

El Principio de Subsidiariedad como fundamento esencial de una organización política humanizada (Ensayo)

The Subsidiarity Principle as the essential foundation of a humanized political organization (Essay)

Salvador Mohor Abuauad

Universidad de Chile

RESUMEN El principio de subsidiariedad cumple un rol fundamental a la hora de construir un modelo de sociedad en el cual tanto las libertades individuales puedan ser apropiadamente ejercidas por los ciudadanos en un marco de respeto, a su vez, por parte del Estado en el ejercicio del poder, todo en el marco del respeto de la solidaridad social como neutralizador de los excesos que pueda traer el ejercicio tanto de tales libertades como del poder.

PALABRAS CLAVE Principio de subsidiariedad, libertades, poder, Estado, solidaridad social.

ABSTRACT The principle of subsidiarity plays a fundamental role in building a model of society in which individual freedoms can be properly exercised by citizens, which are respected by the State in its exercise of power, all within the framework of social solidarity as a neutralizer of the excesses that the exercise of both power and such freedoms can bring.

KEYWORDS Principle of subsidiarity, freedoms, power, State, social solidarity.

Introducción

La configuración de una organización política y la idea de organización social que conlleva presupone de manera más o menos consciente, la adopción, en el plano de la filosofía política, de alguno de los siguientes principios.

- *La adhesión a una concepción que exalta el poder del Estado como supremo ordenador de las relaciones humanas.* Su característica esencial es, en lo institucional,

la concentración del poder, y, en lo axiológico, la elevación de la seguridad a la categoría de valor esencial;

- La adhesión a una concepción que, reconociendo el rol ordenador preponderante del Estado, tolera pragmáticamente el ejercicio de los libertadores, atenuados por la acción ordenadora del mismo Estado, siendo este último quien por sí y ante sí, distribuye las respectivas competencias. En esta hipótesis, la concentración institucional del poder si bien basada fundamentalmente en la necesidad de preservar la seguridad, abre camino al ejercicio de las libertades, en la medida definida por el Estado, pero sin que ellas por tanto representen una efectiva limitación al ejercicio del poder.
- Una concepción organizativa basada en la primacía de la libertad respecto del Estado, concepción que engloba básicamente dos tendencias: la del liberalismo individualista del siglo XIX con su Estado gendarme, por una parte, y la de un liberalismo moderado por el principio de subsidiaridad, que en esa medida se configura y forja al influjo de la doctrina social de la iglesia.

En esencia, las dos primeras concepciones axiológica y metodológicamente construyen la organización social *a partir del poder*. La última, en cambio, lo hace *a partir de la libertad*, sin perjuicio de las coincidencias materiales que puedan existir, especialmente con la concepción ecléctica o intermedia. Pero en tal caso subsisten, por cierto, las diferencias axiológicas.

Pues bien, en esta inteligencia, es propósito de esta ponencia *poner de manifiesto las bondades del principio de subsidiaridad* en el marco de una organización política fundada en el respeto de las libertades como límite efectivo del ejercicio del poder, y en el principio de solidaridad social como neutralizante de sus eventuales excesos.

Este principio rector de la sociedad, fundado en la primacía de la persona y organizaciones intermedias frente al Estado, que encuentra sus raíces en la doctrina social de la iglesia católica y que, por tanto, es parte de la concepción humanista occidental cristiana de la sociedad, ha sido objeto de variadas interpretaciones y cuestionamientos a través del tiempo y es nuestro propósito contribuir en alguna medida a su esclarecimiento. *La idea es objetivizar* su concepto, características, efectos y proyecciones, despojándolo de prejuicios e ideologismos.

I.

En doctrina suelen distinguirse dos dimensiones de este principio: la dimensión negativa y la dimensión positiva. En su dimensión negativa este principio postula:

- *Que el Estado debe reconocer y proteger la libertad de las personas y la autonomía de los cuerpos intermedios* que integran la sociedad civil, para realizar y emprender de modo preferente actividades tendientes a satisfacer sus necesidades y alcanzar sus fines propios y específicos.

