

SUBSIDIARIEDAD EN CHILE.
Justicia y Libertad

INSTITUTO RES PUBLICA
CHILE

CLAUDIO ARQUEROS Y ÁLVARO IRIARTE
EDITORES

SUBSIDIARIEDAD
EN CHILE.
Justicia y Libertad

INSTITUTO RES PUBLICA
2016

TITULO PENDIENTE

Claudio Arqueros

Filósofo y licenciado en educación de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), magíster en filosofía de la Universidad de Chile, magíster y doctor © en filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como director de formación de la Fundación Jaime Guzmán, profesor de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo y columnista de la sección Voces del diario La Tercera. Ha publicado en Chile y el extranjero distintos artículos y libros sobre filosofía política.

Jorge Barrera

Abogado de la Universidad de Chile y magíster © en derecho público de la misma universidad. Actualmente ejerce como asesor parlamentario en el Congreso Nacional. Entre 2011 y 2015 se desempeñó como investigador del programa legislativo de la Fundación Jaime Guzmán, dedicado principalmente al estudio y seguimiento de proyectos de ley en material educacional, y sus implicancias constitucionales, legales y reglamentarias.

Rodrigo Castro

Economista de la Universidad Gabriela Mistral y master en economía de Georgetown University. Actualmente es socio y director de

Genesis Partners, administradora de fondos de inversión. Entre 2010 y 2014 fue decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo. Entre 2001 y 2009 fue director del programa social del Instituto Libertad y Desarrollo. Es profesor en diversas universidades y desde 2009 columnista del diario *La Tercera*.

José Manuel Castro

Historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en historia de la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como investigador CEUSS, de la Universidad San Sebastián. Entre sus últimas publicaciones se encuentra *Jaime Guzmán. Ideas y Política 1946-1973. Corporativismo, Gremialismo, Anticomunismo* (Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2016).

Carlos Frontaura

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es decano de la Facultad de Derecho de esa misma universidad, habiendo sido previamente vicedecano y secretario académico. Es profesor de historia del derecho en esa misma facultad. También es consejero del Instituto Nacional de Derechos Humanos nombrado por el Senado de la República de Chile. Hasta el año 2015 se desempeñó como asesor legislativo en la Fundación Jaime Guzmán. Ha integrado diversas comisiones asesoras del Ministerio de Justicia y es autor de artículos de su especialidad en diversas revistas y libros.

Julio Isamit

Licenciado en derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es presidente de la Fundación Chile Siempre. Fue destacado por el diario El Mercurio como joven líder el 2006, por el Diario Financiero como “Joven con éxito” el 2010, como “Global Shaper chileno” por el Foro Económico Mundial el 2012 y recibió el premio “Espíritu UC” de la Pontificia Universidad Católica el 2014. Autor del libro *Educación de calidad. Tarea pendiente* (Santiago, Libertad y Desarrollo, 2016).

Jorge Jaraquemada

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magister en ciencia política de la Universidad de Chile. Actualmente es director ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán y miembro del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia de Chile, institución de la cual fue su presidente entre 2013 y 2014. Ha publicado artículos sobre instituciones políticas, transparencia y democracia, en libros y revistas de Argentina, Colombia y Chile.

Thomas Leisewitz

Médico de la Pontificia Universidad Católica de Chile y master en salud pública de Harvard University. Actualmente es gerente de desarrollo de nuevos negocios en la Red de Salud UC-CHRISTUS y en CHRISTUS Health. Entre 2010 y 2014 fue asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Entre 2005 y 2010 fue director del área de servicio público de la Fundación Jaime Guzmán. Es profesor de la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Rolf Lüders

Economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctor en economía de la University of Chicago. Actualmente es profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y del Bing Overseas Program de la Universidad de Stanford en Santiago. Entre 1982 y 1983 fue ministro de Economía y de Hacienda, y entre 1968 y 1971 fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre sus numerosas publicaciones se cuenta el libro *Milton Friedman, La vigencia de sus contribuciones. Metodología, teoría y política económica* (Santiago, Ediciones UC, 2014, en coautoría con Francisco Rosende).

Máximo Pavez

Abogado y LLM © en derecho regulatorio de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como

director del programa legislativo de la Fundación Jaime Guzmán y como profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue electo concejal en la comuna de Conchalí para el período 2012-2016. El año 2007 recibió el premio “Espíritu UC” que entrega la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Guillermo Ramírez

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y master en políticas públicas de Harvard University. Entre 2012 y 2015 se desempeñó como director de políticas públicas de la Fundación Jaime Guzmán. Anteriormente fue jefe de gabinete de la Subsecretaría General de la Presidencia de Chile. Actualmente es profesor de derecho económico en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y secretario general del partido Unión Demócrata Independiente (UDI).

Francisco Rosende

Economista de la Universidad de Chile y master en economía de la University of Chicago. Actualmente es profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre los años 1995 y 2013 fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. El año 2014 recibió el premio al “Economista del año” que entrega el diario El Mercurio. Entre sus publicaciones se cuenta el libro *Milton Friedman, la vigencia de sus contribuciones. Metodología, teoría y política económica* (Santiago, Ediciones UC, 2014, en coautoría con Rolf Lüders).

Alejandro San Francisco

Historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctor en historia por la Universidad de Oxford. Actualmente se desempeña como académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad San Sebastián. Es director de investigación del Instituto Res Pública y columnista regular en el Diario *El Día* (La

Serena) y *El Imparcial* (España). Entre 2012 y 2014 fue agregado cultural de la embajada de Chile en España. Ha publicado numerosos artículos en revistas y libros de su especialidad en Colombia, Chile, España, Estados Unidos y México. Autor de *La guerra civil de 1891*, 2 tomos (Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2007/2008).

Gabriel Zanotti

Filósofo de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA) y doctor en filosofía por la Universidad Católica Argentina (UCA). Actualmente es profesor en la Universidad Austral de Argentina, director académico del Instituto Acton Argentina y miembro del Departamento de Investigaciones de la Fundación Hayek. Ha publicado numerosos libros y ensayos de filosofía y sobre la libertad religiosa, económica y política. Entre sus últimas publicaciones se cuenta el libro *Comentario a la suma contra gentiles* (Buenos Aires, Universidad Austral, 2016).

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 15

PRÓLOGO 19

I. SUBSIDIARIEDAD, JUSTICIA Y LIBERTAD

Julio Isamit: Principios rectores del orden social 31

Claudio Arqueros: El principio de subsidiariedad,
su sentido clásico y originario 55

Carlos Frontaura: Algunas notas sobre el pensamiento
de Jaime Guzmán y la subsidiariedad 79

Gabriel Zanotti y Jorge Jaraquemada: El principio
de subsidiariedad ante el avance de nuevas ideologías
autoritarias 123

II. IMPLEMENTACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD EN CHILE

Rolf Lüders: El modelo económico chileno
y la subsidiariedad 143

José Manuel Castro: Los intelectuales y la incomprensión del Estado subsidiario	167
Guillermo Ramírez y Jorge Barrera: La subsidiariedad en los programas de gobierno de la Concertación	199
Máximo Pavez: Amenazas actuales a la subsidiariedad	219
III. LO HECHO Y LO QUE QUEDA POR HACER	
Francisco Rosende: Subsidiariedad y pobreza	255
Rodrigo Castro y Thomas Leisewitz: Rol subsidiario del Estado en la salud	273
Alejandro San Francisco: Subsidiariedad y justicia en la educación chilena	309
BIBLIOGRAFÍA	339

PRESENTACIÓN

En los últimos 25 años ha imperado en nuestro país una suerte de consenso general tanto en el mundo político como en el mundo intelectual, salvo contadas excepciones, en torno al valor de la libertad, tanto política como económica. El llamado “milagro chileno”, que comenzó a forjarse en 1975 y se consolidó con el advenimiento de la democracia en 1990, ha sido objeto de diversos estudios que dan cuenta de los cambios profundos experimentados por este pequeño país del fin del mundo que lo posicionaron como una suerte de modelo, no sólo para los países sudamericanos sino también para otros de similares características. En efecto, Chile implementó un conjunto de instituciones y políticas públicas, en un entorno de respeto al Estado de Derecho y de afirmación que el Estado está al servicio de la persona, que le permitieron salir de la postración en que se encontraba durante los años 70. Entre estas instituciones se encuentra la subsidiariedad, que ha sido el principio eje de la acción política y económica del Estado desde entonces. Más allá de algunas reformas específicas, la sensación generalizada era que Chile caminaba hacia el progreso y bienestar de su gente.

Esta percepción llevó a muchos a concluir, errada y apresuradamente, que Chile se encontraba libre de uno de los flagelos más propios y característicos de estas latitudes: el populismo y la demagogia. Esta percepción fue reforzada durante la última

década debido a los radicales procesos experimentados por países como Argentina y Venezuela. Pero este escenario parece haber desaparecido bruscamente, y en el último tiempo se habla cada vez más de una crisis de confianza que estaría causando daño a la institucionalidad política y cuyos efectos podrían tener alcances insospechados. En este contexto, han surgido diversas críticas al modelo institucional vigente y el principio de subsidiariedad y sus aplicaciones se han convertido en el objeto predilecto de abiertos ataques. Algunos buscan desechar la subsidiariedad por considerarla obsoleta o porque es un óbice a su pretensión de fortalecer el Estado en desmedro de las libertades cotidianas de las personas. Otros proclaman su revisión –que puede ser más o menos radical– de su concepción, interpretación y aplicación práctica. Algunas de éstas, aunque puedan ser bien intencionadas en su origen, impiden su adecuada comprensión y pueden traducirse en una distorsión de su sentido que, si encuentra eco en los responsables de diseñar e implementar políticas públicas, pueden implicar una aplicación incorrecta del principio.

El propósito de este libro no es proponer recetas o soluciones concretas a la diversidad de problemas e incertidumbres que están presentes en el debate actual. Tampoco proponer políticas públicas. Se trata de definir la discusión en torno a una visión antropológica que otorgue contenido al concepto de desarrollo integral y que logre encauzar los diferentes proyectos personales con el bien común, que consiste en permitir y fomentar que todos los individuos o asociaciones que integran la sociedad puedan alcanzar su propio fin, en la mayor medida de lo posible. Esta definición antropológica se hace desde nuestra tradición intelectual, construida a través de los siglos a la luz del pensamiento y enseñanza de personajes como Aristóteles, Cicerón, Edmund Burke, Juan Pablo II y Robert P. George, por nombrar sólo algunos, que tiene como idea central que a pesar de la multiplicidad de fines individuales, también existe un fin general de la vida en sociedad y que la manera en que aquéllos se relacionan con éste es precisamente mediante el poder político, la justicia y la libertad.

Ante este diagnóstico se vuelve un imperativo moral y político reivindicar simultáneamente el espacio privado y la responsabilidad pública y, en última instancia, el verdadero sentido de la libertad ciudadana. Los ensayos de este libro tienen como objetivo abordar la discusión teórica sobre el principio de subsidiariedad desde distintas perspectivas, así como su implementación práctica inicial durante el gobierno militar y luego, una vez recuperada la democracia, su aplicación concreta durante los primeros cuatro gobiernos de la Concertación, para concluir alertando sobre las amenazas que hoy debe enfrentar y presentar nuevas aplicaciones sociales que desafían a la subsidiariedad.

Jorge Jaraquemada
Director ejecutivo Fundación Jaime Guzmán E.

Jorge Acosta
Director ejecutivo Instituto Res Pública

PRÓLOGO

La vida en sociedad implica colaboración, tensiones, acuerdos, tolerancia, empatía. Sin embargo, requiere de ciertos pilares sólidos que puedan permitir sostener cada uno de los elementos antes mencionados. Porque la vida política, así como debe reconocer, respetar y resguardar la libertad para que cada grupo o persona individual logre desarrollarse íntegramente, también debe velar por un orden social y un fin compartido o unitario. Es decir, algo común que se expresa en un bien moral llamado bien común.

Sin embargo, la llamada posmodernidad ha traído consigo una serie de cambios en nuestra forma de comprendernos y relacionarnos. Las sociedades se vuelven a la vez más complejas, ante escenarios multiculturalistas,¹ por ejemplo,² dando curso a una mayor tolerancia y empatía con la otredad, en tanto diferencia horizontal, cuya relevancia y validación comienzan a depender ahora de la forma en que la sociedad la interprete.

Si la modernidad se caracterizó por la búsqueda de la verdad empírica y la idea de progreso desde el depósito de confianza

¹ En tanto expresión de minorías de todo tipo que se expresan en el resaltamiento de las diferencias de raza, color, género, identidad sexual, etc.

² Al respecto, véase Avital Bloch, “*Multiculturalismo, Teoría posmoderna, y redefinición de la identidad nacional norteamericana*”, en *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Vol. VI, N° 17 (1994) 59-71.

en la razón instrumental, la posmodernidad viene a cuestionar y poner en tela de juicio los sustentos de ese proyecto, tanto por la sospecha del lugar, intereses y límites de la razón, como por los alcances y valor del progreso mismo. En rigor, la cada vez más difícil separación entre lo verdadero, lo verosímil y lo ideológico, hechos y hermenéuticas, es lo que caracteriza al proyecto posmoderno. Ante este escenario, dado que la forma de canalizar los discursos es por medio de la seducción de lo verosímil, el bien común puede transformarse en la representación de intereses particulares de un grupo que busca destacar sus aspiraciones. El problema de esta forma de entender lo político es que dificulta o esteriliza comprender qué es mejor y qué es peor para la sociedad, y por tanto, junto con ello, la posibilidad de llegar a acuerdos en temas éticos como los que se expresan en los diferentes trabajos de este texto.

En ese sentido, el principio de subsidiariedad se torna relevante, porque –dada la ampliación del marco de lo posible, la menor participación ciudadana y el déficit ontológico de las identidades– enfrenta desafíos que lo hacen necesario para mantener la concordia política en un imaginario en que todo se vuelve relativo y, por ende, los consensos tienden a durar menos o a tener menos valor. El principio de subsidiariedad produce una necesaria cadena social virtuosa en la medida que impulsa mayor diversificación del poder y mayor participación social, lo cual va produciendo no sólo relaciones de mayor confianza entre las sociedades mayores y menores, junto con una sana legitimización del poder, sino además la inclusión de valores en las personas que participan. Pues, si se genera más autonomía virtuosa en la participación y concreción de la vida social, es por la integridad moral de los protagonistas. De modo que en este marco posmoderno de pluralidad, multiculturalismo, y remisión de los meta relatos, el principio de subsidiariedad puede verse como una oportunidad de extender socialmente el poder y los liderazgos a partir del potenciamiento de los cuerpos intermedios y su autonomía para el desarrollo de sus fines y proyectos, dejando el espacio de la subsidiariedad a lo que precisamente es, a saber, un principio que opera prudencialmente como ayuda,

respetando y valorando la autonomía, la dignidad de las personas, y el rol participativo de las diferentes asociaciones que están entre el individuo y el Estado, cuestión que hoy es necesaria y posible, dada la forma en que se relacionan los sujetos.

Para poder debatir y llegar a acuerdos, es necesario compartir algunos criterios transversales que deben sustentarse en verdades fundamentales respecto de nuestra existencia. La subsidiariedad, dado su sentido ético que reconoce una naturaleza y sentido común de la vida en sociedad, es eficaz –sin ahogar la libertad ni la pluralidad– en seguir respetando esos espacios formativos necesarios para la vida en sociedad que defienden y promueven esos mínimos axiológicos que admiten un bien ético y la naturaleza de las cosas o instituciones, superando esa dimensión reducida del Estado como generador de prebendas, permitiendo así la mejora de la concordia política.³ La subsidiariedad entonces es parte inherente al bien común, por cuanto la posibilidad de que las personas se desarrollen y alcancen sus fines propios (que únicamente puede lograrse en la vida en sociedad y organizada) se puede dar sólo dentro del marco de lo que es este principio, a saber, el permitir y fomentar la autonomía de las sociedades intermedias junto con ayudar cuando sea necesario a quienes más lo requieran, en virtud del respeto por la dignidad.

Entonces, si la discusión pública contemporánea se dará en gran parte sobre lo que somos o sobre cómo nos comprendemos y nos relacionamos, para desde ahí establecer el sentido de la vida en sociedad y qué tradiciones e instituciones mantener o abandonar en términos organizacionales, entonces la discusión contemporánea no puede no considerar el rol subsidiario del Estado, no sólo porque este principio es parte de la tradición política occidental que articula naturalmente la vida en sociedad y la justicia distributiva por parte del Estado, sino además porque, por una parte, todas las discusiones que puedan darse en el marco de

³ A eso entendemos se refiere Manfred Svensson cuando habla de “soberanía compartida”. Cf. *Subsidiaridad y ordopluralismo, Pro Manuscripto*.

las problemáticas aquí expuestas suponen preguntarse también si dialogan con el bien común⁴ el cuál es indisoluble del principio de subsidiariedad, por cuanto dicho bien se concreta por medio de la realización plena de los fines propios de cada cuerpo intermedio (o sea bajo el marco del principio de subsidiariedad).⁵ Y por otra, también porque en su afán de diseminar el poder, garantiza la pluralidad del momento que en su esencia está promover la autonomía y participación activa de los diferentes entes intermedios, sin descuidar el sentido unitario y moral de la vida en sociedad.⁶ Pues el Estado, en su afán de garantizar derechos, puede ahogar libertades, como la religiosa, de enseñanza, de expresión, del derecho a la vida y la dignidad de los no nacidos, y descuidar el bien común. El rol subsidiario del Estado contempla evitar que aquello ocurra, porque la esencia precisamente del principio de subsidiariedad, radica en incentivar –a partir de una determinada antropología– la autonomía de las personas y los cuerpos intermedios de la sociedad para que, a partir de los diferentes tejidos sociales, se logre un desarrollo integral a través de la cooperación solidaria, lo cual nos permite a la vez reconocer que los fines particulares se relacionan con el propósito universal de la comunidad política (*bien común*) mediante el poder político que logran ejercer las asociaciones.

En virtud del contexto sociopolítico expuesto, que devela la importancia y vigencia del principio de subsidiariedad para la sociedad contemporánea, y ante un escenario académico y político nacional que ha sometido, tanto al sentido mismo del principio de subsidiariedad a debate, como también al rol subsidiario del Estado, y la forma en que se ha aplicado dicho principio en nuestro país desde su incorporación en nuestra actual carta fundamental,

⁴ Pues aquel es el principal fin del Estado.

⁵ En relación al vínculo entre el principio de subsidiariedad y bien común, véase Chaplin, Jonathan Jonathan Chaplin, “*Subsidiarity: The Concept and the Connections*”, en *Ethical Perspectives*, Vol. 4, N° 2, (Julio 1997), pp. 117-130.

⁶ Como es la colaboración el cuidado de los más débiles, el respeto por la dignidad de las personas, etc.

hemos considerado necesario enriquecer la discusión ofreciendo una dimensión holística sobre el principio de subsidiariedad, incluyendo aquellos aspectos que han circunvalado el debate respecto de su recepción, aplicación y desafíos. Es así como la Fundación Jaime Guzmán y el Instituto Res Pública, en un trabajo conjunto, invitaron a distintos filósofos, abogados, historiadores, economistas, y expertos en políticas públicas a reflexionar y analizar transversalmente sobre este principio de organización sociopolítico y la forma en que ha sido recepcionado en Chile, junto con los desafíos que éste presenta para seguir aportando al bien común de nuestra sociedad, dado las discusiones que en materia de convivencia social (incluyendo rol del Estado, participación social, importancia del mercado) se han iniciado en nuestro país. Los distintos trabajos concentrados en este texto pretenden aportar al debate sobre los fundamentos y sentido del principio de subsidiariedad, mostrando desde diferentes perspectivas, su despliegue histórico filosófico, así como también el modo en que Jaime Guzmán lo comprendió, y cómo luego ha sido aplicado en nuestro país, pero además su importancia y desafíos en la sociedad contemporánea.

Los artículos han sido ordenados y agrupados para facilitar su lectura, comenzando desde los temas más generales para llegar a los más específicos. De esta forma en el primer capítulo “Subsidiariedad, justicia y libertad”, los textos permiten una aproximación teórica al principio de subsidiariedad, desde una perspectiva filosófica, política e histórica. El capítulo segundo tiene por título “Implementación de la subsidiariedad en Chile”, y tal como lo indica, explica como se ha llevado a cabo la incorporación del principio en cuestión en el marco político institucional de Chile; considerando las reacciones positivas y negativas que este proceso ha generado. Finalmente, el capítulo tercero “Lo hecho y lo que queda por hacer” por medio de los últimos tres artículos del libro se revisa el impacto que ha tenido la implementación del principio de subsidiariedad en temas tan sensibles para la comunidad como son la pobreza, la salud y la educación; a la vez que se plantean nuevas ideas inspiradas en este principio que permitan avanzar en

la solución de nuevos problemas e interrogantes que enfrenta el país en las mencionadas áreas.

En el primer artículo, “Principios rectores del orden social”, Julio Isamit sitúa la subsidiariedad como uno de los principios que articulan la relación entre la persona y la comunidad política, cuyo origen se encuentra en la Doctrina Social de la Iglesia. Son estos principios, incluida la subsidiariedad los que nos introducen en el núcleo mismo de nuestra visión del hombre y de sociedad; y cuya aplicación permite el desarrollo social y económico, a la vez que una mejor integración de las personas a la comunidad política. Así, el autor invita a reflexionar sobre cómo las ideas e instituciones son importantes y tienen consecuencias en la búsqueda del bien común y la justicia.

Claudio Arqueros en su artículo “Subsidiariedad, su sentido clásico y originario” reflexiona en torno a las características que describen la esencia de este principio, observado desde su sentido clásico y originario, esto es, a partir de los antecedentes filosóficos: si bien la expresión formal del principio de subsidiariedad ha sido formulada por la Doctrina Social de la Iglesia, es necesario reconocer que existe una raíz ética inspirada tanto en la tradición aristotélica, escolástica y cristiana, como en la crítica filosófica a las consecuencias negativas de la modernidad. Una vez dilucidado este punto, el autor plantea la necesidad de destacar las dimensiones sociales y participativas del Estado mediante una reconstrucción de la subsidiariedad, sin limitar el rol del Estado simplemente a un conjunto de prestaciones instrumentales.

Por su parte en “Algunas notas sobre el pensamiento de Jaime Guzmán y la Subsidiariedad”, Carlos Frontaura explica en primer lugar la importancia del principio que inspira estos artículos, para luego abordar la noción que sobre él tenía Jaime Guzmán. La razón de este punto de partida radica en que Jaime Guzmán fue el principal impulsor de su adopción política y de su aceptación como inspiración jurídica en Chile. Con estos antecedentes el autor analiza cómo el principio de subsidiariedad fue recogido en los textos de Jaime Guzmán, siempre teniendo en cuenta que

se trata de un político y no de un filósofo, así como también que la comprensión de Guzmán siempre estuvo caracterizada por una plena consciencia de los grandes dramas de su época; como la desaparición de la clásica distinción entre lo público y lo privado, la secularización de las sociedades occidentales, el surgimiento del colectivismo y del estatismo y, por cierto, la Guerra Fría. El texto permite entender de mejor manera cómo Jaime Guzmán entendió la subsidiariedad, y por qué la promovió en su tiempo como base para una sana sociedad.

El capítulo primero finaliza con “El principio de subsidiariedad ante el avance de nuevas ideologías autoritarias”, de Jorge Jaraquemada y Gabriel Zanotti. En este artículo, los autores abordan como tema central los avances de ideologías autoritarias que atentan contra las libertades y desvirtúan el rol del Estado, en cuanto se alzan como una verdadera amenaza al principio de subsidiariedad. Es una reflexión sobre políticas que podrían volcarse en contra de los derechos y dignidad de las personas, y en último término, lesionar el principio de subsidiariedad; considerando en este análisis la controversia sobre los fines de la acción gubernamental y el rol del Estado así como también el riesgo de ingobernabilidad política y de inestabilidad democrática propio de América Latina. El objetivo, en suma, es generar conciencia sobre la defensa del principio de subsidiariedad.

Rolf Lüders, con “El modelo económico y la subsidiariedad” abre el segundo capítulo de esta obra. Se trata de una comparación entre el orden institucional de una economía social de mercado y el orden institucional que se sustenta en el principio de subsidiariedad. La pregunta que atraviesa el artículo es si los principios de una economía neoclásica son compatibles con la subsidiariedad, o por el contrario si no lo son. La finalidad del autor es explicar que si bien las notas características del modelo económico chileno encuentran su fundamento en la economía neoclásica, dichas características habrían sido las mismas en caso de construir el modelo aplicando el principio de subsidiariedad; y cómo ambos ordenamientos tienden a coincidir en la búsqueda

del bienestar social. Dos ejemplos, de entre una amplia gama han sido elegidos para ilustrar lo sostenido: las privatizaciones y los programas de vivienda social.

Siguiendo esta línea en torno a la aplicación del principio de subsidiariedad en Chile, el artículo de José Manuel Castro, “Los intelectuales y la incompreensión del Estado subsidiario” presenta en perspectiva histórica algunas de las interpretaciones incorrectas de dicho principio por parte de intelectuales chilenos, de las más diversas corrientes, desde 1980 a la fecha. Para el autor, las incompreensiones pueden ser acerca de la idea original o bien acerca de la aplicación en Chile. La necesidad de revisar este tema radica en que la idea de subsidiariedad constituye el concepto central en torno al cual se impulsó un profundo cambio en la noción de Estado, y en cuanto idea política, su adecuada comprensión exige un diálogo entre diversas disciplinas que permita correspondencia entre aquellas interpretaciones realizadas por el investigador con la realidad histórica en cuestión; evitando de este modo peligros como el anacronismo, la tergiversación, la falsedad o la mistificación, y realizando una revisión crítica de las fuentes disponibles.

Mientras el sexto artículo trata acerca de la los intelectuales y el principio que motiva esta obra, el séptimo artículo “La subsidiariedad en los gobiernos de la Concertación” presenta en perspectiva la presencia y aplicación de la subsidiariedad en diferentes programas de gobierno de la centro izquierda chilena. Guillermo Ramírez y Jorge Barrera tienen como punto de partida los programas de gobierno de los cuatro mandatos de la Concertación de Partidos por la Democracia, toda vez que estos documentos reflejan intenciones políticas y entregan antecedentes sobre los principios rectores de un futuro gobierno. Para los autores, los gobiernos de la Concertación adhirieron, aún antes de asumir el poder, a la agenda de modernización de Chile construida entre otros, en torno al principio de subsidiariedad afianzando la institucionalidad por medio de acuerdos y diálogo con la oposición, lo que queda de manifiesto precisamente en los programas de gobierno más que en las políticas públicas o leyes finalmente implementadas.

El último artículo del capítulo segundo corresponde a “Amenazas actuales a la subsidiariedad”, de Máximo Pavez, analiza algunas de las amenazas al principio de la subsidiariedad desde una perspectiva política, amenazas reales a la existencia de la subsidiariedad que para el autor deben ser apreciadas en el orden político contingente. La razón respecto a por qué son relevantes este clase de amenazas radica en que en la arena política se determina el correcto entendimiento sobre el rol del Estado en la promoción concreta del bien común. En la primera parte, se expone como amenaza la inexacta comprensión e injusto juicio político de algunos académicos, lo que tiene consecuencias tanto en el discurso o relato como en su aplicación. En la segunda parte se analizan amenazas concretas en el plano de fundamentación y aplicación de políticas que se oponen al principio como eje articulador de las relaciones en la sociedad chilena.

El primer tema tratado en el capítulo tercero del libro es el diseño de políticas destinadas a reducir los índices de pobreza en una economía y su relación con el principio de subsidiariedad. Francisco Rosende expone en “Subsidiariedad y pobreza” cómo una agenda de políticas sociales sustentada en el principio de subsidiariedad permite combatir la pobreza. La subsidiariedad supone crear los incentivos adecuados para la generación de empleo, así como también para que las personas pobres tengan interés en buscar activamente trabajo y perfeccionarse, contrariamente a lo que con frecuencia ocurre con políticas asistencialistas. El autor explica que la superación de la pobreza combina un sistemático esfuerzo de identificación de los grupos objetivos de las políticas públicas (focalización en los más pobres) una rigurosa aplicación de las técnicas de evaluación social de proyectos y un énfasis en el crecimiento como herramienta esencial para resolver los problemas de pobreza.

Rodrigo Castro y Thomas Leisewitz contribuyen al debate en materia de salud con “Rol subsidiario del Estado en la salud”. El sector salud es un área donde se olvida que la responsabilidad de la satisfacción de las necesidades de salud recae primero en los propios individuos. Se identifica el rol que tiene el Estado en los

sistemas de salud modernos, principalmente en aquellas áreas que son indelegables y que constituyen su función esencial, en contraposición a aquellas funciones que pueden ser realizadas eficientemente por terceros. Los autores reconocen que no existe un modelo único que se base sólo en el Estado o en el mercado que permita alcanzar resultados en salud de manera eficiente, toda vez que en ambos sistemas existen fallas. Se explican las principales fallas de ambos y finalmente se proponen algunas soluciones privadas a los problemas del sector salud, cuyo fundamento es que un sistema puramente estatal o con excesiva influencia del Estado encierra diversos riesgos.

Finalmente, el artículo que cierra este capítulo y el libro, está dedicado a la educación. En “Subsidiariedad y justicia en la educación chilena”, Alejandro San Francisco analiza en debate actual en torno a la aplicación del principio de subsidiariedad en materia de educación. De acuerdo la institucionalidad vigente se ha estructurado en Chile un sistema de provisión mixta en el ámbito educacional, con un sistema de financiamiento que, como regla general, también ha tenido un origen mixto, de los particulares y del Estado. El autor analiza la relación entre la libertad y el derecho a la educación respecto del principio de subsidiariedad, con la finalidad de exponer que la subsidiariedad educacional, es un complemento relevante a la hora de fijar políticas públicas, asignar recursos y resguardar la libertad y la justicia como bienes necesarios en la vida social. Luego presenta algunas ideas destinadas a fortalecer la educación chilena, que respeten la libertad de enseñanza y la acción propia del Estado.

Agradecemos a cada uno de los autores que con su generoso esfuerzo dieron cuerpo a este análisis transversal sobre el principio de subsidiariedad que hoy el lector tiene en sus manos. Esperamos que este trabajo colectivo contribuya en el enriquecimiento a la discusión académica y política sobre el sentido, vigencia, y desafíos del principio de subsidiariedad en nuestra sociedad.

Claudio Arqueros

Alvaro Iriarte

Editores

I

SUBSIDIARIEDAD, JUSTICIA Y LIBERTAD

PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDEN SOCIAL

*Julio Isamit**

INTRODUCCIÓN

El análisis de las ideas fundamentales o principios que debieran regir nuestra vida en comunidad y su aplicación a los desafíos que nos presentan los tiempos actuales, debiera ser una labor siempre presente en el trabajo de los centros de estudios, de los partidos políticos y de las personas que miran con interés la *res publica*, la cosa pública.

El centro de una sociedad libre, justa y auténticamente humana es la persona. Ésta naturalmente vive, se relaciona, asocia y perfecciona en comunidad. El fin de la comunidad política no es otro que el desarrollo material y espiritual de todas las personas, su mayor bienestar posible, en lo que entendemos como la búsqueda del bien común y la justicia.

La experiencia histórica nos muestra que las ideas políticas no son triviales para el desarrollo de los países. Distintos casos nos muestran qué ha sucedido cuando en naciones similares en territorio,

* Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue destacado por el diario *El Mercurio* como joven líder el 2006, por el *Diario Financiero* como "Joven con éxito" el 2010, como "Global Shaper chileno" por el Foro Económico Mundial el 2012. Premio "Espíritu UC" 2014.

población y cultura se aplican ideas opuestas. Los resultados pueden parecer tristes, pero son pedagógicos. Los distintos territorios experimentan no solo procesos de crecimiento distintos, con impactantes consecuencias económicas, sino también cambios profundos en el modo en que las personas se relacionan entre sí y con la comunidad. Así se observa si comparamos la Alemania Comunista y la Alemania Federal; así se ve aún por desgracia en Corea del Norte y en Corea del Sur. El Muro que dividió ambas Alemanias –la del totalitarismo y la de la democracia, la del estatismo y la de la economía libre– ya no existe, fue derrumbado por el empuje y valentía de miles de personas, pero también como consecuencia del fracaso de las ideas totalitarias y estatizantes, propias del comunismo. Con estos ejemplos sintetizan Acemoglu y Robinson en su libro *¿Por qué fracasan los países?* la importancia de las instituciones en el origen del poder, de la prosperidad pero también de la pobreza.¹ La aplicación de determinadas ideas o estructuras en el orden social tienen impactos duraderos en la configuración misma de la comunidad política y por cierto en su progreso. En el mismo sentido, el historiador británico Niall Ferguson, en un valioso trabajo de investigación,² destaca las seis *killer apps* –competencia, ciencia, derechos de propiedad e imperio de la ley, medicina, la sociedad de consumo y la ética del trabajo–, seis factores cruciales con los que Occidente superó al resto del mundo en bienestar material y social.

Como bien atestigua la historia y las reflexiones de Acemoglu Robinson, y Ferguson, las ideas y las instituciones son importantes y tienen consecuencias: son capaces de determinar el tipo de vínculo que tendremos en nuestra sociedad, la articulación de los distintos esfuerzos –individuales y comunitarios– en búsqueda del bien común, el rol de la sociedad civil y las políticas públicas, entre muchas otras cosas.

¹ Véase Daron Acemoglu y James Robinson, *¿Por qué fracasan los países?* (Barcelona, Deusto, 2012).

² Aplicaciones que se desarrollan a lo largo de Niall Ferguson, *Civilización, Occidente y el resto* (Buenos Aires, Debate, 2012)

El estudio de este conjunto de ideas que la Doctrina Social de la Iglesia entiende como principios rectores del orden social nos introduce en el núcleo mismo de nuestra visión del hombre y de sociedad. La debida comprensión de estos principios nos permite delinear su verdadero sentido y alcance, en una labor ciertamente especulativa pero también concreta y que tiene mucho de prudencial. Al mismo tiempo, la aplicación de estos principios ha permitido el desarrollo social y económico de millones de personas que han salido de la pobreza, han podido integrarse de mejor manera a la comunidad política y han visto en su propio esfuerzo y trabajo –y en las diversas asociaciones en que nos agrupamos– la clave de su propio progreso. De ahí la importancia de estudiar las doctrinas que inspiran nuestro actuar y nuestra visión de una sociedad más justa y más libre, es decir de una sociedad verdaderamente humana.

ORIGEN Y UNIVERSALIDAD DE ESTOS PRINCIPIOS

Estos principios se fundamentan en la dignidad de la persona humana –su bien máspreciado–³ y, por tanto, en su propia naturaleza. En cuanto conjunto de ideas, han sido articuladas como reconocimiento de esta especial condición de cada ser humano, en lo que se ha conocido como la tradición central de la ética, con influencia de la filosofía clásica, el derecho romano y los aportes del judaísmo y del cristianismo.⁴

La Iglesia Católica, en el marco de su doctrina social, y en línea con la tradición del pensamiento de la ley natural,⁵ ha desarrollado una serie de principios que deben orientar la vida en comunidad,

³ Juan Pablo II, *Christifideles laici* (1988), n. 37.

⁴ Conviene leer el discurso inaugural del año académico que el profesor de la Universidad de Oxford, John Finnis dio en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en abril de 2013. “*Ruptura, transformación y continuidad en la tradición de la razón y la justicia*”.

⁵ Para mayor desarrollo de esta idea, ver el artículo de Robert P. George, “*Democracia, ley y persona natural*” en *Moral Pública. Debates actuales* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2009), pp. 121-148.

los que por su origen –la razón y libertad del hombre– y por su finalidad –el mayor bien de la propia persona– se encuentran abiertos a todos los hombres, siendo reconocibles y aplicables con independencia de su fe y cultura.

PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDEN SOCIAL

Un correcto orden social tiene por sustento a la persona misma, su naturaleza, dignidad y finalidad. La adecuada visión de la persona nos permite articular una serie de ideas fundamentales que denominaremos principios rectores del orden social y que orientan una justa visión de la sociedad. A la luz de la teoría de la ley natural y de la Doctrina Social de la Iglesia, se pueden inferir distintos principios que se articulan en torno a ciertos ejes, por ejemplo: la servicialidad del Estado, la propiedad privada y su inherente función social, el destino universal de los bienes, la solidaridad y subsidiariedad, la centralidad del trabajo humano, la familia y la promoción de una ecología humana. Por razones de orden y sin pretender agotar el tema en este trabajo, se desarrollan cuatro principios rectores del orden social, en el entendido de que el resto de las ideas se pueden derivar o incluir dentro de estos ejes, ellos son: a) Primacía de la persona humana, b) Bien común, c) Subsidiariedad y d) Solidaridad.

a) Primacía de la persona humana

El orden social tiene como fundamento el bien del hombre, que las personas se desarrollen y desplieguen sus capacidades. Ese es el centro y raíz de la vida en sociedad. Por tanto, no existe una visión política sin una visión del hombre y por eso es requisito fundamental una antropología para desarrollar nuestra propia visión de la sociedad. Juan XXIII sostiene que el hombre “*es necesariamente fundamento, causa y fin de todas las instituciones sociales*”.⁶

⁶ Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961), n. 219.

Cada ser humano dotado de inteligencia y voluntad, con un fin intrínseco, naturalmente ordenado a la sociedad –entendida como comunidad política– pero con una trascendencia mayor a la de la comunidad misma, es el verdadero pilar de un orden social justo.

La dignidad fundamental destaca o distingue a los seres humanos por sobre otras criaturas y los hace merecedores de una especial protección de la ley y del respeto de sus derechos por parte de los demás y del Estado. Lo que nos convierte en personas y no en cosas, en sujeto y no en objetos de derechos, es nuestra naturaleza racional. El profesor Robert P. George de la Universidad de Princeton, uno de los más destacados promotores de la teoría de la ley natural en la actualidad, sostiene que “*los seres humanos son criaturas racionales en virtud de poseer capacidades naturales para el pensamiento conceptual, la deliberación y la libre elección, es decir, la capacidad natural de moldear sus propias vidas*”.⁷

Siguiendo la clásica definición de persona que nos da Boecio, podemos entender a esta como “*substancia individual de naturaleza racional*”, la personalidad reconocida a seres que subsisten en sí mismos y no en otros, que son valiosos con independencia de sus características accidentales –como el color del pelo, la estatura o desarrollo físico– y cuya naturaleza racional le permite tener una espiritualidad, propia de su inteligencia y voluntad. En esa línea, y precisamente porque la condición de persona la otorga el ser quiénes somos, no podemos perder dicha dignidad mientras existamos como seres humanos.

En el hombre, naturaleza y fin están íntimamente entrelazados. En virtud de las facultades naturales propiamente humanas –la razón y la voluntad– el hombre busca su propia finalidad, el mayor desarrollo de aquellas potencias que lo distinguen del resto de la creación. Para ese propósito requiere de la ayuda de la familia, los cuerpos intermedios y de la comunidad política. Por tanto, el hombre es un ser sociable y requiere relacionarse con otros para alcanzar su propio fin. Juan XXIII se refiere a “*una tendencia natural,*

⁷ Robert P. George, *Moral Pública*, p. 66.

casi incoercible, de los hombres que les lleva a asociarse espontáneamente.⁸ El ser humano necesita de otros para sobrevivir, para satisfacer necesidades que no puede resolver por sí mismo y para desarrollar todo su potencial y talento.

En el marco de la sociabilidad del hombre se da la pregunta sobre cuál es la relación entre la persona y la comunidad. Frente a esto existen dos aproximaciones erradas: la del socialismo y la del liberalismo individualista. Para el primero, el hombre es la sociedad y la sociedad es una especie de absoluto que se genera a sí mismo,⁹ ignora la naturaleza humana y su finalidad, pone a la persona al servicio de supuestos fines superiores –el de la colectividad– aun a costa de los derechos más básicos y esenciales de la persona. En su discurso a la Tricontinental, que se ha considerado su testamento político, Ernesto “Che” Guevara promueve la necesidad de continuar la lucha revolucionaria y la vía armada al poder en el Tercer Mundo, donde destaca especialmente la frase “*qué importan los peligros o sacrificios de un hombre o de un pueblo, cuando está en juego el destino de la humanidad*”,¹⁰ donde muestra de la manera más brutal cómo los derechos de las personas pueden someterse a estos supuestos intereses superiores en el extremismo revolucionario.

Al mismo tiempo, otra aproximación errada es la del liberalismo individualista, que pone a la persona como sujeto absoluto de la historia y carente de “*naturaleza social*”.¹¹ Si bien el hombre no se encuentra subordinado al Estado, se debe huir de la visión de que la comunidad política se encuentra al servicio de las utilidades egoístas de cada individuo. Por el contrario, las cosas buenas se alcanzan siempre en conjunto con otros, por ejemplo, no hay

⁸ Juan XXIII. Mater et Magistra, (1961) n. 60.

⁹ José Miguel Ibáñez Langlois, *Doctrina Social de la Iglesia* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1988) p. 75.

¹⁰ Esta cita a Fidel Castro se encuentra referida por Ernesto “Che” Guevara, *Crear dos, tres, muchos Vietnam. Mensaje a la Tricontinental*, (Ciudad de México, Ocean Sur, 2007) p. 20.

¹¹ José Miguel Ibáñez Langlois, *Doctrina Social de la Iglesia*, p. 75.

amistad sin un amigo o no hay conocimiento sin un tercero, un profesor, un padre o el autor de un buen libro. La necesidad que tenemos de otros es el origen de la sociedad civil.

A nuestro entender, una correcta aproximación parte por reconocer la naturaleza intrínsecamente social de cada ser humano, en virtud de la cual participamos de la comunidad y de la búsqueda del bien común. Santo Tomás de Aquino sostiene que el hombre individual es parte de la comunidad perfecta y que en ella, la parte se ordena al todo¹² y que al mismo tiempo el hombre no se ordena a la comunidad política según todo su ser ni según todas sus cosas.¹³ En otras palabras, la persona humana no se encuentra subordinada a la sociedad sino que integrada en ella, en una unión orgánica, para que así sea posible el mayor desarrollo de sus talentos y facultades. Nos asociamos porque es necesario para alcanzar las cosas que consideramos buenas, desde el momento mismo de nuestra concepción nos encontramos en relación con otros, en un largo proceso a través de nuestra existencia.

Siendo la natural sociabilidad del hombre la que nos mueve a relacionarnos con otros y dando origen a las múltiples formas de asociatividad, esta se constituye en la causa de la sociedad humana. Sin personas no existe sociedad, no existe comunidad política. Por eso, la sociedad se encuentra siempre al servicio de la persona humana y los derechos de las personas no se encuentran nunca subordinados al interés colectivo.

Este principio fundamental, que se sustenta en la dignidad humana y que afirma la servicialidad del Estado, es la piedra angular de nuestro orden social. Juan Pablo II afirmaba que del valor del hombre desciende el valor de la sociedad, y no al revés.¹⁴ Una visión política de la sociedad y una visión de justicia se obtienen precisamente de nuestra concepción de persona, configurando

¹² Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, c. 90, a.2, (Madrid, Ed. B.A.C., 1965) (Publicado por Moya y Plaza Editores, 1880-1883).

¹³ Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, c. 21, a. 4 ad 3.

¹⁴ Juan Pablo II. *Discurso a los representantes del mundo académico y de la cultura en Riga, Letonia*, septiembre de 1993.

el núcleo fundamental del cual emanan una serie de principios e ideas aplicables a la diversidad de las realidades en que nos desenvolvemos.

Si bien la sociedad ha experimentado notables avances en la comprensión de la dignidad humana, aún quedan importantes desafíos. Los derechos de las personas son siempre el tema más recurrente e importante en un debate público y muchos de ellos son casos típicos en los cuales la ciudadanía tiene legítimas discrepancias. En un interesante análisis sobre los derechos humanos, la historiadora Lynn Hunt destaca que “*los derechos continúan siendo discutibles porque nuestra percepción de quién tiene derechos y qué son esos derechos cambia constantemente. La revolución de los derechos humanos es, por definición, continua*”.¹⁵ En ese sentido, la legislación, la ciencia y los distintos campos del saber nos presentan nuevas posibilidades de reconocer y valorar la dignidad del hombre y de protegerla de mejor manera, pero también nos ofrecen nuevas formas de limitarla y muchas veces de pasar por encima de ella.¹⁶

A lo largo de la historia nos hemos enfrentado a importantes dilemas éticos a la luz de la dignidad de la persona humana. En su historia de Estados Unidos, Paul Johnson se cuestiona cómo un país con tanto afán por la justicia podía sobrevivir con el mal de la esclavitud,¹⁷ recordando que esta nación, una de las más importantes del mundo, en el siglo XIX se encontraba brutalmente dividido entre estados que permitían la esclavitud y estados que la rechazaban. Situándonos frente a la paradoja de que, si bien los derechos humanos se declaraban universales, no lo eran tanto en cuanto a su aplicación. Por ejemplo, la Declaración de Derechos del Estado de Virginia consagraba solemnemente en 1776 “*que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen*

¹⁵ Lynn Hunt, *La invención de los derechos humanos* (Barcelona, TusQuets, 2010) p. 28.

¹⁶ Sobre este punto, conviene destacar los trabajos de la profesora Alejandra Carrasco reunidos en el libro *Problemas contemporáneos de antropología y bioética* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2008).

¹⁷ Paul Johnson, *Estados Unidos: la historia* (Buenos Aires, Ediciones B, 2001).

ciertos derechos innatos (...) a saber, el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad”,¹⁸ el mismo estado de Virginia se levantaría en armas durante la Guerra Civil americana para sostener su prerrogativa de defender la esclavitud.¹⁹ La contienda se resolvió luego de varios años de guerra, con miles de muertos –entre ellos el propio presidente Abraham Lincoln– y que puso fin a la tenencia de esclavos pero no a la discriminación contra el pueblo afroamericano.

El siglo XX nos presentó algunas de las formas más terribles y novedosas a través de las cuales se ha pisoteado la dignidad de la persona humana y por tanto la aplicación de este principio llevó a una condena moral y política contra los totalitarismos. Más allá de los millones de muertes de las dos guerras mundiales, el siglo recién pasado será recordado como el siglo de los genocidios comunistas y nazis, a las que no por nada Juan Pablo II las llamó ideologías del mal²⁰ y Alexander Solzhenitsyn, el Premio Nobel ruso disidente, alertaba sobre el riesgo permanente que los totalitarismos, especialmente el comunismo señalando sobre este que “*no tiene redención; siempre será un peligro mortal para la humanidad*”.²¹

En ese sentido, desde hace varias décadas nos encontramos frente al gran dilema moral de nuestra época: el aborto. Éste debe ser uno de los temas públicos más complejos frente al que nos podemos situar. En él se repiten los argumentos y los temas de fondo de antiguos debates tales como cuál es la forma en que entendemos al ser humano, la protección de sus derechos y su vínculo con la comunidad. Esta discusión es relevante porque nuevamente pretende responder a la pregunta de si todos los seres humanos son personas o si la sociedad puede autorizar el sometimiento o la eliminación deliberada de otras personas, utilizándose como un medio. ¿O si es eso simplemente inaceptable?

¹⁸ *Declaración de Derechos del Estado de Virginia* de 1776, Artículo 1.

¹⁹ Javier Hervada. *Escritos de derecho natural* (Pamplona, EUNSA, 2013) p. 124.

²⁰ Juan Pablo II, *Memoria e identidad* (Madrid, La esfera de los libros, 2004) pp. 24-25.

²¹ Alexander Solzhenitsyn. *Denuncia* (Santiago, Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago, 1981) p. 148.

Los que creemos en la primacía de la persona humana sostenemos que todos los seres humanos son personas, por el solo hecho de pertenecer a esta especie. Si esto es cierto, la comunidad política debe reconocer la especial condición que posee cada ser humano y no tiene en justicia poder alguno para impedir que estos miembros inocentes nazcan o para considerar a algunos de ellos –en atención a su raza o a cualquier otro criterio– miembros inferiores de la misma comunidad.

La dignidad de cada ser humano es al mismo tiempo fundamento de la igualdad de todas las personas, “*de ahí que sean absolutamente inaceptables las más variadas formas de discriminación que, por desgracia, continúan dividiendo y humillando a la familia humana: desde las raciales y económicas a las sociales y culturales, desde las políticas a las geográficas, etc...*”.²² Dichas discriminaciones arbitrarias atentan tanto contra el ofendido como contra el propio ofensor y a la sociedad misma, empobreciendo el tejido social del que formamos parte.

Esta igualdad radical entre todos los miembros de la especie humana no obsta a la existencia de desigualdades entre las personas, por lo que frente a distintas situaciones sociales tendremos que distinguir prudencialmente entre las desigualdades que son necesarias e inevitables y por lo tanto naturales y justas en la sociedad –tales como la diversidad de talentos, habilidades, la fuerza física, ser hijo de familias matrimoniales o pertenecer a hogares con más de un adulto trabajando²³– y las que en cambio provienen de la injusticia y que debemos combatir, precisamente por la falta de justicia contenida en ellas y no por la relación de desigualdad.

Ya en 1891, y escribiendo sobre las cosas nuevas, el Papa León XIII afirmaba que “*establézcase, en primer lugar, que debe ser respetada la condición humana, que no se puede igualar en la sociedad civil lo alto con lo bajo. Los socialistas lo pretenden, es verdad, pero todo es vana tentativa*

²² Juan Pablo II, *Christifideles laici* (1988)

²³ Sobre este punto, véase Juan Ignacio Eyzaguirre “*Acerca de la desigualdad*” en *Estudios Públicos*, N° 131, (invierno, 2013) pp. 179-196.

contra la naturaleza de las cosas".²⁴ En ese sentido el Magisterio de la Iglesia ha afirmado siempre la igualdad radical en dignidad y derechos de todos los seres humanos y al mismo tiempo reconocido la evidente desigualdad natural fruto de las distintas capacidades físicas, intelectuales y morales que cada ser humano posee.

Por último, cabe referirnos a la finalidad de la persona humana. Robert P. George sostiene que "*los teóricos de la ley natural entienden que la realización del ser humano –el bien humano– es multifacética. Hay muchas dimensiones irreducibles del bienestar humano lo que niega que la naturaleza humana sea determinada, sino que afirma que aún cuando es determinada, es compleja*".²⁵ En cuanto animales racionales, nuestro bienestar no solo comprende un desarrollo físico-material sino también espiritual, comprende la vida en sociedad a través de la cual desplegamos nuestra naturaleza sociable, la amistad y nuestra asociatividad con otros hombres para la satisfacción de necesidades particulares. Consiste en el mayor desarrollo de nuestras facultades propiamente humanas, la inteligencia y la voluntad, y por tanto la búsqueda radical de la verdad y del bien.

A modo de síntesis, debemos entender el principio de primacía de la persona humana como su superioridad –de todos y cada uno de los seres humanos– por sobre la comunidad. Sin embargo, la persona se encuentra naturalmente integrada a esta comunidad y es precisamente en colaboración con otros donde logra su finalidad.

b) Bien Común

Al mismo tiempo, nuestra Constitución Política establece en su artículo primero –en el marco de las bases de la institucionalidad– que "*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la*

²⁴ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), n. 13.

²⁵ Robert P. George, *Moral Pública*, p. 3.

comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.²⁶

La teoría de la ley natural afirma la existencia del bien común precisamente porque existen ciertos bienes humanos básicos que permiten el bienestar propio y colectivo, como la vida, la salud, la amistad, el conocimiento o la belleza. Afirma también que la búsqueda o apropiación de tales bienes permiten el acceso a una vida realizada y plena.²⁷ Estos bienes se alcanzan en plenitud cuando los buscamos en comunidad y esa misma labor colectiva tiene un valor en sí mismo dada la sociabilidad del hombre.

El bien común no se puede entender a la luz de criterios utilitarios del mayor bien para la mayor cantidad de personas, o de una forma colectivista donde el bien del conjunto se encuentra por sobre el de los individuos, ni tampoco donde el bien de cada una de las personas va separado del resto, lo que es una visión individualista. Muy por el contrario. El bien común es un bien compartido, no se considera como un bien distinto al de las propias personas o paralelo a ellos, sino como un conjunto de condiciones en el marco de las cuales las personas podemos desarrollar nuestras propias facultades en armonía y cooperación con los demás. En este sentido, así como la sociabilidad del hombre origina la comunidad política en cuanto sociedad natural, es igual de necesario el establecimiento de la autoridad política. El mismo profesor George sostiene que la existencia de leyes y de gobiernos no se justifica solo porque los hombres se pueden tratar de manera injusta, sino

²⁶ Constitución Política de la República, Artículo 1º; En ese mismo sentido, el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia al determinar el contenido del bien común hace referencia a múltiples documentos magisteriales entre ellos: la constitución apostólica *Gaudium et spes*, la encíclica *Mater et Magistra* y la carta apostólica *Octogesima adveniens* de Pablo VI. en todos estos documentos se destaca el bien común como un “concepto que abarca todo un conjunto de condiciones sociales que permitan a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección”.

²⁷ Alfonso Gómez-Lobo, *Los Bienes Humanos. Ética de la Ley Natural* (Santiago, Buenos Aires, Editorial Mediterráneo, 2006) p. 8.

por la necesidad que tiene la actividad humana de ser coordinada a través de reglas y otros ejercicios de autoridad.²⁸

Por encontrarse al servicio de la persona humana y tener por finalidad el bien común, es de suma importancia comprender el debido rol del Estado en un orden social justo. Su intervención en las relaciones sociales se orienta por los principios de subsidiariedad y solidaridad que desarrollaremos como los siguientes ejes rectores. Conviene destacar este rol del Estado a la luz de la exhortación apostólica *Evangelii Gaudium* del Papa Francisco: “*Al Estado compete el cuidado y la promoción del bien común de la sociedad. Sobre la base de los principios de subsidiariedad y solidaridad, y con un gran esfuerzo de diálogo político y creación de consensos, desempeña un papel fundamental, que no puede ser delegado, en la búsqueda del desarrollo integral de todos*”.²⁹

Entender el bien común en cuanto finalidad de la sociedad, como el conjunto de condiciones que permiten el mayor desarrollo espiritual y material de la persona nos lleva a valorar tres cosas. Primero, que su búsqueda es una labor que las personas, los cuerpos intermedios y el Estado realizamos en conjunto; segundo, que por nuestra propia naturaleza, las personas debemos participar con nuestro propio empuje y con diversas asociaciones; y por último, que nuestra iniciativa debe buscar beneficiar a todas las personas y a todos los grupos sociales.

El bien común busca el bien del hombre, de todo el hombre, sus exigencias materiales y espirituales, por tanto busca generar las condiciones para la prosperidad material de los miembros de la comunidad, y por otro lado, permitir el acceso y desarrollo de los bienes del espíritu, que contribuyan a la felicidad de la propia persona. Por eso, no debe confundirse el bien común con un mero bienestar social sin una base moral que comprenda al hombre en su totalidad. “*No hay desarrollo pleno ni un bien común universal sin el bien espiritual y moral de las personas, consideradas en su totalidad*”

²⁸ Robert P. George, *Moral Pública*, p. 24.

²⁹ Francisco, *Evangelii Gaudium* (2013), n. 240.

de alma y cuerpo”,³⁰ sostenía Benedicto XVI en su encíclica *Caritas in veritate*.

Peor aún, un bienestar social desprovisto de una concepción del hombre, de su dimensión espiritual y su finalidad, es un bien estéril que termina perjudicándolo. En ese sentido, al analizar los elementos esenciales del bien común la encíclica *Rerum Novarum* destaca tanto bienes morales como materiales, tales como la probidad de las costumbres, la importancia de la familia, la observancia de la religión y de la justicia, un sistema adecuado de cargas públicas, el progreso de la industria y del comercio, entre varias otras.³¹ Sin ir muy lejos, podemos notar la contradicción entre el notable bienestar social que han experimentado países europeos, que al mismo tiempo han incluido algunas de las legislaciones más permisivas en materia de aborto, o bien, cómo un país que saca a miles de personas de la pobreza como China conculca sistemáticamente la libertad de sus ciudadanos.

En relación al bien común, resulta importante considerar el rol de la autoridad política en el marco de un orden social de libertad y de justicia. Promoviendo por un lado la iniciativa privada, fomentando el empuje de las personas y armonizando la libertad del hombre con las obligaciones de la vida en comunidad, de tal manera que, como recuerda Juan XXIII, el ejercicio de los derechos de las personas no impida el de los demás, que la defensa de los propios derechos no obste a la práctica de los deberes propios y ajenos e interviniendo para conservar la integridad de los derechos de todas las personas.³²

c) Principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad articula los esfuerzos y las relaciones entre las personas, los cuerpos intermedios y el Estado en búsqueda

³⁰ Benedicto XVI, *Caritas in veritate* (2009), n. 76.

³¹ León XIII, *Rerum novarum* (1981), n. 23.

³² Juan XXIII, *Pacem in terris* (1963), n. 62.

del bien común, reconociendo el aporte fundamental que tienen las asociaciones intermedias para constituir el orden social.

Dijimos que por la sociabilidad del hombre, este tiende a agruparse para la satisfacción de necesidades, que por su propio esfuerzo o empuje no puede realizar. La sociabilidad también origina otras sociedades voluntarias entre ciudadanos, que se fundan en el derecho de asociación inherente a cada ser humano y que cumplen un importante rol en diversos campos como el educativo, económico, social, deportivo y religioso, entre otros.

El desarrollo de estos cuerpos intermedios constituye en la modernidad una muestra de madurez y solidaridad en la comunidad política. En esa línea son valiosas las reflexiones de Alexis de Tocqueville, joven aristócrata francés, que en su visita a Estados Unidos en 1831 se admiraba del interés ciudadano por limitar el tamaño del Estado y asumir por cuenta propia diversas labores públicas, de forma individual o a través de organizaciones de ciudadanos libres. Advierte que *“sucede a veces que la centralización intenta, como medida desesperada, llamar en su ayuda a los ciudadanos. Pero les dice: <Actuaréis como yo quiera, en tanto que yo quiera y precisamente en el sentido que yo quiera. Os encargaréis de estos detalles sin aspirar a dirigir el conjunto, trabajaréis en las tinieblas y más tarde juzgaréis mi obra por sus resultados>. No es con semejantes condiciones como se obtiene el concurso de la voluntad humana. Ésta necesita libertad en su conducta y responsabilidad en sus actos. El hombre está hecho de tal forma que prefiere permanecer inmóvil a avanzar sin independencia a un objetivo que ignora”*.³³

Esa red de “asociaciones voluntarias”, a las que se refería Tocqueville, puede asumir con éxito su responsabilidad social en la medida que el Estado no asfixie o desplace sus iniciativas, por eso en el cumplimiento de sus propios fines específicos los cuerpos intermedios y las personas gozan de una amplia libertad.

³³ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (Madrid, Editorial Trotta. 2010) p. 243.

Esta libertad de asociación se debe custodiar como uno de los más importantes derechos de la persona y medio para participar en sociedad. Ejemplos históricos abundan sobre los intentos de supresión de esta participación social, por ejemplo en 1771 en medio de la Revolución Francesa, que se suponía buscaba proteger los derechos del hombre, se prohibió expresamente el derecho a asociarse³⁴ o en el siglo XX los totalitarismos buscaron eliminar cualquier forma de agrupación de la sociedad civil, lo que se manifestó en muchos países en una persecución a la Iglesia y en una restricción o supresión del derecho de asociación.

Del mismo modo, un carácter esencial de la participación de los particulares en la vida en comunidad es la centralidad de la propiedad privada, que dota de los medios necesarios para intervenir socialmente y contribuye a hacernos responsables del progreso de la comunidad, entre otras importantes funciones. La propiedad privada es un derecho que emana directamente de la naturaleza del hombre y como tal no constituye una concesión estatal. Para la satisfacción de las necesidades particulares, familiares y la contribución al bien común del trabajo humano, las cosas son susceptibles de un dominio privado. Toda la sociedad se beneficia del derecho de propiedad, ella contribuye al desarrollo de la libertad y responsabilidad personal, la realización espiritual y a su bienestar material.

La posibilidad de asociarse y de poner diversos medios propios al servicio del bien común, no solo es benéfica por su contundente aporte social sino que es la mejor y más humana forma que tenemos las personas de participar en el progreso de nuestros pueblos. Esta contribución de las personas está en línea con la bien sabida idea del origen de la vitalidad social, en que por ejemplo el mismo Chesterton, en su historia sobre Inglaterra, manifiesta la importancia del desarrollo espontáneo de abajo hacia arriba de todas

³⁴ *Ley Le Chapelier*, Artículos 1º y 2º (Francia, 14 de junio de 1791).

las instituciones sociales³⁵ advirtiendo que por el contrario, en la modernidad, el gobierno siempre llega desde arriba, concediendo y muchas veces imponiendo.

La formulación tradicional de esta idea la encontramos en *Quadragesimo Anno*, que advierte que nos encontramos frente a un gravísimo principio, inamovible e inmutable: “*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 orden recto, 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, pero no destruirlos y absorberlos*”.^{36 37}

En el mismo sentido, Abraham Lincoln advertía ya en 1854, casi cuarenta años antes del primer tratamiento de este principio en la doctrina de la Iglesia y casi ochenta años antes de la primera formulación expresa, que “*el objeto legítimo del gobierno, es hacer por una comunidad de personas, lo que tienen que haber hecho, pero no lo pueden hacer, en absoluto, o no hacer tan bien por sí mismos (...) En todo lo que las personas pueden hacer individualmente y por sí mismos, el gobierno no debe interferir*”,³⁸ encontrándose en él la idea de la

³⁵ Gilbert K. Chesterton, *Breve historia de Inglaterra* (Barcelona, Acantilado, 2005) p. 101.

³⁶ Pío XII, *Quadragesimo Anno* (1929) n. 79.

³⁷ Si bien el término subsidiariedad se utiliza de manera expresa por primera vez en 1931, encontramos ya una formulación en León XIII, *Rerum Novarum* (1891) n. 26 que precisamente la prescribe como limitación del Estado “*No es justo... 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*”.

³⁸ Traducción del autor. Para texto original véase Abraham Lincoln, *Selected speeches and writings* (New York, Vintage Books/The Library of America, 2009) p. 91: “*The legitimate object of government, is to do for a community of people, whatever the need to have done, but can not do, at all, or can no, so well do, for themselves –in their separate, and individual capacities. In all that the people can individually do as well for themselves, government ought not to interfere*”.

actuación de los privados como una limitación legítima de la intervención del Estado.

La subsidiariedad es un concepto central del orden social. El Estado debe promover y respetar la iniciativa privada, entre otras cosas, porque entendemos como buen ciudadano a aquel que contribuye con hechos al progreso de la sociedad y no se contenta con el mero cumplimiento de leyes o de sus deberes políticos. Lo notable de la iniciativa privada radica en su aporte al bien común y no solo al bien privado, precisamente porque el principal motor social son los ciudadanos y no solo el Estado.³⁹ En ese sentido, conviene valorar el amplio y multiforme espacio social en el que lo privado y lo público se entrelazan sin confundirse.⁴⁰

Una aproximación al principio de subsidiariedad considera ciertas funciones como propias del Estado, que desarrolla de manera más perfecta, tales como la defensa nacional, las relaciones exteriores, la justicia y la legislación común, entre otras, dejando un amplio espectro de la actividad social, educativa, cultural y económica como propias de los particulares y que el Estado solo podrá asumir en el ejercicio de su actividad subsidiaria.

En el marco de esa intervención se ha determinado lo que el Estado no puede ni debe hacer, la subsidiariedad negativa y por otro lado lo que el Estado puede y debe hacer, la subsidiariedad positiva. Así las cosas, la subsidiariedad positiva y negativa son como dos caras de la misma moneda, una función como correlativa de la otra. La función estatal negativa entiende que todo aquello que los particulares pueden hacer por sí mismos, en base a su propio esfuerzo, no debe ser absorbido ni reemplazado por la actividad del Estado. Y al mismo tiempo, la función estatal positiva consiste por un lado en la obligación que el Estado tiene en cuanto a la promoción y favorecimiento de la actividad privada y por otro lado, asumir en algunos casos de manera transitoria una labor propia de los particulares que ellos se encuentren incapaces de realizar

³⁹ Javier Hervada, *Escritos de derecho natural*, p. 131.

⁴⁰ Alejandro Llano, *La nueva sensibilidad* (Madrid, Espasa, 1998) p. 64.

o que no quieran desempeñar, siempre y cuando sea necesario para el bien común.

Respecto a esta última forma de intervención del Estado, que podemos llamar de suplencia, destaca que su competencia procede de un vacío o deficiencia de la comunidad y debe procurar que esa falla se subsane a la brevedad posible, de modo tal que pueda concentrarse en aquellas funciones estrictamente propias.⁴¹ En ese sentido, la aplicación de este principio nos hace recordar la importancia de la prudencia política, a la que Edmund Burke, el destacado parlamentario inglés, calificaba como la mayor virtud del gobernante, para resolver en el caso concreto la mejor aplicación de la subsidiariedad.

Esta aplicación prudencial ha sido abandonada en muchos países del mundo que han asumido un modelo de Estado de Bienestar,⁴² en el que la actividad estatal ha reemplazado el empuje y esfuerzo privado, en un modelo que ha tenido como consecuencia la suma de impuestos altos, control estatal y derechos sin responsabilidades,⁴³ sistema hoy en crisis en gran parte de la Europa continental. En estos países, e incluso en el nuestro, se ha asumido sin más que solo el Estado es capaz de prestar bienes público. Basta recordar la importante discusión sobre el rol que instituciones privadas o confesionales pueden desempeñar en el campo educativo a propósito del aporte social que realiza la Pontificia Universidad Católica de Chile. Al mismo tiempo, una intervención extrema de parte del Estado se manifiesta en considerar que todos los derechos sociales deben ser asumidos como bienes públicos (estatales) de carácter gratuitos –como por ejemplo la educación superior gratuita para pobres y ricos– lo que no solamente es frívolo e innecesario sino que también injusto, al no

⁴¹ Jaime Guzmán, *Escritos personales* (Santiago, Zig-Zag, 1992) pp. 49-50.

⁴² Conviene leer la crítica liberal al Estado de Bienestar a través de diversos autores que desarrolla Francisco José Contreras, *Liberalismo, catolicismo y ley natural* (Madrid, Ediciones Encuentro S.A., 2013).

⁴³ Así David Marsland citado en Francisco José Contreras, *Liberalismo, catolicismo y ley natural*, p. 266.

focalizar nuestro gasto e intervención social en aquellos que más lo necesitan.⁴⁴

d) Principio de solidaridad

Por último, nos encontramos frente al principio de solidaridad, el cual se puede entender en una doble dimensión, como principio social y como virtud moral. Ella viene a poner de relieve la necesaria unidad de estos principios articuladores del orden social. No se comprende sin una referencia al bien común, a la igualdad de los hombres o al destino universal de los bienes, entre otros vínculos. Por eso no podemos romper la armonía entre estos ejes, por ejemplo al argumentar a favor del principio de la solidaridad y al mismo tiempo negar la subsidiariedad, o bien afirmar creer en el bien común y desconocer la primacía de la persona humana.

La solidaridad en cuanto principio social implica que los hombres de nuestro tiempo cultiven aún más la conciencia de la deuda que tienen con la sociedad en la cual están insertos,⁴⁵ constituyéndose cada persona en deudor de una suma de bienes que ha recibido gratuitamente y que facilitan la vida humana –tales como la cultura o las ciencias–. En ese sentido, se hace valioso recuperar la idea de tradición en la que reconocemos el sentido de lo que hemos recibido, del trabajo de nuestros padres y antepasados, nos da la humildad de reconocer que hemos heredado casi todo: la manera de caminar y de comer, las leyes y la lengua.⁴⁶ La Doctrina Social de la Iglesia afirma expresamente que las personas pagan dicha

⁴⁴ Frente al Estado de Bienestar, el parlamentario inglés Jesse Norman ha desarrollado el concepto de “big society” para huir de una excesiva participación estatal y promover un compromiso ciudadano, sustentando una sociedad conectada en una tríada virtuosa de Estado habilitador, individuo activo e instituciones coordinadoras. En ese sentido véase Jesse Norman, *La gran sociedad* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad-CientoOchenta, 2014).

⁴⁵ Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, n. 195.

⁴⁶ Joaquín García Huidobro. *Tradición, una democracia donde los muertos participen*. Univforum. Web. 15 de mayo de 2015.

deuda a través de las distintas formas de participación social por las cuales contribuyen activa y positivamente a lo que es de todos.

En relación a las estructuras sociales este principio insta a transformar a través de la legislación, la cultura o las reglas del mercado ciertas estructuras que son de suyo injustas –como un ordenamiento esclavista o abortista– en verdaderas estructuras de solidaridad –por ejemplo, un orden social que promueva y apoye a la mujer embarazada en circunstancias difíciles– para que así prime la justicia en la relación entre las personas. En ese sentido, un régimen donde las personas individualmente se enfrentan a situaciones de fallas de mercados, donde existe colusión o un abuso de posición dominante, ciertamente justificaría la prudente intervención del Estado para alcanzar un mercado competitivo. En otro sentido, un buen ejemplo sería la intervención del Estado para permitir que las familias de menos recursos puedan elegir, con la misma libertad que las familias más ricas, la educación de sus hijos en un sistema escolar diverso.

Así se pone de relieve la importancia de su aplicación en conjunto con el principio de subsidiariedad. Ambos principios regulan la intervención del Estado, buscando que las iniciativas ciudadanas estén siempre subordinadas al bien de la comunidad, sin aislarse en particularismos ni excederse en direcciones contrarias al bien común;⁴⁷ los dos principios deben ser aplicados de manera prudencial por la autoridad pública y ambos tienen como finalidad el enriquecimiento de la fuerza de cohesión interna.⁴⁸

Al mismo tiempo, la solidaridad debe considerarse como una virtud moral, entendida como la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común⁴⁹ y en esa relación con los demás es una virtud social. Consiste en una interpelación directa a cada una de las personas que componemos la comunidad, es un llamado al cumplimiento del propio deber, al trabajo bien hecho

⁴⁷ José Miguel Ibáñez Langlois, *Doctrina Social de la Iglesia*, p. 130.

⁴⁸ José Miguel Ibáñez Langlois, *Doctrina Social de la Iglesia*, p. 130

⁴⁹ Compendio de Doctrina Social de la Iglesia, n. 193.

en el ejercicio de nuestras funciones propias –las clases del profesor, los tratamientos del médico, la dedicación a la familia por parte de los padres–.

Juan Pablo II en su visita a Chile al hablar de la imperiosa necesidad de derrotar la pobreza desarrolló las que consideraba las causas morales de la prosperidad y las señaló como “(...) *una constelación de virtudes: laboriosidad, competencia, orden, honestidad, iniciativa, frugalidad, ahorro, espíritu de servicio, cumplimiento de la palabra empeñada, audacia; en suma, amor al trabajo bien hecho*”.⁵⁰ Al mismo tiempo advirtió que el problema de la pobreza no podía ser resuelto solo por medio de sistemas o estructuras sociales que estén al margen de estas virtudes.⁵¹

Por otro lado, la solidaridad como virtud moral consiste en la preocupación por los otros miembros de la comunidad como si fueran ellos mismos, “*la solidaridad como actitud de fondo implica, en las decisiones económicas, sentir la pobreza ajena como propia, hacer carne de uno mismo la miseria de los marginados y, a la vista de ello, actuar con rigurosa coherencia*”.⁵²

De la misma manera que lo hicimos respecto al principio de subsidiariedad, debemos advertir de los riesgos de un supuesto Estado de Bienestar, que considera que la única forma verdaderamente solidaria de la prestación de los servicios públicos es cuando esta es asumida por el Estado. En varios países europeos y en una idea que ha ido permeando en la izquierda chilena, se ha entendido que solo un Estado de Bienestar mantiene cohesionada a la comunidad política, cuando de verdad lo que se ha hecho es sustituir a los grupos sociales que verdaderamente expresan esa solidaridad social, tales como los cuerpos intermedios, la familia y el mercado.⁵³ Al mismo tiempo, el desarrollo de ese tipo de intervención estatal ha provocado un abandono de las virtudes en

⁵⁰ Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.

⁵¹ Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.

⁵² Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.

⁵³ Francisco José Contreras, *Liberalismo, catolicismo y ley natural*, p. 272.

las que sustentamos la prosperidad, erosionando la convicción de que el trabajo duro y el esfuerzo personal permite la superación de las personas y contribuye a la riqueza nacional, perdiéndose la verdadera ética del trabajo.

CONCLUSIÓN

A la luz del presente trabajo, me permito destacar tres ideas finales.

Primero, la necesidad de reflexionar permanentemente sobre estos principios. Sabemos que a lo largo de la historia los miembros de una comunidad no han estado necesariamente de acuerdo sobre los derechos del hombre, así como en su extensión y aplicación, en ese sentido conviene ir analizando los diferentes dilemas éticos, sociales o económicos a la luz de estos principios, que si bien pueden parecer anacrónicos para algunos, como se ha visto, son una guía cierta para un orden social de libertad y justicia.

Al ser parte de un rico acervo cultural que Occidente ha desarrollado desde los clásicos de la Antigüedad hasta la actualidad, constituyen un aporte para los hombres de todas las épocas. Se han formado en base a la experiencia humana, representan el sentido común de distintas generaciones y se han ido adaptando y moldeando a los distintos momentos de la historia. Así por ejemplo, respecto a la común dignidad de todos los seres humanos cuya comprensión ha seguido un camino ciertamente ascendente, o bien respecto al rol del Estado y cómo este ha ido disminuyendo en la medida que crece el de la sociedad civil. Por eso, en tiempos en que nos cuestionamos los cimientos de la vida social, conviene volver la mirada al hombre, a su naturaleza y a la experiencia acumulada de las generaciones que nos precedieron.

En segundo lugar, estas ideas corren el riesgo de parecer simples declaraciones o verse como lugares comunes en el debate público. Muy por el contrario, si bien su formulación responde a ideas generales o abstractas, ellas cobran vida precisamente en su aplicación particular y prudencial, en cada caso concreto. Requiere

por un lado un ejercicio intelectual: conocerlos, comprender su armonía interna y creer en ellos y por otro lado la actividad práctica, propia del gobernante o político.

Respecto a su aplicación prudencial, con valoración de las distintas circunstancias y medios, quiero enfatizar en la necesaria creencia en estos principios como un todo armónico, si no, corremos el riesgo, por ejemplo, de que a costa de una pretendida subsidiariedad activa se termine ensanchando exagerada o innecesariamente el margen de intervención estatal o bien, utilizando el mismo principio de subsidiariedad en su faz negativa, para excluir a priori una intervención del Estado que sea necesaria y justa. En ambos casos no se está creyendo en el principio de subsidiariedad sino que simplemente se está utilizando como excusa.

Estos principios no forman parte de una ideología –en el sentido peyorativo que comúnmente se le da a esta palabra en términos políticos–, pues no forman parte de una solución milagrosa a las distintas situaciones que nos presenta la vida social ni su aplicación será la misma en los diferentes países. Constituyen una doctrina o conjunto de ideas que deben ser aplicados prudencialmente. A problemas distintos, respuestas distintas.

Por último, me parece relevante identificar algunos de los principales desafíos que tiene nuestro país a la luz de estos principios. En los últimos cuarenta años hemos tenido un notable progreso social y económico, por el cual todos los chilenos experimentamos un período de prosperidad como no se había visto antes en la historia de nuestro país. Nuestro imperativo generacional actual es la derrota de la extrema pobreza, la protección de la vida del que está por nacer, la promoción de la libertad de enseñanza y que familias de escasos recursos puedan elegir con libertad la educación de sus hijos, la igualdad de oportunidades y una verdadera descentralización en nuestro país.

En ese sentido, rescatar estas ideas, darles su verdadero sentido y alcance, y valorar el rol protagónico de las personas y sus asociaciones son la clave para una sociedad más justa y más libre y en el fondo, una sociedad auténticamente humana.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, SU SENTIDO CLÁSICO Y ORIGINARIO

*Claudio Arqueros**

INTRODUCCION

La historia de las ideas sobre la cual se erige el principio de subsidiariedad nos permite reconocer un derrotero clásico y originario. A diferencia de aquellos enfoques que suelen restringir el rol del Estado a un abanico de prestaciones suplementarias, empíricas, o bien, que lisa y llanamente separan la ética de la política, es posible avanzar una “genealogía” centrada en antecedentes filosóficos sobre los cuales se funda el principio de subsidiariedad. Esta empresa nos permite identificar una tradición desde donde podemos sostener –a partir de Aristóteles hasta la Doctrina Social de la Iglesia (DSI)– determinadas características que lo describen en su esencialidad, a saber, una matriz que apela al fundamento, como asimismo, a una orientación ética de la vida en sociedad sustentada en una antropología del bien común. Lejos de limitar el rol del Estado a un conjunto de prestaciones instrumentales,

* Filósofo y licenciado en educación de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE). Magíster en Filosofía por la Universidad de Chile. Magíster y doctor © en filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de formación de la Fundación Jaime Guzmán.

se trata de subrayar las dimensiones sociales y participativas del mismo mediante una reconstrucción de la subsidiariedad.

En el presente ensayo, y guiados por este mismo espíritu, intentamos demostrar que la subsidiariedad, observada desde su sentido clásico y originario, aporta determinados insumos que cobran vigencia en el actual debate sobre el rol del Estado. Más allá de considerar la gran variedad de propósitos que pueden esgrimirse, es plausible identificar un “fin general” de la vida en sociedad que es ético; así como también, por lo mismo, podemos reconocer que los fines particulares se relacionan con el propósito universal de la comunidad política –cuyo principio rector es el bien común, mediante el poder político que logran ejercer las asociaciones–; y finalmente que el bien común en el que se inspira el Estado consiste en permitir y fomentar que todos los individuos o asociaciones que integran la sociedad puedan alcanzar su propio fin² personal en la mayor medida de lo posible.

Para expresar la presencia de cada uno de estos elementos, recurriremos a distintas tradiciones y autores, como Aristóteles, Santo Tomás, Tocqueville, Althusius, y la Doctrina Social de la Iglesia. Y es que si bien la expresión formal del principio de subsidiariedad se articula con esta última, es necesario reconocer que este posee una raíz ética inspirada tanto en la tradición aristotélica, escolástica y cristiana, como en la crítica filosófica a las consecuencias negativas de la modernidad (individualismo, despotismo), pues todos estos elementos son los que reconoce y recoge la DSI para la explicitación de dicho principio.³

Cabe hacer hincapié en que no estamos empeñados en la progresión de una perspectiva unitaria que haga explícita hasta las últimas consecuencias o rupturas conceptuales dentro de su campo de problematicidad.

² Entendiendo fin como desarrollo personal.

³ Es decir, sin perjuicio de que hemos esbozado los presupuestos de base que nos permiten “aunar” tres perspectivas de argumentación bajo un “programa común”, el contexto de formalización del *Principio de Subsidiariedad* se ubica en la Encíclica de Pío XI, *Quadragesimo Anno*.

EL MUNDO CLÁSICO

De momento, nos interesa “iluminar” un mismo problema desde tres registros argumentales que nos permiten articular un objetivo común. Hemos dado preferencia a lo que provisoriamente llamaremos un “horizonte de trazabilidad”; que informa desde diversas tradiciones una antropología social donde los sujetos tienden naturalmente a la “afiliación” y a la realización de aquellas tareas o propósitos –cooperación ética– que resultan concordantes con la “salud pública” de la vida en comunidad.

Para expresar el sentido unitario que es posible reconocer en la vida en sociedad, podemos partir por Aristóteles y Santo Tomás.

Así, basándose en la doctrina de las ideas y en la concepción socrática de la virtud –*areté*– como un saber, como el objeto de la ciencia de la política, Platón sostiene que el filósofo debe ser un educador moral, poseedor de la verdadera conciencia del bien común, y no un relativista como proclamaba Gorgias. El arte de la política requiere de un conocimiento verdadero y de figuras políticas auténticas, no demagógicas como Protágoras. Las decisiones del filósofo gobernante se basan en un saber real, una episteme, y no en la mera opinión, en la doxa. Su labor, al igual como sostiene su discípulo Aristóteles, se fundamenta en el hecho de que el individuo no es autosuficiente, sino que necesita vivir en la *polis*, en el espacio de la comunidad, del bien común. Como había afirmado Sócrates, es menester que los filósofos gobernantes contribuyan al bienestar del alma de los ciudadanos e incitarlos al cuidado de la propia alma. Platón fue un ferviente opositor de aquellos educadores del pueblo sin una postura ético-moral concreta, como Gorgias (defensor de la retórica como instrumento para el dominio del pueblo) y Protágoras (defensor de las ideas democráticas). Platón no admite la igualdad fundamental de los ciudadanos, sino que atribuye roles determinados por naturaleza existiendo tres clases: los filósofos gobernantes, los guardianes guerreros y los obreros productores. Cada una de estas clases posee una virtud propia: inteligencia, valor y templanza, respectivamente.

El alma humana presenta una distinción similar: inteligencia, carácter y deseo. Cada clase debe cumplir su función en el organismo político. La justicia resulta de la armonía en la polis entre estas tres clases y estos tres valores. El autor recurre a un relato fenicio, según el cual los hombres surgen diferenciados entre los que guardan en su interior oro, plata o bronce, para explicar estas aseveraciones. La democracia se ubica entonces en el último lugar de la jerarquía de los regímenes políticos, tras la aristocracia y la monarquía constitucional.

