

EL PAPEL DEL ESTADO SUBSIDIARIO Y LAS SUPUESTAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS

THE ROLE OF THE SUBSIDIARY STATE AND THE SUPPOSED NEGATIVE EXTERNALITIES

*Salvador Mohor A.**

Resumen

Nuestro propósito es poner de manifiesto la importancia de la subsidiariedad como factor de desarrollo económico y social, y la necesidad de su aplicación como alternativa de ideologías políticas fundadas en la negación de las libertades y en el fortalecimiento indiscriminado del poder del Estado (*v. gr.* socialismo marxista) como, asimismo, de aquellas que exacerbaban el goce de las libertades en perjuicio de la justicia social (*v. gr.* liberalismo individualista). En este plano, intentaremos desactivar las negativas externalidades que se le atribuyen a la subsidiariedad.

Palabras clave: principio de subsidiariedad, Constitución de 1980, ideologías políticas.

Abstract

The purpose of the article is to highlight the importance of subsidiarity as a factor of economic and social development and the need for its application as an alternative to political ideologies based on the denial of freedoms and the indiscriminate strengthening of State power (*v. gr.* Marxist socialism), as well as those that exacerbate the enjoyment of freedoms to the detriment of social justice (*v. gr.* individualist liberalism). In this area, an attempt is made to deactivate the negative externalities attributed to subsidiarity.

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Correo electrónico: salvaprofesional@gmail.com.

Artículo recibido el 7 de mayo de 2024 y aceptado para publicación el 29 de septiembre de 2024.

Keywords: Principle of subsidiarity, 1980 Constitution, political ideologies.

Introducción

Es conocida la doctrina común sobre la subsidiariedad expuesta por autores chilenos¹. En los últimos años, sin embargo, se ha estudiado con mayor precisión el principio mismo de subsidiariedad, sea en general, como principio político jurídico basal² o como criterio de deslinde entre el derecho público y privado³. Más en particular, se ha avanzado en el análisis de la subsidiariedad como acción constitucional⁴ y en todo lo que refiere al papel del Estado subsidiario en los distintos ámbitos en que este puede incidir.

En este último punto, destacan los estudios de derecho administrativo, donde se ha profundizado en el vínculo del Estado subsidiario: con el servicio público⁵, con la potestad de policía⁶, con la discrecionalidad administrativa⁷, con las ayudas públicas⁸, con las sanciones administrativas⁹, con la

¹ A título ilustrativo, véase, Claudio ARQUEROS y Álvaro IRIARTE (eds.), *Subsidiariedad en Chile. Justicia y libertad*; Alejandro SILVA BASCUÑAN, *Tratado de derecho constitucional*; José Luis CEA, *Derecho constitucional chileno*; Eduardo SOTO KLOSS, *Derecho administrativo: Bases fundamentales*; Eduardo SOTO KLOSS, *El derecho administrativo y la protección de las personas*. Una síntesis en Daniel ACHÁ, *El principio de subsidiariedad*.

² Eduardo SOTO KLOSS, “El principio de subsidiariedad: principio fundamental del orden político”, pp. 31-46; Salvador MOHOR, “Algunas reflexiones sobre el principio de subsidiariedad como fundamento esencial de una organización política humanizada y su relación con los derechos sociales”, pp. 101-115; Salvador MOHOR, “El principio de subsidiariedad como fundamento esencial de una organización política humanizada”, pp. 221-227. De un modo más problemático, Augusto QUINTANA, “El principio de subsidiariedad”, pp. 125-136. También se han integrado a la discusión nacional aportes argentinos, como Juan Pablo CASSAGNE, “Reflexiones sobre el principio de subsidiariedad”, pp. 47-51 o franceses como Chantal DELSOL, *El Estado subsidiario, passim*. En cuanto al vínculo entre subsidiariedad y solidaridad, véase Pedro COVIELLO, “Subsidiariedad y solidaridad”, pp. 53-64.

³ Rodolfo BARRA, “El deslinde entre derecho público y derecho privado como aplicación del principio de subsidiariedad”, pp. 65-98.

⁴ Gustavo FIAMMA, “La acción constitucional de subsidiariedad”, pp. 445-460.

⁵ Juan Antonio STUPENENGO, “Delimitación del servicio público a la luz del principio de subsidiariedad”, pp. 195-220.

⁶ Rosa Fernanda GÓMEZ, “Potestad de policía: revisión histórica del concepto y su relación con el principio de subsidiariedad”, pp. 241-262; Javier BARRAZA, “Poder de policía y principio de subsidiariedad”, pp. 263-284.

⁷ Sandra PONCE DE LEÓN, “Subsidiariedad y discrecionalidad administrativa”, pp. 329-346.

⁸ Ignacio DE LA RIVA, “Límites a la intervención del Estado mediante ayudas públicas: lecciones del principio de subsidiariedad”, pp. 285-300.

⁹ Andrés ASCÁRATE, “El principio de subsidiariedad y las sanciones administrativas”, pp. 407-424.

eficiencia sancionadora¹⁰, con el papel del juez administrativo¹¹, con el estatuto de los bienes y bienes públicos¹², con la calidad en la gestión pública y en la autorregulación regulada¹³, con la publicación de actividades económicas¹⁴, con el control judicial de regulaciones económicas¹⁵.

