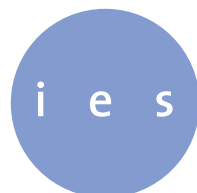


EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

4 CLAVES PARA EL DEBATE

Pablo Ortúzar Madrid
Antropólogo Social UCh. Director de Investigación IES.



instituto
de estudios
de la sociedad

4 claves para el debate

1 En el debate político y constitucional chileno el principio de subsidiariedad suele ser mal entendido por partidarios y detractores, para quienes se trataría –casi sin excepción– de una regla que ordena la abstención de la intervención del estado, salvo en caso extremo. En los hechos, el contenido de este principio viene del latín *subsidium* que significa “ayuda, apoyo o alivio”. Así, no implica suplantación, pero tampoco abstención. Por lo mismo, vale la pena aclarar la historia y el significado del principio, de modo de evitar su distorsión y mal uso.

2 El origen de la noción de subsidiariedad puede rastrearse hasta los escritos de Aristóteles, y posteriormente Tomás de Aquino y Johannes Althusius, aunque su mayor desarrollo se da durante el siglo XIX. En esta trayectoria intelectual se perfilan una tradición católica (más jerárquica, que tiende a concebir el orden social como algo dado) y otra protestante (más horizontal, que tiende a considerar el orden social como algo construido). La evolución y desarrollo de ambas tradiciones da origen a diversas reelaboraciones, entre las que se cuentan algunas liberales, otras conservadoras y otras federalistas, llegando su influencia incluso al anarquismo.

- 3** La subsidiariedad es tanto una herramienta analítica como un principio estructurante y procedimental, que puede ser interpretado de diferentes maneras en sede política o jurídica. Es una herramienta analítica porque provee de una alternativa conceptual a la idea de soberanía del estado, dando cuenta de la pluralidad y diversidad de las relaciones humanas, las que configuran una amplia gama de instituciones. Al mismo tiempo, es un principio estructurante pues adjudica responsabilidades a esta pluralidad de instituciones. Y es, finalmente, un principio procedimental, ya que puede operar como una regla política en las negociaciones acerca de esas responsabilidades. Por ende, no puede hablarse de la subsidiariedad en un solo sentido, pues existen, como se verá en el presente informe, múltiples tradiciones y modos de comprensión del principio.
- 4** En términos generales, pueden distinguirse cuatro elementos comunes en las distintas concepciones existentes del principio de subsidiariedad: (i) la irreductibilidad de lo social a lo individual o a lo colectivo; (ii) la confianza en la capacidad organizativa de las personas y la desconfianza en los poderes desarraigados; (iii) deberes de responsabilidad y de solidaridad de cada persona y organización respecto a las demás, partiendo de la base de que quien está en mejor posición de ayudar a un semejante o a alguien más débil es quien está más próximo a él; y (iv) la exigencia de una evaluación concreta y caso a caso respecto a la aplicación del principio mismo.

"La subsidiariedad tiene una faz negativa y otra positiva. Por un lado, un principio de no-absorción de las sociedades menores por parte de las mayores, especialmente por el estado. Por otro, el principio de habilitación, que llama a que la ayuda entregada desde una sociedad a otra tenga siempre el propósito de fortalecerla".

1. Introducción

El concepto de subsidiariedad proviene del latín *subsidium*, cuyo significado original se remonta a la idea de “dejar algo en reserva” o, más específicamente, de “tropas de reserva”. Es decir, apuntaba al reforzamiento o apoyo de las tropas. Con el paso del tiempo adquirió su sentido actual de “ayuda, apoyo o alivio”. Así, subsidiariedad no significa suplantación, pero tampoco abstención de intervenir por parte del estado. Ya que en el debate político y constitucional chileno tanto sus detractores como sus defensores suelen defender esta última definición, vale la pena aclarar la historia y el significado del principio, de modo de evitar su mal uso y el daño que puede ocasionar la distorsión de su significado.

2. Historia de un concepto

El contenido del principio de subsidiariedad puede encontrarse ya en Aristóteles, quien, en *La Política*, describe la ciudad como una comunidad de comunidades y afirma que solo en el marco de estructuras como la familia, la casa y la aldea —y de su mediación cultural— “puede el hombre llegar al pleno despliegue de sus capacidades naturales que lo distinguen de los demás vivientes, y, con ello, alcanzar plena conformidad con su naturaleza”². Estas estructuras, a su vez, logran desplegar al máximo su potencial de realización en el contexto de la *polis* —la forma más compleja de organización social en ese entonces— sin que, en ningún caso, esto signifique que las agrupaciones menores sean absorbidas por ella. Además, el filósofo griego va a defender, contra Platón, que lo mejor para la *polis* es la diversidad entre sus ciudadanos, y no su homogeneidad³.

Sin embargo, se ha hecho notar que en el Estagirita no existe distinción entre *polis* y sociedad, no habiendo distinción tampoco en sus escritos entre la naturaleza política del ser humano y su naturaleza social⁴. Esto es subrayado por el hecho de que “cuando pasa a analizar las distintas formas de gobierno, la idea de que la *polis* está compuesta por casas y villas es dejada de lado casi por completo”⁵. A ello, finalmente, se suma que Aristóteles jamás consideró que pudiera existir una unidad política más allá de la ciudad, siendo la idea actual de estado casi imposible de ser concebida en sus términos.