En la economía argumental de Aristóteles, en cambio, la justicia se concibe como el deber del gobierno de la polis de lograr asegurar las distintas condiciones necesarias para que el individuo pueda cumplir con la finalidad que le es inherente: “*de modo que toda ciudad es por naturaleza, si lo son las comunidades primeras; porque la ciudad es el fin de ellas, y la naturaleza es fin. En efecto, llamamos naturaleza de cada cosa a lo que cada una es, una vez acabada su generación, ya hablemos del hombre, del caballo, o de la casa. Además, aquello para lo cual existe algo y el fin es lo mejor, y la suficiencia es un fin y lo mejor*”.⁴ Del mismo modo señala que “*puesto que afirmamos que es la misma virtud del ciudadano, del gobernante y del hombre bueno, y decimos que el mismo individuo debe primero ser gobernado y luego gobernar, el legislador deberá ocuparse de que los hombres sean buenos, de averiguar qué actividades conducen a este fin y cuál es el fin de la vida mejor*”.⁵ Dicho fin, además, respondería a una naturaleza social del hombre, que es aquella que lo lleva a asociarse y a que exista algo común en esa asociación. “*Es natural en todos la tendencia a una comunidad tal*”⁶ afirmaba el estagirita, y agregaba “*de todo esto resulta, pues, manifiesto que la ciudad es una de las cosas naturales, y que el hombre es por naturaleza un animal social*”,⁷ pues, la asociación es necesaria.⁸

⁴ Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 2, 1252b 30-1253a, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983).

⁵ Aristóteles, *Política*, libro IV, cap. 14, 1333a 9-16.

⁶ Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 2, 1253a 29-30.

⁷ Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 2, 1253a 4-5.

⁸ Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 2, 1252a 31-32.

Del mismo modo, ampara las estructuras tradicionales de las *polis* griegas en una época de crisis ocasionada por la expansión macedónica, valorando el papel de cada institución y el respeto por el lugar que, por naturaleza, le correspondía a cada una. Diferenciaba, así, como algo que ha sido propio del principio de subsidiariedad, las labores correspondientes de la familia y las de la *polis*.⁹

Sin embargo, afirma (como también lo hizo Platón) que la ética y la política no pueden ser campos separados, pues ambas se refieren al bien. “*Vemos que toda ciudad es una comunidad y que toda comunidad está constituida en vista a algún bien, porque los hombres siempre actúan mirando a lo que les parece bueno; y si todas tienden a algún bien, es evidente que más que ninguna, y al bien principal, la principal entre todas y que comprende todas las demás, a saber, la llamada ciudad y comunidad civil*”.¹⁰ Por una parte, si admitimos que la ética consiste en tratar de alcanzar el bien supremo individual del cual todos los demás bienes son medios, y la política guarda relación con las actividades humanas dirigidas hacia el bien común, entonces la ética se subordina a la política. Por otra, si la felicidad del individuo requiere de la sociabilidad, la política se reconoce como subordinada de la ética.

Para Aristóteles, el bien supremo por el cual la ética se cuestiona debe ser el fin último de toda actividad humana:¹¹ la meta de la obra del hombre, que es el hombre mismo. No solamente para individuos de vocaciones particulares existen fines específicos, sino para lo humano en general. Para el autor, este fin último no puede ser el vivir, debido a que plantas y animales están también ahí para vivir. Tampoco la percepción: animales y hombres presentan también esta propiedad. La tarea del hombre no es vivir como plantas o animales sino vivir humanamente. Siguiendo la tradición

⁹ Véase Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 1, 1252b 14-18.

¹⁰ Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 1, 1252a.

¹¹ Véase Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, libro I, cap. 7, 1097a 26-30, (Madrid, Editorial Gredos, 1988).

griega, Aristóteles interpreta el vivir propiamente humano como la posesión de la palabra: la actualidad del vivir determinado por medio de la palabra.¹² Esta actualidad general, la realización que el hombre en cuanto hombre ha de realizar, puede cumplirse de forma buena y bella, es decir, virtuosa. Sin embargo, la tarea del hombre notable es también la misma que la de todo hombre. Es necesario, por tanto, buscar lo propiamente humano como la virtuosidad, propiamente humana. A este vivir virtuoso le denomina Aristóteles *eudaimonía*, felicidad, lo elegible por sí mismo o lo más final: “*ahora bien, al que se busca por sí mismo le llamamos más perfecto que al que se busca por otra cosa, y al que nunca se elige por causa de otra cosa, lo consideramos más perfecto que a los que se eligen, ya por sí mismos, ya por otra cosa. Sencillamente, llamamos perfecto lo que siempre se elige por sí mismo y nunca por otra cosa. Tal parece ser, sobre todo, la felicidad, pues la elegimos por ella misma y nunca por otra cosa*”.¹³

La virtuosidad es una determinación de la parte del alma que habla la palabra: la virtuosidad dianoética. Esta se divide en la parte constatadora, referida al ente que no puede ser de otra manera, cuya verdad es teórica, y en la parte reflexiva, referida al ente que puede comportarse de otra manera, cuya verdad es práctica. En este segundo caso, la verdad no pretende ser ella misma el fin del captar la verdad, sino que está al servicio del obrar: es una razón queriente o un querer racional.¹⁴ Basándose en esta distinción, Aristóteles clasifica cinco formas de verificar del alma: arte, ciencia, saber práctico, sabiduría y razón. En cada caso, el autor busca el mejor comportamiento, la virtuosidad de la parte del alma constatadora.

La ciencia da cuenta de lo que es en cuanto que es. Pero al no disponer de principios sobre los cuales lo verdadero sea verdadero –los principios de sus pruebas– no puede optar a ser el mejor comportamiento. Tampoco lo puede hacer el arte, debido a que

¹² Véase Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 2, 1253a 7-10.

¹³ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, libro I, cap. 7, 1097a 31-1097b 2.

¹⁴ Véase Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, libro VI, cap. 2, 1139b 1-5.

se dirige hacia lo mismo que el azar: la actividad del arte no puede dominar el hacer que propiamente le concierne. El saber práctico o prudencia, en tanto comprende la manera en que hay que obrar para vivir de forma recta como hombre y no presenta ninguna obra fuera de sí, es la virtuosidad o mejor comportamiento de la parte reflexiva de la parte del alma que habla la palabra: “*resta, pues, que la prudencia es un modo de ser racional verdadero y práctico, respecto de lo que es bueno y malo para el hombre [...] Está claro, pues que la prudencia es una virtud y no un arte. Y, siendo dos las partes racionales del alma, la prudencia será la virtud de una de ellas, de la que forma opiniones, pues tanto la opinión como la prudencia tienen por objeto lo que puede ser de otra manera. Pero es solo un modo de ser racional, y una señal de ello es que tal modo de ser puede olvidarse, pero la prudencia, no*”.¹⁵ La virtuosidad de la parte constataadora es la sabiduría: “*la sabiduría es la más exacta de las ciencias. Así pues, el sabio no solo debe conocer lo que sigue de los principios, sino también poseer la verdad sobre los principios. De manera que la sabiduría será intelecto y ciencia, una especie de ciencia capital de los objetos más honorables*”.¹⁶ La razón es solamente la determinación de los principios de las pruebas de la ciencia. La sabiduría es razón y ciencia.

Luego de interrogarse Aristóteles por cuál modo de realización es el que predomina en la eudaimonía, el autor responde: la sabiduría.¹⁷ Esto debido a que su objeto es el más elevado, su actividad es la más imperecedera, proporciona un grado supremo de alegría, no depende de la circunstancias como el saber práctico y es autosuficiente o deseada por ella misma.

De este modo, se devela que para el estagirita, el fin de la vida humana es la felicidad: “*sencillamente, llamamos perfecto lo que siempre se elige por sí mismo y nunca por otra cosa. Tal parece ser, sobre todo, la felicidad, pues la elegimos por ella misma y nunca por otra cosa, mientras que los honores, el placer, la inteligencia y toda virtud, los deseamos en*

¹⁵ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, libro VI, cap. 5, 1140b 6-8, 25-30.

¹⁶ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, libro VI, cap. 7 1141a 17-20.

¹⁷ Véase Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, libro X, cap. 8, 1178b 8-24.

verdad, por sí mismos (puesto que deseáramos todas estas cosas, aunque ninguna ventaja resultara de ellas), pero también los deseamos a causa de la felicidad, pues pensamos que gracias a ellos seremos felices".¹⁸ La política se inspira en este progreso natural hacia la vida feliz que solamente se puede alcanzar en la vida social. El individuo solamente puede conseguir una vida feliz en el contexto de la comunidad, por lo que la labor de la polis es asegurar y promover esta posibilidad: "Es claro, pues, que la ciudad no es una comunidad de lugar y cuyo fin sea evitar la injusticia mutua y facilitar el intercambio. Todas estas cosas se darán necesariamente, sin duda, si existe ciudad; pero el que se den todas ellas no basta para que haya ciudad, que es una comunidad casas y familias con el fin de vivir bien, de conseguir una vida perfecta y suficiente".¹⁹

EL INFLUJO CRISTIANO

Con la doctrina cristiana, el espíritu clásico que inspira al principio de subsidiariedad (expresado formalmente en la Doctrina Social de la Iglesia) se mantiene, en cuanto se debía respetar los estamentos sociales en relación a sus roles y aportes a la sociedad. Así se expresa en Santo Tomás al manifestar su preocupación acerca de que la uniformidad termine dañando a la sociedad y sus diferentes estructuras,²⁰ o al constatarse un modo de expresión de la *Regulae Iuris*, al señalarse que lo que pueden hacer las sociedades menores no lo hagan las mayores, en respeto de la autonomía y libertad de las primeras.²¹ Sin embargo, se deja además ver el vínculo entre el principio estudiado y la doctrina cristiana con la preocupación hacia el hombre y su dignidad,²² cuestión que está en diálogo ar-

¹⁸ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, libro I, cap. 7, 1097a 34, 1097b 5.

¹⁹ Aristóteles, *Política*, libro III, cap. 9, 1280b a 29-35.

²⁰ Véase Santo Tomás de Aquino, *Sententia Libri politicorum, Comentario a La Política de Aristóteles*, 11,5.

²¹ Véase Bonifacio VIII, *Liber Sextus. Regulae Iuris 12: Cui licet quod est, plus licet utique quod est minus y 17: Potest quis per alium quod potest facere per scipsum*.

²² Véase Pio XI, *Quadragesimo Anno*, 1,77-2,28.

mónico con el relato de amor al prójimo, la libertad de la persona y en las actividades en sociedad que Dios le ha encargada al ser humano. Con todo, se advierte que no es un principio meramente funcional o económico, pues parte del reconocimiento de una naturaleza en la persona, aún cuando es clave para abordar en el siglo XIX la llamada cuestión social.

Para Santo Tomás, igual que para Aristóteles, todos los seres obran por un determinado fin. Toda acción se dirige a la perfección, al estar acorde al ser, ya sea para perpetuarlo o para recuperarlo en el caso de decaimiento. Todo obrar aspira a un bien: a aquello que el ser desea. Entonces, si todo agente actúa por un fin y todo agente obra por un bien, todo fin implica la razón de bien; el fin de las cosas es su propio bien. De hecho, para Santo Tomás, el fin del universo es un bien que se encuentra en él mismo, en su propio orden.²³ Este bien supremo como fin último es Dios. La ley por la cual se gobierna debe obedecer a este fin. En el caso del hombre, la vida feliz está en la trascendencia: la contemplación de Dios; la que es, en todo los casos, limitada para la razón.

Continuando con la tradición aristotélica, la vida humana, desarrollada en sociedad, posee un fin ético común a los sujetos que nos dispone a la felicidad, y en el caso preciso de Santo Tomás, a la contemplación de Dios y a la trascendencia. Por eso, el hombre se dirige con el mismo impulso tanto a la virtud como a la comunidad civil. Por eso, además, a la política se le concibe como parte de la actividad humana adecuada a un fin. Para Santo Tomás de Aquino, todo ser posee un fin inherente debido a que Dios crea el ser de la nada por un impulso propio (todo lo que surge de la voluntad posee un fin): *“los efectos proceden de la causa que los produce, según que preexisten en ella; porque todo agente produce su semejante. Pero los efectos preexisten en la causa, según la manera de ser de la causa misma. Por tanto, siendo el ser divino su mismo entender, los efectos preexisten en él a modo de inteligibles, y así como proceden de él, y consiguientemente de*

²³ Véase Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, c. 103 a.2, (Madrid, Ed. B.A.C., 1965) (Publicado por Moya y Plaza Editores, 1880-1883).

una manera voluntaria; porque a la voluntad pertenece la propensión a ejecutar lo que la inteligencia ha concebido. Luego la voluntad de Dios es causa de todo los seres".²⁴ Lo característico de la naturaleza humana encaminada a su fin particular es que es el ser humano quien se dirige a sí mismo; no como los otros seres, impulsados por el instinto automático. La participación de la ley eterna en el hombre no se realiza de este modo sino de una forma racional-reflexiva, es decir, por medio de la conciencia teórica-práctica: "*El último fin en el concepto de objeto es común a todos los seres. El último fin del hombre, en cuanto consiste en la consecución, no es el de las criaturas irracionales, ni mucho menos de las inferiores*".²⁵

La política es entonces un medio: la finalidad es asegurar la paz para que el ser humano pueda cumplir con el objetivo inserto ya en su naturaleza primera, a saber, la preparación para la beatitud imperecedera: "*Ha sido necesaria la institución de leyes humanas para la paz de los hombres y el ejercicio de la virtud, y para refrenar con el miedo al castigo a los vicios y pertinencia de los malvados*".²⁶

LA SUBSIDIARIEDAD Y LA MODERNIDAD

En relación a la idea de la importancia de los grupos intermedios podemos recurrir a Alexis de Tocqueville. En ese sentido, debemos partir señalando que el derecho natural de los inicios del período moderno presenta una evidente influencia escolástica, tanto en el mundo católico como en el luterano o calvinista. No obstante, con el paso del tiempo, las premisas de la filosofía política comienzan a experimentar un paulatino proceso de secularización en el que la herencia escolástica se abandona, surgiendo dos líneas principales:

²⁴ Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, c. 19 a.4.

²⁵ Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica* (v. II), p. 12.

²⁶ Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica* (v. II), p. 628.

el individualismo y el despotismo, los cuales se presentan para Tocqueville, como tendencias peligrosas.²⁷

Frente a dicho problema, la obra de Alexis de Tocqueville propone una adaptación democrática del rol de los poderes intermedios en Montesquieu. En rigor, y en línea con nuestro trabajo, para Tocqueville la vida en sociedad, en la cual es posible reconocer un orden que se expresa en su organización²⁸, también tendría un sentido ético y común, el cual podría verse en riesgo en la medida que es amenazado por el individualismo y el despotismo. La salida a su conflicto, se expresa también desde el espíritu del principio de subsidiariedad, referido particularmente al reconocimiento y potenciamiento de las asociaciones intermedias que se encuentran entre la persona y el Estado. Para Tocqueville, la crisis de la modernidad en el siglo XIX se deriva de las consecuencias sociales tanto del individualismo propio del derecho natural liberal como del despotismo. *“Si se reflexiona sobre lo que precede, no podrá uno menos de sorprenderse e intimidarse, al ver que en Europa todo parece concurrir a aumentar indefinidamente las prerrogativas del poder central y a hacer la existencia individual cada vez más precaria y más subordinada”*.²⁹ En imaginarios de igualdad, afirma el autor, el individualismo se universaliza. Se abandonan las responsabilidades entre estamentos, y por esto, los sujetos, sin depender de nadie, se consideran aislados unos de otros. Cada cual se encierra dentro de su espacio privado. El bien común de la sociedad civil pierde primacía. Las virtudes públicas se corrompen: *“el individualismo es un sentimiento pacífico y reflexivo que predispone a cada ciudadano a separarse de la masa de sus semejantes, a retirarse a un paraje aislado, con su familia y sus amigos; de suerte que después de haberse creado así una pequeña sociedad a su modo,*

²⁷ Véase Alfonso De Julios Campuzano, *En las encrucijadas de la modernidad*, (Sevilla, Universidad de Sevilla, 2000), pp. 59-62,

²⁸ Véase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (Fondo de Cultura Económica, México, 1984), p. 58. Tocqueville le atribuye a los municipios una función natural relacionada con la asociación de las personas.

²⁹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, p. 624.

se abandona con gusto la grande".³⁰ El despotismo se origina de este mismo fenómeno. Para evitar la anarquía, se le otorga el poder a un grupo reducido de gobernantes con atribuciones ilimitadas. Es conveniente para el orden despótico la preponderancia de ciudadanos despreocupados del bien colectivo que el Estado representa. "El despotismo, que por su naturaleza es tímido, ve en el aislamiento de los hombres la garantía más segura de su propia duración y procura aislarlos por cuantos medios están a su alcance. No hay vicio del corazón humano que le agrande tanto como el egoísmo; un déspota perdona fácilmente a los gobernados que no le quieren, con tal de que ellos no se quieran entre sí; no les exige sus asistencia para conducir al estado, y se contenta con que no aspiren a dirigirlo por sí mismos".³¹ Para contrarrestar esta doble amenaza, propone una interpretación democrática de los poderes intermedios de Montesquieu.

Para el autor de *El espíritu de las leyes*, la acción de los grupos intermedios, principalmente la nobleza y las autoridades locales (municipios, feudos) es la manera en que el régimen monárquico evita convertirse en un régimen despótico. Para el buen gobierno es necesaria la presencia de otro poder que limite el poder central. Sin los grupos intermedios, el gobierno obedece exclusivamente a la voluntad del monarca y no al imperio de la ley. Tocqueville sostiene que esta premisa mantiene su validez en el contexto de la sociedad democrática, en la que los peligros del despotismo siguen vigentes. Aunque el pueblo delegue el poder en los gobernantes o ejerza el gobierno mediante sí mismo, las posibilidades de la libertad o el despotismo permanecen. Independiente de la forma, si es bajo el amparo de la ley o no, la libertad de los ciudadanos puede ser usurpada de igual manera (para Montesquieu, en cambio, el despotismo se caracteriza por el gobierno exento de ley positiva): "Estoy convencido, por lo demás, de que no hay naciones más expuestas a caer bajo el yugo de la centralización administrativa que aquellas cuyo estado social es democrático [...] La tendencia permanente de estas naciones

³⁰ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, p. 466.

³¹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, p. 469.

es la de concentrar todo el poderío gubernamental en el único poder que representa directamente al pueblo, porque más allá del pueblo solo se perciben individuos iguales confundidos en una masa común".³²

Ahora bien, los poderes intermedios de Tocqueville no son los mismos que los de Montesquieu. La nobleza no posee lugar en la sociedad democrática. Con este concepto, el autor se refiere a las administraciones locales y las asociaciones libres de ciudadanos, independiente del fin de estas, que cumplen el rol de la nobleza en las sociedades del antiguo régimen: mediar entre el poder estatal y la libertad del individuo a través de la proposición y creación de leyes. Respecto de los municipios, por ejemplo, Tocqueville señala que: "*el municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio*".³³ Si bien la libre asociación no es exclusiva de la sociedad democrática, afirma el autor, en esta, dicha libertad es tanto mayormente necesaria como menos fácil de organizar debido a la debilidad de los individuos. En las sociedades aristocráticas, las asociaciones se coordinan al amparo de la tradición: mediante familias, clanes, gremios, etc. En las democracias, estas asociaciones deben crearse: "*creo que las instituciones provinciales son útiles a todos los pueblos, pero ninguno me parece tener tanta necesidad de ellas como aquel en que impera un estado social democrático. En una aristocracia, siempre se está seguro de mantener cierto orden en el seno de la libertad. Como quiera que los gobiernos tienen mucho que perder, el orden es de gran interés para ellos. Igualmente, puede decirse que en una aristocracia el pueblo queda al abrigo de los excesos del despotismo, ya que siempre se encuentran fuerzas organizadas y dispuestas a resistir al déspota. Una democracia sin instituciones provinciales no posee ninguna garantía contra semejantes males*".³⁴ Del mismo modo, una democracia no regulada por costumbres y leyes, puede entregarse servilmente a

³² Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, pp. 90-91.

³³ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, p. 58.

³⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, p. 90.

la tiranía de las mayorías, dejando ver así que hay algo sustancial que reconocer en la democracia.³⁵

Tocqueville sostiene que en la asociación civil es posible distinguir entre asociaciones de negocios e industriales y asociaciones morales e intelectuales. La finalidad de las primeras es realizar cualquier tipo de empresa. La de las segundas, difundir alguna doctrina o sistemas de ideas. No es beneficioso para una comunidad, afirma el autor, que el Estado cumpla la función económica que los individuos, mediante pequeñas o grandes empresas, pueden llevar a cabo. Tampoco puede ser el Estado el encargado de defender la civilización o la libertad. En los Estados Unidos, por ejemplo: “*las instituciones libres y los derechos políticos de que hacen tanto uso, recuerdan fácilmente de mil maneras a todo ciudadano que vive en sociedad. A cada instante dirigen su espíritu hacia la idea de que el deber y el interés de los hombres es ser útiles a sus semejantes, y como no encuentran ningún motivo particular para aborrecerlos, puesto que no son jamás ni sus señores ni sus esclavos, su corazón se inclina fácilmente al lado de la benevolencia. Se ocupan desde luego del interés general por necesidad, y después por conveniencia; lo que era cálculo se hace instinto, y a fuerza de trabajar por el bien de sus conciudadanos, adquieren al fin el gusto y el hábito de servirlos*”.³⁶ Alexis de Tocqueville, aleccionado por la fase terrorista de la Revolución Francesa, establece una afirmación sustancial para la filosofía contemporánea, a saber, la necesidad de preservar la autonomía individual de los sujetos, sin que estos pierdan su condición de ciudadanos, y de paso, cautelar la interacción con la esfera pública. Esto comprende una relación vigorosa entre esfera pública y “afiliaciones pluralistas” en defensa de la sociedad civil. Bajo esta misma perspectiva se trata de comprender las distintas asociaciones en un sentido de cooperación ética entre los individuos que componen la sociedad.

³⁵ Véase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, p. 439.

³⁶ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, p. 471. Tocqueville entiende la vida en sociedad y las normas que de ella emanan en un sentido ético cooperativo. No como una coerción que restringe dañinamente la libertad individual.

En esa misma línea, es decir, comprender las distintas asociaciones en un sentido de cooperación ética entre los individuos que componen la sociedad, es posible advertir el pensamiento de Althusius.³⁷ Para este pensador, aun cuando el fundamento de la política es una alianza entre Dios y la comunidad del pueblo elegido, y las obligaciones colectivas surgen de la voluntad divina y no de un pacto,³⁸ consideraba no obstante, siguiendo la tradición aristotélica y en concordancia por tanto de lo que hemos sostenido en este documento respecto del sentido ético de la vida social organizada sostenida a partir del principio de subsidiariedad, que existe una naturaleza social en el ser humano³⁹, y que esa naturaleza comprendía además la cooperación entre los sujetos.⁴⁰ Es decir, el acuerdo de vida en sociedad está dado y fundamentado por dicha naturaleza social sustentada en la cooperación entre los sujetos o simbióticos.⁴¹ El ser humano no se basta a sí mismo: requiere del otro y de los otros. Por tanto, hay un sentido ético también en su visión de sociedad en el momento que en la asociación encuentra socorro, o un bien. *“Así pues, en el tiempo en que vive privadamente para sí y no se mezcla en la sociedad humana, de ningún modo puede vivir bien o con comodidad, al verse en tanta carencia de lo necesario y de lo útil. Al mostrársele remedio y auxilio en la vida simbiótica, a esta se dirige para abrazarla, si desea vivir con comodidad y bien, es más, si se quiere simplemente vivir; y se ve como impelido, y en ella es invitado al ejercicio*

³⁷ Véase Johannes Althusius, *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990), cap. I, 2.

³⁸ Véase Johannes Althusius, *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, cap. XXI, 2, 3.

³⁹ Véase Aristóteles, *Política*, libro I, cap. 2, 1252 a 31-32.

⁴⁰ Véase Johannes Althusius, *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, cap. I, 4.

⁴¹ Este concepto lo utiliza Althusius con el objeto de expresar con él la asociación natural como forma humana de subsistencia. *“Los simbióticos aquí son los que se unen para socorrer, los que unidos y consociados con un vínculo de pacto comunican de lo suyo propio lo que conviene para llevar una vida buena y cómoda de espíritu y cuerpo, y a su vez los partícipes, son los partícipes de la comunión”*. Johannes Althusius, *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, cap. I, 6.

activo de la virtud, que no puede existir más que en esta simbiosis".⁴² En rigor, comprende subsidiariamente la estructura orgánica de la sociedad⁴³, pues la vida social la entiende como una organización orgánica y de auxilio en beneficio de quien no se basta a sí mismo para lograr sus fines.

LA SUBSIDIARIEDAD Y LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

El principio de subsidiariedad, como principio ético social, tiene su origen formal en la Doctrina Social de la Iglesia.⁴⁴ Al igual que la obra de Tocqueville, estas ideas obedecen al contexto de la crisis de la modernidad experimentada a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Los peligros que Tocqueville pronosticaba y buscaba evitar eran ya una realidad para la Iglesia católica.⁴⁵

Frente a este panorama, y dejando ver así una concordancia con el pensamiento clásico respecto del sentido de la vida social que aquí hemos expuesto, la Iglesia afirma la presencia de una

⁴² Johannes Althusius, *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, cap. I, 4.

⁴³ Sobre la consideración de Althusius en la discusión europea sobre la subsidiariedad puede verse Peter Blickle, et al. (Eds.) *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft*. (Duncker & Humblot, Berlín, 2002).

⁴⁴ *El concepto de subsidiariedad como principio de organización social aparece en León XIII, Rerum Novarum (1891), nn. 6, 9, 10, 26 y 38. Su primera enunciación explícita apareció en Pío XI, Quadragesimo Anno (1931), nn. 79 y 80, siendo profundizada y enriquecida a lo largo del siglo XX en Juan XXIII, Mater et Magistra (1961), Juan Pablo II, Centesimus Annus (1991) y recientemente en Benedicto XVI, Caritas in Veritate (2009).*

⁴⁵ "Cuando el siglo XIX llegaba a su término, el nuevo sistema económico y los nuevos incrementos de la industria en la mayor parte de las naciones hicieron que la sociedad humana apareciera cada vez más claramente dividida en dos clases: la una, con ser la menos numerosa, gozaba de casi todas las ventajas que los inventos modernos proporcionan tan abundantemente: mientras la otra, compuesta de ingente muchedumbre de obreros, reducida a angustiada miseria, luchaba en vano por salir de las estrecheces en que vivía"; Pío XI, "Sobre la restauración del Orden Social en perfecta conformidad con la ley Evangélica al celebrarse el 40 Aniversario de la Encíclica Rerum Novarum de León XIII", en *Las enseñanzas sociales de la iglesia 1891-1931* (Santiago, Imprenta de Chile, 1931), pp. 17-66,

crisis de tipo moral ocasionada por el quiebre de la sociabilidad y la solidaridad inherente a la vida en comunidad. Es más, en el compendio de la Doctrina Social de la Iglesia se reconoce también que el principio de subsidiariedad se impone dado la naturaleza social del ser humano como quien, junto con los diferentes cuerpos intermedios, tiene algo que aportar a la comunidad.⁴⁶ El énfasis de la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII es la responsabilidad como principio rector de la política, encaminada al bienestar tanto material como espiritual de los más pobres, por medio de la educación, la beneficencia, el socorro y la justicia.⁴⁷ Esto deja ver que la subsidiariedad en la Iglesia católica responde a una naturaleza social que la Iglesia está llamada a cuidar. De hecho la evangelización se hace respecto de la humanidad y no de modo individual.⁴⁸

En el manifiesto de León XIII se comienza aceptando la situación de inestabilidad y conflicto: *“efectivamente; los aumentos recientes de la industria y los nuevos caminos porque van las artes, el cambio obrado en las relaciones mutuas de amos y jornaleros, el haberse acumulado las riquezas en unos pocos y empobrecido la multitud; y en los obreros la mayor opinión que de su propio valor y poder han concebido, y la unión muy estrecha con que unos a otros se han juntado; y finalmente, la corrupción de las costumbres, han hecho estallar la guerra”*.⁴⁹ Para el autor, en un análisis similar al de Tocqueville en relación al individualismo moderno, esta guerra es ocasionada principalmente por la situación de aislamiento, inhumanidad y la abolición de las asociaciones antiguas promotoras de la sociabilidad en el mundo obrero: *“Pues, destruidos en el pasado siglo los antiguos gremios de obreros, y no habiéndoseles dado en su lugar defensa ninguna, por haberse apartado las instituciones y leyes públicas de la Religión de nuestros padres, poco a poco ha sucedido hallarse los obreros entregados, solo los indefensos, por la*

⁴⁶ Véase *Compendio Doctrina Social de la Iglesia*, n. 187 (Ciudad del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2005).

⁴⁷ Véase León XIII, *Rerum Novarum* (1931), n. 23.

⁴⁸ Véase Constitución Dogmática *Lumen Gentium* (1964), n. 9.

⁴⁹ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 17.

condición de los tiempos, a la inhumanidad de sus amos y a la desenfrenada codicia de sus competidores".⁵⁰

Señalando que el derecho a la propiedad es inherente a la naturaleza del ser humano –“*por ser el hombre él solo animal dotado de razón hay que concederle necesariamente la facultad no solo de usar las cosas como los demás animales, sino también de poseerlas con derecho estable y perpetuo tanto aquellas que con el uso se consumen, como las que no*”⁵¹– León XIII da cuenta de la injusticia de las propuestas socialistas para solucionar la crisis: “*pero tan lejos este procedimiento de poder dirimir la cuestión, que mis bien perjudica a los obreros mismos; y es además grandemente injusto, porque hace fuerza a los que legítimamente poseen, pervierte los deberes del Estado, e introduce una completa confusión entre los ciudadanos*”.⁵² En el texto se indica que el derecho a la propiedad es acorde con el estado de naturaleza, en el que los hombres mediante su trabajo satisfacen sus necesidades. Es justo que el fruto de este trabajo pertenezca al propio agente del trabajo. No pueden recaer en el Estado los derechos que le competen a las instancias de sociabilidad anteriores como la familia o la sociedad doméstica. La controversia de Tocqueville con el despotismo se inspira en una idea similar. Basándose en estas premisas, León XIII formula por primera vez los sustentos formales para un principio de subsidiariedad inspirado en un sentido ético: “*Querer, pues, que se entrometa el poder civil hasta lo íntimo del hogar, es un grande y pernicioso error. Cierto, que si alguna familia se hallase en extrema necesidad, y no pudiese valerse ni salir por si de ella en manera alguna, justo sería que la autoridad pública remediase esta necesidad extrema, por ser cada una de las familias una parte de la sociedad*”.⁵³ La labor del Estado no es entrometerse en los asuntos de la vida doméstica, sino asegurar los derechos de esta. La propiedad colectiva fomenta el odio,

⁵⁰ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 18.

⁵¹ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 18.

⁵² León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 19.

⁵³ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 25.

violenta los derechos naturales y perturba la sociabilidad básica de la familia.

La Iglesia católica propone que los distintos roles de la sociedad –poseedores de capital, trabajadores, intelectuales, religiosos, etc.– tienen la finalidad de regular la convivencia constantemente amenazada por la diversidad propia de la naturaleza humana: la multiplicidad de talentos, deseos, situaciones, inclinaciones, etc. En esta regulación, el principio rector debe ser la dignidad de la persona, no el provecho personal: “*que lo que verdaderamente es vergonzoso e inhumano es abusar de los hombres, como si no fuesen más que cosas, para sacar provecho de ellos, y no estimarlos en que lo que dan de sí sus músculos y sus fuerzas*”.⁵⁴ Esto debido a que el cristianismo proclama la dignidad universal del hombre: “*todos y cada uno han sido por favor de Jesucristo igualmente redimidos y levantados a la dignidad de hijos de Dios, de tal manera que, no solo entre sí, sino aun con Cristo Señor Nuestro, primogénito entre muchos hermanos, los enlaza un parentesco verdaderamente de hermanos*”.⁵⁵

Frente al panorama de crisis de la sociedad moderna, la Iglesia no solamente formula un diagnóstico de la situación, sino que impulsa a la transformación de la realidad: a reformar interiormente la sociedad. En ese sentido se entiende la formulación explícita del principio de subsidiariedad, pues, a diferencia de las sociedades clásicas, ahora estas se enfrentaban a distintas complejidades, como las ya mencionadas y también otras, como las doctrinas colectivistas que se expresarían en el fascismo de Mussolini o el nazismo hitleriano. Retomando la raíz filosófica aristotélico-tomista, León XIII insta a retornar al sentido originario de la sociedad, que es obrar para cumplir con la finalidad propia de la existencia humana: “*Cuando las sociedades se desmoronan, exige la rectitud, que, si se quieren restaurar, vuelvan a los principios que les dieron ser. Porque en este consiste la perfección de todas las asociaciones, en trabajar para conseguir el fin para que fueran establecidas; de manera que los movimientos y actos*

⁵⁴ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 29.

⁵⁵ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 34.

de la sociedad no los produzca otra causa que la que produjo la misma sociedad".⁵⁶ En el plano del orden estatal, este mandato se manifiesta en la necesidad de restablecer el bien colectivo y particular como finalidad primordial del Estado: eliminar los beneficios a las clases acomodadas y garantizar la justicia distributiva de la riqueza, enfatizando en el bienestar de los grupos vulnerables de la sociedad sin violar la libertad de la persona y la familia. Para el autor, *"bien es, como hemos dicho, que no absorba el Estado ni a1 ciudadano, ni a la familia; justo es que al ciudadano, y a la familia se les deje la facultad de obrar con la libertad en todo aquello que, salvo el bien común y sin perjuicio de nadie, se puede hacer"*.⁵⁷ El Estado debe resguardar el bienestar de la comunidad pues el fin de la política, tanto en la filosofía como en la doctrina cristiana, no es el beneficio de los gobernantes, sino de aquellos que delegan su autoridad a los mismos: *"Deben proteger la comunidad, porque a los que gobiernan les ha confiado la naturaleza la conservación de la comunidad de tal manera, que esta protección custodia del público bienestar es, no solo la ley suprema, sino el fin único, la razón total de la soberanía, que ejercen; y deben proteger a los individuos o partes de la sociedad, porque la filosofía, igualmente que la fe cristiana, convienen en que la administración de la cosa pública es por su naturaleza ordenada, no a la utilidad de los que la ejercen, sino a la de aquellos sobre quienes se ejerce"*.⁵⁸

Uno de los principales mecanismos con que el Estado cumple esta labor es garantizando la presencia de asociaciones intermedias capaces de apaciguar las diferencias sociales. Éstas se conciben como sociedades privadas cuyo fin no es universal –como el de la sociedad civil– sino particular: *"Porque el derecho de formar tales sociedades privadas es derecho natural a1 hombre, y la sociedad civil ha sido instituida para defender, no para aniquilar, el derecho natural; y si prohibiera a los ciudadanos hacer entre sí estas asociaciones, se contradiría a sí propia: porque lo mismo ella que las sociedades privadas nacen de este*

⁵⁶ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 36.

⁵⁷ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 41.

⁵⁸ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 41.

único principio; a saber: que son los hombres por naturaleza sociables".⁵⁹ Las políticas públicas deben fomentar el surgimiento de estos poderes intermedios, capaces de mediar entre el poder del Estado y el de los individuos.

Al igual que León XIII, Pío XI señala que, en el campo del poder estatal, la Doctrina Social de la Iglesia contribuye a confrontar los peligros tanto del individualismo propio del liberalismo, como del colectivismo propio del socialismo, de la misma manera que Tocqueville se enfrentaba al aislamiento de la persona y al despotismo. Frente al liberalismo, contrapone un campo de acción del Estado que no se reduce a garantizar la paz interna para el funcionamiento del libre mercado: "*A los gobernantes toca defender a la comunidad y a todas sus partes; pero al proteger los derechos de los particulares, deben tener principal cuenta de los débiles y de los desamparados*".⁶⁰ Frente al socialismo, reafirma la libertad de la persona, la familia y las asociaciones, las que surgieron en distintas regiones impidiendo los intentos de autoritarismo estatal: "*se instituyeron distintas asociaciones, exclusivamente encargadas, unas de la defensa de los derechos y utilidades legítimas de los asociados en los mercados del trabajo, otras de la ayuda mutua en los asuntos económicos, otras finalmente del fomento de los deberes religiosos y morales y de mis obligaciones de este orden*".⁶¹ Pío XI recalca la imposibilidad de una sociedad exenta de autoridad, como la que busca instaurar el socialismo: "*Una sociedad, cual la ve el socialismo, por una parte no puede existir ni concebirse sin grande violencia, y por otro entroniza una falsa licencia, puesto que en ella no existe verdadera autoridad social: esta, en efecto, no puede basarse en las ventajas materiales y temporales, sino que procede de Dios, Creador y último fin de todas las cosas*".⁶²

Fundamental para la intención del presente trabajo es la unión entre economía y moral que Pío XI reivindica al recordar la *Rerum*

⁵⁹ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 41.

⁶⁰ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 74.

⁶¹ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 77.

⁶² León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 110.

Novarum: “Es cierto que la economía y la moral, cada cual en su esfera peculiar, tienen principios propios, pero es un error afirmar que el orden económico y el orden moral están tan separados y son tan ajenos entre sí, que aquel no depende para nada de este”.⁶³ Si se resguarda la ley moral, los fines individuales y sociales del orden económico concuerdan con el fin supremo: con Dios. “Así que, de algo superior y más noble hay que echar mano para regir con severa integridad ese poder económico: de la justicia y caridad social”.⁶⁴

En rigor, el principio de subsidiariedad se entiende en la Iglesia como un principio de derecho natural que reconoce la dignidad, y por tanto, la libertad del ser humano. Puede operar transversalmente en la sociedad bajo la premisa de que las sociedades mayores no se inmiscuyan ni realicen las tareas que las sociedades menores puedan realizar. En esa misma línea, el Estado debe realizar su labor dejando que las comunidades menores solucionen con autonomía los asuntos que les competen, socorriéndolas en aquellas cuestiones que por sí mismas no puedan realizar.⁶⁵ Podemos deducir entonces de lo señalado que, si bien el Estado no debe absorber a las comunidades menores, tiene a la vez la responsabilidad ética de auxiliar (subsidiariamente) a los más débiles con el objeto de que puedan perfeccionarse y desarrollarse íntegramente, cuestión que a la vez deja ver que existe en la vida en sociedad un orden social y un fin, es decir, algo común que se expresa en un bien moral llamado bien común.

CONCLUSIONES

La revisión del derrotero clásico que inspira al principio de subsidiariedad, sustentado tanto en la tradición aristotélica, tomista y cristiana como en la crítica filosófica a las consecuencias negativas

⁶³ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 80.

⁶⁴ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), p. 100.

⁶⁵ Véase Pio XI, *Quadragesimo Anno* (1931), nn. 79 y 80.

de la modernidad (individualismo, despotismo), nos lleva a poder concluir que:

- A) Aun cuando es dable reconocer una multiplicidad de propósitos dispersos en los proyectos de cada quien, sí existe un fin general y común en la sociedad que son el soporte de todo referente moral para inspirar la empresa de vivir juntos y poder alcanzar acuerdos criteriosos.
- B) Así también, que el modo en que esos fines individuales dialogan y se relacionan con el fin universal de la comunidad política –cuyo principio rector es el bien común (bien moral, por tanto)– es mediante el poder político de las asociaciones intermedias, entre los que debe reinar algún grado de concordia política, porque la vida en sociedad se trata de poder convivir con la diferencia, pero para que esa convivencia en la diferencia sea posible se requiere poder llegar a acuerdos constantemente. Sin concordia política, lograr esos acuerdos se hace difícil. Pero para lograr concordia política, es necesario compartir algunos criterios transversales que deben sustentarse en verdades fundamentales respecto de nuestra existencia. Es decir, sin reconocer la posibilidad de tener una experiencia intelectual con lo real, esos acuerdos serán cada vez más frágiles por cuanto sus sustentos también lo serán.
- C) Finalmente, que es dable advertir que si el bien común en el que se inspira el Estado consiste en, como sostiene la doctrina social de la Iglesia, permitir y fomentar que todos los individuos o asociaciones que integran la sociedad puedan alcanzar su más pleno logro y perfección,⁶⁶ socorriéndolo en aquellas cuestiones que por sí mismas no puedan realizar, entonces dicho bien es accesible en la medida que se aplique el principio de subsidiariedad. El principio de subsidiariedad no colabora con el bien común, más bien el principio de subsidiariedad es contenido de este, dado que en virtud de la aplicación de dicho

⁶⁶ Véase *Compendio Doctrina Social de la Iglesia*, n. 164 (Ciudad del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2005).

principio se logra a la vez dicho bien.⁶⁷ El criterio a utilizar para poder acercarse al bien común es advertir esos fines en común que dan cuenta de una naturaleza y dignidad humana que se debe respetar.

De acuerdo entonces al desarrollo expuesto en este trabajo del sentido clásico del principio de subsidiariedad, podemos señalar que la esencia de este radica en desarrollar la autonomía de las personas y los cuerpos intermedios de la sociedad para que, a partir de los diferentes tejidos sociales, se logre un desarrollo integral de sus integrantes a través de la cooperación solidaria y la ayuda de las instituciones superiores cuando sea justamente necesario. Y es que el principio de subsidiariedad, como principio ético social de organización, considera –fundando en una determinada antropología– cómo incentivar a las personas y a los cuerpos intermedios para asumir como responsables de sus vidas y solidariamente de sus más cercanos.

⁶⁷ En relación al vínculo entre el principio de subsidiariedad y bien común, véase Jonathan Chaplin, “*Subsidiarity: The Concept and the Connections*”, en *Ethical Perspectives*, Vol. 4, N° 2, (Julio 1997), pp. 117-130.

ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PENSAMIENTO DE JAIME GUZMÁN Y LA SUBSIDIARIEDAD

*Carlos Frontaura**

RELEVANCIA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad, y su más acertada interpretación y aplicación, trasunta uno de los problemas más relevantes del pensamiento político de todas las épocas, a saber, intentar una adecuada conciliación entre los principios personalista y comunitario.¹ Cuando el primero de estos no está presente, el costo que se paga es la anulación y práctica desaparición de la libertad; sin embargo, si el segundo es desechado, se resiente el

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Decano de la Facultad de Derecho de esa misma universidad, habiendo sido previamente vicedecano y secretario académico. Profesor de historia del derecho en esa misma facultad. Consejero del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

¹ La noción de dos principios en competencia está tomada de Villey que, comentando críticamente parte del pensamiento de Mounier, señala expresamente la idea de *“les deux principes ‘personnaliste’ et ‘communautaire’*”. Michel Villey, *“Une enquête sur la nature des doctrines sociales chrétiennes”*, en *Archives de Philosophie du Droit*, N° 5, (1960), p. 39. También se ha dicho que el principio de subsidiariedad *“intenta dilucidar un asunto apremiante durante toda la historia del pensamiento contemporáneo: cómo efectuar una división justa de las tareas de interés general entre la sociedad civil y el poder público”* Martin Loo, *“La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”*, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXIII, (2009), p. 393.

bien común y se destruye la concordia y unidad social.² No podría ser de otro modo, puesto que la plenitud humana no es posible de alcanzar cuando se sacrifica cualquiera de las dimensiones propias del hombre: la individual o la social.³

La exigencia de dar un cauce proporcionado a este habitual tópico de la justicia, adquiere una urgencia mayor y caracteres

² El filósofo chileno Rafael Fernández Concha expresaba este problema del siguiente modo: “*Esa natural indeterminación del campo en que obra el poder público, ha originado multitud de sistemas acerca de la extensión de su objeto y facultades (...) [siendo] los que ocupan las extremidades opuestas (...) el Individualismo y el Socialismo; de los cuales el uno destruye a la sociedad y el otro al individuo; sistemas que vienen luchando desde tiempos muy remotos, según se deduce del siguiente texto del Filósofo: “La asociación política es una comunidad: la dificultad está en saber hasta dónde ha de extenderse. Unos la extienden a todo: sacrifican la libertad. Otros la destruyen enteramente: disuelven el cuerpo político. Otros, en fin, comprendiendo la necesidad de una conciliación entre esas dos soluciones extremas, hacen consistir la ciencia política en la determinación exacta de los derechos del Estado y de los del individuo.”* Rafael, Fernández Concha, *Filosofía del Derecho o Derecho Natural. Dispuesto para servir de Introducción a las Ciencias Legales*, Tomo I, (Barcelona, Tipografía Católica, 1887), p. 379.

³ El teórico alemán Johannes Messner enseñaba que “*El hombre es, por naturaleza, un ser tanto social como individual (...) Por esta razón, los dos aspectos de la naturaleza humana están indisolublemente ligados. La naturaleza individual del hombre no podría desarrollarse sin la última unión social y esta vinculación social no podría conducir al hombre al estado cultural, si este no fuera un ser individual de naturaleza corporal y espiritual con las necesidades propias de esta naturaleza, es decir, con su pretensión de valor*”. Johannes Messner, *Ética social, política y económica. A la luz del derecho natural* (trad. José Luis Barrios Sevilla, José María Rodríguez Paniagua, y Juan Enrique Díez,), (Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 1967), pp. 155 y 157. En la segunda edición de su obra, algunos de cuyos capítulos fueron traducidos en España, Messner era muy gráfico al identificar las corrientes de pensamiento que negaban este doble carácter: “*El hombre es, por naturaleza, ser social y ser individual. Este hecho es negado igualmente por las teorías individualistas y por las colectivistas; y ambas lo niegan invocando la naturaleza*”. Johannes Messner, *El bien común fin y tarea de la sociedad* (trad. Viktor Antolin, revisada por de Antonio Luna) (Madrid, Euroamérica, 1959), p. 9. En un sentido equivalente Fellermeier: “*Ni el individualismo ni el colectivismo corresponde satisfactoriamente a las relaciones de persona y comunidad. La persona arraiga en la comunidad más profundamente de lo que admite el individualismo y trasciende la comunidad en mayor grado del que cabe dentro del colectivismo. Las relaciones entre persona y comunidad no pueden resolverse unilateralmente en favor de uno o de otro polo; no es posible decidirle unívocamente, sino que es distinto según las distintas esferas de valor y de vida consideradas*”. Jakob Fellermeier, *Compendio de sociología católica* (trad. Luis A. Martín Merino, O.S.A.) (Barcelona, Herder, 1960), p. 52.

dramáticos en la época presente, habida consideración de la experiencia de los últimos siglos en que la organización de la vida social alcanzó dimensiones no conocidas, por la aparición del Estado moderno y de las nuevas formas de producción e intercambio económico. Messner, describiendo de manera general los caracteres de la cuestión social contemporánea, ponía de relieve como el capitalismo individualista y la ampliación de competencias y poder del Estado, generaron una profunda alteración de la vida en comunidad, produciendo la “sociedad masificada”, la “estatificación del hombre” –sometimiento de este al Estado– y su “colectivización”.⁴

En el mundo occidental surgen nociones como la creación individual de la riqueza, la libertad contractual, la igualdad (formal) ante la ley, la libre circulación de los bienes y los derechos subjetivos, entre otros.⁵ Todo esto facilita el individualismo, ya que el desarrollo sin fronteras de un amplio comercio de bienes y servicios y la ganancia como fin último de todas las actividades, favorecidos por estas ideas, modifican las características acostumbradas de la colectividad, instalando formas de socialización que se realizan en el mercado.⁶ Estas, como ha puesto de relieve Max Weber⁷, son básicamente impersonales, es decir, han sido objetivadas de tal modo

⁴ Johannes Messner, *La cuestión social* (trad., Manuel Heredero Higuera) (Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 1960), pp. 19-24.

⁵ Max Weber, *Historia Económica General* (trad. Manuel Sánchez Sarto) (México, Fondo de Cultura Económica, octava reimpression de la primera edición en español, 2001) pp. 295-309; Óscar Godoy, “Liberalismo, ilustración y dignidad del hombre”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 45, 1992, pp. 5-17; y Pío Caroni, *Escritos sobre la codificación* (trad. Adela Mora Cañada y Manuel Martínez Neira) (Madrid, Universidad Carlos III, 2012), pp. XII-XV y 107-135.

⁶ Johannes Messner lo expresaba así: “Casi ninguna de las estructuras de la vida social fue respetada por las repercusiones de la acción de las fuerzas motoras de la economía individualista y capitalista”. Johannes Messner, *La cuestión social*, p. 20.

⁷ Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (trad. José Medina Echavarría, Eugenio Roura Parella, Juan Ímaz, Eduardo García Máynez, y José Ferrater Mora) (México, Fondo de Cultura Económica, decimoséptima reimpression de la segunda edición en español, 2008), pp. 493-497.

que solo atienden a los bienes que son el centro del intercambio, sin reconocer vínculos personales ni confraternización alguna o sujeción a normas éticas; la única obligación que pesa en esta relación es la del cumplimiento formal de lo que se ha prometido. Así, los lazos y comunidades tradicionales son, de alguna manera, superados, dejando al individuo, con sus derechos y aspiraciones, entregado a su propia suerte. Ello, en muchas ocasiones, produce abandono y desamparo, especialmente entre los más débiles, como denunciaban entre nosotros, a propósito de las realidades del siglo XIX, intelectuales de tan diferente signo como Valentín Letelier⁸ y Juan Enrique Concha.⁹

Por otra parte, el Estado moderno significa la aparición de un ente organizado y permanente que no solo concentra un poder efectivo, sino que, adicionalmente, aspira intervenir toda manifestación exterior, con la consiguiente identificación entre derecho y poder.¹⁰ Estas características facilitan la construcción de gobiernos totalitarios, ya que hacen más sencillo el control y anulación de la vida privada, que es, junto a la supresión de las vinculaciones públicas, requisito de su existencia –según enseña Hannah Arendt–.¹¹ No resulta extraño, entonces que ella advierta, en pleno siglo XX, que “*Lo que prepara a los hombres para la dominación totalitaria en el mundo no totalitario es el hecho de que la soledad, antaño una experiencia*

⁸ Valentín Letelier, “*Los pobres*”, en *Anales de la Universidad de Chile*, Año CXV, N° 105 (1957), pp. 137-144 (Publicado originalmente en *La ley*. Órgano del Partido Radical, Año II, N° 483, 1 de enero de 1896), pp. 137-144.

⁹ Juan Enrique Concha, “*Cuestiones obreras. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes*”, en *La “Cuestión Social” en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)* (recopilación y estudio crítico), Sergio, Grez Toso, (Santiago, Ediciones de la Dirección de Biblioteca, Archivos y Museos, 1995) (Publicado originalmente en Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1899), pp. 457-462.

¹⁰ Hermann Heller, *Teoría del Estado* (trad. Luis Tobío) (México, Fondo de Cultura Económica, 1942), pp. 145-159; y Paolo Grossi, “*Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la constitución jurídica medieval*”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, N° 9, (1997), pp. 167-178.

¹¹ Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo* (trad. Guillermo Solana) (Madrid, Taurus, 1998), pp. 369-383.

liminal habitualmente sufrida en ciertas condiciones sociales marginales como la vejez, se ha convertido en una experiencia cotidiana de crecientes masas de nuestro siglo".¹²

De este modo, uno de los rasgos más patentes de la época moderna, de la mano de la transformación económica y política sucintamente reseñada, parece ser la existencia de un hombre masa que, por lo mismo, está cercado por un cierto hábito de abandono, desamparo y soledad.¹³ Por ello, no debiera causar ningún asombro que quienes, en los últimos años y en distintas partes del mundo, manifiestan su descontento hacia las instituciones y protestan contra las élites, utilicen habitualmente los conceptos de "anónimo" e "indignado" para identificarse. Es cierto que, muchas veces, estas personas están motivadas directamente por reivindicaciones más bien materiales, pero en el trasfondo de las nociones que usan para distinguirse, respiran, qué duda cabe, el desaliento y la orfandad.¹⁴ Estos son evitados cuando se honra el

¹² Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, p. 382.

¹³ Fellermeier, atribuyendo la responsabilidad de este hecho tanto al individualismo como al colectivismo, y siguiendo a Ortega para caracterizar esta sociedad de masas, afirma: "*Ambos, individualismo y colectivismo, colocan la masa en el puesto de la comunidad. El individualismo, porque no reconoce más que una unión externa de los individuos, cuya personalidad, en su aislamiento, sufre menoscabo. El colectivismo, porque suprime conscientemente la personalidad y por ello no puede establecer entre los individuos una unión interior, personal y espiritual. La masa se caracteriza frente a la comunidad por no constar de personas unidas íntimamente, que conserven en la unión su independencia, sino de una suma de individuos atomizados, desprovistos de autonomía espiritual y de valores individuales, y que por este motivo han de ser mantenidos en unión utilizando mecánicas exteriores (poder, coacción) e impulsos instintivos, irracionales*". Jakob Fellermeier, *Compendio de sociología católica*, p. 36.

¹⁴ Carlos Frontaura, *Intervención con ocasión de la graduación del Bachillerato en Servicio Público del Fundación Jaime Guzmán E.*, sin publicar, 2013. Qué razón parece tener Balmes cuando señalaba que las sociedades no podían organizarse al margen de los principios morales, centrándose solo en el bienestar material y los avances que produce la inteligencia humana. Indicaba que olvidar esto implicaba "*depositar en su corazón un germen de muerte, que se desenvuelve con tanta mayor rapidez, cuanto son mayores los adelantos de las ciencias y de las artes, y más copiosos y refinados los goces sensibles. La sociedad, compuesta de hombres, gobernada por hombres, ordenada al bien de los hombres, no puede estar regida por principios contradictorios a los que rigen al hombre. Este no alcanza su perfección con solo desenvolver sus facultades intelectuales, y*

principio de subsidiariedad, porque este –en la doctrina social de la Iglesia Católica–, importa cuidar, tutelar, promover y ayudar a las personas y a las expresiones originarias de su sociabilidad (cuerpos intermedios o sociedad civil¹⁵), lo que significa favorecer el tejido social y su espacio vital, así como respetar el espíritu de libertad e iniciativa, reconociendo el primado de la persona y la familia.¹⁶ Así, se favorecen las condiciones para que el desarrollo de la persona en la sociedad política no sea reducido únicamente a lo material y cuantitativo, sino que se extienda también a lo intelectual y moral.

CRÍTICA A LA SUBSIDIARIEDAD EN JAIME GUZMÁN

Por las consideraciones expuestas resulta importante comprender, de la manera más extensa y profunda posible, qué ha sucedido y

proporcionarse bienestar material; por el contrario, si alcanzando ambas cosas, está falta de moralidad, su depravación es todavía mayor; y lejos de que los goces le hagan feliz, su vida, devorada por la sed de los placeres, o gastada por el cansancio y fastidio, es una continua alternativa entre la exaltación del frenesí, y la postración del tedio, y en lugar de la dicha que buscar encuentra un manantial de sinsabores y padecimientos”. Jaime Balmes, *Curso de Filosofía elemental* (Valparaíso, Imprenta Europea, 1849), p. 463.

¹⁵ Es interesante apreciar que el sentido que se da al concepto de sociedad civil ha cambiado en la doctrina pontificia, moviéndose desde su identificación con la comunidad política hacia la noción que la reconoce como algo independiente del Estado. Mauricio Correa, “*Hacia una concepción católica de la sociedad civil*”, en *Teología y Vida*, Vol. 56, N° 1, (Marzo 2015), pp. 125-144. De hecho, ya a comienzos del siglo XX, hay literatura de intelectuales católicos que usan sociedad civil en un sentido más cercano a aquel con el cual se usa actualmente. Así, por ejemplo, el jesuita Heinrich Pesch señalaba: “*Como nombre colectivo, la palabra “sociedad” expresa un concepto contrapuesto al concepto de Estado. En sentido amplio significa el conjunto de conexiones y relaciones humanas que, aun cuando existentes dentro del Estado, sin embargo, se distinguen de él. Así, atendiendo a las múltiples relaciones mutuas de los ciudadanos entre sí, el conjunto o totalidad de estos se denomina “sociedad civil”*”. Heinrich P. Pesch, *Tratado de Economía Nacional*, Tomo I (trad. José M. P. Llovera, C.C.) (Madrid, Casa Editorial Saturnino Calleja Fernández, 1904), (p. 126).

¹⁶ Pontificio Consejo “Justicia Y Paz”, *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, (Santiago, Conferencia Episcopal de Chile y San Pablo, 2005) nn. 185-188 (pp. 136-139).

qué se puede esperar de este principio entre nosotros, sobre todo en momentos en que parece estar siendo especialmente cuestionado. En este marco, uno de los tantos elementos necesarios de abordar es el referido a la noción que sobre él tenía Jaime Guzmán, toda vez que fue el principal impulsor de su adopción política y de su aceptación como inspiración jurídica en Chile.¹⁷

Desde hace algún tiempo a esta parte parece haber ido creciendo, con más o menos énfasis, la idea de que Guzmán concebía el principio de subsidiariedad únicamente en su faz negativa, incluso dentro de algunos círculos que podrían ser considerados

¹⁷ Dos elementos ilustran este aserto. (1) El marcado interés que expresó para que la subsidiariedad fuera considerada como una de las ideas y principios que debían orientar el nuevo texto constitucional. Así, tempranamente introdujo el tema señalando "(...) *la importancia de consagrar el principio de la descentralización del Poder o del de la "subsidiariedad", entendiéndolo que la función del Estado es, en primera instancia, la de integrar y coordinar las diversas actividades del país, y solo, en subsidio, y en segunda instancia, la de asumir en forma directa una tarea específica, cuando, por su importancia, no pueda ser entregada a la órbita de los cuerpos intermedios, o cuando, por lenidad de éstos, no cumplan el objetivo que la sociedad reclama de ellos. Esta noción (...) es importante consignarla al comienzo del memorándum [el que se preparaba a la Junta de Gobierno para indicar lo que debiera contener la nueva Constitución], porque la clave de la libertad, a su juicio, está en la vigencia del principio de subsidiariedad, antes que en el respeto a las libertades políticas. Recordó que en el régimen pasado, existía un marco de libertades que no fueron vulneradas en forma tan grave, como ocurrió con el derecho de reunión y con la libertad de expresión, pero la asfixia estatista de las actividades generales del país, principalmente las de carácter económico, puso al régimen de libertad en Chile en serio peligro (...)".* Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Vol. I, sesión 16^a (celebrada en martes 13 de noviembre de 1973). (2) El papel central que jugó Jaime Guzmán en la elaboración de la Declaración de Principios del Gobierno Militar de marzo de 1974, donde el principio de subsidiariedad fue incorporado en el N° II.4, con expresiones y giros en que se descubre claramente su mano. "A comienzos de 1974, y sobre la base de documentos políticos del COAJ [Comité Asesor de la Junta], se formó una comisión ad hoc para dar forma a la Declaración de Principios. Aunque la comisión fue integrada por diversas personas, su verdadero liderazgo fue ejercido por Jaime Guzmán. Tomando apuntes en los debates, recibiendo los escritos y conversando con unos y otros, Jaime Guzmán fue redactando el texto (...) El texto del borrador original fue fundamentalmente concebido por Guzmán. Después, en las oficinas de la Junta y de Pinochet, recibió cortes y aportes: aquella fue, tal vez, la primera discusión sobre fines que tuvo lugar en la cima del poder". Ascanio Cavallo, Manuel Salazar, y Oscar Sepúlveda, *La Historia Oculta del Régimen Militar* (Santiago, Grijalbo-Mondadori, 2001), p. 39.

como afines o cercanos a su pensamiento o acción.¹⁸ Determinar la precisión de esta afirmación tiene un interés que no se limita a la biografía del extinto senador o a la historia cultural reciente de Chile –aunque probablemente ahí radique su mayor importancia–, sino que envuelve también aspectos de orden práctico en la medida en que, principalmente por influencia de Jaime Guzmán,

¹⁸ A vía ejemplar, puede verse lo siguiente: Hugo Herrera, “Derecha en crisis”, La Tercera, 11 de septiembre 2012, p. 30: señala que Jaime Guzmán sostenía “una interpretación liberal del principio de subsidiariedad”; Hugo Herrera, *La derecha en la crisis del bicentenario* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2014), p. 64: “Ya no puede valer un discurso de Guerra Fría –es lo que legó Guzmán–, a un cuarto de siglo de caído el Muro de Berlín. El discurso de subsidiariedad negativa y democracia protegida de los setenta”; Pablo Ortúzar, (Ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015), p. 23: “(...) 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 minimiza el aspecto positivo (la intervención habilitante)”; y Claudio Alvarado y Eduardo Galaz, “Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes”, en Pablo Ortúzar, (Ed.), *Subsidiariedad*, pp. 34-35: “con o sin intención de hacerlo, en Chile se ha llamado subsidiariedad a algo que en realidad no lo es. La tesis no parece descabellada considerando la particular lectura y utilización de este principio en nuestra historia reciente. Políticos radicalmente antimarxistas, como Jaime Guzmán, plantearon el llamado “Estado subsidiario” con un singular énfasis en la retirada del Estado, cuando no con una actitud de recelo ante lo público en general. Esto explicará que tanto partidarios como detractores suelen identificar este principio con el retraimiento del Estado”. Cabe destacar que Herrera recientemente ha matizado, al menos en parte, las apreciaciones anteriores, aunque sin variar sus consencuencias fundamentales, cuando señala que Guzmán, progresivamente, entenderá el principio de subsidiariedad “preponderantemente en su aspecto negativo (...) Ciertamente la subsidiariedad no es un principio puramente negativo para el Guzmán de esta época. Pero basta que sea preponderantemente negativo para que pase a volverse un principio abstracto y partidista, pues, salvo excepciones, vale en contra del Estado y a favor de los privados”: Hugo Herrera, “Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad”, en Pablo Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad*, p. 105. Se encuentra en este último texto, asimismo, una argumentación y motivación más completa y graduada para su apreciación sobre el pensamiento de Jaime Guzmán en esta materia, aunque ello no implique, como se ha señalado, un cambio sustancial de juicio. Hugo Herrera, “Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad”, en Pablo Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad*, pp. 102-105.

se introdujo la subsidiariedad como un criterio o concepto preponderante del derecho público chileno.¹⁹

Si hoy, como se juzga desde distintas veredas, la comprensión del mentado principio ha devenido en una práctica mecanicista que ordena la abstención del Estado, principalmente en el ámbito económico, o en una simple bandera ideológica para defensores y detractores, es significativo dilucidar si ello es consecuencia de una aplicación normal de la primigenia interpretación introducida en nuestro país o, por el contrario, obedece a un defecto de juicio de nuestras elites –gobernantes, intelectuales y empresariales– y que no tiene que ver con el sentido original que le daba Guzmán. El argumento de que él habría adherido a una visión parcial de la subsidiariedad justificaría la primera alternativa. Sin embargo, la segunda opción también es plausible y de hecho, aunque sin analizar el pensamiento de Guzmán, se ha sugerido que en Chile ha habido, por una parte, una interpretación restrictiva en clave liberal de las normas inspiradas en el principio de subsidiariedad y, por otra, una omisión al no incorporar su evolución en el derecho comparado en las últimas décadas.²⁰

Para abordar este asunto es necesario, en primer lugar, aclarar qué significa concretamente la idea de un aspecto positivo y otro negativo en el principio de subsidiariedad, ya que ello permitirá juzgar la noción guzmaniana del mismo. Al respecto, resulta útil seguir la muy buena síntesis que sobre el punto ha realizado el

¹⁹ Eduardo Soto Kloss, *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996), Tomo II, pp. 11-19; y Cea Egaña, José Luis, “El sistema de gobierno chileno”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 7, (Diciembre 1996) pp. 7-46 y Cea Egaña, José Luis, “Contrapunto entre el constitucionalismo de 1925 y el de 1980”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Vol. 12, N° 2, (2005), p. 91

²⁰ Martín Loo, “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”, pp. 416-425. Efectivamente el autor, por no ser parte de su trabajo, no analiza el pensamiento de Jaime Guzmán. Sin embargo, afirma que “*Esta interpretación [la restrictiva o liberal] no se conforma con los orígenes del principio de subsidiariedad de matriz católica que es, como hemos dicho más arriba, aquella que influyó en los redactores de la carta constitucional y que es clara fuente inspiradora del artículo 1 inciso 3º, C.Po.*” (p. 420).

filósofo español Antonio Millán-Puelles.²¹ El fundamento de su visión es moral –no económico²²– y se sustenta en dos elementos centrales: (a) en la naturaleza de la persona humana que, “por su libertad”, tiene el derecho y el deber de hacerse responsable de sí misma; y (b) en la finalidad del Estado que es servir a la persona. Así, afirma que la dimensión negativa significa una restricción o limitación para el Estado que, a través de su función, no debe “suplantar ni absorber” los quehaceres de las personas o de las sociedades menores. En resumen, afirma que “*La autoridad no debe atribuirse lo que por sí misma puede hacer la iniciativa privada*”. En su faz positiva, importa, en cambio, una acción o intervención del Estado para ayudar a las personas o sociedades subordinadas a que se hagan cargo de sí mismas y puedan desplegar su libre iniciativa, así como para prevenir e impedir los abusos del mal empleo de la libertad. Esta injerencia solo se justifica en razón del bien común y no de intereses de grupos. En este ámbito debe: proteger a los más débiles de manera eficaz; velar para que la actividad privada se desarrolle dentro del orden requerido por el bien común; y proteger y estimular esa libre iniciativa, generando condiciones para que ella pueda surgir, sostenerse y desarrollarse. (En relación a este fomento menciona en particular la difusión de la propiedad

²¹ Antonio Millán-Puelles, “*Persona humana y justicia social*”, en *Obras completas de Antonio Millán-Puelles*, (Madrid, Ediciones RIALP S.A., 2013 [versión ibook]) T.III, cap. VII

²² Este es un asunto de gran importancia, porque como ha señalado Gonzalo Letelier Widow, “*Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación*”, en Pablo Ortúzar (Ed.) *Subsidiariedad*, pp. 114-123), muchas veces, detrás de las nociones negativas y positivas del principio de subsidiariedad hay meramente una comprensión topográfica del mismo, una de cuyos supuestos “*quizás lo más importante dado que se sitúa en la base de los otros dos, es que este concepto de subsidiariedad obedece a un criterio de eficiencia, no de justicia. La cuestión última aquí no es determinar qué actividad pertenece a quién y en virtud de qué título, sino quién “la hará mejor” (...) cada agente hace mejor aquello que le compete, pero no le compete porque es el mejor en eso*”. Gonzalo Letelier Widow, “*Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación*”, en Pablo Ortúzar (Ed.) *Subsidiariedad*, p. 116. Por eso, tal como sugiere Letelier, Millán-Puelles, como se verá en el cuerpo del escrito, distingue la labor supletoria de la propiamente subsidiaria del Estado.

privada, el acceso a la preparación técnica para su adecuada gestión y la promoción de la igualdad de oportunidades.) Sintéticamente señala que “*Lo que el gobernante debe hacer es ayudar, no sustituir o suplantar, la libre actividad de las personas*”, ya que mientras la función subsidiaria del Estado es primaria, la supletoria es contingente. En efecto, la primera tiene que ver con el auxilio que, en razón del bien común, siempre habrá de realizar, porque comprende las tareas que son de su competencia; mientras que la segunda solo será necesaria en la medida en que lo exija ese mismo bien y hasta que los particulares, que son los llamados a realizar esas actividades, se encuentren en condiciones de llevarlas a cabo.

Un último punto necesario de indagar en estas palabras introductorias tiene que ver con el origen y fundamento de la crítica respecto de la concepción que Guzmán tenía del principio de subsidiariedad. Un antecedente remoto, que no hace referencia a aquel ni tampoco realiza una censura directa –aunque sí velada– a la noción introducida por el Gobierno Militar, se encuentra en un artículo del jesuita Pierre Bigó, publicado en Revista Mensaje en 1979.²³ Tanto la introducción del editor –que justifica la incorporación del tema en el contexto político del país– como el articulista, aluden a los peligros de una distorsión en clave liberal de la doctrina de la Iglesia en materia de subsidiariedad.²⁴ A partir

²³ Pierre Bigó, “*La función subsidiaria del Estado*”, en *Mensaje*, Vol. 28, N° 281, (Agosto 1979), pp. 451-454

²⁴ Pierre Bigó, “*La función subsidiaria del Estado*”: El editor señala que parece “oportuno exponer brevemente el pensamiento genuino de la Iglesia (...) en toda su coherencia, para evitar que se distorsione su doctrina con otros fines” (p. 451). Por su parte, el articulista señala que para el papa Pío XI en *Quadragesimo Anno* “No se trata tanto de afirmar el derecho de los individuos ante el Estado (...) sino de manifestar la necesidad de reconstituir el tejido social (...) Por tanto, el principio de subsidiariedad es todo lo contrario de un principio individualista, brota de una concepción orgánica de la sociedad”. (p. 451) Más adelante agregará: “Así se ve hasta que punto se distorsiona el principio de subsidiariedad cuando se lo considera como respaldando la teoría económica liberal. En efecto, el pensamiento del Papa está en las antípodas tanto del colectivismo como del liberalismo”. (p. 452). Culmina señalando el p. Bigó que “Así se ve hasta qué punto se distorsiona la doctrina de la Iglesia cuando se deduce de ella que si el Estado asume el control de la economía, desaparece la libertad individual. Debería decirse más

de una simple descripción de parte de los textos pontificios, se expresa un temor que no es justificado con evidencias, porque no se exponen los fundamentos –hechos, políticas o discursos– que acreditarían tal preocupación. Hay aquí un evidente precedente de los reproches actuales al pensamiento de Guzmán y con similares aprensiones. Sin embargo, el germen principal de esta visión se encuentra en el trabajo que, desde fines de siglo, viene realizando Renato Cristi.²⁵

Cristi sostiene que en Guzmán hay un pensamiento unitario –verdadera “*síntesis de elementos conservadores y liberales [que] se apoya conceptualmente en las nociones de autoridad y libertad*”²⁶– cuya formulación se sustenta en una visión principalmente individualista de la libertad, justificada en una errada interpretación de textos pontificios. Así, en una primera etapa, el asesinado senador habría realizado “*una defensa extrema de la propiedad privada, la libre empresa y el capitalismo*”²⁷, de modo que la subsidiariedad le serviría para establecer el límite al Estado. En una segunda fase, al entrar en contacto con el pensamiento de Hayek, articularía la nueva institucionalidad sobre la noción de libertad como no intervención,

bien lo contrario. Cuando desaparece la función necesaria del Estado en la economía y la libertad de los cuerpos intermedios, ciertos individuos gozan de una libertad anárquica que quita a muchos otros la posibilidad de vivir en forma digna, por una parte, y que, por otra, lleva a una estructura política autoritaria, ya que en este caso solo por la fuerza se puede imponer un sistema que crea entre los individuos contrastes sociales tan flagrantes. De este modo, el principio de subsidiariedad, falsamente aplicado en el sentido del liberalismo económico, lleva a su contrario en el campo político, reduciendo al máximo las libertades públicas”. (p. 454).

²⁵ Renato Cristi, “*Jaime Guzmán, capitalismo y moralidad*”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 10, N° 1, (Diciembre 1999), pp. 87-102 y, principalmente, Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y Libertad* (Santiago, LOM Ediciones, 2000), que tiene una segunda edición revisada el 2011. Más contemporáneamente: Renato Cristi, “*La síntesis conservadora/neoliberal de Jaime Guzmán: la subsidiariedad como principio articulador*”, en Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente* (Santiago, LOM Ediciones 2014), pp. 209-229. (En este último trabajo, Cristi cita a Bigó, cosa que no había hecho en sus trabajos originales.)

²⁶ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 8

²⁷ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 9

enfaticando las ideas de propiedad, derechos y libertades individuales y un mecanismo para defenderlos –denominado por Cristi “*recurso de protección individual*”²⁸–. La última etapa se caracterizaría por la concepción de que la mejor forma de asegurar la libertad sería la democracia autoritaria y “*el aseguramiento judicial de derechos individuales prepolíticos*”.²⁹ La síntesis fundamental de la visión de Cristi es que Guzmán defendió siempre el capitalismo: primero, con base en la doctrina de la Iglesia, aunque según una interpretación individualista (y no comunitaria) de la misma; y, después, con sustento en el liberalismo de Hayek, con la que aquella interpretación engarzó más armónicamente.³⁰

²⁸ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 9

²⁹ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 12. Más adelante, Cristi señala: “*Pero no es contra el Estado como tal que objeta Guzmán. En ningún caso puede atribuírsele una postura protoanárquica (...) el Estado que defiende Guzmán, el Estado subsidiario, no es enemigo de la libertad, y su concepción de la libertad no está en absoluto desligada de una enfatización de la autoridad estatal. El Estado autoritario que defiende Guzmán aparece como la mejor garantía para anular el totalitarismo y garantizar el ejercicio irrestricto del derecho de propiedad y la libertad contractual*” (pp. 66-67). (En el marco de los debates de los últimos años, es interesante notar como Cristi identifica aquí Estado subsidiario con Estado autoritario, sin definir qué entiende por estos adjetivos y sin justificar la semejanza).

³⁰ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, pp. 13-15; 17; 59 y ss; 161 y ss. Señala Cristi: (a) “*En sus primeros escritos, Guzmán defiende una versión corporativa y orgánica del capitalismo fundada en la doctrina tradicional de la Iglesia. Pero en su interpretación, esta doctrina no está determinada por principios morales comunitarios sino que postula la primacía de los derechos individuales fundados en la prioridad ontológica y de finalidad de los individuos. Se da así una incongruencia entre su defensa de un capitalismo corporativo y la fundamentación moral de corte individualista que sustenta esa forma capitalista. Esta incongruencia se disipa en sus escritos de madurez. En estos, su defensa de un capitalismo propiamente liberal, tal como lo defiende Hayek, encaja bien con los fundamentos morales individualistas que suscribe. El capitalismo orgánico y corporativo de las encíclicas se funda, contrario a lo que piensa Guzmán, en el comunitarismo. Pero el comunitarismo es lo que consistentemente rechaza a lo largo de toda su obra (...)*” (pp. 13-14); y también en p. 60, con pequeñas variaciones); (b) “*La defensa del capitalismo es uno de los elementos que determinan la continuidad de la obra de Guzmán (...)*” (p. 59); y (c) “*El argumento que he desarrollado intenta demostrar que la defensa del capitalismo es uno de los elementos que determinan la continuidad de la obra de Guzmán. Pero he señalado también que su argumento evoluciona: en su obra primera defiende un capitalismo orgánico y corporativo, y más tarde, un capitalismo liberal*”. (p. 169). Antes, ya había dicho: “*Este ensayo intenta demostrar: primero, que*

En resumen³¹, Cristi ofrece una perspectiva en la que el pensamiento de Guzmán, en sus diversas etapas y circunstancias, está dominado por el “individualismo”. Ello explicaría su concepción de la libertad, de la propiedad, del capitalismo, de la libre empresa, de las libertades y derechos, y de los instrumentos constitucionales y judiciales para su defensa. Lo que daría continuidad a las ideas de Guzmán en cualquiera de sus etapas sería la justificación moral individualista, originada en una errada interpretación de la doctrina social de la Iglesia³², inducida por la traducción castellana del párrafo 109 de *Mater et Magistra* –la que Cristi considera no totalmente fiel al texto latino³³– y el uso inadecuado de la teoría

la defensa del capitalismo es uno de los elementos que determinan la continuidad de la obra de Guzmán”. Renato Cristi, “Jaime Guzmán, capitalismo y moralidad”.

³¹ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, pp. 59-76.

³² Cabe destacar, en todo caso, que hace poco Cristi ha matizado un poco esta afirmación, señalando: “*Me parece importante observar que la lectura liberal que hace Guzmán de Mater et Magistra no es del todo injustificada. Existe ciertamente una tensión conceptual al interior del legado social de Juan XXIII. Por una parte Mater et Magistra define el bien común como una realidad social y lo relaciona con la socialización (...) Por otra parte Pacem in Terris “considera realizado el bien común cuando se han salvado los derechos y los deberes de la persona humana”. Asume con ello una postura liberal, que resulta consonante con una ontología social individualista (...) Es claro también que Guzmán omite la primera lectura y enfatiza unilateralmente la segunda*”. Renato Cristi, “*La síntesis conservadora/neoliberal de Jaime Guzmán: la subsidiariedad como principio articulador*”, p. 223

³³ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 62, nota 3. La versión actual en castellano que figura en la página web oficial del Vaticano parece darle la razón a Cristi, en la medida en que en el citado párrafo aparece ahora la expresión cuestionada de un modo muy semejante a la versión inglesa que Cristi destaca como más fiel al original: “*la prioridad del hombre individual sobre la sociedad civil*”. Juan XXIII, *Mater et magistra* (1961), n. 109. En todo caso, la aproximación de Cristi no es del todo precisa, porque la referencia que hace al texto latino no está completa, ya que a la mencionada prioridad, el papa agrega, como consecuencia de ella, que la sociedad debe estar ordenada al bien de los individuos: “*la misma naturaleza (...) nos enseña la prioridad del hombre individual sobre la sociedad civil, y, por consiguiente, la necesaria subordinación teológica (sic) de la sociedad civil al hombre*”, si usamos la versión actual al castellano. Juan XXIII, *Mater et magistra* (1961), n. 109. La oración latina completa en está inserta la frase que provoca estas diferencias de traducción e interpretación es la siguiente: “*Siquidem ius privati dominii, etiam quod ad res attinet gignendis bonis tributis, per omne tempus valet, utpote quod in ipsa contineatur rerum natura, qua docemur singulares*

tomista de los entes relacionales –por no distinguir los seres accidentales necesarios de los voluntarios–. De este modo, “*la prioridad ontológica y de finalidad, de los seres humanos particulares, respecto a la sociedad*”³⁴, que Guzmán lee en la versión española de la mencionada encíclica, unida a la noción del Estado como ser accidental de relación y, por último, sus opciones políticas contingentes antiestatistas y críticas de la reforma agraria de Frei Montalva, lo habrían llevado a formular la idea de la primacía o anterioridad de la persona sobre la sociedad, de modo que esta se convierte en un simple medio para que aquella alcance sus fines. Esto supondría desconocer el comunitarismo de la doctrina católica que defiende al individuo como ser social y afirmar, por el contrario, el individualismo.³⁵ De este modo, “*el principio de subsidiariedad no es entendido como un principio comunitario, [y] queda puesto al servicio del liberalismo*”.³⁶ Así, la concepción guzmaniana de la subsidiariedad

homines priores esse civili societate, atque adeo civilem societatem ad hominem tamquam ad terminum dirigi oportere”. Juan XXIII, “*Mater et magistra*”, en *Acta Apostolicae Sedis*, Vol. 53, N° 8 (15 de julio de 1961), p. 427. En este sentido, si uno es fiel al texto latino completo, se está diciendo algo muy fuerte en el sentido de que se enseña (magisterio) a luz del derecho natural que “*los particulares son anteriores a la sociedad civil, y, por tanto, debe dirigirse la sociedad civil hacia el hombre en cuanto fin*”. Como se ve, esto es bastante parecido a la primigenia traducción castellana de “*prioridad ontológica y de finalidad*” que critica Cristi.

³⁴ Juan XXIII, “*Mater et magistra*”, en *Acta Apostolicae Sedis*, Vol. 53, N° 8 (15 de julio de 1961), p. 63 (En esta edición de la editorial de la Universidad Católica, el texto aparece bajo el n.º 59, ya que la numeración ahí contenida es, como se declara en la nota de la redacción que se encuentra en la segunda contratapa, “de exclusiva responsabilidad” de la Editorial.)

³⁵ “*Si el individuo tiene prioridad metafísica por sobre la sociedad es justo pensar que esta solo puede ser vista como un instrumento para sus fines (...)* Pero esto ignora el comunitarismo de la doctrina tradicional de la Iglesia que afirma ciertamente al individuo, pero al individuo entendido como ser social. Lo social es un accidente, pero un accidente necesario”. Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 75.

³⁶ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 76. Cristi reconoce que Guzmán, en su primera fase, lo que pretende es superar ese mismo liberalismo. Sin embargo, sostiene que ello se hace imposible por la construcción doctrinaria que realiza. Posteriormente, Cristi volverá a sostener que la prioridad del individuo sostenida por Guzmán significa instrumentalizar a la sociedad e ignorar el comunitarismo de la doctrina de la Iglesia de modo que “*Cuando el principio de subsidiariedad no es entendido como un principio comunitario, queda*

estaría limitada a su faz negativa, es decir, a la simple abstención del Estado.³⁷ Y es precisamente esta crítica la que esgrimen los actuales detractores a que hemos hecho referencia unos párrafos antes, de modo que su opinión parece sustentarse, principalmente, en los argumentos de Cristi.

Para intentar averiguar lo acertado o no de esta crítica, en esta ocasión, dejaremos hablar al propio Guzmán en algunos de sus textos principales a lo largo de su vida para ver si en ellos se vislumbra esta supuesta visión reductora de la subsidiariedad que se le atribuye.

puesto al servicio del neoliberalismo, que identifica la subsidiariedad con la privatización, la descentralización y la devolución, tal como estos términos se entienden en la política partidista estadounidense (...). Renato Cristi, “*La síntesis conservadora/neoliberal de Jaime Guzmán: la subsidiariedad como principio articulador*”, p. 225. Mantiene Cristi, como se ve, su posición original, aunque, por otra parte, introduzca en este texto importantes matices en relación a su afirmación inicial de los supuestos defectos o sesgos que tiene la interpretación que Guzmán hace de los textos pontificios sobre la subsidiariedad, como se indicó en la nota 31, señalando incluso cierta compatibilidad entre parte de la doctrina de Juan XXIII y lo que denomina una “*ontología social individualista*”.

³⁷ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*: (a) “*Es posible discernir, entonces, en la lectura que hace Guzmán de Mater et Magistra, una versión radicalizada de la teoría tomista de los entes relacionales. Con esto fundamenta una interpretación también radical de la “prioridad ontológica y de finalidad” de los individuos que postula Juan XXIII en la versión española de Mater et Magistra, y que no aparece con la misma claridad en su versión oficial en latín. Un individualismo exagerado permite a Guzmán reorientar el principio de subsidiariedad hacia la minimización de la acción del Estado y sostener una interpretación individualista del derecho de propiedad*”. (p. 14; y también en p. 60, con pequeñas variaciones); y (b) “*Un individualismo exagerado es lo que le permite reorientar el principio de subsidiariedad hacia la minimización de la acción del Estado y sostener una versión radical de la propiedad privada como derecho real*”. (p. 170). Antes, ya había señalado: “*Pienso que es un individualismo exagerado lo que permite a Guzmán reorientar el principio de subsidiariedad hacia la minimización de la acción del Estado y sostener una versión individualista del derecho de propiedad*”. Renato Cristi, “*Jaime Guzmán, capitalismo y moralidad*”.