A pesar de ello, en el ámbito del derecho constitucional persiste en algunos sectores una errada percepción del Estado subsidiario, que proviene de larga data¹⁶. En este trabajo estudiaremos las principales externalidades negativas que se le atribuyen y que se originan en lo que convencionalmente podríamos denominar dos extremos doctrinarios, que suponen del Estado un exceso o un defecto. Por el lado del exceso, se encuentran las corrientes próximas al estatismo del socialismo clásico; por el lado del defecto, con las corrientes que miran lo político desde el ángulo del liberalismo individualista.

A continuación, identificaremos las externalidades negativas atribuidas al Estado subsidiario, que describiremos –y criticaremos– en lo que tienen de esencial.

I. La subsidiariedad y el supuesto favorecimiento de los excesos del capitalismo neoliberal

En línea con el pensamiento socialista clásico, se ha venido instalando cada vez con más fuerza la idea de que las carencias e injusticias sociales que es posible observar en los ámbitos de: la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y, en general, en lo que respecta a la distribución de los ingresos, son atribuibles –en última instancia– a la lógica propia del principio de sub-

¹⁰ Nicolás ENTEICHE, “La eficiencia sancionadora en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, pp. 387-406.

¹¹ Pablo ALARCÓN, “Subsidiariedad y rol del juez administrativo: breves reflexiones”, pp. 461-478.

¹² Eduardo CORDERO, “Principio de subsidiariedad, estatuto constitucional de los bienes y bienes públicos”, pp. 121-140.

¹³ Jorge MURATORIO, “Principio de subsidiariedad, calidad en la gestión pública y autorregulación regulada”, pp. 347-366.

¹⁴ Lucas PIAGGIO, “Principio de subsidiariedad y servicio público: ¿es constitucional la publicación de actividades económicas?”, pp. 221-240

¹⁵ Oscar AGUILAR, “Principio de subsidiariedad, principio de proporcionalidad y control judicial de regulaciones económicas”, pp. 141-194.

¹⁶ Lo ha notado Julio Alvear a propósito del derecho a la educación en Julio ALVEAR, “Derecho a la educación y libertad de enseñanza: la mirada constitucional y sus problemas”, en Raúl MADRID y María Paz MADRID, *La regulación de la educación escolar y la autonomía de los proyectos educativos*, pp. 133-158.

sidiaridad que de modo implícito fluye de diversos artículos de la Constitución vigente (artículos 1.º, 5.º inc. 2.º, y 19, n.ºs 21, 23 y 24, principalmente).

Todo ello, se supone, por causa de la inactividad e indiferencia social a que se vería relegado el Estado por obra de un principio que, en cambio, favorece y potencia la actuación de los privados en desmedro de la acción del Estado, exacerbando los males del capitalismo neoliberal. La propuesta de la Convención Constitucional del año 2022¹⁷ –cuyo evidente dominio de diversas tendencias del socialismo radical chileno, pero con abierto rechazo por parte de la ciudadanía en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022– como es de esperar no contempló en términos formales dicho principio y, aunque sea paradójal no prescindió de la lógica inherente a ella ni de sus efectos prácticos, como luego veremos.

II. Negación del supuesto en que se funda el rechazo de la subsidiariedad

Creemos que los negativos efectos que se le atribuyen a la subsidiariedad representan una apreciación errónea, pero deliberada e intencionada de la subsidiariedad, puesto que, desde un punto de vista lógico y conceptual, no parece válido atribuir a la subsidiariedad la imposibilidad de enfrentar con éxito el desafío que plantea la satisfacción de las necesidades sociales, como buscamos poner de manifiesto en los párrafos que siguen, tanto en términos teóricos como prácticos. Más bien diera la impresión de que –dada su estructura conceptual teórica y su efectividad como límite de los excesos del poder– se busca interesadamente desprestigiarla al vinculársela con la concentración de la riqueza y la injusta y desproporcionada distribución de los ingresos.

III. Las concepciones de izquierda y el Estado omnipotente

Observamos que las concepciones del socialismo chileno en general, tienden, en mayor o menor grado, a favorecer y reclamar para sí la totalidad del control estatal de las actividades humanas, buscando alcanzar una posición de poder que les permita neutralizar las pretensiones libertarias de

¹⁷ Propuesta de la Constitución Política de la República de Chile 2022.

las personas y la autonomía de los cuerpos intermedios, con el consiguiente sacrificio del ingenio y creatividad natural de las personas, consideradas por tales concepciones en lo esencial como la causa fundamental de las discriminaciones e injusticias sociales. Transitán así desde un mero intervencionismo estatal, hacia el establecimiento de regímenes autoritarios, más aún, totalitarios.

Para nosotros es comprensible, pues, que abominen de la subsidiariedad en cuanto bastión ideológico de libertad y de la intervención tasada y, por tanto, razonable del poder. En efecto, tales concepciones, de manera consciente o inconsciente, adhieren en el plano filosófico-político, a la teoría organicista de la sociedad, según la cual, la sociedad representada por el Estado es una estructura orgánica que tiene vida propia y de la cual los individuos son solo miembros de ella y cuya misión no es otra que la de venerar y servir con actitud irrestricta al Estado en cuanto a expresión política de ella. De ahí es que todo lo que constituya un límite al ejercicio del poder estatal, deba ser neutralizado o eliminado. Como la subsidiariedad se yergue en calidad de límite a los excesos del poder, es explicable que políticamente deba ser desechada por las concepciones socialistas de tendencia estatista.

