



TESINA DE LA ESCUELA DE DERECHO:

“Una aproximación al debate sobre la compatibilidad del reconocimiento constitucional del Estado Social y democrático de Derecho con el Principio de Subsidiariedad”

Por:

Bruno Ignacio Maiben Toro
Fernando Gustavo Díaz González

Profesor Guía:

Jaime Andrés Bassa Mercado

Diciembre, 2023

Tabla de contenidos:

1. Introducción.....	4
2. Caracterización del Estado Social.....	5
2.1. Génesis Histórica.....	5
2.2. Desarrollo en el constitucionalismo global/derecho constitucional comparado.....	9
2.3. Contenido del Estado Social.....	11
3. Caracterización de la subsidiariedad.....	16
3.1. Conceptualización, orígenes y mutación histórica.....	16
3.1.1. Orígenes: de Aristóteles a Tomás de Aquino.....	17
3.1.2. Subsidiariedad, soberanía y federalismo.....	18
3.1.3. Subsidiariedad en el liberalismo clásico.....	19
3.1.4. Subsidiariedad en la Doctrina Social de la Iglesia.....	20
3.1.5. La subsidiariedad en las doctrinas neoliberales y ordoliberal.....	24
3.2. Teoría general de la subsidiariedad: facetas, sentidos y proyecciones.....	27
3.2.1. La faz positiva y la faz negativa de la subsidiariedad.....	28
3.2.2. El sentido vertical y horizontal de la subsidiariedad.....	29
3.2.3. Proyecciones.....	31
3.3. La subsidiariedad en el constitucionalismo chileno.....	33
3.3.1. Subsidiariedad y sincretismo ideológico en la Constitución chilena.....	33
3.3.2. La subsidiariedad en la constitución (económica) chilena.....	35
4. Estado Social y subsidiariedad: incompatibilidades y alternativas.....	38
4.1. Sobre la incompatibilidad del Estado social y democrático de Derecho con el principio de subsidiariedad.....	38
4.1.1. Incompatibilidad del Estado Social con el principio de subsidiariedad en su sentido liberal clásico.....	38
4.1.2. Incompatibilidad del Estado Social con el principio de subsidiariedad en su sentido neoliberal.....	40

4.1.3. Incompatibilidad del Estado Social con el principio de subsidiariedad en la Constitución chilena.....	43
4.2. Posibilidades de compatibilidad y alternativas de reinterpretación.....	44
4.2.1 Tres tesis (o vías) para su compatibilidad.....	45
4.2.2 ¿Un espacio para pensar alternativas de interpretación?	49
5. Conclusiones.....	51
6. Bibliografía.....	54

Tabla de abreviaturas:

CA	Centesimus Annus
CPR	Constitución Política de la República
DAEM	Departamento de Administración de Educación Municipal
DSI	Doctrina Social de la Iglesia
MM	Mater et Magistra
OPE	Orden Público Económico
RBU	Renta Básica Universal
SLEP	Servicios Locales de Educación Pública
UE	Unión Europea

Resumen: Este trabajo analiza la compatibilidad entre el reconocimiento constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho y el principio de subsidiariedad en el contexto de los recientes procesos constitucionales en Chile. Se explora la evolución histórica y principales características del Estado Social y se examina el principio de subsidiariedad desde sus raíces filosóficas hasta su aplicación en la Constitución chilena, analizando también sus principales características teóricas. Se concluye que existe una incompatibilidad relativa, especialmente bajo interpretaciones ortodoxas de la subsidiariedad vinculadas al liberalismo clásico y al neoliberalismo. Sin embargo, se proponen tres vías de compatibilidad, destacando el papel de la subsidiariedad en la delimitación de la intervención estatal, su conexión con la idea de colaboración público-privada, y su relevancia en la descentralización democrática. Además, se sugiere la exploración de interpretaciones alternativas del principio, vinculándolo con la solidaridad, resaltando su faz positiva y su sentido vertical, e indagando enfoques provenientes de teorías político-económicas ajenas a su tratamiento más convencional.

Palabras claves: Estado social, Estado de Derecho, subsidiariedad, compatibilidad, principios constitucionales.

1. Introducción

Actualmente Chile vive un intenso periodo de debate y cambio constitucional. Desde el año 2018 hasta la fecha, en el país se ha intentado en tres ocasiones reemplazar la actual Carta Fundamental por una nacida en democracia. Si bien los tres procesos se han enmarcado en momentos históricos y políticos muy diversos, han encontrado un punto en común en la consagración de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Con todo, el contenido concreto de la cláusula del Estado Social es difícil de determinar, en tanto desde sus orígenes es una cláusula abierta que se configura a partir de las discusiones o pugnas que se den dentro de cada sociedad en determinados momentos históricos. Por esta razón se vuelve determinante para la correcta constitucionalización de este modelo de Estado establecer, por una parte, cuáles son sus contenidos esenciales e inherentes, y por otro lado, el grado de compatibilidad de estos con uno de los principios más polémicos y complejos de la Constitución chilena; el principio de subsidiariedad.

Para realizar este análisis, se iniciará con una contextualización del Estado Social. Para esto se revisará, en primer lugar, su génesis histórica con el fin de comprender los fundamentos históricos-políticos que decantaron en su desarrollo, después se realizará un breve análisis de países que han adoptado esta forma de Estado en sus constituciones, con especial énfasis en Alemania, para luego, finalmente, ahondar en el contenido y características esenciales de la cláusula de Estado Social.

