

ACERCA DEL FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

CARLOS IGNACIO MASSINI

Profesor de Filosofía del Derecho
Universidad de Mendoza (Argentina)

1. Mucho es lo que se ha hablado últimamente —casi siempre de modo erróneo o interesado— del llamado “principio de subsidiaridad”. También son numerosos los trabajos que hacen referencia al tema, pero en ninguno de ellos hemos encontrado un estudio preciso y más o menos riguroso de los fundamentos, de los porqué, de las razones que justifican dicho principio. Y creemos que esa ignorancia de los fundamentos es una de las causas de las malas interpretaciones y errores a que hemos hecho mención.

2. En el presente trabajo vamos a intentar dejar establecidas las bases para una investigación acerca de las razones de ser del mencionado principio. Ello partiendo de la base de que no nos encontramos frente a un principio evidente o “per se notum”, ni siquiera analíticamente evidente y que necesita por lo tanto ser demostrado a partir de otros principios evidentes y a través de un discurso argumentativo¹. Una prueba de que el principio de subsidiaridad no es un principio evidente, lo tenemos en el hecho de que solamente fue formulado de modo explícito en la encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pío XI, en 1931.

3. Dado por supuesto lo apuntado precedentemente, resulta indudable que a los efectos de poner en claro la validez del principio de subsidiaridad, debe partirse de proposiciones empírica o analíticamente evidentes. En nuestro caso, vamos a partir de dos proposiciones de ese tipo, las que daremos aquí por demostradas: la primera, *el carácter personal de los componentes del cuerpo social*; la segunda, *la ordenación de este último hacia el bien común*.

¹Cf. Kalinowsky, Georges, *El problema de la verdad en la moral y en el derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1979, *passim*.

4. Respecto de la primera de estas afirmaciones, es decir, la que se refiere a la personalidad de los integrantes de la sociedad humana, cabe recordar que, como bien dice Messner, "la comunidad estatal es una unidad de personas individuales y sociales que poseen sus propios fines existenciales y sus propias funciones, así como sus propios derechos y facultades y que tan sólo pueden conseguir la plenitud de su ser respondiendo a las responsabilidades derivadas de esos fines². Esta nota de personalidad que revisten los integrantes del grupo social y que puede ser conceptualizada como la capacidad de un sujeto consciente y libre de gobernarse a sí mismo, es la que confiere a los hombres la condición de sujetos de derecho, en otras palabras, de titulares de facultades jurídicas. Si a esto le agregamos el carácter eminentemente social de la naturaleza humana, tendremos como resultado que el hombre es un ente responsable del logro de su propia perfección y que, para obtenerla, tiene la necesidad, deóntica o moral, se entiende, de agruparse con los demás hombres en una múltiple variedad de grupos sociales; grupos que forman una trama orgánica y vital entre el individuo y el poder político y que son, también ellos, sujetos de derechos subjetivos, aún contra el estado mismo. En otras palabras, la persona humana es, en última instancia, el sujeto de la historia, el artífice de su destino, el responsable de su éxito o de su fracaso. Boccio definió a la persona como "sustancia individual de naturaleza racional", y esa individualidad y racionalidad hacen del hombre un sujeto irremplazable, un todo en el orden moral, un "otro" en la pluralidad de los seres del universo. Por ello, por su carácter de persona, el hombre y los grupos que éste constituye, requieren para su plena perfección una cierta autonomía, pues no hay responsabilidad sin la posibilidad de elegir los caminos que conducen al acabamiento de su naturaleza.

