásico, como un reflejo jurídico de la riqueza de situaciones de la vida cotidiana, que son comparables a la vida de hoy en día.

La obra fundamental que he consultado al respecto es una tesis doctoral del profesor español Enrique Lozano y Corbí, titulada *La legitimación popular en el proceso romano clásico* (Universidad de Zaragoza, Bosch, Casa Editorial, S.A., 1982).

Se trata entonces en su mayor parte de un resumen de este trabajo o incluso si se quiere de una nota bibliográfica, pero he dejado de lado la mayor profundidad dogmática del libro en los aspectos procesales para ceñirme a la exposición del contenido de los diversos medios procesales, a fin de mostrar las cambiantes facetas de la manera de vivir de los antiguos romanos y cómo hicieron frente a problemas de menor jerarquía científica pero importantes a la hora de ordenar la vida individual y colectiva en sociedad.

Como definición de los interdictos y acciones populares tomaré la que el autor ya mencionado expone en las conclusiones quinta y sexta (ob. cit., p. 340) y entonces tendremos que: "Se conocen con este nombre aquellas vías procesales o litigiosas en las cuales el actor legitimado podía ser cualquier ciudadano miembro del 'populus', siempre que éste actuara en interés de todos, pero haciéndolo además en interés propio, de sí mismo, en cuanto ciudadano. Ese interés privado fue sólo una cualidad eventual del actor legitimado en un proceso de carácter popular, existiendo en todas las acciones populares, conexo al interés general o público".

Los interdictos y acciones populares quedan pues abiertos a todos los ciudadanos que deseasen recurrir a ellos para paliar o prevenir los efectos dañosos de ciertos hechos delictuales o cuasidelictuales, ocurridos en el ámbito urbano (de Roma especialmente) incluyendo las colonias y municipios y en el ámbito rural.

Cuando el castigo era una multa, el monto iba a parar en parte al tesoro público, a algún colegio sacerdotal o funerario o también al particular accionante.

Pero debe hacerse notar que el aspecto económico, aunque pudiera ser importante, no es el decisivo en esos casos, porque hay también presente un aspecto de solidaridad, ya que los hechos que se previenen o persiguen involucran al interés general de todos, es decir, de la comunidad y de cada ciudadano en particular.

Así fue como los romanos hicieron suyo el interés general y pusieron en práctica una de las facetas de la variadísima "virtus", a saber, su identificación natural y espontánea con el Estado, con Roma misma.

No obstante lo anteriormente expuesto, no cabe pensar aquí tampoco en meras declamaciones o abstracciones jurídicas, puesto que en este campo también se evidencia el carácter pragmático de los romanos, ya que el tratamiento de cada situación es muy concreto, en consonancia con el conocido dicho: "non scholae sed vitae discimus" (no se aprende de la escuela, sino de la vida).

Por otra parte, en este tema encontramos un punto de conexión entre el derecho público y el derecho privado. Según Mommsen (op. cit., p. 25) el orden jurídico romano se basó sobre la rigurosa división del derecho según dos tipos de sujetos: el "pater familias" y el "populus romanus"; de una parte estará el derecho privado; de la otra, el derecho público.

Estas dos esferas son netamente distintas. El particular, en tanto "pater familias" es dueño absoluto en la esfera privada mientras que como ciudadano romano, no es más que una parte de la comunidad. En el ejercicio de estos medios procesales, concuerdan el particular y el componente del "populus romanus".

En lo que se refiere al concepto de "populus romanus" (op. cit., pp. 23 a 39) la ciudad-estado Roma acuñó la idea de una conjunción de individuos vinculados por una comunidad de fines.

Según Cicerón en su tratado *De republica*, para que haya "populus", se precisa la existencia de tres elementos: a) una multitud de personas; b) unidas por un voluntario consenso jurídico o vínculo jurídico y c) para la consecución de una utilidad superior común. Es decir, que para caracterizar al "populus" no basta una reunión de hombres congregada de manera inorgánica, sino vinculados a través del elemento jurídico y del elemento finalista o teleológico. La Roma primitiva organiza su "populus" en ejército y en comicios; es la Roma etrusca y la que prevalecerá hasta la definitiva integración patricio-plebeya del siglo IV a. C., en donde "populus" se asimilará a "civitas" y ésta será entonces "res publica" o "res populi".

A partir de ese momento, ese "populus" fue la máxima organización jurídica de personas libres que constituyeron la "civitas romana" y representó la continuidad de las primitivas "gentes" quiritarias.

Por eso pudo expresar el jurisconsulto Gaius, muchos siglos más tarde, en sus Institutas 1.3., que: "Populi appellatione universi cives significantur", o sea, que con el nombre de "populus" se quiere expresar a todos los ciudadanos, sin importar si son patricios o plebeyos; en el mismo sentido, Justiniano, *Institutas*, 1.2.4.

Teniendo en cuenta este concepto, existen situaciones en que se presentan intereses dañados o lesionados, o con serias perspectivas de serlo, que involucran a toda la comunidad y es entonces que el edicto del pretor, luego recogido en los distintos comentarios que conforman el *Digesto* (Ulpiano, Gayo) abre la legitimación procesal a cualquiera del pueblo.

Es por esto que se dice que las acciones y los interdictos populares revelan una conjunción de lo individual y de lo colectivo, dentro de un marco político constituido por los deberes cívicos, de tal modo que el ciudadano defendía los intereses de la ciudad y los suyos propios, de donde litigaba por sí y para sí y también para el *populus*.

De aquí se desprende que el actor no tenía que coincidir necesariamente con la persona a la que se le hubiera vulnerado algún derecho, y así tenemos que en algunos casos será su titular un pariente (*actio de sepulchro violato*) o el propio herido (*actio de effusis et deiectis* o en la *actio de feris*) pero en el caso de que éstos renunciaran, se abre la acción a favor de un tercero.

El autor al que seguimos —Lozano y Corbí— nos sigue diciendo que el principio general lo da Ulpiano en el *Digesto: In popularibus actionibus is cuius interest praefertur*, es decir, que primero el más interesado; luego el pretor elegirá al más apto o al más idóneo, esto último según las concepciones del jurista Paulo.

Queda de esta manera sentado, en caso de concurrencia de legitimados (op. cit., p. 116) el orden de precedencia para conceder la acción. Si ninguno de éstos intentara la vía procesal, se otorgaría al ciudadano de mayor relevancia o prestigio, o por su demostrado civismo, o por su edad, posición social, etc., y en caso de igualdad de condiciones en los postulantes, al primero que intentara interponerla, por así haberlo solicitado al magistrado.

Los herederos de la persona damnificada o los parientes por afinidad o por cognación también entrarían dentro del criterio seguido por el pretor para la elección, pero en todos los casos se deja a salvo que la titularidad puede recaer en cualquiera a discreción del pretor.

Lo anteriormente expuesto se deriva de la terminología o fórmulas empleadas (op. cit., p. 91) como ser: *cuivis ex populo; quilibet ex populo; omnes cives; omnibus; quicumque agere volet; qui volet; cui volet; extraneis*; y así, como redondea el mismo Paulo su pensamiento: *unus ex populo agit* (actúa uno del pueblo).

En cuanto a la mujer, durante el período clásico quedó excluida la legitimación procesal popular (op. cit., pp. 97 y 113) salvo que estuviera directamente afectada y lo mismo ocurría con el pupilo impúber, sometido a la *auctoritas* de su tutor (Ulpiano).

En cuanto al plazo para accionar, o sea desde el punto de vista de *la prescripción*, el autor comentado, en pp. 120 a 122, sostiene que como en los interdictos populares campea la idea de protección del interés público y además se trata de remover obstáculos o proteger situaciones que pueden admitir cierta demora en su resolución, su duración es ilimitada, o sea que son per-

petuos (Ulpiano), mientras que en las acciones del mismo tipo, su duración está limitada a un año, por su carácter pretoriano y además no se daban contra los herederos del infractor por su carácter penal —intransmisibilidad pasiva— siempre según Ulpiano en el *Digesto.*

Podemos concluir esta parte general, diciendo que la comunidad, a falta de un órgano específico que actúe por toda la sociedad, faculta a un miembro del "populus" para que accione en salvaguarda de los intereses comunes, como una demostración de la solidaridad gentilicia y, además, porque se trata de un interés suyo y propio (op. cit., p. 74).