Una vez determinados los márgenes de lo que entenderemos por Estado Social, se ahondará ampliamente en el principio de subsidiariedad en tres aspectos, en primer lugar se revisa su evolución en la historia de la teoría política desde Aristóteles hasta el Neoliberalismo, luego se abordan las principales características del principio en cuanto tal, en relación a sus fases, sentidos y proyecciones, intentando hacer una sucinta teoría general de este, finalmente, se analiza su recepción en los fundamentos ideológicos de la Constitución chilena y la discusión sobre su consagración constitucional. El objeto de este ejercicio es comprender los alcances y características flexibles de este principio, a fin de demostrar sus incompatibilidades pero a la vez encontrar elementos compatibles con un Estado Social y democrático de Derecho.

2. Caracterización del Estado social

2.1. Génesis histórica

En este apartado, analizaremos la génesis histórica del concepto de Estado Social. Para esto esbozaremos sin una pretensión exhaustiva las diferentes hipótesis de sus orígenes a fin de exponer un panorama general en esta compleja materia que, como veremos, no es para nada pacífica y admite numerosas interpretaciones.

Ignacio Sotelo (2010) marca el punto de partida del Estado Social en el contexto de la revolución industrial; ideológicamente en la conjunción entre la filosofía alemana con el pensamiento revolucionario francés (p. 139). A mayor abundamiento, el autor sostiene que, si bien él considera que la pobreza de las grandes masas ha sido tan transversal en la historia de la humanidad que es posible considerarlo como un hecho natural e inmodificable, la revolución industrial presentó dinámicas económico-sociales tan salvajes que la pobreza que produjo provocó indignación en amplios sectores de la sociedad. Así las cosas, la miseria que trajo consigo la primera industrialización entre 1820 y 1860, supuso en numerosos aspectos un retroceso importante en relación a la vida en Europa prerrevolución industrial, en tanto se dejó en manos del mercado la distribución de las riquezas generadas por los trabajadores -en perjuicio de estos-, y se abogó por la supresión de políticas sociales -algunas con siglos de antigüedad- con el fin de disponer de la mano de obra necesaria para las industrias (pp. 139-140).

El contexto antes expuesto, si bien no supone de por sí el surgimiento de un Estado Social, sí plantea las principales disyuntivas y problemáticas que busca enfrentar, necesarias para entender el contexto político social en donde se desarrolla según el autor. Esto es, por una parte, la generación de una precariedad propia de un capitalismo voraz que aboga por la supresión total o parcial de la actividad estatal orientada al desarrollo e implementación de políticas sociales y, por otro lado, las

tensiones sociales que dicha precariedad desarrolla en amplios sectores de la sociedad. Desde esa perspectiva, Sotelo pone el énfasis en la idea de pobreza y precariedad de la revolución industrial, y sus consecuencias sociales, para explicar el surgimiento de la necesidad de un Estado Social.

De forma más concreta, algunos autores fijan su nacimiento en la revolución de París de 1848, específicamente en las publicaciones de Louis Blanc, afirmando que el Estado de Derecho democrático y social en ese contexto tenía un contenido concreto referido al derecho al trabajo como un derecho fundamental. Cuestión coherente con las motivaciones que sirvieron de base para la Revolución de 1848, que fue consecuencia de una grave crisis económica con un paro masivo de trabajadores (Abendroth, 1986, p.15). En el mismo sentido, Borda (2007) explica que Karl-Heinz Schonerburg, identifica la génesis del Estado Social en el mismo hito histórico, surgiendo como una exigencia de construir un Estado en el que estuviera garantizado el derecho al trabajo como un derecho fundamental (p.87).

Por otro lado, hay quienes identifican como el precursor de la idea del Estado Social a Lorenz Von Stein (1815-1890), economista y sociólogo alemán quien a mediados del siglo XIX sostenía que el paradigma de las revoluciones y de las reformas políticas había llegado a su fin para dar paso a la era de las revoluciones y reformas sociales, de forma tal que solo una teoría y práctica política conscientes de dicho cambio de paradigma podrían tener éxito en el porvenir (García-Pelayo, 2005, pp. 14-15).

A mayor abundamiento, García Pelayo (2005) comenta que Von Stein, a partir de supuestos hegelianos y la distinción entre el Estado y sociedad, identifica que esta última se encontraría sustentada sobre relaciones de propiedad, a saber, relaciones de dominio sobre cosas, lo que se transformaría en dominación entre personas, estratificando así las clases sociales. En ese sentido, la sociedad tendería a la dependencia, servidumbre, y a la miseria física y moral de la personalidad. Esta situación a su juicio, generada por el despliegue desmedido de las fuerzas económico-sociales, es contradictoria con la idea y principio del Estado que tiende al desarrollo superior y libre de la personalidad de los individuos de una sociedad. Pero no solo eso, señala que también es contradictorio con los intereses y estabilidad del Estado; intereses, en tanto sus fuerzas dependen del nivel moral y condiciones materiales de sus ciudadanos, cuestión completamente contradictoria con los niveles de miseria económica y biológica a la que gran parte de la población de los países se encuentra sometida, y estabilidad, en tanto las clases sociales que se encuentran en una situación precaria de existencia tienden a la revolución cuando adquieren conciencia de sus condiciones materiales al tener acceso a la cultura (p.15).

Por consiguiente, en el pensamiento de Von Stein encontramos los orígenes del Estado Social al identificar las contradicciones y fricciones que existen entre los ideales del Estado y como su estructura se resiente frente a una sociedad sumida en la miseria material y moral de los individuos que la componen producto del libre despliegue de las fuerzas económicas y sociales.

Con todo, la formulación concreta del Estado Social es atribuida por numerosos autores al jurista y politólogo alemán Hermann Heller (Meil, 1984, p. 211; Abendroth, 1986, p. 20; Borda, 2007, p. 83; Viera, 2014, p.455; Diaz, 2017, p. 29; Silva, 2020, pp. 199-200).