Una idea más clara de la subsidiariedad, más allá de su antigüedad, se encuentra en el trabajo de Tomás de Aquino. Para él, las comunidades humanas se generaban dentro de “órdenes graduales”, consistiendo todas ellas en “partes que en alguna medida operan de manera independiente y en otra son parte de las operaciones del todo”⁶. Junto con eso, Aquino parece distinguir la naturaleza social y política del ser humano, además de destacar las muchas formas existentes de asociación y comunidad no políticas. Así, si bien reconoce una clara estructura jerárquica, Tomás atribuye grados importantes de autosuficiencia a los distintos cuerpos sociales, y una consecuente diversidad de jurisdicciones.

El desarrollo del santo católico lleva, entonces, a una visión del orden social como “una pluralidad de comunidades de naturaleza política, eclesiástica, social y económica, cada una compuesta por comunidades más pequeñas”⁷, y con funciones diferenciadas. Tomás de Aquino, finalmente, consideró como una de las características propias de todo tirano el buscar deliberadamente “disminuir todas las formas de solidaridad social entre sus súbditos, evitando que se reúnan en grupos y asociaciones entre individuos y

1 Este texto corresponde a una adaptación de la introducción al libro *Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado*, publicado por el Instituto de Estudios de la Sociedad en febrero del año 2015.

2 Vigo, Alejandro. *Aristóteles. Una introducción* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2007), 216.

3 Aristóteles, *Política*. II.2, 1260b36-1261b15.

4 Ross, W.D. *Aristóteles* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1957), 341.

5 Aroney, Nicholas. “Subsidiarity in the writings of Aristotle and Aquinas” en Michelle Evans & Augusto Zimmermann, *Global Perspectives on subsidiarity* (Nueva York: Springer, 2014), 17-18.

6 *Ibid.*, 20.

7 *Ibid.*, 22.

familias a partir de las cuales se generan la amistad, la familiaridad y la confianza”⁸.

Puede pensarse, entonces, que esta visión posiciona a lo que hoy llamaríamos estado como un proveedor de las condiciones externas esenciales bajo las cuales los individuos, las familias y otras organizaciones son capaces de florecer y contribuir al bien común⁹. De este modo se genera un concepto comprensivo del bien común y se fijan deberes y límites para la operación del estado en relación a los demás cuerpos sociales, cada uno de los cuales tiene también sus deberes y funciones específicas.

Una importante variación de esta idea se encuentra en las propuestas del teólogo calvinista Johannes Althusius, quien defiende, en el siglo XVI, la existencia de distintas esferas de soberanía. La autoridad política, argumenta, “emerge no desde un acuerdo entre individuos, sino entre asociaciones”¹⁰, las cuales son, en esencia y en la práctica, “necesarias para satisfacer —subsidiar— las necesidades individuales”¹¹. Esta idea es el germen del principio federativo¹², que comprende el bien común como respeto de la autoridad central por las distintas sub-unidades y que propicia políticas solo si son aceptadas como buenas por estas últimas. Dicha concepción diverge de la católica en que no contiene un precepto normativo del orden social (ni de sus objetivos), ni tampoco, por tanto, una visión jerárquica del mismo. El poder central, en la visión de la autonomía de las esferas, es neutro respecto a los intereses de las sub-unidades.

Ambas visiones, la protestante y la católica, verán grandes avances teóricos en el siglo XIX, haciendo frente a los cambios revolucionarios ocurridos en el viejo continente.

8 *Ibid.*, 23.

9 *Ibid.*, 24.

10 Follesdall, Andreas. “Subsidiarity and the Global Order” en Michelle Evans & Augusto Zimmermann *Global Perspectives on subsidiarity* (Nueva York: Springer, 2014), 210.

11 *Ibid.*, 209.

12 “Althusius toma el concepto bíblico de “foedus” que originalmente designa la alianza entre el hombre y Dios y lo seculariza para aplicarlo a las asociaciones de este mundo (...) este término está en la raíz de la palabra ‘federalismo’ tal como la usamos hoy” Endo, Ken. “The Principle of Subsidiarity: From Althusius to Delors” *Hokkaido Law Review*, 43/6 (1994), 629.

En el primer caso, serán el político conservador holandés Guillaume Groen van Prinsteter y el teólogo de la misma nacionalidad Abraham Kuyper quienes den una sustancia definida al principio de soberanía de las esferas. Groen buscaba una perspectiva de la sociedad que diera pie a la posibilidad de realizar reformas respetando la experiencia acumulada por los años, en vez de pretender partir de cero. Se ubica así entre los reaccionarios y los revolucionarios. Su trabajo defiende la autonomía de las esferas como principio de respeto básico por las distintas instituciones y sus particularidades, promoviendo a partir de esa idea la separación entre Iglesia y estado. Kuyper hereda la agenda de Groen y argumenta que “Dios es absolutamente soberano, mientras que la autoridad entre los falibles seres humanos está dividida entre distintas esferas”¹³. La soberanía humana, entonces, es tal solo por delegación divina. El hombre, en sí mismo, no es soberano. Luego, ninguna institución humana tiene autoridad en todas las esferas de la vida, sino que existen autoridades temporales diferenciadas y parciales. Esto lleva al teólogo a argumentar en favor de la separación de poderes entendida no solo como equilibrios y contrapesos dentro del gobierno, sino dentro del conjunto social. Esta división combatiría la peligrosa pretensión, especialmente del estado, de concentrar todo el poder en una institución. Así, Kuyper termina por generar una visión fuerte del pluralismo social en el plano horizontal, enfatizando en cada nivel de organización humana “la distinción entre diferentes tipos de actividades sociales e instituciones (...) y la manifestación de múltiples rasgos de sociabilidad y de una variedad de organizaciones y asociaciones, formadas con fines diversos”¹⁴.