II. Clasificación, enumeración y contenido de los interdictos populares

Seguiremos también en el tema del agrupamiento de los interdictos al autor español citado (pp. 133 a 151) y así tenemos:

a) Interdictos "de rebus sacris" o "de rebus divinis".

Presentaba dos variantes: un interdicto de carácter prohibitorio, de índole preventiva, y otro de carácter restitutorio, para volver tanto material como jurídicamente las cosas a su estado anterior a la producción del evento dañoso. Al primero de ellos se lo denominaba "ne quid fiat in loco sacro".

Se otorgaba a cualquier ciudadano:

1) contra aquellos que hubieran causado desperfectos, usurpado o depositado cosas susceptibles de daño en lugares sagrados o que incluso perjudicasen su belleza;

2) contra los delincuentes que hubieran atentado contra dichos bienes o cosas sagradas, para que los restituyeran o los repusieran a su estado original.

b) Interdictos "de utilitatis publicae causa".

El autor citado (pp. 154 a 160) distingue a los interdictos generales de los interdictos especiales.

Interdictos generales:

1. "Ne quid in loco publico fiat": de carácter prohibitorio, para el resguardo de edificios públicos, monumentos, calles, rutas, caminos, termas e incluso campos públicos.

Frente a la acción consumada, es decir, si se ha apoyado una construcción privada sobre el edificio público o bien se ha levantado una edificación privada en un campo público, el pretor puede mandar demoler lo construido o bien imponerle al infractor una renta o un impuesto ("vectigal").

2. "De locis et itineribus publicis": el objetivo del mismo fue el de impedir que se usurpara un lugar público, construyendo en él edificios o monumen-

tos, ampliado posteriormente a la protección de caminos y vías públicas, calzadas militares y caminos vecinales.

Interdictos especiales: aparecen tratados en op. cit., pp. 162/197.

1. "De viis et itineribus": proteccional de caminos, rutas y vías públicas —tanto vecinales cuanto pretorianas—, a raíz de hechos ilícitos que impidieran sus reparaciones o su uso.

En este caso, el magistrado (censor, cónsul o pretor en la República o "curator viarum" en el Principado) intervenía de oficio en las ciudades. Fuera de las ciudades, sin excluir a los magistrados, competía a cualquier ciudadano.

El interdicto presentaba la doble variante ya vista en anteriores: prohibitorio y restitutorio.

También se daba para remover obstáculos más o menos temporáneos que pudieran paralizar la circulación en las vías y caminos públicos (op. cit., p. 168) y tanto respecto del tránsito a pie, como a caballo, en carruajes, arreando ganado, etcétera.

2. "De rivis et fluminibus".

Concedidos para el caso de obras ilícitas que impidieran la navegación o que alterasen el curso del agua en los ríos públicos; los otorgados para el supuesto de los impedimentos a las reparaciones en dichos ríos o en sus orillas y por último los interdictos que facilitasen la navegación mediante la prohibición de los impedimentos al uso de los mismos.

Aclara el profesor Lozano y Corbí que la determinación de la categoría de río público, que servía de fundamento para la concesión de este remedio procesal, se hacía en base a tres elementos, fijados por autores tales como Paulo, Ulpiano y Pomponio, a saber: 1) su perennidad; 2) su navegabilidad y 3) la propia consideración de los habitantes ribereños de su calidad de público.

Se podían presentar varios casos:

1) Contra las obras ilícitas en los ríos, riberas y canales públicos:

— que impidieran la navegación, estacionamiento o tránsito, en forma directa o indirecta, con uso de violencia o sin ella; u obstáculos que desviaban el río o que lo estrechaban o que disminuían su profundidad; o la construcción de puentes por particulares sin la debida autorización.

Admitía la doble variante: prohibitorio y restitutorio y una excepción y era cuando la obra se hubiera hecho para proteger la orilla.

— que alterasen el curso del agua de ríos, riberas y canales públicos mediante obras ilícitas, salvo que se tratara de obras que impidieran el desborde de los ríos y anegamiento posterior de los campos vecinos.

2) Contra los impedimentos a las reparaciones en los ríos públicos. Se trata del interdicto prohibitorio "de ripa munienda".

3) Contra los impedimentos al uso de los ríos públicos.

Interdicto prohibitorio contra el que con violencia quisiera impedir la navegación o el paso con barco o balsa sobre los ríos y canales públicos, así como la carga y descarga en sus orillas. También se da contra impedimentos de tipo indirecto, como secar agua o desviar de su curso un río privado, en perjuicio de la navegabilidad de un río público, con lo cual se incorpora el concepto de cuenca: río principal y sus afluentes.

4) Contra los impedimentos a la navegación y al uso del mar y de su litoral, así como de los puertos. En este caso se trata de un interdicto prohibitorio que tenía por objeto final permitir la comunicación y el transporte por mar. Aunque se tenga autorización para desarrollar determinada actividad, el interdicto procede si con ella se produce un perjuicio a los demás.

5) Interdicto prohibitorio para la protección de la navegación en lagos, presas y estanques públicos. Se extiende a la pesca y al consumo de agua.

6) Interdicto protector de los acueductos, que comprende la contaminación, uso del agua, atentado o destrucción del acueducto y desvío del agua.

7) Interdictos para evitar las realizaciones de obras ilícitas en las cloacas públicas. Con sus dos variantes: prohibitorio y restitutorio.

c) Interdicto "de officii tuendi causa".

Se trata del llamado "de homine libero exhibendo", que el autor examina en p. 199. Allí se dice que mira a la protección de la libertad como un deber público —"officium"— y se trata del deber moral de exhibición de una persona libre (Paulo).

Se aplicaba en caso de detenciones o secuestros fraudulentos o dolosos y era de carácter exhibitorio. No procedía cuando existía una justa causa de retención. Se lo puede considerar un antecedente válido de nuestro actual recurso de "habeas corpus".

d) Denuncia de obra nueva "ex causa publica".

En pp. 211 a 220 de la obra citada, se menciona para explicar esta situación a Ulpiano: "Si se construye una obra en terreno público, cualquier ciudadano puede hacer la denuncia de obra nueva"; y a Paulo: "pues es de interés público el dar defensa de su derecho a cuantos más, mejor".

Este interdicto tenía por objeto inmediato denunciar la obra nueva y por objeto mediato, la defensa de las leyes, senado-consultos y constituciones imperiales, pues ése es el significado que hay que otorgar a la locución "ex causa publica".

III. Clasificación, enumeración y contenido de las acciones populares (op. cit., pp. 223 a 246).

Presentan dos características que al mismo tiempo constituyen los fundamentos para otorgarlas:

1) Defensa del interés público.

2) Defensa del interés privado del actor, quien además podía obtener una recompensa si lo deseaba:

Se clasifican en:

a) acciones populares pretorias y edilicias;

b) acciones populares destinadas a la protección de la libertad individual, de la moralidad pública y de los incapaces;

c) acciones populares que nacen de leyes y senadoconsultos.

A) Acciones populares pretorias y edilicias (op. cit., pp. 247/304).

Fueron junto con los interdictos populares, las que los juristas romanos calificaron exclusivamente como acciones con legitimidad abierta a todos los ciudadanos. Ellas son:

1) "Actio de sepulchro violato". La violación dolosa de sepultura resultaba como consecuencia de actos dirigidos contra el sepulcro, en tanto considerado como monumento religioso; o bien de actos dirigidos contra el cadáver del difunto u otros tipos de hechos similares. Se protege el uso correcto de la sepultura y su fundamento final es de carácter religioso —"sanctitas sepulchri"—. Se sancionaba la inconducta con pena pecuniaria, de carácter penal, no importando el aspecto patrimonial de la cuestión, sino la venganza por el ultraje inferido. Constituye un punto de coincidencia del primitivo derecho sacro con el derecho civil.