Su planteamiento se remonta a inicios del siglo XX, previo a la Segunda Guerra Mundial, durante el periodo de entreguerras, proponiendo la tesis del Estado Social como una alternativa entre Estado de Derecho y Dictadura. Heller (1985) limita su planteamiento exclusivamente a las formas conocidas de Dictadura en Europa occidental bajo la bandera del fascismo, dejando fuera de su razonamiento a la dictadura bolchevique; toda vez que “no ha hecho en suma sino reasumir la forma de gobierno de Pedro el Grande, no ha conocido jamás la alternativa Estado de Derecho o Dictadura (...)” (p.284). El autor resalta la idea de que una característica común indudable en todas las dictaduras fascistas europeas y sus ideologías era la negación del Estado de Derecho, así como una pujante e ineludible corrupción, que si bien también existe en un Estado de Derecho, en las dictaduras no es posible control alguno por ausencia de control e impunidad de sus autoridades (Heller, 1985, pp.284-293).

No obstante lo señalado, Heller (1985) sostiene que en Alemania la cláusula de Estado de Derecho venía en declive desde mucho antes que el surgimiento del fascismo, puesto que su vaciamiento de contenido inicia lentamente desde el fracaso de la Revolución de 1848. El constitucionalista resalta que en la época se entendía por Estado de Derecho a una nación en la que los asociados en tal Estado tienen derecho ante todo a la igualdad ante la ley, o lo que es lo mismo, a que se atienda a los fines existenciales de todos sin distinción de circunstancias personas y a una aplicación objetiva de la norma general sin consideración de posición, estamento, etc., del individuo, y señala que es precisamente esa dimensión material del Estado de Derecho la que con el pasar de los años decanta un concepto técnico-formalista que distorsiona completamente su sentido original de búsqueda de igualdad (pp.287-288).

Fue tan profunda esta distorsión del Estado de Derecho que, desde ese entonces hasta después de la Revolución de 1918, era doctrina indiscutida que el principio de igualdad establecido en la Constitución prusiana de 1850 no significaba la prohibición de la arbitrariedad para el legislador, sino que contemplaba solamente al ejercicio del funcionario en el momento de aplicación de la ley ya “perfecta”. De esta manera, el ideal de justicia que subyace al principio de igualdad perdió validez

para el legislador, degradándose a la condición de mera máxima de administración formal (Heller, 1985, p. 288).

Esta distorsión, explica Heller (1985), sirvió para que posteriormente juristas conservadores que veían en el principio de igualdad, consagrado en el artículo 109 de la Constitución de Weimar, una amenaza para la dominación de la burguesía, tuvieran argumentos y precedentes para debilitarlo (p.288). Por lo que es posible observar todo un proceso de degradación histórica de un elemento fundamental en el Estado de Derecho, el principio de igualdad, que se acentúa con el surgimiento de dictaduras que precisamente buscan desconocer al Estado de Derecho.

Según lo expuesto, el autor explica que para salvar la cultura y la civilización occidental, se debe evitar la dictadura y toda distorsión a los principios del Estado de Derecho.

Pero no solo eso, sino que además se debe relativizar la importancia de la economía capitalista, la que debe sumisión a las leyes establecidas en un Estado de Derecho, ya que esto no sería más que el sometimiento de los medios a los fines mismos de la vida. A mayor detalle, afirma que el futuro de la cultura occidental no está amenazado por la ley y su extensión a la economía, sino que por el frenesí anárquico de la producción capitalista que se padecía en la época, que no permitía ni a los trabajadores manuales ni a los intelectuales, disponer de las condiciones para desarrollar el ocio y la oportunidad que reclama una actividad cultural creadora (Heller, 1985, pp. 300-301).

Es en la conjunción de toda la problemática expuesta en donde Heller ve en el Estado Social de Derecho la única vía posible para enfrentar a la Dictadura fascista y su desprecio por el Estado de Derecho, y a la irracionalidad anarquista del capital de la época.

Precisamente, Christian Viera (2014) nos explica que el desarrollo del pensamiento de Heller se encuentra condicionado al problema al que enfrenta, esto es, la crisis de la democracia y del Estado de Derecho frente al avance del fascismo, el declive del positivismo jurídico y los intereses de los sectores dominantes de la sociedad. Amenazas que convirtieron al Estado de Derecho en un postulado que, o ha perdido sentido o simplemente es incapaz, por un lado, de encarar la irracionalidad del capitalismo que propicia el desarrollo de un nuevo tipo de feudalismo, uno económico frente al cual el Estado formal de Derecho resulta cómplice, y por otro, incapaz de enfrentar la irracionalidad propia del fascismo. Esto, según Viera, no implicaría que Heller renunciara al Estado de Derecho, muy por el contrario, lo profundiza al darle un contenido económico y social capaz de volverlo una alternativa válida frente a las irracionalidades señaladas, salvaguardando los valores de la civilización (p.456).

En este sentido, este modelo de Estado nace, en parte, bajo la idea de que el Estado de Derecho no es suficiente para concretar materialmente el principio de igualdad entre los ciudadanos,

pues el legislador no tiene en consideración las relaciones sociales de poder que existe dentro de una comunidad -por ejemplo, entre el capital y los trabajadores-, frente a lo cual se hace necesario un Estado Social de Derecho que favorezca la igualdad social real (Borda, 2007, p.83).

Así las cosas, Heller puso en evidencia que el Estado de Derecho liberal clásico, a secas, sin ningún otro apellido que lo caracterice, es incapaz de enfrentar la irracionalidad del capitalismo y de las dictaduras, así como de materializar el principio formal de igualdad; pues este no es capaz de hacerse cargo de las relaciones sociales de poder, transformando al derecho en una expresión de la clase dominante y no un medio de protección de los más débiles.