En el caso de la tradición católica, el principio de subsidiariedad adquirirá forma a partir de las condenaciones de Pío IX (1846-1878) y de las enseñanzas de León XIII (1878-1903), quienes reaccionaron a la ola revolucionaria y laicista en Europa defendiendo el lugar de la Iglesia en la sociedad, y sentaron así los cimientos de la doctrina social que luego desarrollarían

13 Weinberger, Lael. “The relationship between sphere sovereignty and subsidiarity” en Michelle Evans & Augusto Zimmermann, *Global Perspectives on subsidiarity* (Nueva York: Springer, 2014), 52.

14 *Ibid.*, 58.

otros pontífices. Este reforzamiento del concepto tuvo que ver con el trabajo, entre otros¹⁵, del teólogo jesuita italiano Luigi Taparelli D’Azeglio (1793-1862), gran promotor de la renovación tomista dentro de la doctrina de la Iglesia y maestro de Vincenzo Pecci, quien continuaría con esa causa una vez entronizado como León XIII. Taparelli introduce términos como “derecho hipostático”, que se refiere a “las relaciones justas entre las incontables y variadas asociaciones que los humanos tienden a formar”¹⁶. Este derecho era, entonces, un derecho que regulaba a los grupos y la relación entre ellos. El principio regulador de ese derecho, a su vez, es el de subsidiariedad, es decir, el “reconocimiento de la existencia de una pluralidad de autoridades y agentes con sus propios deberes y derechos (no necesariamente los menos posibles) que atienden al bien común”¹⁷.

Otro teólogo importante para el principio de subsidiariedad —y de amplia influencia en León XIII— es Wilhelm Emmanuel Von Ketteler (1811-1877), obispo de Maguncia, quien desarrolló la idea de “función supletiva del estado”, buscando un camino intermedio entre el “estado socialista” y el “estado guardián”, que fuera capaz de promover el desarrollo integral del ser humano, poniendo especial atención en los más desposeídos. El estado, en su visión, aparece como un ente coordinador, promotor y fortalecedor de las agrupaciones menores y medianas.

Es importante hacer notar que en el caso católico parece entenderse que Dios ha regalado ciertos oficios o vocaciones (*munera*) específicas a distintas organizaciones humanas, que pueden reclamar, en base a esa delegación, el derecho a la primacía en el desempeño de esa función. Es a través de estos oficios que cada persona y organización participa de la cualidad real de gobernar. Así, no solo no deben ser usurpados por otras organizaciones, sino que pareciera que ellos no pueden ser reasignados a partir de la mera voluntad:

15 Entre ellos, Henri Dominique Lacordaire (1802-1861), Matteo Liberatore (1810-1892) y Frédéric Ozanam (1813-1853).

16 McKinley Brennan, Patrick. “Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine” en Michelle Evans & Augusto Zimmermann, *Global Perspectives on subsidiarity* (Nueva York: Springer, 2014), 34.

17 *Ibidem*.

al ser un regalo de Dios, estos oficios están, más bien, pre-fijados¹⁸. Es notoria la diferencia, entonces, con la visión de Kuyper respecto a la subsidiariedad, en la que el pluralismo es entendido de una manera mucho más horizontal en la cual no se establece una jerarquía natural entre las distintas organizaciones.

Esta noción general de subsidiariedad es recogida por la famosa encíclica *Rerum Novarum. Sobre la condición de los obreros* (1891), donde León XIII afirma que “no es justo, según hemos dicho, que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie. No obstante, los que gobiernan deberán atender a la defensa de la comunidad y de sus miembros”¹⁹. Luego, la misma encíclica señala que el hombre posee una propensión natural “a juntarse con otros y formar la sociedad civil” y que la misma propensión hace que forme “con algunos de sus conciudadanos otras sociedades, pequeñas e imperfectas, pero verdaderas sociedades”²⁰. Así, se postula que el deber del estado es proteger los derechos individuales y los derechos de estas asociaciones más pequeñas, especialmente de la familia, en orientación al bien común, pero no pretender reemplazar dichas asociaciones.

Con todo, será con la encíclica de Pío XI *Quadragesimo Anno. Sobre la restauración del orden social* (1931), en la cual será formulado el principio de subsidiariedad católico en su versión más difundida, estableciendo que “como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social,

18 Chaplin, Jonathan. “Subsidiarity and Social Pluralism” en Michelle Evans & Augusto Zimmermann *Global Perspectives on subsidiarity* (Nueva York: Springer, 2014), 72.

19 León XIII. *Rerum Novarum*. N. 48.

20 *Ibid.* N. 64.

pero no destruirlos y absorberlos”²¹. Junto a esto, el texto defiende que el respeto por el orden jerárquico entre las distintas asociaciones fortalece a la autoridad política y la hace más eficiente en “todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto a que solo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija”²².

Así, queda fijada una visión de la subsidiariedad que tiene una faz negativa y otra positiva. Por un lado, un principio de no-absorción de las sociedades menores por parte de las mayores, especialmente por el estado. Por otro, el principio de habilitación, que llama a que la ayuda entregada desde una sociedad a otra tenga siempre el propósito de fortalecerla.