Está considerada la más antigua de las acciones populares y sirvió de modelo para las restantes posteriores.

También aparece en los textos *(Digesto)* una pena pecuniaria más elevada aún en el supuesto de la "habitatio vel inaedificatio sepulchri", que debe ser entendida como una interpolación originada en la época de las invasiones bárbaras en el siglo v. Se trata del caso en que las personas habitarían en monumentos sepulcrales al haberse producido la pérdida de su vivienda como consecuencia del saqueo germánico.

2) "Actio de albo corrupto". Se daba contra todo aquél que dolosamente hubiera destruido, borrado, alterado o hecho desaparecer cualquier notificación pública del pretor, que figurara en un "album" o madera blanqueada, o en un papiro o en otra materia, y comportaba una pena pecuniaria. Su objetivo era proteger el conocimiento o la noticia acerca de cuáles eran los remedios procesales ofrecidos por el magistrado en el edicto. Antes de que finalizara el período clásico fue reemplazada por la pena de falsedad contra aquellos que alterasen los edictos de los emperadores —"Lex Cornelia de falsis".

3) Acción para el caso de desobediencia hacia los magistrados. Se daba contra aquél que no hubiese acatado al magistrado con jurisdicción, para salvaguardar el interés del ciudadano con respecto a la no interrupción del curso del procedimiento y para que éste se cumpla en todas sus partes.

4) "Actio de effusis et deiectis".

Para garantizar la seguridad viaria en las calles de la ciudad, el pretor otorgó una acción popular contra los que derramaran o arrojaran líquidos o sólidos, causando daño a las cosas, herida o muerte de un hombre libre, desde los edificios a la calle, siempre durante el día y no por la noche, puesto que el riesgo que implicaba deambular de noche era asumido tácitamente por todo el "populus". Protege la seguridad personal del transeúnte y de los objetos que transporta, porque es de pública utilidad que se transite sin miedo y sin peligro por las vías, caminos y demás lugares de tránsito. El heredero del muerto puede ejercitar la acción, pero no por derecho hereditario sino como tercero más idóneo.

5) "Actio de positis et suspensis". Tuvo como finalidad tutelar también como la anterior, la seguridad del tránsito, pero con un carácter preventivo, ya que el pretor tendía a evitar el daño, en el supuesto de que algo estuviera colocado peligrosamente en ciertas partes salientes de edificios, tales como balcones o aleros de los tejados, y que al caerse pudieran terminar en lugares de tránsito o de estacionamiento ordinarios.

6) "Actio de feris" o "de bestiis". En este caso se trata de una acción llamada edilicia, porque era concedida por los ediles curules contra todo aquel que portase animales peligrosos en lugares de paseo público, ya sea que fuera conducido atado o no y produjera daños, salvo que el animal hubiera atacado debido a la provocación o incitación del que luego resultara lesionado o muerto.

7) "Actio de tabulis apertis". Se daba contra los que hubieran abierto el testamento o hecho otra cosa en contra del edicto. Por imperio de los senadoconsultos Silaniano y Claudiano, debían ser condenados a muerte todos los esclavos del ciudadano que moría en su casa por crimen violento, si no se lograba probar que aquéllos acudieron en su auxilio. El testamento no podía abrirse ni se podía pedir la adición de la herencia intestada antes de que se llevase a cabo por lo menos, el interrogatorio de los esclavos. La mitad de la multa era para el denunciante-actor y la otra mitad para el tesoro público.

8) "Actio de mortuo illato". Se daba contra quien dolosamente enterró en lugar público a un muerto, mediante fosa o monumento fúnebre. Esto se debía a que el ordenamiento jurídico romano relacionó desde un primer momento el respeto debido a los muertos con la protección de la salubridad, la salud y la higiene públicas. Tenía sanción de pena pecuniaria que beneficiaba al denunciante.

B) Otras acciones populares que protegen la libertad individual, la moralidad pública o a los incapaces (op. cit., pp. 328 a 333).

— "Assertio in libertatem": permite que en el caso de la esclavitud injusta de un "furiosus" o de un "infans", pudieran defender su libertad no sólo sus parientes sino también los extraños. El objetivo era proteger la libertad de los más indefensos, como eran los incapaces ya nombrados, que fueran víctimas de secuestros para luego venderlos como esclavos.

— "Actio de collusione detegenda": se deriva de un senadoconsulto de la época de Domiciano (fines del siglo I) y tiene por objeto evitar los arreglos dolosos entre patronos y esclavos o bien entre patronos y libertos, que pudieran aportar confusión al "status libertatis" de cada individuo.

2) Vinculadas con la moralidad pública, tenemos:

— acción contra los participantes en juegos prohibidos, y

— contra los usureros ilícitos.

En ambos casos, la acción popular otorgaba una multa del cuádruplo a favor del actor.

3) Vinculadas con la protección de incapaces tenemos:

— "Accusatio suspecti tutoris": con el objetivo de proteger los intereses de los pupilos contra la mala administración de los tutores, por lo que sería necesario provocar la destitución de los mismos y consecuentemente aplicar la nota de infamia.

Tiene su antecedente en la Ley de las XII Tablas y según Ulpiano en el *Digesto*, las mujeres podían promover esta acción, movidas por sentimientos de amor y piedad y también los magistrados, por deber propio de su cargo, esto es, de oficio.

IV. Acciones populares nacidas de leyes y senadoconsultos

Bajo este acápite se puede observar la riqueza de situaciones que presenta la vida cotidiana y el norme surtido de acciones con que el derecho romano respondió a los desafíos de cada momento histórico.

El autor citado, en pp. 309 a 324, pasa revista con minuciosidad extrema, propia de un investigador riguroso, a este verdadero arsenal jurídico, que comprende acciones destinadas a proteger los límites de las propiedades agrarias ("Lex Iulia agraria" y "Lex agraria", de Calígula); a mantener en buen estado a los acueductos ("Lex Quinctia de aquaeductibus"); otras concedidas a poblaciones del interior del Imperio, a través de estatutos municipales, por cuestiones edilicias ("Lex Municipii Malacitani"; "Lex Municipii Salpensani"); acciones cuyas penas iban a engrosar el tesoro público, como la ley del municipio de Osuna, en Hispania ("Lex Coloniae Genetivae Juliae"); para protección de lugares sagrados ("Lex Luci Lucerini") o de sepulcros (inscripción Rondanini).

A mayor abundamiento y a modo de ejemplo, citaremos las disposiciones de una ley atribuida a Julio César —"Lex Iulia municipalis"— que concede acciones populares para disímiles situaciones, tales como:

— prohibición de que se distribuyera trigo a los ciudadanos no inscriptos en la lista de pobres;

— prohibición a los magistrados de sustituir, ya sea por nombramiento, ya sea por elección, a otros magistrados fallecidos, condenados o declarados incapaces, a menos que ello resulte indispensable;

— prohibición, a los ciudadanos menores de 30 años, de solicitar, asumir o ejercitar las magistraturas con las cuales fuera incompatible la ocupación o el oficio desempeñado por ellos en la actualidad;

— prohibición a los culpables de hurto y a los condenados en juicio que traiga consigo la tacha de infamia, de sentarse en el Senado o de ostentar el cargo de decuriones;

— se establecen penas a los magistrados que consientan que los incapaces asuman oficios públicos, así como a los incapaces les estaba también prohibido el participar en los juegos públicos, en banquetes públicos o sentarse en los sitios reservados a los senadores.