Precisamente el Estado Social de Derecho, por el contrario, ha de proponerse como una cláusula que favorezca la igualdad social real o material entre las personas. Esa es, en definitiva, la idea detrás del Estado Social y Democrático de Derecho que postula Herman Heller; una nueva forma de entender al Estado de Derecho clásico. Donde se tenga en consideración las múltiples relaciones de poder que existen en el entramado social. De esta forma, será posible concretar la igualdad material entre las personas que componen dicho entramado y evitar las fricciones propias que las desigualdades traen aparejadas dentro de una sociedad evitando, a su vez, las amenazas contra el propio Estado de Derecho.

Ahora bien, tal y como se verá en el apartado correspondiente, el contenido que se le dé al Estado Social para poder concretar la pretensión de igualdad material detrás de este modelo de Estado no es simple de dilucidar, pues es una cláusula abierta en tanto depende de las discusiones o pugnas que se den dentro de cada sociedad en determinados momentos históricos (Viera, 2014, p.460).

2.2. Desarrollo en el constitucionalismo global / derecho constitucional comparado

Antes de analizar en profundidad el contenido del Estado Social cabe esbozar, de manera somera, ejemplos de países del mundo que han adoptado esta forma de Estado en sus cartas fundamentales. Para ello, nos detendremos mayormente en el caso de Alemania, quien, al ser el primer país del mundo en constitucionalizar un Estado Social, merece un mayor grado de detención y análisis de su contexto histórico. Para luego revisar sucintamente la normativa constitucional de los países que se han decantado por esta cláusula social en sus constituciones.

La primera vez que el modelo de Estado Social fue consagrado en una Constitución, fue en el año 1949, en la Ley Fundamental de Bonn (Parejo, 1983, p.29). Dicha Carta fundamental, nació en el seno del Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*); un órgano constituido por 65 miembros

nombrados por los once gobiernos de los estados federados de la Alemania Occidental, a instrucción del mando militar de las zonas ocupadas por Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

Según se aprecia, esta Constitución Alemana se desarrolla en un contexto histórico político complejo; cuatro años después de terminada la Segunda Guerra Mundial, bajo la ocupación de las principales fuerzas Aliadas vencedoras, y aún sanando de los horrores acaecidos durante los doce años de la dictadura encabezada por Adolf Hitler. Mark Unger (2009) explica que la Ley Fundamental de Bonn obedece en gran medida a una reacción directa de las traumáticas experiencias históricas que tuvo Alemania en las décadas anteriores, en concreto; al mal funcionamiento de la República de Weimar que como consecuencia desencadenó en el Tercer Reich (p. 303).

En definitiva, estos antecedentes, además de ilustrar el contexto histórico político en el cual se consagró por primera vez el Estado Social, sirven además para dar cuenta que la hipótesis planteada por Hermann Heller de que el Estado Social, como un Estado orientado a concretar la igualdad material entre los ciudadanos, era un complemento necesario del Estado de Derecho para evitar su destrucción.

Así las cosas, la Ley Fundamental de Bonn estableció en su artículo 20.1 que Alemania “es un Estado federal democrático y social”. Reforzando lo anterior, el artículo 28.1, señala que “el orden constitucional de los Länder debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental”. Con las citadas disposiciones se constitucionaliza por primera vez en Alemania y en el mundo el “Estado Social y democrático de Derecho”.

Al respecto Ernesto Benda (2001) comenta que las reacciones que suscitó la cláusula del Estado Social en su momento, no despertaron mayor interés. Siendo calificada por los iuspublicistas como un concepto en blanco carente de sustantividad, es decir una fórmula oscura de difícil entendimiento por su falta de contenido. Con todo, el autor sostiene que esas ideas, quedaron ya superadas. Hoy existe consenso en Alemania en entender al Estado Social como un principio rector vinculante para todos los poderes públicos que fija los fines del Estado de Derecho (p. 521).

Dentro de los países europeos que, siguiendo a la Ley Fundamental de Bonn, adoptaron la cláusula del Estado Social en sus Constituciones, encontramos a España (1978), que en su art. 1.1 establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, a Francia (1958) que en su primer artículo establece a Francia como “una República indivisible, laica, democrática y social, que garantiza la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, sin distinción de origen, raza, religión y creencias. Su organización es descentralizada”, e incluso Rusia

(1993), quien en el artículo 7 dispone que “la Federación Rusa es un estado social, cuya política está dirigida a crear condiciones que garanticen una vida digna y el libre desarrollo del individuo.”

Por su lado, en nuestro continente, si bien de manera más tardía, también encontramos importantes ejemplos; Bolivia (2009) en su art. 1 se define, entre otras características, como “un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”, de igual manera Colombia (1991) dispone en su art.1 que es “*un Estado social de derecho*” y en su art. 334 que el marco de sostenibilidad fiscal “deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”, Ecuador (2008) en su art.1 señala que corresponde a un Estado “constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”, Paraguay (1992) también en su art.1 señala que se constituye como “Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado”, y Perú (1993) quien en su art. 43 identifica a su República como “democrática, social, independiente y soberana”.

En definitiva, desde su origen el Estado Social ha sido adoptado por diferentes países del mundo. Trascendiendo las barreras culturales, idiomáticas, políticas y sociales, como un importante modelo de Estado; que deviene en estructurante para el quehacer político y social de los países con el objetivo de mejorar las condiciones materiales de existencia de sus ciudadanos.