Esta idea ha sido luego defendida y complementada específicamente por los papas Pío XII (1939-1958), Juan XXIII (en la encíclica *Mater et Magistra* de 1961), Juan Pablo II (en la encíclica *Centesimus Annus* de 1991) y Benedicto XVI (en la encíclica *Deus Caritas Est* del 2005).

En el caso de la encíclica *Centesimus Annus*, luego de condenar la experiencia del estado hipertrofiado bajo los totalitarismos, se critica expresamente al estado de bienestar, bajo el argumento de que al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad “el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos”²³. Como alternativa a dicha intervención se destaca que quien “conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado es quien está próximo a ellas o quien está cerca del necesitado” y que “un cierto tipo de necesidades requiere con frecuencia una respuesta que sea no solo material, sino que sepa descubrir su exigencia humana más profunda”. Se trata de que las “personas (...) pueden ser ayudadas de manera eficaz solamente por quien les ofrece, aparte de los cuidados necesarios, un apoyo sinceramente fraterno”²⁴.

21 Pío XI. *Quadragesimo anno*. Nn. 79 y 80.

22 *Ibidem*.

23 Juan Pablo II. *Centesimus Annus*. N. 48.

24 *Ibidem*.

Esta visión es recogida y ampliada por el *Catecismo de la Iglesia Católica* en su versión final de 1997, donde se señala en forma explícita que el principio “se opone a toda forma de colectivismo” y que su función es trazar “los límites de la intervención del Estado” y “armonizar las relaciones entre los individuos y sociedad”²⁵. Así, desde la visión jerárquica del orden social y el rol dirigista del Estado en la versión de la encíclica *Quadragesimo Anno*, parece registrarse un movimiento doctrinario hacia una visión de la sociedad menos estructurada (más pluralista) y a un rol del estado más moderado, lo que probablemente se explica por el carácter fuertemente contextual del magisterio católico.

Esta línea argumentativa es seguida y profundizada por el *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia* (2004), donde se señalan como realizaciones concretas del principio de subsidiariedad “el respeto y la promoción efectiva del primado de la persona y de la familia; la valoración de las asociaciones y de las organizaciones intermedias, en sus opciones fundamentales y en todas aquellas que no pueden ser delegadas o asumidas por otros; el impulso ofrecido a la iniciativa privada, a fin que cada organismo social permanezca, con las propias peculiaridades, al servicio del bien común; la articulación pluralista de la sociedad y la representación de sus fuerzas vitales; la salvaguardia de los derechos de los hombres y de las minorías; la descentralización burocrática y administrativa; el equilibrio entre la esfera pública y privada, con el consecuente reconocimiento de la función social del sector privado; una adecuada responsabilización del ciudadano para ser parte activa de la realidad política y social del país”²⁶.

Finalmente, a esta visión más horizontal de la subsidiariedad se suma una justificación del principio en base a la lógica de la caridad (del amor). Así, en la encíclica *Deus Caritas Est* (2006), cuando Benedicto XVI aborda el problema del amor y su relación con la justicia, dice que “no hay orden estatal, por justo que sea, que haga superfluo el servicio del amor (...) siempre habrá sufrimiento que necesite consuelo y ayuda.

25 *Catecismo de la Iglesia Católica*. 1997. Art. 1885.

26 Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia Católica*. 2004. Art. 187.

Siempre habrá soledad. Siempre se darán también situaciones de necesidad material en las que es indispensable una ayuda que muestre un amor concreto al prójimo. El Estado que quiere proveer a todo, que absorbe todo en sí mismo, se convierte en definitiva en una instancia burocrática que no puede asegurar lo más esencial que el hombre afligido —cualquier ser humano— necesita: una entrañable atención personal. Lo que hace falta no es un Estado que regule y domine todo, sino que generosamente reconozca y apoye, de acuerdo con el principio de subsidiaridad, las iniciativas que surgen de las diversas fuerzas sociales y que unen la espontaneidad con la cercanía a los hombres necesitados de auxilio”²⁷.

Esta idea fue resaltada por el mismo Benedicto XVI en su discurso a los participantes en la XIV sesión plenaria de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales (2008), cuando definió la subsidiariedad como “la coordinación de las actividades de la sociedad en apoyo de la vida interna de las comunidades locales” y señaló que “una sociedad que respeta el principio de subsidiariedad libra a las personas del desaliento y la desesperación, garantizándoles la libertad de comprometerse unos con otros en los ámbitos del comercio, la política y la cultura”. Esto se logra, según expuso, respetando “el deseo humano natural de autogobierno basado en la subsidiariedad” y dejando “espacio para la responsabilidad y la iniciativa individual, pero, lo que es más importante, dejando espacio para el *amor*, que sigue siendo siempre el camino más excelente”²⁸. Este texto es importante, pues el pontífice reconoce la dimensión *horizontal* del principio señalando que, para llegar a una lectura correcta del mismo, debe comprenderse también su dimensión *vertical*, la que se materializa en la exigencia al estado de proteger las asociaciones civiles como una manifestación de respeto al “Creador del orden social”²⁹.