O las disposiciones del municipio de Osuna ("Lex Coloniae Genetivae Juliae") que para concluir citamos como casos curiosos:

— sanciona con multa la interferencia indebida de senadores o grandes personajes romanos en los asuntos y negocios de la colonia;

— multas contra quien introducía, enterraba, cremaba cadáveres o levantaba sepulcros dentro de los confines de la colonia;

— contra quien construyera crematorios a una distancia ilegal de un lugar habitado;

— contra quien destruyese una casa sin la autorización de la autoridad edilicia y sin haber prestado caución por la reedificación;

— contra el que hubiera vendido bienes destinados al uso público o que hubiera arrendado esos bienes sin la debida autorización;

— contra el magistrado que aceptase regalos o recompensas para sí o para los suyos, por causa de arrendamientos públicos en que hubiera intervenido;

— contra aquellos candidatos a los cargos públicos, que obtuvieran sus votos como consecuencia de sus invitaciones a banquetes a más de 9 personas por día;

— contra los decuriones indignos y en este caso, el acusador triunfante en el pleito, como premio, pasaba a ocupar el puesto del que era expulsado del cuerpo municipal.

V. Conclusión

En palabras de J. Declareuil —*Roma y la organización del derecho*, Uteha, 1958— podemos compartir estos conceptos: "Roma... legó al mundo un cuerpo, o más exactamente, varios cuerpos de doctrinas y marcos racionales para casi todos los momentos y para muchos aspectos de la vida social ... de ese trabajo realizado en un tiempo y en un punto del planeta, siglos —y durante esos siglos— millones de seres son tributarios. Esa es la gloria del genio de Roma y su principal legado para la posteridad", completa H. Berr, en el prólogo de la mencionada obra.

Sección

CIENCIAS POLITICAS

ORTEGA Y LA "SOCIEDAD DE NACIONES"

Lic. ENRIQUE AGUILAR *

La historia es de sobra conocida. La guerra no tocaba aún a su fin, y el entonces presidente norteamericano Thomas Woodrow Wilson, en su mensaje al Senado del 22-I-1917, advertía sobre la necesidad de organizar una suerte de "Liga para la paz" con miras a impedir que las naciones dirimieran sus conflictos por las armas. Transcurrido un año, el 8-I-1918, proclamaría Wilson en un nuevo discurso sus renombrados "'Catorce puntos", el último de los cuales preveía la formación de una "asociación general de naciones establecida en virtud de pactos detallados con el fin de proporcionar garantías recíprocas de independencia política e integridad territorial tanto a los Estados grandes como a los pequeños" [1]. Acorde con ello, el mariscal sudafricano Jan Smuts publica al poco tiempo su *League of Nations: a Practical Suggestion*, y es así como en junio de 1919, previa aprobación del proyecto Hurst-Miller, el Tratado de Versalles incorpora a su articulado el Pacto de la Sociedad de Naciones. Paradójicamente, no participarían en ella los Estados Unidos, pues los demócratas wilsonianos nada pudieron contra el aislacionismo republicano capitaneado por los senadores Hughes, Cabot Lodge y Borah, que se oponía de plano a todo compromiso activo en la salvaguarda de la futura paz [2].

Puesto a determinar en un solo vocablo el sentimiento que, por aquellos días, experimentaba Ortega hacia la institución naciente, el vocablo elegido sería *entusiasmo*. "...Como en viento que de la marina llega tierra adentro empujando frescos olores salinos, estas palabras —Sociedad de Naciones— llegan a nuestros oídos oriundas de un porvenir ideal: son el futuro humano y vienen de él cargadas con aromas de esperanzas. No podemos escucharlas sin pensar

---

* Investigador del Instituto Di Tella.

1 Cit. por MANUEL MEDINA, *Las organizaciones internacionales* /1976/. Alianza Editorial. Madrid, 1979, p. 42.

2 Cabe apuntar que Cabot Lodge manifestó en un principio que apoyaría la ratificación del Tratado de Versalles, siempre y cuando el texto estuviera acompañado de catorce reservas, entre las que se contaba la determinación de los Estados Unidos de no contraer ninguna obligación en virtud del artículo 10 del Pacto de la S. d. N., reservas que Wilson juzgaría inaceptables. Cfr. PIERRE, RENUIVIN, *Historia de las relaciones internacionales* /1955/. Madrid, Akal editor, 1982, ps. 806 y ss.). El artículo decía: "Los miembros de la Liga se comprometen a respetar y a preservar contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política existente de todos los miembros de la Liga. En caso de alguna agresión, el Consejo aconsejará los medios por los cuales se dará cumplimiento a esta obligación". (*Tratados y documentos internacionales*. Recopilación y notas de José I. García Ghirelli. Víctor de Zavalía - Editor. Buenos Aires, 1982, p. 14).

en un mundo más noble y justiciero que abrigará dentro de sí una España mejor". Esto lo declaraba Ortega en un artículo de enero de 1919, donde entre otras cosas ponía en tela de juicio el nombramiento de una comisión que, por iniciativa del conde Romanones, había de definir la personalidad de España en la Sociedad: una cortina que apresuradamente se corría sobre "ese vago horizonte de esperanzas" [3]. Al mes siguiente, *El Sol* publica —sin firma— el artículo "España y la Liga de Naciones". El acusado es esta vez Maura y una disertación suya en el Centro del Ejército y la Armada, en que calificara de "ingenuidades americanas" a los proyectos de paz duradera. Afirma Ortega: "Ese aire cazurro y receloso con que muchos españoles comentan los debates de París y, sobre todo, las proposiciones de Wilson, significa que nuestras cabezas no se han libertado aún de las nieblas antiguas". Maura reclamaba cañones: reforzar el militarismo, como única manera de curar la debilidad española. Para Ortega en cambio, es la Liga de Naciones la que ofrece el medio de engrandecimiento y renovación. "En ella encontraremos ocasión de regular la vida española con arreglo a conceptos inequívocos de elevada justicia. Por ella lograremos que pueblos como el nuestro dejen de vivir, en adelante, al margen de la gran política universal. Hasta ahora, merced a la famosa fórmula del equilibrio entre pueblos fuertes, el pensamiento y la sensibilidad del mundo, las decisiones, la paz, el derecho, la riqueza, el bienestar, dependían exclusivamente de un grupo de potencias. Pero América nos abre a todos el camino hacia la participación casi plena en el concierto de voluntades mundiales" (X, 502 ss.). Entusiasmo, decía... ¿pero por cuánto duraría?

Como se sabe, la Sociedad de Naciones no inició sus actividades sino hasta 1920, una vez que hubo entrado en vigor el Tratado de Versalles. Sus objetivos eran por demás ambiciosos, y el principal de ellos el de "promover la cooperación internacional y alcanzar la paz y seguridad internacionales", según rezaba el Pacto en su encabezado. Aunque el recurso de la guerra no estaba en sí mismo vedado, los Estados firmantes asumían el compromiso de agotar los procedimientos de solución de conflictos indicados (arbitraje y examen del Consejo), obligándose además a reducir sus armamentos nacionales "al punto mínimo que fuese compatible con la seguridad nacional y con el cumplimiento, mediante acción común, de las obligaciones internacionales" (art. 8). Se negaba validez a los tratados secretos (art. 18); se instituía un sistema de mandatos, en reemplazo de la colonización tradicional (art. 22), y se postulaba la colaboración entre los miembros en cuestiones humanitarias, en el régimen de comunicaciones y en la lucha contra las enfermedades (art. 23) [4]. En cuanto a su actuación, cabe recordar que algunos litigios de importancia fueron resueltos en su seno, durante los años que siguieron a su creación. Así, la disputa de las islas Aland que en 1920 puso a Finlandia contra Suecia y que terminó con la mediación del organismo ginebrino garantizando el carácter sueco de los habitantes, el reparto de la Alta Silesia entre Alemania y Polonia en octubre del

---

[3] José Ortega y Gasset, "Por centésima vez", *El Sol*, 13 de enero de 1919, en *Obras Completas. Tomo X*. Madrid, Revista de Occidente, 1983, pp. 493 y ss. En adelante, las notas relativas a Ortega irán puestas entre paréntesis a continuación del párrafo citado, indicando el número de página, precedido por el del volumen en romano.