- Y en su dimensión positiva *dicho principio reserva al Estado*, por razones de bien común, la potestad exclusiva para asumir las siguientes actividades.
- *Aquellas que les son inherentes* (funciones clásicas del Estado) y por tanto exclusivas;
- Aquellas que por razones estratégicas de bien común sea conveniente que permanezcan dentro de la órbita de acción estatal en un momento histórico determinado, como, por ejemplo, el régimen Constitucional de la propiedad minera;
- Aquellas que los particulares no realizan, o realizan de modo deficiente, insuficiente o ineficiente, con el sólo propósito de suplirlas, complementarlas o rectificarlas, teniendo siempre presente la conveniencia de resituirlas o mantenerlas, según sea el caso, en el sector privado, a través de acciones tales como la colaboración y apoyo, regulación, promoción, rectificación, asistencia o protección social y la asunción directa de la actividad con carácter transitorio.

II.

El principio de subsidiaridad no está expresamente consagrado en algún artículo de la constitución bajo esa denominación - como no lo está, por ejemplo, el principio de separación de funciones de cuya consagración Constitucional nadie duda- pero su presencia y reconocimiento, sin perjuicio de la historia fidedigna de la constitución y la jurisprudencia del TC, queda en evidencia a través de diversos preceptos constitucionales que se han plasmado sobre la base de su filosofía y constituyen tácitamente su expresión normativa. En efecto, por lo que respecta a su dimensión negativa, que se traduce en un «dejar hacer» a los privados, ella encuentra su fundamento normativo general en los principios constitucionales de libertad y autonomía (Constitución Política de la República, 1980: Art. 1° incisos 1° y 3°), y sus manifestaciones específicas se concretan en diversos preceptos constitucionales que aseguran de modo preferente a los particulares el desarrollo de una actividad en el ejercicio de un derecho fundamental, y digo preferente porque la constitución solo asegura esos derechos, en cuanto tales, a las personas mas no a la autoridad (Constitución Política de la República: Art. 19, numerales 21, 22, 23, 24, 25, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 18 y 19). Tales preceptos garantizan a los particulares bajo determinados condicionamientos, un rol protagónico en la economía, la minería, el uso y goce de las aguas, la salud, la seguridad social y la educación, entre otras.

Por lo que se refiere a la dimensión positiva del principio de subsidiaridad, es decir, aquella que por razones de bien común impulsa la intervención del estado para suplir, complementar o rectificar las deficiencias, ineficiencias o insuficiencias del actuar privado, ella encuentra su fundamento general en las disposiciones iniciales de la Constitución (Constitución Política de la República, 1980: Art. 1°, incisos 4° y 5°), puesto que tales preceptos le imponen al estado el deber de generar condiciones sociales de bien común, resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, así como integrar armónicamente a todos los sectores de la comunidad nacional, re-

moviendo los obstáculos económicos, sociales y culturales que impiden que las personas puedan gozar plenamente de sus derechos, asegurando de este modo que puedan participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Ello pone en evidencia la servicialidad y solidaridad del estado, desde que al actuar de este modo colabora con las personas y los cuerpos intermedios en la satisfacción de sus necesidades.

Todas estas actividades las desarrolla el Estado en la lógica de la subsidiariedad. Por lo tanto, algunas de esas actividades las realiza porque les son inherentes; otras, porque estratégicamente conviene que las asuma en un momento histórico determinado; y, en fin, las otras, para suplir, complementar, o rectificar las deficiencias, ineficiencias, o insuficiencias del actuar privado.

Por lo que respecta a las manifestaciones específicas de la dimensión positiva, ella se insinúa, por cierto, en aquellos ámbitos de actividad que la constitución reserva a los privados, con el propósito de asegurar la consecución de objetivos de bien común, cuando la actividad privada es inexistente, insuficiente o deficiente, desde el punto de vista de la obtención de tales objetivos. En este contexto de ideas se comprende la actividad subsidiaria que realiza el estado en los ámbitos empresarial, de la seguridad social, de la salud, de la educación, del transporte y de la vivienda, entre otras, siempre con el propósito de complementar, suplir o rectificar las deficiencias, ineficiencias o insuficiencias del actuar privado. En el plano de la administración regional, provincial y comunal, la actividad subsidiaria del Estado se lleva a cabo respectiva y sucesivamente para complementar o rectificar las deficiencias o insuficiencias de las instancias orgánicas inferiores (municipalidades, provincias y gobiernos regionales), según se desprende por ejemplo de las normas constitucionales y legales relativas al régimen presupuestario de tales entidades, a las actividades del transporte, la construcción, cuidado del medio ambiente, atención de emergencias y catástrofes, principalmente, sin perjuicio de la actividad subsidiaria que se produce entre esas mismas instancias, respetando el orden de jerarquía existente entre ellas.