IV. El principio de subsidiariedad en la Constitución de 1980

El principio de subsidiariedad en cuanto tal está implícitamente consagrado en la Constitución Política de 1980. Ante todo, fluye de las disposiciones del artículo 1.º de la Constitución. De acuerdo con lo dispuesto en sus incisos 1.º y 3.º, el Estado reconoce y ampara la libertad de las personas y la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad para satisfacer de modo preferente sus necesidades vitales y cumplir con sus fines propios y específicos sin perjuicio de reservarse el Estado para sí el ejercicio de las funciones públicas que les son inherentes (gobierno, administración, legislación y jurisdicción) y la facultad de intervenir de forma temporal y transitoria para suplir, complementar o rectificar las deficiencias, ineficiencias o insuficiencias del sector privado o de organismos públicos menores que circunscriben su actividad al ámbito local o regional, pero sin llegar a capturar de modo permanente las competencias respectivas. El reconocimiento de la libertad de las personas y de la autonomía de los cuerpos intermedios constituye la fase negativa del principio y se traduce en un dejar hacer o deber de no suplantar (artículo 1.º incisos 1.º y 3.º).

En cambio, la facultad del Estado para ejercer aquellas funciones que les son propias y en el ejercicio de las cuales suplen, complementan o rec-

tifican las deficiencias, ineficiencias o insuficiencias de las personas, entidades, u organismos ya señalados, configura la fase o dimensión positiva de la subsidiariedad (artículo 1.º incisos 4.º y 5.º). Todo lo cual evidencia, por cierto, el papel directivo y organizador del Estado y la armonización de sus funciones con el ejercicio de las libertades.

V. La lógica de la subsidiariedad evidencia el error de las deficiencias que se le atribuyen

La subsidiariedad se encuentra, conceptual y lógicamente muy lejos de las deficiencias que suelen atribuírsele, sea por desconocimiento o por el deliberado propósito de desacreditarla. En el ámbito histórico, ella nace para favorecer la solución de los problemas sociales por medio de quienes se encuentran más directa e inmediatamente afectados por ellos. La idea es sustituir la acción de los órganos públicos centrales o, en su caso, locales, liberándolos de una carga que distraería su quehacer respecto de las cuestiones que por su naturaleza requieren de su más urgente, inmediata e inevitable atención. Ello, representa la doble ventaja de obviar una mayor tramitación burocrática y la de redestinar y encauzar los recursos públicos de manera técnica y social más conveniente, sin perjuicio del reconocimiento de la capacidad humana como fuente natural de iniciativas destinadas a resolverlas. Porque, para qué distraer la atención y los recursos siempre insuficientes del Estado en la solución de cuestiones que las personas y entidades más próximas a ellas están en situación de abordarlas con mayores probabilidades de éxito, en el ejercicio de sus libertades naturales.

Lo que puede resolver una municipalidad o un gobierno regional no debería distraer la atención de los órganos centrales, ni tampoco los problemas que pueden ser resueltos por las personas y organizaciones sociales intermedias, distraer la de aquellos.

Es la dimensión negativa de la subsidiariedad que se traduce en un dejar hacer o prohibición de suplantar. De esta manera, en su dimensión positiva, el Estado se reserva, primero, el ejercicio de funciones que les son inherentes, tales como: el gobierno, la administración de los servicios públicos, la legislación y la jurisdicción, vinculadas a la necesidad de hacer imperar las normas rectoras dentro de las cuales habrá de operar la subsidiariedad y, segundo, la intervención que le corresponde en el ejercicio de esas funciones para suplir, complementar o rectificar las deficiencias, insuficiencias o ineficiencias de las personas, organizaciones sociales intermedias o entidades locales, irregularidades que, en el hecho, pueden traducirse en un aumento de los niveles de pobreza, mala distribución de los ingresos, insatisfacciones

sociales u otras externalidades negativas. Es como ya hemos dicho la dimensión positiva de la subsidiariedad. Por lo tanto, la subsidiariedad, como podemos observar, no inhibe la intervención del Estado, sino que la incorpora dentro de parámetros lógico-conceptuales que aseguren su prudencia y eficacia en términos de armonizar el ejercicio del poder con el goce de las libertades, siendo imperativo para el Estado y no solo facultativo, su intervención rectificadora.

La subsidiariedad no adolece de los defectos que se le atribuyen, en el sentido de relegar al Estado a una situación de pasividad e indiferencia social. Ella, en efecto, es uno de los fundamentos de la doctrina social de la iglesia Católica, impera en las democracias más desarrolladas del mundo y es uno de los principios básicos que gobiernan el funcionamiento de la Unión Europea y sus veintisiete países miembros¹⁸, sin perjuicio de las razonables dificultades que pueda enfrentar en su aplicación práctica. Incluso, países que en lo político funcionan o han funcionado como Estados totalitarios de corte marxista, en lo económico aplican las técnicas del capitalismo neoliberal, fundamentalmente, la propiedad privada de los medios de producción y la economía de mercado, y actuando en el marco de la subsidiariedad, han logrado un crecimiento económico y social considerable. El caso más notable es el de China que en los últimos cuarenta años y a la luz del pragmatismo de sus autoridades, ha tenido un crecimiento económico a tasas del 10 %, convirtiéndose en la segunda economía más grande del mundo. Hoy en China, el mercado decide el precio del 97 % de los bienes y servicios y el 90 % de las empresas son privadas: “que más da si el gato es blanco o negro, lo que importa es que cace ratones” decía pragmáticamente Deng Xiaoping, el líder supremo de la República Popular China (1978-1989), que sucedió a Mao Zedong.