Con todo, tal como se ha señalado hasta el momento, el Estado Social es, desde su origen hasta el día de hoy, una cláusula abierta que cada comunidad debe dotar de contenido en base a sus decisiones, fricciones o pugnas en determinados momentos históricos. Por esta razón, con el fin de concretar el concepto de Estado Social para poder analizar su vinculación con el principio de subsidiaridad, a continuación, ahondaremos en su contenido.

2.3. Contenido del Estado Social.

Adentrarse al contenido del Estado Social no es algo simple de realizar. Tal y como se ha dicho en los apartados anteriores, es una cláusula abierta y su contenido se encuentra determinado por las fricciones, discusiones o pugnas que tengan lugar en la historia de cada sociedad. Con todo, esto no implica que sea una cláusula vacía y carente de contenido, como se sostuvo por parte importante de la doctrina alemana a mediados del siglo XX. Por el contrario, como veremos, que los Estados opten por constitucionalizar al Estado Social en sus cartas fundamentales implica adoptar una perspectiva del rol del Estado -y de sus instituciones- en la satisfacción de las necesidades más importantes de las personas.

Así las cosas, en primer lugar, cabe señalar que el presupuesto básico del Estado Social es la existencia de un Estado de Derecho. Como se explicó en el apartado de génesis histórica, el Estado

Social desde la perspectiva de Hermann Heller, era el complemento necesario que debía tener el Estado de Derecho para que este no se degradara hasta el extremo de llegar a un totalitarismo, ya que este último no era suficiente para asegurar a las personas una igualdad real o material.

En ese sentido, no se puede concebir al Estado Social sin la existencia de una Constitución escrita que concrete, por una parte, los derechos fundamentales de los que gozan los individuos en relación a la estructura estatal y, por otra, que establezca las directrices sociales a las que se deben ceñir las instituciones del país dentro del marco de un Estado Social. Del mismo modo, es necesaria la existencia de una separación de poderes, que asegure que las instituciones del país que componen los referidos poderes estatales no devengan en despóticos y aseguren la dimensión democrática del Estado Social con un buen sistema de pesos y contrapesos de poderes. De igual importancia, es la existencia de un principio de legalidad que implique la sujeción de la actividad estatal a la ley.

Lo expuesto hasta este punto, no es más que un esbozo de los elementos esenciales del Estado de Derecho que deben existir en el Estado Social. Su desarrollo detallado implica un análisis bastante más profundo que el realizado en el párrafo precedente. Pero lo relevante para este apartado es entender que no es posible concebir la estructura que plantea el Estado Social, sin los referidos principios. Puesto que estos buscan asegurar a los individuos un sistema político que los proteja de las arbitrariedades que puede traer aparejada el ejercicio del poder público, así como plantear un cierto grado de igualdad (formal) entre las personas que componen el tejido social.

Ahora bien, el Estado Social ha sido definido como una serie de disposiciones legales y Constitucionales que otorgan el derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados en diversos ámbitos, como salud y educación por ejemplo, en una amplia variedad de situaciones definidas como de necesidad y contingencia (Offe, 1988, p.74). En ese sentido, el Estado Social se serviría de una vasta gama de medios para intervenir en el otorgamiento de las prestaciones señaladas, a saber; reglas burocráticas, disposiciones legales, pagos en dinero metálico, puesta en servicio de experiencia de profesionales como profesores, médicos, asistentes sociales, entre otros (Offe, 1988, p.74).

Así mismo, ha sido definido como una forma de gobierno en donde el Estado o una bien establecida red de instituciones sociales juegan un rol esencial en la protección y promoción del bienestar económico y social de sus ciudadanos (Γ. Editors of Encyclopaedia, 2023). Y, como un área de la actividad pública, que se ejerce sobre el ámbito socioeconómico de una sociedad y que tiene como finalidad primordial el garantizar a sus ciudadanos un cierto nivel de bienestar dentro de la misma (Gómez, 1995, p. 256).

Finalmente, también ha sido definido como “una figura que supone que los poderes públicos, en especial la administración del Estado, asumen el compromiso y, por consiguiente, la responsabilidad de otorgar a sus ciudadanos prestaciones y servicios adecuados para la satisfacción de sus necesidades vitales, es decir, vela por lo que en Alemana se ha denominado procura existencial” (Viera, 2019, p.91).

De lo anterior se desprenden ciertos elementos estructurantes del Estado Social. En primera instancia, significa la existencia de un Estado que cuente con un rol activo por parte de sus instituciones en la prestación de servicios básicos, públicos y comunes a todos los individuos que componen el tejido social de un país. Esto a su vez implica un rol activo del Estado en el contexto socioeconómico, que se manifiesta en la intervención de este en la economía.

Al respecto, Jesús María Gómez (1995) señala que tal intervención puede tomar formas variadas: puede ser a través de la implementación de una regulación pública, estableciendo precios subsidiados públicamente, produciendo/prestando pública y directamente bienes y servicios, o bien, transfiriendo directamente rentas a los ciudadanos que gocen de ciertas características. En definitiva, eso dependerá de cada Estado, pero siempre significarán un gasto público englobado dentro del presupuesto estatal, en especial en aquellas partidas que se engloban dentro de la denominación de “gastos sociales”. Lo señalado, según el autor, debe ir necesariamente de la mano de la intervención estatal en sectores clave de la economía, así como con el compromiso del capital de favorecer un crecimiento productivo que favorezca a su vez a la generación de puestos de trabajo (pp.257-269).