5. Pero esta perfección humana no es algo que pueda obtenerse individualmente. El bien del hombre es un bien común, es decir, una perfección que se participa y difunde entre los integrantes de un grupo social. Es una obra de mancomún, a la vez que participada por la totalidad de quienes han contribuido a su logro. Y la más alta de las sociedades formadas por el hombre para el logro de su bien co-

²Messner, Johannes, *Ética Social, Política y Económica*, Rialp, Madrid, 1967, 950.

mún es el estado. Y por eso el bien del estado o bien común político, es el mejor bien del hombre, al menos en el orden temporal. Pero, el logro del bien común no es responsabilidad sólo del poder político que dirige los destinos del estado; por el contrario, es responsabilidad de todos sus miembros, como una exigencia de la justicia general o social. Dice a este respecto Arthur Utz, que "toda autoridad intrasocial ha de ordenarse al bien común que se le ha preceptuado. Este bien común señala a cada miembro, incluso antes de que la autoridad intra-social proceda a determinar lo justo social, un puesto propio con derechos y deberes concretos (...). La función que corresponde por razón del bien común al individuo dentro de la sociedad, es un derecho del individuo ya establecido antes que la sociedad y, por consiguiente, obliga a ésta"³.

6. Si esto es así, si el individuo y los grupos que éste forma tienen una responsabilidad propia en la consecución del bien común, resulta evidente que tienen al mismo tiempo el derecho de realizar todas aquellas acciones aptas para el logro de ese fin. Ello en virtud de que quien tiene un deber, tiene correlativamente el derecho de realizar todo aquello que le permita cumplirlo"⁴; esto significa que el individuo y los grupos menores que en el estado el hombre constituye, deben gozar de una cierta autonomía que haga posible, en concreto, la realización de sus deberes para con el bien común.

7. Por otra parte, es un principio evidente que el principal responsable de la consecución del bien común es el poder político; a ese fin, debe ejercer ciertas funciones que le son propias e intransferibles, tales como la legislación, el mantenimiento del orden público, la seguridad exterior, la administración de justicia, etc.⁵; pero además de estas tareas propias del poder político, existe toda una gama de actividades, del más diverso tipo, que concurren a la realización efectiva del bien común político; esas actividades necesarias para el bien común: comercio, agricultura, industria, transportes, comunicaciones, etc., son en principio de la responsabilidad de los particulares, ya sea que actúen ellos personalmente o a través de grupos naturales o vo-

³Utz, Arthur F., *Ética Social*. Herder. Barcelona, 1964, t. 1, 304-314.

⁴Cf. Kalinowski, Georges, *Lógica y Filosofía del Derecho Subjetivo*, en *Archives de philosophie du droit*, N° IX, Paris, 1964 *passim*.

⁵Cf. Dabin, Jean, *L'Etat ou le Politique*, Dalloz, Paris, 1957, *passim*.

luntarios. Respecto de estas actividades, la función del poder político, es de asistencia, de ayuda, de establecimiento de aquellas condiciones exteriores que hagan posible su cumplimiento eficaz. Esta ayuda es de la esencia misma de la sociedad, la que ha sido definida por Helmut Kuhn como "un sistema de recíprocas prestaciones asistenciales"⁶ y se fundamenta en la exigencia ético-social del bien común, cuyo principal responsable es el poder político.

8. Lo que es más aún, esta ayuda puede llegar a transformarse en suplencia, cada vez que los particulares se manifiesten incapaces de cumplir eficazmente con sus responsabilidades para con el bien común. "El estado tiene la obligación —escribe Millán Puelles— de suplir a los particulares en todo aquello que el bien común lo requiera y que éstos —aunque sea en principio de su competencia— no realicen por falta de medios o por cualquier razón. La necesidad de esta suplencia estatal es evidente, puesto que el gobernante se halla en el deber de hacer todo lo posible y necesario por el bien común"⁷.