[4] *Tratados y documentos internacionales*, op. cit., pp. 11 y ss.

'21, la incorporación del distrito de Memel a Lituania, el conflicto entre Italia y Grecia a raíz del bombardeo y ocupación temporal de Corfú en agosto del '23, etc.[8]. Súmese a esto la reconstrucción financiera de Austria y Hungría, la firma del "Protocolo para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales" (Protocolo de Ginebra, 1924) y los Acuerdos de Locarno de 1925. Sin embargo, a partir de 1930 comenzarían a verse las señales del fracaso. En el '31 Japón se lanza sobre Manchuria y asesta un duro golpe a la autoridad de la S. d. N.; en el '35 Italia hace lo propio sobre el imperio etíope. Hitler remilitariza en tanto Renania (haciendo caso omiso a las cláusulas de Versalles) y el Eje se preanuncia. Ni que decir tiene, la guerra de España no haría sino agudizar las tensiones internacionales.

Desilusión para muchos, entre ellos para Ortega. Ya en el año 1924, en la *Revista de Occidente*, se lamentaba el filósofo de que, pese a los grandes medios con que contaba —recursos económicos, propaganda, apoyo de partidos políticos—, la Sociedad de Naciones no hubiese cobrado verdadero cuerpo en la existencia histórica. "Es un fantasma nato que arrastra un sino espectral. No es una fuerza nueva que intervenga de manera apreciable en el proceso universal /.../ El internacionalismo que aspiraba a instaurar no ha avanzado un solo paso. Las naciones son hoy más nacionalistas, menos internacionalizadas que en 1918" ("Cosmopitilismo", IV, 485). Esto es, insisto, el año 1924, y en las palabras de Ortega se transparenta un cambio completo de actitud. De esperanzada en un comienzo, ha pasado a ser, y lo será todavía más, severamente crítica. Véanse, si no, las páginas "En cuanto al pacifismo...", fechadas en París y diciembre, 1937, que formarían parte del "Epílogo para ingleses" a *La rebelión de las masas*. Sostiene allí Ortega la necesidad de que no se cometa de nuevo un error como la creación de la Sociedad de Naciones, que no fue uno cualquiera, del tipo de los que son habituales en política, sino "un error que reclama el atributo de profundo. Fue un profundo error *histórico*. El 'espíritu' que impulsó hacia aquella creación, el sistema de ideas filosóficas, históricas, sociológicas y jurídicas del que emanaran su proyecto y su figura estaba ya *históricamente* muerto en aquella fecha, pertenecía al pasado, y lejos de anticipar el futuro era ya arcaico". A los ojos de Ortega, la S. d. N se revelaba ahora, como "un gigantesco aparato jurídico creado para un derecho inexistente". Es que ni ella, ni el propio Tratado de Versalles, ni aun la labor cumplida por los tribunales internacionales habían significado progreso alguno importante, en orden a la elaboración de un derecho para la peculiar realidad que son las naciones, un derecho capaz de regular sus movimientos, sus mutaciones constantes, los diferentes cambios en el reparto del poderío mundial (IV, 290 s.).

Esta preocupación por el derecho internacional no era nada nueva en los escritos de Ortega. Por lo pronto, ya en el comentario a la obra de Max Scheler

---

8 Una ilustrativa reseña de la actividad de la S. d. N. entre enero de 1920 y julio de 1925 puede verse en *Jurisprudencia Argentina*, Tomo XIX. Año 1926. Sección Doctrinaria, pp. 1 y ss. Es abundante la bibliografía existente sobre este período. A título de ejemplo, mencionaré a León Bourgeois, *L'oeuvres de la Société des nations (1920-1925)*, París, Payot, 1923; M. de Lavallaz, *Essai sur le désarmement et le pacte de la Société des nations*, Paris, Rousseau, 1926. Robert Reslob, *Théorie de le Société de Nations*, Paris, Rousseau, 1927, y Daniel Antokoletz, *La Liga de las naciones y la primera Asamblea de Ginebra*, S. e. Buenos Aires, 1921.

El genio de la guerra y la guerra alemana, incluido en el tomo II de *El Espectador* (1917), pueden leerse algunos párrafos que guardan estrecha relación con lo antedicho. Su tesis es que el llamado derecho internacional se ha ocupado solamente de aquellos conflictos entre Estados encuadrables en normas jurídicas de carácter privado, sin aproximarse siquiera la invención jurídica a los problemas estrictamente internacionales. "Mientras se crea que la nación o Estado puede representarse de modo suficiente por la idea de persona jurídica oriunda del derecho privado o del derecho público, no habrá derecho internacional" (II 212). Dejando para los especialistas el análisis de esta afirmación de Ortega, que parece suprimir de un trazo toda la tradición del moderno derecho internacional[6], es de notar que en ella está, como en cifra, planteado el argumento que en vísperas de la segunda gran guerra inspirará el mencionado "Epílogo". Aquí, lo que Ortega se cuestiona es la falta de un derecho que pueda superar la incongruencia entre una justicia estable y una realidad que varía. La S. d. N. había sido formada "para administrar el *status quo*", en una época en que se imponía justamente lo contrario, a saber: "acompañar a la historia en sus metamorfosis" mediante una técnica jurídica dinámica. A tal objeto, un ejemplo serviría de orientación: el funcionamiento del *Commonwealth* británico —"el fenómeno jurídico más avanzado que se ha producido hasta la fecha en el planeta"—, la unidad del cual descansaba, antes que en una Constitución, en un régimen de "margen" y "elasticidad", como quería Austen Chamberlain, o en la evitación del *refining, discussing, of defining*, conforme al principio sentado por Arthur Balfour, en 1926 (IV, 293). Ahora bien, no basta con que se formule un nuevo derecho internacional; es menester, además, que se haga vigente, vale decir, que actúe como una instancia ineludible, lo que desde luego implica la existencia de una auténtica sociedad. En efecto, para Ortega, una asociación, una sociedad pactada, supone siempre la existencia de otra sociedad anterior a ella, producto ya no de un pacto, sino de una convivencia inveterada. Si ha de haber derecho, pues, preciso es que exista, como substrato, una unidad de convivencia[7]. Por eso hará hincapié, acto seguido, en un punto otras veces tratado (especialmente en *La rebelión de las masas*), cual es la consideración de Europa como una vasta sociedad, cuya unidad fundamental precede en el tiempo a las diversas naciones europeas, que surgieron y se desarrolaron al abrigo de ella. "Europa ha sido siempre un ámbito social unitario, sin fronteras absolutas ni discontinuidades, porque nunca ha faltado ese fondo o tesoro de 'vigencias colectivas' —convicciones comunes y tabla de valores— dotada de esa fuerza coactiva tan extraña en que consiste 'lo social'." Este orden básico constituyente de la sociedad europea le había permitido a su vez ejercer, por debajo de los superficiales desórdenes, un influjo hegemónico sobre el resto del mundo durante al menos tres siglos. Pero el caso es que Europa está ahora "desocializada", sin principios de convivencia o instancias superiores a que recurrir. "...La

---

6 Véase la crítica de Luis Legaz y Lacambra, "El derecho internacional en el pensamiento de José Ortega y Gasset", en *Revista de Estudios Políticos*, 111, Madrid, mayo-junio, 1960, en particular pp. 18 y ss.

7 No hace a la ocasión de mi comentario la consideración de estas ideas de Ortega, que se inscriben en el marco más amplio de su sociología, tal y como está recogida en su obra *El hombre y la gente* (VII, 71 y ss.), a cuya lectura remito. A quien interese la concepción orteguiana del derecho, es ya cita obligada el texto de José Hierro S. Pescador, *El derecho en Ortega*, Madrid, Revista de Occidente, 1965.

pura verdad es que, desde hace años, Europa se halla en estado de guerra, en un estado de guerra sustancialmente más radical que en todo su pasado" (recuérdese la fecha: 1937). Volatilizado el sistema tradicional de vigencias colectivas, la enfermedad resultaba grave, quizá la más grave que hubiese padecido el continente [8]; de aquí que no pudiera esperarse remedio alguno de la Sociedad de Naciones, "instituto anti-histórico que un maldiciente podría suponer inventado en un club cuyos miembros principales fuesen Mr. Pickwick, M. Homais y congéneres" (IV, 295 ss.).