Vietnam se encuentra en una situación similar, puesto que viene creciendo a tasas del 8 % y ha reducido su nivel de pobreza hasta un 12 %. Rusia, después de una fallida experiencia estatista de más de setenta años, del mismo modo aplica las técnicas del capitalismo neoliberal a partir de las reformas de 1991 que privatizaron la industria y la agricultura.

Como podemos deducir de todo lo dicho, no se trata de escoger o preferir con arbitrariedad la aplicación de una u otra de las dimensiones de la subsidiariedad; se trata de dimensiones del todo complementarias y como es lógico, interdependientes. La relación entre ellas es parecida a la que existe entre el remedio y la enfermedad. Se recurre al remedio (dimensión positiva) solo si surge y se detecta la enfermedad que haya que enfrentar cuando ha fallado la dimensión negativa. La aplicación de una u otra dimen-

¹⁸ Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, 2016.

sión dependerá de las características propias del orden social en que deberán operar.

Estas dimensiones son interdependientes en cuanto ambas concurren a la configuración del concepto de subsidiariedad y en un determinado tipo de relaciones sociales una actúa en ausencia de la otra. Si se hiciera prevalecer de forma artificiosa una sobre la otra, podrían producirse distorsiones sociales muy graves. De hecho, la aplicación exagerada de la dimensión abstencionista o negativa durante el siglo XIX en Europa dio origen a lo que se ha dado en llamar época del Liberalismo Individualista, pues con ello, en efecto, se relegó al Estado a una situación de pasividad e indiferencia social que llevó a que se lo catalogara como un Estado gendarme. Por el contrario, la exageración en la aplicación de la dimensión positiva o activa de la subsidiariedad ha derivado en la conformación de los Estados totalitarios comunista, fascista, y nazista del siglo XX.

Por lo anterior, la correcta aplicación de la subsidiariedad como principio exige la armonización operativa de ambas dimensiones, de modo que en un determinado orden de relaciones su aplicación responda a la naturaleza y situación específica de las mismas. Dicho de una manera simple, la dimensión positiva solo debe operar para suplir, complementar o rectificar transitoriamente las deficiencias, insuficiencias e ineficiencias detectadas en un determinado orden de relaciones. En ausencia de tales anomalías, debe prevalecer la dimensión negativa de la subsidiariedad en ese mismo orden de relaciones. Lo anterior presupone, por cierto, un delicado proceso de mediciones y evaluaciones que debe llevarse a efecto en la órbita competencial del gobierno y la administración del Estado antes de que se adopte la decisión pertinente.

En este orden de cosas sorprende el vuelco pragmático de Estados que organizados sobre la base de ideologías socialistas estatistas, proclives al fortalecimiento del poder del Estado, hayan optado por la formulación y aplicación de políticas públicas basadas, justo en el principio de subsidiariedad, conscientes de su mayor efectividad desde el punto de vista del crecimiento y desarrollo económico y social, como ya hemos dicho.

VI. La subsidiariedad y la solidaridad no son categorías conceptuales contradictorias

Si el Estado, en el ejercicio de la dimensión positiva de la subsidiariedad, debe ir en auxilio de las personas y organizaciones sociales intermedias con el propósito de suplir, complementar o rectificar las falencias que no pudieron enfrentarse con éxito en el marco de la dimensión negativa; y si lo mis-

mo sucede con los entes públicos locales, respecto de organizaciones sociales privadas que operan dentro de su jurisdicción, ello, entonces, pone de manifiesto el papel solidario evidente que la subsidiariedad cumple en el medio social, pues sin la intervención del Estado, que la subsidiariedad exige cuando la dimensión negativa no ha resultado del todo exitosa, las personas u organizaciones privadas quedarían abandonadas a su propia suerte. Siendo así, subsidiariedad y solidaridad no son categorías conceptuales contradictorias, pues como resulta de lo dicho la solidaridad en su estructura es parte integrante de la subsidiariedad en su dimensión positiva. No hay, pues, en esencia, oposición entre el pretendido Estado social y democrático de derecho fundado en el principio de solidaridad social y el Estado liberal subsidiario. Este, actuando en el marco de la dimensión positiva de la subsidiariedad y como previene el artículo 1.º de la C. de 1980, en su inciso final, debe dar protección a la población, proteger y fortalecer a la familia e integrar armónicamente a todos los sectores de la comunidad nacional, vale decir, remover los obstáculos económicos, sociales y culturales que impiden que las personas puedan gozar con plenitud de los derechos que la Constitución les asegura, en busca de garantizar a cada una la igualdad de oportunidades para participar en la vida nacional, vale decir, un nivel de bienestar material mínimo compatible con la dignidad humana. No podría estar expresado de mejor manera el claro sentido de solidaridad social que la subsidiariedad le imprime a las actuaciones del Estado.