Finalmente, Gómez (1995) reflexiona entorno a la privatización de determinados servicios públicos; y afirma que si bien esta idea tiene varios adeptos por la falta de eficacia en la gestión y producción pública de las prestaciones comentadas, así como por la resistencia social al aumento de las cargas fiscales para financiarlos, no por ello se debe renunciar a la acción redistributiva y garante del bienestar de la población, ya que el mercado no permite satisfacer adecuadamente muchas necesidades sociales que el Estado sí puede hacer sin generar desigualdades en la distribución de la renta e injusticia social (pp. 269-270).

Así, el Estado bajo la cláusula del Estado Social, adquiere un rol activo y preponderante en la economía, con el objetivo de asegurar a todos los individuos que componen al tejido social el acceso igualitario a prestaciones sociales. Según lo señalado, este rol puede tomar diferentes formas, pero es fundamental que sea uno activo; interviniendo en sectores claves de la economía. Esto necesariamente debe ir aparejado con un compromiso del capital de favorecer un crecimiento productivo que propenda la generación de mayores -y mejores- puestos de trabajo, por lo que para

el buen funcionamiento del Estado Social es fundamental que los esfuerzos del sector privado se orienten al mismo bienestar general.

Además, cualquier fórmula orientada a neutralizar esta faz activa que tiene el Estado en la economía; como lo podrían ser aquellas enfocadas a la privatización de servicios públicos esenciales (como el acceso a la salud), aquellas orientadas a reducir las cargas tributarias necesarias para el financiamiento del gasto social, y en definitiva, cualquier otra que busque marginar al Estado como actor preponderante en la económica, distorsiona el sentido del Estado Social pues buscan anular las principales herramientas de las que se puede servir para la implementación de la estructura político-administrativa y legislativa enfocada en la prestación igualitaria de servicios y/o prestaciones sociales.

Por otro lado, de las definiciones transcritas, se extraen, en segundo lugar, las ideas de “prestaciones sociales” y “bienestar económico-social”, que deben ser otorgados por el Estado a todos los individuos sin distinción. Estas ideas nos conducen y se relacionan estrechamente con los derechos sociales y el principio de igualdad; toda vez que dichos derechos buscan establecer el acceso igualitario a ciertos bienes/servicios considerados esenciales por la sociedad. Al respecto Constanza Salgado (2019) explica que los derechos sociales irrumpen prestando un principio de igualdad que, en ciertas esferas básicas del bienestar humano, buscan contrarrestar la desigualdad característica de las sociedades de clases. Así, a pesar de que algunos ciudadanos sean ricos y otros pobres, hay ciertos bienes públicos a los que todos tienen derecho sin distinción y en igualdad de condiciones porque, de lo contrario, lo que significa ser un ciudadano no tendría un sentido independiente de la clase social y su correspondiente estatus socioeconómico (p.235).

En ese marco, el Estado Social encuentra en los derechos sociales el mecanismo idóneo para propender el acceso a servicios y prestaciones catalogados como fundamentales para el desarrollo y bienestar humano, en igualdad de condiciones; sin distinción del estrato socioeconómico al que pertenezca el individuo dentro de la sociedad. Consecuentemente esto trae como efecto el bienestar general de la población, en tanto se disipan las barreras de acceso a aquellas cuestiones básicas para la subsistencia (como lo pueden ser el acceso a la salud, vivienda, y seguridad social) o desarrollo del individuo (como lo puede ser el acceso a la educación), materializando esa pretensión de igualdad material que se encuentra presente en los orígenes del Estado Social.

De lo expuesto corresponde tener en consideración dos prevenciones:

El primero, dice relación con que no es lo mismo la constitucionalización de derechos sociales que la constitucionalización del Estado Social, pues lo primero implica establecer un catálogo de derechos fundamentales con rango constitucional, sin que esto implique el desarrollo de un mecanismo eficaz que contemple su implementación y protección, mientras que, lo segundo, supone

la elaboración diseño orgánico constitucional, legal y administrativo, orientado a los fines expuestos en este apartado.

Lo segundo, es que actualmente existen autores como Viera (2019) que sostienen que el futuro del Estado Social no pasa por su carácter prestacional, sino, más bien, por la profundización de su carácter democrático. El profesor explica que el Estado Social clásico se desarrolla en una lógica inclusiva y excluyente, donde el Estado interviene en favor de los sectores más deprimidos de la sociedad, pero siendo los principales beneficiarios de las políticas sociales aquellos grupos organizados capaces de presionar corporativamente a las instituciones estatales encargadas de otorgar dichas prestaciones. Es a partir de esta dimensión clientelar del Estado Social donde se correría el riesgo de transformar las problemáticas de los “trabajadores” en la de “consumidores” y la de los “ciudadanos” por los “clientes” del Estado Social. Es por esto que el futuro de este modelo de Estado pasa por profundizar su carácter democrático, es decir, en ahondar en esas características fundamentales del Estado de Derecho que sirven de base al Estado Social (pp.102-103). En palabras de Viera (2019) “El Estado Social debe transitar de su carácter prestacional a uno que se funde en un constitucionalismo que se construye desde la descentralización del poder y de reconstrucción de la solidaridad entre los ciudadanos” (p.103).

Algo similar ocurre con los derechos sociales, en tanto hay quienes sostienen que estos no deben ser entendidos como derechos a prestaciones específicas, sino más bien como un mecanismo de distribución de la riqueza para enfrentar la escasez de manera radicalmente distinta a la que propone el mercado (Salgado, 2019, pp.223-224).

En conclusión, los elementos que consideramos esenciales para comprender el contenido del Estado Social (y democrático de Derecho) son aquellos elementos intrínsecos del Estado de Derecho clásico, dentro de los cuales encontramos; a) una Constitución escrita que asegure los derechos fundamentales que gozarán los individuos en relación a la estructura estatal, y que establezca las directrices sociales a las que se deben ceñir las instituciones del país bajo los principios del Estado Social, b) la existencia de una separación de poderes que asegure que las instituciones del país no devengan en despóticas y autoritarias al plantear un sistema de pesos y contrapesos de poderes, y c) un principio de legalidad que sujete la actividad estatal al respeto irrestricto de la ley.