SUBSIDIARIEDAD EN LOS TEXTOS DE JAIME GUZMÁN

Antes de revisar algunos de los textos de Guzmán es indispensable tener presente dos aspectos fundamentales sobre su autor, sin los cuales dicha exploración podría resultar poco eficaz. En primer término, Jaime Guzmán es –como lo ha llamado García-Huidobro– esencialmente un “*político intelectual*”³⁸ y no un filósofo, lo que no obsta a que sea considerado como quien ha articulado de mejor modo en los últimos cincuenta años un conjunto de ideas en la derecha chilena.³⁹ En segundo lugar, es un hombre que, quizá por lo mismo, actúa con mucha consciencia de los grandes dramas de su época: la progresiva desaparición de la distinción clásica entre lo público y lo privado; la secularización de las sociedades occidentales; el surgimiento del colectivismo y del estatismo; y, por cierto, la Guerra Fría, entre otros.

Los aspectos mencionados que caracterizan a Guzmán se encuentran absolutamente imbricados en su pensamiento y en sus escritos, de modo que ellos, sin perjuicio de contener un núcleo doctrinario importante, no son exposiciones filosóficas acabadas ni están destinadas a satisfacer demandas académicas. Por el contrario, se trata de obras en las que su autor, dotado de una gran sentido práctico, combina un corpus doctrinario fundamental con una propuesta de acción adecuada al momento, lo que le permite ser un hombre de ideas y principios puestos al servicio de realidades concretas, intentando ejercitar la prudencia propia del arte de la política.⁴⁰

³⁸ Joaquín García-Huidobro y Renato Cristi, “*Las fuentes intelectuales de Jaime Guzmán. Un diálogo*”, en Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente* (Santiago, LOM Ediciones 2014), p. 194.

³⁹ “*Me parece posible afirmar que la síntesis de elementos conservadores y liberales lograda por Guzmán constituye la expresión más elaborada, coherente y efectiva del pensamiento conservador chileno en su historia*”. Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 8

⁴⁰ Arturo Fontaine Talavera, “*El miedo y otros escritos: el pensamiento de Jaime Guzmán E*”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 42, 1991, p. 251: “*Jaime*

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿qué es lo que dice Jaime Guzmán sobre la subsidiariedad?

Antes de 1973, en un contexto de reforma agraria, fuerte estatismo y avance de ideas socialistas y revolucionarias, incluso entre sectores cristianos, presenta al principio de subsidiariedad como la clave de la doctrina católica y contrario a esas manifestaciones de colectivismo.⁴¹ También lo muestra como opuesto al

*Guzmán no era un intelectual: era un político. Sin embargo, su inteligencia superior y su sensibilidad profundamente humana le exigían fundar su acción en valores y conceptos de raigambre intelectual. Los escritos que siguen deben ser leídos en ese espíritu. Su originalidad estriba en la lucidez con que su autor “vio” principios y argumentos, y en la forma en que los conectó con el mundo de la praxis. Intuición intelectual y raciocinio, sentido de la oportunidad y capacidad de resolución se dieron en él en grado superlativo”. Patricio Melero y Carlos Frontaura, “Jaime Guzmán y su pensamiento”, en *El Pensador. Revista de cultura, filosofía, economía, historia y ciencia la luz de la fe cristiana*, Año 1, N° 6, (2013), p. 93: Una característica de Guzmán “(...) era su enorme versatilidad para moverse, sin inconvenientes ni claudicaciones, desde la reflexión a la práctica. Él no era hombre que se contentara solo con las ideas, estaba convencido de que si ellas no se ponían en movimiento, si no eran encarnadas en la realidad cotidiana, de poco servían a la vida y, por tanto, no podían ser útiles para transformar la sociedad, ni las personas”. Joaquín García-Huidobro y Renato Cristi, “Las fuentes intelectuales de Jaime Guzmán. Un diálogo”, pp. 194-195: “El carácter de político intelectual que presenta Jaime Guzmán, hace que su pensamiento resulte difícilmente asible, tanto porque no se expresa en libros sistemáticos, sino en artículos de prensa u otros textos de ocasión, como por el hecho de que su ideas se van ajustando, en muchos aspectos, a las necesidades de la contingencia política, que es lo propio del político, a diferencia del intelectual puro. Esto, en el caso de alguien que se dedica a la política real, no es una falla, sino que puede ser incluso una virtud. El sentido de la oportunidad no es lo mismo que el oportunismo”.*

- ⁴¹ (a) Jaime Guzmán, “¿Socialización en Mater et Magistra?”, en *Fiducia*, Año II, N° 8, (1964), p. 3: La subsidiariedad, el derecho de propiedad y la libre iniciativa son “enemigos todos, irreconciliables, aún de las formas más moderadas del socialismo (...) Principios como estos (...) son hoy puestos en duda por muchos católicos a pesar de la reiteración de los Pontífices de su carácter de derechos naturales.”; (b) Guzmán, Jaime, “El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución”, en *Fiducia*, Año III, N° 17, (1965), p. 11: Frente al incremento de las relaciones sociales o socialización de que habla Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961) n. 30-35 y nn. 59-67– y según su doctrina, el papel del Estado según “la concepción cristiana (...) se opone más radicalmente con cualquier forma de socialismo. El principio básico que determina el pensamiento católico en la materia, es el de la subsidiariedad, que la encíclica reitera con insistencia como clave de la solución al problema planteado.”; (c) Jaime Guzmán, “El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 42, 1991, pp. 256-257. (Publicado originalmente

fascismo⁴² y al capitalismo liberal, al que distingue del sistema capitalista.⁴³ Aunque, cabe anotar que considera a aquel como un “fenómeno histórico [que] (...) ya pertenece al pasado [y que combatir] (...) como un enemigo actual, equivaldría a combatir fantasmas. La fase liberal de la revolución ha dado paso, hace ya tiempo, a su fase socialista”.⁴⁴ Así, indicará que ese capitalismo individualista ha devenido, por aplicación de su pragmatismo económico, en el estatismo contemporáneo.⁴⁵ Este es el problema real: “Desde hace un buen tiempo, Chile ha escogido el camino del estatismo (...) el Estado ha ido invadiendo y controlando progresivamente los más variados campos de la actividad nacional (...) su función de coordinación y subsidio (...) ha cedido paso a una función rectora cada vez más extendida; dotado para ella de un poder sin contrapeso, se ha convertido potencialmente en una especie de árbitro supremo del destino de cada ciudadano y de cada agrupación humana”⁴⁶.

en Portada, N° 2, febrero 1969): En relación al papel que le corresponde al Estado “se han configurado tres posiciones fundamentales: la liberal o individualista, la socialista o estatista y la católica o del “subsidiarismo estatal”. Posiciones que (...) pueden reducirse solo a dos, siguiendo aquella máxima según la cual “el socialismo es hijo del liberalismo” (...) Solo el abandono del camino estatista puede solucionar el problema por su misma base. El gran desafío del desarrollo es el de no buscarlo a costa de la libertad. Y el “subsidiarismo estatal” parece ser la expresión contemporánea de esa libertad”; y (d) Jaime Guzmán, “La Iglesia chilena y el debate político”, en Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos, N° 42, 1991, p. 303 (Publicado originalmente en Tomás P. Mac Hale, *Visión crítica de Chile*, Santiago, Editorial Portada, 1972): “todo socialismo verdaderamente tal —y el que nos anuncia la “Unidad Popular” constituye un buen ejemplo al respecto— es estatista y, por lo tanto, contrario al principio de subsidiariedad”.

⁴² Jaime Guzmán, “El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución”, en *Fiducia*, Año III, N° 17, (1965), p. 11

⁴³ Jaime Guzmán, “El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición”, en *Fiducia*, Año III, N° 20, (1965), pp. 4-5. También, aunque de manera más limitada en Jaime Guzmán, “La Iglesia chilena y el debate político”, p. 279.

⁴⁴ Jaime Guzmán, “El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición”, p. 5

⁴⁵ Jaime Guzmán, “El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición”, p. 5; y Jaime Guzmán, “El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena”, p. 256.

⁴⁶ Jaime Guzmán, “El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena”, pp. 257-258. Algo semejante en Jaime Guzmán, “La Iglesia chilena y el debate político”, p. 294: “Durante los últimos treinta años, cada Gobierno ha intensificado la estatización de la economía nacional, entregando a la decisión prudencial de sus funcionarios, el destino mismo de cada una de las empresas de la actividad nacional”.

En este contexto aparece, entonces, el énfasis que Guzmán pone en la faz negativa del principio de subsidiariedad y, por tanto, en la limitación del Estado en el ámbito que corresponde a las personas o a los cuerpos intermedios⁴⁷, remarcando la libre iniciativa como manifestación de este principio en el ámbito económico.⁴⁸ Este acento es coherente con la visión de que el “Estado policía” del liberalismo, que no interviene en la vida social y económica, es un fantasma, ya que la cuestión actual es la del estatismo.

A pesar de esta preocupación, Guzmán no olvida la responsabilidad del Estado y no se limita a mostrar sus restricciones, sino que también su ámbito de acción; lo hace de un modo más general, sin detalle y, varias veces, a propósito de su tema principal, pero en ningún caso está ausente. Así, indica el papel del Estado en la dirección y consecución del bien común: su razón de ser está “*en la impotencia de los seres humanos particulares para lograr plenamente la realización del bien común temporal*”⁴⁹ de modo que, según al pensamiento católico, no hay incompatibilidad entre la subsidiariedad y que “*el Estado sea un activo gerente del Bien Común*”.⁵⁰ Por lo mismo,

⁴⁷ (a) Jaime Guzmán, “¿Socialización en Mater et Magistra?”, p. 3: La subsidiariedad es un principio de la doctrina católica “*por el cual el Estado solo puede intervenir en lo que el hombre o las asociaciones intermedias no pueden por sí solos realizar*”; (b) Jaime Guzmán, “*El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución*”, p. 11: “*el Estado no puede asumir ninguna función específica que los individuos u organismos intermedios sean capaces de realizar por sí mismos*”; (c) Jaime Guzmán, “*El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición*”, p. 4: “*el Estado se estaría extralimitando de su misión, si pretendiera abarcar funciones que la iniciativa privada está en condiciones de realizar en forma normal*”; y (d) Jaime Guzmán, “*El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena*”, p. 256: “*Si el hombre es el centro y fin de toda la sociedad, las asociaciones en que se agrupe solo tienen por campo específico de acción aquél que el hombre no puede desarrollar por sí solo. Esta ley rige, por analogía, entre las mismas sociedades o asociaciones. Así, el Estado es subsidiario no solo respecto del hombre en cuanto tal, sino también respecto de la familia, de los municipios, de los gremios y de todas las llamadas “sociedades intermedias”*”.

⁴⁸ Jaime Guzmán, “*El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución*”, p. 11; y Jaime Guzmán, “*El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición*”, p. 4

⁴⁹ Jaime Guzmán, “*El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición*”, p. 4.

⁵⁰ Jaime Guzmán, “¿Socialización en Mater et Magistra?”, p. 3

señala las funciones que le corresponden de suplencia, coordinación, armonización, tutela de derechos, propagación de la libre iniciativa y estimulación de la competencia. Así indicará que “*Al Estado le cabe (...) una función de suplencia, la que se complementa con el deber de armonizar y coordinar a todas las entidades naturales y a los diversos intereses que coexisten en la vida social*”⁵¹ y, también, al contrastar con el estatismo reinante, indicará que el papel del Estado es “de coordinación y subsidio”.⁵² Por otra parte, al recordar que el derecho de propiedad y la libre iniciativa son parte de la doctrina social de la Iglesia, cita textualmente *Mater et Magistra*, en aquella parte que indica que la actividad del Estado en el ámbito económico no solo no debe constreñir la libre iniciativa, sino que debe asegurarle una mayor expansión, resguardando los derechos esenciales.⁵³ En esta misma línea señalará que “El Estado interviene sí activamente, pero justamente para estimular y garantizar la competencia, y no para impedir la o distorsionarla”.⁵⁴ Por último, cuando muestra que el capitalismo liberal es contrario al principio de subsidiariedad, señala que lo es tanto por exceso –por el fenómeno actual del “intervencionismo como regla”– como por defecto, que es lo que caracterizó al “Estado policía” de los primeros tiempos del liberalismo⁵⁵.

⁵¹ Jaime Guzmán, “*El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución*”, p. 11

⁵² Jaime Guzmán, “*El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena*”, p. 257.

⁵³ Jaime Guzmán, “*El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición*”, p. 4: La cita que hace de la encíclica es “*Pero es menester afirmar continuamente el principio que la presencia del Estado en el campo económico, por dilatada y profunda que sea no se encamine a empequeñecer cada vez más la esfera de la libertad en la iniciativa de los ciudadanos particulares, sino antes a garantizar a esa esfera la mayor amplitud posible, tutelando efectivamente, para todos y cada uno, los derechos esenciales de la personalidad*”. (Guzmán parece citar la traducción publicada por la Universidad Católica contenida en Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961), n. 29, en *Las encíclicas sociales* (Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile, 1961), (p. 148); en la versión actual al castellano está en Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961), n. 55.

⁵⁴ Jaime Guzmán, “*La Iglesia chilena y el debate político*”, p. 294

⁵⁵ Jaime Guzmán, “*El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición*”, p. 5

Un último aspecto son los fundamentos que, según Guzmán, tiene el concepto. El primero es una justificación directa: proviene de la primacía de la persona sobre el Estado, lo que se deriva tanto de la naturaleza humana, su destino eterno y la libertad y responsabilidad que le son propias, como del carácter precedero del Estado y su fin que es servir al hombre.⁵⁶ El segundo proviene de una reflexión indirecta, al sostener que la subsidiariedad no se explica en un razonamiento económico, sino que es un asunto de justicia.⁵⁷ En esta línea es necesario destacar que Guzmán concibe la plasticidad del principio, reconociendo que, sin perjuicio de que

⁵⁶ Señala que la subsidiariedad “*afinca sus raíces más profundas, en la naturaleza y el fin del hombre y del Estado*”, ya que nace de la anterioridad metafísica de aquel sobre este, lo que deriva del fin sobrenatural de la persona, por lo que “*tiene (...) capacidad para proyectar su propia vida y realizar su propia vocación (...) [y] formar una familia y regirla*”, siendo “*el responsable de la actualización de esas capacidades*” y, por tanto, con el derecho y autonomía necesarios para hacer frente a dicha responsabilidad. Jaime Guzmán, “*El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición*”, p. 4. Más adelante indicará, además, que esta prioridad de la persona implica “*que el Estado (...) debe estar al servicio del hombre, y no al revés*”. Jaime Guzmán, “*El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena*”, p. 256.

⁵⁷ Lo hace, primero, al afirmar que un sistema, como puede ser el capitalista, respete la propiedad privada y la libre iniciativa (que es manifestación del principio de subsidiariedad en el ámbito económico) no significa que ese “*régimen económico social ha de ser necesariamente justo*”. En segundo término, al criticar al capitalismo liberal indica que “*no afirmaba la libre iniciativa, porque creyera que ello llevaba al hombre a su perfección natural, posibilitando la realización de su fin último [sino] mirando solo al mayor rendimiento económico (...)*”, lo que significa trastocar su esencia de modo que, demostrado el fracaso, “*bastó con aplicar el mismo criterio pragmático (...) para concluir que al rendimiento económico convenía el intervencionismo como regla*”; en ambos casos el verdadero principio de subsidiariedad se veía violentado. Jaime Guzmán, “*El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición*”, pp. 4-5. Reiterará en 1969 esta idea al indicar que “*La búsqueda de una simple eficiencia económica, al margen de toda consideración superior de orden espiritual*” es lo que iguala a individualismo y estatismo, diferenciándolos del pensamiento católico. Por lo demás, de la subsidiariedad se derivan “*el derecho de propiedad privada y la libre iniciativa en el campo económico (generalmente conocida como “libre empresa”) que, rectamente entendidas, son, más que fórmulas económicamente eficaces, fieles expresiones de la naturaleza humana y salvaguardia de su propia libertad*”. Jaime Guzmán, “*El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena*”, pp. 256-257.

su valor es permanente “*El modo de la aplicación (...) puede variar en algunos casos, según las circunstancias*”.⁵⁸

En síntesis, se puede afirmar que Guzmán comprende la justificación moral de la subsidiariedad: la naturaleza libre y trascendente del hombre, y el fin del Estado que es servirlo. En este plano argumenta que una mirada materialista, es decir, desde la mera eficiencia económica, conduce a su corrupción: o por defecto (no intervención) o por exceso (dirigismo estatal). Por lo mismo, entiende acertadamente que las circunstancias concretas influyen en la forma y profundidad con la que debe ser aplicado. Por último, mientras resalta el límite a la acción del Estado, como una forma de contrapeso frente a la realidad que se vive en Chile, no omite, por ello, referirse a sus tareas propias de dirección, suplencia, coordinación y estimulación.

¿Cambia esta mirada fundamental con posterioridad a 1973 en una época en que sus compromisos tienen que ver con la elaboración de la constitución, con la promoción y defensa de una nueva institucionalidad y, finalmente, con la actividad política partidista?

Como toda persona abierta a las ideas y a la reflexión, las posiciones de Jaime Guzmán sufren transformaciones, matizaciones, profundizaciones y nuevas influencias. Pero, no hay una mutación sustancial respecto de su concepción de la subsidiariedad, ni en su fundamento, ni en sus implicaciones centrales, incluyendo, por cierto, la acción que corresponde al Estado.

De este modo, como miembro de la Comisión Ortúzar abogado, desde un comienzo, para que la subsidiariedad fuera recogida como criterio orientador de la nueva institucionalidad, destacando su importancia para descentralizar el poder y favorecer la libertad, reconociendo las tareas propias del Estado: organizar, subsidiar y suplir. Lo hace sin usar el lenguaje del filósofo –que tampoco utilizan los miembros de dicha Comisión–, pero de manera clara en cuanto a la doble misión estatal: abstenerse para no absorber y actuar para asistir al bien común.

⁵⁸ Jaime Guzmán, “¿Socialización en *Mater et Magistra*?”, p. 3

En una de sus intervenciones iniciales indicaba “*que la función del Estado es, en primera instancia, la de integrar y coordinar las diversas actividades del país, y solo, en subsidio, y en segunda instancia, la de asumir en forma directa una tarea específica, cuando, por su importancia, no pueda ser entregada a la órbita de los cuerpos intermedios, o cuando, por lenidad de éstos, no cumplan el objetivo que la sociedad reclama de ellos*”.⁵⁹ Más adelante, cuando Guzmán⁶⁰ ofrezca una primera redacción sobre bien común y participación, ante una observación que le hace Sergio Díez⁶¹, explicará que parte de los verbos rectores usados en la propuesta para referirse al deber del Estado en esta materia –“promover” y “favorecer”– importan un papel activo y no simplemente pasivo de su parte.⁶² Al presentar después una

⁵⁹ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. I, sesión 16ª

⁶⁰ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. I, sesión 45ª (celebrada en jueves 13 de junio de 1974): “*La misión del Estado es promover el bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, lograr su plena realización espiritual y material, dentro de las posibilidades existentes.*

“Para alcanzar lo anterior, el Estado asegura respeto y protección eficaz a los derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana; reconoce la existencia y ampara la formación y el desarrollo de las sociedades intermedias legítimas entre el hombre y el Estado, garantizándoles una adecuada autonomía; y favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país”

⁶¹ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. I, sesión 45ª: Díez “(...) agrega que las proposiciones del señor Guzmán y la de él, en el fondo, son las mismas. Sin embargo (...) considera que el contexto del inciso segundo propuesto por el señor Guzmán es quizás un poco liberal. Un poco Estado estático, evitando que se comentan abusos. Un poco Estado que solo asegura respeto y protección; un Estado en que se disminuye una función que le es nueva: remover los obstáculos para que el bien común pueda realizarse. Quizás si se podría considerar en la redacción propuesta por el señor Guzmán esta participación activa del Estado. Que el Estado no solo proteja y asegure estos fines, sino que debe adoptar las medidas y remover los obstáculos, para lograr ese bien común, de manera que la misión del Estado tenga una dinámica en esta redacción. No hay que contentarse con decir que su acción está encaminada al bien común, sino que hay que darle un cierto sentido dinámico a la acción del Estado, para volver a separarse, otra vez, del Estado liberal que hace caso omiso de los problemas de las sociedades intermedias o de los problemas económicos”.

⁶² ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. I, sesión 45ª: Guzmán “*expresa no estar de acuerdo con el cargo de que la redacción que ha propuesto dé una sensación muy liberal, por dos razones. Primero, porque la palabra “promover”, a su juicio, es clave. Es decir, si se dijera que la acción del Estado se encamina al bien común, sería procedente la crítica, pero sucede que la acción del Estado es promover al bien común. El*

moción más pulida, perseguirá, entre otras cosas y como lo dice expresamente, reforzar la idea de ese rol estatal diligente que supone el deber “*de remover los obstáculos para permitir la realización personal de los integrantes de la comunidad nacional*”.⁶³ De hecho, el mismo Sergio Díez reconocerá que, por este motivo, está más satisfecho con la nueva redacción.⁶⁴

Varias sesiones más adelante, cuando se esté hablando de los derechos constitucionales, Guzmán volverá a profundizar en este último punto y buscará concretar una norma más nítida en relación a las obligaciones del Estado destinadas a ayudar a las personas y cuerpos intermedios a ejercer sus derechos, en particular respecto de los que se conocen como sociales. Así, dirá que “*sería altamente*

Estado no tiene solo un papel pasivo, de espectador. En el inciso segundo se dice qué tiene que hacer el Estado: promover. Y para hacerlo, debe realizar muchas cosas, no simplemente evitar que se cometan ciertos errores. Además de eso, la última frase en que se dispone que el Estado “favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país”, le señala una obligación activa, porque “favorecer” requiere precisamente, hacer cosas. No basta con evitar. Para favorecer algo, hay que hacer cosas y evitar otras. Es un concepto que comprende todo, pero que exige la acción. ¿Y qué se pretende favorecer?: la participación de todos. De manera que, si se mantiene inicialmente la expresión “promover” y se la conjuga con la de “favorecer la participación”, se le está dando al Estado un carácter muy activo”.

⁶³ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. I, sesión 46^a (celebrada en martes 18 de junio de 1974): *La nueva propuesta en materia de bien común fue: “La acción del Estado se encamina a promover el bien común o conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su más plena realización personal posible, tanto espiritual como material, asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano”. Señalaba, explicando algunos de los cambios: “que en su proposición adoptó esta forma de redacción en vista de las observaciones que se le formularon a su primitiva sugerencia en sesión anterior. En esa oportunidad, se expresó una observación que le convenció, en cuanto a que la oración “dentro de las posibilidades existentes” aparecería como una excusa, en el sentido de que el Estado no estaría en la obligación de remover los obstáculos para permitir la realización personal de los integrantes de la comunidad nacional. En cambio, la frase “...para alcanzar su más plena realización personal posible” salva ese inconveniente (...) [y] porque la expresión “se encamina” –que primitivamente había propuesto el señor Díez– refuerza, precisamente, el carácter activo del Estado”.*

⁶⁴ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. I, sesión 46^a: *“Asimismo, le satisface dicha proposición, ya que envuelve la idea de un Estado activo, en el cual la acción del Estado se encamina a promover el bien común, desvirtuando, en consecuencia, la concepción de un Estado contemplativo”.*

conveniente consignar una disposición (...) más genérica y (...) más exacta (...) en el sentido de actuar en una doble dimensión. Hay una serie de derechos en que efectivamente la expresión “remover los obstáculos” es muy indicada. Hay derechos que, prácticamente, el ciudadano puede ejercerlos con el solo hecho de que no se le coloquen obstáculos para hacerlo –son los que, generalmente, se llaman “derechos clásicos”–, y corresponde al Estado la remoción de cualquier obstáculo que impida su ejercicio. Hay otro tipo de derechos, que son más modernos, de corte más social y, sobre todo, subordinados a la capacidad económica del Estado, en que las palabras “remover los obstáculos” pueden no ser las más indicadas, porque se trata, en realidad, más que de eso; en efecto, se trata de una acción positiva del Estado para generar las condiciones que hagan posible, en la mayor medida en que la realidad lo permita en cada instante, que se ejerciten, que se den en plenitud. Este precepto debería ser una de las disposiciones generales que consagraran esta obligación del Estado”.⁶⁵

En este contexto, parece necesario también recordar que fue Guzmán el que insistió en que se incorporara en la Constitución el concepto de bien común como fin del Estado, pero dándole una definición precisa que permitiera excluir la visión colectivista y la individualista. Respecto de este último caso –ya que esto le ha sido imputado–, indica expresamente que la noción de “bien común del liberalismo (...) se entiende como la simple suma de bienes individuales y no como la generación de un conjunto de condiciones sociales que va a requerir, por lo tanto, de la acción mancomunada de todos los integrantes de una comunidad (...) expresa que lo que no admitiría es la suposición de que el bien común es una simple suma de bienes individuales que cada cual persigue con independencia del de los demás”.⁶⁶ Con ocasión del

⁶⁵ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. VI, sesión 187^a (celebrada en miércoles 2o de marzo de 1976).

⁶⁶ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE vol. I, sesión 45^a: “De manera que existiendo dos concepciones de bien común enteramente antagónicas bajo el mismo nombre, el bien común del colectivismo y el bien común del liberalismo, en una, desaparece por entero el bien de la persona como algo que hay que preservar y, en la otra, el bien común se entiende como la simple suma de los bienes individuales y no como la generación de un conjunto de condiciones sociales que va a requerir, por lo tanto, de la acción mancomunada de todos los integrantes de una comunidad. Existiendo,

debate sobre el derecho de propiedad, señalará que la definición de bien común que se ha dado en la Comisión no permite una contraposición entre el bien de la sociedad y el de la persona; de haberlo, es porque alguno es aparente, como un apetito individual desordenado contrario a la justicia o, en caso inverso, una violación a los derechos esenciales de la persona bajo excusa de favorecer el interés de todos.⁶⁷ Finalmente, Guzmán afirmó también que en esta tarea de promover el bien común, se debe admitir una aplicación flexible que atienda a las realidades y necesidades cambiantes, pero que descarta una interpretación totalitaria o liberal.⁶⁸

De lo señalado precedentemente, se desprende que Guzmán sí distinguía entre las actividades que corresponden directamente al Estado (subsidiarias) y aquellas que se realizan para reemplazar o complementar (supletorias) a las personas o cuerpos intermedios y, por tanto, que no adhería a una visión meramente negativa o

entonces, concepciones absolutamente diferentes, cree que hay que definir en qué sentido se está incorporando este concepto, porque tiene varios. Haciendo la salvedad de que esta concepción, como cualesquiera de las otras, admite la más variada y cambiante aplicación histórica según las necesidades lo vayan exigiendo, expresa que lo que no admitiría es la suposición de que el bien común es una simple suma de bienes individuales que cada cual persigue con independencia del de los demás, y tampoco que se trata de un bien de la colectividad que va a excluir el respeto que hay que tener por el bien de cada una de las personas que la integran, como un ser que tiene una dimensión espiritual que hay que respetar, porque ella trasciende lo meramente histórico o temporal”.

⁶⁷ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. V, sesión 161^a (celebrada en martes 28 de octubre de 1975): “Cree que lo más rico del concepto y de la noción del bien común reside, tal cual se ha entendido, en que si aparece una contraposición entre bien común y bien individual uno de los dos es falso bien. No pueden dos bienes estar contrapuestos entre sí. Lo que puede ocurrir es que aparezca como bien individual lo que no es más que un apetito egoísta de la persona, sin ser su propio bien personal, porque podría estarse logrando con violación de la justicia y de los derechos de los demás, en cuyo caso no hay verdadero bien para la persona. Hay un aparente bien, hay un provecho, pero no hay bien. Y, por otra parte, si se exagera o se pervierte la noción por el extremo opuesto y a pretexto del bien común se lesiona lo que son derechos fundamentales del ser humano, como siempre ha ocurrido en los regímenes totalitarios (...) [el] bien común (...) contiene dentro de sí los bienes individuales y armoniza los bienes individuales de todas las personas que conforman la sociedad”.

⁶⁸ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Vol. I, sesión 45^a: ver nota 65 precedente.

liberal de la subsidiariedad. No podría ser de otro modo, atendida la finalidad de bien común que le atribuye, lo que supone, entre otras cosas, un impulso y diligencia que debe atender a las necesidades cambiantes y excluye una actitud meramente pasiva.

Durante el resto de su actividad en la Comisión, destinada a elaborar un proyecto de Constitución, tuvo oportunidad de volver a insistir en ideas semejantes, las que muestran una concepción y justificación del principio que no puede ser calificada de individualista. Así ocurrió en las discusiones sobre educación, propiedad, libre iniciativa y actividad empresarial del Estado, para mencionar aquellas en que esto aparece de manera más profunda y que constituyen ámbitos que hoy son objeto de intensos debates.

Al tratar la garantía sobre el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, Guzmán proyecta de manera nítida las obligaciones del Estado de dirigir, ayudar y reemplazar, como mostró hace tiempo Alejandro San Francisco.⁶⁹ Aunque, como en situaciones anteriores, no siempre utilice el término más preciso según cierta doctrina, claramente hay una noción integral –para nada parcial– de la subsidiariedad, así como de la misión que compete a la autoridad política en este ámbito. De este modo dirá que la acción estatal en materia de educación consiste, por una parte, en defender y colaborar con las familias y las iglesias para que puedan llevar a cabo su papel de educar y, por otro, suplirlas cuando ellas u otras instancias no sean capaces de cumplir en este ámbito.⁷⁰

⁶⁹ Alejandro San Francisco, “Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educacional en la Constitución de 1980” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 3 (1992) pp. 527-548.

⁷⁰ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. IV, 141^a (celebrada el jueves 24 de julio de 1975): “en cuanto al Estado, se pueden simultáneamente hacer dos cosas. Por una parte, el Estado tiene el deber de proteger, amparar, ayudar el ejercicio de estas instancias [padres de familia, Iglesia o iglesias], y, por otra, tiene el deber de agregar su acción educacional, en carácter subsidiario, a la que realicen no solo las instancias mencionadas sino que cualquier otra instancia particular (...) Estima que lo que se tiene que definir aquí es exactamente la función educacional, tómesela como derecho, tómesela como deber, o conjuntamente como las dos cosas, quiénes la tienen y en qué prioridad. Y esto es muy importante porque la Constitución dice que el Estado tiene el “derecho preferente”, que la educación es “función primordial del Estado”. La Constitución vigente dice que es

Con ocasión de una propuesta que hace, precisará que asignar el carácter subsidiario al Estado en materia educacional, no implica que tenga un papel “secundario”, sino que indica simplemente quién es el primeramente llamado a cumplir esa función. Por lo mismo, tampoco significa desconocer el deber de conducción y auxilio del Estado –“misión cauteladora, orientadora y financiadora”–, agregando que respaldar económicamente a la educación privada es un deber de justicia.⁷¹

Cuando se discutió sobre el derecho de propiedad, Guzmán, siguiendo la doctrina social pontificia, indicará que los presupuestos básicos son los siguientes: primero, que dicho derecho está atado al principio de subsidiariedad y a la libre iniciativa en el campo económico; segundo, que “es un derecho individual al cual es inherente una función social, realidad que, a su modo de ver, es común a todos los derechos. Cree que no hay ningún derecho individual al cual no sea inherente una función social, porque todos ellos deben ser ejercidos en un contexto armónico

“función primordial del Estado”. Aquí se prestan a equívocos estas expresiones y hay que salvar este equívoco porque si por “primordial” o “preferente” se entiende que entre todas las funciones que tiene el Estado, esta es una de las más preferentes o primordiales, no le cabe duda que lo es, pero si por “primordial” y “preferente” se entiende que el Estado, como sujeto, tiene un derecho preferente o primordial frente a los demás sujetos para ejercer esta tarea, no le cabe duda que no es así y que está equivocado el precepto constitucional (...) el papel del Estado (...) por una parte, tiene que ser el de amparar las instancias prioritarias [padres e iglesias] y, por otra parte, el de llenar lo que subsidiariamente le corresponde y que no haya sido cubierto no solo por las instancias prioritarias, repite, sino por cualquier particular que después va a tener acceso a ella por la libertad de enseñanza”.

⁷¹ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión vol. IV 143^a (celebrada el martes 5 de agosto de 1975): (a) “El que una cosa sea subsidiaria no tiene nada que ver con el que pudiera entenderse que es secundaria. Son dos cosas absolutamente distintas. Lo subsidiario dice relación, simplemente, al orden de prelación en que entran a actuar, en una materia, distintos sujetos (...) Cuando afirma que la labor del Estado, en materia educacional, es subsidiaria (...) lo que está señalando, precisamente, es que le corresponde “complementar” lo que las instancias de prelación, en el ejercicio de esa actividad, no son capaces de absorber por sí mismas (...) y que el Estado se reserve más bien la misión cauteladora, orientadora y financiadora que le corresponde”. (b) En otra intervención en la misma sesión indica: “la obligación de financiamiento que tiene el Estado respecto de la educación particular, es una obligación de justicia que el Estado no puede negar y que, más aún, tampoco puede condicionar indebidamente”.

que se ha llamado “el bien común”, pero que en el derecho de propiedad es especialmente importante señalarlo explícitamente”; y, tercero, “*que es también indispensable postular la idea de la difusión de la propiedad entre los diversos estratos sociales*”.⁷²

En virtud de lo anterior, sostendrá la necesidad de que el texto de la Constitución contemple: (a) el derecho de propiedad privada; (b) que el Estado debe “vel[ar] por la conveniente “distribución” de la propiedad”; (c) que se puede limitar el ejercicio del derecho de propiedad en virtud de su función social, la que obliga a un ejercicio “en conformidad al bien común”; y (d) que se establezca una restricción para impedir que, so pretexto de limitación, se prive esencialmente de la propiedad al dueño.⁷³

⁷² ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 161^a

⁷³ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 161^a: “*Respecto de su concreción en el texto constitucional, le parece indispensable (...) consignar (...) [el] derecho a la propiedad privada sobre bienes de consumo y sobre medios de producción (...) precisar también que es necesario que el Estado vele por la conveniente “distribución” de la propiedad (...) configurado ya el derecho de propiedad respecto de un propietario determinado, es evidente que se requiere entender que también es posible limitar el ejercicio del derecho de propiedad de ese propietario ya constituido (...), el que deba someterse a lo que se estipule en un instante determinado que constituyen las normas que aseguran la conveniente distribución de una forma de propiedad, debe ser comprendido como una limitación al derecho de dominio, limitación que, a su juicio, es admisible y necesaria (...) cree que (...) corresponde ocuparse (...) en cubrir la posibilidad de que, a través de leyes manifiestamente arbitrarias (...) se esté privando al propietario de su propiedad (...) a su juicio, toda la clave (...) de este problema reside en determinar qué se entiende por función social del derecho de propiedad, hacia dónde apunta este concepto y hasta dónde se extiende (...) En su opinión personal, la función social del derecho de propiedad supone fundamentalmente que su ejercicio debe ajustarse al bien común. Este es el concepto de la función social del derecho de propiedad [así] (...) realmente lo que se exige es que todo el derecho de propiedad sea ejercido en forma de que se adapte al bien común, bien que contiene dentro de sí los bienes individuales y armoniza los bienes individuales de todas las personas que conforman la sociedad. Desde este punto de vista, se declara partidario de limitarse a señalar (...) la referencia al cumplimiento de la función social y a agregar que la función social comprende el ejercicio del derecho de propiedad en conformidad con el bien común (...) No puede haber un ajuste de la propiedad al bien común sin que la cosa sea empleada conforme a un uso racional. Pero, además, no puede haber conformidad del ejercicio del derecho de propiedad al bien común si todas sus facultades, incluida la de disponer, no se sujetan o no se entienden sujetables a las normas que impone esta armonización del bien de cada persona con el bien de los demás para configurar el bien común. Por esas razones, preferiría con mucho la referencia simplemente a que “permitan*

En torno a esta materia Guzmán, discrepando de otros integrantes de la Comisión, estimaba que era el legislador el que debía apreciar, libremente y de buena fe, si conforme al bien común debía limitarse el ejercicio del derecho de propiedad, sin que procediera una calificación de dicha evaluación por parte de los tribunales, porque los convertiría en un órgano político. Otra cosa distinta era buscar mecanismos que evitaran una privación sin expropiación, por la vía de invocar la limitación.⁷⁴ Ahora bien, en su criterio, *“la función social, complementada después con el concepto del*

asegurar el cumplimiento de su función social” y, luego de punto seguido, la frase: *“La función social obliga a ejercer el derecho de propiedad en conformidad al bien común”*. Reitera varios de estos conceptos en la sesión siguiente: ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 162^a (celebrada en jueves 30 de octubre de 1975) y 163^a (celebrada en martes 4 de noviembre de 1975).

- ⁷⁴ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 161^a: *“Ahora bien, le parece en todo caso que hay que dejar constancia en cuanto a qué se está haciendo: se está diciéndole al legislador cuáles pueden ser las causales sobre cuya base puede imponer limitaciones al propietario, teniendo necesariamente que decir relación con apreciaciones de orden político (...) y así debe ser. Tiene absolutamente claro que en esta materia no procedería recurso de inaplicabilidad alguno, porque sería convertir al órgano jurisdiccional en un órgano político. Esa es materia que corresponde decidir libre y soberanamente a la autoridad política, sin que quepa recurso de inaplicabilidad alguno (...) Ahora, lo que desea es cerrar muy bien (...) lo que constituyen las privaciones al derecho de dominio, que es donde más se puede afectar al propietario, y por eso tiene importancia que a pretexto de limitar no se prive, objetivo para el cual la asimilación del menoscabo sustancial a la privación le parece válida; pero, en cambio, en materia de limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, estima que ello es de resorte exclusivo de la autoridad política, cuya calificación no es revisable por los tribunales”*. También en ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión vol. V 162^a: *“Cree que es evidente que el recurso de inaplicabilidad siempre se puede interponer. Pero, ¿qué debe hacer el órgano jurisdiccional? (...) debe hacer un solo análisis: si ha existido o no una voluntad de parte de la autoridad política de establecer una limitación en función del bien común. Si ha existido, es indudable que no puede él entrar a calificar el bien común en forma diversa (...) no puede pretenderse que la autoridad política esté permanentemente enjuiciada, de acuerdo con el ejercicio de su función, por el órgano jurisdiccional (...) Pero (...) se va a proteger (...) al caso diferente de que bajo la apariencia de una limitación, no se trata en verdad de ello, sino de que, por la vía de un menoscabo sustancial, se esté en presencia de una privación. Esa apreciación sí que (...) puede hacerla el órgano jurisdiccional, y llegar a la conclusión de que, bajo el expediente de aparecer limitando, se está privando, y de que es inconstitucional, porque no se ha recurrido a ley expropiatoria. Eso sí que, a su juicio, puede hacerlo el órgano jurisdiccional, porque es una apreciación (...) propia (...) [de] si una limitación ha llegado a ser tan fuerte que constituye una privación, lo*

*bien común, faculta al legislador para imponer cualquiera limitación que considere como necesaria para lograr el bien común (...) [y que] una de las manifestaciones de la función social, que puede traducirse en limitación de la propiedad, es la necesidad de distribuir convenientemente la propiedad y de difundirla entre todos los estratos sociales”, lo que no siempre será propiamente expropiatorio.*⁷⁵

Por último, parece necesario destacar dos observaciones fundamentales que realiza Guzmán en relación al derecho de propiedad y que no son compatibles con una interpretación individualista del mismo. Primero, considerando que es la privación del derecho de propiedad –dentro de la cual cabe un menoscabo esencial a alguno de sus atributos– y no su limitación la que genera una obligación de indemnizar plenamente, afirma que si ello no es posible –por ejemplo, en un proceso de reforma agraria–, no implica que no pueda llevarse a cabo, sino simplemente que “*el peso de esa imposibilidad no puede caer solo sobre el propietario afectado por la expropiación, sino que debe ser absorbido por toda la comunidad proporcionalmente a los ingresos que cada cual tiene*”.⁷⁶ Siguiendo esta línea realiza su segunda reflexión, invitando a tener sumo cuidado con que la experiencia de la que viene saliendo Chile, incline a una elaboración constitucional que envuelva “*una regresión en esta materia, hasta límites inconvenientes (...) [aprobandos] disposiciones o manifestaciones respecto del derecho de propiedad que realmente significarán*

que es muy diferente de sostener si tal o cual limitación propende o no al bien común (...) cosa en que, reitera, no puede entrar.

⁷⁵ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 162^a

⁷⁶ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 163^a. El mismo concepto e incluso haciendo alusión a que la ausencia de esto en la reforma agraria fue lo que le parecía injusto del proceso: ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 166^a (celebrada en jueves 13 de noviembre de 1975). Ahí, entre otras cosas, indica: “*es tan injusto suponer nuevamente que el texto constitucional puede permitir una repetición de ese fenómeno como entender –lo que sería ceguera– que la redacción que se está aprobando debe interpretarse en el sentido de que impide al Estado, en un momento determinado, llevar a cabo una tarea de orden social que estime urgente y necesaria, simplemente porque se enfrentaría al hecho de que no está en condiciones de pagar efectivamente los perjuicios causados a toda la masa de expropiados*”

ir a un extremo de rigidez que no se aviene ni con su naturaleza ni con la realidad histórica de los tiempos actuales (...) el precio que tendría eso (...) sería muy grave, porque, entonces, cuando se restituyera un clima emocional más normal (...) el texto se haría incompatible e insoportable y, sencillamente, se correría el riesgo, precisamente como se corre con todas las posturas extremas, de que se saltara al otro extremo, al apreciarse que hay un derecho de propiedad sencillamente imposible de servir a los intereses del país en un momento determinado”.⁷⁷

Finalmente, es bueno recordar que Guzmán, hacia el final del trabajo en la Comisión, y a propósito de la discusión sobre la libre iniciativa privada en materia económica, se manifestó contrario a que se dijera –como surgió de alguna propuesta– que el Estado no podía llevar a cabo actividades económicas, porque afirmaba que en este ámbito le correspondían dos grandes tareas. En primer término, la que nunca podrán realizar los privados y que es propia del Estado, estar a cargo del bien común “*con facultades que incluyen regulación, control, orientación, estímulo, etcétera*”; y, en segundo, las “*que emprende de manera subsidiaria y que implica aquellas actividades que de suyo podrían efectuar los particulares, pero que no cumplen pese al apoyo prestado por el Estado, y que son necesarias para el país o pertenecen al campo de bien común*”.⁷⁸

Esta última cita ahorra muchos de los comentarios frente al recorrido que se ha hecho de las Actas de la Comisión Ortúzar y parece condensar un magnífico resumen, técnicamente bastante impecable, de la visión de Guzmán sobre la subsidiariedad. Ella no es compatible, como se puede apreciar, ni con un fundamento individualista ni con una mirada meramente negativa del principio.

⁷⁷ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 163^a. Los comisionados Ovalle, Ortúzar y Evans estiman necesario expresar su total acuerdo con este punto. También ideas semejantes en: ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. V 170^a (celebrada en jueves 27 de noviembre de 1975)

⁷⁸ ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión vol. V 163^a. Los comisionados Ovalle, Ortúzar y Evans estiman necesario expresar su total acuerdo con este punto. También ideas semejantes en: ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE Sesión Vol. XI 388^a (celebrada en martes 27 de junio de 1978).

Por el contrario, su noción de bien común, participación y derechos –incluyendo los sociales– supone un papel activo y no pasivo del Estado, rol que tiene por objeto no solo remover obstáculos, sino crear condiciones, promover y facilitar. Su concepción de propiedad –dejando de lado las nociones tendientes a protegerla que no son objeto de discusión– reconoce: (a) la función social; (b) la finalidad de favorecer la conveniente distribución de la propiedad; (c) el que puedan establecerse límites (no indemnizables) a su ejercicio; y (d) la posibilidad de que, en virtud de exigirlo el bien común, sea necesario realizar una expropiación masiva en que no se pueda indemnizar íntegramente a los propietarios, aunque que, en este caso, el costo no debe recaer, por razones de justicia, solo sobre los propietarios afectados, sino que proporcionalmente sobre toda la comunidad. Su mirada sobre la educación y la libre iniciativa, por último, demuestra que Guzmán tiene una visión muy completa sobre el papel que, en conformidad al bien común, le corresponde al Estado: dirección, vigilancia, fomento, suplencia y subsidiariedad. Como defendió permanentemente en la Comisión, su perspectiva sobre todos estos temas, se alejaba igualmente del liberalismo y del colectivismo.

Estas ideas generales las va a exponer también como dirigente político partidista en diversos foros. Así, varias veces en columnas o seminarios, tendrá oportunidad de referirse a alguno de los elementos de la subsidiariedad. En esas ocasiones, resalta: la fundamentación moral que le da –el respeto de la libertad y primacía de la persona–, que se aleja de una concepción meramente materialista como pudiera ser el desarrollo económico; el carácter orientador que le asigna al principio, lejano tanto al dogmatismo, como el pragmatismo; y la convicción de que su aplicación permite al Estado concentrarse en sus actividades propias, las que nunca podrían ser realizadas por los privados, indicando sus obligaciones de abstención, suplencia, dirección, fomento y subsidio.⁷⁹

⁷⁹ Por ejemplo: (a) Jaime Guzmán, (1981, semana 8 al 14 de septiembre), “*Subsidiariedad: un principio polémico. Jaime Guzmán: Refuerza la libertad y creatividad*”

Finalmente, a pocos meses de su muerte, Jaime Guzmán tuvo oportunidad de referirse a este asunto en la sala del senado en una importante intervención. En ella remarcó que asumir la

de los individuos”, Estrategia, p. 9: “El principio de subsidiariedad tiene una honda fundamentación filosófica (...) arranca de la primacía que debe reconocerse al ser humano por sobre la sociedad, razón por la cual es esta la que –en definitiva– está al servicio de la persona y no al revés (...) Si bien el principio señalado no se aplica, por tanto, únicamente al Estado (ya que también regula las relaciones entre las diversas sociedades intermedias, y entre estas y los individuos) es respecto del Estado donde su aplicación adquiere mayor relevancia. El Estado por ser la sociedad mayor en el orden temporal es eminentemente subsidiario. Su tarea es realizar aquellas funciones que los particulares no pueden emprender satisfactoriamente. Entre ellas, hay que distinguir dos grupos: 1) Las que por su naturaleza misma jamás podrían ser asumidas adecuadamente por un grupo de particulares, y que conllevan la representación de la comunidad toda (...) 2) Las que por su naturaleza podrían de suyo ser asumidas por los particulares, pero que por circunstancias de hecho ellos no están en condiciones de realizarlas adecuadamente (...) Sin embargo, a mi juicio esto último solo resulta compatible con el principio de subsidiariedad, si se dan las siguientes condiciones: a) Que se trata de actividades claramente necesarias para el bien común general. b) Que el Estado haya agotado lealmente todo su esfuerzo para que los particulares asuman tales actividades como debieran hacerlo, ya que en la falencia de ello debe advertirse un vacío y una falta de vitalidad del cuerpo social. c) Que el Estado desempeñe dichas tareas estimulando siempre a los particulares para que suplan ese vacío cuanto antes y en la mayor medida posible, para lo cual habitualmente será conveniente que la acción estatal subsidiaria se lleve a cabo del modo más descentralizado posible. En síntesis, el principio de subsidiariedad sitúa la misión del Estado en el ámbito de suplir, coordinar, integrar y estimular la iniciativa particular, pero jamás de absorberla o constreñirla indebidamente”; (b) Jaime Guzmán (1986, 23 de marzo), “Entrevista de Paulina Méndez: Jaime Guzmán: “Armonía y Coherencia” en Ercilla, 19 de marzo de 1986”, Las Últimas Noticias, p. 17: “La función del Estado de propender al bien común se asume así como su deber de crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización espiritual y material posible. Esto es, se entiende que el Estado está al servicio de la persona y no al revés, como ocurre en los totalitarismos. Fruto de lo anterior, se fortalece la libertad de las personas para decidir su propio destino personal y familiar, y se potencia la iniciativa creadora de los individuos como el motor básico del desarrollo económico y social, dentro de los marcos de un Estado subsidiario y no absorbente”; y (c) Jaime Guzmán (1987, semana 23 al 29 de septiembre), “Entrevista de Magdalena Silva: Jaime Guzmán: De lo humano y lo político”, Ercilla, año LV, N° 2.721, pp. 35-36: “El gran deber del Estado es promover el bien común con toda la amplitud de materia que eso conlleva y que supone el respeto a los derechos naturales de la persona y al principio de autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad, con su consecuencia necesaria, que es el principio de subsidiariedad (...) Determinar los contornos precisos del bien común en cada circunstancia histórica es obra de la virtud de la prudencia, que es la virtud rectora de todo el orden moral y, por lo tanto, del político”.

subsidiariedad es fundamental para que en la sociedad primen la libertad, el progreso, la justicia y el principio de solidaridad –esencial al bien común–. Agregó que no era justo que el Estado absorbiera los quehaceres que adecuadamente pueden realizar los individuos o los cuerpos intermedios y que su papel era asumir las tareas que no pueden hacer estos y que son indelegables, entre las que resaltaba especialmente “*la acción redistributiva que se requiera para eliminar la miseria y promover crecientes oportunidades para todas las personas*”.⁸⁰ Señalaba, asimismo, que era parte de las obligaciones estatales suplir a los particulares en aquellas actividades que, siendo propias de ellos, no estaban en condiciones de llevar a cabo y eran necesarias para el bien común; pero esta tarea demostraba una debilidad del cuerpo social que el Estado debía ayudar a corregir.⁸¹ Resaltaba Guzmán que defender esta subsidiariedad

⁸⁰ Jaime Guzmán, “*Intervención del Senador Señor Jaime Guzmán Errázuriz: Indefinición del Gobierno acerca del papel del Estado*”, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 320^a, Ordinaria. Sesión 15^a, en martes 10 de julio de 1990. Apartado, p. 2.

⁸¹ Jaime Guzmán, “*Intervención del Senador Señor Jaime Guzmán Errázuriz: Indefinición del Gobierno acerca del papel del Estado*”, pp. 2-3: “*Nuestro partido, la Unión Demócrata Independiente, adhiere resueltamente al principio de subsidiariedad, asumiéndolo como clave de un orden social que respete la libertad y favorezca el progreso y la justicia. Más aun: entendemos que el principio de solidaridad inherente a una recta concepción del bien común solo puede plasmarse debidamente a través del respeto y aplicación de ese primer principio. Formulado por la Doctrina Social de la Iglesia, el principio de subsidiariedad postula que así como no es lícito que las sociedades asuman lo que los individuos pueden realizar por sí mismos, tampoco es legítimo que el Estado absorba tareas que pueden llevar a cabo adecuadamente los particulares, sea en forma individual o a través de las agrupaciones intermedias que las personas decidan formar. Conforme a esta concepción, al Estado competen dos clases de tareas. En primer lugar, aquellas que, por su naturaleza no podrían jamás desplegarse por los particulares, tales como la defensa nacional; las relaciones exteriores; la dictación y la aplicación judicial o administrativa de las normas jurídicas que regulan la convivencia social, y la acción redistributiva que se requiera para eliminar la miseria y promover crecientes oportunidades para todas las personas. Estas son misiones indelegables del Estado. Por otro lado, le compete, por vía de suplencia, asumir aquellas actividades necesarias o claramente convenientes para el país que, siendo propias del ámbito de los particulares, e una determinada circunstancia no puedan asumir adecuadamente éstos. Con todo, el carácter de suplencia de la tarea estatal en cualquier campo que por su naturaleza no sea propio e indelegable del Estado denota un vacío o falta del cuerpo social que debe aspirarse a superar. Es probable que jamás se arribe al ideal de que los habitantes de un país desarrollen todas las actividades que este requiere y que podrían*

no implica concebir al órgano estatal como mero espectador, no significa que deba reducir su actividad complementaria y tampoco tiene que ver con su tamaño en una determinada área, ya que su respeto se mide por su legitimidad conforme al criterio –de justicia y no materialista– que ha señalado como articulador en esta materia.⁸² Sostiene también que la reducción del Estado en estas actividades supletorias, en la medida que el bien común lo permita, permite que nazca con mayor vigor la creatividad e iniciativa privadas. Coincide, en todo caso, que se trata de un asunto prudencial en que puede haber diferencias de criterio tanto en el margen de disminución como en la oportunidad y, por lo mismo, acepta que puedan haberse cometido –y que se cometan en el futuro– errores. En el fondo, reconoce que se trata de un principio que no puede tomarse de manera automática, sino que requiere considerar múltiples elementos de la realidad para llevar a cabo su concreción en la práctica.⁸³ Termina Guzmán esta intervención, a tan solo nueve meses del atentado que le costaría la vida, reafirmando que la justificación de la subsidiariedad es de orden moral, agregando a los tradicionales argumentos que viene dando desde su adolescencia –dignidad espiritual, primacía de la persona

ser desplegadas por los particulares. Debido a ello, tal vez siempre dicha acción supletoria será amplia e importante. Pero si se tiene cabal conciencia de que el requerimiento de esta forma de actuación estatal supone una insuficiente vitalidad creadora de las personas, el propio Estado asumirá su responsabilidad de estimular a los particulares para que aborden esas actividades o aumenten su iniciativa en ellas”.

⁸² Jaime Guzmán, “Intervención del Senador Señor Jaime Guzmán Errázuriz: Indefinición del Gobierno acerca del papel del Estado”, p. 3.

⁸³ Jaime Guzmán, “Intervención del Senador Señor Jaime Guzmán Errázuriz: Indefinición del Gobierno acerca del papel del Estado”, p. 4: “Ni la creatividad personal ni el sector privado pueden emerger con toda su potencialidad sin la resuelta voluntad de disminuir el tamaño y la acción del Estado en toda la medida en que las circunstancias lo posibilitem, conforme al bien común. Podrá discutirse en cada caso cuál es el margen de la reducción estatal adecuada. Podrá debatirse cómo estimular en cada sector el auge de la actividad particular. Podrá precisarse, también, el mejor momento y modo de privatizar una empresa o tarea, según sus características. Es cierto que la concepción de un Estado subsidiario no excluye diferentes apreciaciones específicas en la tarea siempre ardua de traducir un principio a la realidad, un principio a la práctica. En tal desafío no hemos estado exento de errores. Probablemente, nadie lo estará nunca del todo”.

y autonomía de los cuerpos intermedios–, que respetarlo implica la ruta más conveniente para promover el desarrollo en armonía con la libertad y responsabilidad de las personas.⁸⁴

La revisión de muchos de los textos e intervenciones más relevantes de Guzmán permiten concluir al menos tres cosas fundamentales. Primero, la justificación de la subsidiariedad es de orden moral, no material y tiene que ver con la justicia, la libertad y responsabilidad de la persona y su dignidad trascendente, por lo que el Estado está a su servicio. Segundo, tiene una visión integral del principio, de modo que es capaz de distinguir y defender en el ámbito práctico –que es el suyo– las tareas propias del Estado, de abstención, suplencia y subsidio; de este modo, defiende tanto la cara negativa como la positiva de la subsidiariedad. Tercero, tiene clara conciencia de que se trata de un principio que debe orientar una acción y no de una regla automática que, de modo inflexible, deba aplicarse.

Basado en estas conclusiones es evidente que la concepción guzmaniana de subsidiariedad está sostenida en los criterios entregados por la doctrina social de la Iglesia y, por tanto, que es tan incompatible con el colectivismo –y todos sus derivados, por ejemplo, el estatismo– como con el individualismo. No hay en Guzmán, entonces, a diferencia de lo que a veces se sostiene, una defensa de un Estado ausente, abstencionista y meramente espectador. Por el contrario, él defiende con claridad el papel que a este le corresponde en la dirección y promoción del bien común, en la generación de las condiciones que permitan, a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad, alcanzar

⁸⁴ Jaime Guzmán, “Intervención del Senador Señor Jaime Guzmán Errázuriz: Indefinición del Gobierno acerca del papel del Estado”, pp. 4-5: “Por nuestra parte, estamos convencidos de que la plena aceptación del principio de subsidiariedad es el único enfoque congruente con la dignidad espiritual del hombre, con su consiguiente primacía sobre el Estado y con el debido respeto a las autonomías de las organizaciones sociales intermedias para perseguir sus fines específicos. A su vez, este conjunto de principios representa el camino comprobadamente más adecuado para impulsar un mayor desarrollo económico y social, en armonía con la libertad de los individuos para resolver su propio destino personal y familiar”.

su mayor bien espiritual y material posible, con pleno respeto de los derechos de las personas. Así, en este ámbito, reconoce los derechos individuales, pero al mismo tiempo, con gran claridad, la función social que todos ellos tienen, de modo que su ejercicio debe adecuarse al bien común. Esta noción, entonces, claramente muestra que no hay una fundamentación liberal ni individualista en su pensamiento.

CONCLUSIONES

1. El principio de subsidiariedad se ha convertido en una de las piezas claves del mundo contemporáneo en la medida que contribuye a generar condiciones para hacer frente al individualismo y al colectivismo que, en niveles insospechados, ha crecido en los dos últimos siglos como consecuencia del Estado y la economía moderna.

Para que el respeto de este principio sirva a los intereses de combatir la atomización social, no puede ser distorsionado en interés de ninguna de sus dimensiones, la negativa o la positiva. De hacerlo, esa versión desfigurada no se justificaría en los fundamentos de orden moral que permiten hablar de la subsidiariedad como un criterio o principio de justicia.

2. Durante los últimos diez años se ha venido afirmando, con más o menos fuerza en diversos sectores, que Guzmán habría tenido una interpretación liberal del principio de subsidiariedad. Esto se habría originado en una justificación moral individualista de su doctrina, lo que habría producido, por su influencia, una normativa constitucional que solo se ocuparía de salvaguardar los derechos y la no intervención del Estado, en particular, en materia económica.

La idea que está detrás es que Guzmán habría defendido una noción de libertad y propiedad que desconocería el carácter social del ser humano y que, por lo mismo, habría contribuido a generar una institucionalidad en la que el bien común

aparece mermado, por no decir desaparecido, frente a los bienes individuales.⁸⁵

3. La atenta lectura de los textos de Guzmán y de su participación en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, muestran, en cambio, una realidad diferente. Su defensa de un Estado subsidiario se ajusta, claramente, a la doctrina de la cual surgió el principio: un criterio que permita articular la relación entre el Estado y las personas, que lo aleja de visiones colectivistas o individualistas.

Por otra parte, la idea de un bien común que no es mera suma de bienes individuales y que supone un cierto orden, al cual deben sujetarse los integrantes de la comunidad, está presente en todo su pensamiento. De este modo, todas las nociones más relevantes de la constitución que ayudó a redactar, están guiadas por este concepto muy tradicional del pensamiento católico: desde la finalidad del Estado, hasta el derecho de propiedad y sus límites, pasando por la idea –bastante novedosa en su articulación– de que todos los derechos individuales reconocen una función social que implica que su ejercicio debe ajustarse a ese interés común.

4. No hay en Guzmán, por tanto, un olvido de que el Estado, aunque accidental, es una sociedad necesaria para alcanzar la perfección humana; ello fluye claramente de todo su discurso y de los planteamientos que, en materia de derechos de las personas, obligaciones del órgano estatal y bien común, realiza durante su vida. También, en algunos textos, lo dice abiertamente.⁸⁶

⁸⁵ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, p. 7: “En Chile, la posibilidad de recuperar la política del bien común, para así refundar una república de ciudadanos, y no de meros propietarios y consumidores, supone un conocimiento crítico de la “nueva institucionalidad” que se genera política y constitucionalmente a partir de 1973”. (Nótese que el verbo usado es “recuperar”, por tanto, hay un juicio histórico determinado: que el sistema chileno vigente a partir de 1925 había sido hábil para construir esa “república de ciudadanos” a la que se refiere).

⁸⁶ Jaime, Guzmán, “*La Iglesia chilena y el debate político*”, p. 268: “Resulta oportuno agregar que la moral no dice relación únicamente con la conducta individual de un ser

En consecuencia, a diferencia de lo que parece insinuarse muchas veces, no es la naturaleza social del hombre lo que Guzmán contradice durante su vida, porque, entonces, no se entenderían, entre otras cosas, su concepción de los límites a los derechos individuales y su idea de que el Estado tiene actividades indelegables. El comunitarismo que rechaza abiertamente es, en cambio, el que se presenta como una tercera vía entre capitalismo y socialismo en el ámbito económico-social⁸⁷, porque a su juicio no existe y, además, tiene una tendencia casi congénita a convertirse en estatismo⁸⁸ que no es más que otra forma de materialismo.

humano determinado, sino que se extiende a las relaciones sociales en que aquél desenvuelve su existencia. Así como hay conductas individuales que acercan o alejan al hombre de su perfección, existen también instituciones políticas, económicas y sociales, sistemas de convivencia y doctrinas frente a las relaciones humanas, que favorecen el pleno desarrollo de la persona, mientras las hay que lo perjudican gravemente, cuando no lo hacen del todo imposible en muchos aspectos. Determinadas instituciones sociales son inseparables del bien de la naturaleza humana, al paso que otras parecen como incompatibles con su dignidad de haber sido creadas “a imagen y semejanza de Dios” (Gén. 1,26-27) y con los derechos que de ello emana. El carácter eminentemente social de la naturaleza humana trae consigo, pues, la imposibilidad de restringir la moral al mero plano de lo individual”.

⁸⁷ Así, por ejemplo, al describir la pugna en torno a la doctrina social de la Iglesia entre la juventud de partido Conservador y la dirigencia oficial señalaba: “la discrepancia se centraba en una disyuntiva más radical: mientras los jóvenes rebeldes postulaban la necesidad de “sustituir el régimen capitalista vigente” y reemplazarlo por uno que no fuese ni capitalista ni socialista, el partido replicaba que lo condenado por la Iglesia eran los abusos del capitalismo y no las bases mismas del sistema, y que la existencia de una “tercera posición” entre capitalismo y socialismo era una teorización reñida con la realidad. Podían concebirse variantes de uno y otro sistema, pero no uno que se apartara fundamentalmente de ambos por igual (...) los jóvenes insistían en la viabilidad del comunitarismo, como una “tercera posición” válida y necesaria”. Jaime Guzmán, “La Iglesia chilena y el debate político”, p. 271. En el mismo texto, al describir a la Democracia Cristiana chilena, entre otras cosas, señalaba: “la elaboración de una “tercera posición” destinada a configurar un sistema económico-social basado en el comunitarismo, y distante por igual del capitalismo y del socialismo”. Jaime Guzmán, “La Iglesia chilena y el debate político”, p. 271

⁸⁸ Una buena muestra de ello es que, por ejemplo, el propio Cristi –que parece defender esta tercera vía– le atribuye la función solidaria al Estado. Renato Cristi, “La síntesis conservadora/neoliberal de Jaime Guzmán: la subsidiariedad como principio articulador”, p. 224. Parece, con esto, identificar su comunitarismo con una opción económico-social específica, la del Estado de bienestar. Y, precisamente,

Nada tiene que ver esta idea contraria a la existencia de una tercera vía en cuanto sistema económico con la de aceptar o no la naturaleza social del hombre y, menos, desconocer los peligros que representa el sistema capitalista. De hecho, sobre este punto Guzmán tiene una interesante reflexión que mantuvo durante su vida y que alude a que el problema de fondo es el materialismo; combatir esto, en su apreciación, requiere de elementos diferente a los que ofrece el sistema político o económico en la etapa actual.⁸⁹

5. A la luz de lo señalado precedentemente, parece ser que aquello que los críticos de Guzmán le reprochan de verdad es, en definitiva, tu intento de armonizar competencia y solidaridad, lo cual, según esta visión, no tendría ningún destino.⁹⁰ No es este el momento de entrar a analizar si todo ello es efectivo, sin embargo, pueden decirse dos cosas.

En primer término, el que haya existido tal esfuerzo por parte de Guzmán es una demostración más de que no adhería a una justificación moral individualista y meramente materialista de la subsidiariedad, sino que estaba anclado en un pensamiento sustantivo y de orden moral. De lo contrario, habría carecido

la crítica que sobre este ha recaído es que tiene una tendencia casi connatural al estatismo y, muchas veces, termina absorbiendo u ahogando a las personas y a los cuerpos intermedios.

⁸⁹ Jaime Guzmán, “La Iglesia chilena y el debate político”, p. 300: “Es efectivo que el sistema capitalista, por hacer intervenir el lucro individual como un elemento connatural al funcionamiento de la economía, favorece una escala de valores tergiversada, en la cual el dinero ocupa un papel demasiado relevante, y el egoísmo tiene muchas posibilidades de prosperar (...) Por otro lado, pensamos que si bien es cierto que el capitalismo favorece el surgimiento de anti-valores como los descritos, no es aquél su causa eficiente. Propiamente dicha, la causa es el materialismo. Y el materialismo no se corrige con tal o cual régimen económico: para ello, son imprescindibles la vida interior, la penitencia y la caridad. Esto (...) y no el reemplazo del capitalismo por el socialismo, es lo único que podría permitir que la concepción materialista que hoy ahoga a la humanidad fuera radicalmente modificada. Menos podrá conseguirlo todavía el socialismo, si adopta un signo declaradamente materialista, como sucede en el caso del marxismo y de otras de las principales expresiones socialistas del mundo contemporáneo”.

⁹⁰ Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán*, pp. 172-175

de sentido ese empeño que, ahora, se le critica como inútil e imposible.

En segundo lugar, aunque fuera cierto lo que se ha señalado, el mero intento de conciliación y la garantía del fracaso, no significan, ni con mucho, el tener una concepción liberal que olvida las dimensiones sociales del principio de subsidiariedad. Afirmar esto, sería tan absurdo como sostener que, por la mera circunstancia de intentar armonizar pluralismo y derecho natural –un esfuerzo que lleva quizá más décadas y parece tener también muy poco futuro–, los que lo han llevado a cabo poseen una noción meramente individualista de la autonomía personal.

6. Finalmente, a la luz de lo revisado, no cabe sino concluir que Jaime Guzmán no solo conocía y comprendía el mentado principio de manera integral, sino que lo defendió permanentemente desde esa perspectiva en todos los foros en que le tocó participar. Por lo anterior, siempre rechazó, formal y sustantivamente, una comprensión meramente liberal del mismo. Así, prácticamente hasta el final de su vida, argumentó en favor de una interpretación de las normas constitucionales y de una praxis política que fuera capaz de hacerse cargo tanto de la dimensión negativa como de la positiva de la subsidiariedad, garantía fundamental, en su visión, de una sociedad integralmente libre.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD ANTE EL AVANCE DE NUEVAS IDEOLOGÍAS AUTORITARIAS

*Gabriel Zanotti**
*Jorge Jaraquemada***

INTRODUCCIÓN

Los diferentes cambios culturales en nuestras sociedades (globalización, relativismo, multiculturalismo, sociedad de la información) junto con los avances de ideologías autoritarias que atentan contra las libertades y desvirtúan el rol del Estado, demandan la defensa de la capacidad y justo sentido del principio de subsidiariedad para hacer frente al escenario actual. Desde la perspectiva de las libertades individuales, el resguardo de la dignidad humana y, particularmente, la ayuda hacia los más débiles, la subsidiariedad enfrenta desafíos que debieran llevarnos a pensar en las condiciones de su justa promoción y aplicación. Así, por ejemplo, se hace necesario reflexionar sobre ciertas políticas que podrían volcarse en contra de los derechos y dignidad de las personas, porque con

* Filósofo de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino (UNSTA) y doctor en filosofía por la Universidad Católica Argentina (UCA). Profesor en la Universidad Austral de Argentina, director académico del Instituto Acton Argentina y miembro del Departamento de Investigaciones de la Fundación Hayek.

** Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magister en ciencia política de la Universidad de Chile. Director ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán y miembro del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia de Chile.

ello lo que se arriesga lesionar es precisamente el principio de subsidiariedad, en la medida que el rol del Estado podría desarrollar equivocadamente sus funciones imponiendo globalmente políticas que solo consideran la autonomía personal sin importar si dañan el bien común o la dignidad de personas, incluso indefensas.

A la disputa transversal sobre los fines de la acción gubernamental y el rol del Estado presente en las democracias contemporáneas, y al sempiterno riesgo de ingobernabilidad política y de inestabilidad democrática que amenaza a América Latina, en el caso chileno se ha sumado –y con mayor probabilidad de incidencia– el riesgo de un debate público donde impera el eslogan o la consigna y una inclinación a prescindir de la discusión racional cuando se cuenta con las mayorías circunstanciales que permiten imponer las propias ideas, lo que puede constituir una severa amenaza a las libertades y derechos de las personas.

En el presente trabajo se abordan estas problemáticas con el objeto de proponer una toma de conciencia respecto de la forma de defender el principio de subsidiariedad (al menos en nuestros países) a partir de una correcta defensa de las libertades y derechos, para así lograr la sana convivencia de los creyentes de distintas tradiciones con una laicidad no autoritaria.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN SÍ MISMO Y SU APLICACIÓN HABITUAL A TEMAS ECONÓMICOS

El principio de subsidiariedad tiene que ver, en sí mismo, con una cuestión básica de filosofía de la organización. No depende del pontífice que lo enunció por primera vez: es un tema conceptual que se da en todas las organizaciones planificadas (órdenes deliberados, según Hayek)¹ que tengan una mínima jerarquía

¹ Uno de los lugares donde más lo sintetiza es en Friedrich A. von Hayek, “*La confusión del lenguaje en el pensamiento político*”, en *Nuevos Estudios: en filosofía, política, economía e historia de las ideas* (Buenos Aires, Eudeba, 1981).

vertical. Así, el rector no debe hacer aquello que el decano puede hacer, ni este último lo que los profesores pueden hacer. De igual modo, el pontífice no debe hacer lo que los obispos pueden, ni estos últimos lo que los sacerdotes pueden. Y así sucesivamente. El “pueden” no es voluntarista, sino que depende de la naturaleza del rol en cuestión. Lo que el decano puede o no puede hacer se transforma en un debe o no debe hacer que emana, a su vez, de la naturaleza misma de sus funciones. Se trata, por ende, de respetar las esferas de la división del trabajo interno en las organizaciones y de no invadirse mutuamente en ese sentido.

Con ese nombre, sin embargo, fue introducido por primera vez, como se sabe, por Pío XI: “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, pero no destruirlos y absorberlos (...)”.² Por el contexto del documento y por la época, el principio fue aplicado habitualmente a temas económicos, incluso hasta hoy. El principio de subsidiariedad está enunciado de forma negativa y, por ende, no significa que el Estado debe hacer lo que los privados no pueden, sino al revés, que el Estado no debe hacer lo que los privados pueden. Esto último, a su vez, implica un sano ámbito de debate sobre qué es lo que los privados pueden³ que depende de las diversas teorías económicas que entren en juego. De ello depende la labor subsidiaria “positiva” del Estado (hacer algo que los privados no pueden) cuando se trata de un bien público que los privados no puedan hacer y cuyo gasto esté justificado

² Pío XI, *Quadragesimo Anno* (1931), n. 79.

³ “... Dentro de ese marco caben figuras muy diversas de correlación entre la autoridad pública y la iniciativa privada”. Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.

políticamente. Ello, como dijimos, es una zona gris, pues por ejemplo los economistas de la escuela austríaca sostienen hoy, en general, que la mayoría de los bienes públicos estatales podrían ser privatizados,⁴ pero no es ese el tema que nos convoca en este ensayo.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LIBERTADES INDIVIDUALES

Una aplicación más política y jurídica del principio de subsidiariedad tiene que ver con las libertades individuales. Esto es, la libertad religiosa, la de expresión, de enseñanza, etc. Cada una de ellas implica un ámbito de libre iniciativa privada en su ámbito (religioso, educativo, etc.) que, si no se respeta, implica que es el mismo principio de subsidiariedad el que no se está respetando. El Estado no debe, por ende, hacer lo que los ciudadanos, solos o en organizaciones intermedias, puedan hacer en temas como religión, educación, salud, seguridad social, etc., so pena de estar invadiendo, nada más ni nada menos, que las libertades individuales que se expresan concretamente en esos ámbitos de iniciativa privada. Esos ámbitos de iniciativa no son, por tanto, fruto de un voluntarismo ideológico a favor de “lo privado” sino una consecuencia necesaria de las libertades individuales que están en juego. La propiedad privada de los medios de consumo y de producción se presenta así no solo como una necesidad económica (para el cálculo económico⁵ y para la coordinación de conocimiento disperso)⁶ sino como una condición para las demás libertades.⁷

⁴ Ver por ejemplo Alberto Benegas Lynch, “*Bienes públicos, externalidades y los free riders: el argumento reconsiderado*”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 71, invierno 1998.

⁵ Ludwig von Mises, *Socialismo* (Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1978).

⁶ Friedrich A. von Hayek, *Individualism and Economic Order* (Chicago, University of Chicago Press, Midway Reprint, 1980).

⁷ “... Además, la historia y la experiencia demuestran que en los regímenes políticos que no reconocen a los particulares la propiedad, incluida la de los

Una de estas, sencillamente central, es el derecho a la intimidad personal. Es el derecho a la inmunidad de coacción en todo aquello que no afecte los derechos de terceros o lo que la jurisprudencia epocal considere la moral pública. Implica un ámbito de tolerancia de la ley humana con respecto a la ley natural, cosa que ya fue adelantada por Santo Tomás⁸ y concretada en el constitucionalismo moderno con fórmulas como la siguiente: “(..) Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.⁹ Es muy importante señalar que el texto no dice que estas acciones privadas “son moralmente indiferentes” (relativismo moral) sino que quedan reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados, lo cual es esencial para entender esta intimidad personal como ajena a cualquier relativismo moral. Así, por ejemplo, un derecho tal como el “rechazo informado” en temas médicos no queda fundamentado en “haz con tu vida lo que quieras”, sino en la inmunidad de coacción en temas que

bienes de producción, se viola o suprime totalmente el ejercicio de la libertad humana en las cosas más fundamentales, lo cual demuestra con evidencia que el ejercicio de la libertad tiene su garantía y al mismo tiempo su estímulo en el derecho de propiedad” Juan XXIII, *Mater et magistra* (1961), n. 109.

- ⁸ “... la ley humana está hecha para la masa, en la que la mayor parte son hombres imperfectos en la virtud. Y por eso la ley no prohíbe todos aquellos vicios de los que se abstienen los virtuosos, sino solo los más graves, aquellos de los que puede abstenerse la mayoría y que, sobre todo, hacen daño a los demás, sin cuya prohibición la sociedad humana no podría subsistir, tales como el homicidio, el robo y cosas semejantes”. I-II, Q. 96 a. 2c, traducción de <http://hjjg.com.ar/sumat/b/c96.html#a2> Original: “... Lex autem humana ponitur multitudini hominum, in qua maior pars est hominum non perfectorum virtute. Et ideo lege humana non prohibentur omnia vitia, a quibus virtuosus abstinent; sed solum graviora, a quibus possibile est maiorem partem multitudinis abstinere; et praecipue quae sunt in nocumentum aliorum, sine quorum prohibitione societas humana conservari non posset, sicut prohibentur lege humana homicidia et furta et huiusmodi en <http://www.corpusthomicum.org/sth2095.html>
- ⁹ Constitución Argentina de 1853, art. 19.

no afecten a terceros, lo cual es muy diferente. Volveremos a esto más adelante.

LAS TRES ETAPAS DEL AVANCE DEL ESTADO

El principio de subsidiariedad, la iniciativa privada y las libertades individuales consiguientemente protegidas, sufrieron una negación y una involución progresiva que podríamos señalar en tres etapas.

a) El Estado-nación legislador del siglo XIX

Fruto del positivismo, que en lo social Hayek llama constructivismo,¹⁰ los Estados-nación racionalistas europeos de fines del siglo XIX (Francia, Italia), con copias en Latinoamérica (México, Uruguay, Argentina), avanzaron sobre temas de educación, salud pública y matrimonio, con la intención de educar y proteger al ciudadano en tales áreas mediante lo que la ciencia podía proporcionar. La educación pública obligatoria tenía por misión educar en las ciencias y letras básicas el futuro ciudadano ilustrado¹¹ y secularizado; la medicina se divide en legal e ilegal, y en la primera el Estado avanza en la salud pública. En materia de matrimonio y familia los Estados avanzan quitando el cuasi-monopolio que las comunidades religiosas mantenían en esas áreas. Comparado con lo que vino después, fue un positivismo ingenuo y un laicismo moderado (laicismo como esencialmente diferente a la sana laicidad).¹² Los Estados educaban en cosas que hoy consideraríamos “buenas”, tales como ciencia

¹⁰ Friedrich A. von Hayek, “*Los errores del constructivismo*”, en *Nuevos Estudios: en filosofía, política, economía e historia de las ideas*.

¹¹ Luis J. Zanotti, *Etapas históricas de la política educativa* (Buenos Aires, Eudeba, 1972).

¹² Nos referimos a la noción de sana laicidad manejada sobre todo por Pío XII y Benedicto XVI. Sobre este tema ver Alfonso Santiago, *La relevancia cultural, política y social de la religión en los albores del s. XXI*, (Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2015).

básica, lecto-escritura, matemáticas, etc., y los hospitales públicos se regían por una medicina científica relativamente des-ideologizada. Las comunidades religiosas toleraron al principio y aceptaron luego esta situación sin sospechar lo que vendría después.

b) El Welfare State

Como fruto de la crisis de 1929 y la progresiva crítica y desconfianza a un liberalismo “individualista”, surge más o menos a mitad del siglo XX el convencimiento generalizado de que los gobiernos centrales deben ofrecer bienes públicos en materia de salud, educación, vivienda e información, respondiendo ello a lo que serían los derechos de segunda generación (a la salud, la vivienda, la educación, la seguridad social, etc.). En el caso argentino, muchos de los cuales fueron explícitamente escritos en diversas reformas constitucionales.¹³

Luego de la Segunda Guerra Mundial, este avance del Estado convive con formas republicanas en EE.UU. (el *New Deal*) y en Europa (el Estado Providencia) o con sistemas más autoritarios, como el primer peronismo en Argentina, de orientación claramente fascista en el sentido técnico del término. Los Estados, con toda lógica, proveen salud, educación, seguridad social e información, según los criterios del Estado, por supuesto. Pocas voces, como Mises y Hayek, advierten los peligros para los derechos personales,¹⁴ pero no son escuchadas. Diversas religiones aceptan de buena gana el sistema, convencidas de la crítica al liberalismo y de la necesaria intervención del Estado para proteger a los menos favorecidos por la lotería natural de recursos, como diría Rawls.¹⁵

¹³ Sobre este tema ver Germán J. Bidart Campos, *Las obligaciones en el derecho constitucional* (Buenos Aires, Ediar, 1987).

¹⁴ Ludwig von Mises, *La Acción Humana* (Madrid, Sopec, 1968) y Friedrich A. von Hayek *Camino de servidumbre* (Madrid, Alianza, 1977) y *Los Fundamentos de la Libertad* (Madrid, Unión Editorial, 1975).

¹⁵ Nos referimos a su clásico John Rawls, *Theory of Justice* (Cambridge, Harvard University Press, 1971).

Claro, esto siempre que los gobiernos no quisieran imponer coactivamente cuestiones que violaran la libertad religiosa, pero al principio, dadas las costumbres de la época, ello no parecía ser un problema. Por ejemplo, los católicos argentinos tuvieron una primera advertencia cuando Perón se enfrentó con la Iglesia en su segundo mandato, pero luego los militares católicos que lo derrotaron utilizaron los mismos instrumentos estatales para imponer la “sana doctrina” y lo que algunos autores llaman “el mito de la nación católica”.¹⁶ Mientras tanto, el principio de subsidiariedad y las libertades individuales brillaban por su ausencia, ya despreciadas estas últimas como la mera expresión ideológica de un capitalismo supuestamente incompatible con lo religioso.

c) Las nuevas ideologías autoritarias

El escándalo se produce cuando nuevas ideas, casi inconcebibles mundialmente en los ‘30 y ‘40, amanecen en el horizonte para ser impuestas desde el Estado, violentamente enfrentadas con lo religioso, como una nueva etapa de laicismo radical. Ellas son:

1. Que el sexo es una identidad que el individuo se coloca a sí mismo con total autodeterminación.
2. Que el aborto y los anticonceptivos son derechos que todo individuo tiene derecho y obligación de recibir.
3. Que el matrimonio homosexual (y obviamente disoluble) es otro derecho de igual naturaleza que los anteriores.
4. Que ya no hay derecho a la libertad de expresión, sino derecho a la información objetiva, que el Estado debe proveer, contrario a las manipulaciones comunicativas de las corporaciones privadas.
5. Que los planes y programas de estudios, especialmente los primarios y secundarios, ya privados o públicos, deben enseñar obligatoriamente los puntos 1, 2 y 3.

¹⁶ Gustavo Irrazábal, *Iglesia y Democracia en el magisterio universal, latinoamericano y argentino* (Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, Biblioteca Instituto Acton, 2014).

6. Que las instituciones de salud, ya privadas o públicas, deben proveer de manera coactiva y obligatoria el punto 2.
7. Que todo desacuerdo con todos los puntos anteriores es un acto de discriminación que debe ser penalmente prohibida.

¿Por qué hemos llamado a todo lo anterior “ideologías autoritarias”? Porque su problema no radica principalmente en el contenido de lo que proponen. En una sociedad libre, con derecho a la libertad de expresión, enseñanza, asociación e intimidad, los que quieran pensar como el punto 1 y el 2 (el aborto ya es otro tema, pues está en juego el derecho a la vida), etc., tienen todo el derecho legal a hacerlo: tienen derecho a la libertad de expresión y derecho a la intimidad personal. El problema radica en su imposición global a través de los instrumentos del Estado, instrumentos legales que ya habían quedado perfectamente preparados en las fases *a* y *b*, correspondientes al Estado-nación legislador y al *Welfare State*. Pero las comunidades religiosas, durante las fases *a* y *b*, no advirtieron el problema. Habiendo aceptado muchas de ellas el Estado Providencia y los derechos de segunda generación, denigrando al mismo tiempo a las libertades individuales como pertenecientes a un liberalismo individualista y agnóstico, más que como emergentes necesarias del principio de subsidiariedad, quedaron indefensas ante la tercera fase. Ahora reclaman sus libertades, cuando ya es casi muy tarde. Reclaman la libertad de conciencia, pero no tendrían problema en volver a un Estado Providencia cuando este último vuelva a “portarse bien” en esas materias. Eso las desautoriza ante la opinión pública, por un lado, y las ha vuelto con-causa de esta nueva oleada de laicismo autoritario que ahora critican con tanto vigor.