El Estado, pues, debe intervenir para: remediar los niveles de pobreza, mala distribución del ingreso, endeudamiento excesivo de las familias, deficiencias en materia de salud, educación, seguridad social o garantía del orden público, males que el sector privado, actuando en la dimensión negativa del principio, no haya podido o no haya estado en situación de enfrentar como es debido. Podría decirse, en este sentido, que el liberalismo económico y la democracia social encuentran en el principio de subsidiariedad el nexo que las hermana y complementa, lo que abre camino hacia la configuración del Estado social de derecho en oposición al Estado liberal de derecho, propio del siglo XIX. Es, en efecto, el llamado liberalismo social o socioliberalismo que toma cuerpo en el pensamiento de autores tales como: John Locke, John Stuart Mill, Juan Álvarez Mendizabal, Ronald Dworkin, John Rawls, Norberto Bobbio, Jürgen Habermas, entre otros.

Ni el intervencionismo estatal debe destruir la libertad económica, principal motor del desarrollo económico y social de un país, ni el liberalismo puede pretender reducir el Estado a la categoría de un Estado gendarme. Es la aplicación de la teoría del justo medio (o eunomía) que supone la prudencia como guía de la recta razón en orden al equilibrio y la medida, según la conocida tesis aristotélica.

A la luz de lo expresado, sorprende advertir que ni la Comisión de Expertos ni el Consejo Constitucional encargados de la elaboración del proyecto de Constitución del año 2023 –rechazado en el plebiscito del 17 de diciembre de ese mismo año– se hayan negado a aceptar la calificación del Estado, como un Estado democrático social y subsidiario de derecho, excluyéndose deliberadamente la referencia a la subsidiariedad¹⁹.

VII. La subsidiariedad impera y se impone por la fuerza de los hechos

Si con el principio de solidaridad social que se defiende en forma errónea o interesada en oposición al de subsidiariedad, se pretende justificar una intervención estatal omnipresente, sin siquiera representarse la cuestión relativa a la conveniencia de distinguir entre aquellas necesidades que pueden ser satisfechos por el Estado y las que pueden y deben ser atendidas sin rodeos por el sector privado, entonces el descalabro fiscal a que conduciría la política pública consecuente, haría inviable su aplicación. Y si, para evitarlo, los recursos públicos disponibles fueran por fin redirigidos en favor de la satisfacción de las necesidades más urgentes, dejando las demás a la atención de los privados, por la fuerza de los hechos y en términos lógicos, caeríamos –inconscientes y sin poder evitarlo– en el marco de actuación de la subsidiariedad, lo que permitiría distinguir entre una subsidiariedad de derecho, es decir, constitucionalmente formulada y una subsidiariedad de hecho, aplicada por las exigencias de la realidad práctica de la vida social. Por lo tanto, sea que se consagre o no de manera formal como principio, su aplicación es inevitable. Siendo así, negar la necesidad de su vigencia es solo voluntarismo.

La propuesta de la Constitución Política de la República de Chile del año 2022, ya citada, en sus artículos 196 n.º 1 y 2, y 203, recogía aspectos de la subsidiariedad, al favorecer la intervención del Estado para suplir, complementar o rectificar las deficiencias de los organismos regionales y locales. En esos preceptos, a pesar de que el texto propuesto no reconoce formalmente el principio de subsidiariedad, se privilegian las competencias locales frente a las regionales, y, estas últimas, frente a las de los organismos centrales, debiendo, en su caso, el órgano superior asistir de manera temporal y transitoria al inferior, pero sin capturar sus competencias, para lo cual este último deberá delegar en favor de aquel las respectivas facultades o

¹⁹ Propuesta de Constitución Política de la República de Chile año 2023.

competencias. El mismo espíritu se observa en los artículos 220.º, letra c, 226.º letra d, 234.º n.º 4 de dicha propuesta constitucional.

La subsidiariedad, en realidad, parece ser una forma de vida impresa en la naturaleza humana y, por tanto, imposible de suprimir con probabilidades de éxito. Se ayuda a quien lo necesita, no a quien no requiere de esa ayuda, que es en verdad la lógica impresa en la subsidiariedad.

VIII. Realidad existencial de la subsidiariedad

El equilibrio o balance de las dimensiones de la subsidiariedad, los ámbitos en que debe operar y la medida de la tolerancia y de la intervención, son cosas que difieren de Estado a Estado, pues dependen de variables, tales como: la idiosincrasia, el momento histórico, la realidad económica social, las costumbres, la correlación de fuerzas políticas y la ideología predominante. Por lo tanto, la realidad existencial de la subsidiariedad difiere de sociedad en sociedad o de Estado a Estado. Como bien observa Pablo Ortuzar Madrid, dentro de la Unión Europea, en países como Holanda e Inglaterra, prima la dimensión negativa, en cambio, en otros países como Francia y Alemania prevalece la dimensión positiva. En el ámbito de la doctrina social de la iglesia Católica se observan diferencias de criterio, como bien observa el mismo autor, pues en la *Rerum Novarum* de León XIII (1891) se favorece el desarrollo de la dimensión negativa²⁰, en cambio, lo contrario ocurre en la encíclica de Pío XI, *Quadragesimo anno* (1931), en que se potencia la dimensión opuesta, exaltándose el papel directivo y organizador del Estado²¹. En realidad, ambos documentos son complementarios, y encuentran su síntesis ulterior en la *Mater et Magistra* (1961) de Juan XXIII, donde la función subsidiaria se concreta en la actividad de los poderes públicos que están llamados a *fomentar, estimular, ordenar, suplir y complementar* (*fovet, excitat, ordinat, supplet atque complet*) la actividad de los particulares²².