Así, la visión católica de la subsidiariedad queda completa y se aproxima, dada su apertura a una concepción más pluralista del orden social, a la perspectiva

protestante, sin confundirse con ella (pues mantiene, como aclara Benedicto XVI, una dimensión vertical). La persona humana y su capacidad de amar quedan en el centro del orden, a partir del cual se motiva la asociación directa (y presencial) con otros como prioritaria respecto a formas más impersonales de articulación, en la medida en que sea capaz de realizar el bien común. En este esquema, el estado, al igual que toda organización de mayor entidad, tiene una obligación habilitadora respecto a aquellas instituciones más personales, debiendo intervenir cuando ésta no sea capaz de proveer los bienes que la vida en común exige —y siempre que esto sea necesario—, pero interviniendo de tal manera de no inhabilitarla para producirlos en el futuro, sino al contrario. Esta obligación de subsidio a los cuerpos sociales de menor envergadura implica también una obligación de solidaridad, bajo la idea de quienes se encuentran más próximos a una realidad están, normalmente, en una mejor posición para prestar ayuda.

2.1. Otras tradiciones: liberales, conservadores y federalistas

Junto a las tradiciones protestante y católica, y tomando en mayor o menor medida elementos de ellas, existen desarrollos posteriores de la noción de subsidiariedad. Según algunos autores, podemos encontrar rastros de la visión de Althusius en John Locke, a pesar de sus diferencias al momento de pensar la sociedad. Lo mismo se alega respecto a Wilhelm von Humboldt, la décima enmienda de la Constitución de Estados Unidos, la Constitución Suiza de 1848 y J.S. Mill³⁰. Este cuadro de una lectura libertaria de la subsidiariedad, centrada en su aspecto negativo, se completaría con el trabajo de Friederich Hayek respecto al orden espontáneo, que maximiza la utilización de la información socialmente disponible gracias a la libre coordinación de los agentes en base al sistema de precios.

Algo parecido ocurre con algunas vertientes de la filosofía política de la tradición liberal-conservadora

27 Benedicto XVI. *Deus Caritas Est*. N. 28.

28 Benedicto XVI. Discurso a los participantes en la XIV sesión plenaria de la Academia de Ciencias Sociales. Sábado 3 de mayo de 2008.

29 *Ibidem*.

30 Endo, Ken. “The Principle of Subsidiarity: From Althusius to Delors” *Hokkaido Law Review*, 43/6 (1994), 629.

que nace con Edmund Burke, los *Old Whigs* y Alexis de Tocqueville, y que se extiende —con sus diferencias— hasta autores como Michael Oakshott, Robert Nisbet, Roger Scruton o Jesse Norman. En ella, el acento está puesto en la defensa de la sociedad civil como espacio de realización de la persona y de protección de sus libertades. Finalmente, tenemos también la versión liberal-contractualista de la subsidiariedad que puede apreciarse en autores como John Rawls o Thomas Scanlon.

El federalismo, por otro lado, también parece remontarse a las reflexiones sobre la subsidiariedad de Althusius. En este caso, a diferencia de la tradición católica, el énfasis en la aplicación del principio se vuelve más *territorial*. Esto significa que, en vez de concentrarse en entidades como el individuo, la familia y las organizaciones profesionales (que no son esencialmente territoriales), el énfasis está en las políticas supranacionales y en organizaciones territoriales como el estado, la región, el municipio y la comunidad local. Un ejemplo claro de esta lectura de la subsidiariedad sería la *Grundgesetz* de la República Federal Alemana (1949)³¹. El anarquismo clásico (que incluye a Proudhon, Bakunin o Kropotkin), entendido como una variedad radical de federalismo, también tendría elementos propios del principio³².

Otro ejemplo importante del debate respecto a la subsidiariedad territorial es el caso de la Unión Europea, específicamente del tratado de Maastricht. Las raíces de la inclusión del principio de subsidiariedad en este tratado se encuentran en la crítica del sociólogo y político Ralf Dahrendorf a la Comisión en 1971. En ese momento, Dahrendorf cuestionó la pretensión de homogeneización de los países europeos y defendió, en nombre de la subsidiariedad, el pluralismo y la diversidad de costumbres y formas de vida existentes en Europa. El efecto de este impulso fue seguido por el trabajo de la Comisión de la Comunidad Europea liderado por Altiero Spinelli, que culmina en forma decep-

cionante para el eurofederalista italiano con el reporte de Tindeman de 1975. A esto sigue el trabajo del mismo Spinelli, además del de Jacques Delors (federalista, personalista y seguidor de Proudhon) y Valéry Giscard d'Estaing, quien redactó el informe final sobre la subsidiariedad que da origen a la Resolución del Parlamento Europeo del 21 de noviembre de 1990, que antecede a la versión del tratado de Maastricht, de 1991.

El tratado de la Unión Europea de 1991, que entra en vigencia en 1993, encontró en la definición y operativización del principio de subsidiariedad una de sus principales disputas: el choque entre Francia, que defendió una visión principalmente positiva del principio, con Inglaterra, que defendió una principalmente negativa. A esto se sumó el debate respecto al control judicial preventivo en base al principio, promovido por Inglaterra y resistido fuertemente por Francia, Italia, España y Grecia. Estas discusiones tienen por resultado el siguiente texto (Artículo 3b del tratado de Maastricht, actualmente en el Artículo 5, apartado 3):

La Comunidad Europea actuará dentro de los límites de los poderes conferidos por este tratado y los objetivos que éste le asigna.

En áreas que no sean de su exclusiva competencia, la Comunidad podrá entrar en acción, en concordancia con el principio de subsidiariedad, solo si y en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser logrados de manera suficiente por los Estados Miembros y puedan entonces, por razones de escala o de efecto de la acción propuesta, ser mejor realizados por la Comunidad.