CHILE EN LA ENCRUCIJADA

En Chile ha predominado por décadas un cierto consenso en favor de la libertad política y de la libertad económica. Este consenso, con los énfasis y matices que cada gobierno le ha impreso, ha descansado sobre el acuerdo tácito de buscar el bienestar de Chile

y favoreció un clima de crecimiento económico, reglas del juego claras y certeza jurídica que tuvieron como resultado una drástica reducción de la pobreza y el mejoramiento de todos los índices de calidad de vida de la población. Desde el retorno democrático se han construido acuerdos básicos de convivencia y sobre la distribución del poder que han otorgado estabilidad a los sistemas político y económico, y han permitido la gobernabilidad política que necesita el Estado. A su vez, esos resultados estimularon, de manera tal vez desmesurada, la percepción de que Chile se estaba distanciando definitivamente de la perenne fragilidad democrática y del populismo que han caracterizado a América Latina. No obstante, desde el año 2014, sectores de izquierda parecen empeñados en regresar el país al pasado, renegando de lo que otrora participaron en construir y pretendiendo socavar las bases institucionales que permitieron esos exitosos resultados, para lo cual ha desatado una voracidad reformista que parece tener por finalidad que el Estado termine por traspasarlo todo.

No es un albur el planteamiento que desde hace tiempo viene convocando a parte de la izquierda chilena de remover los cimientos políticos y económicos que permitieron el salto cualitativo del que hablábamos, y que se ha manifestado arrolladoramente durante el gobierno de la Nueva Mayoría iniciado en marzo de 2014, coalición política amplia que encuentra sus linderos en la Democracia Cristiana por un lado y el Partido Comunista por el otro. En efecto, esta actitud pretende debilitar el Estado de Derecho, por cierto no en un sentido revolucionario, sino en cuanto aspira a diluir las herramientas jurídicas y políticas que permiten contener eficazmente el poder del Estado con la finalidad de resguardar de manera adecuada la libertad personal y sus diversas expresiones. Algunas de esas herramientas son la supremacía constitucional, la división de poderes, la garantía de los derechos individuales, la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, la sujeción a la ley y a los tribunales, la ausencia de arbitrariedad e incluso de discrecionalidad, etc. De allí la majadería de la izquierda en intentar eliminar todo vestigio del principio de subsidiariedad del ordenamiento constitucional

chileno, pues este en su aplicación práctica no es sino la concreción del resguardo de las libertades cotidianas. Eliminada la subsidiariedad, entonces el Estado Social que anhelan tendrá la vía expedita para intervenir y lograr modelar la sociedad y orientar la vida y el destino de sus ciudadanos, bajo la excusa de superar las desigualdades y de corregir las supuestas inequidades del mercado. En otras experiencias latinoamericanas, ciertamente más dramáticas y virulentas, la vía escogida ha sido distinta, por ejemplo, licuar la independencia y separación de los poderes, como ha quedado de manifiesto en la Bolivia de Morales, el Ecuador de Correa y, por antonomasia, en la Venezuela de Chávez y Maduro. Estas experiencias latinoamericanas, distintas y mucho más extremas que lo que se plantea en Chile, aunque no dejan de tener sus adeptos¹⁷ por estos lares, propician la superación de la democracia representativa mediante el impulso de los movimientos sociales y una suerte de desinstitucionalización para propiciar el surgimiento de nuevas formas de distribución del poder.¹⁸ El resultado no ha sido feliz ni para la democracia ni para la libertad: concentración del poder en los gobiernos, ausencia de rendición de cuentas y debilitamiento de los contrapesos institucionales. Un modelo que de ninguna manera ha sido más proclive a la extensión de las libertades, sino que, por el contrario, ha devenido en un férreo control de la sociedad y en un detrimento de los espacios privados donde las personas pueden ejercer sus derechos y organizarse libremente en lo que llamamos sociedades intermedias y que, en muchos casos, es lo que le otorga sentido a la vida en sociedad.

Por otra parte, en el último año se ha comenzado a hablar de una crisis de confianza que podría estar socavando el sistema político y que para algunos tendría un carácter terminal.

¹⁷ Gabriel Salazar, *En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, Siglo XXI)* (Santiago, LOM Ediciones, 2011).

¹⁸ Al efecto puede verse Slajov Zizek, *El más sublime de los histéricos*, (Buenos Aires, Paidós, 2013); Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, (Buenos Aires, Manantial, 2011); y Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*, (Buenos, Manantial, 2011).

Es probable que la responsabilidad en la génesis de esta crisis sea ampliamente compartida, pero surge luego de años de sostenidos cuestionamientos desde la izquierda política y cultural a los cimientos políticos y económicos que han permitido el avance de Chile en las últimas décadas, entre ellos el rol subsidiario del Estado. No pueden excusarse quienes para oponerse al gobierno del Presidente Piñera se dedicaron a atacar incesantemente el sistema institucional, desde la majadera instalación de una cultura de la incredulidad y la sospecha a través del eslogan “letra chica”, que se esgrimía frente a cada nuevo anuncio de política pública, hasta sus ansias por demoler el modelo económico y sustituir la Constitución, para acabar con la subsidiariedad que recorre sus normas. Después de la insistencia pertinaz en desacreditar el sistema es difícil pedir hoy a la gente que, simplemente, confíe en que las instituciones funcionarán.

Para comenzar a superar esta crisis, cualquiera sea su real envergadura, es necesario otorgarle estabilidad y proyección a las instituciones y dotar al sistema político –si aún no los tiene– de mecanismos eficaces para que sea capaz de absorber, canalizar y resolver los conflictos que se le presentan. Por cierto, esto implica olvidarse del discurso que ha venido reclamando la superación del modelo de desarrollo que se ha construido colectivamente y que ha llevado a Chile a ser reconocido como un ejemplo digno de imitación; e implica olvidarse, también, de esa fiebre igualitarista que viene extendiéndose en el país de la mano de reformas con un sesgo ideológico de fuerte injerencia y apropiación de lo público por parte del Estado, y que atentan contra las distintas libertades y la dignidad de las personas, sobre todo de los más débiles, como en el caso de una ley de aborto. En efecto, ese discurso involucra un ánimo de reemplazo o al menos un cuestionamiento de valores que, paulatina pero sistemáticamente, han ido permeando el comportamiento de la población chilena durante décadas hasta internalizarse fuertemente; mientras que el derrumbe de la aprobación ciudadana a esas reformas –que inicialmente fueron percibidas como inocuas por gran parte de la población– nos

demuestra que las personas ya no están dispuestas a renunciar a sus espacios cotidianos de libertad para permitir que el Estado, como antaño, los subroge en sus decisiones. Las personas parecen sentirse cómodas habiéndose desembarazado de la omnipresencia tutelar y asfixiante del Estado, y desean conservar el poder que han adquirido para adoptar sus propias decisiones en aquellos ámbitos en los que solo ellos pueden definir cuáles son sus intereses y necesidades, y la forma de satisfacerlos, como es, por ejemplo, el poder elegir la educación que quieren dar a sus hijos.

Las personas y toda la amplia gama de asociaciones voluntarias en que ellas participan son las que otorgan vitalidad principal al desarrollo económico, social y político, sobre todo aportando su ingenio y la fuerza de su unión. Al Estado, ciertamente, le cabe un rol como rector del orden social, pero este no consiste en anular la libre iniciativa de las personas, sino más bien en disponer los medios necesarios para que todos los integrantes de la comunidad estén en condiciones de ejercer y desarrollar al máximo sus capacidades, así como también promover la creación de asociaciones en que las personas puedan volcar esas capacidades. Como señalaba Frédéric Bastiat “Dios ha regalado a los hombres todo lo que es necesario para que ellos realicen sus destinos. Él les ha proveído una forma social y también una forma humana. Y estos órganos sociales de personas están constituidos de tal manera que ellos se desarrollarán armoniosamente en el aire limpio de la libertad. ¡Fuera, entonces, con los matasanos y organizadores! ¡Fuera con sus anillos, cadenas, garfios y tenazas! ¡Fuera con sus sistemas artificiales! ¡Fuera con los caprichos de administradores gubernamentales, sus proyectos socializados, su centralización, sus tarifas, sus escuelas públicas, sus religiones estatales, su crédito gratis, sus monopolios bancarios, sus regulaciones, sus restricciones, su igualación por los impuestos, y sus piadosas moralizaciones!”¹⁹

¹⁹ Frédéric Bastiat, *The law* (Nueva York, The Foundation for Economic Education, 1994) p.75.

Todas las sociedades intermedias entre la persona y el Estado tienen derecho a procurar libremente la obtención de sus objetivos específicos y, como contrapartida, ni al Estado ni a otras sociedades intermedias les corresponde intervenir en el campo de acción que es propio de las personas ni de otras entidades, ni subrogarlas en la obtención de sus fines legítimos. Autonomía social y subsidiariedad están a la base de una sociedad respetuosa de los derechos y libertades de las personas. La iniciativa particular es preferente. Por ende, el Estado no debe incursionar en campos susceptibles de ser desarrollados por los particulares de manera eficaz y conveniente. En virtud del principio de subsidiariedad el Estado puede desarrollar aquellas funciones que los particulares no puedan efectuar por sí solos y, en ocasiones, más allá de su rol regulador, también le corresponde incursionar en actividades necesarias para el bien común y que los particulares no están en condiciones de realizar, pero siempre estimulando a éstos que suplan ese vacío social cuanto antes. Como ha señalado Álvaro D'Ors "Desde la familia hasta las asociaciones supranacionales que puedan darse en la realidad, la subsidiariedad viene a exigir una observancia de la libertad de los grupos humanos en cualquier grado de la escala social. Como suele decirse, esa observancia consiste en la no interferencia de la instancia superior en la inferior cuando esta puede cumplir razonablemente sus fines, aunque no sea la máxima perfección técnica; pero, al mismo tiempo, implica la subsidiariedad el principio de solidaridad, por el que los grupos inferiores deben contribuir también razonablemente al bien de los grupos superiores; por ello, el principio de solidaridad social no es algo prevalente frente a la subsidiariedad, sino un complemento de esta. Del mismo modo que la responsabilidad personal es un complemento de la libertad, y no al revés".²⁰ Si bien el Estado no debe absorber a las comunidades menores, sí tiene la responsabilidad ética de auxiliar subsidiariamente a los más débiles con el objeto de que puedan desarrollarse integralmente. Esto implica

²⁰ Álvaro D'Ors, *La violencia y el orden* (Madrid, Dyrsa, 1987) p.118.

reconocer que en la vida en sociedad existe un orden social y un fin, es decir, algo común que se expresa en un bien moral llamado bien común.

Durante los últimos años se ha venido dando una controversia ideológica sobre el papel del Estado y de los gobiernos, de la cual Chile no ha quedado al margen. De este modo, a aquella larga historia de fragilidad de las democracias de la región debemos sumar la coyuntura política chilena, en la que se ha levantado un voluntarismo ávido por llevar a cabo transformaciones radicales que, desconociendo el derrotero construido consensuadamente por los distintos sectores del mundo político en su historia reciente, amenazan la institucionalidad y la convivencia. En los últimos 25 años, las instituciones concebidas en la Constitución vigente y la gran mayoría de los dirigentes políticos, han sido capaces de enfrentar con éxito esos riesgos y han rechazado, con escasas renuncias, los cantos de sirena que aconsejaban quiebres estructurales. La interrogante es si, ahora, la actual dirigencia estará a la altura de sus predecesoras o sucumbirá a la tentación, para nada extraña en nuestro subcontinente, de dejarse guiar por el espíritu de facción y la consigna.

Nuestra intención no es proponer recetas ni soluciones a los problemas e incertidumbres planteados, pero podemos aventurar que este debate requiere centrarse en ofrecer una visión antropológica que le otorgue contenido al concepto de desarrollo integral y que logre encauzar los diferentes proyectos personales con el bien común, que consiste en permitir y fomentar que todos los individuos o asociaciones que integran la sociedad puedan alcanzar su propio fin personal, derivado de su naturaleza, en la mayor medida de lo posible. En efecto, a pesar de la multiplicidad de fines individuales también existe un fin general de la vida en sociedad y la manera en que aquéllos se relacionan con este es mediante el poder político. En ese sentido, el principio de subsidiariedad opera eficazmente como una guía para dar pleno cumplimiento a la compleja empresa de vivir juntos en sociedad.

Esto se logra, a nuestro juicio, a través de la recuperación simultánea de la libertad que debe darse a nivel del espacio privado y la responsabilidad pública y, como consecuencia, del retroceso de un Estado interventor que ahoga el verdadero sentido de la libertad ciudadana. La injerencia estatal en amplios espacios de la vida cotidiana de las personas no es sana. Por eso, frente a las demandas crecientes por obtenerlo todo gratuitamente desde el Estado, a lo menos, hay que volver a valorar el esfuerzo y mérito individual y la labor subsidiaria del Estado; frente a las ideologías que pretenden limitar la proliferación de diferentes proyectos educativos o a los eslóganes que satanizan el lucro y pretenden hacer del Estado el principal productor de bienes y servicios, hay que volver a defender la libertad de educación, la propiedad privada y el legítimo derecho a percibir los frutos del emprendimiento y del propio esfuerzo.

UNA PROPUESTA DE TOMA DE CONCIENCIA

Así las cosas, los creyentes de diversas tradiciones, escandalizados frente a la situación actual, están ideológicamente indefensos y paradójicamente “a la defensiva” de la historia. Ante cada avance del laicismo autoritario, protestan, pero no proponen nada nuevo, excepto retornar a un autoritarismo religioso (esto es imponer las “cosas buenas” desde el Estado) que no hace sino retroalimentar a ese laicismo que critican de modo apocalíptico.

Los creyentes han olvidado lo que significa el principio de subsidiariedad y el verdadero contenido de los derechos personales. Como ciudadanos en un estado sanamente secular, como ciudadanos en un Estado con sana laicidad y libertad religiosa, deben defender sus libertades personales, el derecho a la intimidad, y las libertades de todos, como único modo de impedir el avance del Estado en materias que corresponden a la conciencia individual. Y no es cuestión, para esto, de situarse de vuelta en un infértil debate dicotómico entre intervención o no intervención del Estado. Hayek

ha defendido explícitamente al principio de subsidiariedad, citando a la misma Iglesia al respecto,²¹ y ha aclarado algo fundamental: el principio de subsidiariedad debe darse del Estado federal a los Estados estadales (provincias) y de estos últimos a los municipios. Por ende, la provisión de bienes públicos con fondos municipales, bajo decisión de los propios habitantes del municipio, no es un problema en sí mismo, siempre que esa provisión de bienes públicos no avance monopólicamente contra las libertades individuales protegidas en el mismo texto constitucional.

CONCLUSIÓN

El principio de subsidiariedad y los derechos personales, en su verdadera significación, han quedado olvidados por todos, pero también por los creyentes que son los que más deberían haberlos defendido. Han defendido, sí, una interpretación estatista, socialdemócrata, del principio de subsidiariedad ligándolo a la intervención del Estado, han denigrado las libertades individuales y han olvidado casi el derecho a la intimidad. La historia les ha pasado, así, por encima.

La sociedad se enriquece con distintas visiones, pero se destruye en la inexistencia de proyectos comunes. Hay principios mínimos que todos en una sociedad debemos honrar y que no pueden estar entregados a la decisión de cada cual. En lo demás debe haber libertad y, en todo, debe existir un profundo respeto por la persona, pues lo que no se debe perder de vista es que toda discusión política será siempre ética y que todo discurso político supone una concepción sobre el ser humano, pues “la verdad política es también –en su núcleo fundante– una verdad ética, pero no es solo una verdad ética. La moralidad es condición necesaria, pero no suficiente. La decisión política, además de éticamente justa, ha

²¹ Friedrich A. von Hayek, *Derecho, Legislación y Libertad* (Madrid, Unión Editorial, 1976) Vol. II p. 13.

de ser –hoy y aquí mismo- eficaz, oportuna, procedente”.²² Por lo mismo, el principio de subsidiariedad cobra hoy un protagonismo clave, pues posee una raíz que apela al fundamento y un sentido ético de la vida en sociedad que se basa en una antropología del bien cualitativamente considerado. Lo que está en juego en el debate actual es, a fin de cuentas, la visión de persona y de sociedad que propone cada quien.

Es hora de dar vuelta la página, e integrarse, junto con todos los ciudadanos, creyentes o no, en la defensa de una libertad individual como verdaderamente emergente del principio de subsidiariedad y de una visión cristiana del mundo que lleva, sin contradicción, a una auténtica laicidad y una plena libertad.

²² Alejandro Llano, *El futuro de la libertad* (Pamplona, Eunsa, 1985) p. 177.

II

IMPLEMENTACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD EN CHILE

EL MODELO ECONÓMICO CHILENO Y LA SUBSIDIARIDAD

*Rolf Lüders**

INTRODUCCION

Chile tiene una economía social de mercado, por su similitud con el modelo económico alemán de post-guerra, que registró la marca. Se trata de una economía de mercado libre, en que el Estado juega un papel crucial, eliminando –como explicaremos más adelante– las fallas de mercado que corresponda. Un esbozo de esa economía en el caso chileno se encuentra descrita en *El Ladrillo*,¹ que se puede considerar legítimamente como el documento que delinea el modelo socio-económico implementado en Chile a partir de septiembre de 1973.

En este breve artículo se hace primero una comparación conceptual entre el orden implícito en una economía social de mercado con aquél que usa la subsidiaridad como principio ordenador socio-económico, como lo estipula (implícitamente) la Constitución chilena. El artículo sugiere que, si bien El Ladrillo

* Economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctor en economía de la University of Chicago. Profesor del Instituto de Economía e investigador del EHClíoLab, ambos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex ministro de Economía y de Hacienda.

¹ *El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno* (Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992).

se basa en los conceptos neo-clásicos que subyacen una economía social de mercado, las características esenciales del modelo económico chileno corresponden también a las que habría tenido si se hubiera institucionalizado aplicando el principio de subsidiaridad. Tal similitud se ilustra luego con dos reformas específicas realizadas en Chile: en lo económico, las privatizaciones y en lo social, los programas de vivienda social.

EL LADRILLO

A pesar del nombre que le hemos puesto al modelo socio-económico chileno, en su diseño no tuvo mayor influencia directa aquél de Alemania. El sistema socio-económico chileno fue más bien el producto de la aplicación a las políticas públicas de un tipo de economía implícita en las enseñanzas de la Universidad de Chicago a mediados del siglo XX y que luego se hizo extensiva al resto del mundo. En efecto, fue en esa época en que se firmó un convenio entre dicha universidad y la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), auspiciado por el Punto Cuarto (hoy USAID), la agencia oficial de ayuda de los EE.UU.² En virtud de ese acuerdo que tuvo, con su extensión, una duración de ocho años, un grupo de profesores de la Universidad de Chicago vino a Chile a crear el Centro de Investigaciones Económicas (hoy Instituto de Economía) y a hacer investigación en la PUC, y alumnos chilenos

² Se ha escrito mucho sobre el tema, en Chile y especialmente en el exterior. Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's economists: the Chicago School in Chile* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995) recoge bien los hechos en torno a dicho convenio. Las ideas de la Escuela de Chicago se pueden encontrar en Francisco Rosende, *La Escuela de Chicago: Una Mirada Histórica a 50 años del Convenio Chicago/Universidad Católica: Ensayos en Honor a Arnold Harberger* (Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2007). Las principales ideas de Milton Friedman, líder de la Escuela de Chicago en los años en que la mayoría de los estudiantes chilenos que estudiaron en la Universidad de Chicago lo hicieron allí, en, Rolf Lüders y, Francisco Rosende (Eds.), *Milton Friedman: La vigencia de sus contribuciones. Metodología, Teoría y Política Económica* (Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2015).

fueron a realizar estudios de post-grado en el antes mencionado centro de estudios superiores extranjero. En forma prácticamente simultánea un número significativo de otros estudiantes fueron becados para hacer –con otros auspicios– estudios de postgrado en economía, principalmente en otras universidades norteamericanas. De vuelta, una gran parte de todos estos estudiantes pasaron a integrar el cuerpo de profesores de tiempo completo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y también el de otros centros de estudios locales.

Estos jóvenes profesores-investigadores se dedicaron entonces, a partir de fines de los años 1950, a conocer mejor la economía chilena y a explicarse su funcionamiento. Se llenó así un vacío, dado que en esa época –incluyendo aquellos pocos que estaban en la CEPAL y que utilizaban un enfoque distinto– el número de economistas profesionales chilenos era bajo. Más adelante, algunos de los economistas chilenos entrenados en los EE.UU. empezaron a ocupar también puestos de gobierno, incluyendo en el Banco Central, especialmente durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Otros pocos jugaron algún un rol aportando sugerencias para el programa electoral de 1970 de Jorge Alessandri Rodríguez, quién sin embargo optó en definitiva por acoger las sugerencias alternativas de un grupo de empresarios encabezados por Pierre Lehmann.

Electo Salvador Allende Gossens (1971-1973) –después de una elección en que tan solo obtuvo el 36,6 por ciento de los votos– inició el camino hacia el “socialismo con empanadas y vino tinto” en base a un conjunto de medidas populistas. Después de un buen primer año en que el gobierno giró en contra de las abundantes reservas externas dejadas por el gobierno anterior, dichas medidas generaron escasez generalizada, altas tasas de inflación, y agudos problemas de balanza de pagos. Conscientes de lo que estaba sucediendo en materia económica, un grupo de ex-alumnos de la Universidad de Chicago, relativamente transversal en sus preferencias políticas de centro-izquierda a derecha, se reunió informalmente para delinear un programa económico alternativo

ideal, “para cualesquiera que fuese el gobierno que sucediera” al de Allende. Producido el pronunciamiento militar, el documento preparado por estos jóvenes economistas fue mimeografiado y entregado a la Junta. Más tarde el Centro de Estudios Públicos (CEP) lo publicaría como *El Ladrillo*, apodo que se le había puesto por su volumen en la versión mimeografiada.

EL ROL DEL ESTADO EN UNA ECONOMÍA NEO-CLÁSICA

El régimen militar invitó casi de inmediato a un grupo de egresados de la Universidad de Chicago, liderados por Sergio de Castro y entre los que se encontraban Pablo Baraona, Juan Villarzú, y José Luis Zavala, a integrarse al gobierno como asesores económicos. La Junta se tomó, sin embargo, hasta abril de 1975 para comprometerse definitivamente con *El Ladrillo*. Lo hizo a raíz de una difícil situación de balanza de pagos y cuando se le pidió a Jorge Cauas que liderara la implementación de lo que se denominó el Programa de Recuperación Económica.³ Una vez tomada esa decisión, el régimen perseveró –con una retirada táctica durante la crisis bancaria de 1982-1984– en la implementación de las medidas de política económica que *El Ladrillo* propuso, excediendo en varios casos la liberalización propuesta en el documento. Los gobiernos de la Concertación (1990-2010) y el de Sebastián Piñera (2010-2014) siguieron en la misma senda, de modo que en la actualidad el modelo imperante es incluso más fiel al espíritu de una economía social de mercado que el concebido en *El Ladrillo*.

Pero ¿cuál es el marco conceptual en base al cuál se hizo el diagnóstico y las proposiciones de política de *El Ladrillo*? Es definitivamente el de una economía de libre mercado abierta al comercio y los flujos de capitales internacionales, en que el Estado juega el rol que la teoría económica neoclásica le atribuye.

³ Jorge Cauas. *El Programa de Recuperación Económica del Gobierno* (24 de abril de 1974). José Piñera. Web. 22 de agosto de 2015.

El análisis de este último rol parte de los trabajos de Kenneth Arrow y Gerard Debreu (1954)⁴, ambos premios Nobel de Economía, que demostraron algebraicamente que una economía de libre mercado, perfectamente competitiva, en que existe un conjunto completo de mercados y se dan alguna otras condiciones técnicas, alcanza un Óptimo de Pareto sin necesidad de intervención del Estado alguna. Es decir, los recursos de la economía se asignan perfectamente y en ese óptimo no es posible mejorar el nivel de bienestar de ningún ciudadano sin empeorar al menos el de alguno otro.⁵

Además, la teoría de las finanzas públicas postula que un conjunto de impuestos y subsidios de monto fijo –impuestos o subsidios que los ciudadanos no pueden evadir o evitar mediante un cambio de esfuerzo– permite redistribuir recursos entre ciudadanos sin costos en términos de pérdidas de eficiencia.

Lo anterior significa que hipotéticamente una economía de libre mercado como la descrita en los dos previos párrafos, sería eficiente sin necesidad alguna de intervención del Estado, salvo aquella necesaria para definir y asegurar que se cumplan las reglas del juego y los derechos de propiedad correspondientes. Además un sistema así puede en teoría, con un papel mínimo del Estado en materia de redistribución, alcanzar un Óptimo Social, que es aquella situación en que los recursos se utilizan en la mejor forma posible y en que, simultáneamente, se tiene la distribución del ingreso socialmente deseada.

Desafortunadamente el mundo real es más complejo que lo anterior. En la práctica existen fallas de mercado que invitan la intervención del Estado para corregirlas. Pero también el Estado falla, lo que reduce o anula el atractivo de tales intervenciones, y que a menudo las hace absolutamente contraproducentes. Por eso y en último término, el problema se reduce a un análisis de

⁴ Kenneth J. Arrow, y Gerard Debreu, The existence of an equilibrium for a competitive economy, en *Econometrica*, Vol. 22, N° 3 (Junio 1954), pp. 265-290.

⁵ Ver literatura sobre Óptimo de Pareto.

costo-beneficio, que se debe hacer cada vez que se desee implementar o modificar una política pública. Ese análisis es necesario para asegurar que, neto, los beneficios de la intervención sobrepasen los costos de la(s) falla(s) del Estado.

Las fallas de mercado suelen ser de muy diversa índole. Para partir, no existe un conjunto completo de mercados perfectos, porque no hay información perfecta. Ésta no existe porque se origina en forma muy dispersa y a nadie le conviene reunirla completamente por el problema del *free rider*. El que incurra en el gasto para reunir información y actúa en base a ella, la trasmite por esta última vía al resto del mercado en forma gratuita.

Relacionado con el problema anterior está el de las externalidades en general y de los bienes públicos en particular. En estricto rigor la producción de cualquier bien o servicio genera algunas externalidades y, como norma, estas no tienen un mercado (precio). En el caso de los bienes públicos –bienes como la defensa de un país o los faros en el mar, que sirven por igual a uno o a miles de ciudadanos y de cuyos servicios es difícil sino imposible excluir a terceros– la oferta privada es, como regla, muy inferior a la óptima, precisamente por el fenómeno del *free rider*. Es decir, el privado que hace el gasto para ofrecer la cantidad óptima de un bien público, luego no podrá recuperar los costos del servicio correspondiente.

Finalmente, hay otros ámbitos del quehacer nacional en que se producen fallas de mercado. Por ejemplo, históricamente han existido los ciclos económicos, en que se suceden épocas de exceso de demanda y otras en que hay excesos de oferta, de modo que los recursos disponibles no se usan plenamente. Y, además, en una materia tan importante como la redistribución de ingresos, en la práctica no hay forma de hacer, año tras año, redistribuciones significativas con impuestos y subsidios de monto fijo –como se requiere para no distorsionar la asignación de recursos– sin que eso genere incentivos perversos. De hecho, no existe país alguno en que ese tipo de impuesto juegue un rol importante. No obstante, si se desean hacer redistribuciones financiadas con otros impuestos, como aquellos sobre la renta progresivos, se producen

ineficiencias (por ejemplo, se desincentiva la inversión y se reduce el crecimiento económico).

Como se ha visto, en la práctica hay múltiples posibilidades de fallas de mercado. No obstante, eliminarlas o reducir sus costos por intermedio de intervenciones del Estado no es gratis y a menudo el costo resulta ser superior que el de esas fallas. Los costos de la acción estatal son de dos tipos. Por un lado está el costo de bienestar asociado a la recolección de impuestos, que no es evitable, porque se necesitan recursos para permitir que opere el aparato estatal, que es aquél que va a corregir las fallas de mercado, y porque los impuestos son –como visto– distorsionadores. Por el otro lado, están las fallas del Estado propiamente tal, asociadas a la falta de incentivos o incluso a los incentivos perversos, que aquejan a la administración pública y cuyas consecuencias todos experimentamos a diario: la desidia tan común en los funcionarios públicos, las colas, la burocracia que se traduce en excesivos trámites a menudo sin sentido, los controles innecesarios y/o mal realizados, etc. Esta última es una materia estudiada por la teoría de las decisiones públicas, en particular la teoría del principal-agente y sus conclusiones son irrefutables. En líneas generales, el problema de la ineficiencia estatal se produce porque en el sector público es difícil compensar adecuadamente los esfuerzos que realizan sus empleados.

En conclusión, en la práctica generalmente no es rentable socialmente proponer una política pública para superar cada falla de mercado y luego realizar el estudio correspondiente de costo-beneficio de la intervención del Estado. Las fallas de mercado son infinitas, pero la inmensa mayoría son mínimas o de tal naturaleza que evidentemente no se justifica el costo de una intervención para corregirlas. Hay sin embargo, intervenciones que aumentan el nivel de bienestar social (son costo eficientes). Cabe destacar como ejemplos por un lado, las que definen y protegen los derechos de propiedad (que incluyen la regulación de mercados y aquellas que aseguran la libre competencia) y por el otro, aquellas otras que internalizan externalidades, como lo hacen las

medio-ambientales o las que subsidian ciertos tipos de educación o de intervenciones sanitarias.

LA RELACIÓN ENTRE UN ORDENAMIENTO ECONÓMICO-SOCIAL
BASADO EN EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD Y UNA ECONOMÍA
SOCIAL DE MERCADO

El rol del Estado anteriormente descrito –de mercado con una intervención estatal precisamente acotada– tiene su origen en la teoría económica neoclásica brevemente reseñada, que representa al mainstream o corriente principal de la profesión. Sus principios implícitos son perfectamente compatibles con aquellos de una economía social de mercado, que –repetimos– es el nombre que se le puso a la economía alemana de post-guerra. ¿Pero son esos principios compatibles con la subsidiaridad, el principio ordenador económico-social de la Doctrina Social de la Iglesia? Fue este principio el adoptado por el régimen militar en su declaración de principios de marzo 1974, y ratificado posteriormente –si bien no en forma explícita– en el artículo 1 de la Constitución de 1980. Es más, dichas disposiciones no fueron modificadas sustancialmente cuando, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, se hicieron las reformas constitucionales de 2007.

En lo esencial, el principio de subsidiaridad, en el marco de una sociedad que adhiere a la libertad negativa⁶, sostiene en primer lugar que el Estado solo debe intervenir en el quehacer ciudadano si los individuos o las agrupaciones de individuos, firmas o asociaciones de menor nivel no pueden o no desean realizar las tareas necesarias para alcanzar el bien común. Son éstos los que mejor saben cuáles son sus necesidades y, en general, son aquellos que poseen también la mejor información y los medios más eficientes

⁶ Entendemos que existe libertad negativa si las personas son libres para hacer lo que prefieren, siempre que no infrinjan el derecho de terceros de gozar de la misma libertad.

para satisfacerlas. No obstante, en segundo lugar, el mismo principio obliga a las instituciones de mayor nivel a intervenir en aquellos casos en que eso sea necesario, o sea, cuando la actividad de los individuos o las agrupaciones de individuos, firmas o asociaciones de menor nivel no permiten alcanzar el bien común.

De acuerdo a lo anterior, existe evidentemente, sin ser lo mismo, una estrecha relación entre una economía de libre mercado en que el Estado juega un rol que permita alcanzar el máximo de bienestar social (una economía social de mercado) y un ordenamiento económico-social basado en el principio de la subsidiariedad. En ambos casos, la producción de bienes y servicios, incluyendo los sociales, tenderá a ser –en primera instancia– responsabilidad de los individuos, firmas y asociaciones voluntarias, que operan a través de mercados libres. En ambos casos también, solamente si la anterior cooperación voluntaria y espontánea a través de mercados libres no permite alcanzar el bien común (en un caso) o el máximo de bienestar social (en el otro), le corresponde al Estado u a otras instituciones oficiales de menor nivel, jugar un rol ordenador.

Existe, sin embargo, una sutil diferencia entre una y otra concepción, dado que en una economía social de mercado son, en principio, exclusivamente los bienes y servicios producidos que generan bienestar, en cambio para la Doctrina Social de la Iglesia además de aquello, el mero hecho de producirlos voluntariamente es una fuente de valor. En efecto, en los modelos derivados de la teoría neoclásica, el trabajo es un mal dado que disminuye los niveles de bienestar.

Hay, no obstante, otra diferencia potencialmente importante, que expresada en términos económicos se refiere a la función objetiva a maximizar. Para la Doctrina Social de la Iglesia lo que corresponde alcanzar es el bien común, o sea, el conjunto de aquellas condiciones de la vida social, con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección. En cambio, el modelo neoclásico que distingue dicotómicamente entre eficiencia y distribución, permite que las

diferentes sociedades escojan entre una variedad de funciones a maximizar que incluyen, en un extremo, la función de bienestar social igualitaria (marxista) y por el otro extremo, la función de bienestar social libertaria (liberal). En la primera se pretenden igualar los niveles de utilidad (bienestar) de los ciudadanos y en la última se trata de maximizar la suma de las utilidades (bienestar) de los mismos. Si para los exclusivos efectos de ilustración igualamos niveles de utilidad a niveles de ingreso, en el primer caso se pretende igualar los ingresos de todos los ciudadanos, sin importar el nivel absoluto del mismo, y en el segundo se pretende maximizar el ingreso per cápita promedio, sin importar su distribución. En cambio, la búsqueda del bien común pretende permitir a todos los ciudadanos a realizarse plenamente, lo que en estricto rigor no corresponde a ninguno de los dos objetivos antes nombrados.

Para muchos el modelo chileno pretende, implícitamente, maximizar la suma de los bienestares individuales. Hay entre aquellos que critican al modelo muchos que tratan de caricaturizarlo como uno en que lo único que importa es que el país crezca económicamente, generando los incentivos para que cada ciudadano trate de maximizar su bienestar individual, sin considerar la situación de sus con-ciudadanos. Es decir, lo califican como un caso extremo de liberalismo económico. La realidad es que la función de bienestar social implícita en las políticas económicas de Chile durante estas cuatro décadas, ha sido una en que se ha hecho un esfuerzo –exitoso– por conjugar libertad individual con el cubrimiento universal de las necesidades básicas (de allí la importancia prácticamente sin parangón del gasto social focalizado en los más pobres en el presupuesto de la nación), para ir igualando oportunidades en la medida que el crecimiento económico lo haga factible. Sin duda la intención –especialmente en las primeras de esas cuatro décadas– ha sido implementar en Chile un conjunto de medidas complejas que permitan eventualmente alcanzar el bien común.

Al respecto, es necesario destacar que efectivamente es la libertad negativa aquella que subyace al actual sistema económico

chileno, especialmente durante las primeras dos o tres décadas de su existencia, y que ella se asocia –correctamente– al liberalismo clásico europeo. Este tipo de libertad, más la provisión de las necesidades básicas como se ha estado haciendo en Chile, permite –sin llegar a la igualación de oportunidades– asegurar una vida digna a todos y generar un alto grado de movilidad económico-social. El otro tipo de libertad, la positiva –la que se asocia normalmente a la subsidiaridad positiva– la alcanzan aquellas personas que tienen o reciben los recursos necesarios para poder realizarse plenamente y es aquella que subyace a una sociedad de derechos. Chile últimamente se ha estado moviendo hacia ese objetivo, que sin embargo requiere, para su fiel implementación efectiva, mucho más recursos que los que el país dispone. Es un estado que alcanzaron en alguna medida unos pocos países europeos desarrollados. Sociedades basadas en estos derechos las promueven principalmente las social democracias, y en países en desarrollo pueden fácilmente desembocar en el síndrome de los países de ingresos medios⁷ y abortar el desarrollo.

En resumen, en Chile a partir de 1974 se institucionalizó una moderna economía social de mercado. Se trata de una economía de libre mercado, en que el Estado juega un importante papel, primero, corrigiendo –cuando la relación costo-beneficio lo justifique– las fallas de mercado que surjan y segundo, cubriendo las necesidades básicas de su población, de modo que todos sus ciudadanos tengan la oportunidad –en libertad– de prosperar y de tener una vida digna. Este sistema económico-social corresponde estrechamente –y hace operativo– a aquél implícito en una sociedad que adopta la subsidiaridad como principio ordenador. Es este último principio que fue tempranamente adoptado por el régimen

⁷ El síndrome se produce en países que cruzan el umbral de los US\$15.000 de PIB por persona y en que las presiones por distribuir ingresos y los conflictos que ese proceso genera, abortan los incentivos para innovar, trabajar, ahorrar e invertir.

militar y luego incorporado de facto –si bien no explícitamente– en la Constitución de 1980 y en su versión reformada de 2007.

Las políticas públicas que se implementaron a partir del régimen militar y que responden a este principio de subsidiaridad son innumerables. En las siguientes dos secciones se analizarán con mayor profundidad dos de ellas, de modo que acá solo mencionaremos como otros ejemplos la libertad de comercio en general y de precios en particular, la disposición constitucional que requiere una ley de quorum calificado para crear una nueva empresa estatal, los subsidios directos a los agentes económicos (los casos del riego y de la innovación tecnológica, por ejemplo), el reemplazo (parcial) de la oferta estatal directa de servicios sociales (educación, pensiones, salud, etc.) por subsidios estatales a la demanda que benefician directamente a las personas más necesitadas, etc. Todas estas medidas tienen (o tuvieron, cuando pertinente) por objeto empoderar a los ciudadanos y permitirles a ellos mismos –individualmente o asociados voluntariamente– resolver sus problemas. Ello dignifica a las personas, pero además tiende –por la vía de la competencia que permite se desarrolle en la oferta de bienes y servicios– a generar una economía más eficiente.

PRIMERA APLICACIÓN: LA PRODUCCIÓN PRIVADA DE BIENES Y SERVICIOS Y LAS PRIVATIZACIONES

En las siguientes secciones de este trabajo se describirán muy brevemente dos de las reformas que se realizaron en Chile a partir de septiembre de 1973 y que ilustran la forma –muchas veces controversial y accidentada– en que se aplicaron en el país los principios de una economía social de mercado, o si se prefiere, aquél de la subsidiaridad. En particular se destacarán en esta sección las privatizaciones realizadas como una forma de permitirle a las unidades económicas de base recuperar su rol protagónico, y en la próxima sección, el sistema de financiamiento de la vivienda pública, este último para ilustrar la forma en que el Estado juega

un rol clave en la provisión de servicios sociales básicos y lo hace en forma coherente con el principio de subsidiaridad.

En 1973 Chile llegó a tener 596 empresas estatales, en general las mayores en cada uno de los sectores productivos, que aportaron aproximadamente un 40 por ciento del PIB de ese año.⁸

Chile: empresas estatales 1970-1989

	1970	1973	1983	1989
Enterprises related to CORFO	46	571	24	24
Subsidiaries	46	228	23 ^a	24 ^b
State-managed enterprises	0	325 ^c	0 ^d	0
Banks	0	18	1	0
Other state-owned enterprises	20	22	21	18
Other financial institutions	2	2	2	2
CODELCO	0 ^e	1	1	1
Total	68	596	48 ^f	45

Fuente: Dominique Hachette y Rolf Lüders, *Privatización en Chile* (Santiago, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992).

a
b
c
d
e
f

El mencionado tamaño del sector de empresas estatales evidentemente que no era compatible con el principio de subsidiaridad, ni tampoco con los postulados de la economía social de mercado chilena. Se procedió, por eso, a privatizar a las empresas de propiedad del Estado. Primero –en 1974– se devolvieron a sus legítimos

⁸ Véase Dominique Hachette y Rolf Lüders, *Privatización en Chile* (Santiago, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992).

dueños unas 250 empresas intervenidas por el gobierno de la Unidad Popular en virtud del Decreto-Ley 520 de agosto de 1932, que autorizaba tal intervención en caso de huelgas que pusieran en riesgo el normal abastecimiento de los bienes y/o servicios producidos por las mencionadas empresas.⁹ Posteriormente, entre 1974 y 1978, se procedió a la privatización, mediante licitaciones públicas, de prácticamente todas las otras empresas estatizadas durante la Unidad Popular, salvo las de la Gran Minería del cobre y las de utilidad pública. Estas empresas privatizadas, que incluyeron a los bancos comerciales, se ofrecieron –debido a la escasez de fondos líquidos en manos de chilenos y el escaso interés de extranjeros– a pagarse a crédito, con un pie relativamente pequeño y entre siete y doce cuotas anuales sujetas a una tasa de interés igual o superior al siete por ciento real anual. Quedaron así a fines de los años 1970 en manos del sector público las ya mencionadas empresas cupríferas y de utilidad pública, la mayoría de las empresas creadas y controladas por CORFO entre 1939 y 1970, y un número de empresas (grandes) privadas que antes de 1970 habían pasado al Estado después de quebrar.

Este proceso de privatización se revirtió parcialmente durante la crisis bancaria de 1981-1983. En esos años de crisis el gobierno intervino a gran parte de la banca y la mayor parte de los principales holdings de empresas privadas tuvieron que traspasar sus acciones –entregadas como garantía de créditos que no pudieron pagar– a dichos bancos. Como resultado de ese proceso, un buen número de las empresas antes privatizadas volvieron a ser administradas –por intermedio de los bancos intervenidos– por el Estado. Se formó así lo que se conoce como el área rara, integrado por empresas cuyas acciones estaban en manos de bancos insolventes e intervenidos por el Estado, pero legalmente pertenecientes–incluyendo por supuesto los propios bancos intervenidos– a accionistas privados.

⁹ A menudo las huelgas que dieron origen a dichas intervenciones fueron instigadas por sindicatos afines al propio gobierno.

Superada la crisis –con un gobierno que si bien durante ella se desvió tácticamente del camino trazado, perseveró luego en su objetivo de instaurar una moderna economía social de mercado– se volvió al proceso de privatizaciones. Primero se vendieron las empresas del área rara, esta vez al contado y asegurándose de que las empresas holdings que las compraban estuvieran, en el peor de los casos, normalmente endeudadas. Luego se procedió a la privatización de las demás empresas en manos del Estado, excepto la Gran Minería del cobre (re-organizada como CODELCO), ENAP, ENAMI, el Metro, Colbún, Banco del Estado y algunas otras empresas relativamente menores. Estas privatizaciones se hicieron por cuatro métodos (capitalismo laboral, capitalismo popular, capitalismo institucional y capitalismo tradicional)¹⁰, significando las dos primeras un importante subsidio a sus compradores y las otras ventas al contado a precios de mercado. En esta segunda etapa de privatizaciones –con el gobierno ya con sus cuentas fiscales equilibradas– se privilegió una distribución más amplia de la propiedad y la solvencia de los compradores por sobre la meta de recaudación. Ello se logró vendiendo acciones a precios directa o indirectamente subsidiados a trabajadores y pagadores de impuestos, y a las Asociaciones de Ahorro y Prestamos para inversiones en los fondos de pensiones.

El cuadro descrito en el párrafo anterior no cambió –en términos de relevancia del sector de empresas estatales en el Producto– sustancialmente desde entonces al presente, principalmente por el status de CODELCO. Éste último no es coherente con los postulados de una economía social de mercado ni con el principio de subsidiariedad, que le asignan la producción de bienes y servicios normales, en mercados competitivos, al sector privado.

La preferencia que en el país se le dio a la producción privada de bienes y servicios después de 1973 quedó reflejada en aquella disposición de la Constitución de Chile que dispone –como ya señalado– la libertad de empresa en el país, pero sin embargo

¹⁰ Dominique Hachette y Rolf Lüders, *Privatización en Chile*.

requiere que las empresas estatales sean creadas por ley de quórum calificado.¹¹ Esta disposición es más que simbólica de un principio. Pretende darle al mismo tiempo ciertas garantías a los emprendedores privados de que no van a sufrir competencia desleal por parte del Estado, que incluso en Chile tienen una restricción presupuestaria menos dura que las empresas privadas.

En resumen, en Chile se privatizaron –en un proceso que sufrió una reversión temporal en 1982-1983– la mayoría de las empresas en manos del Estado en 1973. Algunas se entregaron a sus legítimos dueños y otras se vendieron a los trabajadores directamente, a los ciudadanos pagadores de impuestos, y a las AFP para engrosar a los fondos de pensión, y las últimas a inversionistas tradicionales. Con ello se logró una razonable dispersión de la tenencia de acciones, que desde entonces sin embargo se ha concentrado significativamente. Además, se limitó la creación de nuevas empresas estatales, requiriendo para ello la dictación de una ley de quórum calificado. No obstante, quedaron en manos del Estado un número de empresas que perfectamente pueden ser privadas y lo debieran ser de acuerdo al principio de subsidiaridad, siendo CODELCO la más relevante entre estas últimas.

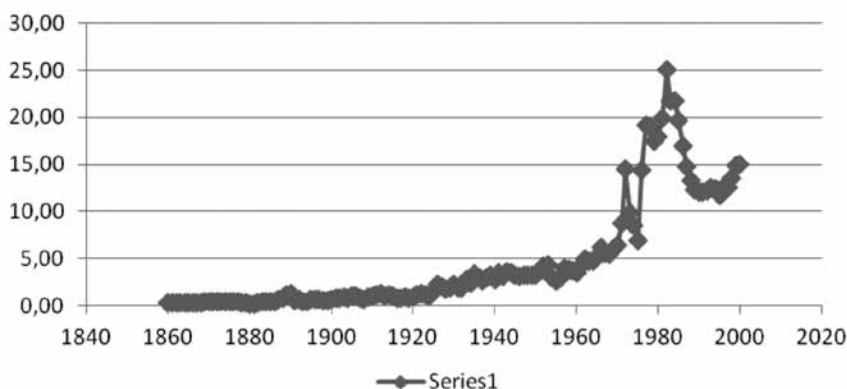
SEGUNDA APLICACIÓN: LA OFERTA PRIVADA DE BIENES OFRECIDOS PÚBLICAMENTE

Entre las innovaciones institucionales interesantes que se realizaron en Chile después de 1973, estuvo la focalización del gasto social (educación, pensiones, salud, y vivienda social) en los más

¹¹ Artículo 19 N° 21 de la Constitución de la República de Chile: *El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.*

pobres y el reemplazo de los subsidios a la oferta (estatal) de estos bienes sociales, por subsidios a la demanda (usuarios). Lo primero se tradujo en mayor justicia e inclusión y lo segundo en mayor eficiencia. La importancia de lograr mayor eficiencia en el gasto social la insinúa la significancia de este sector en el PIB, especialmente a partir de 1973, como se aprecia en el gráfico siguiente.

Chile: gasto social como porcentaje del PIB (1860-2000)



Fuente: Elaboración propia con datos de EHClíoLab.

La reforma en la manera de encarar el gasto social es quizás lo más novedoso del modelo socio-económico chileno post pronunciamiento militar. Se aplica en grados diversos a la oferta de los distintos tipos de gasto social. Destacan los casos de la vivienda, de las pensiones y de la educación, en cambio en la salud se mantiene una oferta pública dominante.

El gasto social ha sido el principal instrumento utilizado en Chile –como también en gran parte del resto del mundo– para igualar oportunidades y mitigar los conflictos sociales generados por las desigualdades existentes. La respuesta a la cuestión social que surgió a fines del siglo XIX, fue, junto con legislación sobre horas de trabajo, descanso dominical, trabajo de menores y

seguridad social, la oferta estatal de vivienda social y un aumento del gasto estatal en educación, en parte para subsidiar aquella ofrecida privadamente. En materia de salud ya operaban en el siglo XIX las sociedades de socorro mutuo, pero las instituciones públicas propiamente tales, que ofrecieran servicios en este ámbito, también datan recién de comienzos del siglo XX.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, a lo largo de todo el siglo XX el gasto social como porcentaje del PIB aumentó en Chile en forma prácticamente continua, al mismo tiempo que el Estado asumía cada vez mayores responsabilidades directas en su previsión. Tanto así, que a comienzos de los años 1970 el Estado proveía –directamente o por intermedio de instituciones que controlaba absolutamente– la inmensa mayoría de los servicios educacionales, de salud, de pensiones y de vivienda social. Al mismo tiempo, esta oferta era considerada insuficiente, a menudo inequitativa e ineficiente, en parte por falta de recursos, pero en otra por el mal manejo de las instituciones correspondientes. Se culpaba a la frondosa burocracia y las presiones de grupos de intereses por esta última.

Ejemplos típicos de algunas de las fallas del Estado en esta materia eran entonces, por mencionar solo algunos:

1. En relación a pensiones, rápidamente crecientes déficits de las entonces existentes cajas de previsión junto con elevadas tasas de reemplazo en algunas de ellas y lo contrario en otras, generalmente aquellas que agrupaban a los trabajadores de menores ingresos.
2. En relación a educación, calidad en unos pocos institutos emblemáticos, junto con muy baja calidad en la mayoría de los liceos y la existencia de fenómenos curiosos como por ejemplo el no uso de los libros que entregaba el Ministerio de Educación a todos los estudiantes de liceo para evitar el pago que debían hacer los profesores por la pérdida de libros.
3. En relación a salud, las largas colas o esperas que todavía caracterizan a la salud pública, pero también la mala calidad de la hotelería en los hospitales públicos y el uso de los instrumentos

de los hospitales públicos por parte de los doctores para atender preferentemente a sus clientes de práctica privada.

4. Finalmente en relación a las viviendas públicas, una oferta crecientemente insuficiente, altos costos de construcción por falta de competencia, favoritismo en la entrega de las viviendas, y la formación de guetos de personas de bajo ingreso.

Con el fin de corregir las fallas mencionadas como también otras existentes, el régimen militar inició entonces hacia fines de los años 1970 la reforma de los programas sociales en base a los criterios que subyacen a las economías sociales de mercado o, si se prefiere, al principio de subsidiariedad. Estas reformas formaron parte de las así llamadas modernizaciones que se hicieron en esos años en materia minera, laboral y social, con el fin de permitir la operación competitiva de los mercados correspondientes. En líneas generales el objetivo fue terminar con la oferta directa del Estado de los servicios sociales y traspasarla a empresas privadas que operaran en mercados competitivos. Al mismo tiempo, el Estado pasó a subsidiar directa y focalizadamente la demanda por esos servicios, generalmente en base a criterios objetivos y en forma totalmente transparente. Estos subsidios permitieron entonces a las personas beneficiadas –generalmente aquellas de menores ingresos– a adquirir los servicios sociales en el mercado, escogiendo a los proveedores que les ofrecieran con la mejor relación precio-calidad. De esta manera, en total concordancia con su rol subsidiario, el Estado no interviene directamente en los mercados y deja que las personas y empresas opten por las alternativas que prefieren, pero le permite a aquellos que no tienen los medios para participar en estos mercados por falta de recursos, hacerlo mediante los subsidios que distribuye.

El sistema tiene la enorme ventaja de reflejar en el mercado, en buena medida, las preferencias ciudadanas, y al mismo tiempo introducirle competencia a la oferta de servicios sociales. Es decir, propende a la eficiencia. Su transparencia evita favoritismos y, en general, presiones de interés. No obstante, es evidente que los resultados dependerán también de los recursos que transfiera

el Estado en subsidios a la demanda. Por ejemplo, en materia de educación primaria y media, el subsidio ha sido entre un 15 y un 25 por ciento del costo de la matrícula de un buen colegio particular pagado. Aun así, en esos niveles de educación Chile ha pasado ahora a liderar la calidad de educación en la región. Un subsidio mayor –definitivamente deseable– seguramente le habría permitido al país alcanzar los niveles de países más desarrollados. Un caso similar es el de las pensiones, en que las lagunas de imposiciones, el aumento de los años de vida, y el aumento de los salarios reales, ha bajado la tasa de reemplazo muy por debajo de lo deseable. Finalmente, los resultados dependen también del grado de implementación del sistema. En salud, principalmente por la oposición de los gremios, este ha sido muy bajo y los resultados se notan.

A continuación describiremos la reforma al sistema de vivienda social en Chile como un caso del rol subsidiario del Estado en Chile en materia social. Se hace porque el caso de las pensiones es muy conocido, tanto a nivel del país, como internacionalmente¹², el de la educación se analiza en otro trabajo de este libro, y las reformas en materia de salud fueron –en el sentido que nos convoca en este caso– de menor relevancia.

Antes del régimen militar, el Estado llegó a financiar y construir la mayor parte de las viviendas sociales, sin perjuicio de que algunas cajas de previsión también tenían programas de prestamos para la vivienda. En el caso de las primeras el aporte de los beneficiarios era mínimo y en el caso de las segundas los créditos se otorgaban en términos nominales, de modo que su servicio –dadas las altas tasas de inflación de la época– se depreciaba rápidamente en términos reales. La construcción directa estatal –monopólica– era de alto costo y la asignación de viviendas en ambos casos –estatal y cajas de previsión– padecía de altos grados de arbitrariedad. Grupos de pobladores a menudo ocupaban terrenos de terceros y la operación

¹² José Piñera, *El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional* (Zig-Zag, Santiago, 1992).

sitio¹³, oficial, entregaba sitios para la autoconstrucción. En todo caso, el déficit habitacional era alto –unas 600.000 habitaciones en 1970– y estaba aumentando.¹⁴

El régimen militar decidió generar un sistema de viviendas basado en cuatro pilares: (1) para las personas de menores ingresos, con muy baja capacidad de ahorro, la entrega gratuita de sitios urbanizados (electricidad, agua y alcantarillado) para la autoconstrucción, eso sí con casetas sanitarias pre-construidas (cocina y baño); (2) para un segundo estrato, con mayor capacidad de ahorro, la venta de casas o departamentos a precios subsidiados en conjuntos construidos por el Estado por empresas externas licitadas; (3) para personas en un tercer nivel de ingreso, la entrega de subsidios para la compra de sus habitaciones –nuevas o usadas– en el mercado o para la construcción por su cuenta; y (4) para el resto de la población, que no recibió subsidios, salvo una ventaja tributaria ya existente en el caso de viviendas de una superficie inferior a los 140 metros cuadrados. Este sistema –modificado por el aumento de los ingresos de la población (que para todos los efectos se tradujo en la eliminación de las primeras dos categorías) y por las presiones de grupos políticos transversales que deseaban tener alguna influencia en la selección de los beneficiados (que introdujo algunas sub-categorías a la tercera)– se mantiene hasta la actualidad.

El mayor volumen de recursos se dedicó desde un comienzo a la tercera categoría, si bien en términos de beneficiados las dos primeras categorías fueron inicialmente mayores. De acuerdo a la tercera categoría, las personas que desean recibir un subsidio deben inscribirse para ello y se les asigna un puntaje. El puntaje aumenta con el tamaño y las características de la familia y con el ahorro previo realizado por ella en una cuenta especial del Banco

¹³ El gobierno de la UP suspendió la autoconstrucción y definió la vivienda digna como un derecho. Véase Rodrigo Hidalgo Dattwyler, “*La Vivienda Social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas*”, en *Scripta Novo*, Vol. 3, N° 45 (Agosto 1999), pp. 219-241.

¹⁴ Rodrigo Hidalgo Dattwyler, “*La Vivienda Social en Chile*”, en *Scripta Novo*.

del Estado. Y el puntaje disminuye en función del nivel del ingreso. Luego se asignan subsidios del equivalente de unos US\$ 10.000 (menos los ahorros previos) a los inscritos con mayores puntajes netos, hasta agotar los recursos públicos disponibles para ese fin en cada concurso. Con el subsidio en mano, las familias beneficiadas pueden adquirir una habitación de más del equivalente de US\$ 10.000, dado que son ahora poseedoras de un patrimonio (el subsidio) que les permite obtener un crédito bancario de muy largo plazo.

En la actualidad un porcentaje cada vez mayor de los recursos destinados a estos subsidios se asigna a concursos en que participan grupos de pobladores asociados. El criterio básico de asignación es similar, pero las decisiones son grupales en vez de individuales, y la influencia de operadores políticos en las decisiones de estas asociaciones es a menudo notoria. También, cediendo a presiones políticas y sin haber aún resuelto el problema habitacional de todas las familias de ingresos más bajos, se han abierto concursos similares a los descritos en el párrafo anterior, pero orientados específicamente a familias de ingresos medios.

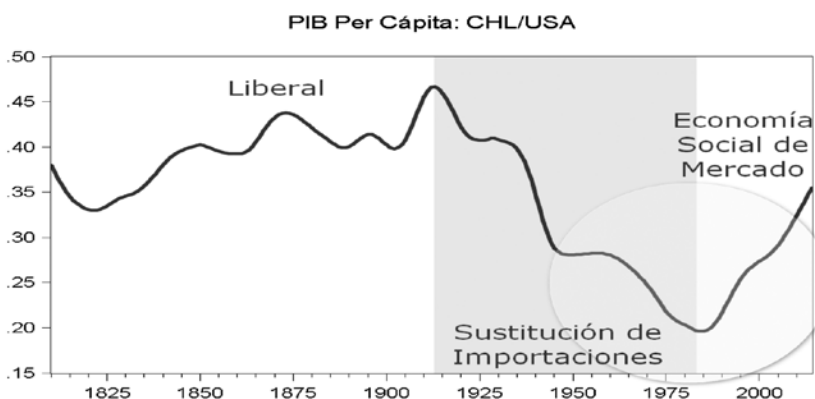
En todo caso, es evidente el rol subsidiario del Estado en el esquema. El Estado aporta los recursos necesarios que no tienen las familias –en general de bajos ingresos– para adquirir (hoy) viviendas compatibles con sus niveles de rentas esperadas (superiores) de largo plazo. Obtener este subsidio es facilitado si las familias hacen en el presente un mayor esfuerzo de ahorro y luego también son los propios beneficiados los que deciden qué tipo de vivienda adquirir, dónde adquirirla y en cuánto endeudarse para hacerlo.

El resultado de la operación del sistema ha sido, en muchos sentidos, excelente. Los campamentos han disminuido significativamente y la calidad de la vivienda de los grupos de ingresos más bajos ha mejorado notoriamente. Además, en el proceso de su aplicación, Chile pasó a ser uno de los países con el mayor porcentaje de la población propietario de su vivienda. No obstante, la preferencia de la población por casas, el precio de los terrenos más baratos, y la falta de planificación urbana y de transporte público,

entre otras cosas, se ha traducido en la construcción de viviendas muy alejadas de los lugares de trabajo, a menudo sin transporte público adecuado, y sin el equipamiento urbano mínimo. Además, la prohibición (práctica) de vender estas casas compradas con un subsidio ha entrabado el buen funcionamiento del mercado habitacional y ha impedido a muchos ciudadanos mejorar su vivienda de acuerdo al aumento de sus ingresos. Ambas fallas descritas se pueden, sin embargo, corregir por el Estado mediante los cambios regulatorios pertinentes.

CONCLUSIONES

Chile adoptó, para su ordenamiento económico-social, oficialmente el principio de subsidiaridad al inicio del régimen militar, lo que luego fue ratificado en la Constitución de 1980 y en las reformas que se le hicieron a la última en el año 2007. No obstante, el equipo económico inicialmente responsable de la implementación de tal ordenamiento, como también aquellos que lo perfeccionaron bajo los gobiernos de la Concertación, fueron economistas formados en la tradición neoclásica. Ellos implementaron lo que en el texto se denomina una moderna economía social de mercado, esbozada en *El Ladrillo*. En el texto se comparan los conceptos que subyacen tanto la economía social de mercado, como el principio de subsidiaridad y se concluye que –tal como se definió el objetivo a alcanzar, la llamada función de bienestar social– los ordenamientos sugeridos por ambos tienden a coincidir. Quizás ello explique en parte los motivos por los cuáles Jaime Guzmán, el que propuso el principio subsidiario ordenador a la Junta de Gobierno en septiembre de 1973, eventualmente apoyara la economía social de mercado que se estaba implementando en Chile.



Finalmente cabe destacar que en términos de la reducción de la pobreza y elevación del nivel general de vida, entre otros indicadores, los resultados de la aplicación de los principios de la economía social de mercado han dado excelentes resultados en Chile. La pobreza, después de haber alcanzado niveles superiores al 50 por ciento en los años 1970, se encuentra a niveles inferiores del 15 por ciento, utilizando metodologías comparables. En tanto, el PIB per cápita de Chile en relación a aquél de los EE.UU. ha aumentado de un 17 por ciento, en 1982, a cerca de un 35 por ciento en la actualidad, encabecando en la actualidad a la América Latina. Este progreso ha permitido ejecutar un ambicioso programa de mejoras sociales basado en los mismos principios descritos en el texto, que se han traducido en los indicadores de movilidad social, de calidad de la educación y de expectativas de vida al nacer más altos de la región.

LOS INTELLECTUALES Y LA INCOMPENSIÓN DEL ESTADO SUBSIDIARIO

*José Manuel Castro**

INTRODUCCIÓN

Las ideas políticas durante el siglo XX inspiraron la acción de seres humanos con tal intensidad y magnitud que todo estudio “en abstracto” de ellas queda incompleto si lo que se busca es su genuina comprensión. Se trata de “ideas orientadas a la acción” y en cuanto tal, un enfoque apropiado para su estudio debe considerarlas en su propia historicidad, incorporando elementos tales como el ambiente intelectual del momento en que esas ideas fueron concebidas, el contexto político en el que esos razonamientos fueron expresados, y la amplia gama de motivaciones e intenciones de aquellos actores que las pronunciaron y pudieron trazar a partir de ellas alguna empresa política. Así, una adecuada comprensión de las ideas políticas en el tiempo exige un diálogo entre disciplinas diversas como la historia, el derecho, la filosofía, la economía o la sociología, el cual debe fundamentarse en una metodología que permita correspondencia entre aquellas interpretaciones realizadas por quien investiga con la realidad histórica

* Historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en historia de la misma casa de estudios. Se desempeña como investigador CEUSS de la Universidad San Sebastián.

que se busca conocer. Un ejercicio intelectual de estas características debe realizar afirmaciones demostrables y demostrarlas, debe mantener un sincero ánimo de búsqueda de la verdad, evitando de este modo peligros como el anacronismo, la tergiversación, el presentismo, la falsedad o la mistificación, realizando una revisión crítica, pero a la vez honesta, de las fuentes primarias disponibles.

Esto, más aún cuando se trata de un concepto tan trascendental en la historia política del siglo XX como es el de la subsidiariedad. Ha sido concebido por parte de la Iglesia Católica como una idea central en el ordenamiento de la sociedad moderna, postulándose como principio perenne bajo cuyos lineamientos puede organizarse una multiplicidad de regímenes políticos.¹ La subsidiariedad, lejos de postular la organización política bajo una única forma de gobierno o mediante la existencia de algún “modelo puro”, se plantea como un principio que, por un lado, permite la existencia de formas políticas diversas, y por otro, valora la pluralidad social en el desarrollo de la vida interna de una nación.² La subsidiariedad, por encontrarse en el núcleo de la Doctrina Social de la Iglesia –junto a otros principios como la dignidad de la persona humana, la justicia, el bien común, la solidaridad–, ha acompañado el largo camino recorrido por las Encíclicas Sociales, dando respuesta a las grandes problemáticas del mundo moderno, desde la Cuestión Social, reapareciendo más tarde en medio del conflicto ideológico de la Europa de Entreguerras, de la Guerra Fría y de la historia actual tras la caída del muro de Berlín.³ Desde entonces, la Iglesia Católica continúa ofreciendo desde la subsidiariedad una perspectiva cristiana para

¹ En *Quadragesimo Anno*, por ejemplo, Pío XI se refería a la subsidiariedad como un gravísimo principio de orden social inamovible e inmutable. Véase Pío XI, *Quadragesimo Anno* (1931), n. 79.

² Este último aspecto ha sido trabajado por Manfred Svensson, “*Subsidiariedad y ordopluralismo*”, en Pablo Ortúzar (editor), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015), pp. 77-94.

³ Para profundizar estos temas refiérase León XIII, *Rerum Novarum* (1891), Pío XI, *Quadragesimo Anno* (1931) y Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961); *Pacem in Terris* (1963).

el desarrollo político, económico y social de los pueblos, criticando a partir de este concepto, las premisas del Estado de Bienestar,⁴ valorando un gobierno de la globalización de tipo subsidiario tras el estallido de la crisis económica del año 2008⁵ y recuperando la idea de subsidiariedad ante los desequilibrios suscitados entre desarrollo económico y cuidado del medioambiente.⁶ Por otro lado, la recepción de la subsidiariedad ha sido relevante en cuanto ha servido de criterio de análisis por parte de distintos actores políticos en respuesta a los desafíos que su propia realidad reclama. Así, ha estado presente en definiciones de índole político-jurídico de algunas naciones, alcanzando especial visibilidad tras estructurar la relación entre la Comunidad Europea y sus países miembros en la naciente Unión Europea, consagrada en el Tratado de Maastrich (1992). También ha adquirido gran relevancia en ordenamientos político-jurídicos de países tan disímiles como Alemania, Italia, Perú, Venezuela o Chile.

El caso de Chile es especialmente importante, toda vez que la idea de subsidiariedad no solo inspiró la conformación de la nueva institucionalidad impulsada por el gobierno militar y consagrada en la Constitución Política de 1980, sino que además fue el concepto central en torno al cual se impulsó un profundo cambio en la noción de Estado. La transformación del Estado Modernizador en Estado Subsidiario, originado a partir de una verdadera revolución de las estructuras políticas, económicas y sociales de Chile, marcó un hito en toda la historia republicana chilena, configurándose desde entonces una nueva forma de concebir la relación del Estado con la sociedad. Durante el siglo XX, el Estado Modernizador había inspirado el desarrollo del “Estado Benefactor”, del “Estado Empresario” y del “Estado Interventor”, según el cual el motor del progreso económico y social se encontraba en la capacidad del Estado para ampliar sus funciones, asumir nuevas tareas y regular

⁴ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991)

⁵ Benedicto XVI, *Caritas in Veritate* (2009)

⁶ Francisco, *Laudatio Si'* (2015)

“desde arriba” las actividades de la sociedad. El Estado Subsidiario, en cambio, apelaba a la iniciativa de las personas y de las sociedades intermedias como factor clave para el desarrollo del país, combinando, como señala Bernardino Bravo, una acción limitada del Estado con el dinamismo de las personas y cuerpos intermedios.⁷

En el presente estudio indagaremos en algunas comprensiones incorrectas de la idea de la subsidiariedad del Estado en distintas corrientes intelectuales chilenas desde 1980 hasta la actualidad. En términos generales, se distinguen algunos desconocimientos del principio de subsidiariedad, incluyéndose tanto una incomprensión de la idea original del principio propuesto por la Iglesia Católica a lo largo del siglo XX, como una relativa a su aplicación en Chile desde 1973 en adelante. Esta última tiene origen principalmente en una valoración negativa del proceso de transformaciones políticas, económicas y sociales experimentadas en el periodo, acompañado de una consecuente evaluación hipercrítica y sesgada de la comprensión de la subsidiariedad que Jaime Guzmán realizó en medio de ese proceso de cambios. Si bien existen corrientes alternativas a la católica en la enunciación de la subsidiariedad – protestante, federalista, liberal, conservadora, entre otras– resulta primordial atender a la comprensión del concepto propuesto por la Doctrina Social de la Iglesia por cuanto fue la principal fuente que nutrió la visión de quienes asentaron la noción del Estado Subsidiario en Chile desde 1973 en adelante.

SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

La aparición de *Rerum Novarum* (1891) marcó un verdadero hito en la historia política y social del siglo XX. Desde entonces hasta

⁷ Bernardino Bravo, “*Del Estado Modernizador al Estado Subsidiario. Trayectoria institucional de Chile 1891-1995*”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XVII (Valparaíso, Chile, 1995), p. 197.

hoy, los principios de orden social propuestos en el gran corpus de Encíclicas Sociales y otros documentos magisteriales que conforman la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), han iluminado en reiteradas ocasiones las ideas y las prácticas de un sinnúmero de actores del mundo político y social que, proviniendo o no del catolicismo, han hecho frente a los desafíos que el mundo moderno les presenta. Desde León XIII hasta Francisco, la subsidiariedad ha ocupado un lugar central en el desarrollo de la DSI.

Si bien el concepto de subsidiariedad fue expresado como tal por primera vez en *Quadragesimo Anno* (1931), la idea a la que hace referencia ya se encontraba presente en *Rerum Novarum* (1891), Encíclica publicada como respuesta al conjunto de dramas sociales desencadenados durante los procesos de industrialización que tuvieron lugar en Europa y América durante la segunda mitad del siglo XIX. Son momentos en que la toma de conciencia política del problema de la pobreza –propio de la modernidad– se generalizaba, y con ello la irrupción de nuevas ideologías, partidos políticos y movimientos sociales. La Iglesia Católica no quedaría ajena a la Cuestión Social y ante el drama del problema obrero, que cruzaba naciones y continentes enteros, ofrecía un camino alternativo al propuesto por el socialismo y el liberalismo de entonces. Lejos de plantear un incremento arbitrario de las facultades de los gobernantes, la Iglesia se pronunciaba sobre las competencias que le correspondían al Estado a la hora de abordar los problemas sociales. Se proponía que “*no es justo [...] que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado*”, y que “*lo justo es dejar a cada uno –individuo y familia– la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible*”.⁸ Adicionalmente, se afirmaba que “*si dentro del hogar se produjera una alteración grave de los derechos mutuos, la potestad civil deberá amparar el derecho de cada uno; esto no sería apropiarse de los derechos de los ciudadanos, sino protegerlos y afianzarlos con una justa y debida tutela. Pero es necesario de todo punto que los gobernantes se detengan*

⁸ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), n. 26.

ahí; la naturaleza no tolera que se exceda de estos límites".⁹ Esta inicial idea de subsidiariedad del Estado, ya presente en *Rerum Novarum*, puede sintetizarse en la máxima expresada por Johannes Messner, "*tanta libertad como sea posible, tanto Estado como sea necesario*"¹⁰, según la cual la libertad de la familia y de las asociaciones debe resguardarse y estimularse tanto cuanto sea posible, mientras que el Estado siempre encuentra un límite en su acción sobre los cuerpos intermedios. Así se entienden las palabras de José Miguel Ibáñez Langlois cuando postula que el Estado debe gozar del necesario poder para orientar a la sociedad al bien común, pero que a la vez la autoridad estatal debe ser limitada.¹¹

Por otro lado, la enunciación explícita del concepto de subsidiariedad del Estado como principio de orden social se encuentra en *Quadragesimo Anno*, instancia en que nuevamente la Iglesia Católica se pronunciaba en materias relativas a las funciones y límites de la acción del Estado respecto de la familia y de la sociedad civil. El contexto de Entreguerras en el que se publica esta Encíclica está cruzado por la llamada "guerra civil europea", período de auge y confrontación de dos movimientos ideológicos socialistas con expresión totalitaria al interior del continente.¹² Pío XI señalaba que el Estado "*no debe limitarse a ser un mero guardián del derecho y del recto orden*", y se reconocía que tanto a los individuos como a las familias "*debe permitírseles una justa libertad de acción, pero quedando siempre a salvo el bien común*".¹³ Se afirmaba la existencia de un principio "inamovible e inmutable" –la subsidiariedad– según el cual "*no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria*", así como tampoco

⁹ León XIII, *Rerum Novarum* (1891), n. 10.

¹⁰ Johannes Messner, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural* (Madrid, Rialp, 1967), p. 338.

¹¹ José Miguel Ibáñez Langlois, *Doctrina Social de la Iglesia* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1988), pp. 123-124.

¹² Ernst Nolte, *La guerra civil europea 1917-1945. Nacionalsocialismo y bolchevismo* (México, Fondo de Cultura Económica, 2011).

¹³ Pío XI, *Quadragesimo Anno* (1931), n. 25.

se podía, en virtud del principio “quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada”. De modo similar a *Rerum Novarum* se señalaba en *Quadragesimo Anno* 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”.¹⁴ Así, la labor del Estado no consiste en ampliar sus facultades sin límite alguno o de modo arbitrario, sino que debe permitir “resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia [...], con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que solo él pueda realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso y la necesidad lo exija”.¹⁵ Por todo esto, se reafirma en *Quadragesimo Anno* que tanto a los individuos, a las familias y a las sociedades intermedias debe permitírseles una justa libertad de acción, mientras que la acción del Estado debe limitarse a su exclusiva competencia según la necesidad lo exija, sin quitar, absorber o destruir la acción de individuos, familia o cuerpos intermedios. Esta idea, central en la subsidiariedad, es respaldada por Pío XII quien, tras realizar un examen crítico del estatismo señala que “si es cierto que no se puede negar al Estado un derecho que le rehusaba el liberalismo, no es menos cierto que su misión no es, en principio, la de asumir directamente las funciones económicas, culturales y sociales que pertenecen a otras competencias”.¹⁶

Esta preferencia por la acción de la familia y de la sociedad civil es confirmada en *Mater et Magistra* ocasión en que se expresa que “la economía debe ser obra, ante todo, de la iniciativa privada de los individuos, ya actúen estos por sí solos, ya se asocien entre sí de múltiples maneras para procurar sus intereses comunes”¹⁷, siendo la acción propia del Estado la de fomentar, estimular, ordenar, suplir y completar, pero no la de absorber las actividades propias de la sociedad y sus

¹⁴ Pío XI, *Quadragesimo Anno* (1931), n. 79.

¹⁵ Pío XI, *Quadragesimo Anno* (1931), n. 80.

¹⁶ Pío XII, “Crisis de poder y crisis de civismo”, citado en José Miguel Ibáñez Langlois, *Doctrina Social de la Iglesia*, p. 124.

¹⁷ Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961), n. 51.

cuerpos intermedios.¹⁸ Se afirma que “*la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no solo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de dicha iniciativa*”.¹⁹

La recesión del marxismo y la caída de la Unión Soviética a fines de los '80 era el nuevo escenario en el que se publicaba *Centesimus Annus*, señalando Juan Pablo II que el Estado debía actuar subsidiariamente, “*creando las condiciones favorables al libre ejercicio de la actividad económica, encauzada hacia una oferta abundante de oportunidades de trabajo y de fuentes de riqueza*”; y solidariamente, “*poniendo, en defensa de los más débiles, algunos límites a la autonomía de las partes que deciden las condiciones de trabajo, y asegurando en todo caso un mínimo vital al trabajador en paro*”.²⁰ Sobre uno de los papeles del Estado en la economía, Juan Pablo II afirmaba que “*el Estado puede ejercer funciones de suplencia en situaciones excepcionales cuando sectores sociales o sistemas de empresas, demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido*”. Se agrega que esas funciones de suplencia “*justificadas por razones urgentes que atañen el bien común, en la medida de lo posible deben ser limitadas temporalmente, para no privar establemente de sus competencias a dichos sectores sociales y sistemas de empresas y para no ampliar excesivamente el ámbito de la intervención estatal de manera perjudicial para la libertad tanto económica como civil*”.²¹ Juan Pablo II criticaba entonces al Estado de Bienestar a partir del principio de subsidiariedad, señalando que “*una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales*”. Agregaba que “*al intervenir y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado*

¹⁸ Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961), n. 53.

¹⁹ Juan XXIII, *Mater et Magistra* (1961), n. 55.

²⁰ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 15.

²¹ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 48.

de los aparatos públicos”.²² De este modo, Juan Pablo II apunta a una idea esencial en la subsidiariedad: cuando el Estado suple la labor de las sociedades intermedias debe realizarlo en situaciones excepcionales, además de ser una intervención limitada en el tiempo, de tal modo de no anular permanentemente la libertad de los cuerpos intermedios sino fortalecerla. Más adelante, en el año 2009, Benedicto XVI señalaba que el principio de subsidiariedad es expresión inalienable de la libertad, afirmando que “*la subsidiariedad es ante todo una ayuda a la persona, a través de la autonomía de los cuerpos intermedios. Dicha ayuda se ofrece cuando la persona y los sujetos sociales no son capaces de valerse por sí mismos, implicando siempre una finalidad emancipadora, porque favorece la libertad y la participación a la hora de asumir responsabilidades*”. En el mismo punto se señala que “*la subsidiariedad [...] es el antídoto más eficaz contra cualquier forma de asistencialismo paternalista*”.²³

Así, desde 1891 hasta la actualidad, la Iglesia Católica ha propuesto el principio de subsidiariedad para hacer frente a distintos desafíos que el desenvolvimiento de la sociedad moderna ha presentado en contextos, tiempos y lugares diversos. A partir de una concepción de la naturaleza humana y del Estado, esa propuesta ha definido el criterio para comprender una adecuada relación entre el Estado con las personas, las familias y las agrupaciones intermedias que conforman la sociedad civil. Las aproximaciones a la subsidiariedad desde el mundo católico arrancan de una concepción de la naturaleza humana, según la cual, parte constitutiva y fundamental de la dignidad del hombre reside en su libre iniciativa para definir, cuidar y perseguir sus intereses legítimos.²⁴ Esta característica fundamental de la subsidiariedad es afirmada por Antonio Millán-Puelles cuando apunta que todo hombre tiene “*el derecho y el deber de hacer cuanto sus fuerzas personales le permitan*

²² Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 48.

²³ Benedicto XVI, *Caritas in Veritate* (2009), n. 57.

²⁴ Antonio Millán-Puelles, *Persona humana y justicia social* (Madrid, Rialp, 1982), p. 138.

para atender a sus necesidades y desarrollar su personalidad”.²⁵ De este modo, toda ayuda que el Estado proporcione jamás debe ser motivo para privarle a las personas, familias y sociedades intermedias esa libertad para emprender que emana de su dignidad, sino, por el contrario, debe tender a estimular y fortalecer esa libertad, la capacidad de realización del hombre y de ser responsable de sí mismo.

En complemento a lo anterior, Johannes Messner ha señalado que la subsidiariedad no debe ser comprendida solamente como un principio que limita la competencia del Estado, sino más bien como una ley de prelación de responsabilidades y competencias de validez general²⁶, que asigna al individuo, a las familias y a las sociedades intermedias la primera responsabilidad en la realización de sus funciones vitales.²⁷ Esta idea es respaldada por Angelo Scola cuando apunta que el principio de subsidiariedad “*asegura una acción política que afirme realmente en la vida de la sociedad el primado de la persona y de los cuerpos intermedios, al servicio de los cuales deben ponerse las instituciones del Estado*”.²⁸ Por esta razón, el orden de prelación planteado por la subsidiariedad se traduce en una “libertad que obliga”. No solamente obliga al Estado a intervenir cuando las circunstancias lo exigen, sino que obliga a los individuos, familia y sociedad civil a que, haciendo uso de la libertad, asuman con sus propias fuerzas y en la mayor medida posible las tareas que les son propias. Así, Johannes Messner señala que la máxima “*tanta libertad como sea posible, tanto Estado como sea necesario*”, *propia de la subsidiariedad, se traduce, a la vez, en la máxima “tanta responsabilidad propia como sea posible, tanta intervención del Estado como sea necesaria*”.²⁹ Esa libertad o responsabilidad propia debe resguardarse no por una razón de índole económica, técnica, ni siquiera de eficiencia, sino por una razón moral. En el campo de la educación, esto ha sido

²⁵ Antonio Millán-Puelles, *Persona humana y justicia social*, p. 137.

²⁶ Johannes Messner, *La cuestión social* (Madrid, Rialp, 1960), p. 363.

²⁷ Johannes Messner, *La cuestión social*, p. 365.

²⁸ Angelo Scola, *Una nueva laicidad. Temas para una sociedad plural* (Madrid, Ediciones Encuentro, CEU Ediciones, 2007), pp. 30-31.

²⁹ Johannes Messner, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, p. 338.

tratado agudamente por Gonzalo Letelier Widow, al señalar que la subsidiariedad se concibe a partir de la definición sobre quién tiene los justos títulos para desempeñar determinada actividad.³⁰

Por consecuencia, en ningún caso, la afirmación “tanto Estado como sea posible” puede ser propio de un régimen de genuina subsidiariedad, toda vez que lo adecuado, según el principio, es un despliegue en la mayor medida posible de la libertad humana asociada a su responsabilidad para emprender. Por esto, la ayuda que subsidiariamente proporcione el Estado, no debe estar orientada a suplantar ni a absorber a los miembros de la sociedad en sus tareas, sino ayudarles a realizarlas y mantener aquellas condiciones convenientes para que la iniciativa particular aparezca y pueda desplegarse.³¹

De la concepción de la subsidiariedad anclada a la DSI revisada hasta acá se desprende que la acción subsidiaria del Estado puede comprenderse en torno a dos dimensiones que se encuentran ya implícitamente contenidas en el principio. La primera de ellas señala que el Estado debe dejar hacer a las personas y agrupaciones intermedias todo aquello que pueden y realizar por sí mismas y no absorberlas. Esta dimensión ha sido denominada como “dimensión negativa” de la subsidiariedad toda vez que el Estado se resta de intervenir en los cuerpos intermedios, favoreciendo de este modo la libertad de iniciativa de los miembros de la sociedad civil.

Por otro lado, la subsidiariedad se compone de una segunda dimensión según la cual se define un criterio para la acción interventora del Estado en la sociedad civil, ordenándola conforme a las exigencias del bien común o en función de la incapacidad de las sociedades intermedias para cumplir sus propios fines. Se reconoce, así, que los particulares organizados en sociedades intermedias son incapaces por sí solos de ordenar la sociedad al bien común.³²

³⁰ Gonzalo Letelier Widow, “*Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación*”, en Pablo Ortúzar (editor), *Subsidiariedad*, pp. 122-123.

³¹ Antonio Millán-Puelles, *Persona humana y justicia social* p. 148.

³² Antonio Millán-Puelles, *Persona humana y justicia social*, p. 144.