²⁰ LEÓN XIII, encíclica *Rerum novarum*.

²¹ PÍO XI, encíclica *Quadragesimo anno*.

²² Observa Julio Alvear que el axioma "*fovet, excitat, ordinat, supplet atque complet*" es clásico en los estudios sobre la subsidiariedad. A partir de un conocido texto de Pío XI, fue formulado por Juan XXIII en la encíclica *Mater et Magistra*, tal como figura en el texto latino citado. La frase completa es preclara: "haec autem reipublicae providentia, quae fovet, excitat, ordinat, supplet atque complet, illo 'subsidiarii officii principio' ". La encíclica fue invocada por el comisionado Jaime Guzmán en las actas de la Constitución a propósito del derecho de propiedad, si bien no se refiere explícitamente a nuestra cita. Actas oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 161, del 28 de octubre de 1975. ALVEAR, *op. cit.*, p. 151.

Reconocemos que no resulta fácil identificar con precisión la dimensión de la subsidiariedad que, en un lugar o momento determinados, deba ponerse en juego. Por ejemplo, en el caso de las llamadas farmacias populares creadas por algunas municipalidades. ¿Cuál es la dimensión en que se actúa? Si se observa que la municipalidad busca cubrir las deficiencias del sector privado, entonces la municipalidad obra en el marco de la dimensión positiva. Pero si se considera que la municipalidad en cuanto órgano público local actúa en el ejercicio de su autonomía sustituyéndose al Estado, entonces pareciera que, en su relación con el Estado, actúa en la dimensión negativa.

Determinar la dimensión a aplicar en el marco de un orden social específico, convoca la inteligencia, creatividad y capacidad de decisión de los responsables de su administración y gestión, todo lo cual presupone la realización de estudios de factibilidad y análisis por parte de las autoridades gubernamentales a cargo. Pero una vez seleccionada la opción, con razón y fundamento, es imperativo llevarla a efecto sin excusas. Hoy, en nuestro medio, una de las razones que suele esgrimirse para justificar el cambio de la Constitución vigente, es en efecto, el hecho de haberse consagrado en ella –aunque “implícitamente”– la subsidiariedad, puesto que como hemos dicho, a ella se atribuye de forma injusta la pasividad del Estado para enfrentar el conflicto social. No obstante, esta argumentación es contradictoria, porque si se está consciente de la consagración de la subsidiariedad en la Constitución, su dimensión positiva debió haberse activado en la medida de las necesidades existentes y si eso no ocurrió, ello no es imputable a la subsidiariedad, sino a quienes tenían la responsabilidad de ponerla del todo en aplicación.

IX. Esencia de la subsidiariedad

Las dificultades y desafíos que se han hecho presentes no le restan virtualidad operativa ni importancia práctica al principio, porque como bien advierte Chantal Delsol²³, la subsidiariedad marca la diferencia entre una forma de organización política en que los ciudadanos ven el Estado como una herramienta al servicio de sus organizaciones, familias y proyectos personales, y otra en que este es observado como el gran proveedor al que hay que someterse sin resistencia a cambio de que se ocupe de sus necesidades. Porque no es lo mismo, en efecto, diseñar una forma de organización política a partir del faro rector de la libertad, que otra a partir de la preponderancia absoluta de su poder dominador. Es cierto que actuando en la dimensión positiva de la

²³ DELSOL, *op. cit.*, *passim*

subsidiariedad puede y debe intervenir, pero esta intervención tiene como límite las libertades personales y los requerimientos del mercado, los que solo pueden regularse o moderarse, pero no suprimirse. La idea no es destruir o sacrificar el poder económico y social de las clases pudientes en cuanto motor del desarrollo, sino la de elevar en una medida razonable los niveles de bienestar de las clases más vulnerables, en procura de un mejoramiento de su calidad de vida. Pretender suprimir todas las diferencias de clases sociales a pretexto de que ellas pueden servir de base a la configuración de discriminaciones arbitrarias, es solo una utopía y, como tal, contraria a los requerimientos de la naturaleza humana. Es inevitable que ello conduzca hacia la instauración de sistemas totalitarios. Pero hay que reconocer que la idea en términos prácticos produce réditos políticos, puesto que si se les dice –con cierta retórica– a los grupos sociales que sufren carencias esenciales, que tales carencias son la consecuencia de la explotación a que se encuentran sometidos por la acción de unos cuantos ricos, ello podría tener la virtud de movilizarlos y de allanar el camino al establecimiento de un régimen totalitario que termine con el predominio social de la clase opresora.

Ricardo Caballero, economista chileno y académico investigador del MIT, desde 1992, se refiere a una de las causas psicológicas que favorecen la creciente intervención del Estado en la economía y que gatillan su progresivo decrecimiento, en especial en Chile. El autor sostiene que las ganancias percibidas por un grupo se interpretan como pérdidas para otro, porque supuestamente se han originado a expensas del empeoramiento de la ciudadanía local. Agrega que, si un país se beneficia del comercio internacional, se piensa que ello debe atribuirse a que otro resultó perjudicado, o que si un grupo económico aumenta su riqueza es porque otro ha resultado empobrecido. Es lamentable que lo conduzca a la formulación de políticas que se oponen al libre mercado y al comercio internacional, favoreciendo la rigidez del mercado laboral, y perpetuando el empobrecimiento de las naciones.