Hasta aquí la opinión de Ortega sobre la Sociedad de Naciones. Cuando se leen, al cabo de medio siglo, éstas y otras apreciaciones contrarias a su actuación, las numerosas críticas de que fuera blanco, no puede menos que evocarse las proféticas palabras que el mariscal Foch pronunciara en 1919: "Esto no es la paz, es un armisticio de veinte años". Edificada sobre cimientos tan débiles, la S. d. N. era incapaz de impedir el estallido de la segunda gran guerra. Ortega lo sabía y se lamentó de ello.

8 Una de las soluciones que, a este respecto, venía Ortega propugnando era la idea de los "Estados Unidos de Europa", expuesta en la Segunda Parte de *La rebelión de las masas* (IV, 231 y sigtes.) y, más tarde, en la *Meditación de Europa* (IX, 245 y ss), donde, sea dicho de paso, reproducirá Ortega algunos de los pasajes que he citado del texto "En cuanto al pacifismo..." Para más datos ver HAROLD RALEY, *Ortega y Gasset, filósofo de la unidad europea* /1971/. Madrid, Revista de Occidente, 1977, pp. 179 y ss.

Documentos

LA IGLESIA, LA SOCIEDAD Y EL MUNDO NECESITAN UNIVERSIDADES CATOLICAS

DISCURSO DEL PAPA A LOS PARTICIPANTES EN EL III CONGRESO INTERNACIONAL DE LAS UNIVERSIDADES CATOLICAS E INSTITUTOS DE ESTUDIOS SUPERIORES

¡Venerables hermanos en el Episcopado, muy queridos sacerdotes, ilustres profesores y docentes

Aprecio vuestro trabajo

1. Me es particularmente grato encontrarme entre vosotros, con ocasión de este *III Congreso Internacional de las Universidades* Católicas e Institutos de estudios superiores. Si me permitís haceros una confidencia, os diré que con vosotros me siento como en familia por el hecho de haber pasado varios años en el seno de una Universidad Católica.

Como Pastor de la Iglesia, deseo expresaros mi agradecido aprecio por el trabajo que desarrolláis en un sector tan importante para el bien de la humanidad y de la Iglesia. Este sentimiento mío se extiende también a cuanto habéis hecho *en estos días*, durante el transcurso del presente Congreso, que ha visto la participación no sólo de los delegados de las *Universidades* Católicas, sino también de los representantes de las *Conferencias* Episcopales.

Sé que el trabajo que habéis desarrollado aquí en Roma ha sido comprometedor, pero al mismo tiempo provechoso según creo, muy provechoso para todos. Habéis afrontado un tema muy querido por vosotros, que yo mismo he tratado en varias ocasiones, al visitar no pocas Universidades Católicas del mundo. Os habéis preguntado como dar fuerza, mayor fuerza, y mejor expresión al *binomio "Universidad - Católica"*: un binomio, cuyos términos se complementan y se enriquecen mutuamente; un binomio, que hay que mantener y perfeccionar en cumplimiento de un deber siempre nuevo y fascinante. Este deber tiene que sentirse y vivirse siendo conscientes de que *no sólo la Iglesia* mira a las Universidades Católicas y las necesita, *sino también la sociedad*, en las diversas partes del mundo, mira hacia ellas y las necesita. Es como una doble mirada, una *mirada convergente, una mirada exigente.*

¿Pero en verdad es así? ¿También el mundo las mira y las necesita?

El mundo puede recibir mucho de vosotros

2. Sí, porque *el mundo puede recibir mucho de las Universidades Católicas.* Esto, efectivamente, hoy tiene que confrontarse con algunos desafíos, que emergen de sus mismos grandes progresos y ya han asumido dimensiones *universales* o, como se suele decir, *planetarias.*

El grandioso desarrollo económico de muchos países, ligado indudablemente al progreso de los *conocimientos técnico-científicos,* ha hecho a la humanidad consciente de la propia fuerza y de la capacidad, además de afrontar con éxito los problemas del hambre y de las enfermedades que la han afligido durante miles de años. Lo que ayer parecía un problema insuperable, algo casi imposible, hoy, desde el punto de vista puramente técnico, resulta factible y posible. Sin embargo, muchos países todavía viven en la indigencia y en el subdesarrollo: el mismo hombre que es artífice de muchas posibilidades nuevas, es también, demasiado a menudo, espectador de muchas imposibilidades prácticas, y eso cuando no es responsable directo de los obstáculos que se interponen a la expansión del desarrollo y de sus beneficios. Y no pocas veces el mismo *desarrollo* se entiende de modo unilateral. Tal contraste tiene que sanearse y, puesto que tiene origen en la voluntad del hombre, tiene que ser superado ante todo con un *renovado y gran compromiso moral,* al que se podrá abrir, reflexionando una vez más acerca del *misterio del hombre,* tan capaz de grandeza como de miseria, y haciendo referencia al verdadero fundamento trascendente de la justicia.

¿Quién no sabe, por lo demás, que el desarrollo técnico-científico lleva consigo, junto a las indudables ventajas para la humanidad, también *implicaciones* subyacentes que son problemáticas e inquietantes, que requieren asimismo un fuerte compromiso de responsable profundización ética? Más aún: la crisis de muchas *ideologías* y de muchos modelos de conducta, que se han sucedido en el escenario cambiante de nuestro tiempo, ha dejado muchos hombres en una situación de falta de identidad y de incertidumbre existencial.

Es un conjunto de hechos que sugieren muchas preguntas o, como he dicho, muchos desafíos.

Responder a los grandes interrogantes *del hombre*

3. Ciertamente, estos desafíos también van dirigidos a la *Universidad en cuanto Universidad:* vosotros los sentís vivos en el mismo ambiente en el que trabajáis, y de hecho son comunes a todas las Universidades. Por esto, durante los últimos años la *función* y el papel de la Universidad han sido objeto de particular estudio a fin de encontrar respuestas adecuadas. Este estudio ha sido promovido no sólo a nivel de cada nación, sino también de *Organismos internacionales,* como la *UNESCO* y el *Consejo* de Europa.

Se han señalado caminos y propuesto soluciones ricas de elementos alentadores. Su profundo análisis pone de relieve que las respuestas no se pueden buscar sólo en el ámbito social, como si fuese suficiente acercar la Universidad a las necesidades de la sociedad, y hacer de ella un *lugar* de preparación de una

eficaz fuerza de trabajo para el buen funcionamiento del aparato productivo; ni se pueden reducir las respuestas a un mayor compromiso en el plano organizativo-académico, multiplicando departamentos, facultades e institutos especializados. Esto también será necesario, pero no es suficiente, porque *los desafíos tocan cuestiones de fondo.* Está en juego *el significado de la investigación científica y de la tecnología,* de la convivencia social, de la cultura, pero todavía más profundamente, está en juego *el significado mismo del hombre.* Se podría decir, en otras palabras y en una visión más general, que tales desafíos tocan *la verdad sobre el hombre* en su dimensión personal y social; la *verdad sobre el mundo* con sus leyes que hay que descubrir y utilizar para el bien de la humanidad; la *verdad sobre Dios,* el ser fundante, al que debe regresar todo y que es el *único* que da el *significado* último al hombre y al mundo.

4. De estos interrogantes es justo y necesario que se interese el mundo universitario, puesto que una de las tareas de la universidad consiste en *profundizar,* es decir, ir *a la raíz de los problemas.* ¿No es esta raíz quizás el lugar en el que las diversas ramas del saber son objeto de enseñanza superior y de investigación? Y la enseñanza y la investigación no pueden dejar de tener como constante *punto de referencia,* casi como su estrella polar, la *verdad. Digo la verdad buscada, amada, enseñada y defendida, la cual es y tiene que ser como el alma de la universidad, porque es la vida profunda de la razón humana: "Perfectio intellectus est verum",* dice *Santo Tomás (Contra gentes,* III, 51).