Dado que el Estado es un medio para una correcta convivencia social, este debe intervenir decididamente para corregir, suplir, estimular o fomentar la actividad privada orientándola al bien común, en servicio de la sociedad y de la persona. Esa intervención del Estado, conocida como “subsidiariedad positiva” debe estar plenamente justificada, realizándose cuando sea necesario y conveniente para el libre desenvolvimiento de la sociedad y sus cuerpos intermedios. Si bien esta dimensión de la subsidiariedad ha sido llamada “subsidiariedad positiva”, hay autores que señalan que merece ser denominada como “subsidiariedad negativa”, debido a que la intervención del Estado para suplir, coordinar, estimular o fomentar la actividad de las sociedades intermedias tiene fundamento en la insuficiencia de esos organismos para cumplir adecuadamente su fin u orientarse satisfactoriamente al bien común.³³

De ningún modo debe comprenderse de modo inorgánico la dimensión negativa y positiva de la subsidiariedad, por cuanto ambas dimensiones componen íntegramente la noción de subsidiariedad propuesta por la DSI. Esta visión integral de la subsidiariedad, además de establecer que el Estado debe intervenir o restar su actuar respecto de la sociedad civil, tiene como fundamento una antropología fundamentada en aquella “libertad que obliga” a las personas, a la familia y a las sociedades intermedias a emprender y las responsabiliza de su autorrealización. Por esta razón, toda intervención del Estado, por profunda y dilatada que sea, nunca debe atribuirse derechos que son inherentes al hombre y su responsabilidad individual y social. Así, el Estado no solo debe restarse de aquellas actividades que el hombre asociado realiza de manera eficaz, sino que además debe restar su intervención de suplencia permanente sobre aquellas funciones que le corresponden al individuo y a las sociedades intermedias, no porque las ejecuten

³³ José María Petit Sullá, “*El principio de subsidiariedad según la filosofía de la naturaleza*”, en Francisco Canals y otros, *El principio de subsidiariedad* (Madrid, Speiro, 1982), p. 35.

eficientemente, sino porque la realización de esas actividades es su derecho. Así se entienden las palabras de Juan Pablo II cuando señala que el Estado excepcionalmente puede ejercer funciones de suplencia y que esas labores de suplencia deben ser limitadas en el tiempo para no perjudicar las competencias de los actores sociales intermedios y su libertad económica y civil.³⁴

LOS INTELLECTUALES Y LA INCOMPRESIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO EN CHILE

Presencia de la subsidiariedad en Chile

La presencia del principio de subsidiariedad en la intelectualidad chilena ha tenido correspondencia con su primera enunciación en *Quadragesimo Anno*. Desde entonces, distintos grupos intelectuales del mundo católico han incorporado a sus propias reflexiones las ideas proporcionadas por las Encíclicas Sociales, encontrando ya un desarrollo sobre el principio en la revista *Estudios*, expresión intelectual de una excepcional generación de jóvenes católicos de la década de 1930. La revista, dirigida por el historiador Jaime Eyzaguirre, recogía las reflexiones que jóvenes vinculados a la Asociación Nacional de Jóvenes Católicos (ANEC) realizaban en plena época europea de Entreguerras, viendo en la subsidiariedad un camino alternativo al liberalismo en crisis y al socialismo que se abría paso desde hace algunas décadas en Europa y América Latina. Fundamentalmente, se veía en la subsidiariedad el concepto con el cual lograría estructurarse un orden político y social corporativista católico. Más tarde, la revista *Mensaje* también recogería reflexiones que buscaban aplicar el principio de subsidiariedad a la realidad chilena. La publicación, que había sido fundada en 1951 por Alberto Hurtado, afrontaba los distintos desafíos políticos, sociales y económicos del desarrollo chileno y latinoamericano a

³⁴ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 48.

partir de la particular visión del mundo jesuita chileno, propiciándose un camino también alternativo al de la polaridad liberal y socialista del mundo de la Guerra Fría. Se respaldó, a partir de la subsidiariedad, el impulso de reformas a las estructuras políticas y económicas como la reforma agraria. Así también, la revista *Qué Pasa*, fundada en 1971 por Gonzalo Vial, Cristián Zegers, Jaime Martínez Williams, entre otros, haría una férrea oposición al gobierno de la Unidad Popular. En ese contexto, la subsidiariedad del Estado servía como principal concepto articulador de una idea de sociedad contraria a la que proponía el proyecto de transición al socialismo de la izquierda chilena. Observamos, entonces, que la subsidiariedad del Estado ha tenido una presencia en Chile desde su enunciación en 1931 por Pío XI, no faltando instancias de reflexión sobre su aplicación a la realidad chilena y latinoamericana.

Hasta 1973, la subsidiariedad había mostrado una presencia teórica considerable en las publicaciones del mundo católico chileno, ya fuera en su expresión corporativista, socialcristiana o conservadora. A partir de entonces, la subsidiariedad gozaría de una relevancia aún mayor, al ser la idea en torno a la cual no solo se instauró un nuevo régimen político en Chile, sino que, además, fue en torno a la subsidiariedad que se impulsó un profundo cambio a la noción de Estado en Chile. Se produjo entonces una verdadera “revolución desde arriba” que redefinió las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se buscaba reorientar la acción del Estado chileno, ofreciendo un proyecto que no solamente reaccionara ante la amenaza socialista que se constataba en pleno periodo de Guerra Fría, sino que también se buscaba responder a un estatismo que dominaba desde 1925 y que era transversal en todos los sectores políticos chilenos. Así lo reconocía Jaime Guzmán Errázuriz, el gran asesor civil del régimen militar, quien realizaba una lectura crítica de la trayectoria histórica del Estado en Chile a partir de la idea de subsidiariedad, afirmando que uno de los elementos centrales para el establecimiento de una nueva democracia en Chile decía relación con “*la reducción del poder estatal a las dimensiones que le corresponde conforme al principio*

de subsidiariedad, garantizándose así un amplio campo para la libertad personal".³⁵ Señalaba Jaime Guzmán:

“Si se hace hoy necesario reducir el poder del Estado para colocarlo en sus justos límites, es porque en este último tiempo su acción los ha desbordado. El fenómeno resulta palpable en la mayoría de los países, y en todo caso cada vez más agudo en la tendencia predominante dentro de la evolución experimentada por Chile entre 1938 y 1973”.³⁶

Esta mirada histórica realizada por Jaime Guzmán contradice la tesis de Hugo Herrera, quien señala que el político habría elaborado un discurso de la subsidiariedad anclado a su propio presente, un contexto de Guerra Fría, en el que Guzmán habría articulado una idea de “subsidiariedad negativa” como reacción a la amenaza de los socialismos reales.³⁷ Según Herrera, se trata de una mirada que en pleno siglo XXI no tendría validez, que convendría superar, toda vez que desaparecida la “amenaza soviética”, ese “*discurso de Guerra Fría carece de sentido*”.³⁸ A decir verdad, la idea de subsidiariedad que desarrolló Guzmán no solamente se explica como una reacción a la polaridad ideológica propia de la Guerra Fría, sino que también se fundamenta en una comprensión del rol que cumplió el Estado en la historia de Chile desde la primera mitad del siglo XX.

Ese diagnóstico sobre la acción del Estado es respaldado por recientes interpretaciones historiográficas que estudian el creciente estatismo que predominó en Chile desde la primera mitad del siglo XX, en lo que Rodrigo Henríquez ha llamado el “Estado Social”.³⁹ Hay un nuevo “concepto económico de gobierno” que dota de legitimidad una nueva idea de Estado que predomina

³⁵ Jaime Guzmán, “El camino político”, en *Realidad*, N° 7 (1979), p. 17.

³⁶ Jaime Guzmán, “El camino político”, en *Realidad*, p. 17.

³⁷ Hugo Herrera, *La derecha en la crisis del bicentenario* (Santiago, Ediciones UDP, 2014), pp. 63-64 y 100-104.

³⁸ Hugo Herrera, *La derecha en la crisis del bicentenario*, p. 64.

³⁹ Rodrigo Henríquez Vásquez, *En Estado sólido. Políticas y politización en la construcción estatal. Chile 1920-1950* (Santiago, Ediciones UC, 2014), pp. 133-162.

sobre el de la libertad política.⁴⁰ Se constata que desde 1930 en adelante el Estado chileno fue creciendo sostenidamente al alero de un proyecto modernizador que bajo el impulso de la CORFO y las ideas económicas de la CEPAL, entre otros, ampliando sus funciones sobre todo en materia económica, al tiempo que existió una verdadera eclosión de demandas sociales que acompañaron a este crecimiento del Estado.⁴¹ La política de sustitución de importaciones era entonces el nuevo modelo de desarrollo que buscaba industrializar el país desde el Estado, protegiéndose la industria nacional y creándose un sistema de empresas estatales al tiempo que se controlaba el comercio mediante medidas económicas fuertemente restrictivas. Como señala Ricardo Lagos Escobar, las ideas económicas de la CEPAL constituían “un *cuero doctrinal con una tremenda lógica*” que se “*recibían casi como una biblia*”.⁴² A pesar del énfasis en el problema económico, el Estado era incapaz de resolver los problemas como la inflación o aquellos de carácter social como la pobreza extrema y la marginalidad, sino por el contrario, asfixiaba la capacidad de emprendimiento de personas y sociedades intermedias. Las empresas estatales tenían una importancia política en la mantención del modelo económico, asegurando, según ha señalado Joaquín Fernandois, un capital político contra las críticas o presiones, sumado a una clase empresarial cooptada –en términos generales– por el sistema protector.⁴³ Bernardino Bravo verifica una multiplicación de las instituciones estatales y paraestatales, donde, junto con aumentar los servicios del Estado, hay una realidad paraestatal de “dimensiones gigantescas”, pasando de 27 instituciones en 1933 a 70 en 1970, operando instituciones estatales para la producción de acero, petróleo, electricidad, azúcar, entre

⁴⁰ Mario Góngora desarrolla esta idea en “Libertad política y concepto de gobierno económico en Chile hacia 1915-1935”, en *Historia*, N° 20 (1985), pp. 11-46.

⁴¹ Rodrigo Henríquez Vásquez, *En Estado sólido*, pp. 163-204.

⁴² Ricardo Lagos, *Mi vida. De la infancia a la lucha contra la dictadura. Memorias I* (Santiago, Debate, 2013), pp. 117-118.

⁴³ Joaquín Fernandois, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004* (Santiago, Ediciones UC, 2005), p. 183.

otras.⁴⁴ Si bien la industrialización CORFO se había iniciado a partir de un genuino interés por llevar al país hacia el progreso, hacia 1950 el proyecto había encontrado sus límites. Los resultados en términos de desarrollo económico y social no fueron los esperados, siendo catalogado de forma unánime como un proyecto de desarrollo frustrado.⁴⁵ Gonzalo Vial señala que “*era nuestro modelo de desarrollo el que estaba en jaque*”⁴⁶, que fue en los ’60 cuando “*se agota el modelo económico que se conoce corrientemente como ‘cepaliano’, basado en la planificación del Estado, en la industrialización, y en la protección de esta por altas tarifas aduaneras*”⁴⁷, época en que el Estado hacía decretos “*relativos a la sobreproducción de escobas y fijación de precios a las empanadas*”.⁴⁸ Vial aseveraba en una columna publicada en la prensa el año 2008 que uno de los peligros en el Chile del siglo XXI “*es nuestra mala memoria, que olvidemos la mortífera ineficacia de la intervención del Estado*” durante el siglo XX.⁴⁹

Puede decirse que la noción del principio de subsidiariedad del Estado que inspiró a la Junta Militar de Chile post 1973 buscaba reaccionar ante una realidad histórica, política y económica nacional dominada por el estatismo. Ya desde los primeros documentos oficiales publicados por la Junta de Gobierno se manifestaba el interés por colocar a la subsidiariedad en el centro del nuevo sistema. En la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, en

⁴⁴ Bernardino Bravo, “Del Estado Modernizador al Estado Subsidiario. Trayectoria institucional de Chile 1891-1995”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, pp. 214-215.

⁴⁵ Joaquín Fermandois, *Mundo y fin de mundo*, p. 182. Quien desarrolló la idea de la frustración del proyecto económico chileno fue Aníbal Pinto Santa Cruz en *Chile, un caso de desarrollo frustrado* (Santiago, Editorial Universitaria, 1959).

⁴⁶ Gonzalo Vial, *Chile. Cinco siglos de historia. Desde los primeros pobladores hasta el año 2006*, Tomo 2 (Santiago, Zig-Zag, 2009), p. 1208.

⁴⁷ Gonzalo Vial, “*Causas y antecedentes del 11 de septiembre de 1973*”, en Gonzalo Vial (editor), *Análisis crítico del régimen militar* (Santiago, Universidad Finis Terrae, 1998), p. 20.

⁴⁸ Gonzalo Vial Correa, “*Un libro estimulante*”, en *Economía y sociedad*, 2ª época, N° 2 (Jun. 1982), citado en Alejandro San Francisco, “*El Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX. Una lectura crítica*” (inédito).

⁴⁹ Gonzalo Vial, “Nostalgia del estatismo”, *La Segunda*, 25 de noviembre de 2008.

cuya redacción participó de manera importante Jaime Guzmán Errázuriz, se afirmaba la relevancia del Estado y la subsidiariedad, señalando que “*el respeto al principio de subsidiariedad representa la clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libertaria*”. Es más, en la Declaración se detalla el concepto de subsidiariedad del Estado al que se adhiere:

“Siendo el hombre el fin de toda sociedad, y emanando estas de la naturaleza humana, debe entenderse que las sociedades mayores se van formando para satisfacer fines que las menores no pueden alcanzar por sí solas. El ser humano forma una familia para alcanzar fines que no puede lograr solo. Da vida luego a diversas formas de agrupación social más amplias, para lograr objetivos que la familia es incapaz de conseguir por sí. Y llega finalmente a integrar todas esas sociedades intermedias en un Estado, por la necesidad de que haya un orden común a todas ellas que las coordine en justicia, y que asuma las funciones que ninguna de aquéllas podría cumplir directamente. Ahora bien, dicha realidad marca un límite al campo de acción de cada sociedad mayor respecto de la menor. Si la superior nace para cumplir fines que la inferior no puede realizar sola, si ésa es su justificación, resulta evidente que no le es legítima la absorción del campo que es propio de la menor, y dentro del cual esta debe tener una suficiente autonomía. La órbita de competencia de la sociedad mayor empieza donde termina la posibilidad de acción adecuada a la menor. Tal idea matriz es lo que da origen al llamado principio de subsidiariedad. En virtud de él, ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores, y, en especial, la familia, como tampoco puede esta invadir lo que es propio e íntimo de cada conciencia humana.

Aplicado este principio al Estado, debemos concluir que a él le corresponde asumir directamente solo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades (caso de la Defensa Nacional, las labores de Policía o las Relaciones Exteriores), o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicas o fundamentales para la nación), o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado. Respecto al resto de las funciones sociales, solo puede entrar a ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias que de suyo estarían en condiciones de asumirlas

convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas deficiencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa en subsidio, por razón de bien común”.⁵⁰

Como vemos, no se trata de un *laissez faire* sin más o un “neoliberalismo” desenfrenado el que inspira a la Junta. Se reconocía que la acción del Estado es necesaria para cumplir todas aquellas funciones que las agrupaciones intermedias no cumplían adecuadamente o no eran capaces de desempeñar en función del bien de la colectividad. Se señalaba que las funciones sociales solo podían ser cumplidas por el Estado en la medida que las sociedades intermedias no lo hicieran convenientemente, habiendo el Estado estimulado la acción de los privados para que lo realizaran. La Declaración de Principios del Gobierno de Chile se refería a la subsidiariedad en consonancia con lo planteado hasta entonces por la DSI, destacándose el interés por incluir este principio de organización social en el núcleo del nuevo ordenamiento. En otro documento se señalaba a la subsidiariedad como uno de los cinco grandes objetivos nacionales, al buscar “*construir un régimen político-institucional basado, en la concepción cristiana del hombre y de la sociedad, en el principio de subsidiariedad del Estado que le es propia*”⁵¹, mientras que en el Discurso de Chacarillas, en julio de 1977 –en cuya redacción participó Jaime Guzmán de modo directo– se señalaba que una sociedad verdaderamente libre es la que se funda en el principio de subsidiariedad.⁵²

⁵⁰ *Declaración de principios del gobierno de Chile*, 1974.

⁵¹ *Objetivo Nacional del Gobierno de Chile*, 1975.

⁵² Discurso de Augusto Pinochet en cerro Chacarillas con ocasión del día de la juventud, 1977.

INTELECTUALES Y SUBSIDIARIEDAD 1980-2015

A la presencia intelectual de la subsidiariedad entre 1931 y 1973 y a su posterior aplicación por el gobierno militar desde 1973 en adelante, se ha sumado una intensa discusión en torno al principio entre las más variadas corrientes intelectuales chilenas entre 1980 y 2015. El debate público sobre la subsidiariedad ha conocido períodos especialmente intensos durante estos 35 años. Mientras en 1980 se debatían las implicancias de las definiciones del nuevo Estado Subsidiario en Chile, desde el año 2010 hasta el 2015 esa noción de Estado ha sido fuertemente cuestionada desde el mundo político e intelectual. Sin pretender emitir un juicio sobre la correspondencia con la subsidiariedad de la actual institucionalidad política, económica y social chilena –labor que nos ocuparía tantas o más páginas que las desarrolladas en este artículo– conviene hacer una revisión sobre el modo en que distintas corrientes intelectuales chilenas han comprendido de manera errónea la idea de subsidiariedad del Estado. Esta tarea resulta relevante toda vez que esa comprensión equívoca de la subsidiariedad ha sido proyectada hacia el pasado, fundamentando toda una interpretación de la historia del Chile reciente con equivalentes proyecciones futuras. La incompreensión a la que aludimos se basa en una concepción de la subsidiariedad que disocia la dimensión positiva y negativa de la subsidiariedad, explicándolas a partir de un mero “intervenir” o “restarse” del Estado, pero negando, omitiendo o relativizando el primado que reclama la iniciativa de la persona y las sociedades intermedias frente a la acción del Estado. Como consecuencia, se establece una concepción de la subsidiariedad incapaz de discernir el adecuado modo de intervenir del Estado cuando lo hace desde un criterio subsidiario. Recordemos que Juan Pablo II en Centesimus Annus aclaraba que la intervención suplente del Estado respecto a las sociedades intermedias debe realizarse en circunstancias excepcionales y por un tiempo limitado, con tal de no privar a las sociedades intermedias de sus propias competencias. La comprensión de la subsidiariedad de modo integral y no disociado

tiene implicancias inmediatas en la forma de concebir la acción del Estado. Cuando el Estado interviene supliendo la actividad que por naturaleza le corresponde a las sociedades intermedias, debe realizarlo de forma tal que esa intervención no aspire a ser permanente sino, en lo posible, que esa labor sea asumida por las organizaciones intermedias. De ahí que la subsidiariedad positiva y negativa actúan simultáneamente: aún interviniendo el Estado –subsidiariedad positiva– debe hacerlo con miras a no despojar a las sociedades intermedias de sus funciones propias, sino procurando que estas asuman el cumplimiento de esa actividad adecuadamente, activándolas. Cuando esto ocurra, el Estado irremediamente debe restar su labor suplente –subsidiariedad negativa–. En este caso, el ánimo del Estado jamás debe perseguir una intervención indefinida en el tiempo. De esta incomprensión teórica deriva una segunda incomprensión sobre el modo en que el régimen militar concibió la subsidiariedad, seguida de una tergiversación sobre la comprensión de la subsidiariedad realizada por Jaime Guzmán.

En las últimas páginas del Ensayo sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX, Mario Góngora se refiere a la subsidiariedad y detecta de modo acertado el rol central que la Junta Militar le asigna a este concepto en la implantación de la nueva institucionalidad. Góngora sostiene que la subsidiariedad es “*el principio verdaderamente operativo de la Declaración de principios*” y que en virtud de este, “*las sociedades o grupos mayores no deben absorber el ser mismo o las funciones que puedan ejercer eficientemente los individuos o los ‘grupos intermedios’*”.⁵³ Esta definición propuesta por Góngora de la subsidiariedad, aunque correcta, es incompleta. La subsidiariedad del Estado asigna la primera responsabilidad a las agrupaciones intermedias en el cumplimiento de sus tareas no solo por el criterio de eficiencia, como afirma Góngora, sino por una razón de índole moral. Como hemos señalado en páginas anteriores, la subsidiariedad se apoya en la idea de libertad responsable según

⁵³ Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago, Editorial Universitaria, 2010), pp. 295-296.

el cual las personas, las familias y los cuerpos intermedios deben asumir la tarea de organizarse de acuerdo a sus propias convicciones e intereses, reconociéndose aquella autonomía necesaria para cumplir sus propios objetivos. A esto se añade que Góngora no le asigna más labor al Estado Subsidiario que la de no absorber las funciones de las sociedades intermedias, según la cual “*se ha eliminado toda huella de ‘dirigismo estatal’, para que funcione el mercado sin distorsiones*”⁵⁴, en condiciones que la subsidiariedad del Estado promueve la existencia de un Estado que participe activamente en la consecución del bien común e intervenga cuando sea necesario. Este acento en la subsidiariedad negativa realizado por Góngora –influido, muy probablemente, por las circunstancias históricas que observaba en los momentos en que escribía el Ensayo– se tradujo en un análisis histórico en el que comprendió un Estado Subsidiario que contradecía aquella tesis en la que postulaba que es “*el Estado el que ha ido configurando y afirmando la nacionalidad chilena a través de los siglos XIX y XX; y que la finalidad del Estado es el bien común en todas sus dimensiones: defensa nacional, justicia, educación, fomento de la economía, protección a las actividades culturales, etc.*”.⁵⁵ La comprensión de Góngora de la subsidiariedad enfatiza la dimensión negativa del principio, omitiendo que la subsidiariedad contempla una labor activa del Estado supliendo, estimulando, coordinando, etc., a las sociedades intermedias para la consecución del bien común “*en todas sus dimensiones*”. Bien podría ser que Mario Góngora haya mirado con profunda decepción aquél movimiento de “*retirada del Estado*” que impulsó el régimen militar en favor de la actividad de los particulares.

Ahora bien, especialmente críticos con la implantación de un régimen subsidiario en Chile fue toda la generación de intelectuales, principalmente sociólogos, reunidos en torno a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la década de los 70’s y 80’s, entre los que se cuentan Manuel Antonio Garretón,

⁵⁴ Mario Góngora, *Ensayo histórico*, p. 298.

⁵⁵ Mario Góngora, *Ensayo histórico*, pp. 296-297.

Norbert Lechner, José Joaquín Brunner, Tomás Moulian, Ángel Flisfisch, entre otros. Con distintos matices, valoran negativamente el proceso de transformaciones económicas y sociales emprendidas desde el gobierno militar y continuadas posteriormente tras la plena vigencia de la democracia. Sostienen una mirada “neoliberal” del principio de subsidiariedad y de su aplicación en la historia reciente de Chile, enfatizando su dimensión negativa y omitiendo todo análisis sobre la dimensión positiva del principio. Así, Manuel Garretón sostiene que los pilares en que se apoyó el nuevo orden socioeconómico son el neoliberalismo, entendido como una “visión y práctica sobre la sociedad dominada por el mercado como principio ordenador de toda la vida social”; el Estado Subsidiario, el cual está “*restringido drásticamente en sus funciones dirigenciales del desarrollo*”; el predominio del capital financiero y “*una estructura marcada por las desigualdades estructurales y la concentración de la riqueza*”.⁵⁶ Así, Garretón sostiene que “*el predominio irrestricto del mercado como forma de organización social, [el] Estado subsidiario y [la] desigualdad socioeconómica son las tres puntas indispensables del triángulo neoliberal chileno*”.⁵⁷ A este diagnóstico, que encierra toda una interpretación sobre la historia de Chile del siglo XX, se añaden las ideas de Norbert Lechner, quien señalaba que “*la famosa subsidiariedad del Estado respecto al mercado implica no solamente una reducción del tamaño y de las actividades del aparato estatal. Implica ante todo una renuncia al principio de responsabilidad social*”.⁵⁸ La incomprensión de la subsidiariedad por parte de los sociólogos FLACSO presenta dos aspectos problemáticos. Por un lado, se reduce toda acción de la sociedad civil –valorada por la subsidiariedad– a una perspectiva economicista en que la labor de los particulares únicamente se desenvolvería en el mercado, que

⁵⁶ Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010* (Santiago, Editorial Arcis, 2012), p. 9.

⁵⁷ Mario Góngora, *Ensayo histórico*, p. 182.

⁵⁸ Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (Santiago, FLACSO, 1984), pp. 157-158.

sería el gran ordenador de la vida social. Omite, de este modo, la riqueza de la vida del hombre en sociedad que recoge la subsidiariedad en aspectos no solo económicos, sino también políticos, sociales, culturales, etc. Esta visión economicista de la subsidiariedad propuesta por esta generación de intelectuales omite, además, toda la formulación realizada en torno a la subsidiariedad positiva, que incluye una activa participación del Estado incluso en la vida económica del hombre, abandonando todo tipo de *laissez faire* e interviniendo de acuerdo a las exigencias del bien común. Por otro lado, la incompreensión de la subsidiariedad en esta generación de intelectuales reduce la provisión de bienes públicos a la entidad estatal, contraviniendo la perspectiva subsidiaria según la cual los bienes sociales no son generados únicamente gracias a la acción del Estado, sino que incorpora la acción de las personas y agrupaciones intermedias que protagonizan la vida social y el progreso de una nación.⁵⁹ Por el contrario, este énfasis en la actividad de la sociedad civil es identificado por los sociólogos FLACSO como una renuncia del Estado a su responsabilidad social. Así, esta corriente intelectual, junto con asignarle a la subsidiariedad una carga “neoliberal”, discrepa del principio en cuanto inspira una noción de Estado alejada de sus expectativas, relacionadas estas con una ampliación de la labor “dirigencial del desarrollo”, como apuntaba Garretón.

De modo análogo, una nueva generación de intelectuales identificados con una “nueva izquierda” y representados por Fernando Atria, Alfredo Joignant y Carlos Ruiz Schneider han llevado sus reflexiones a la política actual, enmarcando sus análisis en la idea de que el Estado Subsidiario instaurado en Chile por el gobierno militar debe ser superado a partir de la implementación de una nueva noción del Estado, garante de derechos sociales universales y que sea capaz de dar respuesta al “malestar generalizado” que

⁵⁹ Esta idea ha sido suficientemente trabajada en Claudio Alvarado y Eduardo Galaz, “Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes”, en Pablo Ortúzar (editor), *Subsidiariedad*, pp. 33-51.

cundiría en Chile desde el año 2011. Así, según Carlos Ruiz “*el principio de subsidiariedad afirma que el Estado debe velar por el bien común de la sociedad, lo que significa fundamentalmente que debe respetar el adecuado cumplimiento de los fines propios de los organismos sociales intermedios como las familias, las organizaciones gremiales y comunales*”, añadiendo que “*el Estado no debe, en esta perspectiva, intentar sustituirse a ellos, salvo en el caso de que estas organizaciones se vean impossibilitados de realizar sus fines por su cuenta*”.⁶⁰ De estas palabras se desprenden al menos dos errores conceptuales en la comprensión de la subsidiariedad. En primer lugar, se identifica el bien común con la suma de bienes particulares de las personas, familias y organizaciones intermedias, y no con el conjunto de condiciones sociales que permitan al hombre alcanzar su fin personal en la mayor medida posible. Este error se vincula con el segundo. Si bien Ruiz comprende que el Estado no debe suplir la acción de las comunidades intermedias a no ser que estas no cumplan con su fin por su propia cuenta, omite la larga lista de acciones que el Estado Subsidiario puede y debe emprender –estimular, corregir, coordinar, orientar– en función de la consecución del bien común.

Por otro lado, Fernando Atria, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant, en *El otro modelo*. Del orden neoliberal al régimen de lo público reconocen que “*es posible que agentes privados desempeñen funciones públicas*”, pero que “*ellos en principio no tienen el deber de hacerlo*”. Añaden que “*lo que en Chile se denomina ‘principio de subsidiariedad’ se reduce a una prohibición de la acción para el Estado: no puede actuar cuando hay iniciativa privada*”.⁶¹ De igual modo, se afirma que “*la idea de que el Estado no debe participar de una actividad, en particular respecto de la provisión de derechos sociales cuando haya particulares dispuestos a hacerlo con fines de lucro, no es el principio de subsidiariedad, ya que existiendo un derecho*

⁶⁰ Carlos Ruiz Schneider, *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile* (Santiago, LOM Ediciones, 2010), p. 105.

⁶¹ Fernando Atria y otros, *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público* (Santiago, Debate, 2013), pp. 151-152.

no satisfecho, mal se podría decir que tal principio se aplica".⁶² De modo similar a los intelectuales FLACSO de la década de los '80, los autores citados hacen una lectura parcial de la subsidiariedad. Remiten el principio únicamente a su dimensión negativa según la cual el Estado debe dejar hacer a las sociedades intermedias aquello que le corresponde hacer, evaluando con sospecha la existencia de "funciones públicas" que el mundo de las sociedades intermedias sea capaz de proveer. Evidentemente, la subsidiariedad del Estado comprendida a partir de su impronta católica rompe con aquella noción según la cual únicamente el Estado tiene el derecho a proveer "derechos sociales" tan característica del Estado de Bienestar y que Juan Pablo II criticara abiertamente en Centesimus Annus. Por otro lado, Atria y otros, al igual que Ruiz, al enfatizar una lectura neoliberal de la subsidiariedad, omiten que el principio contempla una acción profunda del Estado en la medida que las sociedades intermedias no puedan cumplir de modo adecuado y en función del bien común aquellas tareas de las que son responsables. Si la sociedad civil no logra cumplir, o cumple inadecuadamente sus propósitos, la subsidiariedad habilita al Estado para que intervenga en aquella sociedad a fin que, usando la terminología de Atria y otros, "*se satisfaga un derecho social*".

Esta crítica de Atria y otros tendría asidero en la medida que la subsidiariedad sea concebida al modo de algunos intelectuales del mundo liberal, como Axel Kaiser, quien afirma la imposibilidad de comprender el principio de subsidiariedad a partir de la expansión de la libertad de las personas y de las sociedades intermedias para emprender, acompañada de una necesaria intervención del Estado para salvaguardar el bien común. Para un liberal como Kaiser, la afirmación de Messner "*tanta libertad como sea posible, tanto Estado como sea necesario*" es una contradicción.⁶³ Para esta corriente or-

⁶² Fernando Atria y otros, *El otro modelo*, p. 153.

⁶³ Axel Kaiser, "Política y principios II", *El Mercurio* publicado el 8 de febrero de 2012: "El principio de subsidiariedad, para ser tal, implica un Estado que maximiza la libertad individual y no uno al servicio de las necesidades políticas o idea de bien común de la autoridad. No se puede defender la libertad individual y al

todoxa del mundo liberal, toda intervención del Estado es mirada bajo sospecha ya que puede conducir a un control mayor de la vida social por parte de la entidad estatal. Así, intelectuales liberales latinoamericanos como Mario Vargas Llosa han expresado que *“la teoría socialcristiana de la supletoriedad, además de un trabalenguas, siempre me pareció una puerta por la que podía filtrarse, de contrabando, un encubierto control de toda la vida económica”*.⁶⁴

En último lugar, hay un pensamiento de intelectuales vinculados a la derecha política chilena que ha sido crítico de la comprensión de la subsidiariedad del Estado realizada por Jaime Guzmán Errázuriz. Esa visión crítica, predominante en la publicación del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado, hace suya una tesis según la cual Guzmán habría concebido la subsidiariedad a partir de una acentuación de la dimensión negativa que integra al principio. Así, mientras Pablo Ortúzar señala que en Chile *“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 minimiza el aspecto positivo (la intervención habilitante)”*⁶⁵, Claudio Alvarado y Eduardo Galaz sostienen que *“políticos radicalmente antimarxistas, como Jaime Guzmán, plantearon el llamado ‘Estado subsidiario’ con un singular énfasis en la retirada del Estado, cuando no con una actitud de recelo ante lo público en general”*⁶⁶, y Hugo Herrera señala que en Jaime Guzmán *“el principio de la subsidiariedad es restringido a su faz negativa, negándosele al Estado una participación activa en el campo*

mismo tiempo apoyar la expansión del Estado ‘todo lo necesario’: ahí donde los políticos imponen, dejan de decidir las personas. La tesis ‘todo el Estado necesario según las circunstancias’ –con la que se justifica hoy el alza de impuestos a las empresas–, permitiría perfectamente a un gobierno socialista expandir el Estado ‘lo necesario’ para construir su idea de bien común”.

⁶⁴ Mario Vargas Llosa, *El pez en el agua* (Buenos Aires, Alfaguara, 2006), p. 142.

⁶⁵ Pablo Ortúzar, “Prólogo” en Pablo Ortúzar (editor), *Subsidiariedad*, p. 23.

⁶⁶ Claudio Alvarado y Eduardo Galaz, “Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes”, en Pablo Ortúzar (editor), *Subsidiariedad*, pp. 34-35.

*económico, salvo excepcionalmente y sometido a severas restricciones*⁶⁷, explicando tal comprensión según el contexto de Guerra Fría en el que vivió Guzmán y según el cual “*frente a la amenaza que el socialismo real significaba para la libertad, Guzmán vio en la participación privada en la economía un mecanismo de distribución eficaz del poder social*”.⁶⁸ Esta construcción de un Jaime Guzmán que habría comprendido la subsidiariedad en función de un acento en su dimensión negativa merece una revisión detallada, toda vez que en ella confluyen dos errores relacionados con la comprensión de la subsidiariedad. El primero se vincula con una incompreensión de la noción de la subsidiariedad en la DSI, mientras que el segundo con una tergiversación de la comprensión de la subsidiariedad que Jaime Guzmán realizó. Como se ha señalado más arriba, la subsidiariedad, fundamentada en la idea de libertad responsable, establece un orden de prelación de competencias que asigna a las personas, familias y sociedades intermedias la primera responsabilidad en la realización de sus funciones vitales, no debiendo atribuirse el Estado aquellos derechos que competen a la persona y sociedad civil. Así, mientras la libertad humana debe encontrar en la subsidiariedad las mejores posibilidades para su total despliegue, también el Estado encuentra en el principio el límite de su acción. En ningún caso se contrapone a la subsidiariedad una limitación de la intervención del Estado, sino por el contrario, es perfectamente compatible postular una “retirada del Estado”, en determinadas circunstancias, con el principio de subsidiariedad, sino que su aplicación debe considerar las circunstancias históricas del momento en que se realiza. Que el Estado se reste tiene como objetivo activar a la sociedad civil y que esta se haga principal responsable del progreso de la comunidad. Por otro lado, la comprensión de la subsidiariedad del Estado en Jaime Guzmán,

⁶⁷ Hugo Herrera, “Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad”, en Pablo Ortúzar (editor), *Subsidiariedad*, p. 103.

⁶⁸ Hugo Herrera, “Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad”, en Pablo Ortúzar (editor), *Subsidiariedad*, p. 104.

al contrario de lo que proponen tanto Alvarado y Galaz como Herrera, fue coherente con la visión íntegra de la subsidiariedad propuesta por la DSI, no existiendo fuentes históricas que permitan afirmar lo contrario.

Así, en mayo-junio del año 1965, con 18 años de edad, Guzmán publicaba en *Fiducia* el artículo titulado “El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución” donde demuestra tempranamente su conocimiento de una noción integral de la subsidiariedad compuesta por su dimensión positiva y negativa.

“El principio básico que determina el pensamiento católico en la materia es el de la subsidiariedad, que la encíclica reitera con insistencia como clave de la solución al problema planteado. Según este principio, el Estado no puede asumir ninguna función específica que los individuos y organismos intermedios sean capaces de realizar por sí mismos. Fruto de este principio, nace el de la libre iniciativa en el campo económico, que Mater et Magistra señala como de derecho natural. Al Estado le cabe, pues, una función de suplencia, la que se complementa con el deber de armonizar y coordinar a todas las entidades naturales y a los diversos intereses que coexisten en la vida social”.⁶⁹

Esta visión de la subsidiariedad permanecería en el tiempo y en las clases de Derecho Político que impartiría tempranamente Guzmán en la Universidad Católica señalaba que el principio “*consiste en que ninguna sociedad mayor puede invadir o absorber el campo que es propio de una sociedad menor, ni tampoco de los individuos particulares. El fundamento es que la sociedad mayor no ha nacido para hacer lo que las menores pueden hacer, sino que surgen para hacer lo que las menores no pueden hacer*”.⁷⁰ Además, Guzmán añadía que la subsidiariedad no era correctamente comprendida:

⁶⁹ Jaime Guzmán, “El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución” en *Fiducia*, N° 17 (1965).

⁷⁰ Gonzalo Rojas, Marcela Achurra, Patricio Dusaillant, *Derecho político. Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz* (Santiago, Ediciones UC, 1996), pp. 52-53.

“Lo que ocurre es que hay personas que no lo entienden, lo cual es muy diferente. Por ejemplo, se suele decir que, en Chile, la subsidiariedad del Estado no resulta aplicable a la salud, para no citar otros ejemplos. Este es un grave error. La subsidiariedad es aplicable a todos los campos de la vida social. El hecho de que en un determinado grado de nuestro desarrollo económico y social, la iniciativa particular no esté en condiciones de asumir sino una minoría de las acciones o prestaciones de salud y que por lo tanto, el Estado deba asumir la mayoría, no implica que esa intervención estatal no sea subsidiaria o que no rija la subsidiariedad estatal en la materia. Al contrario. Ahí se está aplicando dicha subsidiariedad, siempre y cuando el Estado fomente un mayor desarrollo de la iniciativa privada en la materia, que le permita reducir progresivamente la acción estatal directa”.⁷¹

En estas clases de Derecho Político, además de mostrar cuál es su comprensión de la subsidiariedad del Estado en materia de educación. Señalaba Guzmán:

“El principio de subsidiariedad no es un problema cuantitativo sino cualitativo. El estado debe prever la cantidad necesaria para suplir lo que la iniciativa particular no alcanza a cubrir. Pero aunque el Estado tenga el 90% de las escuelas, igualmente es subsidiario. Debe estimular a los particulares para que inicien nuevas escuelas, y así ir desapareciendo poco a poco. Debe aspirar a no tener ninguna. Aunque se tenga el 100% de algo, se es subsidiario al querer estimular al sector privado a hacer ese algo. Es decir, es cuestión de actitud e intención, no de porcentaje ni cantidad”.⁷²

Esta visión de la subsidiariedad en el campo educacional es coherente con el expresado por Guzmán en las sesiones de la Comisión Ortúzar, manteniendo entonces una “*sana coherencia doctrinal*”, como ha señalado Alejandro San Francisco.⁷³ Para mayor

⁷¹ Gonzalo Rojas, Marcela Achurra, Patricio Dusaillant, *Derecho político*, p. 56.

⁷² Gonzalo Rojas, Marcela Achurra, Patricio Dusaillant, *Derecho político*, p. 61.

⁷³ Alejandro San Francisco, “Jaime Guzmán y el principio de subsidiariedad educacional en la Constitución de 1980”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 3 (1992), p. 548. En la sesión N° 141 de la Comisión Ortúzar (24 de julio de 1975) consta la posición de Guzmán sobre subsidiariedad educacional: “*Se dijo por varios invitados a esta Comisión, prosigue el señor Guzmán, que el papel subsidiario*

abundamiento, en *El Gremialismo y su postura universitaria en 27 preguntas y respuestas* (1980) –texto fundamental no solo por las ideas planteadas, sino también por su divulgación–, Guzmán señalaba sobre la subsidiariedad:

“Por excepción, y aplicando el mismo principio de subsidiaridad, el Estado puede asumir aquellas actividades que, aunque teóricamente podrían ser desempeñadas por los particulares (sea individualmente o agrupados), en el hecho no son llevadas a cabo satisfactoriamente por éstos. Pero para que dicha forma de acción supletoria del Estado sea legítima, es menester que concurran dos condiciones: que la autoridad estatal haya agotado los esfuerzos para que el vacío sea llenado por los particulares, y que la actividad en cuestión resulte necesaria para el bien común. Y aún en este caso, el Estado debe proseguir su estímulo a la iniciativa privada para que remedie tal vacío, ya que este denota una falta de vitalidad del cuerpo social que conviene superar.

del Estado en materia educacional estaría hoy en una suerte de tela de juicio desde el momento en que aquél mantiene la gran mayoría de los establecimientos educacionales. Le parece que esa afirmación es errónea, porque no se puede confundir la cualidad de un derecho con la cantidad o forma en que él se expresa. No le cabe la menor duda de que, aunque el Estado llegue a tener una mayoría abierta de establecimientos educacionales, desde un punto de vista doctrinario o cualitativo esa función sigue siendo subsidiaria, porque llena aquello que no pueden llenar las instancias prioritarias. Ahora, si eso resulta ser cuantitativamente la mayoría o la minoría, una minoría o mayoría más amplia o más restringida, es un problema de hecho y de cantidad. Porque si por las circunstancias ocurre que quienes tienen el derecho prioritario pueden ir extendiéndolo, en esa misma medida se disminuye la legitimidad con que el Estado puede entrar a actuar en esta órbita. Pero lo que sí hay que señalar es que, respecto de la órbita que las instancias prioritarias no alcanzan a cubrir, el Estado tiene no solo el derecho, sino también el deber de entrar a actuar”. Según Daniel Mansuy, Guzmán en esta instancia realizaría una “lectura liberal” del principio de subsidiariedad, según la cual “Guzmán tiende a sobredimensionar la dimensión negativa de no intervención”, llegando incluso a distorsionar el principio (Daniel Mansuy, “Política y economía en el pensamiento de Jaime Guzmán” [artículo aceptado en Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, actualmente en prensa]). A decir verdad, de las palabras de Guzmán no se desprende un énfasis en la “subsidiariedad negativa”, sino una aplicación coherente con una comprensión integral del principio, reconociendo que existen “instancias prioritarias” a las que se les reconoce un “derecho prioritario” para la realización de la labor educacional –primado de la persona y de los cuerpos intermedios–, distinto del Estado. En la medida que estas instancias prioritarias no operen adecuadamente, “el Estado no tiene solo el derecho, sino también el deber de entrar a actuar”.

En la medida en que lo consiga, el Estado se liberará de esa tarea de suplencia, y podrá reforzar su acción en lo que más específicamente le corresponde, que son aquellas tareas que por naturaleza jamás podrían ser adecuadamente asumidas por los particulares, ni individualmente, ni a través de las sociedades intermedias que puedan generar”.⁷⁴

Así, la subsidiariedad del Estado logró ser comprendida integralmente por Jaime Guzmán en coherencia con lo señalado por la DSI a lo largo del siglo XX. La subsidiariedad del Estado entendida por Guzmán y desarrollada tanto en numerosos textos periodísticos como en su actividad docente y en sus labores como asesor del régimen militar, ha sido interpretada, por diversas razones, de modo erróneo. Entre ellas, destacan una incompreensión del concepto de la subsidiariedad del Estado planteado por la DSI, un trabajo de investigación incompleto o sesgado de las fuentes primarias disponibles en las que Guzmán plasmó su visión, y la acción de una interpretación “neoliberal” de la historia de Chile que ha teñido con una visión monocorde aquellas complejidades, matices, recovecos, desarrollos y retrocesos experimentados por la sociedad chilena en su último medio siglo de historia.

⁷⁴ *El Gremialismo y su postura universitaria en 27 preguntas y respuestas* (1980), p. 5.

LA SUBSIDIARIEDAD EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN

*Guillermo Ramírez**

*Jorge Barrera***

GENERALIDADES

Una de los hechos que más extraña en el concierto internacional, es que la otrora alianza de centro izquierda, denominada Concertación de Partidos por la Democracia¹, y que se mantuvo en el poder por cuatro períodos presidenciales consecutivos entre 1990 y 2010, hoy desconozca los principios rectores que sostuvieron 20 años de conducción de la nación. Durante los cuales

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y master en políticas públicas de Harvard University. Se desempeñó como director de políticas públicas de la Fundación Jaime Guzmán. Profesor de derecho económico en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Secretario general del partido Unión Demócrata Independiente (UDI).

** Abogado de la Universidad de Chile y magíster © en derecho público de la misma universidad. Actualmente ejerce como asesor parlamentario en el Congreso Nacional.

¹ El año 1988 se funda la coalición denominada Concertación de Partidos por el NO entre el Partido Demócrata Cristiano, El Partido por la Democracia, El Partido Socialista de Chile y el Partido Radical Social Demócrata. Dicho conglomerado, nació como una plataforma electoral para impedir que Augusto Pinochet gobernara por 8 años más, luego de 1989. Luego del triunfo del NO en el plebiscito de 1988, la misma plataforma fue utilizada para levantar la candidatura del entonces ex senador demócratacristiano Patricio Aylwin Azócar, quien se convertiría en Presidente de Chile.

Chile se erigió como ejemplo latinoamericano de desarrollo, no solamente económico, sino que humano, a tal nivel que incluso se habló del “milagro chileno”², con la finalidad de referirse a los grandes avances conseguidos por el país en la segunda mitad del siglo XX.³ Dicha extrañeza se intensifica si vemos que el cambio producido en las bases que sustentan la coalición continuadora de la ex Concertación (denominada Nueva Mayoría⁴) tuvo un giro no solamente en su discurso y sustrato político, sino que en las políticas públicas propuestas e implementadas, las que se fundan en el programa de gobierno elaborado durante la segunda campaña de Michelle Bachelet, el cual se ha erigido como una especie de libro sacro o manual de operatividad immaculado e intocable.

Habida cuenta de 5 elecciones presidenciales desde 1989 al 2013, nunca había sido tan relevante el contenido de un programa de gobierno como lo ha sido para el segundo mandato de la Presidenta Bachelet. Ante esto, resulta pertinente analizar cada uno de los programas de las candidaturas presidenciales de la otrora Concertación, desde 1989 con Patricio Aylwin, hasta el del primer gobierno de Michelle Bachelet, lo cual nos puede dar luces respecto a los principios que sustentaron su acción gubernamental durante 20 años.

Ahora, ¿Por qué analizar los programas directamente y no las políticas públicas efectivamente implementadas por la Concertación? Muy simple. Los programas reflejan intenciones políticas, las cuales existen independientes de si se traducen en políticas públicas o leyes efectivas. Por tanto, analizar los programas nos entrega antecedentes ciertos respecto de los principios

² La frase pretende evocar un paralelismo con el milagro alemán, la extraordinaria recuperación económica de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial.

³ Prueba de aquello, es la multiplicidad de artículos en influyentes medios de comunicación que critican el giro ideológico de Chile. Entre los más destacados encontramos un artículo en *The Wallstreet Journal*, denominado “El ‘milagro’ de Chile va en reversa” de la columnista Mary Anastasia O’Grady.

⁴ La Nueva Mayoría, es el nombre que ostenta la otrora Concertación, al integrar a fuerzas políticas de izquierda como el Partido Comunista, el Movimiento Amplio Social y la Izquierda Cristiana.

rectores de un futuro gobierno, y asimismo, evita la justificación fácil consistente en echarle la culpa a la coalición opositora, por no haber podido llevar a cabo “reformas profundas” al modelo o cambios de giro en un sentido diverso al propuesto.

PATRICIO AYLWIN Y EL PRIMER PROGRAMA DE GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN

El año 1989, la Concertación de Partidos por la Democracia hacía público su programa de gobierno en el desaparecido diario “La Época”, el cual serviría de sustento a la candidatura de quien en definitiva se convertiría en el primero de 4 presidentes provenientes de dicha coalición. El abogado de la Universidad de Chile, ex senador y Presidente de la Democracia Cristiana durante el gobierno de Salvador Allende, don Patricio Aylwin Azócar.

Tal como señala Manuel Antonio Garretón, en la Concertación existía la más profunda convicción de que la “consolidación democrática se jugaría en el terreno económico-social más que en el político-institucional”.⁵ Lo anterior se funda en que a fines de los 80’ ideas tales como reducción o reconfiguración del Estado comienzan a circular masivamente en el campo académico nacional⁶ y todas ellas se entienden como una necesaria des-estatización de la estructura socio-productiva que se enmarca dentro del proyecto modernizador del cual fue parte, como veremos, todo el mundo concertacionista. El antecedente preliminar será la excesiva carga de prestaciones por parte del Estado en el período 50’-70’, como aquella experiencia que minó su propia capacidad de respuesta a la demanda social. De allí que la posibilidad de transitar hacia una crisis de gobernabilidad producto de una potencial jibarización

⁵ Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: Los Gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010* (Santiago, Editorial Arcis, 2012) p. 98.

⁶ Sobre esta materia dejamos consignados los estudios transicionales de Guillermo O’Donnell sobre los Estados burocráticos-autoritarios en la región.

del Estado constituyese un riesgo digno de preocupación de la centro izquierda. En nuestra opinión, es por esta razón que la Concertación participa del proceso de renovación y suscribe, sin más, al diseño de subsidiariedad, aún antes de iniciarse el gobierno de Patricio Aylwin.⁷ Por lo cual, además, no cabe dudas de que más temprano que tarde la coalición de centro izquierda hubiese adoptado igualmente un modelo de Estado Subsidiario, a la luz de la evidencia que entregó el desplome del Estado de Bienestar Keynesiano a mediados de los 70.⁸

En detalle, el programa de gobierno de Patricio Aylwin incluye tanto en sus ejes económicos principales como en las áreas más sensibles como educación, salud y vivienda, políticas públicas de corte subsidiario. En ese sentido, y tal como describimos anteriormente, se trata de una coalición que no solamente heredó las transformaciones institucionales del gobierno militar, sino que las fortaleció.

Así, el programa de gobierno del Presidente Aylwin centraba su clivaje político institucional no en un cambio de estructura o visión del rol del Estado en materia económica y desarrollo de las personas, sino que netamente en el plano de los derechos humanos, la verdad y la justicia, tomando el modelo económico como un dato y no como un camino por construir, tal cual como veremos, lo hicieron sus sucesores.⁹

En la misma línea de lo señalado, en el programa el capítulo titulado *Los Criterios Básicos de la Gestión Económica del Gobierno* comenzaba con la siguiente frase: “*Queremos una economía que crezca dinámicamente y una sociedad presidida por un principio de equidad, de modo que los frutos del esfuerzo productivo se canalicen hacia la satisfacción de las apremiantes necesidades de los sectores más pobres de la*

⁷ Fundación Jaime Guzmán, *Amnesia y estrategias de cambio en la Concertación*.

⁸ Fundación Jaime Guzmán, *Amnesia y estrategias de cambio en la Concertación*.

⁹ Manuel Antonio Garretón. *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado*, p. 98

población, tales como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social".¹⁰

La cita no deja de ser reveladora, pues estamos frente a una coalición que previo a asumir el poder establece como principios fundantes de un eventual gobierno concertacionista un crecimiento económico dinámico, una sociedad justa, y una política estatal focalizada en servicio a los más pobres en alimentación, salud, educación, vivienda y seguridad social. Retomando y profundizando por tanto, la visión implementada durante el gobierno anterior. Esto constituye ciertamente una clara expresión de la inspiración subsidiaria que tuvo el primer programa de gobierno de la Concertación.

En un segundo orden de cosas, resulta interesante poner el foco en las propuestas sectoriales que se fijaron en el programa del Presidente Aylwin.

Así por ejemplo en educación, y respecto a la gratuidad de la misma, el programa consigna explícitamente la focalización propia del rol subsidiario del Estado en la materia al señalar que "*La educación será gratuita para todos aquellos que no estén en condiciones de pagarla*"¹¹, lo mismo ocurre respecto de la entrega de recursos para la educación, cuando el programa afirma que "*El financiamiento estatal del sistema escolar, tanto público como privado, se incrementará en forma concordante con la prioridad del sector y en la medida que equilibre la satisfacción de las necesidades de mejoramiento y equidad educacionales, con la política fiscal y los requerimientos de los demás sectores sociales. Se alentará el financiamiento privado para la educación...*"¹² Finalmente respecto de la educación superior, destaca que "*El Gobierno democrático garantizará la autonomía y libertad académica de los establecimientos de enseñanza superior y tratará de promover la configuración de un sistema diversificado, de nivel adecuado a la realidad y exigencias del*

¹⁰ Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno* (Diario *La Época*, 1989), p. 12.

¹¹ Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno*, p. 22.

¹² Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno*, p. 22.

*desarrollo nacional*¹³, destacando en negritas en el propio texto, los conceptos de “*autonomía y libertad académica*”, lo que no deja de llamar profundamente la atención. En este sentido, la educación libre y justa, se erigen como principios fundantes del futuro gobierno de Aylwin.

Si perjuicio de lo anterior, quizás las medidas sectoriales que mayormente reflejan la visión subsidiaria en el primer programa de la Concertación, son las relacionadas con la vivienda. A este respecto, y solo por señalar algunas, podemos destacar cómo las propuestas en materia sanitaria afirman que “*se mejorará el programa de urbanizaciones con infraestructura sanitaria, ofreciendo apoyo para la autoconstrucción que posteriormente hacen los propios pobladores*”¹⁴, promoviendo abiertamente la autoconstrucción de los pobladores, por sobre la acción directa del Estado; la abierta focalización en la entrega de las viviendas que se expone al sostener que “*El desarrollo de un programa de viviendas para los pobres requerirá de una acción preferente del Estado junto a la colaboración de las organizaciones propias de la comunidad*”¹⁵; para finalizar estableciendo como corolario que “*La construcción de viviendas sociales se realizará por medio del sector privado a través de contratistas inscritos en el registro respectivo, y sobre la base de propuestas públicas. Se estimulará la acción descentralizada en materia de vivienda, ampliando las atribuciones de los gobiernos locales, así como el apoyo a la participación de la comunidad y a las actividades de cooperativas de construcción, de los grupos informales y de las organizaciones no gubernamentales*”.¹⁶ Sin lugar a dudas la lógica de Estado necesario de *Adenauer*¹⁷, ya había sido adoptada por la futura coalición gobernante aun antes de la elección.

¹³ Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno*, p. 23.

¹⁴ Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno*, p. 24.

¹⁵ Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno*, p. 24

¹⁶ Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno*, p. 25.

¹⁷ Tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario, pregona Konrad Adenauer. La socialdemocracia estipula lo contrario: tanto Estado como sea posible, tanto mercado como resulte necesario. He allí la diferencia entre derecha e izquierda.

No se puede culminar el análisis del primer gobierno de la Concertación, sin mencionar una medida que si bien no se encontraba incluida en el programa, terminó siendo igualmente implementada. Nos referimos a la extensión del financiamiento compartido¹⁸ a todo el sistema escolar particular subvencionado, lo que permitió no solo la focalización de los recursos en los más vulnerables, sino que como señalase en su momento el propio Ministro Jorge Arrate, dio lugar a la deselitización de la educación particular pagada, permitiéndole a los padres aportar recursos para mejorar la calidad de la educación de sus hijos, en momentos en que la subvención estatal apenas era suficiente para costear los gastos de operación de los precarizados colegios. Una medida como esta permitió reforzar el rol subsidiario del Estado en materia educacional, haciendo a los padres absolutos corresponsables de la educación de sus hijos.

PARA LOS NUEVOS TIEMPOS: SUBSIDIARIEDAD Y LA ELIMINACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA COMO EL “MAYOR DESAFÍO” PARA CHILE

El año 1993, se presenta el programa de gobierno para la candidatura presidencial de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en ese entonces senador por Santiago Oriente y Presidente del Partido Demócrata Cristiano. Su texto, tuvo como eje programático la superación de la extrema pobreza en Chile, fijándolo como el mayor desafío para su futuro gobierno al señalar que “*La superación de la pobreza será el eje central de la acción del próximo gobierno de la Concertación*”.¹⁹ Es así, como claramente la Concertación expresa la intención política de profundizar aún más el modelo de desarrollo centrado en la focalización y el trato preferente hacia los más pobres, fijándolo

¹⁸ El financiamiento compartido ya había sido creado durante el gobierno militar a un reducido número de establecimientos. Durante el gobierno de Patricio Aylwin, y bajo la Reforma Tributaria establecida por la Ley N° 19.247

¹⁹ En *Un Gobierno Para los Nuevos Tiempos: Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación* (1993), p. 8.

como sustento principal en la implementación de sus políticas públicas. Todo lo anterior, tendiente a que los ciudadanos tengan acceso a medios que permitan e incentiven su propio desarrollo, quedando ello en evidencia al leer del propio programa de gobierno las siguientes líneas: “Solo podremos dejar atrás la extrema pobreza en un tiempo breve, si se alcanzan los equilibrios básicos que la economía necesita para crecer y generar empleos y, al mismo tiempo, el Gobierno aplica vigorosas políticas, programas y medidas para mejorar la salud, la educación, la capacitación y la vivienda de los sectores más postergados. Solo mediante una política de estricto control de la inflación podremos proteger los ingresos, las jubilaciones y pensiones de todos. Pero todo eso no basta. Necesitamos impulsar, simultáneamente, el crecimiento sostenido de la economía, condición básica de más y mejores empleos. Con ese fin, el país debe ahorrar e invertir y las políticas del gobierno deben incentivar el esfuerzo que hacen las personas, los trabajadores y los empresarios. Por tanto, impulsaremos una estrategia que valore el trabajo, amplíe las oportunidades para los microempresarios y facilite el acceso de los ciudadanos más pobres a los medios para su propio desarrollo. Sin embargo, existen personas en situación de extrema pobreza que no podrían salir adelante sin el apoyo de políticas asistenciales directas del Estado”.²⁰ Respecto a lo anterior, hay dos temas importantes a destacar.

El primero, es que al interior del ala más progresista de la Concertación, representada por el PPD y el PS, la llegada de Frei a la Moneda fue vista como una derrota ideológica, la cual se acrecentó con la nominación de Eduardo Aninat como Ministro de Hacienda.²¹ Esto, debido a que catalogaron al ideario de Frei como economicista y tecnocrático, lo que ciertamente traía aparejada una profundización del modelo de desarrollo implementado durante los años 80's.

En segundo lugar, nos merece una aclaración importante destacar el hecho de que la existencia de políticas asistenciales prolongadas en el tiempo, y dirigidas hacia los más pobres, como

²⁰ En *Un Gobierno Para los Nuevos Tiempos*, p. 7.

²¹ Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado*, p. 111.

las pretendidas e implementadas por Frei, no constituyen en ningún sentido una renuncia al principio de subsidiariedad o un cambio ideológico, y lo mismo ocurre respecto a si el Estado tiene en un momento determinado mayor o menor injerencia en alguna materia a través de la implementación de políticas públicas. Lo anterior, se debe a que la subsidiariedad tiene un carácter eminentemente cualitativo y no cuantitativo.²² Así fue como lo concibió Jaime Guzmán, tal como queda de manifiesto en las actas constitucionales de la *Comisión Ortúzar*²³, señalando que, en caso de que el Estado en algún momento determinado tenga mayor injerencia cuantitativamente en una determinada esfera no prioritaria, es una situación de hecho y de cantidad, la cual no obsta a que se esté frente a un rol subsidiario del mismo, siempre que se tienda a que en definitiva, ya sea en corto, mediano o largo plazo, sean las propias personas quienes asuman dichas tareas haciendo retroceder, por tanto, la propia acción estatal. En este sentido, la intencionalidad política que recoge el programa del Presidente Frei hace frente al hecho de que sean las propias personas quienes

²² Alejandro San Francisco, "Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educacional en la Constitución de 1980" en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 3 (1992) p. 537.

²³ Jaime Guzmán deja claro el punto en la sesión del 17 de julio de 1975 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, al señalar que "*Se dijo por varios invitados a esta Comisión, prosigue el señor Guzmán, que el papel subsidiario del Estado en materia educacional estaría hoy en una suerte de tela de juicio desde el momento en que aquél mantiene la gran mayoría de los establecimientos educacionales. Le parece que esa afirmación es errónea, porque no se puede confundir la cualidad de un derecho con la cantidad o forma en que él se expresa. No le cabe la menor duda de que, aunque el Estado llegue a tener una mayoría abierta de establecimientos educacionales, desde un punto de vista doctrinario o cualitativo esa función sigue siendo subsidiaria, porque llena aquello que no pueden llenar las instancias prioritarias. Ahora, si eso resulta ser cuantitativamente la mayoría o la minoría, una minoría o mayoría más amplia o más restringida, es un problema de hecho y de cantidad. Porque si por las circunstancias ocurre que quienes tienen el derecho prioritario pueden ir extendiéndolo, en esa misma medida se disminuye la legitimidad con que el Estado puede entrar a actuar en esta órbita. Pero lo que sí hay que señalar es que, respecto de la órbita que las instancias prioritarias no alcanzan a cubrir, el Estado tiene no solo el derecho, sino también el deber de entrar a actuar. Es lo que decía don Jorge Ovalle hace un momento: el Estado tiene el deber de cubrir todo el vacío que dejen las instancias prioritarias*".

accedan a los medios que permitan su propio desarrollo, lo cual a todas luces constituye una visión subsidiaria respecto del rol que juega el Estado en el destino de sus propios habitantes.

Entrando en las propuestas específicas, vale la pena detenerse en lo que se consigna en materia educacional, donde el programa sigue la misma línea, estableciendo coherentemente como eje central la “*focalización de la acción del Estado en las escuelas que atienden a los sectores más pobres de la sociedad*”.²⁴ A este respecto, quizás lo más destacable del programa de Eduardo Frei en materia educacional consiste en la lógica aplicada para incrementar los recursos del sistema escolar, lo que “*solo podrá lograrse mediante un decidido esfuerzo de la sociedad-personas, familias y empresas y del Gobierno*”²⁵, para lo cual propone directamente “*el perfeccionamiento del régimen de subvenciones y de incentivos tributarios, de focalización del gasto, y el uso de estímulos para orientar los recursos hacia el mejoramiento de la calidad y la equidad de los establecimientos que atienden a la población más pobre*”²⁶, refiriéndose en primer lugar al perfeccionamiento del financiamiento compartido para escuelas particulares subvencionadas, implementado durante el gobierno de Patricio Aylwin dentro de la Reforma Tributaria de 1993, y en segundo lugar, esbozando las bases de lo que en el futuro sería uno de los ejemplos más notables de aplicación de la subsidiariedad durante los gobiernos de la Concertación: La Subvención Escolar Preferencial.

Por último, dentro de sus propuestas educacionales el programa de Frei consigna “*Estudiar la factibilidad de que los alumnos de la Enseñanza Básica puedan permanecer en los establecimientos realizando las labores escolares y recreándose; ayudando a resolver el problema de las madres y padres que trabajan*”, lo que en definitiva se traducirá en la implementación de la Jornada Escolar Completa (JEC)²⁷. Aún cuando llama poderosamente la atención que en el programa de

²⁴ En *Un Gobierno Para los Nuevos Tiempos*, p. 108.

²⁵ En *Un Gobierno Para los Nuevos Tiempos*, p. 115.

²⁶ En *Un Gobierno Para los Nuevos Tiempos*, p. 115.

²⁷ Ley N° 19.532 del año 1997.

gobierno la JEC haya sido visualizada desde una lógica educacional de “guardería”, más que como política pública tendiente a mejorar la calidad de la educación, cualquiera de las dos intenciones reflejan en forma prístina la posición política de que el accionar del Estado tuviese en vistas el desarrollo integral de las personas, solo supliendo aquello que por sí mismos no pueden cubrir al menos en el corto y mediano plazo.

Finalmente, cabe destacar que en el programa de gobierno se consigna un capítulo especial dedicado a la modernización de la gestión del Estado, además de otro referido a la modernización de las empresas públicas. En este punto, resulta un antecedente relevante la pugna entre los sectores estatistas del PS y el PPD, frente a los demócratacristianos que buscaban profundizar el modelo institucional de desarrollo, atendido a que, tal como señala Manuel Antonio Garretón, durante este período revivió especialmente el debate en torno al tamaño, rol, y eficiencia del Estado²⁸ que parecía superado, aún antes de la elección del presidente Aylwin. Dicha discusión culminó con la implementación de medidas que tuvieron la intención de lograr un mejor Estado, en vez de hacerlo crecer desproporcionadamente²⁹, dando incluso inicio a un proceso de privatización de las empresas eléctricas y sanitarias, altamente recordado por todos los chilenos.

EL PROGRAMA DE RICARDO LAGOS: ¿CRECIMIENTO CON IGUALDAD O DE LA IGUALDAD AL DESARROLLO?

Si bien el centro del mensaje comunicacional de la campaña del entonces ex ministro de Educación y Obras Públicas, Ricardo Lagos Escobar, tenía su centro en el concepto de igualdad (el cual se repite a lo largo de su programa de gobierno) no deja de ser

²⁸ Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado*, p. 118.

²⁹ Entre estas podemos destacar la creación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión o ampliamente conocidos como PMG.

paradójico que una de las primeras frases en el texto señale que “*Los chilenos no quieren regalos, sino oportunidades. No dádivas, sino justicia...*”.³⁰ Lo anterior, da cuenta primeramente de lo arraigado que se encuentra (y encontraba) en la sociedad chilena el rol subsidiario que debía jugar el Estado, procurando criterios de justicia y evitando los asistencialismos exacerbados. Esto además deja de manifiesto algo que veremos durante los cuatro gobiernos concertacionistas, la confusión sistemática de la propia centroizquierda entre los conceptos de justicia e igualdad.³¹

En lo referente a propuestas concretas, en materia educacional, nuevamente la focalización y el trato preferente hacia los más pobres se toma la agenda del programa de gobierno, tal como ocurrió con Aylwin y Frei, señalando textualmente que “*Compensaremos las desventajas de los grupos más pobres aumentando el gasto educacional en su favor. Los mayores recursos destinados a la población más vulnerable –sea a través de una subvención diferenciada, de programas especiales o de becas– permitirán elevar la calidad de su educación, reforzar la igualdad en el sistema escolar y proveer a todos de las mismas herramientas para salir adelante en la vida*”.³² Lo mismo respecto a la educación preescolar y su focalización afirman que “*Aumentaremos la cobertura de la educación parvularia en los sectores más pobres garantizando el acceso a salas cunas para los hijos menores de dos años cuyas madres trabajen*”.³³ Finalmente reafirman su focalización en materia de financiamiento estudiantil, al proponer que

³⁰ En *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar: Para Crecer con Igualdad* (1999), p. 1.

³¹ Así en concepto de justicia es propio de cualquier modelo subsidiario en donde se da a cada uno según corresponda, o a cada uno lo suyo. Por el contrario el concepto de igualdad se utiliza bajo una lógica estandarizadora, así, para algunos sectores, la igualdad debería estar garantizada de por vida. No se trataría solo de una igualdad de oportunidades, sino también de una cierta igualdad de resultados garantizada por el Estado. Es decir, eliminar al máximo las diferencias tanto en resultados educativos, como en términos económicos, en toda la sociedad.

³² En *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar*, p. 6.

³³ En *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar*, p. 7.

“Extenderemos el esquema de becas y créditos estudiantiles de manera que ningún joven de talento y mérito quede fuera de la enseñanza superior por motivos económicos. En las sociedades contemporáneas, la igualdad de oportunidades supone que el talento sea reconocido y pueda florecer con independencia de los medios económicos de la familia de origen. Por lo mismo, garantizaremos el acceso a la educación superior a los alumnos y alumnas cuyas familias no puedan financiarlo y que cumplan con los requisitos exigidos”.³⁴ Ciertamente es esta intencionalidad política, consistente en continuar asignándole al Estado un rol subsidiario, la cual dio origen al Crédito con Aval del Estado el año 2004³⁵, sistema que no obstante los diversos problemas que se generaron posteriormente atendido los casos de sobreendeudamiento familiar, permitió en la práctica, el acceso a la educación superior de miles de jóvenes que no contaban con financiamiento a pesar de tener méritos, capacidades y habilidades.

En el área de la salud, y sin perjuicio de los intentos fallidos de los dos gobiernos anteriores, es este programa el que por primera vez incluye una reforma sustancial al sistema a través de la creación del llamado Plan AUGE³⁶, el cual se expone en el texto del programa de Ricardo Lagos, bajo el título *Reforma Integral a la Salud* y cuya bajada fija el siguiente compromiso: “Se establecerá una carta de derechos y deberes en salud, que definirá la oportunidad y calidad de los servicios que tendrán garantizados todos los chilenos”.³⁷ Respecto a este punto, el problema principal del Gobierno durante su tramitación en el Congreso Nacional, fue la determinación de la forma de financiamiento de la reforma, lo cual generó divisiones entre las corrientes estatistas, y pragmáticas de la Concertación.³⁸ Son precisamente estas últimas, quienes tal como hemos adelantado, salieron victoriosas en la discusión interna, y son quienes, no solo no veían problemas en profundizar la implementación del modelo

³⁴ En *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar*, p. 8.

³⁵ Ley N° 20.027 del año 2004.

³⁶ Ley N° 19.966 del año 2004.

³⁷ En *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar*, p. 10.

³⁸ Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado*, p. 134.

de desarrollo heredado desde el gobierno militar, sino que no tenían problemas en hacerlo suyo.

Ahora bien, no se puede hablar del gobierno de Ricardo Lagos sin referirse a las concesiones de obra pública que dieron lugar a miles de kilómetros de carreteras, las cuáles fueron fijadas como propuesta en su programa de gobierno de la siguiente manera “*Mejoraremos la infraestructura, para aumentar la calidad de vida e incrementar la competitividad de Chile en el mundo. A través del programa de concesiones incrementaremos la inversión en vialidad completando la ruta Panamericana, construyendo la carretera de Pie Andino*”.³⁹ Nadie podría desconocer que las concesiones constituyen uno de los ejemplos más vivos de la aplicación del rol subsidiario del Estado y la reafirmación de un modelo que había llegado a Chile para quedarse.

Finalmente, resulta interesante el cambio de foco en la conducción política de Ricardo Lagos, pues quien comenzara hablando de igualdad, confundiéndola en muchos casos con la justicia subsidiaria, terminó por fijar como gran tarea para su gobierno hacer de Chile un país desarrollado para el año 2010⁴⁰, tomando como enfoque el progreso y desarrollo heredados desde las políticas implementadas en los años 80. Así, ni siquiera el fuerte liderazgo de Ricardo Lagos, y su fuerte matriz ideológica estatista de izquierda, permitieron hasta ese entonces alejarse de los lineamientos ya grabados en la sociedad chilena. Como diría Manuel Antonio Garretón, con Lagos estuvimos frente a un gobierno de liderazgo, pero ciertamente sin cambio de época.⁴¹

³⁹ En *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar*, p. 6.

⁴⁰ Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado*, p. 130.

⁴¹ Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado*, p. 141.

MICHELLE BACHELET Y EL ÚLTIMO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN

Michelle Bachelet Jeria llega el año 2005 como candidata de la Concertación, con la esperanza de convertirse en la primera mujer Presidente de Chile, y lo hace luego de ser Ministra de Salud y Defensa del ex Presidente Lagos. Sin perjuicio de que, tal como sus antecesores, su gobierno optó por el mantenimiento del ordenamiento institucional de desarrollo, su programa pretende dar luces de cambios que, en muchos casos si bien suenan en el papel como reformas estructurales profundas, no constituyen más que matices al modelo de Estado Subsidiario ya adoptado cultural, económica y socialmente por nuestro país.

El programa del último gobierno concertacionista continúa proponiendo políticas públicas focalizadas en los más pobres y asignándole relevancia, aunque en algunos casos con menos convicción que los gobiernos anteriores, al desarrollo de las personas a través de sus propios medios, independiente del rol público fundamental que debe cumplir el Estado en las esferas prioritarias.

Volviendo al tema educacional, el cual fue recurrente durante los 3 programas de gobierno anteriores, una de las principales propuestas focalizadoras era expresada de la siguiente manera en el programa de gobierno: “*Aplicaremos una subvención preferencial para los niños más vulnerables entre pre-kínder y cuarto básico. Estos niños pasarán a ser reconocidos como prioritarios para el sistema, lo que se reflejará en una subvención que duplicará la subvención básica actual. Con ello buscamos mejorar tanto la calidad de la educación como la equidad*”.⁴² El programa hace referencia a la creación de la subvención escolar preferencial⁴³, la cual ha constituido una de las más eficaces políticas públicas para mejorar la calidad en la educación de los niños más vulnerables. En este mismo sentido, pero referido ahora a educación superior, no deja de llamar la atención el hecho de que

⁴² En *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria: Estoy Contigo* (2005) p. 15.

⁴³ Ley N° 20.248 del año 2008.

la palabra gratuidad no figura en ninguna línea del programa del primer gobierno de Bachelet, dejando de lado la universalización y estandarización educativa propuesta en su segundo gobierno y comprendiendo además que los alumnos que llegan a la educación superior lo hacen en base al talento y el mérito. Así, el texto señala que *“El acceso a educación superior exclusivamente en base al talento es la herramienta más poderosa de movilidad social que existe en el mundo moderno. Es condición básica para que el país aproveche efectivamente las capacidades de sus personas. Romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad y potenciar nuestro desarrollo como nación requieren asegurar a todos los jóvenes talentosos el acceso a educación superior de calidad, independientemente de su condición socioeconómica. Nuestro sistema de apoyo al financiamiento de la educación superior garantizará el financiamiento a todos los jóvenes talentosos para cubrir el costo de sus estudios en instituciones de calidad, a través de una combinación de becas, crédito, garantías públicas y subsidios al ahorro de las familias. Los jóvenes más pobres y talentosos tendrán apoyo directo a través de becas y crédito para matrícula y becas para cubrir su mantención. Los jóvenes talentosos de clase media tendrán acceso a créditos totales y parciales de matrícula, dependiendo de sus condiciones socioeconómicas, y sus familias accederán a subsidios por el ahorro que realicen para este fin. Incorporaremos a los sistemas de becas, crédito y ahorro para la educación superior un seguro estudiantil que les asegure a los jóvenes continuidad en sus estudios en caso de fallecimiento o invalidez de sus padres”*.⁴⁴ Ciertamente lo que acabamos de leer en ningún sentido podría esgrimirse como una visión atentatoria contra al modelo de subsidiariedad implementado en Chile, sino que por el contrario, cualquier persona que adscriba al modelo de Estado Subsidiario no podría sino fomentar las políticas educativas que fijaba, en lo particular, este primer programa de gobierno de Bachelet.

Ahora bien, esto no solo ocurre en materia educativa, pues en materia de salud se refleja exactamente el mismo patrón, pudiendo dar como ejemplo lo que el programa de gobierno afirma al

⁴⁴ En *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria*, p. 18.

referirse a las Isapres señalando que “*La salud privada, a través de los prestadores privados y de las Isapres, tiene un aporte importante que hacer a la salud de los chilenos*”.⁴⁵

Finalmente, y para que no quede lugar a dudas de que el primer gobierno de Bachelet nunca tuvo en mente un cambio profundo al modelo de desarrollo, cabe destacar lo que señala su programa al referirse a la reforma del sistema de pensiones que implementaría en caso de ser electa, a saber: “*Cuando nos proponemos llevar a cabo una reforma sustantiva al sistema de pensiones, debemos ser claros: esta vez sí tendremos una reforma de verdad, guiada por los intereses de los beneficiarios del sistema, no por los de sus administradores. La reforma del sistema de pensiones buscará mejorar el sistema de capitalización individual, no reemplazarlo*”.⁴⁶ Es decir, ni siquiera respecto de las pensiones, que constituyen un tema tan neurálgico y central para toda persona contraria a la lógica subsidiaria del Estado, la Concertación pretendió modificar los cimientos del sistema de capitalización individual establecidos durante el gobierno militar. Estamos frente a una prueba irrefutable de que el más progresista de los gobiernos de la Concertación no fue sino un matiz, aunque extremado hacia la izquierda, de un modelo de subsidiariedad que forma parte del ADN de la sociedad chilena.

Dicho lo anterior, resulta imposible, y por tanto deshonesto intelectualmente, seguir sosteniendo que en realidad Michelle Bachelet pretendía en su primer gobierno hacer los cambios estructurales y profundos al rol subsidiario del Estado, pues no existe antecedente escrito que vaya en esa línea. Por el contrario, como hemos podido analizar, las medidas adoptadas en el programa de gobierno previo a su ascunción como Presidenta de la República, continuaban siendo propuestas bajo la lógica del modelo de desarrollo imperante en Chile. Lo anterior lo señalamos debido a que no son pocos los que sostienen que las tres grandes movilizaciones sociales que vivió el gobierno de Bachelet: la revolución

⁴⁵ En *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria*, p. 26.

⁴⁶ En *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria*, p. 29.

de los pingüinos, el paro de los trabajadores subcontratistas del cobre y finalmente las masivas protestas ciudadanas originadas por el fracaso que significó la implementación del nuevo sistema de transporte público denominado “Transantiago”, habrían sido causantes del mantenimiento del modelo institucional, lo cual resulta abiertamente inverosímil a la luz del propio programa del primer gobierno de Bachelet.

LA CONCERTACIÓN COMO CONTINUADORA DEL MODELO DE ESTADO SUBSIDIARIO IMPLEMENTADO EN CHILE

Claramente y a la luz de lo expuesto en base a los propios programas de gobierno de los cuatro mandatos de la Concertación de Partidos de la Democracia, no podemos sino sostener que ellos adhirieron, aún antes de asumir el poder, la agenda de modernización de Chile, contribuyendo de este modo a solidificar la institucionalidad por medio de acuerdos y diálogos democráticos.⁴⁷ Destacan así, por ejemplo, procesos de concesiones de obras públicas, el fortalecimiento del modelo particular subvencionado, la política en materia de viviendas sociales, la implementación del Plan AUGE, la reforma previsional que mantiene el sistema de capitalización individual, etc.

Asimismo y en el campo de las políticas públicas, la Concertación contribuyó a fortalecer una amplia red de empoderamiento social mediante instituciones de capacitación, cartera de proyectos y licitaciones tales como el FOSIS o el SENSE, soportados en beneficios otorgados generalmente a los agentes estatales. De ahí hasta los programas del Chile Solidario dan cuenta de una nueva red de protección social, con especial énfasis o focalización en los segmentos de mayor vulnerabilidad. En ese sentido, se trata de una coalición que no solamente heredó las transformaciones

⁴⁷ Fundación Jaime Guzmán, *Amnesia y estrategias de cambio en la Concertación*.

institucionales del gobierno militar, sino que las fortaleció en un proceso que tiene a su haber dos décadas.⁴⁸

Finalmente, y tal como señalamos al inicio del presente texto, el análisis de los programas de gobierno de la ex Concertación nos permite dejar en evidencia las reales intenciones políticas de la coalición de centroizquierda, independiente de los frenos o famosos enclaves autoritarios, a los cuales tanto culpan por no haber intentado antes cambiar el modelo de Estado Subsidiario. En esta misma línea, estamos frente a antecedentes ciertos, que dan cuenta de los principios rectores de un futuro gobierno, sin dar lugar a ninguna justificación que lleve a culpar a la coalición opositora, por no haber podido llevar a cabo reformas profundas al modelo o cambios de giro en un sentido diverso al propuesto por falta de votos en el Congreso.

Para graficar este último punto, bien vale reproducir lo que señala el programa de gobierno de Michelle Bachelet el año 2005, en su propuesta a la Reforma del Estado, a saber: *“El Estado está para servir a la ciudadanía y no a la inversa. La reforma del Estado busca recobrar el sentido original de las instituciones públicas, cuando las autoridades, los funcionarios y los procedimientos lo han perdido de vista. Reformar el Estado no es para transformarlo en otra cosa, sino para recobrar el sentido de lo público: el servicio a la ciudadanía. Por eso, para reformar el Estado hay que creer en él. En la Concertación creemos que el Estado tiene un rol fundamental que jugar en el desarrollo de Chile. Corresponde al Estado proteger la identidad y los valores del país, apoyar a los más pobres, garantizar la convivencia ciudadana, suplir las carencias del mercado, crear y garantizar el derecho a la educación, la salud y la previsión. Para esto no basta con que las instituciones públicas actúen con transparencia, también se requiere que lo hagan con eficacia, aprovechando al máximo sus recursos para lograr los objetivos que la ciudadanía les ha encomendado”*.⁴⁹ Como decimos los abogados, a confesión de parte, relevo de prueba.

⁴⁸ Fundación Jaime Guzmán, *Amnesia y estrategias de cambio en la Concertación*.

⁴⁹ En *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria*, p. 76.

AMENAZAS ACTUALES A LA SUBSIDIARIEDAD

*Máximo Pavez**

“La desafección de la juventud hacia la política, al país, a la patria, se debe a que perciben que todo tiene que ser pagado, que todo es una mercancía; nada se puede conseguir gratis; el Estado no da nada, el Estado es subsidiario”.

Diputado Hugo Gutiérrez,
Partido Comunista de Chile
Cámara de Diputados. Legislatura 360. Sesión 68.
8 de agosto, 2012.

INTRODUCCIÓN

Se instaló el debate sobre el principio de subsidiariedad. Un debate situado tanto en el plano de la Filosofía Política como en la Política práctica que refiere al buen gobierno de las personas libres. Un debate que busca desatar uno de los “nudos gordianos” de la política chilena: hasta donde puede/debe llegar la intervención del Estado –y en qué formas– en su insustituible misión de promover el bien común y así cumplir su finalidad ontológica.

El debate es apasionante por múltiples razones. Quizás la que más destaca es el hecho que adversarios del principio le atribuyen el origen de una desigualdad estructural que atenta de forma decisiva contra la justicia distributiva. El 14 de junio de 2015 el Ministro de Desarrollo Social y militante del partido comunista Marcos Barraza Gómez señaló en una columna publicada lo siguiente:

“¿Cómo se definen las transiciones hacia mayores grados de universalización de derechos? Se definen a partir de acuerdos políticos que van

* Abogado y LLM © en derecho regulatorio de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como director del programa legislativo de la Fundación Jaime Guzmán y como profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Premio "Espíritu UC" 2007.

determinando los niveles de protección social que el país quiere asegurar a sus ciudadanos, lo que va configurando un pacto social, un acuerdo civilizatorio respecto del tipo de sociedad que queremos construir entre todos y el tipo de vulnerabilidades que queremos proteger. De hecho, desde la recuperación de la democracia, los partidos de centroderecha han concurrido a varios acuerdos para ir articulando el sistema de protección social hoy vigente, de manera que, en la práctica, han dejado atrás las concepciones excluyentes sobre focalización, cuyo correlato teórico es el concepto de subsidiariedad, que aún perdura en la Constitución”.¹

En otras palabras, el criterio de la focalización de los recursos hacia las personas más necesitadas –recursos que serán siempre escasos–, no solo resulta ser una concepción “excluyente” respecto a ciertas prestaciones de importancia social, sino que resulta una barrera para avanzar en la universalidad de los derechos sociales. La culpa de todo esto la tiene el principio de subsidiariedad.