De esta manera, la pretensión de promover a cualquier precio la igualdad sustancial que tales políticas involucran, se transforma así, en causa de la pobreza, al destruir, la competitividad del mercado y la capacitación continua y progresiva de la fuerza laboral. Expresa que todo ello ha llevado a colocar a Chile en lugares cada vez más bajos del *ranking* internacional de competitividad de los países, situándose por debajo de Kenia, Ruanda, Azerbaiyán y Bielorrusia.

Concluye Ricardo Caballero que la elección del actual gobierno ha sido la culminación de la “mentalidad suma cero”²⁴.

²⁴ Ricardo CABALLERO, “Mentalidad suma cero”,

Por lo tanto, adherir a la subsidiariedad presupone aceptar, en perspectiva filosófica, que la persona es superior y anterior al Estado y que este, como señala el artículo 1.º de la Constitución vigente, se encuentra en consecuencia, al servicio de las personas y no estas al servicio irrestricto de aquel. ¿Por qué razón valedera ya sea jurídica o moral las personas habrían de renunciar a su libertad intrínseca para satisfacer los afanes autocráticos de quienes, tras la fachada de un ente abstracto, como es la idea de Estado –en el decir de Georges Burdeau–, buscan someterla en aras de ideologías de izquierda extrema, que, sin excepciones, han probado una y otra vez su ineficacia en todos aquellos países en que lograron imponerse, terminando por empobrecerlos? Basta recordar lo sucedido en la ex Unión Soviética y en las repúblicas populares, satélites de aquella, y observar hoy las dictaduras de Venezuela, Cuba y Nicaragua, sin perjuicio de las perturbaciones y dificultades que todavía es posible constatar en aquellos países donde tales ideas buscan establecerse con alguna probabilidad de éxito, como hoy sucede en Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile. No se entienda que ello, por cierto, signifique validar los excesos de extrema derecha, que, valga decir, promueven y alienan la aparición y enquistamiento en la sociedad, por vía de reacción, de las ideas políticas opuestas, como lo demuestra hasta el cansancio, la experiencia histórica de las naciones latino-americanas. La subsidiariedad aplicada como es debido, es el remedio que armoniza el ejercicio del poder y la libertad, pues sin descuidar las responsabilidades del Estado, asegura el respeto de las libertades como motor del desarrollo económico y social, superando las contradicciones entre liberalismo y socialismo.

A modo de conclusión.

Virtualidad operativa de la Subsidiariedad en Chile

Si observamos desde su virtualidad operativa, bajo la vigencia de la subsidiariedad y en los treinta años que siguieron al gobierno militar, el país logró un desarrollo económico y social sorprendente de todos conocidos. El PIB per cápita entre 1976 y 2015 se elevó de setecientos dólares a catorce mil y la pobreza entre 1985 y 2017 se redujo desde un 70 % a menos del 9 %. (Argentina tiene hoy un 40 % de pobreza). Y si comparamos el salario mínimo de hoy con el de 1990, aquel es alrededor de cinco veces superior en términos reales. En el mismo periodo, los recursos destinados al financiamiento y satisfacción de las necesidades sociales, fueron incrementados por el Estado en más de seis veces, también en términos reales (Joseph Ramos).

Causa sorpresa observar, sin embargo, que si la propia Constitución de 1980 en su artículo 1.º impone al Estado, en la lógica de la dimensión posi-

tiva de la subsidiariedad, el deber de resguardar la seguridad nacional y de promover el desarrollo social, dando protección a la población y a la familia e integrando armónicamente a todos los sectores de la nación, el Estado no haya perseverado lo suficiente en sus esfuerzos e iniciativas destinadas a prevenir una crisis social como la que se habría manifestado en concreto a partir de octubre de 2019, escudándose, en las limitaciones que, es de suponer, impondría la subsidiariedad. Entonces, ¿a quién o a qué es atribuible la responsabilidad política de lo ocurrido? ¿A la subsidiariedad como principio o a quienes tienen el deber y el poder de llevarla a cabo?

Es tiempo de restablecer y renovar la aplicación de la dimensión positiva de la subsidiariedad, y ceder a la tentación de arrojarnos en brazos de ideologías que han probado su ineficacia. No para refundar, sino para mejorar las instituciones que hoy existen, por respeto a la historia y a las tradiciones de nuestros orígenes que marcan la identidad del país. La alternativa al liberalismo individualista y al socialismo marxista o estatista, no es otra que la subsidiariedad.

Ayudar a quienes necesitan de la ayuda, no a quienes no la necesitan y, al hacerlo, no destruimos a quienes no la requieren, ideas que, en síntesis, representan el mandato y la esencia de la subsidiariedad.