Vuestra estrella polar: la verdad

En esta perspectiva se comprende que la crisis de la Universidad, tal como se registra desde la segunda posguerra y a la que se busca poner remedio, no es tanto de tipo organizativo, cuanto espiritual y cultural: no es tanto crisis de medios, cuanto de *identidad de fines y de valores.*

Es ya común y difundida la constatación de una pérdida de la *unidad del saber,* que se verifica hoy en el campo de la investigación universitaria: el creciente desequilibrio entre los campos del progreso científico, fruto de las diversas especializaciones; la falta de una profunda y válida *relación* entre las diversas disciplinas que armonice sus resultados, *orientándolos* al verdadero servicio del hombre, en el cuadro de sus supremas exigencias éticas. La universidad tiene que ser *"unidad viviente"* de organismos que tienden a la búsqueda de la *verdad,* aunque permanezca desgraciadamente, el riesgo de que se reduzca a un complejo de campos del saber desarticulados y, en definitiva, independientes. Si es así, y realmente es así, ésta podrá también ofrecer una seria formación profesional, que sin embargo continuará siendo inadecuada para los fines de una rica y plena formación humana.

Es necesario, por tanto, promover esta *síntesis superior,* en la única en que encontrará satisfacción aquella *sed de verdad* que está inscrita profundamente en el corazón del hombre. Escribía *San Agustín,* un testigo privilegiado en este campo: "Quid enim fortius desiderat anima quam veritatem?" *(Tract, in Joannem,* 26, 5; *PL* 35, 1609). Mientras todas las demás criaturas existen sin conocer

el porqué, el hombre con su inteligencia tiende a la continua búsqueda de este *porqué*. Y no se trata de una cuestión que se tenga que considerar accesoria u ociosa: *el porqué*, mejor aún, *los porqués* forman parte de los problemas fundamentales de su espíritu. De la misma forma que los pulmones tienen necesidad de aire puro, así, el espíritu del hombre tiene necesidad de la verdad no manipulada, no contaminada. Y *es la pasión de la verdad* la que lleva a la pasión por el auténtico *bien* de la humanidad.

En esta perspectiva también la Universidad Católica puede y debe desarrollar *su* papel en la sociedad contemporánea, ofreciendo ella misma un modelo convincente de investigación que tienda concordemente a la solución de estos interrogantes fundamentales. En este breve período de tiempo que queda del segundo milenio cristiano se le ofrece una oportunidad que no conviene dejar escapar.

5. Pero también la Iglesia mira *a las Universidades Católicas y necesita Universidades Católicas.*

La luz de Cristo ensanche vuestro horizonte

Los desafíos, a los que he hecho referencia, se dirigen *también a la Iglesia*, cuya *misión salvífica* abarca al hombre en su *totalidad* en su *concreción histórica* y con todos sus *problemas*. Es en este contexto, en el entramado de estos desafíos, donde la Iglesia está llamada a realizar su *misión* evangelizadora. Se comprende, por tanto, cómo ella mira la Universidad Católica, esperando *su* aportación, específica, positiva, valiosa, en orden a un desarrollo más eficaz de la propia *misión*. Entonces, en una Universidad Católica la *misión evangelizadora de la Iglesia y la misión de investigar y de enseñar* vienen a encontrarse ligadas y coordinadas. De hecho, las respuestas a aquellos desafíos deben ser elaboradas culturalmente y desarrolladas científicamente: es tarea específica de la Universidad Católica *proveeros con adecuados medios y con la necesaria profesionalidad*. De esta manera, manteniendo su naturaleza de Universidad, ayudará a la Iglesia a ponerse a la escucha de las actuales exigencias culturales y a satisfacerlas con iniciativas adecuadas.

En el cumplimiento de esta tarea la Universidad Católica no se diferencia, en cuanto a los *instrumentos* de investigación, de las demás Universidades. Ella, sin embargo, al realizar la propia investigación racional, puede contar con *una luz superior que, sin cambiar la naturaleza de dicha investigación, la purifica, la orienta, la enriquece, la eleva. Es la luz de la fe, la luz de Cristo, el cual ha dicho: "Yo soy el camino, la verdad y la vida"* (*Jn* 14, 6).

Esta luz no se sitúa *"fuera" de la investigación racional*, como un límite o impedimento suyo, sino *"por encima"* de ella, como una elevación suya y un ensanchamiento de su horizonte: la luz de la fe abre a *la plenitud de la verdad, aunque obviamente no dispensa a la Universidad Católica del trabajo de la investigación, que puede también manifestarse difícil y costosa.* ¡Luz que viene en ayuda y auxilio!

Líneas fundamentales de vuestro compromiso

6. Siempre en referencia a las mencionadas exigencias, se presentan a la Universidad Católica algunas *líneas de compromiso específico:*

a) Primeramente, el compromiso con respecto a *la ciencia:* mientras reconoce y promueve su valor, la Universidad debe tener presente, si fuera menester, también *sus límites, trabajando para que la ciencia sea y permanezca en beneficio del hombre y nunca se transforme en causa de destrucción.* Esto sólo se podrá conseguir inscribiendo el trabajo y, en general, el proceso científico dentro del cuadro de los valores éticos.

b) *Acerca de los desequilibrios sociales la Universidad Católica,* aun colaborando activamente a la puesta a punto de los instrumentos técnicos aptos para superarlos, no dejará de recordar a las distintas instancias sociales y políticas que el problema del desarrollo de los pueblos, empezando por los menos afortunados, es más un problema *ético que técnico* (cf. *Sollicitudo rei socialis* 33).

c) En lo referente, a continuación, a las distintas *culturas* mundiales, la Universidad Católica tendrá que reconocer y respetar su *dignidad y creatividad, pero se comprometerá,* al mismo tiempo, a promover su purificación y elevación con la luz y la fuerza del Evangelio, que no sacrifica nada *auténticamente humano e impulsa todo cuanto encuentra válido hacia metas de completa y satisfactoria realización* (cf. *Gaudium et spes,* 58; Pablo VI *Evangelii nuntiandi,* 20). Tal como he escrito en la *Exhortación Apostólica Christifideles laici,* "la Iglesia pide que los fieles laicos estén presentes, con *la insignia de la valentía y de la creatividad intelectual, en los puestos privilegiados de la cultura*" (nº 44, *L'Osservatore Romano,* Edición en Lengua Española, 5 de febrero, 1989, p. 3).

d) Finalmente, por cuanto se refiere al *hombre,* la Universidad Católica inspira su acción en aquella *visión humanista integral en la que todas las dimensiones, incluida la espiritual, moral y religiosa, son debidamente valoradas y cultivadas.* Sólo en semejante antropología pueden encontrar cabida todas *las preguntas existenciales del hombre.*

Vuestro criterio supremo: Cristo

7. Pero *el criterio supremo,* a cuya luz la Universidad Católica tiene que medir cada una de sus *opciones,* sigue siendo *Cristo, Verbo encarnado que es la Verdad plena sobre el hombre, el Maestro interior, el Hermano universal, en el que los hombres encuentran el sentido de la vida-don divino, de la solidaridad y de la fraternidad:* Cristo, el Salvador de todos los hombres, de cualquier tiempo y de cualquier cultura; Cristo, el Hijo de *Dios y al mismo tiempo el Hombre nuevo, en quien reside con la plenitud de la divinidad* (cf. *Col.* 2, 9) la plenitud de la humanidad.

Este carácter católico y, mejor dicho, *cristocéntrico no instrumentaliza la Universidad ni mortifica su legítima autonomía,* como lugar de formación moral y de libre investigación; al contrario, la reconoce y la confirma, ayudando a la

Universidad a realizarse según su verdadera naturaleza y a superar los peligros de crisis.