9. De lo expuesto precedentemente surge con toda evidencia: a) *que es el principio del bien común el que funda la actividad de particulares, grupos y poder político en orden a ese mismo bien común, recayendo en la autoridad política la máxima responsabilidad de su logro. También ha quedado en claro, b) que la condición personal de los integrantes de la sociedad política y su naturaleza múltiplemente social, especifican el tipo de tareas que el gobierno político tiene a su cargo, resultando éstas principalmente de ayuda o suplencia, salvo el caso de las tareas propias y exclusivas del poder político. Por ello, por tratarse en el caso de la sociedad política de un todo práctico, integrado por personas necesariamente dotadas de cierta autonomía y por consistir en el bien común político el fin último de toda actividad social, resulta demostrada la validez del principio de subsidiaridad, que expresara Pío XI al decir que "como no se puede quitar a los individuos y darlo 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 co-*

⁶Kuhn, Helmut, *El Estado. Una exposición filosófica*. Rialp. Madrid. 1979, 256.

⁷Millán Puelles, Antonio, *Persona humana y justicia social*, Rialp, Madrid, 1979, 156.

munidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos ni absorberlos”⁸.

10. Las interpretaciones erróneas a que hemos hecho mención al principio, proceden del dejar de lado o menospreciar algunos de los dos principios expuestos precedentemente: la prelación del bien común y la personalidad del hombre. La interpretación liberal deja de lado el bien común y concentra su atención en el individuo, considerado autónomo y autosuficiente; para esta doctrina, el estado es el producto de un libre acuerdo interindividual, cuya finalidad radica en la mayor utilidad personal de cada uno; el principio que debe regir toda la vida social, es el de la “codicia” de cada uno⁹, no existiendo, por lo tanto, exigencia alguna de justicia social¹⁰. El poder político no debe, para el liberalismo, subsidiar o ayudar a nadie, sino garantizar el libre desenvolvimiento de los intereses particulares. Pero ha escrito a este respecto Emil Brunner, que “el colectivismo mecanicista puede entenderse tan sólo desde el punto de vista del individualismo radical: es el producto de éste y al mismo tiempo la reacción contra él (...). El capitalismo liberal, con su disolución de la sociedad, es en puridad el supuesto necesario y germen del comunismo. El comunismo es pensable solamente bajo el supuesto de la masa proletarizada por obra del capitalismo. El individualismo radical disuelve los vínculos orgánicos de la sociedad y al mismo tiempo pulveriza la humanidad en arenas volantes sin ningún arraigo. A consecuencia de ello, el colectivismo mecánico cuece con esta masa humana pulverizada la unidad artificial del estado de masa totalitario-proletariado”¹¹. Por lo expuesto, una interpretación del principio de subsidiaridad realizada desde la exclusiva óptica liberal, no puede conducir sino a su distorsión y a su falsificación ideológica, ya que no tiene en

⁸Pío XI, *Quadragesimo Anno*, 2, 5. N. 79.

⁹Cf. von Mises, Ludwig, *La acción humana*, Sopec, Madrid, 1968, 873.

¹⁰Cf. Hayck, F. A., *El atavismo de la justicia social*, en: *Nuevos estudios en filosofía, política, economía e historia de las ideas*, Eudeba, Buenos Aires, 1981, 51ss.

¹¹Brunner, Emil, *La justicia. Doctrina de las leyes fundamentales del orden social*, Unam, México, 1962, 101-102.

cuenta a uno de los elementos que le dan sentido y fundamento. Esta interpretación ve en el principio sólo su aspecto limitativo de la injerencia gubernamental en la órbita de la acción de los individuos, pero deja de lado deliberadamente la *función de ayuda* que compete al poder político, como asimismo la *múltiple realidad* social de la existencia humana. De ese modo, disolviendo la diversidad de grupos sociales que dan organicidad al cuerpo político y debilitando a la autoridad, al reducirla a un mero guardián de la "codicia" individual, el liberalismo prepara prolijamente el advenimiento de la reacción colectivista, tal como lo expresara con todo acierto Brunner.