Por otro lado, consideramos determinante para entender al Estado Social, el rol activo que este debe tener en la prestación de servicios sociales que aseguren el acceso igualitario a recursos esenciales para la subsistencia y desarrollo de los individuos, para lo cual el Estado debe intervenir en sectores claves de la economía, y finalmente, la existencia de derechos sociales que aseguren dicho acceso igualitario a ciertas esferas básicas del bienestar humano.

3. Caracterización de la subsidiariedad

3.1. Conceptualización, orígenes y mutación histórica

Desde un punto de vista etimológico, el término subsidiariedad viene del latín *subsidium* (Boixareu, 1994; Frosini, 2002; Landra, 2015; Ortúzar, 2015) cuyo significado original estaría en la idea de “dejar algo en reserva”, y más concretamente, bajo el sentido de “ayuda, apoyo o alivio” (Zimmermann, 2014; p. 86; Ortúzar, 2015, p. 12; Gómez, 2023, p. 195). La Real Academia Española, por su parte, define a la subsidiariedad como la “tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias”. Aquella se trataría, según Loo (2009), de una definición que logra capturar la esencia de uno de los conceptos más complejos y polisémicos de la filosofía política moderna (p. 393), por lo que indagar sobre su significado resulta crucial para poder cartografiar las diferentes doctrinas y corrientes filosófico-políticas que han fundamentado este principio a lo largo de la historia, más aún al tratarse de una idea con una fuerte connotación política cuyo contenido ha sido objeto de abundantes controversias (Alvarado y Galaz, 2015), caracterizándose por ser un principio de interpretación compleja y polifuncional que puede referirse a materias competenciales, a características del sistema democráticos o a asuntos económicos (Bassa & Viera, 2017, p. 187).

Así, en un primer momento, reconocer el polimorfismo axiológico del principio de subsidiariedad es esencial para una correcta interpretación de su significado (Loo, 2009, p. 393). De esta forma, y en base a una revisión de la doctrina más autorizada en la materia tanto a nivel local como global, es posible esquematizar, a lo menos, cinco expresiones históricas de la subsidiariedad a partir de su tratamiento por diferentes corrientes filosófico-políticas, a saber, i) la subsidiariedad desde la filosofía clásica aristotélica a la escolástica tomista; ii) La subsidiariedad en la teoría sobre la soberanía y el federalismo; iii) la subsidiariedad en el liberalismo clásico; iv) la subsidiariedad en la Doctrina Social de la Iglesia; y, v) la subsidiariedad económica de las doctrinas neoliberal y ordoliberal.

3.1.1. Orígenes: de Aristóteles a Tomás de Aquino

Es posible rastrear el contenido del principio de subsidiariedad hasta la filosofía clásica griega, especialmente en *La Política* de Aristóteles, quien describe a la ciudad como una “comunidad de comunidades” afirmando que sólo en el marco de estructuras como la familia, la casa o la aldea puede el individuo llegar al pleno despliegue de sus capacidades naturales y alcanzar su plenitud (Fernández, 2017, p. 559), siendo el contexto de la *polis* en el cual estas estructuras pueden desarrollar su potencial

(Ortúzar, 2015, p. 12). En ese sentido, la *polis* es un medio que consentirá al ciudadano de realizar sus fines supliendo las necesidades a las cuales éste no puede dar satisfacción por sí mismo (Loo, 2009, p. 394).

Sin embargo, es en la Edad Media Europea, caracterizada por su pluralismo institucional (Aroney, 2014), cuando el principio de subsidiariedad comienza a tener un mayor realce de la mano con el relanzamiento de las ideas aristotélicas en la doctrina de Santo Tomás de Aquino. Este afirmaba que “una exagerada unificación y uniformidad amenazan la existencia de una sociedad compuesta por muchas estructuras, como cuando desaparecen la sinfonía y la armonía de las voces si todos cantan en el mismo tono” (Landra, 2007, p. 13).

Aroney (2014) señala que, con base en Aristóteles, Aquino desarrolla la idea de que la noción de ciudad-estado (*polis*) puede ser aplicada también en comunidades políticas con diferentes escalas, como provincias, reinos e incluso imperios. Asimismo, Aquino reconoció los muchos y diversos propósitos por los cuales existen y se forman las asociaciones y formas de comunidad humana, dando lugar a una multitud de sociedades familiares, geográficas, profesionales, mercantiles, académicas y otras especializadas, teniendo todos estos grupos y agrupaciones, desde los más pequeños hasta los más grandes, su lugar y su función adecuada, según Aquino, y cada uno debería poder hacer su contribución única y especial como un medio para el cumplimiento humano integral, sin interferencias indebidas de otros, incluido el Estado (Aroney, 2014, p. 9).

Así, la noción de subsidiariedad en el pensamiento tomista “se desarrolla en una sociedad organizada en grupos activos que detentan una amplia autonomía” siendo la multiplicidad de grupos y su diversa jerarquía lo que “permite explicar la existencia de una autoridad subsidiaria, es decir, que actúa en defecto de ellos, pero no en lugar de ellos” (Loo, 2009, p. 395). En ese sentido, Aquino atribuye grados importantes de autosuficiencia a los distintos cuerpos sociales y una consecuencia diversidad de jurisdicciones, posicionándose con una visión, de lo que hoy podríamos llamar Estado, como un “proveedor de las condiciones externas esenciales bajo las cuales los individuos, las familias y otras generaciones son capaces de florecer y contribuir al bien común” (Ortúzar, 2015, p. 11).