Cualquier acción de la Comunidad no deberá ir más allá de los límites de aquello que es necesario para lograr los objetivos del tratado.

Este articulado, como bien señala Endo, muestra que el tratado aplica un concepto positivo de subsidiariedad respecto a las competencias exclusivas de la Unión y uno negativo a las competencias concurrentes (aquellas en las que el poder de la Unión se topa con el de otra autoridad). Junto a ello, el párrafo final establece una fuerte limitación negativa para la intervención de la comunidad en base al criterio de necesidad.

³¹ *Ibid.*, 614-615.

³² Ver Durieux, Hugo. "Subsidiarity, anarchism and the governance of complexity" en Jan Loisen & Ferdi De Ville (eds.), *Subsidiarity and Multi-Level Governance* (Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2012), 15-26.

Al tratado se sumó, en 1997, el “Protocolo N°2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” redactado en Ámsterdam, que hace al principio jurídicamente vinculante y controlable. Dicho texto fue modificado el año 2007 en Lisboa para incorporar una referencia explícita a la dimensión local y regional, fijando además el rol de los parlamentos nacionales en el control del respeto del principio. Los parlamentos nacionales pueden, desde entonces, demandar que se vuelva a estudiar un proyecto en la comisión respectiva del Parlamento Europeo (“tarjeta amarilla”). Si la comisión insiste con el proyecto, el Consejo o el Parlamento pueden rechazarla por incompatibilidad con el principio de subsidiariedad (“tarjeta roja” o “naranja”). A este control parlamentario se suma el control judicial *a posteriori* mediante la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este recurso puede “ser interpuesto o transmitido por un Estado miembro, de conformidad con su ordenamiento jurídico, eventualmente en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”³³.

Los debates europeos actuales respecto al principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea, además de las disputas entre quienes defienden o enfatizan una lectura “negativa” del principio y quienes defienden una “positiva”, tienen que ver principalmente con cómo mejorar el control del principio para lograr hacerlo operativo. En este sentido, muchos defienden la posibilidad de un control judicial *a priori* de la legislación europea en base a él³⁴.

Para terminar, vale destacar que en el caso chileno la comprensión de la noción de subsidiariedad está muy atada a la visión de Jaime Guzmán, que buscó, al parecer, armonizar la tradición católica del concepto con los desarrollos de Hayek. Esto se traduce en una propuesta que resalta el aspecto “negativo” de la subsidiariedad —entendido como limitación del Estado— y minimi-

za el aspecto positivo —la intervención habilitante—. Este trabajo encontró, en su minuto, especial apoyo en los textos del teólogo norteamericano Michael Novak, visión que goza de salud hasta el día de hoy, además de en Chile, en algunos circuitos libertarios del mundo³⁵.

El debate respecto a la presencia e influencia del principio de subsidiariedad en la Constitución chilena, en tanto, sigue abierto hasta el día de hoy. A pesar de que tanto Guzmán como Enrique Ortúzar, presidente de la Comisión Constitucional, fueron explícitos al señalar la importancia y resguardo del principio³⁶, son muchos los constitucionalistas actuales que niegan dicha presencia en la Carta Fundamental³⁷.

3. Tradiciones contrarias a la subsidiariedad

Una vez revisada —en grandes líneas— la historia de esta idea, no puede dejar de mencionarse el vínculo que ella tiene con determinados momentos históricos. No es casualidad que sus desarrollos estén vinculados, según sea el momento, a la lucha contra el absolutismo y la intolerancia religiosa en el contexto de la reforma protestante, a las advertencias contra las pretensiones totalizantes del mercado y del estado a fines del siglo XIX, a la lucha contra los totalitarismos en el siglo XX y, finalmente, a la pretensión de los estados de bienestar y del liberalismo economicista de lograr soluciones despersonalizadas a los desafíos de la vida en común en el siglo XXI.

Cada una de estas épocas, por supuesto, tiene representantes intelectuales de una visión de la sociedad radicalmente contraria a la subsidiariedad. El primero

33 Ver O’Brien, Denis. “Subsidiarity and solidarity” en Phillip Booth (ed.), *Catholic Social Teaching and The Market Economy* (Londres: Institute of Economic Affairs, 2007).

36 Ortúzar señala entre los “fundamentos y principios del nuevo régimen institucional” el “respeto a los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, expresión del principio de subsidiariedad y que representa la clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libre”. Ver Ortúzar, Enrique. “La Constitución de 1980. Razón de ser del régimen fundacional que ella instaura”. *Revista Política*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile. Edición Especial (1980).

37 Ver Cristi, Renato y Pablo Ruiz-Tagle, *La república en Chile*. (Santiago: LOM, 2008), 329-332. Ver también Loo, Martín. “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”. *Revista de Derecho de la PUCV*, XXXIII (2009), 391-426.