“En el proceso constituyente que viene será inevitable abordar este tema desde una perspectiva político-conceptual más amplia. La disyuntiva estará entre mantener la noción de Estado subsidiario (que da lugar a un régimen de bienestar residual) o establecer como fundamento el Estado democrático y social de Derecho como el horizonte normativo que debe guiar la política social, en consistencia con los niveles de desarrollo que el país vaya progresivamente alcanzando. Desde el punto de vista valórico, para la Nueva Mayoría esta última opción es fundamental y, por cierto, es la única consistente con el enfoque de derechos de Naciones Unidas”.²

Queda claro entonces que para este Ministro, la concepción y aplicación del principio de subsidiariedad es incompatible con la posibilidad de promover un enfoque de mayor grado de universalización de los derechos sociales. Simplemente hay que optar. Quienes elijan(mos) la subsidiariedad, seremos cómplices de la existencia de un “régimen de bienestar residual”.

¹ Marcos Barraza Gómez, “Focalización y enfoque de derechos”, publicada en el *Diario El Mercurio* el 14 de junio de 2015.

² Marcos Barraza Gómez, *Focalización y enfoque de derechos*.

Hemos querido partir este trabajo con esta cita que muestra de cuerpo entero las dimensiones y los límites que algunas perspectivas nos ofrecen para abordar la subsidiariedad. Justamente porque la cita no es de un filósofo ni de un académico, sino de un Ministro de Estado encargado de una de las carteras donde más visiblemente se muestran los perjuicios, juicios, pasiones, aciertos y errores conceptuales del principio de subsidiariedad. Y es que al final del día el principio lo es respecto del orden político práctico.

Este trabajo tiene por objeto analizar algunas de las amenazas al principio de la subsidiariedad desde una perspectiva política a la luz de ciertos debates actuales. Y es que, valorando las apasionadas discusiones académicas, filosóficas e históricas sobre el origen y aplicación del principio, las amenazas reales a la existencia de la subsidiariedad tienen que ser apreciadas en el orden político contingente. Es ahí donde se juega el correcto entendimiento sobre el rol del Estado en la promoción concreta del bien común.

Para esto dividiremos el trabajo en dos fases: la primera dice relación con la inexacta comprensión e injusto juicio político que algunos académicos –declarados partidarios de la subsidiariedad– han hecho sobre la aplicación política y los fundamentos del principio en el caso chileno. ¿Por qué esto sería una amenaza? Porque su inexacta aplicación o comprensión tiene consecuencias en el debate político tanto en el discurso o relato como en su aplicación. La segunda parte analizará amenazas concretas que se han dado en el orden de la fundamentación y la aplicación de Políticas que se oponen a que sea este principio un eje articulador de las relaciones entre las entidades intermedias y entre estas y el Estado.

LA INEXACTA COMPRESIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD Y SU APLICACIÓN EN CHILE. LA VISIÓN DE JAIME GUZMÁN

Nos parece muy importante confrontar nuestra posición con el filósofo Hugo Herrera quien, declarándose partidario de la

subsidiariedad, ofrece un análisis crítico muy interesante sobre los énfasis que a su juicio resultan equivocados en la concepción y aplicación del principio de parte de lo que él que denomina “la derecha”. En su artículo “*Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad*”, señala respecto del principio:

“La derecha logró volverlo operativo, incorporándolo en el espíritu de la Constitución Política de la República. Mas lo hizo de una manera que no solo terminó acentuando uno de sus aspectos –el negativo–, sino que alteró su naturaleza o carácter. Pasó de ser un principio concreto, remitido esencialmente a la situación y sus circunstancias, a convertirse en un principio abstracto, que niega o limita de antemano la participación del Estado en ciertos ámbitos de la vida social”³.

Distingue las dos fases que tiene el principio: la negativa y la positiva. “Para saber si la sociedad grande o la pequeña ha de intervenir, debe atenderse a la realidad, sus circunstancias y las características específicas de las sociedades respectivas. Recién entonces se podrá saber quién ha de actuar”.⁴ Es más, el autor sostiene que:

“No ocurre que el principio (de subsidiariedad) dé necesariamente prioridad a los particulares. Atribuirles de antemano la prioridad a los particulares importa, precisamente, cambiarle el talante al principio, volver una regla abstracta lo que era una exigencia de observaciones concretas”.⁵

Tomemos, finalmente, un texto sobre la recepción del principio:

“Incorporado el principio de subsidiariedad negativa en el orden económico y político de 1980, él ha sido recibido tanto por la derecha como

³ Hugo Herrera: “Notas preliminares para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad” en *Subsidiariedad, más allá del Estado y del Mercado* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015) p. 97.

⁴ Hugo Herrera, *Subsidiariedad*, p. 97.

⁵ Hugo Herrera, *Subsidiariedad*, p. 106.

por la izquierda posterior de una manera, en general, reduccionista. Es difícil encontrar una revisión del principio en la cual se reconozca sus dos aspectos de manera igualitaria. Más difícil todavía es hallar entre nosotros una comprensión del principio que atienda a su naturaleza específica como principio concreto y no abstracto, no a priori, sino esencialmente atado a las circunstancias, a posteriori”.⁶

Para despejar. Estamos plenamente de acuerdo en cuanto que la correcta aplicación del principio de subsidiariedad exige las observaciones de circunstancias concretas. Esto es precisamente lo que hace que la subsidiariedad sea un principio de orden político y no un precepto ideológico en sentido estricto del término. Sin embargo, disentimos en 2 aspectos capitales que, a nuestro juicio, hacen que su planteamiento no haga justicia a la forma en que se concibió, recepcionó y aplicó la subsidiariedad en el ordenamiento chileno.

El primer aspecto se relaciona con la posibilidad que las dos fases de la subsidiariedad, la positiva y la negativa, deban reconocerse de manera igualitaria sin que se pueda determinar “a priori” quien es el llamado a actuar ante una situación. Se dice, entonces, que “*la subsidiariedad, en su sentido originario, es antes un articulador de decisiones que han de estar vinculadas necesariamente a estudios empíricos y la consideración de los rendimientos reales de las agrupaciones intermedias y del Estado, pues se trata de un principio que es comparativo y concreto*”.⁷

Discrepamos. Sostener que atribuir de antemano la prioridad a los particulares importa cambiarle el talante al principio –como lo afirma el autor– o que su fase tanto positiva o negativa deban ser reconocidos de manera igualitaria, es una comprensión inexacta de los fundamentos de la subsidiariedad.

Para fundamentar esto, debemos mirar con atención las formulaciones doctrinarias que se hicieron para fundamentar e introducir el principio en el orden político y económico de 1980. Quien sintetiza de mejor manera esa recepción es Jaime Guzmán, a

⁶ Hugo Herrera, *Subsidiariedad*, p. 105.

⁷ Hugo Herrera, *Subsidiariedad*, p. 111.

quien se le atribuye prácticamente todo el desarrollo y la incorporación a la institucionalidad chilena de la subsidiariedad. Para él, el principio de subsidiariedad tiene como antecedente inmediato, el principio de las autonomías sociales. Y parte constatando una realidad natural:

“Si bien la familia conforma la célula básica de la sociedad y es necesaria en cuanto está siempre y directamente exigida por la naturaleza humana, ella no satisface por sí misma todos los requerimientos de la sociabilidad del hombre. Las agrupaciones que ligan a las personas por razones de vecindad (territoriales), de trabajo común (gremiales) o de cualquiera otra afinidad que requiera un vínculo asociativo estable, surgen como una exigencia complementaria y variable, según épocas y circunstancias. Ellas dan vida a una variada gama de agrupaciones que, por mayores que la familia pero menores que el Estado, se denominan sociedades intermedias”.⁸

Este desarrollo, que parece muy elemental, es clave para entender correctamente a propósito de que Jaime Guzmán habla de la subsidiariedad. Para él no tiene que ver con un principio formulado para dar respuestas o soluciones “más o menos eficientes o eficaces” a problemas sociales, sino en el reconocimiento del ejercicio de la libertad y sociabilidad de la persona. De ahí que dichas sociedades intermedias tengan una finalidad propia, objetivamente definida según el propósito que le da origen. “*Esa finalidad específica de cada agrupación humana puede determinarse objetivamente, sin necesidad de recurrir a ideología política alguna. Basta con analizar sus caracteres o naturaleza peculiar*”.⁹

A medida que esas organizaciones libres se conforman se va delineando el contorno de su esfera de acción específica. “*Ese fin específico nace de una afinidad entre sus miembros en la búsqueda*

⁸ Jaime Guzmán Errázuriz, *Escritos Personales* (Santiago, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, 2008), p. 48.

⁹ Gonzalo Rojas, Marcela Achurra, Patricio Dusallant, *Derecho Político, apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996), p. 45.

*mancomunada de algún objetivo, lo cual da lugar a agrupaciones tan diversas como las vecinales o regionales, las sindicales, las profesionales, las estudiantiles, las empresariales, las culturales, las deportivas, etc.”*¹⁰

De la organización libre para cumplir diversos objetivos se sigue el derecho al reconocimiento de su autonomía para cumplir sus fines específicos. Ahí es donde cobra importancia y vigencia el principio de las autonomías sociales, tanto para el autogobierno y cumplimiento de sus fines, como para no interferir en los fines de otra organización instrumentalizándolas.¹¹

La subsidiariedad, entonces, no es sino una consecuencia del principio de las autonomías sociales. No nace de la nada. “El principio de las autonomías sociales da lugar al más conocido principio de subsidiariedad. Bien mirado el tema, se trata de la otra cara de la misma moneda”.¹² En “El Gremialismo y su postura Universitaria, y a propósito de los fundamentos doctrinarios del gremialismo:

“Toda sociedad, por definición, es apta para alcanzar por sí misma esa finalidad propia y objetiva. De ahí nace el principio de las autonomías sociales, conforme al cual toda entidad intermedia entre la persona y el Estado tiene el derecho a autogobernarse, es decir, a procurar libremente la obtención de su objetivo. Ese es el marco –a la vez que el límite– de toda legítima autonomía: encaminarse libremente al propio fin específico, pero no a otro diferente. De lo anterior brota como consecuencia el principio de subsidiariedad...”¹³

La Declaración de Principios del Gobierno de Chile, de marzo de 1974, sigue el mismo raciocinio. En el punto 4, titulado “*El Bien Común exige respetar el principio de subsidiariedad*”, se reconoce

¹⁰ Jaime Guzmán Errázuriz, “*Triunfo gremialista*” publicado en el Diario *La Segunda*, 6 de noviembre de 1981, en Claudio Arqueros y Carlos Frontaura (Eds.) *Persona, Sociedad y Estado en Jaime Guzmán, a 25 años de la caída del Muro de Berlín* (Santiago, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, 2014), pp. 65-66.

¹¹ Jaime Guzmán Errázuriz, “*Triunfo gremialista*”, pp. 65-66.

¹² Jaime Guzmán Errázuriz, *Escritos Personales*, p. 49.

¹³ *El Gremialismo y Su Postura Universitaria en 36 preguntas y respuestas* (Santiago, Fundación Jaime Guzmán, 2013).

la realidad de múltiples organismos mayores y menos que van cumpliendo diversos fines:

“Ahora bien, dicha realidad marca un límite al campo de acción de cada sociedad mayor respecto de la menor. Si la superior nace para cumplir fines que la inferior no puede realizar sola, si esa es su justificación, resulta evidente que no le es legítima la absorción del campo que es propio de la menor, y dentro del cual esta debe tener una suficiente autonomía. La órbita de competencia de la sociedad mayor empieza donde termina la posibilidad de acción adecuada a la menor. Tal idea matriz es la que da origen al llamado principio de subsidiariedad”.¹⁴

Para quienes compartimos esta fundamentación de la subsidiariedad, entonces, no es posible sino atribuir de antemano la prioridad a los particulares en la competencia de la multiplicidad de materias que no tengan que ver con aquellos asuntos propios, esenciales e indelegables, que son de competencia del Estado y su base es una mirada antropológica sobre la persona, su dimensión trascendente, y su capacidad de perfeccionarse actualizando sus potencias para alcanzar el máximo desarrollo material y espiritual posible.

En “Escritos Personales”, Jaime Guzmán parte de la base que si cada cuerpo o sociedad intermedia se encuentra por definición apta para conseguir su propio fin específico, “*no resulta lícito que otra sociedad mayor a ella –Y muy especialmente el Estado– asuma lo que aquella sociedad no pueda hacer por sí misma*”.¹⁵ ¿Esto por qué? Por que “las sociedades mayores, incluido el Estado, no existen ni se justifican para hacer lo que los particulares están en condiciones de realizar, sea individualmente o agrupados en sociedades menores, incluida la familia”.¹⁶ Esto es importante pues la necesidad de la existencia de una sociedad mayor respecto de una menor –pensemos como ejemplo una unión comunal de juntas de vecinos, una

¹⁴ *El Gremialismo y Su Postura Universitaria en 36 preguntas y respuestas.*

¹⁵ Jaime Guzmán Errázuriz, *Escritos Personales*, p. 49.

¹⁶ Jaime Guzmán Errázuriz, *Escritos Personales*, p. 49.

asociación de radiodifusores, una federación de estudiantes, una confederación de trabajadores, una asociación de clubes de fútbol profesionales, una agrupación de corporaciones municipales, etc. no tiene justificación sino cuando se requieran tareas que no puedan llevarse a cabo por cada agrupación individual en forma particular. Un ejemplo cercano y contingente: el Consorcio de Universidades Estatales se forma y existe para cumplir una función distinta del de cada universidad estatal en particular. A su vez, una universidad estatal podría participar a la vez de otra agrupación como podría ser el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que contiene tanto universidades estatales como no estatales. Es evidente que si el mencionado consorcio o el consejo aquel acometieran tareas que corresponden a la que cada una de sus asociados, simplemente deja de tener razón su existencia. Asimismo, si el Colegio de Abogados se abocara a la soluciones de causas de la misma forma que los mejores bufetes de abogados, o si el Colegio Médico tuviera como objeto la atención de pacientes en los mismos términos que un centro médico, dichos colegios no tendrían la necesidad de existir, o devendrían en otra cosa distinta.

Volvamos a la subsidiariedad:

“Este principio consiste en que ninguna sociedad mayor puede invadir o absorber el campo que le es propio de una sociedad menor, ni tampoco de los individuos particulares. El fundamento es que la sociedad mayor no ha nacido para hacer lo que las otras menores pueden hacer, sino que surgen para hacer la que las menores no pueden hacer”.¹⁷

A nivel del Estado pasa lo mismo. “*El Estado se estructura para cumplir aquellas actividades que los particulares no pueden realizar adecuadamente, y no para absorber lo que ellos puedan llevar a cabo*”.¹⁸ Típicos ejemplos son las relaciones exteriores, administración de justicia, la legislación, o resguardar la seguridad nacional. Sin

¹⁷ Gonzalo Rojas, Marcela Achurra, Patricio Dusaillant, *Derecho Político*, p. 51.

¹⁸ Jaime Guzmán Errázuriz, *Escritos Personales*, p. 50.

embargo, también hay una dimensión que habilita al Estado a actuar en otros campos de la vida social. Es la dimensión activa de la subsidiariedad.

Para aplicar esta dimensión activa se debe atender las circunstancias. Por ende, concordamos con que tiene que existir un juicio prudencial en la aplicación de la subsidiariedad.¹⁹ Así queda claro en la enunciación del principio. Con todo, el análisis no concluye allí. ¿Cómo debe ser la intervención del Estado en la faz activa de la subsidiariedad?

“...el Estado actúa de modo supletorio, precisamente aplicando el principio de subsidiariedad. Lo importante es que, como su competencia procede entonces de un vacío o deficiencia de la comunidad, el Estado debe asumir esa tarea solo luego de constatar la incapacidad de los particulares para realizarla convenientemente y siempre estimulando a que esa falla se remonte lo más pronto posible. Así podrá irse liberando en mayor medida de labores de suplencia, para reforzar aquellas que le son esenciales e inherentes por su naturaleza”.²⁰

De acuerdo al texto citado, es evidente que la llamada faz negativa de la subsidiariedad (la que promueve la solución de problemas sociales a través de cuerpos intermedios libres) tiene preponderancia desde el punto de vista que, para Jaime Guzmán, la intervención del Estado siempre se realiza con miras a volver a poner en movimiento la actividad de las personas libremente asociadas y reimpulsar el esfuerzo de estas. Esto no es en caso alguno poner en perspectiva una preponderancia exagerada de la faz negativa de la subsidiariedad, sino entenderla correctamente de acuerdo a cómo la sintetizó Jaime Guzmán. La actuación del Estado en estos casos es la aplicación de la subsidiariedad misma. Esta mirada, basada en un sólido contenido antropológico y jamás

¹⁹ Sobre la intervención del Estado: “en la práctica, esto se regula por la virtud de la prudencia, porque el Derecho no puede funcionar sin la actuación de personas humanas que influyan de alguna manera en su criterio”, en Gonzalo Rojas, Marcela Achurra, Patricio Dusallant, *Derecho Político*, p. 51.

²⁰ Gonzalo Rojas, Marcela Achurra, Patricio Dusallant, *Derecho Político*, p. 51.

con argumentos economicistas, dista bastante de la interpretación bajo la cual “existe un problema de énfasis” de un “aspecto sobre el otro” (la faz negativa sobre la faz activa). De ahí que el Gobierno Militar en su declaración de principios en el acápite reafirmó: “Respecto al resto de la funciones sociales (por contraposición a funciones que no puede sino asumir el Estado por serles natural), solo podrá ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen, después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que estas deficiencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa en subsidio, por razón de bien común”.²¹

Es por esto que discrepamos de Hugo Herrera sobre la concepción que él manifiesta sobre Jaime Guzmán, la “mala forma” en que se ha recibido el principio de subsidiariedad y su supuesta tergiversación. Cuando sostiene que “una lectura no sesgada (del principio, se entiende) exige examinar no solo que los particulares estén realizando la acción, sino si acaso la están realizando bien o mal” y que “no ocurre que el principio de necesariamente prioridad a los particulares” y que “atribuirles de antemano la prioridad a los particulares importa, necesariamente, cambiarle el talante al principio, volver una regla abstracta lo que era una exigencia de observaciones concretas”²², simplemente no se está hablando de la subsidiariedad que hay en Jaime Guzmán y que se introdujo en Chile durante el Gobierno Militar. Esto pues, cuando el Estado actúa, debe hacerlo con miras a estimular a los privados y para en algún momento retirarse. Es por esto que si es difícil encontrar una revisión del principio en la cual se reconozcan sus dos aspectos de manera igualitaria²³, es simplemente porque eso no es la subsidiariedad. El principio no consiste en hacer un análisis caso a caso respecto de si en cada circunstancia debe actuar una sociedad mayor o una menor por “quién lo hace mejor”. En primer lugar porque solo quien ejerce autoridad podría hacer

²¹ Declaración de Principios del Gobierno de Chile, marzo de 1974.

²² Hugo Herrera, *Subsidiariedad*, p. 106.

²³ Hugo Herrera, *Subsidiariedad*, p. 105.

ese análisis de manera vinculante. Así, alguien en una determinada repartición pública podría sostener, por ejemplo, que es el Ministerio de Transportes y no los particulares a quien corresponde diseñar el plan de transportes de la ciudad de Santiago. Como la demanda de “micros amarillas”, generada por la iniciativa privada, tenía múltiples problemas de congestión, contaminación y gestión, se decide que será desde la planificación central donde se definirá qué transporte tomar y qué recorrido hacer. El resultado lo conocemos. Una muestra clara y elocuente de “subsidiariedad activa” que en el caso concreto buscaba solucionar un problema de transporte, termina al cabo de varios años con el envío de un nuevo proyecto de ley al Congreso Nacional el primer semestre de 2015 que busca incluir un nuevo subsidio al Transantiago por un monto de 1.350 millones de dólares para paliar el déficit producido por infraestructura deficiente, altísima evasión, extensión del pase escolar todo el año, etc²⁴.

En segundo lugar, el análisis caso a caso que busca reivindicar la faz activa del principio de subsidiariedad al punto de hacerlos equiparables, olvida que el fundamento de la subsidiariedad en el ordenamiento chileno es el principio de las autonomías sociales. No es la subsidiariedad en nuestro ordenamiento un principio de solo eficiencia técnica sobre quien es el llamado a resolver “mejor” una situación, sino uno que busca promover la libertad humana como expresión de su dignidad intrínseca y su primacía respecto del Estado.²⁵

²⁴ Proyecto de Ley que introduce mejoras al sistema de transporte público remunerado de pasajeros, modificando las disposiciones legales que indica, Boletín 10007-15, ingresado en primer trámite constitucional a la Cámara de Diputados el 21 de abril de 2015.

²⁵ “*La decisión acerca de si es la organización mayor o la organización menor aquélla en la cual quedará radicado el poder en el caso puntual a decidir depende no del carácter mayor o menor de las asociaciones respectivas, sino la determinación en la actuación concreta, de qué organización sea capaz de resolver de mejor manera la cuestión*”, en Hugo Herrera, *Subsidiariedad*, p. 106.

“Suele no aquilatarse en todas sus dimensiones cómo la conjunción del principio de las autonomías sociales con el de subsidiariedad configuran los cimientos de una sociedad libre, al potenciar la iniciativa creadora de los particulares en todos los campos y al limitar la esfera de acción del Estado. La Sociedad, en su conjunto, se concibe así como una armonía equilibrada y multiforme de muchas entidades con sólidos espacios de libertad para las personas, con estímulos para su creatividad y con posibilidades de participación efectiva de cada una de ellas en decidir su destino”.²⁶

En definitiva, una interpretación del principio de subsidiariedad que busque reivindicar la faz positiva al punto de hacerla equiparable con la negativa, es una comprensión inexacta del principio tal como fue sintetizado en Chile a partir del pensamiento de Jaime Guzmán. He aquí la amenaza: la intromisión indebida de cuerpos mayores o del propio Estado en ámbitos de competencia de cuerpos intermedio menores propiciados por parte de quienes, declarándose partidarios del principio de subsidiariedad, postulan que la faz negativa se exageró tanto que la subsidiariedad “activa” requiere importantes reivindicaciones.

Pero hay un segundo gran aspecto que nos interesa destacar de la crítica de Hugo Herrera. Se trata del juicio de carácter político que realiza sobre cómo “la derecha” volvió operativo el principio “*haciéndolo de una manera que no solo terminó acentuando uno de sus aspectos –el negativo–, sino que alteró su naturaleza o carácter*”.²⁷

En primer lugar, el autor no distingue que debemos entender por “la derecha”: ¿Sus dirigentes? ¿Sus intelectuales? ¿los militantes de algún partido? ¿parlamentarios? ¿el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera? Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que al menos encontramos comportamientos políticos claros en la representación parlamentaria a la hora de votar proyectos de ley. ¿Podemos afirmar que los comportamientos políticos de los partidos “de derecha” al momento de generar políticas ha acentuando

²⁶ Jaime Guzmán Errázuriz, *Escritos Personales*, p. 50.

²⁷ Jaime Guzmán Errázuriz, *Escritos Personales*, p. 97.

su aspecto negativo? Veamos algunos ejemplos recientes de votaciones en la Cámara de Diputados por ser esta la Cámara Política.

En los últimos años se han creado una multiplicidad de Ministerios, manifestaciones claras de actividad estatal. Por ejemplo, el Ministerio del Deporte creado por la ley 20.686 del 28 de agosto de 2013. En el Mensaje Presidencial (8 de noviembre de 2011) se argumentaba que “*la experiencia internacional nos demuestra que el rol y responsabilidad del Estado en el fomento y encauzamiento de la actividad deportiva genera mayores frutos cuando existe un órgano de la más alta jerarquía encargado de su dirección*”.²⁸ Dicho proyecto de ley fue aprobado con los votos de los parlamentarios de los partidos de derecha en las votaciones del 12 de julio de 2012 y del 7 de agosto de 2013. Los votos en contra fueron en casi su totalidad de parte de los parlamentarios de la entonces oposición. Otro ejemplo. La ley 20.820 crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. La Cámara de Diputado registra dos votaciones los días 8 de octubre de 2014 y 28 de enero de 2015. Los parlamentarios de los partidos de derecha concurren con sus votos no registrándose prácticamente votos en contra.

Quizás el ejemplo más paradigmático es la creación del Ministerio de Desarrollo Social, ley 20.530 del 13 de octubre de 2011. En el mensaje de este proyecto se establece que “*se hace necesaria la presencia de un organismo público que cuente con suficientes competencias para articular el diseño de las políticas sociales en Chile*”.²⁹ Dicho proyecto, que buscó dotar al Estado de mejores instrumentos de planificación para el combate a la pobreza, tuvo su votación en la Cámara el 03 de agosto de 2011. Los artículos que no fueron aprobados por unanimidad solo registran votos de los parlamentarios de la Concertación.

²⁸ Mensaje 201-359, de 08-11-2011 del Presidente de la República que da origen proyecto de ley que crea el Ministerio del Deporte.

²⁹ Mensaje 240-358, de 18-08-2010 del Presidente de la República que da origen al proyecto de Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica los cuerpos legales que indica.

Si no ha sido para “la derecha” un obstáculo dogmático la creación de nuevas reparticiones estatales, revisemos algunas políticas de subsidio. La ley 20.595 crea el ingreso ético familiar, y además creaba el subsistema de protección y promoción social denominado “Seguridades y Oportunidades”, creó un bono por esfuerzo y un subsidio al empleo de la mujer. Este proyecto instauró un sistema de transferencias condicionadas de recursos para las familias que cumplieran ciertos requisitos en salud y educación. En la discusión de sala del 04 de abril del 2012, la Diputada Mónica Zalaquett³⁰ dijo para fundamentar su voto favorable que *“las personas tienen el destino en sus propias manos y son sus acciones las que los sacan adelante. El Estado aquí cumple un rol subsidiario, premiando dos aspectos fundamentales para el desarrollo de las personas: su salud y educación”*.³¹ En la misma sesión, el Diputado Patricio Melero³² dijo en su intervención que los Estados *“tienen que focalizar, subsidiar y ayudar a las familias en extrema pobreza, para que salgan de esa condición. Ese es, en esencia, el principio de subsidiariedad que, justamente, hoy se encarna y se hace realidad en una iniciativa de ley como esta...”*.³³

El proyecto de ley fue aprobado con todos los votos de los partidos de derecha buscando una política directa de subsidios asociados al resultado del esfuerzo de las familias. Similar caso es lo que ocurrió con la ley 20.665, del 1 de abril de 2013, que otorgó un bono solidario a las familias de menores ingresos y de la clase media vulnerable. Dicho proyecto se presentó incluso en tiempos en que había crecimiento económico y muy baja cesantía. El Mensaje Presidencial describió que *“de esta manera el Gobierno quiere hacer partícipes a las familias de Chile del desarrollo y contribuir, de esta forma, con una mejor distribución de los beneficios del crecimiento”*.³⁴ El proyecto fue aprobado por unanimidad.

³⁰ Bancada Unión Demócrata Independiente.

³¹ Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la Ley 20.595”, p. 214.

³² Bancada Unión Demócrata Independiente.

³³ Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la Ley 20.595”, p. 487.

³⁴ Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la Ley 20.595”, p. 487.

En estos dos proyectos, el “ingreso ético familiar” y el “bono marzo”, no hay alusiones a que la pobreza se soluciona únicamente con crecimiento económico, ni que existe una “mano invisible”, ni teorías “del chorreo”, ni ninguna manifestación por el estilo. No parece entonces que “el Gobierno ni los partidos políticos de derecha” actuaron bajo una posición dogmática para sostener de manera general y abstracta que no debía existir intervención del Estado en clave dogmática.

Miremos dos ejemplos más para cerrar este capítulo. El Gobierno del entonces Presidente Piñera impulsó una política que, en abstracto, uno no debiera ver en “la derecha”: subir impuestos a través de una reforma tributaria. Por medio de la ley 20.630, del 1 de enero de 2013, se intervino el sistema tributario con el objeto de financiar una reforma educacional. *“El proyecto busca allegar recursos para la educación de nuestros jóvenes, de manera de contar con fondos suficientes para solventar nuestra reforma educacional. Es por lo anterior que se considera el alza del impuesto a las empresas o impuesto de primera categoría a un 20%”*.³⁵ En las votaciones del día 08 de agosto y 04 de septiembre, solo se registran votos en contra y abstenciones en algunos artículos. Todos de parte de la entonces oposición.

Finalmente, revisaremos el proyecto de ley que crea 15 Centros de Formación Técnica Estatales. Esta polémica iniciativa, señala en el mensaje que *“en una voluntad inédita en los últimos 50 años, el Estado se hace por primera vez presente en el desafío de tener una formación técnica acorde a las necesidades locales y a la altura de los desafíos tecnológicos y técnicos de nuestro siglo”*.³⁶ Es difícil sostener que a la luz del principio de subsidiariedad se justifique este proyecto. Pero para los efectos del análisis de este apartado, ni siquiera en este caso “la derecha” votó abstracta e ideológicamente en contra. Es más,

³⁵ Mensaje 182-360, del 2 de agosto de 2012, del Presidente de la República que da origen al Proyecto de Ley que perfecciona la Legislación Tributaria y financia la reforma educacional.

³⁶ Mensaje 822-362, del 13 de noviembre de 2014, del Presidente de la República que da origen al Proyecto de Ley que crea 15 Centros de Formación Técnica Estatales.

sobre la idea de legislar en esta materia –que es la votación que en este caso vale la pena analizar– solo se registró 1 voto en contra³⁷, mientras que 9 parlamentarios “de derecha” se abstuvieron³⁸, y 28 lo votaron a favor.³⁹ En un proyecto importante de la agenda del Gobierno de la Presidenta Bachelet, sobre una materia sensible –educación superior técnica– y que trata de manera directa la intervención estatal en materia de provisión de educación, no se observa un comportamiento ideológico, abstracto y cerrado de los parlamentarios que militan en las bancadas de los partidos “de derecha” con representación parlamentaria.

En conclusión. Hemos revisado con abundante detalle cómo las posturas de algunos intelectuales que, declarándose partidarios del principio de subsidiariedad, sostienen que este se ha desvirtuado, acentuando solo una de sus fases –la negativa– y desvirtuándolo y transformándolo en un principio de aplicación abstracta e ideológica que niega o limita de antemano la participación del Estado en la economía. Hemos seguido acá la tesis principalmente de Hugo Eduardo Herrera pues su publicación es reciente y con profundo contenido político.

La realidad de los textos, tanto del origen del concepto en el orden político y económico de 1980 como en el comportamiento político en casos concretos dados en las últimas administraciones gubernamentales dan cuenta que el diagnóstico no se sostiene. En primer lugar, porque reconociendo que el principio de

³⁷ Diputado José Antonio Kast, bancada Unión Demócrata Independiente.

³⁸ Diputados Jaime Bellolio, Juan Antonio Coloma, Javier Macaya, Ernesto Silva, Arturo Squella, Jorge Ulloa, Osvaldo Urrutia, Enrique Van Ryselberghe, de la bancada Unión Demócrata Independiente y José Manuel Edwards, de la bancada de Renovación Nacional.

³⁹ Diputados Pedro Pablo Álvarez-Salamanca, Ramón Barros, Felipe De Mussy, Sergio Gahona, Romilio Gutiérrez, Gustavo Hasbún, Javier Hernández, María José Hoffmann, Joaquín Lavín, Patricio Melero, Celso Morales, Iván Norambuena, Claudia Nogueira, David Sandoval, Renzo Trisotti, Marisol Turres, Ignacio Urrutia, Felipe Ward, de la Bancada Unión Demócrata Independiente, y Fernando Berger, Gonzalo Fuenzalida, René Manuel García, Nicolás Monckeberg, Paulina Núñez, Diego Paulsen, Leopoldo Pérez, Jorge Rathgeb, Marcela Sabat, y Alejandro Santana, de la Bancada de Renovación Nacional.

subsidiariedad requiere de la faz activa, ella no es equivalente a la faz negativa. Eso por la formulación expresa de las fuentes que en el caso de Jaime Guzmán y en el Gobierno Militar dan cuenta que la acción subsidiaria está en base al principio de las autonomías sociales y la mirada antropológica y trascendente del ser humano. La subsidiariedad es mucho más que evaluar en el caso concreto “los rendimientos reales” de la sociedad mayor o la menor. Ahí se esconde un peligro importante pues siempre habrán argumentos para que la sociedad mayor –pensemos en el Estado– pueda actuar justificando “que se puede hacer mejor una determinada acción”, con la consiguiente amenaza de una indebida interferencia. Es por esto que desvirtuar el principio con el fin –lícito por cierto– de reivindicar la faz activa del Estado es un peligro cuando no existe verdadero fundamento para ello.

Vinculado a lo anterior, nos hemos hecho cargo de una crítica muy injusta. Sostener, sin mayor fundamento empírico, que existe un comportamiento en la derecha tendiente a limitar de antemano la participación del Estado en diversas áreas por aplicación ideológica de la faz negativa de la subsidiariedad. Cuando el Gobierno del Presidente Piñera promovió un alza de impuestos y bonos de incentivo a la clase media y a las familias más pobres, y cuando los partidos de derecha han estado disponibles para apoyar estas iniciativas, además de crear nuevos Ministerios, y estar disponibles para que el Estado aumente directamente la provisión educacional estatal, no parece advertirse una concepción dogmática y restrictiva de la subsidiariedad negativa. Cada una de esas votaciones podrían analizarse en su mérito y discutir si a la luz del principio eran procedentes. Eso es harina de otro costal. La tesis simplemente no se sostiene.

AMENAZAS CONCRETAS A LA SUBSIDIARIEDAD EN LA ACTUALIDAD: ALGUNOS EJEMPLOS

Luego de analizar las amenazas que podría aparejar la inexacta concepción de la subsidiariedad de quienes se declaran partidarios,

analizaremos algunos casos concretos donde se ve amenazado este principio.

*a) Peligro de nueva politización en organismo intermedios
y monopolio estatal de los partidos políticos*

En el último tiempo se discuten varios proyectos de ley que ponen entredicho la importancia de los cuerpos intermedios independientes. En concreto se presentó un proyecto de ley que elimina la prohibición constitucional para que los dirigentes gremiales y vecinales puedan ser candidatos a Diputados y Senadores.⁴⁰ Además, se presentó durante el año 2014 una reforma constitucional para eliminar el artículo 23 de la Constitución⁴¹, norma que busca evitar que se intervengan políticamente determinados cuerpos intermedios. Los peligros de aprobar dichas normas son evidentes. Se fomentará al igual que en otras épocas que personas logren ocupar puestos de notoria influencia en determinados gremios con el fin principal de poder presentarse como candidatos al mismo tiempo que ejercen el liderazgo gremial. Esto encubre dos problemas: el

⁴⁰ Boletín 9539-07. Se dice en el fundamento de la moción que el presente proyecto de reforma busca suprimir el impedimento para ser candidato a Diputado o Senador, previsto para las personas que desempeñan cargos directivo de naturaleza gremial o vecinal atendido que tal interdicción no se justifica en el sistema democrático, pues los motivos de tal prohibición que pretendía evitar la politización en estos ámbitos, significa excluir la posibilidad de intercambiar ideas políticas en las bases mismas de la participación ciudadana, lo que no encuentra apoyo en un Estado democrático de derecho que apunta justamente a la más amplia participación social posible.

⁴¹ Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. Son incompatibles los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos.

La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos, que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale.

problema en sí mismo que determinadas organizaciones universitarias, sindicales, de profesionales, vecinales sean disputadas por partidos políticos para su control y, por otra parte, que una vez que se llegue al Congreso Nacional su actuar esté basado no en la representación popular sino en una representación corporativa.

En otro orden de cosas, se encuentra en tramitación el proyecto que hará que el financiamiento a la política sea esencialmente a través de recursos estatales, prohibiendo por ley la posibilidad que personas jurídicas pueda contribuir con el financiamiento a campañas políticas.⁴² Esta idea pugna con el principio de subsidiariedad pues hace que las campañas políticas –cada vez más complejas– y el funcionamiento de los partidos sean resorte exclusivamente del Estado quien se hará cargo de una necesidad que los particulares pueden y deben cumplir. No negamos la posibilidad que el Estado contribuya monetariamente a entidades sobre las cuales se sostiene el funcionamiento democrático. Con todo, parece evidente que no debiera haber una renuncia a usar métodos mixtos u otros sistemas regulatorios como el fomentar la transparencia de las donaciones de empresas o que el Estado complete la iniciativa particular de captación de militantes que puedan pagar sus cuotas, como es el conocido sistema “matching funds” aplicados en otros países. En vez de eso, se prohíbe la donación de personas jurídicas con y sin fines de lucro, las cuales sí pueden donar a iniciativas deportivas o culturales, pero no a mejorar la política. Es una discriminación absurda y odiosa que desconfió a priori del rol de la empresa privada en una sociedad democrática.

El efecto es evidente. El Estado, al financiar no solo la actividad de campañas sino el financiamiento de la actividad política a nivel de funcionamiento de los partidos, se sentirá con el derecho de acometer regulaciones excesivas que pugnen con la idea de la libertad de asociación. Eso ya se manifestó con el ingreso de otro proyecto de ley, la llamada “Reforma de los Partidos Políticos”.⁴³

⁴² Boletín 9790-07.

⁴³ Boletín 10154-07.

Propone una nueva definición de los partidos políticos diciendo en su artículo 1º que “*los partidos políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica de derecho público...*”. Esto no es baladí pues, al definirlos como corporaciones de derecho público, importará necesariamente una regulación que puede implicar la captura por parte del Estado al aplicársele normas del sector público. Por ejemplo ¿le serán aplicables los dictámenes de la Contraloría General que se refieran a las corporaciones de derecho público en materias, por ejemplo, administrativas y que no estén reguladas en la ley de partidos?

En los ejemplos que comentamos notamos amenazas importantes a la idea de la subsidiariedad en materia de regulación política. Es evidentemente que toda regulación que contribuya a dotar de mayor institucionalidad y transparencia a los partidos políticos es positiva. De eso no se sigue que el Estado tenga que acometer la tarea de financiar casi totalmente la actividad, hiper regular el funcionamiento de los partidos y menos permitir que cuerpos intermedios se encuentren en la mira de los partidos para trasladar discusiones de orden político-contingente a la dinámica interna de las organizaciones gremiales. El resultado ya lo conocemos.

b) Regulación de la gestión de las aguas

En el tema de los recursos hídricos existen amenazas muy relevantes en el campo de la subsidiariedad. A pesar que el actual código de aguas en el artículo 5º establece que las aguas son bienes nacionales de uso público, no son pocas las iniciativas que buscan “renacionalizar” completamente este recurso.

En la tramitación de la reforma al Código de Aguas⁴⁴, se hacen importantes reformas que apuntan a cambiar la naturaleza del derecho de aprovechamiento de aguas. En primer lugar, se cambia el derecho sobre el cual se ejercen todos los atributos del dominio, a una “concesión de las aguas”, las cuales serán otorgadas por un

⁴⁴ Boletín 7543.

tiempo determinado y con causales de caducidad que el ordenamiento vigente no contempla. Además, la iniciativa establece que estos derechos se podrán otorgar a los particulares pero esta vez “en función del interés público”.⁴⁵ Esto introduce una potencial fuente de arbitrariedad respecto de los usos productivos del agua, fundamental en un país con el potencial minero y agrícola que tiene Chile.

La gestión hídrica tiene un importante componente de subsidiariedad en el actual código donde tienen importancia decisiva las organizaciones de usuarios⁴⁶ tales como comunidades de agua, de obras de drenaje, o asociación de canalistas.

Veamos. El código actual dispone que “*Los derechos de aprovechamiento de ejercicio permanente facultan para usar el agua en la dotación que corresponda, salvo que la fuente de abastecimiento no contenga la cantidad suficiente para satisfacerlos en su integridad, en cuyo caso el caudal se distribuirá en partes alícuotas*”.⁴⁷ En el primer trámite constitucional se discutió este artículo. Los Diputados Cristina Girardi, Daniel Nuñez y Yasna Provoste⁴⁸ promovieron que en este caso sea directamente la Dirección General de Aguas la que diera solución a este problema eliminando toda alusión a las organizaciones de usuarios como paso previo a solucionar un eventual problema de derechos. Afortunadamente dicha tesis fue desechada y la comisión de recursos hídricos aprobó que la intervención de la Dirección General de aguas se producirá cuando no sea posible obtener acuerdo en las organizaciones de usuarios o cuando estas no existan, lo que parece de toda lógica.

Ejemplos como estos constituyen una amenaza del desarrollo de potestades exorbitantes de la administración en un tema como el de las aguas que más pronto que tarde significará una gran

⁴⁵ Artículo 5° nuevo propuesto por la Comisión de Recursos Hídricos de la Cámara de Diputados.

⁴⁶ Título III del libro II del Código de Aguas, artículos 186 y siguientes.

⁴⁷ Artículo 17 del Código de Aguas.

⁴⁸ Bancadas del Partido por la Democracia, Partido Comunista y Partido Demócratacristiano, respectivamente.

discusión nacional de proporciones. En esta reforma, los ejemplos seguirán multiplicándose.

c) Algunos temas vinculados a la protección de la salud

En temas de salud hay múltiples aspectos prestacionales y regulatorios que pueden analizarse a la luz del principio de subsidiariedad. Nos detendremos en dos. Ambos temas relacionados con la violencia ideológica que resulta para muchos la intervención de los privados en la provisión de este trascendental bien público.

Durante el Gobierno del Presidente Piñera el Ministerio de Salud implementó la política del “Bono Auge” para terminar con las listas de esperas AUGE. La ley 19.966 establece un “Régimen General de Garantías en Salud”, relativas al acceso, calidad, protección financiera y oportunidad con que deben ser otorgadas las prestaciones asociadas a un conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud que señale el decreto correspondiente. La garantía de oportunidad establece un plazo para atender cada patología de acuerdo al “Decreto Auge” que, una vez vencida, da origen a listas de espera.

El bono auge consistía en que, una vez vencido el plazo, las personas podrían recurrir al sector privado para obtener su atención. Hay pocos ejemplos más claros de subsidiariedad conforme al cual, una vez que es el Estado sea el que falle en la prestación de salud, solucione él mismo y a su costa la atención usuaria. A poco andar el programa tuvo críticas profundas de parte de ex altos funcionarios de La Concertación en dicha cartera. En octubre de 2010 la ex Ministra de Salud Soledad Barría dijo que *“cuando todas las mejoras se ponen solo en una compra en el sector privado, evidentemente eso lleva a una mayor privatización del sistema”* y que *“lo que no se puede hacer es apretar al sector público no enviando los recursos suficientes para que mejore, o para que se incrementen las prestaciones. Eso es efectivamente una mayor privatización”*.⁴⁹ Por supuesto que esta iniciativa fue retirada por la segunda administración de la Presidenta Bachelet.

⁴⁹ Ambas declaraciones pueden verse en el Diario *La Tercera*, 2 de octubre de 2010.

Es claro que la amenaza de la “privatización” es una consigna ideológica que impide avanzar en políticas de mejoramiento al sector salud. La idea de un voucher que permita que las personas afiliadas al sistema público de salud puedan elegir otro prestador cuando el Estado no cumpla oportunamente, es repudiada por los sectores que creen que los privados desnaturalizarían el acceso a la salud como un derecho de la población menos favorecida. Si el Estado permite la existencia de prestadores privados, ¿por qué no favorecer que todos lo utilicen. Una buena idea sería instaurar lo que en educación se ha llamado sistema mixto o particular subvencionado. Que prestadores privados se reúnan tal cual sucede en el sistema de colegios particulares subvencionados para poder prestar salud en todos sus niveles, con aranceles más bajos subsidiados por el Estado. De esta manera, se terminaría la discriminación odiosa entre personas que, a pesar que la ley consagra la “libre elección”, realmente no pueden elegir. Reunir a profesionales con fines de lucro, regulados y subvencionados por el Estado que puedan cobrar más barato para que personas de sectores emergentes terminen la muchas veces traumática experiencia de la salud pública, la cual es administrada por un Ministerio que tiene uno de los presupuestos más altos del sistema público chileno y quizás con peor evaluación.

La amenaza a la subsidiariedad es acá constante, en desmedro de las personas menos favorecidas.

El segundo aspecto dice relación con el sistema privado de salud. A pesar que existe un problema regulatorio real con las adecuaciones del precio base de los planes de salud en las aseguradoras privadas (Isapres), el sistema privado tiene pocas críticas en el nivel de los prestadores de salud.

El 25 de julio de 2014, la Directora del Fondo Nacional de Salud (FONASA), Jeannette Vega, sostuvo que *“El 7% no es propiedad de las personas; es un impuesto específico a la seguridad social y debe ser tratado como tal”*.⁵⁰ Esta afirmación, hecha por un funcionario de esta jerarquía, es peligrosísima. Desde luego se encuentra en un

⁵⁰ Diario *El Mercurio*, 25 de julio de 2014.

error conceptual porque la definición tradicional de “impuesto” dice relación con una prestación monetaria, de carácter indivisible recabada por el Estado a los particulares para fines de interés general. El hecho jurídico es la capacidad económica y su cobro no está asociado a la utilización de un determinado servicio. Claramente el 7% de cotización de salud no es eso. La cotización de los usuarios en el sistema privado de salud es, en cambio, una obligación emanada de un contrato bilateral y oneroso, intuitu personae, de tracto sucesivo. Dicho contrato es un “*contrato de seguro que tiene por objeto garantizar el acceso a las prestaciones de salud*”.⁵¹ La misma Directora sostuvo que la cotización no es de propiedad de las personas, lo que desnaturaliza por completo la lógica de los contratos de seguro de salud.

Esta polémica se enmarca en la reforma al sistema privado de salud. Es evidente que cuando la directora del FONASA dice que las personas no son dueñas de su cotización y que esta es un impuesto, lo hace porque tiene a la vista minimizar la posibilidad de elegir un sistema que sea verdaderamente distinto al público. No son pocas las voces que claman por un “fondo único de salud”, lo que resulta una amenaza a la subsidiariedad pues la interpretación en clave ideológica del “derecho a salud” impide concebir que los particulares puedan participar de la provisión de prestaciones para la salud. Podremos discutir que existan Isapres u otra forma de aseguradoras, o que los planes de Isapre se reajusten de cierta forma u otra, o que no existan discriminaciones por sexo, o que se elimine la declaración de salud. Lo que sería lesivo es hacer incompatible la participación privada en las acciones de salud. Cuando se nos dice que la cotización es un “impuesto”, la lectura es clara: el Estado es el que por naturaleza decide cómo invertir los tributos. Esta es la gran discusión que se viene en materia de acceso a bienes sociales.

⁵¹ Tribunal Constitucional, STC-1710, Considerando 45°.

d) Acceso a la justicia de los más pobres: la subsidiariedad ignorada y desamparo del Estado

La Ley 17.995 crea las Corporaciones de Asistencia Judicial. Dicha organización tiene por objeto prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de escasos recursos. Además, proporciona los medios para efectuar la práctica necesaria para el ejercicio de la profesión a los postulantes a obtener el título de abogado.

Esta institución tiene la particularidad que atiende muchísima gente con problemas jurídicos y que monopolizan el acceso a las personas con escasos recursos. Todos los incentivos se encuentran mal puestos pues los postulantes no cuentan con los estímulos para realizar bien la labor que, producto del sistema en general, ya es excesivamente burocrático. Si bien nos parece justo que se les exija una carga pública de bien común –llamada “práctica profesional”– de asistencia jurídica por un plazo determinado, no hay razones que justifiquen el monopolio en manos de un organismo estatal que certifique dicha situación. Si hay algo disponible en el mercado de las profesiones, es el de postulantes abogados. ¿Por qué entonces no poder proveer este bien público desde el sector privado? El Estado podría idear un sistema subsidiario en dos sentidos. El primero de ello, que instituciones sin fines de lucro, perfectamente reguladas, pudiesen certificar práctica profesional cumpliendo determinados requisitos. Por ejemplo, que el Hogar de Cristo, la Teletón, diversas corporaciones para la adopción, etc., pudiesen certificar práctica de asistencia jurídica desde el cumplimiento de sus propios fines específicos.

Un segundo sentido es un modelo “particular subvencionado”, que significaría la creación de diversos consultorios privados que puedan prestar servicio a través del “privilegio de pobreza” pero obteniendo una justa retribución a través de subvención estatal. Esto incentivaría las organizaciones de oficinas privadas que pudiese ayudar a personas menos favorecidas pero sin que signifique renunciar a una remuneración justa. Con un adecuado

marco normativo, se podrían reorientar los recursos que hoy se destinan al funcionamiento de un Servicio que prácticamente no tiene evaluación positiva alguna en el mundo jurídico.

No aplicar subsidiariedad es una amenaza constante para todos quienes, no teniendo recursos, requieren asistencia en el acceso a la justicia.

e) Amenazas a la Subsidiariedad en la Educación.

Una mirada de principios

Daremos en este acápite un breve análisis centrado en una fundamentación de principios.

Lo primero, es la gratuidad en la educación. Este verdadero mascarón de proa ideológico se instaló definitivamente al cabo de casi un lustro. Es en su simpleza donde más peligros encierran. ¿Quién se va a oponer a no pagar por algo tanpreciado como es el acceso a la educación propia o de los hijos?

Despejemos. Jamás podrá existir gratuidad en la educación. Alguien será al final responsable de cubrir sus costos. La actual Administración Bachelet y la Administración Piñera hicieron reformas tributarias con el objeto de conseguir recursos para una reforma educacional. Sin perjuicio del principio de no afectación tributaria lo que implica que los tributos ingresan al patrimonio general de la Nación, el objetivo de principios fue obtener más recaudación de privados para hacer frente al desafío de la educación. Recaudación que, de una u otra manera, proviene de todos los contribuyentes.

Esto no se opone al principio de subsidiariedad per se. Primero, porque la subsidiariedad no tiene una posición dogmática en contra de la tributación justa. Segundo, porque la gratuidad en la educación cuando las circunstancias lo exijan a través de becas y créditos entregadas con condiciones especiales, es en sí misma subsidiariedad.

Distinto es el caso de la gratuidad universal, que tiene aspectos regresivos además de ser una política injusta porque no focaliza.

Sobre esto hay basta literatura. Nos interesa centrarnos en su fundamento: esta política se justifica al ser la educación un derecho social. Un buen resumen de dicha postura es la de las entonces Presidentas de la FECH y la FEUC, Melissa Sepúlveda y Nashla Aburman que consta en el informe de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados a propósito del proyecto de ley de inclusión escolar que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimiento educacionales que reciben aporten del Estado, y que dio origen a ley 20.845:

“Los derechos sociales son intransferibles y se manifiestan y garantizan en lo público. La forma más democrática, dinámica, eficaz y eficiente de materializar los fines que como sociedad se establezcan para la educación, es a través de un Sistema Nacional Público de Educación, capaz de expresar la pluralidad de la sociedad chilena, y los fines y garantías que esta defina y redefina constantemente. El Estado, entonces, debe abandonar su condición de neutralidad y subsidiariedad respecto del aseguramiento de los derechos sociales”.⁵²

Si bien este proyecto está referido a educación escolar, la intervención deja en claro cual es el fundamento para que el Estado intervenga lo más posible y abandone en esta materia el carácter subsidiario: el ser la educación un derecho social.

Este es el argumento de fondo: la intervención y provisión estatal se justifica por ser un derecho social. La subsidiariedad por tanto, al ser (mal) entendida como una necesidad de actuación que requiere determinados requisitos, no puede contribuir a materializar un derecho social. Quienes discurren así confunden derechos sociales con provisión estatal. Si así fuera, cada una de los bienes que pueden ser considerados como derechos sociales o económicos, deberían ser de provisión estatal y, por ende ser retirado del ámbito de competencia de los particulares; sería el caso de la educación, de la salud, de la vivienda...¿de la cultura? ¿del

⁵² Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la ley 20.845”, p. 147.

transporte? ¿de los medios de comunicación? Esta visión estrecha y reduccionista confunde lo público con lo estatal, y pierde de vista que cuando el Estado cumple su cometido de “promover el bien común” lo debe hacer en base a generar condiciones para asegurar acceder a dichos derechos. Si esos bienes son provistos con justicia por particulares, se materializa la subsidiariedad. Hemos dados ejemplos más arriba. Cuando se malentiende la subsidiariedad, se le asimila una especie de “orfandad” que impide el acceso a ciertos bienes.

Oponer subsidiariedad a “derechos sociales” con el fin de justificar una intervención totalizante del Estado es una manifestación que repudia la iniciativa de los particulares en la participación del Bien Común y una amenaza para la sociedad libre.

Otro aspecto importante es el que dice relación con la forma en que se quiere erradicar el lucro de la educación escolar. Para eso, el proyecto de ley aprobado y que se transformó en la ley 20.845 se centró en el corazón de la educación particular subvencionada, que es la que justamente requiere más ayuda y no una asfixia de parte del Estado. En Chile hay casi 6.000 colegios particulares subvencionados de los cuales casi el 80% está constituido como sociedad educacional, es decir, con fines de lucro, y el resto como fundación o corporación sin fines de lucro. La reforma exige que los colegios particulares subvencionados sean todos traspasados a una fundación o una corporación sin fines de lucro y que el sostenedor sea dueño del inmueble donde funciona el colegio, sin perjuicio que hay normas transitorias que permiten el arriendo. El Estado será el que aporte el “copago” que hoy entregan los padres –casi un 65% de los colegios particulares subvencionados son gratuitos y el resto cobra en promedio 20.000 pesos–. Con la reforma se le niega a los padres poder aportar a la educación de sus hijos –con el consiguiente componente de poder elegir y exigir–, cosa que podrán hacer solo en la educación particular pagada.

Será imposible que varios colegios puedan cumplir los requisitos respecto a sus inmuebles teniendo que cobrarle más a los padres o cerrar. Si se quiere prohibir el lucro no hay razones para

permitirlo en la educación privada y no permitirlo en la educación particular-subsencionada. Esto discrimina y hace más difícil el emprendimiento educacional con el absurdo argumento que no es lícito obtener ganancia con recursos públicos. Entonces debieran cerrarse el INDAP (instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario), derogar la ley de Fomento Forestal contenida en el Decreto Ley 701 y terminar con los programas de subsidios a micro empresarios del FOSIS.

Esto no terminará allí. Es evidente que la amenaza a la subsidiariedad para los colegios que van a recibir el copago no es solo administrativa. El fin a la selección implica que los colegios no podrán realizar entrevistas ni selección alguna, lo que evidentemente lesiona la autonomía para definir proyectos educativos que puedan preferir ciertos aspectos por sobre otros. No nos extrañemos que en poco tiempo más si se profundiza esta reforma tendremos anulada la libertad de cátedra en temas como verdad histórica o libertad religiosa. Todo eso, todo, es una amenaza a la subsidiariedad que repercute en aquellos padres que no pueden pagar un colegio particular.

De los muchos ejemplos que abordan la materia educacional, abordaremos uno más.

No hay razones que justifiquen la creación de 15 Centros de Formación Técnica Estatales, uno en cada región. Compartimos el único voto en contra en la votación en general en la Cámara de Diputados. Hacer crecer al Estado en una materia que ha demostrado tener éxito en la cobertura impulsada por particulares es muy difícil de sostener. Incentivos de índole económicos como los subsidios hubiera podido perfectamente suplir las deficiencias de cobertura en aquellos lugares en que existe déficit. En vez de eso, se comete el error de confundir actividad estatal con provisión de servicios y, en último término, con calidad.

f) Focalización de los recursos

En una entrevista el Ministro de Desarrollo Social, Marcos Barraza sostuvo:

“Estamos trabajando para tener una política pública que nos permita llegar a sectores vulnerables y a sectores medios. Eso significa transitar desde una lógica de focalización a una lógica de garantía universal, y esto, no lo entendemos como equivalencia del 100%, porque hay un 20% de la población de este país que tiene buenos ingresos. Cuando hablamos de universal, hablamos por ejemplo de políticas públicas con corte en un 60%, o en 80%, es decir en tercer y cuarto quintil”.⁵³

Esto coincide con el anuncio de la Presidenta Bachelet de ir eliminando progresivamente el instrumento de focalización por excelencia que es la ficha de protección social. La clave ideológica del debate se instala en la siguiente dicotomía: “derechos sociales versus focalización”. Dicha perspectiva, además de ser un falso dilema, encierra el peligro de mal utilizar los recursos del Estado –que siempre serán de la Nación– lo que se traducirá en un impacto menor de los recursos que son por naturaleza escasos. La política de la gratuidad universal es una muestra de lo mal que resulta focalizar: políticas sociales regresivas e injustas. El argumento para esto, tal como lo enunciamos al principio de este trabajo, se trasunta en que la subsidiariedad implica una situación de desamparo o de beneficio residual. Nuevamente, se asocia el acceso a derechos universales con prestaciones estatales y una concepción errónea de lo que es una sociedad libre donde las personas puedan dar forma a la satisfacción de problemas sociales desplegando la capacidad creadora y la libertad dignificante de cada miembro de la sociedad.

Este debate respecto de la focalización versus “el enfoque de derechos” es el debate en el mediano plazo en lo que a superación de la pobreza se refiere.

⁵³ Diario *El Pulso*, 1 de junio de 2015.

CONCLUSIONES

El debate sobre el principio de subsidiariedad aspira a transformarse en la columna vertebral del debate filosófico-político en Chile. No solo porque se encuentra en el corazón del debate sectorial y regulatorio en temas tan disímiles que abarcan la gestión de recursos hídricos hasta los macro temas como salud y educación. Va incluso más allá. Muchos sostienen que hay que cambiar la concepción completa del Estado chileno, pues se le atribuye a la subsidiariedad el origen y causa de muchas injusticias que suceden en Chile. El ex pre candidato Presidencial y ex Senador José Antonio Gómez dijo en la discusión de la reforma tributaria promulgada durante el Gobierno del Presidente Piñera:

“...la única manera de evitar que el destino de cada uno de nosotros esté señalado por el barrio donde nace, es que el Estado asuma su responsabilidad como un ente no subsidiario en materia de educación, sino responsable de sus ciudadanos”.⁵⁴

Queda claro que para muchas personas, el principio de subsidiariedad es equivalente a una negligencia del Estado. Nada más desproporcionado e injusto. Es gracias al principio de subsidiariedad, avalado y profundizado durante 20 de gobierno de la centro izquierda chilena a través de los gobiernos de la concertación, que el país fue distinto a otros del concierto latinoamericano. De telón de fondo, una arquitectura constitucional que ha dado estabilidad, alejado de populismos y ha permitido tránsito de gobiernos de distinto signo en completa normalidad.

En resumen, se debe entender bien y conocer el fundamento de la subsidiariedad en el ordenamiento político chileno. Jaime Guzmán, considerado transversalmente como el principal impulsor de que dicho principio haya quedado plasmado en la arquitectura institucional, explica el desarrollo del principio basado en una

⁵⁴ Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la ley 20.630”, p. 516.

profunda mirada antropológica de la persona y su capacidad de creadora de asociarse. A renglón seguido, la subsidiariedad es una consecuencia de las autonomías sociales, principio que establece que cada organización existe para cumplir un fin específico y que tiene el derecho natural a exigir del Estado, por una parte, la no intromisión indebida y, por otra, la actuación cuando para poder cumplir esos mismos fines se requiera la intervención del Estado. Discrepamos, por ende, de la tesis de Hugo Herrera por cuando entrega una mirada que, valorando el énfasis por reivindicar la faz activa del principio, no es concordante con la riqueza plena del principio que siempre valorará como exigencia natural la faz negativa pues el principio va mucho más allá de una distribución de competencias cualitativas sobre “quien lo hace mejor”.

Discrepamos también de la tesis bajo la cual “la derecha” ha hecho un reduccionismo del principio para hacerlo abstracto e ideológico. Hemos intentando mostrar comportamientos políticos concretos que no dan cuenta de esa tesis.

Tras estos análisis se encierra una amenaza que no es menor para enfrentar el principio, y es que al final del día el análisis concreto no puede terminar desvirtuándolo para dar pie a que la organización mayor –en último término del Estado– evalúe caso a caso el mérito de una intervención pues, a nuestro juicio, una mirada desconfiada del principio siempre encontrará razones para entrometerse y sobre regular un aspecto concreto de la actividad social.

Sin duda las amenazas más profundas vienen desde los adversarios y la desconfianza ideológica en las personas y una confianza excesiva en las virtudes del Estado. Cada uno de los casos que analizamos parten del análisis que las injusticias y vacíos son producto de un Estado ausente. Creemos que esa es una mirada táctica que esconde el verdadero propósito de reivindicar al Estado como el principal garante y prestador –por no decir el único– en cuanto a derechos colectivos de orden social y económico se refieren.

Creemos, por el contrario, que si el principio se profundizara, dejando al Estado el rol realmente subsidiario en tantos temas

de orden social y económico las diferencias se estrecharían más que se acentuarían. Es justamente la desconfianza en la libertad dignificante de la persona el principal adversario de quienes se oponen al principio de subsidiariedad.

Pretender que el afán totalizante del Estado es parte de una nostalgia del pasado da cuenta de una mala lectura del estado de la discusión política en Chile. De ahí que la defensa y promoción del principio de subsidiariedad sea, al final del día, una exigencia moral de los partidarios de la sociedad libre.

II
LO HECHO Y LO QUE QUEDA
POR HACER

SUBSIDIARIEDAD Y POBREZA

*Francisco Rosende**

INTRODUCCIÓN

Uno de los economistas más notables del Siglo XX fue Theodore Schultz, quien recibió el Premio Nobel de Economía el año 1979. Sus contribuciones estuvieron marcadas por una rigurosa aplicación de los principios económicos a diversos problemas, en la línea de la célebre *Escuela de Chicago*, la que tuvo entre sus principales líderes a Milton Friedman, George Stigler y Arnold Harberger, entre otros.¹ En particular, sus investigaciones se enfocaron en examinar el funcionamiento de los mercados agrícolas.

Un aspecto sobresaliente dentro de las investigaciones de Schultz fue el estudio de las decisiones económicas de los pobres en el mundo rural de diferentes países. Dos aportes notables del autor en este plano son el paper *Reflections on poverty within agriculture* publicado el año 1950 y su Conferencia Nobel, publicada en

* Economista de la Universidad de Chile y master en economía de la University of Chicago. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹ Francisco Rosende, *La Escuela de Chicago: Una Mirada Histórica a 50 años del Convenio Chicago/Universidad Católica: Ensayos en Honor a Arnold Harberger* (Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2007).

1980, bajo el título *The Economics of being poor*. En dichos trabajos Schultz examina cuidadosamente las respuestas que dan las familias pobres de diferentes países a los cambios en el entorno económico que enfrentan, encontrando una llamativa capacidad de respuesta de estas, en línea con la idea de agentes optimizadores, racionales, que supone habitualmente la Teoría Económica.

Más allá de la relevancia de las contribuciones de Schultz al debate académico, sus trabajos entregan una interesante guía para la formulación de políticas públicas. En particular, en lo que se refiere al diseño de políticas apuntadas a reducir los índices de pobreza en una economía. En efecto, la línea de investigación y resultados obtenidos por Theodore W. Schultz y más tarde seguida por otros importantes economistas como Gary Becker, James Heckman y otros, representa un pilar importante para sostener una agenda de políticas sociales sustentada en el principio de subsidiariedad del Estado. En especial, en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza.

De acuerdo con el mencionado principio, las políticas públicas deben hacerse cargo de aquellos problemas que los privados, actuando descentralizadamente, a través de los mecanismos de mercado, no pueden resolver. En concreto, este principio supone la necesidad de crear los incentivos adecuados para que las empresas inviertan y creen empleo, como también para que las personas pobres tengan interés en buscar activamente trabajo y perfeccionarse, contrariamente a lo que con frecuencia ocurre con políticas de corte asistencialista, que transfieren recursos del Estado a los grupos más pobres, de una forma tal que desalientan su incorporación al mercado laboral y/o la inversión en destrezas y habilidades.

Lo que muestran las investigaciones de Schultz, al igual que muchas otras que le siguieron, es que las políticas que se adopten para apoyar a los grupos más pobres de la sociedad deben estructurarse sobre la base del hecho que estos requieren de apoyo, pero también de los incentivos adecuados para progresar. En particular, esta búsqueda de progreso, con los incentivos correctos a ello, se traduce en el desarrollo de una disciplina y hábitos de

trabajo, herramientas esenciales para mantenerse y avanzar en el mercado laboral.

Esta perspectiva es coherente con los resultados que entregan otras investigaciones, que muestran que el aprendizaje en el trabajo es vehículo importante para entregar habilidades a los jóvenes pertenecientes a estos sectores.² Así, el acceso a un empleo estable constituye un aspecto esencial dentro de una estrategia destinada a reducir la pobreza, como lo demuestra claramente la evidencia.

Por cierto, la misma lógica de la subsidiariedad entrega un papel importante a las políticas públicas en el apoyo de los grupos más pobres. Ello a partir de un aspecto inherente a la lógica de la subsidiariedad: la focalización de las políticas públicas en los grupos más pobres.

El enfoque la políticas públicas que surge del Principio de Subsidiariedad está claramente incorporado en *El Ladrillo*, documento que inspiró el proceso de reformas iniciado en Chile a mediados de los 70, el que como veremos luego ha dado muestras contundentes de su eficacia para crear riqueza y eliminar la pobreza, por lo que resulta oportuno profundizar en sus fundamentos y resultados. Más aún, la experiencia chilena en materia de reducción de la pobreza constituye un verdadero caso de estudio, en tanto se aprecia una combinación virtuosa de mejoramiento importante en los niveles de vida promedio de la población³ y caída de la pobreza.

LOS PILARES DE LA SUBSIDIARIEDAD

Como se indicó, en lo esencial la idea de subsidiariedad en el diseño de políticas públicas apunta a asignar al gobierno aquellas

² Sobre este tema véase Francisco Rosende y Claudio Sapelli, “*Reflexiones sobre la Formación de Capital Humano, Crecimiento y Reducción de la Pobreza*”, en *Pobreza: Ideas Para Superarla: Un Homenaje a Miguel Kast* (Santiago, Libertad y Desarrollo, 2008).

³ Medido este por la evolución del Producto por habitante.

tareas que el sector privado no puede realizar, o al menos no eficazmente. Así, se trata de concentrar la gestión de las políticas públicas en aquellas actividades donde estas tienen verdaderamente ventajas y no reemplazar la tarea que pueden hacer los privados a través de los mecanismos de mercado, con una estructura adecuada de incentivos.

En lo que se refiere al diseño de la política social de un gobierno, entendida esta como aquellas acciones que apuntan a mejorar los niveles de vida de los grupos más pobres de la sociedad, el principio de subsidiariedad tiene un papel esencial. Ello en tanto conlleva un diseño cuidadoso y focalizado de los diferentes programas que le dan forma a la política social, de modo de optimizar los resultados de la misma. Como se indicó antes, esta agenda de políticas sociales es esencialmente complementaria a la configuración de un ambiente pro crecimiento. Para contextualizar esta afirmación es necesario realizar algunas precisiones sobre los mecanismos que permiten a las personas superar dicha condición.

Aún cuando la descripción del conjunto de factores que mantienen a una persona en la pobreza puede ser largo, en tanto envuelve múltiples dimensiones, la evidencia indica que existen altas probabilidades de sacar a la persona de dicho estado en tanto se puedan crear las condiciones para que: i) logre un empleo estable y como consecuencia de ello; ii) se configuren las condiciones para un aumento progresivo en la trayectoria de su salario real. Este resultado descansa esencialmente en la posibilidad de acceso a un empleo estable de personas de baja calificación y la configuración de las condiciones que permitan a este trabajador ir elevando su productividad a lo largo del tiempo.

El empleo es una condición necesaria para sacar a una persona y su familia de la pobreza. Desde luego no es una condición suficiente, pero representa el primer paso en esta dirección. En general el empleo ayuda a generar cierta disciplina para alcanzar resultados y con frecuencia permite obtener los conocimientos y destrezas necesarias para elevar la productividad de trabajadores que habían llegado a la condición de “pobres” debido a una baja

calificación, lo que impedía el acceso de los mismos a un empleo estable. Esto es lo que en la literatura económica se conoce como el aprendizaje en el trabajo, aspecto que para diversos sectores – particularmente los grupos más pobres y dentro de éstos los jóvenes– es la herramienta esencial para elevar la productividad y las remuneraciones.

Desde luego las posibilidades de aprendizaje no son iguales en todos los empleos, pero parece evidente que se produce un mejor aprovechamiento de la probabilidad de aprendizaje que este ofrece en tanto la legislación laboral estimule –o al menos no dificulte⁴– una relación de largo plazo entre la empresa y el trabajador, que justamente estimule a ambas partes al entrenamiento.

En la tarea de elevar las perspectivas de ingreso de una familia pobre, la educación juega un papel esencial. Es en este aspecto donde las políticas públicas tienen un papel importante que jugar. En lo esencial, se trata de impulsar programas que apunten efectivamente a lograr una educación de calidad para los grupos más pobres, tarea que es fácil de formular en el papel pero terriblemente compleja de llevar a cabo en la práctica. La discusión de política educacional que se ha planteado en Chile en los últimos años, con un eje central en la idea de otorgar gratuidad a la educación universitaria –una iniciativa abiertamente regresiva– es una ilustración elocuente de la dificultad en focalizar los recursos públicos en los sectores más vulnerables de la sociedad.

En segundo lugar se trata de seleccionar aquellos programas más eficaces en potenciar la productividad futura de los pobres. Esto quiere decir que no todos los programas que apuntan a apoyar a los grupos más pobres son igualmente efectivos y que por lo mismo, la rentabilidad social de los diferentes programas sociales suele mostrar considerables diferencias. Es en esta etapa donde cobra relevancia la rigurosa evaluación social de los proyectos públicos, herramienta esencial dentro de la agenda de reformas iniciadas a mediados de los años 70 en Chile.

⁴ Por la vía de un encarecimiento artificial.

Como se indicó, el diseño de una estrategia efectiva de mejoramiento en las condiciones de vida de los grupos más pobres requiere de un importante esfuerzo de focalización de los programas que le dan forma. Para ello es esencial la elaboración de indicadores que permitan identificar a los grupos pobres de la sociedad, estableciendo idealmente ciertos rangos que lleven a dimensionar cuántos son y dónde se ubican aquellas personas que podríamos asociar con una pobreza más dura, para diferenciarlos de aquellas familias cuya situación de pobreza se vincula más bien con movimientos cíclicos de la economía.

El trabajo en la construcción de este tipo de indicadores comenzó en una etapa temprana del proceso de reformas en Chile con la elaboración del *Mapa de la Extrema Pobreza*⁵ a comienzos de los 70. Posteriormente se fueron sucediendo otros trabajos como la Encuesta Casen y las mediciones de Canasta Básica de Consumo en el mismo espíritu. Esto es, establecer la magnitud del desafío que debían enfrentar las políticas públicas en materia de reducción de la pobreza, pero especialmente, obtener un instrumento que sirviera para focalizar adecuadamente los diferentes programas que dan forma a la política social.

LAS BARRERAS AL PROGRESO DE LOS POBRES

Habitualmente el principal obstáculo al éxito de una agenda de política social apuntada a apoyar a los grupos más pobres es la captura de los programas que le dan forma por parte de grupos de presión bien organizados, como advirtieron grandes defensores de una sociedad libre como Milton Friedman, F Von Hayek, y Edward Prescott, todos ellos Premios Nobel de Economía. En efecto, detrás de los esfuerzos que en diferentes latitudes despliegan grupos para

⁵ Al respecto véase Sergio Molina y otros, *El Mapa de la Extrema Pobreza, Documento de Trabajo 29* (Santiago, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1974).

elegir el tamaño del gobierno, se encierra un deliberado esfuerzo por elevar al poder que entrega el aparato estatal, más que una elaboración rigurosa de los beneficios envueltos en nuevos programas públicos.⁶

Las banderas ideológicas suelen ser una estrategia de los grupos de presión para lograr la reorientación de los recursos públicos de acuerdo con sus intereses, más que en función de los criterios de rentabilidad social antes expuestos. Un ejemplo elocuente se encuentra en la discusión que ha tenido lugar en Chile en los últimos trimestres en materia educacional, donde para ciertos sectores es más importante avanzar hacia el crecimiento de la participación del gobierno en la oferta educacional, que en una evaluación de las iniciativas planteadas en términos de su impacto sobre el aprendizaje de niños y jóvenes.⁷

Si bien no hay antídotos infalibles contra el mal uso de los recursos públicos, que en último término son desviados desde los grupos más pobres a aquellos con más influencia política y organización, como se indicó antes, el uso riguroso y sistemático de métodos rigurosos de evaluación de los diferentes proyectos es un paso importante en esa dirección. Así por ejemplo, en *El Ladrillo* se destaca la inconveniencia de canalizar recursos públicos para financiar la gratuidad de la educación universitaria, considerando el alto retorno privado de esta.

Para hacer frente a los desafíos envueltos en la administración de recursos públicos, desde el inicio del proceso de reformas se promovió una rigurosa evaluación social de los proyectos públicos más importantes. Ello de forma de evitar un desperdicio de

⁶ Al respecto véase Milton Friedman y Rose Friedman, *Free to Choose* (New York, Harcourt Brace Jovanovic, 1980).

⁷ A esta altura es importante hacer presente que aunque el énfasis de lo que en términos globales podríamos llamar como política de fortalecimiento del capital humano de los grupos más pobres está en la educación, un aspecto también importante se refiere a lo que se haga en el ámbito de las políticas de salud. Nos concentraremos esencialmente en la primera política, aunque los principios son también válidos para segunda.

recursos escasos. El trabajo realizado en este ámbito por la *Oficina de Planificación Nacional* (Odeplan) con el apoyo del Programa Ciaepep⁸ de la Universidad Católica, que dirigía el profesor Ernesto Fontaine, fue ampliamente destacado por su aporte al desarrollo de una cultura de evaluación social de proyectos, lo que contribuyó a mejorar considerablemente la eficacia del proceso de asignación de los recursos públicos. El camino alternativo, o punto de partida en esta reformulación de la estrategia de políticas públicas dentro del marco de un Estado Subsidiario, es descrito elocuentemente por Daniel Wisecarver.⁹ Como se muestra en el señalado trabajo de Wisecarver, hasta mediados de los 70 se podía encontrar abundantes ejemplos de un enorme desperdicio de recursos públicos en proyectos de bajo retorno social, como resultado del reemplazo de criterios rigurosos de asignación de los recursos públicos por la presión ejercida por grupos de interés.¹⁰

La metodología específica de evaluación social de proyectos puede ser un tema de discusión en sí mismo, no obstante este es de segundo orden en tanto se aprecie en las autoridades un esfuerzo sistemático por aplicar una metodología bien sustentada en el estado del conocimiento de la Ciencia Económica. Más aún, es razonable esperar que esta registrará cambios a lo largo del tiempo. Sin embargo, lo importante es que el criterio de selección de proyectos se realice sobre la base de una rigurosa evaluación del aporte efectivo de estos a los grupos objetivos de las políticas públicas.

⁸ Curso Interamericano de Preparación y Evaluación de Proyectos.

⁹ Daniel Wisecarver, “‘Dogmatismo’ y ‘Pragmatismo’: Una década de Política Económica en Chile”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 11, 1983, pp. 91-134.

¹⁰ Como muestra Anne Krueger, este desperdicio de recursos públicos en respuesta a las presiones de grupos de influencia es un rasgo habitual en las economías subdesarrolladas, lo que hace difícil superar tal condición. Anne Krueger, “The Political Economy of the Rent Seeking Society”, en *American Economic Review*, Vol. 64, N° 3 (Jun., 1974), pp. 291-303.

UNA MIRADA A LA EVIDENCIA

Los resultados que ha alcanzado la economía chilena, como consecuencia de la combinación de un modelo de economía de mercado –con apertura al comercio internacional– y una activa política social enfocada esencialmente en los grupos más pobres de la sociedad, son notables.

Para comenzar con los números a nivel agregado en el Cuadro 1 se muestra el nivel de producto interno bruto por habitante de Chile, junto con el de Estados Unidos –referencia habitual como principal potencia económica– Argentina y Venezuela. Estos dos últimos países han mantenido un sistema económico basado en una fuerte presencia del gobierno, una amplia red de regulaciones y políticas sociales concentradas en grandes grupos de influencia, más que en los grupos objetivos de la sociedad. Se puede apreciar en el cuadro mencionado, al igual que en los Gráficos 1 y 2, cómo la economía chilena fue mejorando su desempeño a partir de los 70, gracias a la decidida implementación de una estrategia de liberalización y apertura de la economía. Ello no obstante las dificultades que supuso una primera etapa de estabilización de una economía agobiada por un cuadro de alta inflación, elevados desequilibrios en las cuentas fiscales y externas, en el contexto de un cuadro externo marcadamente adverso.¹¹ Así, no obstante las dificultades planteadas por dos severos episodios de turbulencia económica global –el primero a mediados de los 70 y el segundo a comienzos de los 80– la fuerza del proceso de transformaciones permitió sostener un importante aumento del producto por habitante de la economía chilena, el que en términos generales se ha mantenido en las últimas cuatro décadas.

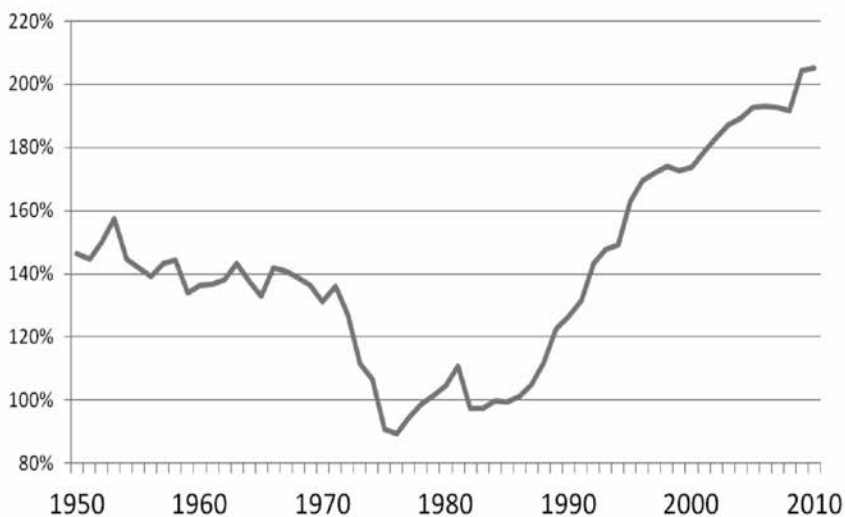
¹¹ Al respecto véase Sebastián Edwards, “*Veinticinco Años de Inflación y Estabilización en Chile (1973-1998)*” en Felipe Larraín y Rafael Vergara (Eds.) *La Transformación Económica de Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000).

Cuadro 1

	PIB real per cápita base 1990 (dólares)			
	Chile	Argentina	Venezuela	EE.UU.
1970	5.231	7.302	10.672	15.030
1980	5.680	8.206	10.139	18.577
1990	6.401	6.433	8.313	23.201
2000	10.199	8.410	8.409	28.702
2010	13.883	10.256	9.874	30.491

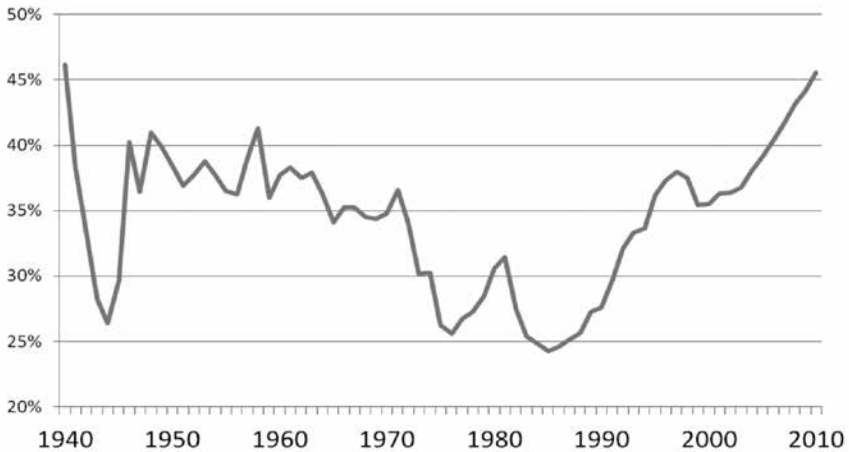
Fuente: Bolt, J. y J.L. Van Zanden (2013), The First Update of the Maddison Project, Maddison Project Working Paper.

Figura 1
Convergencia PIB real per cápita
Chile/Latinoamérica



Fuente: Bolt, J. y J.L. Van Zanden (2013), The First Update of the Maddison Project,

Figura 2
Convergencia PIB real per cápita Chile/EEUU



Fuente: Bolt, J. y J.L. Van Zanden (2013), *The First Update of the Maddison Project*, Maddison Project Working Paper. Datos medidos a paridad de poder de compra.

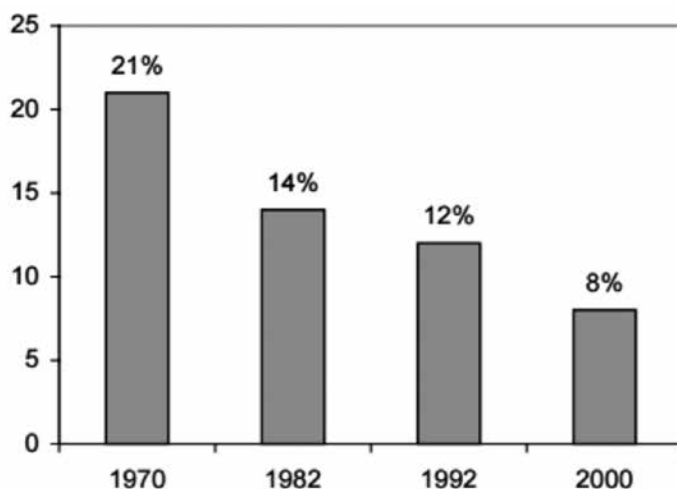
Por otro lado, los índices de pobreza muestran una violenta caída en Chile, lo que contrasta con lo observado en otras economías de la región como Argentina, Brasil y Venezuela, como se indica en el cuadro a continuación (Véase Figura 3).