Precisamente por este peculiar carácter suyo la Universidad Católica podrá también llegar a ser *voz crítica y profética ante una sociedad cada vez más marcada por la "persistente difusión de la indiferencia religiosa y del ateísmo en sus más diversas formas, particularmente en aquella –hoy quizá más difundida– del secularismo" (Christifideles laici: L'Osservatore Romano,* Edición en LenguaEspañola, 5 de febrero de 1989, p. 4). En caso necesario, ella deberá tener el valor de decir incluso verdades incómodas, verdades que no halagan, pero que a pesar de ello son necesarias, en cuanto que salvaguardan *al hombre en su dignidad.* Ella tendrá que recordar al mundo de la cultura que el hombre puede ciertamente organizar la tierra *sin Dios: pero sin Dios no puede, en definitiva, organizarla sino contra el hombre (cf. H. de Lubac, Il dramma dell'umanesimo ateo, Brescia, 1978,* p. 9).

Testimoniad con vuestra coherencia, la belleza del Evangelio

8. Si algo urgente, por tanto, se advierte hoy en la vida de la Universidad Católica, no es ciertamente el atenuar o difuminar, sino más bien el *profundizar,* evidenciar, testimoniar, *en el plano teórico y práctico, su carácter católico.* En efecto, las tareas que le corresponden en la sociedad actual se han vuelto más amplias y complejas. Hoy ésta tiene una *función* o, mejor, una *misión* que va mucho más allá de la *tradicional temática de la relación entre fe y razón, una relación que hay que verificar, en la práctica* de la investigación y del estudio, ya sea por parte de sus profesores como de sus estudiantes. Su misión toca ahora y abraza los amplios y numerosos campos del saber y, de un modo especial, del saber científico, que ha conocido en nuestro tiempos *nuevos* desarrollos, se ha abierto a *nuevos horizontes,* se ha extendido a *nuevas* áreas geográficas y ha alcanzado *nuevos* pueblos. La Universidad Católica tiene que tomar plena conciencia de las responsabilidades cada vez mayores que le *competen en la verificación de la autenticidad moral y humana de tales progresos y enfoques: en efecto,* la experiencia ha demostrado ampliamente que el avance *científico* no equivale siempre a *progreso moral y humano,* equilibrado y participado.

Algunas de vuestras Universidades están abiertas también a no católicos, miembros de otras Iglesias y de otras religiones, o incluso a no creyentes. Estos jóvenes, hombres, puede llevar a ellas la aportación de experiencias culturales y *humanas diversas, dignas de estudio y de reconomiento.* Al acogerlos cordialmente, la Universidad Católica por su parte tiene que ofrecerles posibilidades concretas de conocer el mensaje cristiano en su pureza, en su fuerza *liberadora y salvífica.* Es justo que a estas personas, en el total respeto de su libertad, se les ofrezca el modo de *profundizar la visión cristiana del mundo y de la vida:* una nueva oportunidad, ésta, que será tanto más eficaz, cuanto la comunidad de los creyentes sepa testimoniar mejor en el interior de la escuela católica, *con la coherencia de la vida cristiana,* la belleza y la grandeza del Evangelio.

9. Sensibles a las nuevas tareas, ya en 1972 los delegados de las Universidades Católicas de todo el mundo publicaron el documento titulado *"La Uni-*

versidad Católica en el mundo moderno", en el que, desde el inicio, se subrayaba que el adjetivo *"católica"* califica dicha Universidad precisamente en su *compromiso institucional*. Se trata de un dato fundamental, que implica a la Universidad en todo lo que ella es: *en su estructura organizadora, directiva y académica, así como en los programas, en el ambiente y en la formación que hay que asegurar a los estudiantes*. El carácter "católico" tiene que ser visible y abierto. Esto se indicará expresamente en los Estatutos, o en otro documento específico, y tendrá que traducirse, repito, en *opciones* coherentes. ¡Pero aun antes de los textos escritos y de los planes de estudio es cuestión de estilo y de atmósfera!

Sentido eclesial

A los dieciséis años de la celebración del Congreso de 1972 os habéis reunido para reflexionar de nuevo sobre dichas tareas. La novedad, que caracteriza el presente Congreso es la participación de los *representantes de todos los Episcopados interesados en las Universidades Católicas, de los delegados de* estas Universidades y de los Institutos de Enseñanza Superior, de los miembros de las familias religiosas que dirigen Universidades Católicas, como también de los Organismos *de la Santa Sede*. Tal presencia indica no sólo el creciente interés por la Universidad Católica, sino también la mayor atención y sensibilidad por el *valor eclesial* que ella reviste. La Universidad Católica está, sí, en la sociedad, en la plegaria, *pero también está en la Iglesia*.

Se presenta, por tanto, ineludible la pregunta: *¿qué Universidad Católica queremos hoy?* A ella no se puede responder sino después de haber aclarado la otra pregunta: *¿qué sentido eclesial tiene la Universidad Católica hoy?* El horizonte aquí se amplía y requiere una cuidadosa reflexión a la luz de las dos grandes *Constituciones* del Concilio Vaticano II, la *Lumen gentium y la Gaudium et spes, en general, y particularmente de la Declaración Gravissimum educationis (núms. 7-10)*.

Al profundizar en la línea conciliar la *función eclesial de la Universidad Católica*, también tiene que resultar claramente manifiesta la función que el *Magisterio de la Iglesia* desarrolla con relación a ella: es una función de estímulo y aliento, de iluminación y de guía por un camino más expedito hacia la verdad plena. También en esta ocasión, por ello, me gusta repetir lo que dije en el discurso pronunciado en la Universidad Católica de Washington en octubre de 1979: "Si vuestras universidades y colegios están institucionalmente ligados al mensaje cristiano, y si forman parte de la comunidad católica de evangelización, de ello se sigue *que están esencialmente unidas con la jerarquía de la Iglesia" (L'Osservatore Romano*, Edición en Lengua Española, 4 de noviembre, 1979, p. 12).

Estad "orgullosos" de vuestro carácter católico

10. Fruto de tal profundización tendrá que ser una nueva *"sintonía"*, o *sea, una colaboración más estrecha y confiada entre el Episcopado, las familias*

religiosas, los Organismos eclesiales y los fieles, por una parte, y las Universidades e Instituciones Católicas, por otra: se confirmará entonces el hecho de que toda actividad, desarrollada en el ámbito de estas Universidades, se califica por el horizonte católico en el que se sitúa. Estas Universidades vuestras y nuestras tienen que estar orgullosas de su título de católicas, como ya afirmaba con autorizada palabra mi predecesor Pablo VI: *"Igual que las demás Universidades por el esfuerzo y por el valor científico, más aún estimulada por sus ejemplos y sus conquistas, la Universidad no tiene que temer el aparecer diferente y original por el bautismo de tal apelativo,* no haciendo de él una carga sino un estímulo; no para apartarse del mundo de la cultura, sino para entrar en él con un aire más amistoso y más franco; no para vanagloriarse, sino para convertirlo en compromiso" *(Insegnamenti di Paolo VI,* 1964, p.: 237).

¡No tengáis miedo, pues, queridos hermanos e ilustres docentes, de profesar la catolicidad de vuestras instituciones! La Universidad Católica y cuantos en ella trabajan tienen que estar convencidos de que el carácter católico ayuda a desarrollar mejor y más eficazmente la misión de la Universidad en el mundo de hoy.

Al confiar a Dios vuestro compromiso en un campo tan importante para la vida de la Iglesia y de la sociedad, os imparto a todos vosotros aquí presentes y a los colaboradores, que en las distintas sedes dedican sus energías a una tarea tan importante y nobilísima entre todas las demás, una especial y confortadora bendición apostólica.

(25 de abril)

Impreso en los Talleres Gráficos de
UNIVERSITAS S. R. L.
Ancaste 3227 — Buenos Aires

Impreso en los Talleres Gráficos de
UNIVERSITAS S. R. L.
Ancaste 3227 — Buenos Aires