33 Novak, Petr. “El principio de subsidiariedad”. Fichas técnicas sobre la Unión Europea (2014).

34 Ver Ritzar, Christoph, Marc Ruttloff & Karin Linhart. “How to sharpen a dull sword- The principle of subsidiarity and its control”. *German Law Journal*. Vol 7, N°9 (2006). Ver también Constantin, Simona. “Rethinking subsidiarity and the balance of powers in the EU in light of the Lisbon Treaty and beyond”. *CYELP* 4 (2008).

que suele ser mencionado es Thomas Hobbes, quien consideraba peligrosas y contrarias a la ley las asociaciones libres no sometidas al estado³⁸, llegando a afirmar que “la grandeza inmoderada de una ciudad (...) como también el gran número de corporaciones, que son como Estados menores en el seno de uno más grande, son como gusanos en las entrañas de un hombre natural”³⁹. Así, “al buscar disolver cualquier cosa designable como “el pueblo” o la “voluntad general” que estuviera más allá y por encima de los individuos, Hobbes ignora deliberadamente todas las instituciones entre el estado y el individuo (...). Las leyes civiles son, en sus palabras, cadenas que atan los labios del soberano a los oídos de los hombres. Y nada más hay entre ellos”⁴⁰.

Otro enemigo radical de la visión subsidiaria es Jean Jacques Rousseau, quien afirmaba que “si cuando el pueblo delibera, suficientemente informado, no tuvieran los ciudadanos ninguna relación mutua, del gran número de diferencias pequeñas resultaría siempre la voluntad general, y la deliberación sería excelente (...) pero cuando se hacen fracciones, asociaciones parciales, a expensas de la grande, la voluntad de cada una de estas asociaciones se convierte en general con respecto a sus miembros, o en particular con relación al Estado”⁴¹. A partir de esta idea termina afirmando que era necesario, para que la voluntad general pudiera expresarse, que no hubiera “sociedades parciales en el Estado”⁴². La forma en que esta idea establece una transición entre las doctrinas absolutistas y las que serán luego llamadas totalitarias, además de su influencia en la revolución francesa (particularmente en los jacobinos), son trabajadas en extenso por Robert Nisbet en su libro *La formación del pensamiento sociológico*. Ahí destaca que “la famosa *Loi de Chapelier* del 14 al 17 de junio de 1791 (...) no solo confirmaba la abolición de los gremios sino que prohibía el establecimiento de cualquier forma análoga de asociación (...). El disgusto de Rousseau por las “asociaciones parciales” dentro del Estado se incorporaba ahora a la legislación” en la

cual “las sociedades de beneficencia y las asociaciones de ayuda mutua fueron declaradas ilegales o al menos sospechosas”⁴³.

Distintas tradiciones nacidas de una y otra visión, teniendo en común ambas la sospecha por la libre asociación civil, son contrarias al principio de subsidiariedad en cualquiera de sus formulaciones. Esto incluye, por supuesto, a las corrientes socialistas que defienden la idea de “dictadura del proletariado” (incluyendo toda la tradición “marxista-leninista”)⁴⁴, pero también a formas más moderadas de socialismo que han defendido la pretensión de rediseñar la sociedad desde el estado, como el caso de los fabianos en Inglaterra o del llamado “Eurosocialismo”, promotor de los “Estados de bienestar”. Mismo destino corren las visiones liberales utilitaristas o economicistas, que ven toda organización humana como motivada exclusivamente por la maximización de utilidad y que reducen la interacción social a una transacción pactada de intereses.

En este sentido, el *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia* señala como adversarios de la subsidiariedad a “las formas de centralización, de burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado y del aparato público”, ya que “al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por las lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos”. Y agrega, finalmente, que “la ausencia o el inadecuado reconocimiento de la iniciativa privada, incluso económica, y de su función pública, así como también los monopolios, contribuyen a dañar gravemente el principio de subsidiariedad”⁴⁵. Una crítica igualmente severa se encuentra en la encíclica *Caritas in Veritate* respecto a la extensión indiscriminada de las lógicas de mercado a todas las esferas de la vida en común.

38 Hobbes, Thomas. *Leviatán* (México: FCE, 1980), II.22, 183.

39 *Ibid.* II.29, 273.

40 Norman, Jesse. *La gran sociedad* (Santiago: IES-Cientochenta, 2014), 130.

41 Rousseau, Jean Jacques. *El Contrato Social* (Madrid: Alba, 2001), II.3, 47.

42 *Ibid.*, 48.

43 Nisbet, Robert. *La formación del pensamiento sociológico*. Tomo I. (Buenos Aires: Amorrortu, 2009), 56-57.

44 Un texto que rastrea lúcidamente el vínculo entre las ideas absolutistas y el socialismo autoritario es el del anarquista alemán Rudolf Rocker titulado *La influencia de las ideas absolutistas en el socialismo*.

45 Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia Católica*. 2004. Art. 187.

4. Hacia una visión general del principio

Luego de la revisión histórica del concepto de subsidiariedad y de un breve repaso de las doctrinas que le son contrarias, cabe definir, finalmente, algunas líneas generales respecto al principio.

Antes de ello es bueno aclarar, siguiendo a Hugo Durieux, que la subsidiariedad es tanto “una herramienta analítica como un principio estructurante y procedimental que puede ser interpretado de diferentes maneras en sede política o jurídica”⁴⁶. Es, según el autor, una herramienta analítica porque provee una alternativa conceptual a la idea de soberanía del estado, buscando dar cuenta de la pluralidad y diversidad de las relaciones humanas que configuran una amplia gama de instituciones. Al mismo tiempo, es un principio estructurante pues adjudica responsabilidades en relación al pluralismo y la diversidad. Y es, finalmente, un principio procedimental ya que puede operar como una regla política en las negociaciones entre actores acerca de esas responsabilidades.

Lo anterior significa que no puede hablarse de la subsidiariedad en un solo sentido y que existe una multiplicidad de “entradas” posibles al asunto, que no podrían agotarse en este espacio. Sin embargo, remontándonos a los desarrollos centrales de la idea de subsidiariedad, parece posible aislar algunos puntos que parecen particularmente valiosos.