III.

De la sola conceptualización del principio de subsidiaridad puede observarse que *dicho principio está llamado a armonizar los requerimientos del poder y la libertad*, puesto que la idea subyacente es dejar que la libertad y la autonomía se expresen libremente en los diversos ámbitos de la vida relacional, pero sin perjuicio de la intervención que cabe al Estado o ente público respectivo en el ejercicio del poder, para suplir, complementar o rectificar las deficiencias, ineficiencias, o insuficiencias a las que eventualmente puede conducir el ejercicio de la libertad. *Por lo tanto, nada más alejado de la realidad es sostener que el principio de subsidiariedad relega al Estado o sus organismos a una situación de pasividad e indiferencia social.*

IV.

En este punto me parece conveniente recordar *las Lecciones de Derecho Constitucional de André Hauriou* precisamente en torno a la conceptualización del derecho constitucional. En síntesis, después de desestimar el concepto de Marcel Prèlot que en su definición de derecho constitucional parece exaltar el elemento poder en desmedro de la libertad, y el concepto de Mirkine Guetzevitch que, por el contrario, exacerba la libertad en detrimento del poder, *concluye que el objetivo del derecho constitucional no es otro que el de armonizar o conciliar los requerimientos del poder y la libertad*, sin que ninguno de estos elementos pueda relevarse o sacrificarse en desmedro o en favor del otro. Llega esta conclusión a partir de su concepción *sobre la bidimensionalidad de la naturaleza humana*. Una de esas dimensiones es la naturaleza social del hombre que lo impulsa a vivir en sociedad y que el autor considera como la fuente y el fundamento del poder, pues no hay sociedad sin poder. La otra dimensión es la individual, que lleva al hombre a afirmar su propia personalidad frente a los demás y que vendría ser la fuente de la libertad y de los derechos individuales. Por lo tanto, deduce nuestro autor, que el poder y la libertad *no son una creación artificial de la mente humana*, sino emanaciones o proyecciones de la naturaleza humana. Siendo así, ambos elementos *deben siempre concurrir en toda forma de organización política*, sin que ninguno pueda exaltarse en desmedro del otro. De ahí es que, a su juicio, formas políticas como la anarquía y el totalitarismo no pueden subsistir por mucho tiempo, pues tratándose de expresiones contrarias a la naturaleza humana están destinadas a desaparecer.

V.

Pues bien, el principio de subsidiaridad está precisamente en línea con la finalidad esencial del derecho constitucional: compatibilizar o armonizar los requerimientos del poder y la libertad. En este contexto de ideas, dicho principio responde admirablemente a las diversas dimensiones de la naturaleza humana y se encuentra por tanto indisolublemente ligado a ella.

Sin embargo, el principio de subsidiaridad no ha recibido el reconocimiento generalizado a que, por su naturaleza, se hace acreedor, pues se le suele considerar, especialmente, en sectores de izquierda, o aún nacionalistas, como la vía a través de la cual el capitalismo, atenuando los excesos del liberalismo individualista del siglo XIX, busca, por una parte, su legitimación social y, por otra, la justificación de la desigual distribución de la riqueza, asegurando así la instauración y conservación de un modelo económico en que no impera la justicia social y que busca preservar su situación de predominio. Todo lo anterior sería consecuencia de la lógica con que opera en la práctica el principio de subsidiaridad. En efecto, dicho principio empujaría al estado a desprenderse de actividades de evidente interés social, bajo la filosofía de que tales actividades, por su naturaleza, debieran ser asumidas por los particulares, sentando así los presupuestos de su privatización total o parcial. En la vertiente crítica que se esboza, la privatización

acarrea fundamentalmente dos inconvenientes: primero, porque ella siempre se produce en favor de un sector, el sector más pudiente de la sociedad, y no en beneficio de toda la comunidad y, segundo, porque ese sector se mueve en función del lucro y al hacerlo, necesariamente descuida la situación de los más débiles y margina de los beneficios sociales que ofrece a quienes no pueden pagarlos, deficiencias que se observarían en diversos ámbitos, especialmente, en los de la salud, la educación y la seguridad social.