11. Tampoco puede tener lugar la vigencia de este principio en una concepción colectivista o totalitaria de la vida social. Desde esta perspectiva, se menosprecia la personalidad en el hombre y se la sacrifica en el altar de un pretendido bien colectivo que es todo lo opuesto del bien común. El colectivismo, ha dicho Pío XII, "es siempre incapaz de satisfacer la exigencia de asegurar la unidad en la diversidad, porque da al poder civil una extensión indebida, determina y fija en el contenido y en la forma todos los campos de actividad, y de este modo oprime toda legítima vida propia —personal, local y profesional— en una unidad o colectividad mecánica, bajo la impronta de la nación, de la raza o de la clase"¹². Aquí, la función del estado no es subsidiaria sino total, abarca todo y cada uno de los ámbitos de la vida y dispone imperativamente sobre lo que ha de hacerse aún en los ámbitos más personales de la conducta humana. "Lo único verdadero es el todo", escribía Hegel, proclamando la disolución de personas y comunidades menores en el seno del estado totalitario. Por ello, una interpretación de tinte colectivista del principio de subsidiaridad, que pusiera el acento en la suplencia, por parte del poder político, de aquellas tareas que por derecho propio corresponden a los particulares o grupos menores, iría contra uno de los fundamentos de dichos principios —la personalidad del hombre—, además de ir contra la misma letra del texto en que fue expresado por Pío XI.

12. Pero nunca se insistirá demasiado en que, paradójicamente, el camino del estado totalitario o colectivista pasa por las arenas del in-

¹²Pío XII, *Dacché piacque*, AA, 37, 1945, 257.

dividualismo liberal; como muy bien lo ha escrito Alvaro D'Ors, "el liberalismo, enarbolando la bandera de la libertad individual contra las ataduras tradicionales de la sociedad, fue disolviendo todos aquellos grupos sociales naturales que, de un modo u otro, agrupan orgánicamente a las personas, y dejó así, frente a frente, tan sólo al individuo y al estado; pero al individuo desarmado contra el poder creciente y absorbente del estado, ya que aquellos grupos naturales disueltos por el liberalismo como presuntas trabas de la libertad, eran precisamente los que, limitando la omnipotencia de un único poder político, podían defender al individuo contra la prepotencia estatal y garantizar la libertad social. Desaparecidas en cambio aquellas trabas, trabas más para el absolutismo estatal que para la libertad individual, el estado derivó hacia el totalitarismo y sujetó con la garra de su planificación técnica la masa servil de hombres que habían canjeado la libertad concreta, garantizada por un sistema de grupos naturales, por la libertad teórica del liberalismo. Esto es algo en lo que nunca se insistirá con exceso: que el liberalismo ha procurado el totalitarismo estatal de la manera más consecuente"¹³.

13. De lo expuesto precedentemente, creemos pueden extraerse las siguientes conclusiones, las que, somos conscientes, son sólo provisionarias y sujetas a ulteriores determinaciones, precisiones y desarrollos:

13.1 El principio de subsidiaridad tiene su fundamento: a) en el carácter personal del hombre, sujeto de la actividad social y política y b) en la necesaria ordenación de la sociedad política hacia el bien común.

13.2 Por lo tanto, ya sea desde una perspectiva liberal como desde una visión colectivista de la vida política, no puede hablarse de subsidiaridad del estado, ya que la primera menosprecia su función de ayuda y dirección del cuerpo político y la segunda aplasta al individuo y a los grupos menores con el peso de un poder absoluto y total.

13.3 Sólo a través de la vigencia rectamente entendida, del principio de subsidiaridad, puede superarse el dilema de hierro de nuestro tiempo, planteado entre la libertad anár-

¹³D'Ors, Alvaro, *Ensayos de teoría política*. Eunsa. Pamplona. 1979, 216-217.

quica y egoísta del liberalismo y la uniformidad servil del estado colectivista. Sólo a través de la concreción práctica de las exigencias de este principio, será posible lograr lo que propuso el Papa Pío XI al formularlo por primera vez: "Hacer más feliz y próspero el estado de la nación"¹⁴.

¹⁴Pío XI, *Quadragesimo Anno*, et N° 80.