Primero, el objetivo del principio de subsidiariedad parece ser velar por la realización de la persona humana, vinculada directamente con la idea de que el ser humano no puede florecer si no es en convivencia y asociación con otros seres humanos. Partiendo por la familia, es a través de una pluralidad de asociaciones (o comunidades) específicas que llegamos a encontrar un lugar en el mundo. Así, contiene una crítica implícita a cualquier visión que pretenda reducir lo social ya sea a lo individual o a lo estatal, y una afirmación del pluralismo de las organizaciones

sociales. En esta visión, la libertad y la dignidad humanas son inseparables de la participación en estas distintas asociaciones.

Segundo, que este principio confía en el hombre y en las organizaciones sociales para dar un buen uso al poder. En los términos que utiliza Jesse Norman, lo considera un “yo activo”, autónomo, imaginativo, creativo y asociativo⁴⁷. La contracara de esto es que parece suponer que el poder corrompe cuando se vuelve un fin en sí mismo y no un medio para resolver problemas en el contexto de una comunidad determinada, que cumple ciertos fines que le dan sentido y raigambre.

Tercero, que la subsidiariedad supone y contiene una serie de principios y valores adicionales para materializarse⁴⁸. En primer lugar, implica un llamado a la responsabilidad para toda organización humana: exige evitar una cómoda delegación de los propios deberes a un tercero. Luego, como parte de esa responsabilidad, supone una exigencia de solidaridad, de aquellos quienes están en mejor posición, de ayudar a otros a superar una dificultad y salir adelante. Este deber encuentra fundamento en el hecho de que quienes están más cerca son quienes mejor pueden entender a la persona o a la organización que pasa un mal momento. Por consiguiente, son quienes tienen mejores instrumentos para ayudarla. Es por eso que toda organización es responsable y debe velar por el bienestar de las personas que la componen; por lo mismo, también es responsable de ayudar a otras organizaciones del mismo tipo que se encuentren en dificultades, en vez de apelar inmediatamente a alguna organización superior (o directamente al estado). La mirada implicada en esta comprensión de lo social es “de abajo hacia arriba” y rechaza, por tanto, las pretensiones dirigistas o constructivistas.

Cuarto, que se trata de un principio que exige una evaluación concreta, caso a caso, para su aplicación.

⁴⁷ Norman, Jesse. *La gran sociedad* (Santiago: IES-Cientochoenta, 2014), 166.

⁴⁸ Esta idea, por lo demás, encuentra respaldo explícito en la tradición católica y, particularmente, en el desarrollo de la doctrina social de la Iglesia, que sostiene expresamente que ninguno de sus principios puede ser interpretado ni observado de modo exclusivo, pues todos ellos deben ser mirados en conjunto y de forma armónica.

⁴⁶ Durieux, Hugo. “Subsidiarity, anarchism and the governance of complexity” en Jan Loisen & Ferdi De Ville (eds.), *Subsidiarity and Multi-Level Governance* (Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2012), 15.

Una lectura ideológica o apriorística del mismo lo vuelve contradictorio, pues pasaría por encima de las organizaciones existentes para dictar desde arriba y *ex ante* cómo deben articularse.

Estos cuatro elementos parecen estar presentes en mayor o menor grado en las dos tradiciones principales de reflexión sobre la subsidiariedad que hemos revisado: la de autonomía de las esferas y la de una estructura social naturalmente jerárquica. Así, queda claro que no resultan radicalmente incompatibles⁴⁹. La tensión entre ambas visiones —y entre muchas de las que les son tributarias—, en tanto, tiene que ver con los criterios idóneos para establecer cuáles son los límites adecuados de las atribuciones de cada una de las asociaciones y cuáles son los criterios adecuados para la intervención de una organización en las operaciones de otra; es decir, no solo respecto a cuándo se debe intervenir, sino respecto a cómo. Estas tensiones son justamente las que dan forma a los debates en torno a este principio.

Santiago de Chile, marzo 2015.

49 Chaplin, Jonathan. “Subsidiarity and Social Pluralism” en Michelle Evans & Augusto Zimmermann, *Global Perspectives on subsidiarity* (Nueva York: Springer, 2014), 74.

COLECCIÓN “CLAVES PARA EL DEBATE”

ABORTO “TERAPÉUTICO”. 8 claves para el debate

IES, IdeaPaís y IRP

RECONCILIACIÓN. 6 claves para el debate

Joaquín Castillo V.

MATRIMONIO EN DISPUTA. 5 claves para el debate

Catalina Siles V. y Claudio Alvarado R.

CALIDAD, FORMATO Y MERCADO DE LOS TEXTOS ESCOLARES EN CHILE 4 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

LECTURA EN CHILE E IVA AL LIBRO. 7 claves para el debate

Joaquín Castillo V. y Pablo Ortúzar M.

TEORÍA DE GÉNERO. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? 5 claves para el debate

Catalina Siles V. y Gustavo Delgado B.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y DERECHOS SOCIALES. 5 claves para el debate

Claudio Alvarado R.

ABORTO Y DESPENALIZACIÓN. 6 claves para el debate

IES, IdeaPaís y IRP

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. 4 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.



www.ieschile.cl

Nuestra Señora de los Ángeles 175, Las Condes, Santiago. T: 223217792 | 99