De esta manera, el principio de subsidiaridad llevaría al estado a actuar en función de los intereses privados, dejando de cumplir con su función social de bien común. Al final de cuentas la aplicación del principio de subsidiaridad terminaría en la práctica favoreciendo el desarrollo del capital en perjuicio del trabajo, y la concentración de la riqueza en desmedro del interés general.

VI.

Asumimos por razones argumentativas que las deficiencias reseñadas sean realmente efectivas. En tal caso, cabría preguntarse si esas deficiencias son atribuibles al principio de subsidiaridad en sí o, más bien a la forma como dicho principio habría venido aplicándose en la práctica. La pregunta es absolutamente pertinente, porque, siguiendo la lógica inherente al principio, es deber del Estado detectar y enfrentar tales irregularidades y, según se ha expresado al conceptualizar dicho principio, corresponde al Estado rectificar, suplir o complementar las deficiencias, ineficiencias e insuficiencias del actuar privado, precisamente actuando en la lógica del principio de subsidiaridad y no fuera de ella. Si esto eventualmente no ha ocurrido, ello no parece ser imputable al principio mismo sino, más bien, a quienes tienen el deber de aplicarlo en el ejercicio del poder estatal.

VII.

De todo lo dicho resulta que las críticas formuladas al principio de subsidiaridad no son en realidad un cuestionamiento al principio en sí, sino a quienes tienen la responsabilidad de aplicarlo en todas las modalidades y variantes que dicho principio comprende. Por lo tanto, cabe preguntarse si sería razonable suprimir el principio de subsidiaridad, robustecer el Estado y multiplicar consecuentemente su estructura orgánica y funcional, con el aumento del gasto fiscal y la tributación consiguientes, para entregarle la gestión y control directos de todas las actividades susceptibles de ser emprendidas por las personas y agrupaciones intermedias; o si sería razonable coartar la libertad, el legítimo incentivo del lucro razonable, la creatividad y la iniciativa privadas de las cuales, en definitiva, depende el desarrollo y el progreso social, ante y por el solo riesgo de los eventuales abusos a que pudiera conducir el ejercicio de la libertad. Porque, acaso, no es igualmente un riesgo, enfrentar la eventual corrupción, abuso, e ineficiencia que puedan producirse al interior de las diversas esferas del poder estatal, con el agravante de las dificultades que ofrece la resistencia frente a un poder desmedido.

VIII.

Por lo referido precedentemente creemos que entre un sistema que ahogue la libertad y exacerbe las prerrogativas del poder y otro en que se defiende a ultranza el desenfreno de un liberalismo individualista extremo, parece razonable adherir a una forma de organización política representativa del justo medio en que el poder y la libertad convivan en una relación de armonía y de equilibrio, y esa organización no es otra, a nuestro juicio, que aquella en que las relaciones del Estado y las personas se regulan por el principio de subsidiaridad. Parece igualmente razonable concluir que es preferible partir de un sistema que confiriendo a la libertad el carácter de un valor prioritario, la restrinja en aras de la justicia social, a un sistema que, partiendo de la omnipotencia del Estado, confiere graciosamente a sus administrados, migajas de libertad.

Muchas gracias por su atención.

Normas citadas

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, publicada el 21 de octubre de 1980.

Sobre el autor

Salvador Mohor Abuaud es Abogado de la Universidad de Chile y Profesor Titular de Derecho Constitucional en las Facultades de Derecho de la Universidad de Chile (de la cual fue Vicedecano entre 2002 y 2006), de la Universidad de Santiago y de la Universidad Finis Terrae. Es también profesor de Instituciones Políticas en la Universidad del Desarrollo.