En la evaluación del desempeño¹² que ha observado la economía chilena en materia de reducción de la pobreza, no se pueden soslayar los resultados que arrojó la Encuesta Casen 2013. Por un lado esta muestra una fuerte caída de los indicadores de pobreza entre 1990 y el año 2013, a una tasa de caída promedio anual de 7,2%. Más aún, la mencionada encuesta muestra que dicha tasa se aceleró fuertemente entre los años 2011 y 2013, dando cuenta

¹² Al respecto véase Instituto Libertad y Desarrollo, *CASEN 2013: Histórica Reducción de la Pobreza* (Temas Públicos N° 1.195, enero 2015) e Instituto Libertad y Desarrollo, *La Importancia del Empleo en los más vulnerables* (Temas Públicos N° 1.196, enero 2015).

del positivo efecto del crecimiento del PIB y del empleo en la reducción de la pobreza.

Figura 3
Evolución de la población en extrema pobreza, 1970-2000
(en porcentaje)



(Datos Chile, libertad y desarrollo // http://www.libertadydesarrollo.cl/biblioteca/serie/Social/79_serie_informe_social.pdf)

La Figura 4, elaborada por el Instituto Libertad y Desarrollo, con datos del Ministerio de Desarrollo Social y del Banco Mundial, confirma estrecha relación (inversa) entre el nivel del producto por habitante de un país y la evolución que observan los índices de pobreza. De este modo, aquellas políticas que contribuyen a configurar un clima amistoso para la inversión, la innovación tecnológica y particularmente para el empleo, son aspectos esenciales dentro de la batalla para erradicar la pobreza.

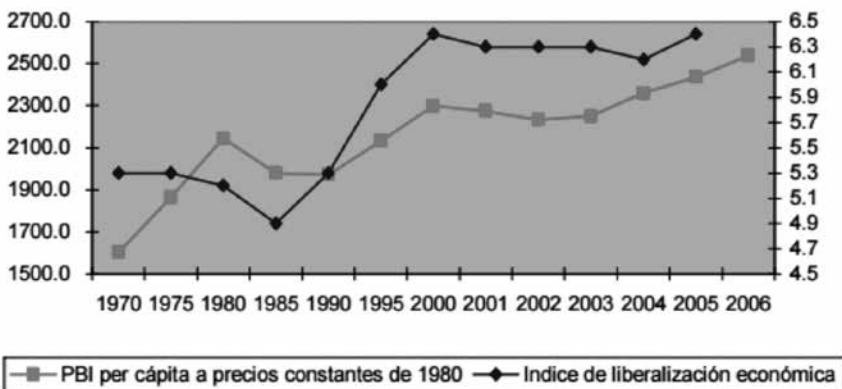
Éstas requieren ser complementadas por una efectiva acción del gobierno, canalizando recursos hacia los grupos más pobres y

vulnerables de la sociedad, para que puedan elevar sus condiciones de vida, pero de modo que estas transferencias no representen un desincentivo en la búsqueda de empleo y destrezas que permitan hacer más duradero y significativo este progreso. Esa es la esencia de un papel “subsidiario” del gobierno en el diseño y ejecución de las políticas sociales.

Como se indicó, la experiencia de diversas economías –de diferentes latitudes– tiende a advertir sobre los riesgos que envuelve la eventual captura de la política social por parte de grupos de interés. En la crisis del estado benefactor europeo se encuentra una ilustración elocuente de ello, como también en la combinación de un estancamiento de las economías con un deterioro de los índices sociales que muestran por más de una década Brasil, Argentina y Venezuela.

Las lecciones de la historia son claras y contundentes, corresponde a los países alcanzar un aprovechamiento inteligente de estas.

Figura 4
América Latina y el Caribe: Índice de Liberación Económica y PBI per cápita (a precios constantes de 1980). 1970-2006



Fuente: Índice Liberación: Economic Freedom Network-The Fraser Institute. <http://www.freetheworld.com/release.html>. Fuente: PBI per cápita: CEPAL.

CONCLUSIONES

En el transcurso de la última década se han producido importantes problemas macroeconómicos en diversos países, comenzando por la denominada crisis *subprime* de los Estados Unidos, para continuar con los problemas de alto endeudamiento de un grupo de economías de la Zona Euro, como Grecia, Portugal y España. En América Latina destacan los prolongados problemas de lento crecimiento, en un contexto de aumento de la pobreza, de países abundantemente provistos de recursos naturales como Argentina, Brasil y Venezuela.

Desde luego, cada uno de los casos mencionados tiene particularidades que harían necesario un análisis específico de las causas que dan forma a un cuadro de débil desempeño económico, en el contexto de frecuentes tensiones sociales. Sin embargo, se puede mencionar un denominador común, que es un diseño errado de las políticas sociales, el que llevó a abandonar los criterios de subsidiariedad para privilegiar el impacto político en el corto plazo de las acciones de la autoridad.

En el caso de las economías latinoamericanas mencionadas, se aprecia un sistemático proceso de captura de los programas sociales por parte de grupos de presión, lo que lleva a un evidente perjuicio de los sectores verdaderamente más pobres, quienes no solo se han visto perjudicados por un enfoque errado de las políticas públicas sino que por el menor crecimiento resultante de estas. Desde luego, los períodos de bonanza de términos de intercambio permitieron ocultar temporalmente las consecuencias de un enfoque ineficiente de políticas públicas, sin embargo, tan pronto se comenzó a evidenciar la estrechez de recursos fiscales, quedó claramente de manifiesto el fenómeno de “captura” antes mencionado y con ello la verdadera realidad de los pobres en dichos países.

En el caso de las economías de la Zona Euro mencionadas, la realidad es más o menos similar. La incorporación a la unión monetaria les permitió acceder a menores costos de financiamiento

en los mercados internacionales, en un contexto de bonanza propiciado por la afluencia de capitales, lo que en el caso de países como Grecia condujo a intensificar los beneficios fiscales a los grupos de presión –particularmente en términos de las condiciones de jubilación de sus trabajadores y de rigidización del mercado laboral– cuadro que con matices se repite en Portugal, Francia, España e Italia. Sin embargo, finalmente el endeudamiento llega a sus límites, el panorama externo cambia y como resultado afloran las consecuencias de una estrategia de políticas públicas mal diseñada. Ello en términos de altas tasas de desocupación, notorias inequidades y un bajo crecimiento.

La realidad norteamericana es, en muchos aspectos, diferente a la de las economías de la zona euro y por cierto, de las latinoamericanas. Sin embargo, no se puede soslayar que los problemas del mercado hipotecario de esa economía emergieron como consecuencia de una política deliberada de los gobiernos de Bill Clinton y George Bush¹³, en orden a promover el otorgamiento de recursos para la compra de viviendas a personas sin capacidad de hacer frente a los compromisos derivados de esta. Para muchos era una estrategia coherente con “el sueño americano”, de acuerdo con el cuál cada familia debía acceder a una vivienda propia. Si bien es incuestionable el mérito del objetivo señalado, cabe preguntarse si la promoción de créditos hipotecarios a personas de bajos ingresos era una política social eficaz

Si la preocupación manifestada en diversos estudios por un progresivo aumento de la desigualdad¹⁴ en la distribución del ingreso en los Estados Unidos se podía explicar por un fuerte premio a

¹³ Al respecto véanse Sebastián Claro y Fabián Gredig, *La pregunta de la Reina: Lecciones de la primera crisis económica mundial del Siglo XXI* (Santiago, Prentice Hall, 2010) y Francisco Rosende, *El Gran Descalabro: La Primera Crisis Financiera del Siglo XXI* (Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2014).

¹⁴ Por ejemplo, véase Allan Greenspan, *The Age of Turbulence: Adventures In a New World* (New York, The Penguin Press 2007).

la educación de calidad.¹⁵ ¿No era más razonable enfocar los recursos de la política social a esta tarea? ¿Ello no obstante pudiera provocar conflictos con el Colegio de Profesores?

Por cierto que sí. Esto representaría una estrategia más coherente con abordar los problemas en su origen y en términos del objetivo esencial de la política social: los grupos más pobres.

En el caso chileno se ha mantenido por varias décadas una exitosa estrategia de políticas públicas, la que combina un sistemático esfuerzo de identificación de los grupos objetivos de las políticas públicas; una rigurosa aplicación de las técnicas de evaluación social de proyectos, junto con un énfasis en el crecimiento como herramienta esencial para resolver los problemas de pobreza. Los resultados obtenidos han sido notables. En particular, en lo que se refiere a reducción de los porcentajes de pobreza e indigencia y de crecimiento del producto por habitante.

La agenda de políticas públicas planteada a partir de comienzos del año 2014, con un fuerte énfasis en la gratuidad de la educación universitaria y el fortalecimiento de los sindicatos como mecanismo para influir en la distribución de las utilidades de las empresas, representan iniciativas que se alejan de una estrategia que ha dado muestras reiteradas de su eficacia, al mismo tiempo que amenaza con repetir los pasos de economías como las antes descritas. Particularmente de Europa y Latinoamérica, cuyos costos sociales han sido tan altos como prolongados.

Es incuestionable –a la luz de la evidencia disponible– que la prolongación de un proceso de crecimiento coherente con la reducción de la pobreza y la construcción de una sociedad con mayor igualdad de oportunidades requiere de un gran esfuerzo de las políticas públicas por elevar la calidad de la educación. Este esfuerzo debe estar enfocado esencialmente en los grupos relativamente más pobres de la sociedad. Sin embargo, un criterio elemental de eficiencia indica que la rentabilidad social de cada

¹⁵ Murphy, Kevin M. y Finis Welch. “*Relative Wages in the 1990s*,” presentado en las American Economic Association meetings, Nueva York, Enero de 1999.

peso que se destine a la educación de los grupos más pobres no es independiente de cómo se gasta. En otras palabras, no se trata de gastar en los deciles más pobres de la sociedad por el solo hecho de elevar las transferencias a este sector. Se trata de que dichos recursos verdaderamente influyan de un modo positivo y relevante en las perspectivas de ingreso y remuneraciones de este sector. Eso lleva a pensar en proyectos que impacten la capacidad de aprendizaje de los niños pertenecientes a estos sectores, lo que significa promover una educación de calidad y de amplia cobertura en la etapa pre escolar y en los primeros años de escolaridad.

También es importante comprometer los recursos en elevar las posibilidades de que los jóvenes de estos sectores accedan a una educación secundaria y universitaria de calidad, lo que en el largo plazo atraviesa por crear las condiciones para el aumento de la oferta privada en este ámbito, más que en su estatización, camino que según muestra la experiencia de diversos países de la región, solo sirve para acentuar las desigualdades existentes. Desde esta perspectiva parece más relevante la discusión relativa a la forma en que debe ser diseñada una política de *vouchers* que si la educación debe ser pública o privada.

Una discusión parecida se plantea en el plano de la salud, sector donde la demanda por servicios tiene una importante elasticidad ingreso, proceso que se ve reforzado por el envejecimiento de la población. En efecto, el criterio de subsidiariedad conduce al estudio de mecanismos que permitan mejorar las condiciones de acceso a una salud de calidad de los grupos más pobres de la sociedad, lo que es antagónico con un debate –habitualmente ideológico– con respecto a si la oferta de salud debe ser esencialmente pública o privada.

Tanto en el caso de la educación como en el de la salud, el diseño de los programas específicos que dan forma a una eficiente política social constituye un ejercicio desafiante y complejo. Sin embargo, los desarrollos que han tenido lugar en la Teoría Económica permiten hacer frente a éstos eficazmente. De esta manera, el principal obstáculo a la construcción de políticas

sociales eficientes es esencialmente la presencia de grupos de presión, que bajo diversas consignas, desean evitar que se instalen los criterios de focalización y eficiencia que dan forma al principio de subsidiariedad.

ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO EN LA SALUD

*Rodrigo Castro**
*Thomas Leisewitz***

INTRODUCCIÓN

La salud es uno de los bienes más valorados para la mayoría de las personas, apareciendo durante los últimos 15 años dentro de las tres principales preocupaciones de los chilenos, junto a los problemas de la delincuencia y la educación.¹ Por un lado, la salud como estado de bienestar constituye indudablemente un bien que es buscado por las personas con el fin de mejorar su calidad de vida y postergar su muerte. Por otra parte, la salud es un determinante de la capacidad generadora de ingresos, por lo que constituye una inversión en capital humano.

La responsabilidad de la satisfacción de las necesidades de salud recae, en primer lugar, en los propios individuos, y sus familias. En países en desarrollo, como es el caso de Chile, donde

* Economista de la Universidad Gabriela Mistral y master en economía de Georgetown University. Socio y director de Genesis Partners, administradora de fondos de inversión.

** Médico de la Pontificia Universidad Católica de Chile y master en salud pública de Harvard University. Gerente de desarrollo de nuevos negocios en la Red de Salud UC-CHRISTUS y en CHRISTUS Health. Profesor de la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹ Estudio Nacional de Opinión Pública. Centro de Estudios Públicos. Abril 2015.

aún hay individuos y familias en situaciones de pobreza y por tanto con limitaciones para satisfacer sus necesidades de salud, se hace necesaria la intervención del Estado con el fin de complementar el esfuerzo individual.

El rol del subsidiario del Estado se aplica cuando la sociedad desea algún bien y el mercado no puede satisfacer la necesidad de este. Sin embargo este subsidio se entiende como esencialmente transitorio, y el Estado debe procurar y fomentar que los individuos ejerzan lo antes posible su libertad y responsabilidad también en el área de la salud. Asimismo, el Estado se debe preocupar de controlar las fallas de mercado (monopolio, información asimétrica, bienes públicos, externalidades, etc.), asegurando que los precios reflejen verdaderamente los costos alternativos, que haya equidad en el sistema social de acuerdo con los valores aceptados por la sociedad y que impere el estado de Derecho, es decir, que se cumplan las leyes y normas vigentes, se respeten los contratos y los derechos de todos los ciudadanos.

En los sistemas de salud modernos el Estado debería concentrarse en aquellas áreas que son indelegables y que constituyen su función esencial: la definición de políticas, la regulación y el procurar el acceso equitativo de aquellos grupos de población, que con sus propios recursos no pueden obtener los bienes y servicios que la sociedad considera como mínimos sociales.

Es importante reconocer también que el Estado ha tenido y tiene responsabilidades en la gestión del financiamiento mediante un seguro público y en el ámbito de la prestación de servicios de salud a través del sistema público que otorga esos servicios. No obstante ello, ambas funciones pueden ser efectuadas por terceros cada vez con mayores niveles de eficiencia, satisfacción para la población y produciendo un mayor bienestar social.

La discusión muchas veces conduce al falso dilema sobre si el sistema de salud debe ser público o privado, en circunstancias que ella debiese estar centrada en cómo lograr el mayor bienestar social de la población. La evidencia empírica sugiere que no existe un modelo único que se base solo en el Estado o en el mercado que permita alcanzar resultados en salud de manera eficiente.

Bajo esta visión se fortalece el rol del Estado y del sector privado, pero fundamentalmente se defienden los derechos de las personas. El Estado cumple mejor su rol esencial en el ámbito de las políticas y la regulación, y asegura la equidad en el acceso a los servicios. Por otro lado, el sector privado bajo un marco claro de políticas y regulación, puede desarrollar todo su potencial creativo en beneficio de la población y finalmente abrir más opciones para que los pacientes puedan ejercer su derecho a acceder a un sistema de salud eficiente, equitativo y que provea servicios que satisfagan sus necesidades.

LA IMPORTANCIA DEL SECTOR SALUD

Hay acuerdo en que es deseable invertir en la salud de la población dados los beneficios que genera desde el punto de vista individual como colectivo. En efecto, el estado de salud impacta el bienestar físico y mental de cada persona, los que influyen en el desarrollo del país, la actividad económica y la recaudación de impuestos. Muchos países han establecido derechos, garantías y acciones que procuran mejorar y cuidar el estado de salud de su población. Chile no ha sido la excepción; la Constitución de la República asegura a todas las personas el derecho a la protección de la salud.

Si bien la salud de una persona depende de muchos factores, hay determinadas situaciones, como los accidentes o enfermedades no prevenibles, que se traducen en que en cualquier momento una persona puede requerir de atención en salud cuyo costo puede ser significativo. En estos casos, si bien no es posible atacar la causa del deterioro de la salud, sí se puede influir en su recuperación y rehabilitación.

Los sistemas de salud, entendidos como el conjunto de organizaciones, instituciones y recursos que se destinan a la producción de acciones de salud –aquellas cuyo propósito primario es promover, restaurar o mantener la salud– son fundamentales. La importancia de analizar cómo se organizan estos sistemas radica

en que su desempeño influye en los distintos resultados sanitarios que alcanzan los países.²

Alrededor del mundo se resuelve de distinta manera las cuatro funciones esenciales de todo sistema de salud: generación y recolección de los recursos, administración de los mismos, financiamiento de acciones de salud, provisión de servicios y regulación. Sabiendo que hay diferencias entre ellos, analizaremos primero el resultado obtenido por nuestro sistema de salud, comparándolo con los países miembros de la OECD.

El gasto total en salud se correlaciona con el nivel de desarrollo económico de los países. Mientras en Estados Unidos el gasto total en salud es de US\$8.233 al año por persona (2010), en Alemania es de \$4.338 y en Francia \$3.974, en Chile –sector público y privado– es \$1.202 y el promedio OECD es de \$3.265.³ El porcentaje del producto interno bruto (PIB) de los países destinado a salud también crece proporcionalmente con la riqueza. Así, EEUU gasta el 17,6% de su PIB en salud, mientras que los países europeos más desarrollados gastan cerca del 12% del PIB. Chile gasta el 8% de su PIB en el rubro y el promedio en la OECD es de un 9,5%. En suma, Chile gasta menos que casi todos los países OECD como porcentaje del PIB y como cifra absoluta.

En este contexto, es importante tener en vista el rendimiento del gasto en salud de Chile respecto a la OECD. De acuerdo a Moccerro (2008)⁴ aunque Chile presenta un buen desempeño en general, aún es posible aumentar el nivel de eficiencia del gasto en salud. En efecto, el gasto per cápita se podría reducir en un 31% manteniendo constante los indicadores de esperanza de vida y la tasa de supervivencia infantil. Asimismo, los resultados sanitarios

² The World Health Report (2000). “Health Systems: Improving Performance”. World Health Organization.

³ OCDE (2012) Base de datos sobre políticas sanitarias. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/health-systems/oecdhealthdata2012-frequentlyrequesteddata.htm>

⁴ Diego Moccerro, *Delivering Cost-Efficient Public Services in Health Care, Education and Housing in Chile* (OCDE, Economics Department Working Papers N° 606, 2008).

se podrían mejorar en un 44% manteniendo constante el uso de recursos.

Por otra parte, se aprecia en Chile una alta participación del aporte de los ciudadanos correspondiente a un 33%, superior al de naciones desarrolladas, como contrapartida al gasto fiscal. Aún cuando se observa un incremento de la colaboración del sector privado en salud en aquellos países en los que tradicionalmente dominaba el Estado en este sector, como Inglaterra, España, y Suecia, entre otros.

El aumento total del gasto en salud en Chile, en la última década, ha sido de un 8% anual promedio, especialmente influenciado por el sistema público, pero también por el gasto privado para responder las crecientes demandas en salud. Los países de la OECD, también enfrentan un incremento del gasto a tasas de un 4,3% anual.

Los indicadores de salud chilenos no son radicalmente diferentes al de los países de la OECD, medido con las estadísticas biodemográficas tradicionales, como esperanza de vida, mortalidad infantil, etc. Alcanzar dichos indicadores es un gran logro, especialmente considerando que aquello se alcanza con niveles de gasto menores. Sin embargo, es evidente la menor calidad de servicio y las diferencias de acceso a la salud. En materia de farmacia, nuestro gasto per cápita es 2/3 del de la OECD. Aún cuando la cantidad de camas hospitalarias ha venido disminuyendo en los países desarrollados, Chile evidencia sino un déficit de cantidad, uno de calidad. La media de la OECD es de 4,9 camas por mil habitantes, en los países más desarrollados es 6 y en Chile 2. La tasa de egresos hospitalarios en Chile es de 9.936 por mil habitantes; la media de la OECD es de 15.508 y la de Alemania, a modo de referencia, de 23.985. En materia de consultas, los chilenos van en promedio 3,2 veces al médico al año, la mitad de las veces de los pacientes de la OECD, quienes utilizan 6,4 consultas médicas en promedio, lo que puede estar influido también por una menor oferta. En efecto, en Chile hay 6 médicos por cada 100 mil habitantes, en circunstancias que el

promedio de la OECD muestra 10 médicos. Las diferencias son aún mayores en enfermeras, odontólogos y paramédicos.

El uso de exámenes de diagnóstico es también menor en Chile, mientras en la OECD se realizan 46,3 resonancias magnéticas por cada mil personas al año, en Chile solo 7,4. Lo mismo sucede con las ecotomografías, con 50 por cada mil al año, mientras en la OECD se realizan 124.

Chile supera la media de los países de la OECD en tabaquismo, obesidad y suicidios. Un 25% de los chilenos son obesos versus el 22% en los países OECD. En tabaquismo, el 30% de la población mayor de 15 años consume habitualmente y en la OECD el 21%. En alcoholismo, se estima un consumo de 8,6 litros per cápita, menor que la media de la OECD de 9,4. Chile registra 13,3 suicidios por cada 100 mil habitantes contra una tasa de 12,9 de la OECD, pero dispone de solo un tercio de las camas psiquiátricas per cápita respecto de la media de la OECD.

Evidentemente las estadísticas señaladas reflejan que una parte de la población chilena accede a una salud con estándares de países europeos, sin embargo, otra mayoritaria, no lo hace. Es sabido, que hay brechas en la calidad, oportunidad y acceso, tanto por sistema –público o privado– como por comuna. El desafío es entonces superar tales brechas nivelando hacia arriba, perfeccionar las políticas de salud pública para enfrentar los problemas sanitarios crecientes y mejorar la equidad en el acceso a toda la población.

Frente a desafíos de tal dimensión, es importante considerar los beneficios de la integración pública-privada. En los países de la OECD, la gestión pública, por sí sola, ha demostrado ser insuficiente para responder a las crecientes exigencias de servicios de salud cada vez más sofisticados. Parece obvio recalcar el necesario rol del sector público en materias de salud y políticas sanitarias, pero no se puede desconocer la experiencia y desarrollo alcanzado por el sector privado, el que deberá tener su espacio en el futuro para contribuir a superar este enorme déficit en aseguramiento, infraestructura, recursos humanos y tecnología.

Generalmente, cuando se habla de la situación del sector salud chileno, la discusión se concentra a nivel de aseguramiento en salud, donde se consigna que la participación del sector privado, a través de las Isapres, fluctúa en un porcentaje cercano al 18%.

Ahora bien, de acuerdo a la evidencia reciente, del total de prestaciones de salud en Chile de mediana y alta complejidad, el 45% de ellas se entregan en un prestador privado y casi la mitad de estas atenciones (46%) las reciben beneficiarios a través de la Modalidad de Libre Elección. Esto significa que las personas, ante una necesidad de atención de salud, optan por comprar un bono de atención y acceder de esta forma a una amplia oferta de alternativas de salud privadas donde ellos pueden elegir el prestador, solicitar una hora de atención y exigir un trato digno y justo. Esta realidad nos permite sostener que en Chile los prestadores de salud privados forman parte de la red de salud pública.

ROL DEL ESTADO

Satisfacer las necesidades de la salud es una responsabilidad, al igual que las de educación, vivienda, alimentación, y otras semejantes, recae, en primer lugar, en los propios individuos y sus familias. Sin embargo, en los países en desarrollo, como es el caso de Chile, donde quedan personas que viven en situación de pobreza y por tanto con limitaciones para satisfacer sus necesidades de salud, se hace necesaria la intervención del Estado con el fin de complementar el esfuerzo individual y garantizar el acceso equitativo a los bienes y servicios considerados como mínimos sociales. El Estado debe procurar grados de equidad en el financiamiento y acceso a los sistemas de salud de toda la población en los niveles que socialmente se determinen, los que son esencialmente variables por razones políticas, sociales, culturales y económicas.

Además de este rol subsidiario, con acciones destinadas a mejorar el capital humano y la productividad de aquellos individuos que por sí mismos son incapaces de hacerlo, el Estado debe cumplir

con ciertos roles que son esenciales e indelegables en el área de la salud. Un ejemplo es el asegurar la provisión de bienes públicos, con acciones destinadas a erradicar enfermedades inmunoprevenibles, evitar la contaminación y el control de la calidad e inocuidad de los alimentos. En estos casos el beneficio social puede ser mayor que el privado, justificándose así estas labores del Estado.

Otra función esencial que debe cumplir el Estado en la definición de las políticas sanitarias y la regulación de los mercados de la salud, entregando un marco claro de normas e incentivos que fomenten la participación de actores privados.

Por último, aún cuando el Estado ha tenido –y todavía mantiene– responsabilidades en la gestión del financiamiento mediante un seguro público (en Chile, el Fondo Nacional de Salud) y en el ámbito de la prestación de servicios de salud a través del sistema público (el Sistema Nacional de Servicios de Salud, o SNSS chileno), estas funciones pueden ser efectuadas por terceros. Estas personas o agrupaciones pueden tanto asegurar o prestar servicios de salud con mayores niveles de eficiencia y satisfacción para la población, produciendo un mayor bienestar social, siempre dentro del ámbito de las políticas del sector y del marco regulatorio vigente. Más aún, la evidencia empírica⁵ sugiere que no existe un modelo único que se base solo en el Estado o en el mercado que permita alcanzar resultados en salud de manera eficiente y equitativa.

Este conjunto de conceptos y principios debe aplicarse en forma flexible en el sistema de salud chileno, cuidando el bien común y la mayor eficiencia social en el uso de los recursos públicos. Esta visión apunta a fortalecer el rol del Estado y incentivar que las personas, individualmente o mediante agrupaciones asuman un protagonismo mayor. Pero por sobre todo, respeta la dignidad de las personas, defendiendo sus derechos, a través del reconocimiento del rol insustituible del Estado en el ámbito de

⁵ Joumard, Isabelle, André, Christophe. Y Nicq, Chantal, Health Care Systems: Efficiency and Institutions, OECD, Economics Department Working Papers N° 769, 2010.

las políticas y la regulación, y propendes a la equidad en el acceso a los servicios de salud.

Por otro lado, el sector privado bajo un marco de políticas y de regulación claro, puede desarrollar todo su potencial creativo en beneficio de la población y finalmente abrir opciones a los individuos para que puedan ejercer su derecho a acceder a un sistema de salud eficiente, equitativo y que provea servicios que satisfagan sus necesidades.

FALLAS DEL MERCADO Y EL ESTADO

Los mercados de la salud no solo están lejos del óptimo social, sino que son con frecuencia un buen ejemplo de mercados imperfectos, tanto en el ámbito de los seguros como en el de la provisión de servicios de salud. Estos mercados se caracterizan por la heterogeneidad de sus productos y servicios; asimetría de información entre quienes demandan atenciones de salud y quienes las proveen; y por la existencia del fenómeno conocido como demanda inducida por la oferta de prestaciones. Adicionalmente, la especialización profesional del personal de la salud impone restricciones a la entrada de oferentes y, al menos en la atención de alta complejidad, la atomización de oferentes requerida por un mercado perfecto cede su lugar a niveles de concentración incompatibles con la competencia.

La regulación, al igual que el mercado, tiene fallas, pues los modelos de funcionamiento perfecto solo funcionan en la teoría. En efecto, en los procesos de diseño, elaboración y aplicación de la regulación se manifiestan las imperfecciones o fallas del Estado, lo que dio origen a lo que se conoce como el Teorema del Segundo Mejor.⁶ El diseño y operación de la institucionalidad regulatoria tienen por desafío prevenir o minimizar las fallas de la regulación,

⁶ Richard Lipsey y Kelvin Lancaster, "The General Theory of the Second Best", en *Review of Economic Studies*, Vol. 24, N° 1 (1956-1957), pp. 11-321956.

tales como la captura del regulador; problemas de información; inconsistencia de las decisiones y la posible sobrerregulación.

Fallas del Mercado

Los mercados competitivos conducen a una eficiente asignación de recursos y a la maximización del bienestar social. La teoría económica neoclásica muestra que el equilibrio alcanzado en un mercado perfectamente competitivo es óptimo en el sentido de Pareto, es decir, no existe otra asignación de recursos que permita mejorar el bienestar de al menos un participante sin empeorar la de otro. Sin embargo, este equilibrio solo se puede alcanzar bajo ciertas condiciones, muchas de las cuales no se cumplen en el sector salud. Desde Arrow⁷, se dispone de una vasta literatura que ha investigado las causas de las fallas del mercado, tanto en el sector asegurador como prestador de salud.

En primer lugar, en los casos en que prevalecen restricciones al número de oferentes o demandantes, no se dan las condiciones para presumir la formación de un precio eficiente. Aún cuando esta es una de las situaciones clásicas que requieren de regulación estatal, especialmente bajo la modalidad de fijación de precios, no es la razón predominante que justifica la regulación en el área de la salud. Aunque la presencia de economías de escala en la infraestructura hospitalaria de alta complejidad y la severa limitación de profesionales de determinadas especialidades o subespecialidades podrían justificar algún tipo de regulación de precios, esto ocurre solo de modo excepcional. Tradicionalmente, la reacción del Estado con relación a estas situaciones se ha canalizado a través de la provisión directa, mediante subsidios a la oferta de los servicios de salud cuyo acceso social se ha considerado conveniente o prioritario.

Un segundo fundamento clásico de la regulación lo constituyen los bienes o servicios públicos caracterizados porque el consumo

⁷ Arrow, Kenneth, "Uncertainty and the welfare economics of medical care", en *American Economic Review*, Vol. 53, N° 5 (Diciembre, 1963), pp. 941-973.

de los mismos por una persona no excluye la posibilidad de consumo por las demás. Se expresa aquí el llamado efecto “free rider”, según el cual nadie tiene incentivos para pagar si, aún sin pagar, accede al consumo o provecho del bien público. En materia de salud, y aún cuando algunos confunden acciones de salud pública con bienes públicos, solo podríamos considerar estrictamente dentro de esta categoría las campañas de promoción de hábitos saludables desarrollados a través de los medios de comunicación masivos, entre otras. Distintas acciones de salud pública, como las campañas de vacunación masiva o los controles preventivos son, en rigor, bienes de tipo privado, en cuanto su consumo se agota en quien lo recibe individualmente. Con todo, se les considera meritorios⁸, y por ello se justifica socialmente su distribución masiva aún cuando ella no corresponda a una demanda espontánea de los potenciales beneficiarios. Los bienes meritorios, así como aquellos de alta externalidad positiva, son también justificación clásica de la regulación y, particularmente, de la salud. En efecto, garantizar acceso al aseguramiento y provisión de atenciones de salud es para el Estado, una obligación derivada del carácter meritorio de las atenciones de salud, como también de la externalidad positiva que supone para toda la sociedad y su estructura productiva contar con una población saludable.

Un mercado perfecto requiere demandantes con acceso a completa información sobre las condiciones relevantes de la oferta. La creciente complejidad técnica de las prestaciones de salud, la extendida incapacidad del paciente de reconocer o contrastar la pertinencia de la atención que el profesional le indica como necesaria (problema de la demanda inducida), así como la

⁸ Los bienes meritorios se caracterizan porque a diferencia de los bienes públicos, estos se pueden adquirir individualmente, pero es necesario una ayuda del estado, debido a que genera un mayor bienestar colectivo, debido a que no toda la sociedad alcanza a obtener estos bienes. Por ejemplo, los servicios de planificación familiar, las vacunaciones, el control de las enfermedades de transmisión sexual, la educación para el control de los accidentes de tránsito, los servicios de emergencia para trauma.

extraordinaria complejidad contractual de los seguros de salud revelan situaciones en que la asimetría de información se expresa con gran intensidad. Así, la demanda espontánea de las personas, o la libre interacción entre demandantes y oferentes de atenciones de salud, puede derivar en resultados lejanos al óptimo social, lo que incita a reclamar mayor regulación. Por ejemplo, la regulación o estandarización de los contratos de aseguramiento en salud, desplazan parte del riesgo financiero al prestador con el objetivo de inhibir la sobre prestación de servicios. Este es uno de muchos caminos que se han intentado para corregir fallas de mercado derivadas de la asimetría de información.

La intervención estatal por vía de la regulación o de gestión directa de la oferta no solo se justifica en las fallas de mercado. Aún cuando el mercado de la salud satisficiera las exigencias teóricas del mercado perfecto, la intervención del Estado sería igualmente necesaria ante la convergencia de dos factores fundamentales: el carácter meritorio de la salud con su alta externalidad positiva y la desigual distribución inicial de recursos en la sociedad, la cual impide que todas las necesidades reales de las personas en el ámbito de la salud se expresen como demanda solvente en el mercado. En consecuencia, a las fallas de mercado ampliamente estudiadas y reconocidas, se une la necesidad social de proveer acceso oportuno a las atenciones de salud preventivas y curativas a quienes, necesitándolas, carecen de los recursos propios para financiarlas autónomamente. Esta brecha entre las necesidades y la capacidad autónoma de pago de las personas, explicaría, la necesidad de intervención o regulación estatal de los mercados de la salud (mediante provisión directa de las atenciones de salud o mecanismos de subsidio a la demanda que involucren la definición regulatoria de las condiciones del bien o servicio cuya demanda se subsidia).

Fallas del Estado

La regulación, desde una perspectiva de la economía institucional, puede verse como una elemento formal, que cumple la función

pública de restringir intencionalmente las actividades de los agentes que participan en el mercado, con el propósito fundamental de garantizar el bien común. Vista así, la regulación se expresa principalmente en normas, de dominio público y obligatorias para todos los agentes, cuyo cumplimiento es susceptible de ser vigilado y eventualmente sancionado. Las normas pretenden corregir problemas específicos que impiden el desarrollo de los mercados o que generan resultados no deseables desde una perspectiva social.

El estudio de la regulación puede abordarse teniendo en cuenta dos elementos fundamentales que constituyen su naturaleza y le dan forma como función pública. Por una parte, puede referirse a las instituciones o normas regulatorias, es decir, al producto de la función, de modo que interesa conocer la lógica y la eficacia de dichas normas como solución a problemas de mercado. Por la otra, la regulación también puede abordarse a partir de quienes ejercen la función, es decir, los organismos que proporcionan una estructura a las relaciones de los individuos y definen, ejecutan o vigilan las normas. La importancia de esta distinción radica en la mutua determinación de ambos elementos.

Aunque el sector salud posee innegables particularidades que lo distinguen del resto de las actividades económicas sujetas a regulación, tales diferencias no alcanzan a excluirlo de las consideraciones conceptuales que explican y enmarcan la regulación estatal. Desde la perspectiva de la teoría de la regulación, la existencia de fallas de mercado es condición necesaria, más no suficiente, para justificar la regulación estatal. Se requiere, además, que los beneficios sociales esperables de la regulación superen a los costos directos e indirectos que ella conlleva.⁹ Los costos directos corresponden al financiamiento de la operación de las entidades regulatorias, el que debe ser evaluado en función del

⁹ Véase Musgrave, Philip, *Public and private roles in health: theory and financing patterns*, HNP discussion paper series, Washington D.C., World Bank, 1996 y Preker, Alexander y Harding, April, *The economics of public and private roles in healthcare: insights economics and organizational theory*, HNP discussion paper series, Washington D.C., World Bank, 2000

costo alternativo que supondría la asignación de esos recursos a otras áreas de las políticas públicas.

La regulación, al igual que el mercado, tiene fallas, y los modelos de funcionamiento perfecto solo funcionan en la teoría. En efecto, en los procesos de diseño, elaboración y aplicación de la regulación se manifiestan las imperfecciones o fallas del Estado. El diseño y operación de la institucionalidad regulatoria tienen por desafío prevenir o minimizar las fallas de la regulación que a continuación se describen.

Un primer problema se hace evidente al considerar las relaciones subyacentes en los organismos reguladores, en donde existe confrontación de intereses entre sus funcionarios y los objetivos de la regulación. Se producen circunstancias propicias para la generación de conflictos de poder que debilitan o desvían esta función de sus objetivos principales y conducen a la captura de intereses por parte de las entidades reguladas más influyentes, o de los mismos ejecutores de la regulación. De este modo, la captura de los intereses particulares genera la desviación de las decisiones del sector público hacia decisiones no eficientes en función de las consecuencias distributivas que tengan, con el fin de favorecer los intereses dominantes de los grupos más influyentes en el proceso de decisión.

La segunda falla de la regulación se asocia con problemas de información. Las estrategias ideadas para llevar a cabo los objetivos finales demuestran poca eficacia en su aplicación, o no son las mejores para cumplir con las metas trazadas. Ello debido principalmente a la ausencia o insuficiencia de información sobre los efectos de las medidas adoptadas, las cuales en ocasiones pueden generar ineficiencias mayores que las que tratan de evitar o corregir. Adicionalmente, se pueden presentar asimetrías de información entre el regulador y los regulados, de modo que el primero no tiene elementos suficientes para conocer la realidad de las actividades que se regulan y, por tanto, sus decisiones pueden ir en contravía de las necesidades sociales o favorecer a la captura de intereses.

El tercer problema de la regulación se refiere a la inconsistencia de las decisiones. Como los gobiernos actúan en un escenario de corto plazo, normalmente definido entre los períodos de elecciones, puede predominar la búsqueda de una eficiencia estática que resulte incompatible con una eficiencia dinámica.

Asimismo, es posible que en este proceso de regulación la autoridad termine sobre regulando al sector. En este caso, los costos que la regulación impone a la actividad, a los regulados –y por ende al consumidor final–, son superiores a los beneficios que se desprenden de ella. Aunque la ponderación de costos y beneficios es una cuestión difícil y fuertemente dependiente de la valoración subjetiva que se asigne a unos y otros, es innegable que la regulación puede resultar altamente costosa en situaciones en las que no se prevean los efectos colaterales y de largo plazo de una determinada decisión, o en que se impongan gravámenes a la actividad regulada que, más que perfeccionarla, la desincentiven, como puede ocurrir con la fijación de precios o imposición de condiciones de servicios que disuadan la inversión privada.

FUNCIONES DEL SISTEMA DE SALUD

a) Conceptos Preliminares

El análisis sobre la regulación en salud considera al sistema de salud e identifica cuatro funciones esenciales que este debe cumplir: rectoría, provisión de servicios, generación de recursos y financiamiento. La primera función es especial por la influencia que tiene sobre las otras, puesto que reúne aspectos que van más allá de la simple reglamentación, involucra a todos los sectores de la sociedad y comprende las tareas propias de la dirección de la política de salud para influir fuertemente en todas las funciones del sistema, de manera que permita alcanzar las mejores condiciones de salud en la población.

Asimismo, se podría considerar la función de rectoría como equivalente a la de regulación, aunque entre ellas existen diferencias conceptuales. La rectoría se ha definido como el manejo cuidadoso y responsable del bienestar de la población, función liderada por una autoridad nacional –el Ministerio de Salud–, pero que involucra como gestores de esta a todos los actores que participan en el sistema, dándoles una caracterización de cuidado y responsabilidad que se desliga de sus intereses particulares y encuentra motivación en el compromiso colectivo. Al rector lo motiva el interés colectivo y, por lo tanto, utiliza su poder para lograr el buen desempeño del sistema, su desarrollo adecuado y el mejoramiento continuo. En contraste, el regulador es impulsado por el instinto económico que se traduce en individualismo y sus acciones tratan también de maximizar su propio interés.¹⁰ En este contexto, las fallas de la rectoría y de la regulación, aunque se manifiestan de igual manera, tienen un origen diferente. En la rectoría se dan independientemente de la voluntad del rector, mientras en el caso de la regulación nacen de la búsqueda que el regulador hace de sus intereses.¹¹

Se identifican tres fallas en el desempeño de la rectoría (OMS, 2000). La miopía, la cual se manifiesta como la falta de políticas de largo plazo que sirvan para definir prioridades y formar expectativas sobre el papel que deben desempeñar los diferentes actores del sistema; la carencia de estrategias que incentiven la participación de los agentes en el sistema en una dirección determinada, propendiendo en cambio a la emisión de normas y reglamentos que generan resistencia al cumplimiento y en ocasiones no garantizan

¹⁰ Este contraste parece desafiar la teoría de la elección pública y plantear, al adoptar el concepto de rectoría, la posibilidad de contar con individuos guiados por el bien común y desprovistos del egoísmo. Sin embargo, como se reconoce en la literatura sobre el tema y lo admite también la propia OMS, se trata más bien de una propuesta que no ha sido adoptada en ningún país.

¹¹ Christopher Murray, y Julio Frenk, “A framework for assessing the performance of health systems”, en *Bulletin of World Health Organization*, Vol. 78, N° 6 (Junio 2000), pp. 717-731.

el buen desempeño del sistema; y la falta o no utilización de mecanismos de presión para obligar a todos los agentes a cumplir sus compromisos.

Para examinar la relación de la rectoría con las demás funciones del sistema, se considera primero que la provisión de servicios requiere la función rectora para tomar las decisiones correctas acerca de qué servicios proveer, a quién entregarlos y cómo racionalarlos, dado que elecciones equivocadas al respecto podrían dejar a la población sin las intervenciones que precisan. El papel de la rectoría en la función de generación de recursos se enmarca en asegurar la calidad y brindar confianza en la preparación de los recursos humanos, y organizar el mercado en un ambiente de transparencia competitiva para el suministro de medicamentos, equipos médicos especializados e infraestructura requerida en la producción de servicios. La mayoría de estas actividades son realizadas en el sector privado y existen barreras de entrada al mercado en forma de patentes y licencias y grandes inversiones de capital a largo plazo. En cuanto a la función de financiamiento, la rectoría interviene para eliminar o reducir las barreras económicas que impiden el acceso de los individuos a los servicios de salud, organizando en especial la disponibilidad de los fondos financieros y la generación de incentivos para los prestadores.

La regulación es un proceso complejo que incluye el diseño y generación de normas, como la adopción de medidas que garanticen su efectiva aplicación. A partir de lo anterior es posible distinguir la función normativa, asociada al diseño y emisión de las normas correspondientes, de la tarea de fiscalización y control de las mismas. La función normativa participa de un doble carácter: político y técnico. Según el primero se recogen las opciones mayoritarias de la sociedad respecto de la materia a regular y se priorizan objetivos. En términos generales, la institucionalidad normativa debe contar con representatividad política y social, solvencia y autoridad técnica, y desempeñar sus tareas de un modo transparente y sometido al escrutinio social con relación a las decisiones que adopte. La función fiscalizadora y de control

es fundamentalmente técnica y apunta a verificar el cumplimiento concreto de lo dispuesto por la función normativa y requiere especialización profesional y probada independencia respecto de los fiscalizados.

b) Sistema de Salud en Chile

El marco jurídico y regulatorio que rige al sistema de Salud chileno ha experimentado modificaciones sustantivas derivadas de la última Reforma aprobada en 2005. Los principales objetivos de ella fueron: garantizar derechos en salud a las personas (garantía de oportunidad y acceso a las atenciones de salud, garantía de protección financiera y calidad); generar un cambio en el modelo de atención y definir prioridades sanitarias; lograr mayor equidad; mejorar la eficiencia del sistema público y, finalmente, perfeccionar el sistema Isapre y estimular una interacción público-privada.

Para el logro de los objetivos anteriores se diseñó un conjunto de instrumentos, a saber, Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES); Reforma a las Isapre, con la introducción obligatoria del GES en sus beneficios, y la creación del fondo compensatorio Inter-Isapres para el GES, además de otras transformaciones menores.

Asimismo, se planteó una reforma a la estructura, al funcionamiento y la gestión del sistema público de salud a través de una separación de las funciones de política, regulación, financiamiento y prestación de servicios de salud. En el Ministerio de Salud se buscó fortalecer su rol en el ámbito de la definición de políticas públicas y establecer una estructura responsable de normar y regular las redes asistenciales normalizando sus niveles de complejidad e integración. Para cumplir con los objetivos anteriores se crearon dos subsecretarías: Redes Asistenciales y Salud Pública.

En el ámbito regulatorio, las Seremi asumen las funciones reguladoras que estaban anteriormente en el Sistema Nacional de Servicio de Salud (SNSS). Se crea la Superintendencia de Salud a cargo de regular los seguros y prestadores del sistema público y

privado en cuanto a la protección y garantía de los derechos en salud de las personas.

A lo anterior se suma la Central Nacional de Abastecimiento (CENABAST), alternativa de abastecimiento de fármacos e insumos clínicos de bajo costo, para los establecimientos del SNSS y el Instituto de Salud Pública (ISP), laboratorio de referencia nacional, que tiene el rol de controlar la calidad de las prestaciones de salud pública, fiscalizar a la industria farmacéutica, recopilar y entregar información para vigilancia en salud pública, fomentar la transferencia tecnológica y hace las veces de centro de referencia en salud pública.

En el ámbito del financiamiento se crea el fondo compensatorio por riesgo Inter-Isapres para el GES en el cual se solidariza parte de las cotizaciones obligatorias para financiar con prima plana el valor del GES. Es decir, todos los afiliados a una ISAPRE independientemente de su nivel de riesgo por edad y sexo pagan el mismo precio y el fondo compensa a la población de mayor riesgo con aportes de las cotizaciones de la población de menor riesgo.

Respecto del Fonasa se le responsabiliza del cumplimiento de las garantías GES al igual que a las Isapres. Asimismo, se mantiene la división de la población en cuatro grupos por nivel socioeconómico, A, B, C y D. Cabe destacar que Fonasa cobra por el plan de salud que ofrece el 7% de la renta imponible del trabajador, independientemente de la edad y del sexo del cotizante y si este tiene o no familia, es decir también funciona con prima plana y actúa como un fondo compensatorio por riesgo e ingresos en que además de solidarizar parte de las cotizaciones obligatorias, se efectúa solidaridad con el aporte fiscal (subsidio para la población de menores ingresos).

Respecto de la prestación de servicios de salud y a partir del cambio del modelo de atención se crean las Redes Asistenciales Público-Privadas a cargo de los Servicios de Salud. Los Servicios de Salud son articuladores de las redes de atención pública y público-privadas y tienen la función esencial de ejecutar coordinadamente las acciones integradas de fomento, protección, recuperación de la

salud y rehabilitación de las personas enfermas. La red asistencial de cada Servicio de Salud está constituida por el conjunto de establecimientos asistenciales públicos que forman parte del Servicio, de los establecimientos municipales de atención primaria de salud y los demás establecimientos públicos o privados que suscriban convenio, los cuales deberán colaborar y complementarse entre sí para resolver de manera efectiva las necesidades de salud de la población.

Entre los 194 hospitales de diversa complejidad existen los 56 Establecimientos de Autogestión en Red, establecimientos de salud dependientes de los Servicios de Salud, pero descentralizados de él, que tienen mayor complejidad técnica, desarrollo de especialidades, organización administrativa y número de prestaciones. Cuentan con un mayor grado de autonomía en su gestión, especialmente en aquellos aspectos relativos a la definición de estructura y el manejo de los recursos humanos y materiales, lo que no obsta para que funcionen como parte de la Red Asistencial.

Los consultorios (837 consultorios y 1168 postas), municipales en su mayoría, entregan atención primaria de salud gratuita y constituyen la puerta de entrada para la modalidad institucional del Fonasa. Dentro de los servicios que otorgan, incluyen además de las acciones curativas, acciones de fomento y protección de la salud.

Los prestadores privados están compuestos por clínicas, centros médicos, consultas privadas y redes de prestadores que ofrecen servicios de salud principalmente a privados pero en forma creciente al sistema libre elección el cual ha crecido en forma sostenida en los últimos años. Existen grandes redes de prestadores privados de salud, principalmente ambulatorias en que sobre el 40% de su facturación proviene de este sistema.

En la actualidad, el sistema de salud chileno es lo que se denomina un sistema mixto de salud segmentado, es decir, contempla la activa participación de entidades públicas y privadas, tanto en el financiamiento como en la provisión de servicios; bajo un estricto marco normativo y fiscalizador el cual se segmenta por nivel de riesgo e ingresos.

LA SUBSIDIARIEDAD FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA SALUD: ALGUNOS EJEMPLOS

La alternativa de respetar la dignidad de las personas y familias, y darles espacio para que asuman su responsabilidad frente a su salud, junto con la valoración de las asociaciones y de las organizaciones intermedias, para impulsar decididamente la iniciativa privada en esta área, debe ser explorada seriamente como un camino más humano para resolver los grandes desafíos que nos presenta hoy el cuidado de la salud.

Ampliar la participación privada dentro del campo de la salud no se fundamenta solo en que un sistema puramente estatal o con una influencia excesiva del Estado encierra riesgos en lo referente a la calidad de la atención, a la cobertura de la misma, a la eficiencia en el uso de los recursos escasos, al control estatal monopsónico de las remuneraciones del personal de salud, a la influencia de criterios de carácter político por sobre las recomendaciones técnicas y a la baja participación de los profesionales en las decisiones de inversión, entre otros. Por esto, es conveniente permitir el funcionamiento de un sector privado competitivo en el sector salud que pueda desenvolverse, aprovechando los beneficios de la administración privada y alcanzando una cobertura de población hasta donde los recursos y la política de subsidios lo permitan.

Sin embargo, existen razones más de fondo. El principio de Subsidiariedad, como criterio ordenador de la sociedad, permite articular el respeto radical por el valor inherente de las personas, y las familias como primer ámbito con el fomento de la iniciativa privada al servicio del bien común. Y ya por ello, constituye una solución mejor que la hipertrofia del Estado para enfrentar los desafíos sanitarios.

En esta sección se analizan algunas experiencias de participación del sector privado que permitirían mejorar los indicadores de desempeño en eficiencia y en equidad en el sector salud.

a) Concesiones hospitalarias

Las reformas al sector salud implementadas en las últimas dos décadas han ido de la mano con un aumento significativo en el gasto público en Chile, y con resultados que continúan siendo insatisfactorios. A pesar de las promesas de GES, las listas de espera de las enfermedades GES y no GES siguen aumentando. Las familias más vulnerables son las que más sufren los problemas de falta de acceso y calidad en la salud. En todo el país hay una enorme carencia de infraestructura y equipamiento en hospitales, consultorios y postas. Además, aún persiste la falta de médicos especialistas en regiones. Basta recordar que el actual Gobierno comprometió un plan de infraestructura hospitalaria de 20 recintos terminados, 20 en construcción y otros 20 en diseño antes de 2018.

Los inevitables incrementos de los costos y las tensiones que sufren los sistemas de salud obligan a buscar mecanismos que garanticen la máxima eficiencia y sostenibilidad en el tiempo. La sostenibilidad estará dada por la búsqueda de un equilibrio entre los intereses públicos y privados para que ambos compartan riesgos, oportunidades y responsabilidades. No es necesario que el Estado financie y provea todo en este sector. Se puede construir un modelo que permita aprovechar una mayor complementariedad, que provea la infraestructura y equipamiento necesario y que sea capaz de responder a las prioridades sociales en materia de salud. El modelo debe contener los incentivos que aseguren el acceso a la salud y refuercen la equidad, así como la definición e implantación de estándares clínicos que garanticen la calidad y oportunidad de las prestaciones y contemple los mecanismos de control suficientes para garantizar la transparencia y generar confianza.

En este contexto, la experiencia internacional con el nuevo enfoque de concesiones hospitalarias considera un rol fundamental del Estado a través del financiamiento y control de las atenciones de salud, pero que le asigna un papel relevante al sector privado en la inversión y gestión. Este nuevo enfoque implica que el Estado compra soluciones sanitarias en los diferentes niveles de

complejidad, usando por ejemplo un pago per-cápita. De esta manera, el concesionario atiende a una población que pertenece a una red de servicios de salud, y el Estado regula, garantiza y controla la calidad de las atenciones. Hasta ahora los resultados son elocuentes: los costos de operación son un 20% menor que una red operada por el sector público, un alto nivel de satisfacción de los usuarios y profesionales y listas de espera acotadas. La innovación está dada porque la inversión y la gestión del modelo deben ser privada. Mediante esta fórmula, y de acuerdo a la experiencia internacional se puede superar el déficit de inversión pública en salud primaria y hospitalaria y mejorar la satisfacción de la población y de los profesionales de la salud.

Como referencia se pueden mencionar los modelos de Alzira en Valencia, España, que hoy cuenta con 11 centros de salud públicos, 18 consultorios y 12 centros estacionales más el Hospital de la Rivera, todos gestionados por privados y que ofrecen un servicio integral y moderno a sus habitantes. También de Manises, Torrevieja y Denia, cada una con poblaciones de aproximadamente 300 mil personas. En el caso de Denia, con un nuevo hospital, el antiguo transformado en un centro geriátrico y 47 consultorios, los resultados hasta ahora muestran que los costos son un 25% menor que el equivalente público; la satisfacción de los ciudadanos 20 puntos arriba del equivalente público; la satisfacción profesional es 18 puntos arriba y las listas de espera están controladas.

El modelo separa el financiamiento, la propiedad y los controles, que son públicos, de la inversión y la gestión, que son privadas. El control público se realiza mediante una Comisión o Consejo, quien tiene entre sus funciones velar por el cumplimiento de las condiciones de un contrato con el concesionario a 20 años, prorrogable, por el control de la calidad de los servicios que recibe la población y por el cumplimiento de las metas sanitarias. El contrato obliga al concesionario a hacer una inversión inicial importante en infraestructura, para superar las deficiencias existentes, y el Estado retribuye al concesionario con un monto per cápita, de acuerdo a la población adscrita al modelo. Además se establecen diversas

penalizaciones por listas de espera que superen un estándar fijado y falta de servicio. La prima se reajusta en un máximo según la variación del gasto público y, en ningún caso, puede ser inferior al IPC. Incluso se podría establecer un tope de un porcentaje de rentabilidad al concesionario, para resolver críticas políticas que pudieran surgir.

Así, se pueden concesionar los hospitales existentes en un área geográfica determinada, nuevos y antiguos, los consultorios y las Postas rurales, para abarcar a una población de 300 a 500 mil personas por área geográfica concesionada, lo que es licitado a seguros y redes de prestadores, quienes gestionarán la entrega de servicios sanitarios a la población.

Es evidente que la gestión privada de establecimientos de salud público lleva consigo retos que no son simples de resolver. La resistencia ideológica y el cambio de condición contractual (nuevo contrato de trabajo) para los funcionarios públicos es una materia compleja que se puede resolver con mejores condiciones de trabajo y la posibilidad de volver a ser funcionarios públicos para aquel arrepentido en un plazo acotado (ejemplo, tres años). Lo mismo ocurre para los pacientes en cuanto a que solo la experiencia práctica de un servicio de mejor calidad garantizado por normas ISO y acreditación, haría que el sistema rápidamente sea aceptado por la población. Para el Gobierno, el ahorro de la inversión inicial y de la operación de un hospital, debería ser un buen incentivo, ya que la liberación al menos temporal de recursos le permite destinarlos para comprar más y mejores prestaciones de salud.

La idea es comprar soluciones privadas de salud para resolver problemas públicos. El modelo ofrece al Gobierno la posibilidad de conseguir servicios de salud de gran calidad, sin la necesidad de aportar cuantiosas inversiones iniciales o de mantención y a un costo menor del planificado.

Con todo, esta decisión compensaría solo parcialmente los déficits de capacidad resolutive que presenta la atención pública de salud. Los mecanismos de asociación público-privado en la construcción y administración de hospitales y consultorios,

pueden significar nuevas e innovadoras formas de controlar costos y mejorar la calidad de los servicios, como también generar un ahorro fiscal neto. Es importante recordar que este esquema de participación privada será exitosa siempre que el Gobierno diseñe adecuadamente los contratos de construcción, operación y gestión, de forma tal que aseguren el acceso universal, un alto estándar de calidad y un aumento en la eficiencia.

b) Mecanismos de pago a hospitales

Un paso adicional en el camino de descentralización efectiva de la administración de los prestadores públicos sería aumentar las transferencias de recursos destinados a comprar prestaciones y flexibilizar el presupuesto de los hospitales, de manera de incentivar los esfuerzos para aumentar los ingresos y hacer más eficiente el gasto. El actual mecanismo de pago a los prestadores públicos a través de presupuestos históricos no permiten el ajuste a las nuevas características de la población, ni fomentan la capacidad resolutive.

Respecto a los mecanismos de pago a prestadores, se requiere extender la experiencia piloto de Sistemas de Pago Prospectivo (PAD y PPP) a todos los hospitales. Esto significa establecer pagos vinculados a la condición médica tratada, utilizando costos estándares. Este sistema, a diferencia del pago por prestación, incentiva la administración médica, induce a la contención de costos y genera la posibilidad de promover la competencia comparada entre hospitales aunque tengan poder monopólico en áreas geográficas determinadas.

Actualmente, el pago de prestaciones a los establecimientos hospitalarios se realiza mediante la transferencia de recursos por prestación realizada de acuerdo a la valorización que establece el seguro público en su listado de prestaciones de atención Institucional (MAI). El problema es que este tipo de pagos no genera ningún incentivo de eficiencia a nivel hospitalario ni permite un control de gastos a nivel del seguro de salud.

La idea es modificar esta forma de pago por la modalidad de grupos relacionados con el diagnóstico (GRD). Los GRD son un sistema de clasificación de pacientes y sus episodios de hospitalización en grupos –previamente determinados– los cuales tienen características clínicas y consumo de recursos similares. La asignación a cada grupo se realiza mediante un software y se basa en diagnóstico (codificación ICD), procedimientos requeridos, edad, sexo y la presencia de complicaciones o comorbilidades.¹² La agrupación de pacientes en GRD, permite a los organismos financiadores controlar en forma más eficiente la cantidad de dinero que pagan a los prestadores, a su vez permite a los prestadores un control de gestión. De esta manera el prestador está obligado a ser eficiente, eliminando todas aquellas prestaciones que no sean útiles o no están indicadas en el tratamiento de dicho caso.

Este tipo de canastas se ha utilizado tímidamente en la integración público-privada a través de prestaciones PAD, pero solo en forma simplificada. Hospitales como el Instituto Neurocirugía, Instituto Nacional del Tórax o Calvo Mackenna han comenzado a desarrollar canastas tipo GRD simplificadas para ofrecer a instituciones públicas y privadas.

Asimismo, los pasos siguientes serían alinear el pago de remuneraciones con las atenciones realizadas y generar incentivos para que el nivel primario de atención derive correctamente a los pacientes, incentivado la articulación de la red asistencial.

c) Sociedades anónimas hospitalarias

Desde el año 2005 y en el contexto de la implementación de la Reforma de Salud y el GES, existe en Chile un marco legal que transformó a nuestros principales y tradicionales hospitales públicos (60) en Establecimientos Autogestionados en Red (EAR).

¹² En 1983 fue adoptado por la *Health Care Financing Administration* (HCFA) para el pago de las hospitalizaciones del Medicare en USA. Hoy en día es uno de los sistemas más utilizado a nivel mundial como mecanismo de pago y como instrumento de gestión en diversos países.

Aunque sería relevante evaluar la suficiencia de las facultades legales y de gestión conferidas a los EAR en relación a la flexibilidad en el uso de sus recursos y a su capacidad de estar a la altura de las expectativas de los ciudadanos, parece fundamental y necesario avanzar en un modelo con mayores estándares de exigencia recogiendo la experiencia del sector privado en la gestión de establecimientos de salud. Baste señalar que a pesar de los esfuerzos desplegados la mejoría de la situación aún es precaria. Además de la limitación en el número de camas, existen dificultades en la gestión de las mismas, ambos hospitales asumen sus responsabilidades en relación a pacientes GES y a sus programas de reducción de listas de esperas, lo que ha provocado que en muchas ocasiones no se produzca la necesaria complementariedad y transparencia.

Es necesario pensar en un cambio más radical en nuestro sistema hospitalario público, con el propósito de hacernos cargo de la posibilidad de transitar hacia una nueva forma de financiamiento de los hospitales que suponga una mayor incidencia relativa de la venta de servicios (ingresos propios), tanto al Fonasa como a Isapres, de modo de estimular y premiar mayores niveles de actividad.

El paso siguiente es profundizar la reforma a la gestión e institucionalidad de los hospitales públicos. Aquí hay una gran oportunidad para avanzar en un nuevo gobierno corporativo para estas instituciones, de tal manera que se establezca un marco de incentivos que promueva una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y así se aumente gradualmente el rendimiento del gasto en el sector. En concreto, se debería otorgar a los hospitales una estructura jurídica independiente, tal como sociedades anónimas hospitalarias, con patrimonio propio, constituidas con participación del Estado, dando una opción preferente para sus funcionarios y abiertas a la incorporación de entidades privadas interesadas en asociarse. Estas sociedades anónimas hospitalarias deberían competir entre sí y con otras organizaciones privadas por convenir las atenciones de la población suscrita en los seguros públicos o privados de salud. Deberían gozar de plena autonomía

en su gestión, dentro del marco regulatorio general, definiendo sus normas internas de funcionamiento y sus políticas de recursos humanos y prestación de servicios que aseguren su viabilidad. No cabe duda que los gremios en este esquema pierden poder al trasladarse el ámbito de la negociación legítima entre empleador y empleado al nivel de las nuevas unidades autónomas.

Una muy buena opción es entregar los hospitales públicos a los propios médicos y funcionarios, constituidos en sociedad anónima. Se le traspasaría a dichas sociedades el servicio hospitalario o de salud, como giro, manteniendo el Estado la propiedad de los inmuebles. Así los propios accionistas elegirían a su directorio y demás autoridades que los estatutos señalaran. Correspondería al directorio la administración y representación del hospital con las más amplias y absolutas facultades. En el cumplimiento de sus funciones, el directorio debería, especialmente preservar y fortalecer los niveles de productividad, eficiencia y calidad de la gestión del hospital; designar, en su primera sesión y de entre sus miembros al director que se desempeñará como Vicepresidente del mismo; designar al gerente general y al ejecutivo del hospital que deba reemplazarlo transitoriamente en caso de ausencia o imposibilidad temporal de este para el ejercicio del cargo; dictar los reglamentos y normas que estime conveniente para regular la organización interna del hospital y su adecuado funcionamiento; establecer las bases de toda licitación a que deba llamarse, y asimismo deberá aprobar el texto de los contratos de concesión.

Los hospitales deberían estar sujetos a las mismas normas financieras, contables y tributarias que rigen para las sociedades anónimas abiertas. En todo lo no previsto expresamente en el régimen legal de los hospitales se deberían aplicar las normas relativas a las sociedades anónimas abiertas. Los hospitales quedarían sujetos a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, en cuanto sociedad anónima, y de la Superintendencia de Salud, a la calidad de las prestaciones. Los trabajadores de los hospitales se regirían exclusivamente por las disposiciones del Código del Trabajo y sus normas complementarias, pero asegurando el nivel

remuneratorio de los actuales funcionarios, mediante planillas suplementarias si fuere necesario.

d) Cuentas de ahorro en salud

Los seguros en salud han sido un gran avance para el desarrollo de los sistemas de salud. Sin embargo, la evidencia muestra que su incorporación se ha acompañado de un incremento en los costos sanitarios.

El Régimen GES nació con un diseño de financiamiento que buscaba garantizar la atención de 56 patologías (actualmente 80) y los recursos para asegurar el acceso y la equidad. Sin embargo, distintos análisis técnicos han puesto en serias dudas la capacidad de financiamiento del GES, especialmente por una falta de conocimiento de la demanda que causará al sistema. Asimismo, al momento de constatar la realidad de los hospitales, de los recursos humanos disponibles, de la infraestructura y un desarrollo desigual en las distintas regiones del país, se ha evidenciado las dificultades que pueda tener la implementación de este plan de salud. En este sentido, no se ha evaluado en profundidad el aumento del gasto en salud, que resulta un elemento fundamental en la sustentabilidad financiera que pueda tener el GES a largo plazo. Por el contrario, al no dilucidarse este punto, existe la posibilidad de que finalmente se convierta en un plan de enfermedades catastróficas sin cumplir con su objetivo inicial que era responder a las enfermedades prioritarias del sistema, según los cambios epidemiológicos y demográficos que ha experimentado el país durante los últimos años.

Existen múltiples mecanismos de financiamiento de la salud en el mundo. En un extremo se encuentra un sistema financiado completamente por impuestos con cobertura universal en donde los usuarios pagan un pequeño copago por la prestación (un ejemplo es el sistema nacional de salud inglés). Sin embargo, este sistema incentiva un mayor consumo, resultando en listas de espera y colas. Por otro lado, está el sistema de salud americano,

con poca intervención del Estado. Este implica problemas por un mayor costo, baja cobertura y amplia dispersión en la calidad de la atención.

Una alternativa y complemento al financiamiento actual del sistema de salud son las Cuentas de Ahorro para Salud (CAS).¹³ Esta alternativa se ha implementado con diferentes resultados en Singapur, Sudáfrica, China, Canadá, Hong Kong y EEUU.

El sistema se basa en un esquema en que en lugar de cotizar para un seguro por un monto del salario se deposita en una cuenta de ahorro personal destinada a cubrir los gastos en salud en que se incurra. Lo que hace tan atractivo este sistema, y por lo que se está analizando mundialmente, es el hecho de devolver la responsabilidad al individuo a la hora de gastar en salud, eliminando el riesgo de abuso y permitiendo la libre competencia entre prestadores.

Las CAS con las que se cancelan los gastos en salud están generalmente acompañadas de un seguro catastrófico que tiene altos deducibles, y en ocasiones copagos por sobre el deducible. Dados los altos deducibles, las primas por este seguro son bastante menores que las primas de un seguro tradicional. La diferencia entre la prima de un plan tradicional y este seguro catastrófico se ahorra en las CAS para hacer frente a los gastos “comunes” en salud. La idea detrás del sistema de CAS es que el seguro permita financiar los verdaderos eventos aleatorios en salud (como son las enfermedades catastróficas) y que para financiar gastos discrecionales se ocupe la cuenta de ahorro. De esta forma los gastos comunes en salud se pagan con dinero que pertenece al asegurado. La persona, al tener que cancelar el costo completo de un servicio de salud discrecional, se hace más sensible al costo, comparado al caso en que solo paga una fracción de este, disminuyéndose de esta forma el riesgo de abuso.

¹³ Un análisis detallado del funcionamiento de las CAS y la experiencia internacional se encuentra en Fundación Jaime Guzmán, “*Cuentas de ahorro de salud: una posible solución al aumento en los costos y gasto de nuestro sistema*” en Ideas & Propuestas para Chile, 2008.

Un aspecto en el diseño de las CAS es que el dinero en las cuentas de ahorro efectivamente sea gastado en prestaciones de salud. Esto con el fin de evitar que la persona en su juventud gaste todo el dinero en consumo de otros bienes, y quede sin ahorros para la vejez. Si se consigue que los individuos ahorren en su juventud, se logrará que a través del ahorro individual se financie parte importante de la cobertura del seguro durante la vejez, periodo en el que se incurre en un mayor gasto en salud.

Esta propuesta permite aprovechar de mejor manera los recursos en el sector salud, al hacer a la persona responsable por los gastos que realiza. La sociedad internaliza de mejor manera los costos que implica la salud y se evita una situación donde los precios de este sector no correspondan a los verdaderos costos. Por otra parte, elimina el riesgo financiero de las familias al establecer un seguro catastrófico que se fija de acuerdo al ingreso de la persona. Se eliminan los incentivos que tienen las aseguradoras privadas para quedarse con las personas más sanas y evitar a las personas enfermas, ya que cada uno paga de acuerdo a sus propios riesgos. Por último estimula la competencia, pues el sector privado tendrá que ofrecer planes y servicios que atraigan al público, incluyendo a los más pobres, dado el subsidio que obtiene.

Como último punto cabe señalar que uno de los pilares de la propuesta es que fortalece la capacidad de elección de la persona sobre lo que va a utilizar. Es sabido que en el mercado de la salud, dada la asimetría de información existente entre el paciente y el médico, la capacidad de elección del paciente no es tan amplia como en otros mercados. Es por esto que la presente propuesta debe ir acompañada de acciones que permitan ampliar la capacidad de elección por parte de los consumidores.

e) Rol del sector privado en la atención primaria

Si bien, las propuestas precedentes se han centrado en el ámbito hospitalario, la creciente ambulatorización de la medicina, sumado a los problemas de articulación de la red asistencial chilena, debe motivar una reflexión sobre soluciones más de fondo.

Los especialistas concuerdan que el ámbito de la Atención Primaria debería concentrar buena parte de los esfuerzos. Los principales problemas que enfrenta la Atención Primaria en nuestro país son:

- **Déficit en infraestructura.** La medicina moderna ha ido moviéndose desde la atención principalmente hospitalaria hacia servicios de salud ambulatorios. El hospital deja de ser el centro del sistema de salud, concentrando cada vez menos problemas de salud, y enfocándose en patologías de mayor gravedad. Al mismo tiempo, los servicios de salud primarios han asumido cada vez mayores responsabilidades, lo que ha acarreado una demanda creciente por recursos.
- **Baja resolutivez.** El nuevo modelo de atención del sistema público de salud depende en gran medida de la capacidad que tengan los centros de salud primarios para resolver un alto porcentaje de las necesidades de salud de la población. Sin embargo, la deficiente capacitación de los equipos de salud primarios y la falta de incentivos para los profesionales que se desempeñan en la Atención Primaria municipalizada hacen que este objetivo no pase más allá de una mera declaración de intenciones.
- **Calidad insuficiente.** En nuestro país, el sistema público de salud ha sido cuestionado por el bajo, y altamente heterogéneo, nivel de calidad de los servicios prestados, constituyéndose esto en una demanda muy sentida por la población. Tanto la calidad técnica –de acuerdo a estándares internacionales– como la percibida por los usuarios requieren un fuerte impulso por parte de la autoridad.
- **Excesivo énfasis en lo curativo.** Los resultados de la reciente Encuesta Nacional de Salud resaltaron la importancia que tienen las patologías crónicas en la carga de enfermedad de nuestro país. Al respecto, se pueden plantear muchas estrategias para paliar este problema, poniendo a disposición de la población mayor cantidad y complejidad de tratamientos. Sin embargo, solo el cambio de énfasis hacia una mayor

preponderancia de campañas preventivas y de fomento de la salud podrá hacer frente a este nuevo desafío epidemiológico.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta nuestro país es la reintegración de los servicios de salud en una red de prestadores bien coordinada. La nueva ley de Autoridad Sanitaria y Gestión definió que el rol de articulador de esa red de prestadores a nivel público sería el director del servicio de salud. El cumplimiento de este rol no ha sido homogéneamente bien desempeñado.

Sin embargo, cualquier esfuerzo podría quedar en nada sino se comprende acabadamente cuál es la génesis de este problema. Además de los problemas de gestión, la raíz del problema radica en cómo se concibe el rol de la atención primaria. Es por esto que el foco de análisis se debe ampliar para entender cómo funciona el sistema público de salud, y así buscar soluciones sistémicas.

En vista del diagnóstico anterior, cabe preguntarse si la integración pública-privada permitiría resolver los problemas que afectan al sector. Sin ser exhaustivo, al menos se deberían considerar la aplicación del sistema de concesiones, convenios con privados, la externalización/concesión, administración, entrega de medicamentos y otros programas (PNAC) y permitir el uso de la infraestructura por privados.

En el caso de convenios, los privados reciben un pago capitado prospectivo, comprometiéndose a entregar una canasta de prestaciones convenida con el Ministerio de Salud, y sometiéndose a la misma supervisión técnica que sus pares municipalizados. Baste señalar la experiencia de la red de centros de salud familiar Ancora UC Püschel *et al.* (2013) evalúan este modelo comparando su efectividad clínica, satisfacción usuaria e impacto económico, con la red de centros municipales de las comunas de Puente Alto y La Pintana. La evidencia muestra que Ancora UC logró una mayor efectividad clínica expresada en reducciones del 25% de derivaciones a especialidades secundarias, 70% de consultas de urgencia y 30% de hospitalizaciones respecto a los centros comparadores. Las diferencias se mantuvieron al ajustar por variables sociodemográficas. Estos efectos se asociaron a una alta satisfacción usuaria

y representaron un ahorro estimado de 1.690 millones de pesos para el sistema de salud durante el año 2010. Los resultados son consistentes con experiencias similares desarrolladas en Canadá, Inglaterra y Brasil y enfatizan el impacto positivo de una atención primaria integral y resolutive.

Los centros de salud primarios realizan muchas actividades en sus dependencias que no son centrales para sus objetivos. Por ejemplo, si un municipio llegara a un acuerdo con una cadena de farmacias o supermercados para distribuir los medicamentos prescritos por los médicos del consultorio, podría liberar espacios que se utilizan para su bodegaje y distribución. Por lo tanto, no solo ganaría producto de una mejor gestión de estos servicios, sino también metros útiles para construir más boxes de atención.

Otra iniciativa que permitiría ahorros significativos sería permitir que distintos profesionales utilicen la infraestructura de los centros de salud para su ejercicio privado, fuera del horario laboral. Ello además de mejorar la oferta disponible para los usuarios, puede colateralmente ayudar a paliar el déficit en infraestructura mediante dos vías. En primer lugar, se generan recursos adicionales al cobrar arriendo a esos profesionales por el uso de la infraestructura, los cuales pueden ser utilizados para mejoramiento o inversión de los centros de salud. Adicionalmente, se puede convenir con estos profesionales planes de mejoramiento o inversión que sean cofinanciados por ellos.

CONCLUSIONES

La inversión en el nivel de salud de la población es fundamental dados los beneficios que genera desde el punto de vista individual como colectivo. Muchos países han establecido derechos, garantías y acciones que procuran mejorar y cuidar el estado de salud de su población. Chile no es la excepción, dado que la Constitución de la República asegura a todas las personas el derecho a la protección de la salud.

Si bien Chile presenta buenos indicadores generales de salud, existen importantes deficiencias en la calidad de los servicios entregados a la población, especialmente a la más pobre. En los últimos 20 años se ha triplicado en términos reales el presupuesto estatal de salud, e incluso así, no han habido cambios significativos en la calidad del servicio ofrecido, debido a la insistencia en la mantención del obsoleto modelo estatal de gestión y financiamiento. Además, existen importantes desigualdades en el tipo de salud a que accede la población; solo una parte de la población en Chile recibe prestaciones con estándares de países europeos.

Ante estos desafíos, es importante considerar los beneficios de la integración pública-privada. En los países de la OECD, la gestión pública, por sí sola, ha demostrado ser insuficiente para responder a las crecientes exigencias de servicios de salud cada vez más sofisticados. Parece obvio recalcar el rol del sector público en materias de salud y políticas sanitarias, pero no se puede desconocer la experiencia y desarrollo alcanzado por el sector privado, el que deberá tener su espacio en el futuro para contribuir a superar este enorme déficit en aseguramiento, infraestructura, recursos humanos y tecnología.

La discusión puede conducir a un falso dilema en torno a si el sistema de salud debería ser público o privado, olvidando el tema de fondo: ¿cuál debe ser el rol del sistema público y del privado para lograr el mayor bienestar social de la población? El Estado debe definir, supervisar y evaluar eficientemente las políticas de salud del país y a la vez generar un marco regulatorio adecuado para lograr que se cumplan los objetivos de las políticas de salud bajo criterios de equidad, solidaridad y eficiencia.

El mercado de salud está lejos del óptimo social, tanto en el ámbito de los seguros como en el de la provisión de salud. Adicionalmente, la especialización profesional del personal de la salud impone restricciones a la entrada de oferentes y, al menos en la atención de alta complejidad, presente niveles de concentración incompatibles con la competencia. La regulación, al igual que el mercado, tiene fallas. El diseño y operación de la institucionalidad

regulatoria tienen por desafío prevenir o minimizar las fallas de la regulación, tales como la captura del regulador; problemas de información; inconsistencia de las decisiones y la posible sobrerregulación.

A la luz del principio de Subsidiariedad, la alternativa de aumentar la participación privada dentro del campo de la salud se fundamenta en reconocer la primacía de la persona por sobre el Estado, en los beneficios sociales del fomento de la iniciativa privada, en un marco regulatorio claro, y en que un sistema puramente estatal o con una influencia excesiva del Estado encierra diversos riesgos. Es conveniente permitir el funcionamiento de un sector privado competitivo, aprovechando los beneficios de la administración privada y alcanzando una cobertura de población de acuerdo con los recursos y la política de subsidios respectiva. Se aprecia un beneficio potencial en permitir un rol más amplio del sector privado en el sector salud siguiendo la experiencia exitosa en la implementación de nuevos sistemas de financiamiento tales como las cuentas de ahorro en salud, nuevos modelos de gobiernos corporativos para los hospitales públicos, la ampliación del exitoso modelo de concesiones al ámbito hospitalario y primario, entre otras.

SUBSIDIARIEDAD Y JUSTICIA EN LA EDUCACIÓN CHILENA

*Alejandro San Francisco**

INTRODUCCIÓN

Una de las discusiones teóricas más interesantes del último tiempo, y con eventuales consecuencias prácticas relevantes, se refiere a la existencia y alcances del Estado subsidiario en Chile y, en consecuencia, la vigencia del principio de subsidiariedad. El tema, en realidad, tiene un alcance mucho más amplio y hoy concita interés en diversos países, sea para determinar las relaciones entre el Estado y los particulares, como también las que tienen los estados con comunidades mayores como la Unión Europea, por ejemplo.¹

Históricamente la noción de Estado en Chile ha experimentado transformaciones importantes, especialmente en los siglos XIX y XX, como analiza el clásico ensayo de Mario Góngora al respecto.² Solo después de 1973 el principio –desarrollado por la

* Historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctor en historia por la University of Oxford. Actualmente se desempeña como académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad San Sebastián. Es director de investigación del Instituto Res Pública.

¹ Se puede consultar al respecto el interesante libro de Michelle Evans y Augusto Zimmermann (editores), *Global Perspectives on Subsidiarity* (Dordrecht/Heidelberg/New York/London, Springer, 2014).

² Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* (Santiago, Editorial Universitaria, 1986).

doctrina de la Iglesia Católica mucho antes de esa fecha— adquirió una dimensión jurídica relevante y tuvo consecuencias visibles en ámbitos tan diversos como la educación y la economía, la salud y la construcción, por mencionar algunas áreas.³ Se había pasado, después de más de un siglo de propuestas y alternativas, desde el Estado modernizador al Estado subsidiario.⁴

Así, por lo demás, lo reconoció la propia Constitución Política de la República, que señala ya en las Bases de la Institucionalidad: “*El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos*”.⁵ De esta manera, el orden político y social se estructura de una manera distinta al conocido por el país tiempo atrás, y tiene efectos prácticos en el sistema económico y sus consecuencias, desde el derecho de propiedad y la libre iniciativa económica, hasta áreas como la enseñanza escolar y superior, entre muchas otras dimensiones.

En los últimos años ha surgido también una crítica importante contra el principio de subsidiariedad, por razones diversas. En algunos casos se debe a un origen ideológico o doctrinario diferente, que enfatiza el intervencionismo estatal o el llamado sistema de “derechos sociales” universales, que rechaza el principio y algunas de sus consecuencias prácticas (la intervención del Estado de manera subsidiaria y no exclusiva; el gasto social universal en algunas áreas, en vez del sistema de focalización).⁶ Algunos denuncian el establecimiento de una “educación de mercado” bajo

³ El tema aparece bien tratado en Mauricio Viñuela, *El Principio de la Subsidiariedad en las Actas de las Sesiones de la Comisión Constituyente y su consagración Constitucional*, Tesis de Grado (Inédita). Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago, 1989).

⁴ Bernardino Bravo Lira, “Del Estado modernizador al Estado subsidiario. Trayectoria institucional en Chile 1891-1995”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XVII (Valparaíso, Chile, 1995), pp. 193-247.

⁵ *Constitución Política de la República*, Artículo 1°, inciso tercero.

⁶ En esta línea está, por ejemplo, Fernando Atria, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público* (Santiago, Lom Ediciones, 2014). Del mismo autor *Mercado y ciudadanía en la educación* (Santiago, Flandes Indiano, 2007). Un texto donde analiza lo que denomina los “lugares comunes falsos sobre educación en

el liderazgo de Jaime Guzmán, que habría tenido continuidad en los años de la Concertación, después de 1990.⁷ El planteamiento se basa en que, efectivamente, fue Guzmán uno de los principales artífices de la consagración de la subsidiariedad en la institucionalidad chilena.⁸ Hay trabajos –que claramente no comparten el concepto– que critican la aplicación de la subsidiariedad como concepto, especialmente concentrados en el tema de la educación superior en Chile desde la década de 1980 en adelante.⁹ Otros más bien advierten, desde dentro de la columna vertebral de la subsidiariedad, que se habría dado especial énfasis a la dimensión negativa del principio, o que este habría sido capturado por una visión “neoliberal”.¹⁰

No han faltado, en el último tiempo, algunos trabajos que valoran la contribución que han hecho los particulares en el ámbito de la educación, especialmente en las últimas décadas en que se ha producido un gran desarrollo educativo y una cobertura extraordinaria incluso en comparación con cifras internacionales, especialmente en cuanto a la educación superior. Aunque no tratan especialmente la noción de subsidiariedad, la obra de Cristián Larroulet y Jacinto Gorosabel sí logran captar el impacto de la sociedad docente que ha existido en Chile, muy superior al mero Estado docente que existió durante algún tiempo.¹¹

Chile” se pueden consultar en *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile* (Santiago, Catalonia/CIPER, 2012).