Bibliografía

- ACHÁ, Daniel, *El principio de subsidiariedad*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2013.
- AGUILAR, Oscar, “Principio de subsidiariedad, principio de proporcionalidad y control judicial de regulaciones económicas”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- ALARCÓN, Pablo, “Subsidiariedad y rol del juez administrativo: breves reflexiones”, en José Luis LARA, e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- ALVEAR, Julio, “Derecho a la educación y libertad de enseñanza: la mirada constitucional y sus problemas”, en Raúl MADRID y María Paz MADRID, *La regulación de la educación escolar y la autonomía de los proyectos educativos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- ARQUEROS, Claudio y Álvaro IRIARTE (eds.), *Subsidiariedad en Chile. Justicia y libertad*, Santiago, Instituto Res Pública, 2016.
- ASCÁRATE, Andrés, “El principio de subsidiariedad y las sanciones administrativas”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.

- BARRA, Rodolfo, “El deslinde entre derecho público y derecho privado como aplicación del principio de subsidiariedad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- BARRAZA, Javier, “Poder de policía y principio de subsidiariedad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- CABALLERO, Ricardo, “Mentalidad suma cero”, en *El Mercurio*, Santiago, 1 de octubre de 2023, cuerpo B.
- CASSAGNE, Juan Pablo, “Reflexiones sobre el principio de subsidiariedad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- CEA EGAÑA, José Luis, *Derecho constitucional chileno*, Santiago, Ediciones UC, 2015, tomo I.
- CORDERO, Eduardo, “Principio de subsidiariedad, estatuto constitucional de los bienes y bienes públicos”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- COVIELLO, Pedro, “Subsidiariedad y solidaridad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- DE LA RIVA, Ignacio, “Límites a la intervención del Estado mediante ayudas públicas: lecciones del principio de subsidiariedad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- DELSOL Chantal, *El Estado subsidiario*, Santiago, Instituto de Estudio de la Sociedad, 2021.
- ENTEICHE, Nicolás, “La eficiencia sancionadora en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- FIAMMA, Gustavo, “La acción constitucional de subsidiariedad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Potestad de policía: revisión histórica del concepto y su relación con el principio de subsidiariedad”, en José Luis LARA e Ignacio DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- JUAN XXIII, encíclica *Mater et Magistra*, sobre el desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina católica (n.º 53), 15 de mayo de 1961. Disponible en www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html [fecha de consulta: 13 de marzo de 2014].
- LEÓN XIII, encíclica *Rerum novarum* sobre la situación de los obreros, del 15 de mayo de 1891. Disponible en www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/

- documents/hf_1-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html [fecha de consulta: 12 de marzo de 2024]
- MOHOR, Salvador, “Algunas reflexiones sobre el principio de subsidiariedad como fundamento esencial de una organización política humanizada y su relación con los derechos sociales”, en *Actualidad Jurídica*, n.º 37, enero 2018.
- MOHOR, Salvador, “El principio de subsidiariedad como fundamento esencial de una organización política humanizada”, en *Revista de Derecho Público*, número especial, 2018.
- MURATORIO, Jorge, “Principio de subsidiariedad, calidad en la gestión pública y autorregulación regulada”, en José Luis LARA e IGNACIO DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- PIAGGIO, Lucas, “Principio de subsidiariedad y servicio público: ¿es constitucional la publicación de actividades económicas?”, en José Luis LARA e IGNACIO DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- PÍO XI, encíclica *Quadragesimo anno*, sobre la restauración del orden social, del 15 de mayo de 1931. Disponible en www.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html [fecha de consulta: 12 de marzo de 2024]
- PONCE DE LEÓN, Sandra, “Subsidiariedad y discrecionalidad administrativa”, en José Luis LARA e IGNACIO DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- QUINTANA, Augusto, “El principio de subsidiariedad”, en *Revista de Derecho Público*, número especial 2014.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997, tomo IV: La Constitución de 1980. Bases de la institucionalidad. Nacionalidad y ciudadanía. Justicia electoral.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo: Bases Fundamentales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996, tomo II.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *El derecho administrativo y la protección de las personas*, Santiago, Ediciones UC, 2017.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “El principio de subsidiariedad: principio fundamental del orden político”, en José Luis LARA e IGNACIO DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- STUPENENGO, Juan Antonio, “Delimitación del servicio público a la luz del principio de subsidiariedad”, en José Luis LARA e IGNACIO DE LA RIVA, *El principio de subsidiariedad y su impacto en el derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.

NORMAS Y OTROS DOCUMENTOS

Actas oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 161, del 28 de octubre de 1975. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegal>

es/10221.3/3764/2/Tomo_I_Comision_Ortuzar.pdf [fecha de consulta: 15 de marzo de 2024].

Constitución Política de Chile de 1980.

Tratado de la Unión Europea, versión consolidada, 2016. Disponible en www.boe.es/doue/2016/202/Z00001-00388.pdf [fecha de consulta: 18 de marzo de 2024].

Propuesta de la Constitución Política de la República de Chile 2022. Disponible en www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf [fecha de consulta: 18 de marzo de 2024].

Propuesta de Constitución Política de la República de Chile año 2023. Disponible en www.procesoconstitucional.cl/docs/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf [fecha de consulta: 18 de marzo de 2024].

Siglas y abreviaturas

C.	Constitución
eds.	editores
MIT	Instituto Tecnológico de Massachusetts
n.º	número
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i>
p.	página
PIB	producto interno bruto
pp.	páginas
UC	Universidad Católica
<i>v. gr.</i>	<i>verbi gratia</i>
www	World Wide Web