- ⁷ Jaime Retamal Salazar, *Nos siguen pegando abajo. Jaime Guzmán, dictadura, concertación y alianza: 40 años de educación de mercado* (Santiago, CEIBO Ediciones, 2013).
- ⁸ Al respecto ver Alejandro San Francisco, “Jaime Guzmán y el principio de subsidiariedad educacional en la Constitución de 1980”, *Revista Chilena del Derecho*, Vol. 19, N° 3 (Santiago, 1992), pp. 527-548.
- ⁹ Víctor Orellana, *La subsidiariedad en la política pública de educación superior en Chile (1980-2013)* (Santiago, Fundación Nodo XXI, mayo de 2014).
- ¹⁰ Así aparece en varios de los artículos publicados, si bien no en todos, en el libro de Pablo Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015).
- ¹¹ Cristián Larroulet y Jacinto Gorosabel, *La educación en la encrucijada. ¿Estado Docente o Sociedad Docente?* (Santiago, Universidad del Desarrollo/RIL Editores, 2015).

Sea cual sea la razón, lo cierto es que la subsidiariedad se discute hoy en Chile en algunas de sus dimensiones: por ejemplo, si corresponde a un principio abstracto o exclusivamente concreto en su aplicación, si hay una prioridad de los particulares en el actuar público o ellos parten en igualdad de condiciones con el Estado a la hora de realizar una determinada función, entre otros aspectos de la discusión.¹² Exactamente lo mismo ocurre con la subsidiariedad: si eso implica afectar la presencia del Estado en la educación, un abstencionismo o un ataque a las instituciones estatales, en qué medida el principio combina la actividad de los privados en la enseñanza con las responsabilidades públicas del Estado y sus instituciones, entre otros problemas.

Como se trata de un principio de sólida elaboración doctrinal, que cuenta con plena vigencia y que es valioso para el progreso del orden social, conviene volver sobre él para clarificar y despejar algunas dudas que surgen tanto de su definición teórica como de su aplicación práctica en el Chile de hoy. Para ello resulta necesario comprender la inserción del principio dentro de la Doctrina Social de la Iglesia Católica y sus principales formulaciones a través de los textos que la refieren. Además corresponde precisar las funciones del Estado en la sociedad contemporánea y, específicamente, en una que procure la aplicación del principio en cuestión. Adicionalmente, es importante insertar la subsidiariedad dentro de un conjunto de principios que sirven de fundamento al orden social, que es bueno que funcionen de manera articulada. Por último, resulta necesario evaluar dos temas del mayor interés: en primer lugar, los beneficios que significan para la sociedad funcionar de acuerdo al principio de subsidiariedad; en segundo lugar, revisar algunas de las críticas o faltas de comprensión hacia dicho principio en la actualidad.

¹² Ver, por ejemplo, el debate entre Clemente Recabarren, “Rescatar la subsidiariedad con un salvavidas de plomo”, *El Libero*, 29 de abril de 2015, y Hugo Herrera, “La subsidiariedad rehabilitada”, *El Libero*, 1 de mayo de 2015.

LA SUBSIDIARIEDAD EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

Si bien se trata de un concepto comprensible para personas de diversas posiciones sociales o políticas, así como de credos religiosos también distintos, la subsidiariedad tiene su origen en la Doctrina Social de la Iglesia católica.¹³ Los documentos que se refieren al tema son diversos y han trascendido a los distintos pontificados: desde León XIII hasta el Papa Francisco, a través de encíclicas, discursos y cartas pastorales, además del Catecismo de la Iglesia católica y el Compendio de Doctrina Social de la Iglesia.¹⁴

En todos ellos hay una gran consistencia en la presentación del principio así como en sus implicancias, aunque siempre reconociendo expresamente que “*en el diálogo con el Estado y con la sociedad, la Iglesia no tiene soluciones para todas las cuestiones particulares*”.¹⁵ Sin perjuicio de ello, hay una serie de elementos que han ido definiendo la subsidiariedad a través del tiempo en los propios documentos mencionados.

La definición original del principio correspondió a Pío XI, en *Quadragesimo Anno*, cuando señaló:

“Conviene, por tanto, que la Suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que él solo puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de Función Subsidiaria, el orden jerárquico entre las diversas

¹³ Patrick McKinley Brennan, “*Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine*”, en Michelle Evans y Augsburg Zimmermann (Eds.), *Global perspectives on Subsidiarity* (Springer, 2014), pp. 29-47.

¹⁴ Pontificio Consejo Justicia y Paz, Compendio de doctrina social de la Iglesia (Madrid, Planeta, 2005).

¹⁵ Francisco, *Evangelii Gaudium* (2013), n. 241.

asociaciones, tanto más firme será, no solo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación”.¹⁶

Se trataba de un neologismo, derivado del latín *subsidium*, que significa ayuda. Desde ahí en adelante ha sido fuente permanente de expresión del pensamiento social católico.

El principio se puede sintetizar en tres grandes ideas:

1. Las personas y las sociedades intermedias tienen autonomía para organizarse y realizar por sí mismas las actividades y perseguir los fines que le son propios.
2. Las comunidades superiores, el Estado por ejemplo, deben contribuir al despliegue de la iniciativa particular, promoviendo, asistiendo, pero sin destruir ni reemplazar a las comunidades inferiores.
3. El Estado debe complementar o suplir aquellas tareas que siendo propias de los particulares, ellos no pueden o no quieren realizar en un determinado momento, siempre en miras al bien común y mientras dure la incapacidad o imposibilidad de los particulares.

Aunque en Chile muchas veces se ha entendido que la vigencia del principio se aplica especialmente en la economía, es importante destacar que en realidad tiene una vigencia amplia en muchas otras áreas de la sociedad, por ejemplo en la educación, que es el tema analizado en esta oportunidad.

LA ACCIÓN DEL ESTADO

El Estado es una asociación importante para el logro del bien común, y es la mejor forma que han encontrado las sociedades políticas modernas para su desarrollo. En el orden constitucional chileno se establece que “*el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común*”, para luego definir sus

¹⁶ Pío XI, *Quadragesimo Anno* (1931), n. 80.

deberes específicos: “resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.¹⁷

El Estado debe realizar dos tipos de funciones. En primer lugar, existen sus funciones propias, aquellas que por su naturaleza le corresponden al Estado y no pueden ser desarrolladas por los particulares, como son la defensa de un país, la seguridad pública, la legislación general, el gobierno o la administración de justicia en la sociedad política, por mencionar las más importantes. En segundo término, están las funciones subsidiarias, es decir aquellas que el Estado realiza en aquellos ámbitos que son propios de los particulares y que ellos realizan personalmente o en asociaciones intermedias, pero que en determinadas circunstancias no están en condiciones de asumirlas, entendiendo que dichas actividades son necesarias para el bien común.

El Estado Subsidiario, por definición, no es ni intervencionista ni abstencionista, ya que debe articular ambas dimensiones en vistas al bien común. El intervencionismo –como criterio de acción– procura la acción del Estado aún a riesgo de ahogar o limitar la legítima actuación de las personas en la vida social; el abstencionismo –que algunos reclaman como sistema– priva al Estado *a priori* de su participación en determinadas acciones sociales, aunque eso prive a un determinado pueblo de un mayor bien común.

Así lo resume, por ejemplo, la Encíclica *Centesimus Annus*, de Juan Pablo II (1991):

“Para conseguir estos fines el Estado debe participar directa o indirectamente. Indirectamente y según el *principio de subsidiariedad*, creando las condiciones favorables al libre ejercicio de la actividad económica, encauzada hacia una oferta abundante de oportunidades de trabajo y de fuentes de riqueza. Directamente y según el *principio de solidaridad*, poniendo, en defensa de los más débiles, algunos límites a la autonomía

¹⁷ *Constitución Política de la República*, art. 1°, inciso final.

de las partes que deciden las condiciones de trabajo, y asegurando en todo caso un mínimo vital al trabajador en paro”.¹⁸

Es decir, el Estado debería concentrar sus esfuerzos precisamente en “los más débiles”, generando condiciones para una vida digna en sociedad.

Para que se cumplan las condiciones para el actuar subsidiario del Estado deben concurrir algunas condiciones fundamentales:

1. Los particulares no pueden o no quieren realizar una determinada actividad.
2. Ella es necesaria para el bien común.
3. Deben agotarse los medios para que los cuerpos intermedios asuman sus funciones propias.

Así lo sintetiza Millán Puelles:

“Lo que en definitiva motiva la intervención del Estado es el bien común y esto quiere decir dos cosas:

1° Que las intervenciones estatales no exigidas por el bien común no tienen razón de ser y suponen un gasto superfluo de la actividad y recursos del gobernante.

2° Que toda ayuda que el Estado dé a la actividad privada en lo económico y social debe justificarse como necesaria o conveniente para el bien común”.¹⁹

En consecuencia, el principio de subsidiariedad, conceptualmente y en los hechos, debe aplicarse según la prudencia de gobierno, pero rechaza dos extremos contrarios al principio mismo. En primer lugar, el liberalismo extremo, que niega la intervención estatal y considera el orden social bajo el principio del individualismo, relacionado con el mencionado abstencionismo; en segundo término, el colectivismo (el estatismo y ciertamente el totalitarismo), es decir, el intervencionismo que se mencionaba

¹⁸ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 15. Cf. también Juan Pablo II, *Laborem exercens* (1981), n. 8.

¹⁹ Antonio Millán Puelles, *Persona Humana y Justicia Social* (Madrid, Rialp, 1962), pp. 145-146.

como vicio, porque asigna al Estado la prioridad en la definición de la sociedad y en las acciones de la economía o el desarrollo social.

Por lo mismo, en el plano educacional quedan descartados también estos mismos dos extremos. Primero, el que niega al Estado el derecho y deber de participar en el sistema educacional, a través de sus propias instituciones o mediante el apoyo a los jóvenes para que puedan realizar sus estudios. Asimismo, resulta inaceptable el estatismo que niega el derecho de los padres y de los particulares para ejercer su derecho a la educación en un plano de libertad, y que genera un sistema exclusivamente estatal que es propio de los totalitarismos.

El principio de subsidiariedad, de acuerdo a la Doctrina Social de la Iglesia, se opone expresamente al estatismo, al control excesivo del Estado en la vida social, lo cual tiene algunas manifestaciones concretas. Así lo resume el propio *Catecismo de la Iglesia Católica*: “El principio de subsidiariedad se opone a toda forma de colectivismo. Traza los límites de la intervención del Estado”, junto con advertir que “la socialización presenta también peligros. Una intervención demasiado fuerte del Estado puede amenazar la libertad y la iniciativa personales”.²⁰

Asimismo, Juan Pablo II recuerda que

“la *Rerum novarum* se opone a la estatalización de los medios de producción, que reduciría a todo ciudadano a una ‘pieza’ en el engranaje de la máquina estatal. Con no menor decisión crítica una concepción del Estado que deja la esfera de la economía totalmente fuera del propio campo de interés y de acción. Existe ciertamente una legítima esfera de autonomía de la actividad económica, donde no debe intervenir el Estado. A este, sin embargo, le corresponde determinar el marco jurídico dentro del cual se desarrollan las relaciones económicas y salvaguardar así las condiciones fundamentales de una economía libre”.²¹

La misma idea aparece en la visita de Juan Pablo II a Chile, en su recordado discurso en la CEPAL:

²⁰ *Catecismo de la Iglesia Católica*, n. 1883 y n. 1884.

²¹ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 15.

“El Estado no debe suplantar la iniciativa y la responsabilidad que los individuos y los grupos sociales menores son capaces de asumir en sus respectivos campos; al contrario, debe favorecer activamente esos ámbitos de libertad; pero, al mismo tiempo, debe ordenar su desempeño y velar por su adecuada inserción en el bien común”.²²

Por otra parte, y de acuerdo al mismo principio, el texto pontificio sostiene:

“El Estado tiene, además, el derecho a intervenir, cuando situaciones particulares de monopolio creen rémoras u obstáculos al desarrollo. Pero, aparte de estas incumbencias de armonización y dirección del desarrollo, el Estado puede ejercer *funciones de suplencia* en situaciones excepcionales, cuando sectores sociales o sistemas de empresas, demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido”.²³

Caritas in veritate vuelve sobre el mismo tema de manera muy precisa: por una parte, la subsidiariedad aparece como una “*expresión de la inalienable libertad*”, precisando que es un principio que “*es ante todo una ayuda a la persona, a través de la autonomía de los cuerpos intermedios*”.²⁴ Por otra parte el texto enfatiza que “*el principio de subsidiaridad debe mantenerse íntimamente unido al principio de la solidaridad y viceversa*”, lo cual cobra importancia porque “*así como la subsidiaridad sin la solidaridad desemboca en el particularismo social, también es cierto que la solidaridad sin la subsidiaridad acabaría en el asistencialismo que humilla al necesitado*”.²⁵

Crear un colegio o una universidad, desde el punto de vista de la subsidiariedad, no representa simplemente el ejercicio de la libertad personal, sino también un compromiso con la sociedad que se habita, para dar oportunidades a quienes desean educarse, para abrirles posibilidades de elección diversas y para dar vida al

²² Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.

²³ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 48.

²⁴ Benedicto XVI, *Caritas in veritate* (2009), n. 57.

²⁵ Benedicto XVI, *Caritas in veritate* (2009), n. 58.

pluralismo social. Igualmente, cuando el Estado contribuye de acuerdo al principio no solo está aplicando rectamente sus deberes, sino que también expresa la solidaridad social con quienes más lo necesitan y, por lo mismo, es de justicia ayudarlos a desarrollarse plenamente.

Las instituciones de enseñanza particular, un Estado comprometido con sus ciudadanos y familias decididas a que sus hijos estudien y salgan adelante son la mejor garantía de libertad en la sociedad y de fortalecimiento de las oportunidades.

BENEFICIOS Y COMPRESIONES INCORRECTAS DE LA SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad representa un gran bien para el dinamismo y desarrollo de la sociedad, cuando se comprende adecuadamente y se aplica en consecuencia.²⁶

En primer lugar, favorece el mayor y mejor desarrollo de la sociedad civil y de las personas. En el ámbito educacional esto es particularmente claro. Así, los grupos religiosos, las asociaciones de padres y las personas individualmente, pueden dar inicio a proyectos académicos, crear escuelas e iniciativas de acuerdo con el interés social. Esto permite una mayor diversidad y pluralidad de proyectos educativos, de acuerdo a la realidad y evolución de la sociedad, que ha adquirido una notable complejidad. De esta manera la sociedad podrá contar con colegios religiosos y sin religión, dentro de los primeros con diversas alternativas, así como las escuelas podrán poner énfasis en sus propias definiciones de prioridades, tales como el deporte o los idiomas, la formación valórica o una determinada área del conocimiento. El mismo

²⁶ Esto está bien explicado en el interesante artículo de Robert P. George, “La empresa en una sociedad decente y dinámica”, en Robert P. George, *Moral Pública. Debates actuales* (Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2009), especialmente pp. 155 y 158-159.

criterio se aplica para los proyectos de educación superior, tales como universidades e institutos profesionales y centros de formación técnica, que también admiten propuestas diferentes, perfiles definidos con autonomía y proyectos libremente concebidos.

Un segundo gran beneficio es una mejor concentración del Estado en el ejercicio de sus propias funciones. Esto tiene una doble dimensión. En primer lugar, en términos generales facilita al Estado, y al gobierno, enfocarse en aquellos aspectos propios de su quehacer, como la seguridad pública o la administración general, por ejemplo.

En segundo término, y en el plano propiamente educacional, el Estado tiene algunas funciones que debe ejercer con particular claridad. Entre ellos podríamos mencionar una adecuada legislación en materia educacional, la fiscalización del cumplimiento de la ley y de los requisitos establecidos para las instituciones de enseñanza, el aseguramiento de determinados niveles de calidad que se establezcan, la aplicación de pruebas generales que permitan medir los avances y limitaciones en el desarrollo educacional, entre otras.

Un tercer aspecto que podría mencionarse se refiere a la mejor administración de los recursos del Estado, para ser destinados a quienes más lo necesitan. Esto es particularmente importante, considerando que los recursos son siempre escasos, y las necesidades son muy amplias y crecientes. De esta manera, la aplicación de la subsidiariedad permite concentrar el gasto público precisamente en quienes lo requieren, fundamentalmente en los más pobres de la sociedad, a través de sistemas de gratuidad educacional en algunos casos, subsidios para los estudiantes o subvenciones institucionales, recursos para la construcción de edificios y equipamiento educacional donde se requiera, apoyar el progreso científico y tecnológico, fortalecimiento de proyectos universitarios en zonas más aisladas o en regiones, beneficios extra-académicos que facilitan el progreso de la enseñanza (tales como alimentación o alojamiento para quienes lo requieren). Todo esto requiere un Estado muy activo, pero sensato, que utilice bien los recursos para

quienes más lo necesitan y que no malgaste perjudicando otras necesidades sociales, como vivienda y salud, por ejemplo.

Como contrapartida, es necesario mencionar ciertas malas interpretaciones del principio de subsidiariedad, o bien interpretaciones parciales o torcidas que impiden una adecuada comprensión de sus implicancias y, por lo mismo, distorsionan su sentido y, eventualmente, llevan a una aplicación incorrecta del concepto.

Un primer tema al respecto es el énfasis unidireccional del principio. En los últimos tiempos ha habido una crítica en el sentido de que en Chile se ha destacado especialmente la dimensión negativa o pasiva de la subsidiariedad, procurando el abstencionismo estatal en forma abstracta, lo que se aleja de la aplicación prudencial que es propia de la concreción práctica de las relaciones entre el Estado y los cuerpos intermedios de la sociedad.²⁷ Asimismo, como se ha enfatizado en algunas decisiones del Tribunal Constitucional, otros privilegian una versión meramente positiva o activa de la subsidiariedad, aún a riesgo de potenciar el intervencionismo estatal de una manera imprecisa o incorrecta.²⁸

Un segundo aspecto se refiere a la llamada carga de la prueba. Hay quienes sostienen que no existe un criterio que predefina la aplicación de la subsidiariedad, y que debe evaluarse en cada caso concreto si entra a operar el Estado o los particulares en una determinada actividad. Por ejemplo, Hugo Herrera enfatiza que “*La prioridad general o abstracta de los privados y la restricción general o abstracta del papel del Estado, amenazan entonces con quitarle el talante socialcristiano al principio y capturarlo para el neoliberalismo*”.²⁹ Para ello cita las encíclicas *Quadragesimo Anno* (n. 25) y *Rerum Novarum* (nn. 26 y 27). Sin embargo, una revisión más amplia de otros documentos pontificios clarifica el asunto y establece dicha prioridad de

²⁷ Por ejemplo, Hugo Herrera, “Notas preliminares *para una lectura no-dogmática del principio de subsidiariedad*”, en Pablo Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad*, pp. 97-112.

²⁸ José Francisco García y Sergio Verdugo, “Subsidiariedad: mitos y realidades en torno a su teoría y práctica constitucional”, en Pablo Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad*, pp. 205-225.

²⁹ Hugo Herrera, “La subsidiariedad rehabilitada”, *El Libero*, 1° de mayo de 2015.

las personas y las agrupaciones intermedias en relación al Estado, que debe intervenir en determinadas materias solo cuando los primeros no pueden hacerlo de manera adecuada. Así lo expresa el Catecismo de la Iglesia: “*El principio de subsidiariedad se opone a toda forma de colectivismo. Traza los límites de la intervención del Estado*”³⁰. Por otro lado, *Centesimus Annus* precisa que “*el Estado puede ejercer funciones de suplencia en situaciones excepcionales, cuando sectores sociales o sistemas de empresas, demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido*”, lo que claramente implica una priorización en el orden de la intervención.³¹

Un tercer aspecto que podríamos mencionar, a manera de ejemplo, se refiere a la relación entre el Estado de bienestar y la subsidiariedad, o la doctrina de los derechos sociales universales en relación al principio que tratamos. En el primer caso, bien tratado por Fernando Atria por ejemplo, se estima que los derechos sociales no deben tener una connotación socioeconómica, sino que deben ser ejercidos por toda la sociedad, en su calidad de ciudadanos. Así cobra mayor relevancia el concepto de lo público y en ciertos aspectos como la educación aparece la gratuidad como un factor central, con independencia de la capacidad económica de los estudiantes o sus familias. Adicionalmente, rechaza expresamente la vigencia del principio de subsidiariedad, que lo vincula al neoliberalismo y que consagraría de una manera más limitada dichos derechos. Sin embargo, el tema es más complejo. La subsidiariedad del Estado valora lo público, pero sin anular lo privado; fortalece las asociaciones libres de la sociedad, pero no abandona a los que tienen menos; en definitiva, articula la relación entre las personas, los grupos intermedios y el Estado, para el mejor aprovechamiento de las potencialidades de cada uno.

³⁰ Catecismo de la Iglesia Católica, n. 1885.

³¹ Juan Pablo II, *Centesimus Annus* (1991), n. 48.

DOCTRINA DE LA SUBSIDIARIEDAD EN LA EDUCACIÓN

La aplicación del concepto del Estado subsidiario se expresa en los ámbitos más diversos. Entre ellos ciertamente la economía ha sido el más destacado en el caso chileno, pero también puede funcionar en la educación, en la salud y en otras actividades de la vida social, en la cual las personas y sus agrupaciones intermedias obran con libertad y responsabilidad de acuerdo a sus propios fines. En ausencia de ellos, y siendo necesario para el bien común, corresponde al Estado actuar, apoyar, suplir temporalmente, coordinar. Es decir, subsidiar.

Al respecto, la Doctrina Social católica también ha desarrollado algunas reflexiones que permiten clarificar la aplicación de la subsidiariedad en el ámbito específico de la educación. En esta materia se podrían destacar algunos criterios fundamentales:

1. El deber de la educación corresponde en primer lugar a la familia, específicamente a los padres, quienes requieren de la colaboración de la sociedad y del Estado para el desarrollo de sus derechos y obligaciones.³²
2. Es necesario que los padres dispongan de libertad para elegir la educación y las escuelas que deseen para sus hijos.³³ Para ello resulta conveniente la existencia de una variedad de proyectos, que permitan a los padres escoger de acuerdo a sus propias ideas y convicciones.
3. El Estado tiene respecto a la enseñanza algunas obligaciones importantes para el mejor desarrollo de la sociedad:
 - a) Debe ayudar a que todos los ciudadanos tengan un acceso adecuado a la cultura y cuenten con una enseñanza escolar conveniente, así como deben velar por la calidad de los profesores y la eficacia de los estudios. Esto se ha ido haciendo factible gracias a la enseñanza primaria obligatoria, a lo que

³² Paulo VI, *Gravissimum Educationes* (1965), n. 3.

³³ Paulo VI, *Gravissimum Educationes* (1965), n. 6.

se ha sumado después la enseñanza secundaria, procurando los recursos adecuados para estos niveles.

- b) Le corresponde “garantizar y promover”, pero en modo alguno debe absorber a la familia o subrogarla.³⁴ Para ello es conveniente entender la relación entre el Estado y los particulares como un vínculo de colaboración, de mutuo apoyo, y no de competencia y antagonismo.
- c) Debe favorecer y sostener con subsidios públicos la iniciativa y la función privada de la Iglesia y de las familias.³⁵ De esta manera se permite que los recursos del Estado se utilicen adecuadamente, de acuerdo al interés y deseos de los propios ciudadanos, favoreciendo posibilidades diversas, especialmente para los que más lo necesitan. Al respecto, como ha precisado Gonzalo Letelier, se trata de asumir como “una realidad empírica natural” la incapacidad de las sociedades intermedias o particulares para alcanzar sus propios fines con sus solas fuerzas.³⁶

En cualquier caso, precisa *Gravissimum Educationis*, el Estado debe tener en cuenta “*el principio de que su función es subsidiario y excluyendo, por tanto, cualquier monopolio de las escuelas, que se opone a los derechos nativos de la persona humana, al progreso y a la divulgación de la misma cultura, a la convivencia pacífica de los ciudadanos y al pluralismo que hoy predomina en muchas sociedades*”.³⁷ Sigue, en esta misma línea, lo que sostuvo en 1929 la *Divini Illius Magistri* de Pío XI, cuando explica que la escuela también es una “*institución subsidiaria y complementaria de la familia y de la Iglesia*”.³⁸

En todo caso, como se desprende de lo señalado, la acción del Estado y de los particulares debe verse como una función de complemento y no de competencia o un campo de disputa. Así lo

³⁴ Pío XI, *Divini Illius Magistri* (1929), n. 36.

³⁵ Pío XI, *Divini Illius Magistri* (1929), n. 66.

³⁶ Gonzalo Letelier Widow, “Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación”, en Pablo Ortúzar (Ed.) *Subsidiariedad*, p. 122.

³⁷ Paulo VI, *Gravissimum Educationes* (1965), n. 6.

³⁸ Pío XI, *Divini Illius Magistri* (1929), n. 61.

resumía muy bien Juan Pablo II en su visita a Chile en 1987: “*¡Que los Estados, los grupos intermedios, los individuos, las instituciones, las múltiples formas de la iniciativa privada, concentren sus mejores esfuerzos en la promoción educacional de la región entera.*”.³⁹ Al respecto el Papa otorgaba especial importancia a la enseñanza para la promoción de la constelación de virtudes que representa históricamente “las causas morales de la prosperidad”.

En definitiva, se trata de un sistema en que los particulares y el Estado son colaboradores en la función educacional, y no competidores. Así el Estado no sustituye a los privados en su acción educativa, sino que ayuda, complementa. En un problema tan serio como el de la educación, “*afrentar el problema no significa “apropiárselo” sino subsidiar*”.⁴⁰

SUBSIDIARIEDAD Y EDUCACIÓN EN CHILE

En Chile el orden constitucional y legal han consagrado desde hace décadas la vigencia del principio de subsidiariedad. Hoy se encuentra en entredicho y conviene volver sobre él y sobre sus posibilidades prácticas.

Por una parte, la institucionalidad establece la libertad de enseñanza, que se entiende como el derecho a “*abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales*”. En la misma línea de la libertad, se reconoce que los padres tienen “*el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos*”.⁴¹

Por otro lado, la Constitución consagra el derecho a la educación, estableciendo además que la enseñanza básica y la enseñanza media son obligatorias, “debiendo el Estado financiar un sistema

³⁹ Juan Pablo II, Discurso en la CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1987.

⁴⁰ Gonzalo Letelier Widow, “Dos conceptos de subsidiariedad: *el caso de la educación*”, en Pablo Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad*, p. 135.

⁴¹ *Constitución Política de la República*, Arts. 19 N° 10 y N° 11.

gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población”.

Adicionalmente corresponde al Estado:

- 1° Fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles.
- 2° Estimular la investigación científica y tecnológica.
- 3° Estimular la creación artística.
- 4° La protección e incremento del patrimonio cultural de la nación”.

De acuerdo a todo esto se ha estructurado en Chile un sistema de provisión mixta en el ámbito educacional en todos los niveles, y con un sistema de financiamiento que, como regla general, también ha tenido un origen mixto, de los particulares y del Estado.⁴² En la enseñanza básica y media ha existido un sistema de enseñanza particular pagada, otra particular subvencionada y una que es estatal, administrada por las municipalidades. En las últimas dos décadas, además, se permitió una fórmula de financiamiento mixto, en parte a través de la subvención escolar y en parte a través del pago que hacían los padres, en lo que se llamó el financiamiento compartido.⁴³ En enero de 2015 se aprobó una ley que prohíbe este modelo, para avanzar a una enseñanza gratuita, financiada íntegramente por el Estado en los establecimientos subvencionados, sean estatales o privados.

Es interesante constatar cómo este sistema se ha establecido, precisamente, bajo el principio de subsidiariedad, aunque se puede y se debe mejorar en su comprensión y aplicación práctica. Especialmente si se considera que los logros en cobertura

⁴² Una buena discusión reciente sobre el desarrollo educacional chileno y sus perspectivas en Cristián Larroulet y Jacinto Gorosabel, *La educación en la encrucijada. ¿Estado docente o sociedad docente?* (Santiago, Universidad del Desarrollo/RIL Editores, 2015).

⁴³ La justificación del financiamiento compartido fue parte del trabajo del Informe Brunner y de la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, de 1994, ambos convocados por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Al respecto ver *Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. Comisión nacional para la Modernización de la educación designada por S. E. el Presidente de la República* (Santiago, Editorial Universitaria, 1994).

han sido extraordinarios, pero no ocurre siempre lo mismo en el caso de la calidad, que sigue en estándares insuficientes a nivel internacional.

Otro tanto se puede decir sobre el nivel universitario. Desde 1981 la nueva ley de universidades permitió la creación de instituciones de educación superior privadas. Así se ha podido ver la creación de múltiples y diversas iniciativas que responden a la libertad y creatividad de la sociedad civil, que ha formado numerosos centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades a lo largo de Chile. La diversidad del sistema también ha sido una gran riqueza del mismo, con proyectos que tienen una orientación ideológica muy clara, mientras unos son neutros en esas materias, algunos tienen una fundamentación u orientación religiosa, así como otros no tienen definición al respecto. Gran parte de la enseñanza que ahí se imparte ha sido financiada con fondos privados, especialmente de las familias involucradas, pero progresivamente el Estado ha asumido el deber de ayudar a los estudiantes y sus familias en el financiamiento de sus carreras, a través de becas y créditos.

Los resultados han sido particularmente positivos en dos ámbitos. En primer lugar, porque se ha permitido el desarrollo de una pluralidad de proyectos educativos, que a la vez dan cuenta de la diversidad cultural y religiosa del país, así como las distintas formas que ven los padres o los proyectos educativos para enfrentar los desafíos de la enseñanza. En segundo lugar, la cobertura ha crecido de una manera extraordinaria, especialmente en el ámbito de la educación superior, con numerosos proyectos universitarios y de enseñanza técnica, que hoy permiten estudiar a más de un millón de jóvenes.

Por otra parte, el sistema –si bien tiene asimetrías y niveles de desarrollo desigual– ha alcanzado un importante progreso en calidad, incluso en mediciones internacionales. Esto se nota particularmente a nivel universitario, si se analiza por ejemplo el Ranking QS de los últimos dos años, 2014 y 2015, han aparecido quince universidades chilenas entre las cien mejores de América Latina, incluso

dos entre las cinco mejores.⁴⁴ Lo interesante es el tipo de instituciones que conforma ese grupo: hay tanto universidades estatales como públicas no estatales (todas ellas pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH), así como también hay universidades privadas creadas después de 1981. A saber: del primer grupo, la Universidad de Chile, la Universidad de Santiago de Chile, la Universidad de Talca, la Universidad de la Frontera y la Universidad de Valparaíso; del segundo grupo, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de Concepción, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Austral de Chile, la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad Católica del Norte; finalmente, entre las denominadas privadas están la Universidad Adolfo Ibáñez, la Universidad Diego Portales, la Universidad de Los Andes y la Universidad Andrés Bello. Todo esto resume lo que ha significado la pluralidad educacional y la proyección que tienen instituciones diversas, fruto de la iniciativa de personas o grupos que procuraron iniciar sus proyectos en dos siglos de vida republicana, y que han logrado hacerlo con calidad y cuentan con un reconocido prestigio.

Hoy el desafío de la educación chilena es múltiple y tiene una gran relevancia para la formación de una sociedad fundada en los principios de la libertad y la justicia. La subsidiariedad educacional, lejos de ser un problema, es un complemento relevante a la hora de fijar políticas públicas, asignar recursos y resguardar la libertad y la justicia como bienes necesarios en la vida social.

APLICACIONES PRÁCTICAS DE LA SUBSIDIARIEDAD EN LA EDUCACIÓN CHILENA

Considerando la existencia del principio y sus implicancias prácticas, corresponde plantear algunas ideas que podrían resultar

⁴⁴ Al respecto se puede consultar en <http://www.topuniversities.com/latin-american-rankings>.

útiles para el fortalecimiento de la educación chilena, que a la vez respete la libertad de enseñanza –tanto para los padres como para las instituciones educacionales– así como una activa y eficaz acción del Estado, en el cumplimiento de sus propias tareas educacionales, y también en el apoyo y promoción de otros actores vinculados a la enseñanza.

Esto involucra tener ciertos objetivos fundamentales, como bases sobre las cuales edificar el sistema. ¿Qué sistema de educación debemos tener en Chile?

En primer lugar, el sistema educacional debe promover la calidad de la enseñanza que deben recibir los niños y jóvenes de Chile, en todos los niveles. Si la gran lucha en el pasado fue lograr el acceso más amplio posible a la educación, hoy el desafío es más profundo, pues se refiere a un asunto cualitativo. La enseñanza debe ser buena, pertinente, de alto nivel tanto en el desarrollo personal de los estudiantes como en las mediciones internacionales. En esto, como en otros temas, resulta especialmente relevante procurar una buena calidad de la enseñanza en la educación subvencionada, que reciben la mayoría de los chilenos.

Un segundo aspecto crucial se refiere a la igualdad de oportunidades, lo que implica una concentración especial, de esfuerzo y de recursos, en los más pobres y en los que tienen menos oportunidades. Si existe una educación particular pagada y una subvencionada, la inversión en esta última debe acercarse progresivamente a la de la primera. Es necesario establecer programas remediales para aquellos niños pequeños que no entienden lo que leen, para que junto con aprender a leer desarrollen todas sus potencias, y se logre que más personas de los quintiles más pobres lleguen a estudios superiores, a fin de que la educación sea efectivamente un factor de movilidad social.

Un tercer aspecto es la libertad para abrir establecimientos, para crear programas, para que las familias decidan donde educar a sus hijos, para que se respeten las distintas iniciativas, visiones de la educación, concepciones religiosas. El financiamiento estatal de todo o parte de los costos de un establecimiento educacional

no puede significar, en modo alguno, el control de los proyectos educativos, la limitación de las libertades cotidianas, la exigencia desmedida sobre la base de una coacción económica. La libertad educativa y la diversidad de proyectos es una riqueza que no se puede perder para favorecer el control burocrático o el estatismo desenfrenado.

Un cuarto elemento es la necesidad de un compromiso social amplio y decidido a favor de la enseñanza, que tiene que involucrar a todas las personas y a las distintas instituciones de la sociedad civil, así como también al Estado. Es imprescindible un mayor compromiso de los padres en la educación de sus hijos, la existencia de profesores con vocación y calidad, establecimientos educacionales abiertos al saber y a la cultura, niños y jóvenes con ganas de aprender, empresas que colaboren con la enseñanza nacional y la de sus trabajadores. La educación es una gran palanca de progreso social, y una sociedad madura debe entenderlo así para preparar su futuro.

Sobre estas bases se pueden plantear algunas ideas prácticas para ser aplicadas en la actualidad en la enseñanza chilena.

A nivel universitario, se debe partir por respetar íntegramente la libertad para crear y mantener proyectos de educación superior privados, con pleno respeto a la Constitución y las leyes. Esto tiene el beneficio de salvaguardar la diversidad del sistema, así como la inclusión de nuevas propuestas, tanto a nivel universitario como técnico profesional. Al respecto es necesario revisar y corregir la propuesta de crear Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales estatales en las quince regiones del país. Una propuesta más sensata sería evaluar primero dónde existen más falencias, qué problemas hay en la materia, cómo se puede potenciar una determinada área disciplinaria o zona del país. A continuación, el Estado debe hacer el esfuerzo económico e institucional que corresponda. De esta manera podría llegarse a la situación que se requieran seis u ocho de estos centros, que nacerían con mayor potencia y utilidad real, en vez de responder a un igualitarismo regional que carece de verdadera relevancia a la hora de tomar

decisiones públicas. Lo mismo aplica para responder a la ubicación geográfica que tendrá cada nueva institución al interior de las respectivas regiones.

Otro aspecto que requiere una nueva lectura y en la que el Estado debe desempeñar un papel principal es en el fortalecimiento de las universidades regionales. Es interesante constatar cómo las instituciones que reciben mayor Aporte Fiscal Directo (AFI) son precisamente de Santiago; coincide que tienen más prestigio, recursos y capital humano, lo que produce un círculo virtuoso de progreso. Eso es bueno para Chile, en cuanto instituciones como la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile se encuentran entre las mejores de América Latina y buscan estar entre las mejores del mundo. El problema es otro: el país requiere polos de desarrollo universitario de prestigio internacional en diferentes regiones, al mejor nivel posible y que contribuyan al fortalecimiento no solo de la enseñanza superior, sino también de las respectivas regiones. Es verdad que en alguna medida ya existen zonas como Valparaíso, Talca, Concepción o Valdivia, por mencionar algunas que tienen estas características, pero es preciso y urgente potenciar otras regiones y sus respectivas posibilidades de desarrollo. Tal sería, por ejemplo, el caso de las zonas mineras del norte. El tema de fondo es que contar con universidades regionales de nivel internacional permite pensar a Chile de una manera más amplia, y no exclusivamente desde la capital. Para esto podrían establecerse requisitos a los estudiantes, proponer objetivos para mejorar el nivel de investigación y de cantidad y calidad de académicos que puedan ejercer las funciones en esos nuevos polos de desarrollo intelectual y regional. Los países con las mejores universidades del mundo dan un ejemplo al respecto, como son los casos de Estados Unidos e Inglaterra. Chile, en cambio, está en deuda.

Un tercer aspecto se refiere a la necesidad de consagrar como un derecho la libertad de los estudiantes para elegir la institución donde deseen estudiar, así como la posibilidad de recibir financiamiento del Estado para todos los que lo requieran, sin discriminación por la universidad o centro de formación técnica

que elijan. Este es un tema de capital importancia, cuando se discute la gratuidad en la educación superior, sea como política pública universal o bien focalizada en los que más lo necesiten. En esto hay dos temas esenciales. El primero se refiere a la utilización adecuada de los recursos públicos, siempre escasos y con numerosas e importantes necesidades sociales. Así por ejemplo, más relevante que financiar la gratuidad universal de la educación superior sería terminar con los campamentos, mejorar la calidad de vida de los adultos mayores en situación de pobreza o atender como corresponde la salud de los más pobres. Eso es, simplemente, un Estado comprometido con quienes lo necesitan y no pueden cubrir esas necesidades por sí mismos, en circunstancias que el bien común exige mejorar sus condiciones de vida. El segundo aspecto es cómo ocupar los recursos que efectivamente se destinan a la educación superior. El 21 de mayo de 2015 la Presidenta de la República anunció una supuesta gratuidad para el 60% más vulnerable, con ciertos requisitos: que asistan a universidades del CRUCH o a la enseñanza técnica que no tenga fines de lucro. Luego se ha modificado el proyecto señalando que podría ser el 50% y ampliando las universidades en la medida que cumplan ciertos requisitos fijados sin consideraciones de calidad. Aquí hay una injusticia que se debe corregir: no es aceptable que el Estado, cuya función es ayudar, dedique sus esfuerzos a limitar de manera arbitraria la libertad de los más pobres o para intentar controlar o afectar la autonomía universitaria. Esto incluso contradice el propio programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, que no ponía las exigencias ni las limitaciones que se han agregado.⁴⁵ El derecho que tienen las personas con más recursos a escoger la institución de educación superior que deseen debe tenerlo también quien no tiene esos recursos, para lo cual debe contar con el apoyo del Estado, a través de becas o de créditos para estudiar, pero en modo alguno con fórmulas discriminatorias como las propuestas.

⁴⁵ Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018 (Santiago, octubre de 2013), especialmente pp. 20-21.

A nivel escolar también podrían desarrollarse algunas iniciativas que respeten la subsidiariedad estatal y promuevan un sistema que combine la libertad con la justicia. Mencionaremos algunas.

En primer lugar, aumentar la subvención educacional general y crear un bono solidario en educación. Hoy la mayoría de los colegios con mejores resultados son particulares pagados, con costos muy elevados, mientras la subvención estatal es un quinto o un sexto de lo que cuestan aquellos establecimientos. La tendencia ha sido en el último tiempo limitar el financiamiento compartido de los padres en los colegios particulares subvencionados, en circunstancias que sería más justo y aumentaría los recursos destinados a la educación si se creara un bono solidario que subsidie a aquellos que no puedan cubrir esas sumas. Con esto se garantizarían varios otros aspectos, como incrementar los recursos para la enseñanza básica y media, aumentar las posibilidades de los más pobres para elegir los establecimientos educacionales que deseen para sus hijos, y conservar e incluso aumentar la diversidad de proyectos educativos. Adicionalmente se podrían aumentar sustancialmente los sueldos para los profesores, o ingresos adicionales asociados a desempeño.

En segundo lugar, asegurar el pleno respeto a la libertad de proyectos educativos, de acuerdo a la diversidad religiosa o cultural existente en el país. Adicionalmente podrían proponerse a los colegios particulares pagados que tienen mejores resultados a nivel nacional y que representen una adecuada pluralidad educativa, que establezcan proyectos “espejo” en sectores populares, con apoyo estatal. Con ello se permitiría que las personas más pobres tuvieran acceso al modelo educacional que ha tenido éxito en sectores más pudientes, que se sumaría a las demás opciones que hoy existen en el sistema. En la misma línea, no existe argumento razonable para impedir nuevos proyectos, aunque exista una cobertura estatal en un determinado sector. Es una discriminación inaceptable permitir la creación de colegios particulares pagados e impedir la formación de iniciativas particulares subvencionados, que ampliarían las oportunidades en sectores más vulnerables.

Un tercer tema se refiere a la creación de un sistema amplio de enseñanza preescolar, privada y estatal. En momentos en que se ha comprendido la importancia de la formación en las edades más tempranas y en el cual Chile hará un esfuerzo especial para los próximos años, resulta especialmente necesario coordinar y velar por una amplia oferta educacional preescolar. Esto podría asociarse a los actuales establecimientos de enseñanza básica que lo deseen y de esa manera se trataría de un crecimiento más orgánico y con continuidad.

También correspondería hacer algunas consideraciones adicionales sobre las funciones del Estado dentro del sistema educacional chileno. Es importante subrayar de que se trata de una función relevante, activa, respetuosa de la subsidiariedad y que tienda a crear condiciones de libertad y justicia para el desarrollo de proyectos educativos, para aumentar las oportunidades y para consolidar un modelo de calidad y con pluralidad.

Una de las áreas de mayor discusión a nivel nacional es el caso de los profesores, tanto en su formación inicial como en el ejercicio de la profesión docente. Al respecto parecen existir varios acuerdos que servirían de base para una transformación radical en esta área. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- La labor del profesor es una función crucial para el progreso social, considerando la importancia de la educación como factor de desarrollo moral e intelectual de las personas y de movilidad social en el país.
- La necesidad de contar con buenos profesores, que sean un real estímulo para los alumnos y que puedan entregar una enseñanza de calidad para los niños y jóvenes. Esto prestigiaría una labor que muchas veces está depreciada socialmente, frente a otras carreras que aparecen como más atractivas y mejor remuneradas.
- Lo anterior requiere al menos coordinar algunas ideas: procurar que ingresen muy buenos alumnos a estudiar pedagogía (se menciona seguir el modelo de Finlandia, donde es un prestigio ser profesores y muchos de los mejores estudiantes aspiran a

dedicarse a la pedagogía), un mejoramiento sustancial de la enseñanza de las carreras de educación en las universidades, las correspondientes pruebas de egreso y, por cierto, una evaluación adecuada en las distintas etapas de la vida profesional.⁴⁶

- La urgencia de mejorar sustancialmente los sueldos de los profesores, asociado a la importancia de que las condiciones del ejercicio profesional sean más adecuadas.

Todo esto requiere a la vez voluntad política y recursos económicos considerables. Para cumplir con esos objetivos y tratarlos como corresponde, se podrían tomar algunas medidas que vayan subiendo paulatinamente, pero con sentido de urgencia, los estándares de calidad de los profesores, sus remuneraciones, a la vez de mejorar las condiciones de trabajo. Es la única manera de lograr buenos resultados. Algunas propuestas al respecto serían las siguientes:

1. Mejorar los puntajes mínimos de ingreso a las universidades, que podrían establecerse en un mínimo de 500 puntos (que debería subir progresivamente a 550 o 600 puntos), o de alumnos que en la enseñanza media hubieran estado en el 10% superior de sus respectivos cursos. En un criterio similar al establecido en la Beca Vocación de Profesor, los alumnos con los mejores puntajes deberían recibir una mesada y la posibilidad de viajar al extranjero.
2. Los estudiantes que ingresen a estudiar pedagogía y estén en el 20% de mejores puntajes del país, deberían recibir después de egresados un bono adicional a sus sueldos, que podría estimarse en unos mil dólares mensuales, por ejemplo, y que se extienda mientras ellos realicen clases en el sistema subvencionado. Igual beneficio podrían obtener todos los profesores que obtengan las mejores calificaciones en las evaluaciones respectivas a nivel nacional o local.

⁴⁶ El impacto del profesor para el caso de Finlandia se puede consultar en Inger Enkvist, *La buena y la mala educación. Ejemplos internacionales* (Madrid, Ediciones Encuentro, 2011), pp. 92-125.

3. Un beneficio económico adicional sería que una cantidad a definir de entre los mejores profesores, unos 50 mil por ejemplo, recibieran incentivos anuales de desempeño, que no deberían bajar de los 5 millones de pesos. Esto tiene un costo que es posible de cubrir por el Estado, ya que es menos de lo que hoy se paga por financiamiento compartido. Se trata de una fórmula que es perfectamente factible y justa de ser mantenida. En tal caso el Estado podría concentrar sus recursos en aumentar radicalmente los ingresos de los profesores, en vez de prohibir el copago.
4. Un último tema consiste en mejorar las condiciones objetivas de trabajo de los profesores: disminuir las horas lectivas, aumentar aquellas destinadas a la preparación de clases, atención de alumno y apoderados, así como de perfeccionamiento profesional; disminuir los alumnos en la sala de clases, a unos 35 por ejemplo.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Es evidente que es necesario explicar de manera más clara y comprensiva el principio de subsidiariedad en la sociedad chilena actual. Hacerlo desde la necesidad de las políticas públicas y la justicia social, y no exclusivamente desde la doctrina y el ámbito de los principios. Esto por una razón muy simple: de un tiempo a esta parte los adversarios de la subsidiariedad han agudizado sus críticas, promueven cambios institucionales importantes, entre los que destacan precisamente la necesidad de terminar con la concepción subsidiaria del Estado y específicamente su aplicación en ámbitos como la educación.

Al respecto podemos distinguir, me parece, la existencia de al menos tres grupos. Uno sería el de quienes se oponen a la subsidiariedad no porque la entiendan mal o porque algún aspecto de ella se haya enfatizado sobre otro, sino simplemente porque no lo comparten, ya que son parte de otra matriz cultural y otra forma

de ver las relaciones entre el Estado y las personas. En este grupo caben las distintas formas de socialismo, que privilegian la existencia de un Estado omnipresente en diversas áreas, con primacía sobre las personas y los grupos intermedios, que en la educación se manifiesta en un estatismo lírico o efectivo, destinado a potenciar instituciones del Estado sobre las oportunidades de las personas o de las instituciones sociales.

Un segundo grupo sería el de quienes no comprenden bien la subsidiariedad o, legítimamente, consideran que hay aspectos oscuros, que no han sido explicados adecuadamente o se han aplicado mal en la práctica. En este grupo también están los que consideran que se ha enfatizado en exceso la dimensión negativa del principio –la abstención del Estado– por sobre la dimensión positiva –su actuación cuando es necesario. Aquí se hace particularmente necesario comprender y explicar la subsidiariedad en toda su riqueza y no con amputaciones ni falseamientos, así como también aplicarla correctamente.

Finalmente, están quienes comparten el principio de subsidiariedad, sin perjuicio de estar convencidos de que siempre es necesario pensar y repensar su aplicación prudencial, especialmente en el plano de la educación. Aquí la clave no está en la dicotomía Estado-sociedad civil, sino en la colaboración que deben tener las personas y las instituciones sociales con el Estado, como aliados en la tarea siempre ardua por edificar una sociedad más justa y con libertad. Aquí está la clave tanto de la recuperación y valoración actual del principio de subsidiariedad, como de la necesidad de su aplicación práctica para lograr esos fines que facilitan la vida en sociedad.

Aquí la disyuntiva no es más o menos Estado, sino que se plantea de manera diferente: en educación, como en otras áreas de la vida social, se requiere una gran actividad y participación de las familias y las sociedades intermedias, así como se requiere un Estado justo, activo en lo que le corresponde, colaborador, exigente, pero nunca absorbente ni que reemplace a los legítimos detentadores de la libertad de enseñanza y el derecho a la educación.

Así se podrá concebir un desarrollo social donde la justicia y la libertad sean dos principios fundacionales del sistema educacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDEN SOCIAL

- Acemoglu, Daron y Robinson, James, *¿Por qué fracasan los países?*, Barcelona, Deusto, 2012.
- Benedicto XVI, *Caritas in Veritate*, 29 de junio de 2009.
- Carrasco, Alejandra, *Problemas contemporáneos de antropología y bioética*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2008.
- Chesterton, Gilbert K., *Breve historia de Inglaterra*, Barcelona, Acantilado, 2005.
- Contreras, Francisco José, *Liberalismo, catolicismo y ley natural*, Madrid, Ediciones Encuentro S.A., 2013.
- Eyzaguirre, Juan Ignacio, “*Acerca de la desigualdad*” en *Estudios Públicos*, Centro Estudios Públicos, N° 131 (invierno, 2013) pp. 179-196.
- Ferguson, Niall, *Civilización, Occidente y el resto*, Buenos Aires, Debate, 2012.
- Francisco, *Evangelii Gaudium*, 24 de noviembre de 2013.
- Guevara, Ernesto “Che”, *Crear dos, tres, muchos Vietnam. Mensaje a la Tricontinental*, Ciudad de México, Ocean Sur, 2007.
- Gómez-Lobo, Alfonso, *Los Bienes Humanos. Ética de la Ley Natural*, Santiago de Chile, Buenos Aires, Editorial Mediterráneo, 2006.
- George, Robert P., *Moral Pública. Debates actuales*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2009.
- Guzmán, Jaime, *Escritos personales*, Santiago, Zig-Zag, 1992.
- Hervada, Javier, *Escritos de derecho natural*, Pamplona, EUNSA, 2013.
- Hunt, Lynn, *La invención de los derechos humanos*, Barcelona, TusQuets, 2010.
- Ibáñez Langlois, José Miguel, *Doctrina social de la Iglesia*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1988.
- Johnson, Paul, *Estados Unidos: la historia*, Buenos Aires, Ediciones B, 2001.

- Juan XXIII, *Mater et Magistra*, 15 de mayo de 1961.
- Juan Pablo II, *Christifideles Laici*, 30 de diciembre de 1988.
- Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.
- Juan Pablo II. *Discurso a los representantes del mundo académico y de la cultura*, Riga, Letonia, septiembre de 1993
- Juan Pablo I, *Memoria e identidad*, Madrid, La esfera de los libros, 2004.
- Llano, Alejandro, *La nueva sensibilidad*, Madrid, Espasa, 1998.
- León XIII, *Rerum Novarum*, 15 de mayo de 1891.
- Lincoln, Abraham, *Selected speeches and writings*, New York, Vintage Books/The Library of America, 2009.
- Norman, Jesse, *La gran sociedad*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad - CientoOchenta, 2014.
- Pío XI, *Quadragesimo Anno*, 15 de mayo de 1931.
- Santo Tomás de Aquino, Suma teológica, Madrid, Ed. B.A.C., 1965 (Publicado por Moya y Plaza Editores, 1880-1883).
- Solzhenitsyn, Alexander, *Denuncia*, Santiago, Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago, 1981.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Editorial Trotta. 2010.

II. SUBSIDIARIEDAD, SU SENTIDO CLÁSICO Y ORIGINARIO

- Althusius, Johannes, *La política: metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- Aristóteles, *Política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Madrid, Editorial Gredos, 1988.
- Blickle, Peter et al. (Eds.) *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft*, Berlín, Duncker & Humblot, 2002.
- Bonifacio VIII, Liber Sextus. *Regulae Iuris*
- Chaplin, Jonathan, “*Subsidiarity: The Concept and the Connections*”, en *Ethical Perspectives*, Vol. 4, N° 2 (Julio 1997), pp. 117-130.
- Compendio Doctrina Social de la Iglesia, Ciudad del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2005.
- Julios Campuzano, Alfonso De, *En las encrucijadas de la modernidad*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2000.
- León XIII, “*Encíclica Rerum Novarum*”, en *Las enseñanzas sociales de la iglesia 1891-1931*, Santiago, Imprenta de Chile, 1931.
- Pío XI, *Quadragesimo Anno*, en AAS 23 (1931).
- Pío XI, “*Sobre la restauración del Orden Social en perfecta conformidad con la ley Evangélica al celebrarse el 40 Aniversario de la Encíclica Rerum Novarum de León XIII*”, en *Las enseñanzas sociales de la iglesia 1891-1931*, Santiago, Imprenta de Chile, 1931.

- Santo Tomás de Aquino, *Sententia Libri politicorum, Comentario a La Política de Aristóteles*.
- Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, Madrid, Ed. B.A.C., 1965 (Publicado por Moya y Plaza Editores, 1880-1883).
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

III. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PENSAMIENTO DE JAIME GUZMÁN Y A SUBSIDIARIEDAD

Actas Oficiales de la Comisión Constituyente:

- a) Vol. I: sesiones 16^a (celebrada en martes 13 de noviembre de 1973); 45^a (celebrada en jueves 13 de junio de 1974); y 46^a (celebrada en martes 18 de junio de 1974). Disponible: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_I_Comision_Ortuzar.pdf. Fecha de consulta: 29 de febrero de 2016.
- b) Vol. IV: sesiones 141^a (celebrada el jueves 24 de julio de 1975); y 143^a (celebrada el martes 5 de agosto de 1975) http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_IV_Comision_Ortuzar.pdf. Fecha de consulta: 29 de febrero de 2016.
- c) Vol. V: sesiones 161^a (celebrada en martes 28 de octubre de 1975); 162^a (celebrada en jueves 30 de octubre de 1975); 163^a (celebrada en martes 4 de noviembre de 1975); y 166^a (celebrada en jueves 13 de noviembre de 1975); 170^a (celebrada en jueves 27 de noviembre de 1975) http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_V_Comision_Ortuzar.pdf. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2016.
- d) Vol. VI: sesión 187^a (celebrada en miércoles 20 de marzo de 1976); http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2016.
- e) Vol. XI: sesión 388^a (celebrada en martes 27 de junio de 1978); http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2016.

Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo* (trad. Solana, Guillermo), Madrid, Taurus, 1998.

Balmes, Jaime, *Curso de Filosofía elemental*, Valparaíso, Imprenta Europea, 1849.

Bigó, Pierre, “La función subsidiaria del Estado”, en *Mensaje*, Vol. 28, N° 281 (Agosto 1979), pp. 451-454.

Caroni, Pío, *Escritos sobre la codificación* (trad. Mora Cañada, Adela y Martínez Neira, Manuel), Madrid, Universidad Carlos III, 2012.

Cavallo, Ascanio, Salazar, Manuel y Sepúlveda, Oscar, *La Historia Oculta del Régimen Militar*, Santiago, Grijalbo-Mondadori, 2001.

- Cea Egaña, José Luis, “*El sistema de gobierno chileno*”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 7 (Diciembre 1996) pp. 7-46. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718%9709501996000100001&script=sci_arttext Fecha de consulta: 16 de febrero de 2016.
- Cea Egaña, José Luis, “*Contrapunto entre el constitucionalismo de 1925 y el de 1980*”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Vol. 12, N° 2 (2005), pp. 87-92.
- Concha, Juan Enrique, “*Cuestiones obreras. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes*”, en *La «Cuestión Social» en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)* (recopilación y estudio crítico), Grez Toso, Sergio, Santiago, Ediciones de la Dirección de Biblioteca, Archivos y Museos, 1995, pp. 457-517. (Publicado originalmente en Santiago, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1899).
- Correa, Mauricio, “Hacia una concepción católica de la sociedad civil”, en *Teología y Vida*, Vol. 56, N° 1 (Marzo 2015), pp. 125-144.
- Cristi, Renato, “Jaime Guzmán, capitalismo y moralidad”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 10, N° 1 (Diciembre 1999), pp. 87-102. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000200008&script=sci_arttext Fecha de consulta: 25 de febrero de 2016.
- Cristi, Renato, *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y Libertad*, Santiago, LOM Ediciones, 2000.
- Cristi, Renato, “*La síntesis conservadora/neoliberal de Jaime Guzmán: la subsidiariedad como principio articulador*”, en Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*, Santiago, LOM Ediciones 2014, pp. 209-229.
- Fellmermeier, Jakob, *Compendio de sociología católica* (trad. Martín Merino, Luis A., O.S.A.). Barcelona, Herder, 1960.
- Fernández Concha, Rafael, *Filosofía del Derecho o Derecho Natural. Dispuesto para servir de Introducción a las Ciencias Legales*, Tomo I, Barcelona, Tipografía Católica, 1887.
- Fontaine Talavera, Arturo, “El miedo y otros escritos: el pensamiento de Jaime Guzmán E.”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 42, 1991, pp. 251-254.
- Frontaura, Carlos, *Intervención con ocasión de la graduación del Bachillerato en Servicio Público del Fundación Jaime Guzmán E.*, sin publicar, 2013.
- García-Huidobro, Joaquín y Cristi, Renato, “Las fuentes intelectuales de Jaime Guzmán. Un diálogo”, en Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo, *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*, Santiago, LOM Ediciones 2014, pp.193-208
- Godoy, Óscar, “Liberalismo, ilustración y dignidad del hombre”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 45, 1992, pp. 5-17.

- Grossi, Paolo, “Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la constitución jurídica medieval”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, N° 9 (1997), pp. 167-178.
- Guzmán, Jaime, “¿Socialización en Mater et Magistra?”, en *Fiducia*, Año II, N° 8 (1964), p. 3.
- Guzmán, Jaime, “El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución”, en *Fiducia*, Año III, N° 17 (1965), pp. 10-11.
- Guzmán, Jaime “El Capitalismo y los Católicos de Tercera Posición”, en *Fiducia*, Año III, N° 20 (1965), pp. 4-5.
- Guzmán, Jaime (1981, semana 8 al 14 de septiembre), “Subsidiariedad: un principio polémico. Jaime Guzmán: Refuerza la libertad y creatividad de los individuos”, *Estrategia*, pp. 8-9
- Guzmán, Jaime (1986, 23 de marzo), “Entrevista de Paulina Méndez: Jaime Guzmán: ‘Armonía y Coherencia’ en Ercilla, 19 de marzo de 1986”, *Las Últimas Noticias*, pp. 17-18
- Guzmán, Jaime (1987, semana 23 al 29 de septiembre), “Entrevista de Magdalena Silva: Jaime Guzmán: De lo humano y lo político”, *Ercilla*, año LV, N° 2.721, pp. 35-36
- Guzmán, Jaime “Intervención del Senador Señor Jaime Guzmán Errázuriz: Indefinición del Gobierno acerca del papel del Estado”, Diario de Sesiones del Senado, Legislatura 320ª, Ordinaria. Sesión 15ª, en martes 10 de julio de 1990. Apartado, pp. 1-5
- Guzmán, Jaime, “El miedo: síntoma de la realidad político-social chilena”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 42, 1991, pp. 255-259. (Publicado originalmente en Portada, N° 2, febrero 1969)
- Guzmán, Jaime, “La Iglesia chilena y el debate político”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 42, 1991, pp. 265-307. (Publicado originalmente en P. Mac Hale, Tomás, *Visión crítica de Chile*, Santiago, Editorial Portada, 1972)
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado* (trad. Tobío, Luis), México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Herrera, Hugo (11 de septiembre 2012,): “Derecha en crisis”, *La Tercera*, p. 30
- Herrera, Hugo, *La derecha en la crisis del bicentenario*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2014.
- Juan XXIII, “*Mater et Magistra*”, en *Acta Apostolicae Sedis*, Vol. 53, N° 8 (15 de julio de 1961), pp. 401-464. Disponible: <http://www.vatican.va/archive/aas/documents/AAS-53-1961-ocr.pdf>. Fecha de consulta: 25 de febrero de 2016.
- Juan XXIII, “*Mater et Magistra*”, en *Las encíclicas sociales*, Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile, (1961), pp. 131-207.
- Juan XXIII, *Mater et Magistra*, 15 de mayo de 1961.
- Letelier, Valentín, “*Los pobres*”, en *Anales de la Universidad de Chile*, Año CXV, N° 105 (1957), pp. 137-144 (Publicado originalmente en La ley. Órgano del Partido Radical, Año II, N° 483, 1 de enero de 1896).

- Loo, Martín “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXIII (2009), pp. 391-425.
- Melero, Patricio y Frontaura, Carlos, “Jaime Guzmán y su pensamiento”, en *El Pensador. Revista de cultura, filosofía, economía, historia y ciencia la luz de la fe cristiana*, Año 1, N° 6 (2013), pp. 92-98.
- Messner, Johannes, *El bien común fin y tarea de la sociedad* (trad. Antolin, Viktor revisada por de Luna, Antonio), Madrid, Euroamérica, 1959.
- Messner, Johannes, *La cuestión social* (trad. Heredero Higuera, Manuel), Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 1960.
- Messner, Johannes, *Ética social, política y económica. A la luz del derecho natural* (trad. Barrios Sevilla, José Luis, Rodríguez Paniagua, José María y Díez, Juan Enrique), Madrid, Ediciones RIALP, S.A., 1967.
- Millán-Puelles, Antonio “*Persona humana y justicia social*”, en *Obras completas de Antonio Millán-Puelles*, T.III, Madrid, Ediciones RIALP S.A., 2013 [versión ibook].
- Ortúzar, Pablo (Ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.
- Pío XI, *Divini Illius Magistri*, 31 de diciembre de 1929. Disponible: https://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_31121929_divini-illius-magistri.html. Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016.
- Pesch, Heinrich P., *Tratado de Economía Nacional*, Tomo I (trad. P. Llovera, José M., C.C.), Madrid, Casa Editorial Saturnino Calleja Fernández, 1904.
- Pontificio Consejo “Justicia y Paz”, *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, Santiago, Conferencia Episcopal de Chile y San Pablo, 2005.
- San Francisco, Alejandro, “Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educativa en la Constitución de 1980” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 3 (1992) pp. 527-548.
- Soto Kloss, Eduardo, *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, Tomo II, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1996.
- Villey, Michel: “Une enquête sur la nature des doctrines sociales chrétiennes”, en *Archives de Philosophie du Droit*, N° 5 (1960), pp. 37-61.
- Weber, Max, *Historia Económica General* (trad. Sánchez Sarto, Manuel), México, Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión de la primera edición en español, 2001.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (trad. Medina Echavarría, José, Roura Parella, Eugenio Ímaz, Juan, García Máynez, Eduardo y Ferrater Mora, José), México, Fondo de Cultura Económica, decimoséptima reimpresión de la segunda edición en español, 2008.

IV. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD ANTE EL AVANCE DE NUEVAS IDEOLOGÍAS AUTORITARIAS

- Bastiat, Frédéric, *The law*, Nueva York, The Foundation for Economic Education, 1994
- Benegas Lynch, Alberto, “Bienes públicos, externalidades y los free riders: el argumento reconsiderado”, en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 71, 1998, pp. 203-218.
- Bidart Campos, Germán J., *Las obligaciones en el derecho constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1987.
- D’Ors, Álvaro, *La violencia y el orden*, Madrid, Dyrsa, 1987.
- Hayek, F. A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza, 1977.
- Hayek, F. A., *Derecho, Legislación y Libertad*, Madrid, Unión Editorial, 1976.
- Hayek, F. A., *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, Midway Reprint, 1980.
- Hayek, F. A., *Los Fundamentos de la Libertad*. Madrid, Unión Editorial, 1975.
- Hayek, F. A., *Nuevos Estudios: en filosofía, política, economía e historia de las ideas*, Buenos Aires, Eudeba, 1981.
- Irrazábal, Gustavo, *Iglesia y Democracia en el magisterio universal, latinoamericano y argentino*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, Biblioteca Instituto Acton, 2014.
- Juan XXIII, *Mater et Magistra*, 15 de mayo de 1961.
- Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.
- Llano, Alejandro, *El futuro de la libertad*, Pamplona, Eunsa, 1985.
- Mises, Ludwig Von, *La Acción Humana*, Madrid, Sopec, 1968.
- Mises, Ludwig Von, *Socialismo*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1978.
- Pío XI, *Quadragesimo Anno*, 15 de mayo de 1931.
- Rawls, John, *Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Rosavallón, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2011.
- Rosavallón, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 2011.
- Salazar, Gabriel, *En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, Siglo XXI)*, Santiago, LOM Ediciones, 2011.
- Santiago, Alfonso, *La relevancia cultural, política y social de la religión en los albores del s. XXI*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2015.
- Zanotti, Luis J., *Etapas históricas de la política educativa*, Buenos Aires, Eudeba, 1972.
- Zizek, Slavoj, *El más sublime de los histéricos*, Buenos Aires, Paidós, 2013.

V. EL MODELO ECONÓMICO Y LA SUBSIDIARIEDAD

- Arrow, Kenneth J., y Debreu, Gerard, "The existence of an equilibrium for a competitive economy", en *Econometrica*, Vol. 22, N° 3 (Junio 1954), pp. 265-290. *El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992.
- Hachette, Dominique y Lüders, Rolf, *Privatización en Chile*, Santiago, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992.
- Hidalgo Dattwyler, Rodrigo, "La Vivienda Social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas", en *Scripta Novo*, Vol. 3, N° 45 (Ago. 1999), pp. 219-241
- Lüders, Rolf, y Rosende, Francisco (Eds.), *Milton Friedman: La vigencia de sus contribuciones. Metodología, Teoría y Política Económica*, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2015.
- Piñera, José, *El cascabel al gato. La batalla por la Reforma Previsional*, Zig-Zag, Santiago, 1992.
- Rosende, Francisco, *La Escuela de Chicago: Una Mirada Histórica a 50 años del Convenio Chicago / Universidad Católica: Ensayos en Honor a Arnold Harberger*, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2007.
- Valdés, Juan Gabriel, *Pinochet's economists: the Chicago School in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

VI. LOS INTELLECTUALES Y LA INCOMPRENSIÓN DEL ESTADO SUBSIDIARIO

- Atria Fernando y otros, *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago, Debate, 2013.
- Benedicto XVI, *Caritas in Veritate*, 29 de junio de 2009.
- Bravo Lira, Bernardino, "Del Estado modernizador al Estado subsidiario. Trayectoria institucional en Chile 1891-1995", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XVII, Valparaíso, Chile, 1995.
- Canals, Francisco y otros, *El principio de subsidiariedad*, Madrid, Speiro, 1982. *Declaración de principios del gobierno de Chile*, 1974.
- El Gremialismo y su postura universitaria en 27 preguntas y respuestas*, 1980.
- Fernandois, Joaquín, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones UC, 2005.
- Francisco, *Laudatio Si'*, 24 de mayo de 2015.
- Garretón, Manuel Antonio, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, Editorial Arcis, 2012.
- Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 2010.

- Góngora, Mario, “Libertad política y concepto de gobierno económico en Chile hacia 1915-1935”, en *Historia*, N° 20 (1985), pp. 11-46.
- Guzmán, Jaime, “El camino político”, en *Realidad*, N° 7 (1979), pp. 13-23.
- Guzmán, Jaime, “El diálogo, la socialización y la paz utilizados como slogans de la Revolución” en *Fiducia*, Año III, N° 17 (1965), pp. 10-11.
- Guzmán, Jaime, “La definición constitucional”, en *Realidad*, N° 3 (Agosto 1980), pp. 17-39.
- Guzmán, Jaime, “¿Socialización en Mater et Magistra?”, en *Fiducia*, Año II, N° 8 (1964), p. 3.
- Henríquez Vásquez, Rodrigo, *En Estado sólido. Políticas y politización en la construcción estatal. Chile 1920-1950*, Santiago, Ediciones UC, 2014.
- Herrera, Hugo, *La derecha en la crisis del bicentenario*, Santiago, Ediciones UDP, 2014.
- Ibáñez Langlois, José Miguel, *Doctrina Social de la Iglesia*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1988.
- Juan XXIII, *Mater et Magistra*, 15 de mayo de 1961.
- Juan XXIII, *Pacem in Terris*, 11 de abril de 1963.
- Juan Pablo II, *Centesimus Annus*, 1 de mayo de 1991.
- Lagos, Ricardo, *Mi vida. De la infancia a la lucha contra la dictadura*. Memorias I, Santiago, Debate, 2013.
- Lechner, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, FLACSO, 1984.
- León XIII, *Rerum Novarum*, 15 de mayo de 1891.
- Messner, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Madrid, Rialp, 1967.
- Messner, Johannes, *La cuestión social*, Madrid, Rialp, 1960.
- Millán-Puelles, Antonio, *Persona humana y justicia social*, Madrid, Rialp, 1982.
- Nolte, Ernst, *La guerra civil europea 1917-1945. Nacionalsocialismo y bolchevismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Objetivo Nacional del Gobierno de Chile*, 1975.
- Ortúzar, Pablo (editor), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.
- Pinto Santa Cruz, Aníbal, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria, 1959.
- Pío XI, *Quadragesimo Anno*, 15 de mayo de 1931.
- Rojas, Gonzalo, Achurra, Marcela, Dusillant, Patricio, *Derecho Político, apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996.
- Ruiz Schneider, Carlos, *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, Santiago, LOM Ediciones, 2010.
- San Francisco, Alejandro, “Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educativa en la Constitución de 1980” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 3 (1992) pp. 527-548.

Scola, Angelo, *Una nueva laicidad. Temas para una sociedad plural*, Madrid, Ediciones Encuentro, CEU Ediciones, 2007.

Vargas Llosa, Mario, *El pez en el agua*, Buenos Aires, Alfaguara, 2006.

Vial, Gonzalo, *Chile. Cinco siglos de historia. Desde los primeros pobladores hasta el año 2006*, Santiago, Zig-Zag, 2009.

Vial, Gonzalo “*Causas y antecedentes del 11 de septiembre de 1973*”, en Vial Gonzalo (editor), *Análisis crítico del régimen militar*, Santiago, Universidad Finis Terrae, 1998.

VII. LA SUBSIDIARIEDAD EN LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Concertación de Partidos por la Democracia. *Programa de Gobierno*, Diario *La Época*, 1989.

Fundación Jaime Guzmán. *Amnesia y estrategias de cambio en la Concertación*.

Garretón, Manuel Antonio, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: Los Gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, Editorial Arcis, 2012.

Programa de Gobierno de Michelle Bachelet Jeria: Estoy Contigo, 2005.

Programa de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar: Para Crecer con Igualdad, 1999.

San Francisco, Alejandro, “Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educativa en la Constitución de 1980” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 3 (1992) pp. 527-548.

Un Gobierno Para los Nuevos Tiempos: Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación, 1993.

VIII. AMENAZAS ACTUALES A LA SUBSIDIARIEDAD

Arqueros, Claudio y Frontaura, Carlos (Eds.), *Persona, Sociedad y Estado en Jaime Guzmán, a 25 años de la caída del Muro de Berlín*, Santiago de Chile, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, 2014.

Barraza Gómez, Marcos: “Focalización y enfoque de derechos”, publicada en el diario *El Mercurio* el 14-06-15

Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la ley 20.845”.

Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la ley 20.595”.

Biblioteca del Congreso Nacional: “Historia de la ley 20.630”.

Declaración de Principios del Gobierno de Chile, marzo de 1974.

El Gremialismo y su postura universitaria en 36 preguntas y respuestas, Santiago de Chile, Fundación Jaime Guzmán, 2013.

Guzmán Errázuriz, Jaime, *Escritos Personales*, Santiago de Chile, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, 2008.

- Mensaje 240-358, de 18-08-2010 del Presidente de la República que da origen al proyecto de Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica los cuerpos legales que indica.
- Mensaje 201-359, de 08-11-2011 del Presidente de la República que da origen proyecto de ley que crea el Ministerio del Deporte.
- Mensaje 182-360, del 2 de agosto de 2012, del Presidente de la República que da origen al Proyecto de Ley que perfecciona la Legislación Tributaria y financia la reforma educacional.
- Mensaje 002-361, del 11 de marzo de 2013 del Presidente de la República que da origen al proyecto de Ley que otorga un bono solidario a las familias de menores ingresos y de la clase media vulnerables.
- Mensaje 822-362, del 13 de noviembre de 2014, del Presidente de la República que da origen al Proyecto de Ley que crea 15 Centros de Formación Técnica estatales.
- Ortúzar, Pablo (Ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.
- Rojas, Gonzalo, Achurra, Marcela, y Dusaillant, Patricio, *Derecho Político, apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996.
- Tribunal Constitucional, STC-1710

IX. SUBSIDIARIEDAD Y POBREZA

- Büchi, Hernán, *La transformación económica de Chile. Del Estatismo a la Libertad Económica*, Santiago, Grupo Editorial Norma, 1993.
- Castro, Rodrigo y Arzola, María Elena, “Determinantes de la movilidad de la pobreza en Chile (1996-2006)”, en *Pobreza: Ideas Para Superarla: Un Homenaje a Miguel Kast*, Santiago, Libertad y Desarrollo, 2008.
- Claro, Sebastián y Gredig, Fabián, *La pregunta de la Reina: Lecciones de la primera crisis económica mundial del Siglo XXI*, Santiago, Prentice Hall, 2010.
- Edwards, Sebastián, “Veinticinco Años de Inflación y Estabilización en Chile (1973-1998)” en Larraín, Felipe y Vergara, Rafael (Eds.) *La Transformación Económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Friedman, Milton y Friedman, Rose, *Free to Choose*, New York, Harcourt Brace Jovanovic, 1980.
- Greenspan, Allan, *The Age of Turbulence: Adventures In a New World*, New York, The Penguin Press, 2007.
- Instituto Libertad y Desarrollo, *CASEN 2013: Histórica Reducción de la Pobreza*, Temas Públicos N° 1.195, Enero 2015.
- Instituto Libertad y Desarrollo, *La Importancia del Empleo en los más vulnerables*, Temas Públicos N° 1.196, Enero 2015.

- Krueger, Anne, "The Political Economy of the Rent Seeking Society", en *American Economic Review*, Vol. 64, N° 3 (Junio, 1974), pp. 291-303.
- Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013.
- Kast, Miguel "El Proceso Económico y el Desarrollo Social" (Odeplan, 1976), Reproducido en *El Pensamiento de Miguel Kast en perspectiva*, Hernán Burdiles (Ed.), Santiago, Fundación Miguel Kast, 2006.
- Lucas, Robert, "The History and Future of Economic Growth", en *The 4% Solution: Unleashing the Economic Growth America Needs*, Brendan Miniter (Ed.), Nueva York, Crown Business, 2012.
- Molina, Sergio y otros, *El Mapa de la Extrema Pobreza, Documento de Trabajo 29*, Santiago, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1974.
- Murphy, Kevin M. y Welch, Finis, "Relative Wages in the 1990s", en *American Economic Association Meetings*, Nueva York, Enero, 1999.
- Rosende, Francisco, *La Escuela de Chicago: Una Mirada Histórica a 50 años del Convenio Chicago / Universidad Católica: Ensayos en Honor a Arnold Harberger*, Santiago, Ediciones Universidad Católica, 2007.
- Rosende, Francisco, *El Gran Descalabro: La Primera Crisis Financiera del Siglo XXI*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2014.
- Rosende, Francisco y Sapelli, Claudio, "Reflexiones sobre la Formación de Capital Humano, Crecimiento y Reducción de la Pobreza", en *Pobreza: Ideas Para Superarla: Un Homenaje a Miguel Kast*, Santiago, Libertad y Desarrollo, 2008.
- Schultz, Theodore W., "Reflections on poverty within agriculture", en *Journal of Political Economy*, Vol. 58, N° 1 (Febrero, 1950), pp. 1-15.
- Schultz, Theodore W., "The Economics of being poor" en *Journal of Political Economy*, Vol. 88, N° 4 (Agosto, 1980), pp. 639-651.
- Torche, Aristides, "Pobreza, Necesidades Básicas y Desigualdad: Tres Objetivos para una sola Política Social" en *La Transformación Económica de Chile*, Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (Eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Wisecarver, Daniel, "'Dogmatismo' y 'Pragmatismo': Una década de Política Económica en Chile", en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N°11, 1983, pp. 91-134.

X. ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO EN LA SALUD

- Aedo, Cristián, "Las Reformas en la Salud en Chile" en *La Transformación Económica de Chile*, Larraín, Felipe y Vergara, Rafael (Eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- Akerlof, George, "The Market for lemons: qualitative uncertainty and the market mechanism", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, N° 3 (Agosto 1970), pp. 488-500.

- Arrow, Kenneth, "Uncertainty and the welfare economics of medical care", en *American Economic Review*, Vol. 53, N° 5 (Diciembre, 1963), pp. 941-973.
- Castro, Rodrigo, "Midiendo la Eficiencia de los Hospitales Públicos", Serie Informe Social N° 83. (2004)
- Cifuentes, Mercedes, "Sector Salud", en *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*, Larroulet. Cristián (Ed.), Santiago, Fundación Libertad y Desarrollo. 2003
- Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud, "Informe: Estudio y Propuesta de un Nuevo Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud". Santiago, 2014.
- Enthoven, Alain, "The history and principles of managed competition", en *Health Affairs*, Vol. 12 N° 1 (Enero 1993), pp. 24-48.
- Ferreiro, Alejandro, "El papel de las Superintendencias en la regulación de seguros de salud", División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud de la OPS/OMS, 2000
- Folland, Sherman, Goodman, Allen y Stano, Miron, *The economics of health and healthcare*, New Jersey, Prentice Hall, 1997
- "Cuentas de ahorro de salud: una posible solución al aumento en los costos y gasto de nuestro sistema" en *Ideas & Propuestas para Chile*, Santiago, Fundación Jaime Guzmán. 2008,
- Inostroza, Manuel y Nancuante, Ulises, "La experiencia Chilena de administrar los Hospitales Autogestionados en Red, 2005-2012" *Un sistema de salud para el siglo XXI*, en *95 Propuestas para un Chile Mejor*. Santiago, Grupo Res Publica, 2014.
- Joumard, Isabelle, André, Christophe. Y Nicq, Chantal, *Health Care Systems: Efficiency and Institutions*, OECD, Economics Department Working Papers N° 769, 2010.
- Lipsey, Richard y Lancaster, Kelvin, "The General Theory of the Second Best", en *Review of Economic Studies*, Vol. 24, N° 1 (1956-1957), pp. 11-32.
- Mitnick, Barry, *La economía política de la regulación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Moccerro, Diego, *Delivering Cost-Efficient Public Services in Health Care, Education and Housing in Chile*, OECD, Economics Department Working Papers N° 606, 2008.
- Murray, Christopher y Frenk, Julio (2000), *A framework for assessing the performance of health systems*, en *Bulletin of World Health Organization*, Vol. 78, N° 6 (Junio 2000), pp. 717-731.
- Musgrave, Philip, *Public and private roles in health: theory and financing patterns*, HNP discussion paper series, Washington D.C., World Bank, 1996.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993
- Preker, Alexander y Harding, April, *The economics of public and private roles in healthcare: insights economics and organizational theory*, HNP discussion paper series, Washington D.C., World Bank, 2000.

- Puschel, Klaus, Téllez, Alvaro, Montero, Joaquín, Brunner, Astrid, Peñaloza, Blanca, Rojas, María Paulina, Poblete, Fernando y Pantoja, Tomás, “Hacia un nuevo modelo de atención primaria en Salud. Evaluación del proyecto de salud familiar Ancora UC” en *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, N° 130, 2013.
- Sanhueza, Ricardo, *Burocracia pública y organizaciones en salud*, Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1999.
- Velasco, Carolina, *Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros de salud en Chile*, en *Propuestas de Política Pública*, Centro de Estudios Públicos, N° 3, octubre 2014.

XI. SUBSIDIARIEDAD Y JUSTICIA EN LA EDUCACIÓN CHILENA

- Atria, Fernando, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago, LOM Ediciones, 2014.
- Atria, Fernando, *Mercado y ciudadanía en la educación*, Santiago, Flandes Indiano, 2007.
- Atria, Fernando, *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*, Santiago, Catalonia/CIPER, 2012.
- Benedicto XVI, *Caritas in Veritate*, 29 de junio de 2009.
- Bravo Lira, Bernardino, “Del Estado modernizador al Estado subsidiario. Trayectoria institucional en Chile 1891-1995”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XVII, Valparaíso, Chile, 1995.
- Francisco, *Evangelii Gaudium*, Exhortación Apostólica sobre el anuncio del Evangelio en el mundo actual, 24 de noviembre de 2013.
- Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 1986.
- Iglesia Católica, *Catecismo de la iglesia católica*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 2011.
- Juan Pablo II, *Centesimus Annus*, 1 de mayo de 1991.
- Juan Pablo II, *Laborem Exercens*, 14 de septiembre 1981.
- Juan Pablo II, *Discurso en la CEPAL*, Santiago de Chile, abril de 1987.
- Larroulet, Cristián y Gorosabel, Jacinto, *La educación en la encrucijada. ¿Estado Docente o Sociedad Docente?*, Santiago, Universidad del Desarrollo/RIL Editores, 2015.
- McKinley Brennan, Patrick “Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine”, en Evans, Michelle y Zimmermann, Augusto (Eds.), *Global perspectives on Subsidiarity*, Springer, 2014.
- Millán-Puelles, Antonio, *Persona humana y justicia social*, Madrid, Rialp, 1962.
- Ortúzar, Pablo (Ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015.

- Orellana, Víctor, *La subsidiariedad en la política pública de educación superior en Chile (1980-2013)*, Santiago, Fundación Nodo XXI, 2014.
- Paulo VI, *Gravissimum Educationes*, 28 de Octubre 1965
- Pío XI, *Divini Illius Magistri*, 31 de diciembre de 1929.
- Pío XI, *Quadragesimo Anno*, 15 de mayo de 1931.
- Pontificio Consejo Justicia y Paz, *Compendio de doctrina social de la Iglesia*, Madrid, Planeta, 2005.
- San Francisco, Alejandro, “Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educativa en la Constitución de 1980” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19, N° 3 (1992) pp. 527-548.
- Viñuela, Mauricio, *El Principio de la Subsidiariedad en las Actas de las Sesiones de la Comisión Constituyente y su consagración Constitucional, Tesis de Grado (Inédita)*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1989.