Finalmente, la diferencia entre la aproximación aristotélica y tomista de la subsidiariedad radica en que Aquino emprendió un proceso intelectual de dignificación de la cualidad humana, mientras que para Aristóteles la *polis* tenía prioridad sobre las sociedades menores y el individuo mismo (Mendoza, 2021, p. 8). Esta distinción no es irrelevante para la presente investigación, por cuanto la idea tomista de subsidiariedad tendrá importantes repercusiones en la visión del iusnaturalismo y el individualismo liberal acerca de la subsidiariedad.

3.1.2. Subsidiariedad, soberanía y federalismo

Una variación de la perspectiva tomista sobre los fundamentos de la subsidiariedad (todavía no formulada explícitamente como tal) es la planteada en la teología social de Johannes Althusius en el siglo XVI y su máxima “La sociedad requiere tanta libertad como sea posible y sólo tanta autoridad como sea necesaria” (Mendoza, 2021, p. 6). Este autor defiende la existencia de distintas esferas de soberanía argumentando que la autoridad política emerge no desde un acuerdo entre individuos sino entre asociaciones, las cuales son necesarias para satisfacer o subsidiar las necesidades individuales (Ortúzar, 2015, pp. 113-114), encontrándose interesantes repercusiones de su teoría en los postulados de la soberanía de las esferas y la visión federalista de la subsidiariedad.

En cuanto a la soberanía de las esferas, Ortúzar (2015) señala que serán el político conservador holandés Guillaume Groen y el teólogo Abraham Kuyper quienes den una sustancia definida al principio de soberanía de las esferas. El primero, Groen, buscaba

“una perspectiva de la sociedad que diera pie a la posibilidad de realizar reformas respetando la experiencia acumulada por los años en vez de pretender partir de cero. Se ubica así entre los reaccionarios y los revolucionarios. Su trabajo defiende la autonomía de las esferas como principio de respeto básico por las distintas instituciones y sus particularidades, promoviendo desde ahí la separación entre Iglesia y Estado” (Ortúzar, 2015, p. 14).

Por su parte, Kuyper hereda la agenda de Groen y lo lleva a argumentar en favor de la separación de poderes entendida no solo como equilibrios y contrapesos dentro del gobierno, sino dentro del conjunto social, confrontando la pretensión, especialmente del Estado, de concentrar todo el poder en una institución (Ortuzar, 2015). Así, Kuyper termina por generar una visión fuerte del pluralismo social en el plano horizontal, enfatizando en cada nivel de organización humana la distinción entre diferentes tipos de actividades sociales e instituciones y la manifestación de múltiples rasgos de sociabilidad y de una pluralidad de organizaciones y asociaciones formadas con fines diversos (Ortúzar, 2015, pp. 14-15).

Por otro lado, otras de las repercusiones de la teología de Althusius están en las ideas políticas del federalismo. Si bien este teólogo no defendió el federalismo, ya que aquellas ideas se potenciaron algunos siglos después, sí contribuyó a cimentar sus bases teóricas. En ese sentido, los postulados de la subsidiariedad aparecen en su visión sobre la protección de las comunidades menores en su modelo de Estado bajo el principio de intervención subsidiaria (Herce, 2023).

Asimismo, es posible encontrar manifestaciones de la idea soberanista de la subsidiariedad en los postulados del Estado federal en el federalismo originario norteamericano, especialmente en el

debate constitucional sobre el reparto de poderes que respete la autonomía y libertad de las entidades inferiores, de forma tal que “el principio de subsidiariedad y el modelo federal defienden el respeto por la independencia de las entidades menores en aquellas cuestiones en que, por capacidades y proximidad, son las más adecuadas para gestionar” (Herce, 2023, p. 104).

Sobre este asunto, otro autor relevante es Proudhon, quien adaptaría la idea subsidiariedad de Althusius en defensa del sistema federal, bajo la máxima de que la organización federativa reconciliará definitivamente al ciudadano y al poder a través de un equilibrio entre la autoridad y la libertad (Millon-Delsol, 1993; Herce, 2023). En ese sentido, para Proudhon el ámbito de la autoridad superior tendrá como criterio la deficiencia comprobada de la instancia inferior (Millon-Delsol, 1993). Por tanto, de acuerdo con Herce (2023) este autor francés desarrolla su doctrina de la subsidiariedad bajo el prisma de que el individuo, inserto en grupos intermedios, mantiene su individualidad, compartiendo rasgos con el principio de subsidiariedad en tanto el asociacionismo civil permite salvaguardar intereses comunes a través del mutualismo y, por otro lado, con el modelo federal se garantiza la autonomía de los distintos cuerpos que integran la autoridad política (p. 123).

Finalmente, es especialmente a través de las ideas del federalismo que la subsidiariedad aparece entendida también como un principio orientador de la organización político-administrativa (Loo, 2009), relacionándose con el sentido vertical de la subsidiariedad, que se estudiará en el siguiente capítulo.

3.1.3. Subsidiariedad en el liberalismo clásico

Hay quienes afirman que el principio de subsidiariedad ya estaba implícito en el pensamiento liberal del siglo XVIII en adelante (Landra, 2007), especialmente con el nacimiento de los Estados nacionales al surgir la cuestión del rol del Estado respecto de los individuos, naciendo, de la mano de autores como Locke, Tocqueville o Stuart Mill (Boixareu, 1994) el postulado liberal de la no injerencia del Estado en los asuntos de la sociedad, puesto que para los liberales clásicos, el bien común se percibe como el resultado de la suma de los bienes individuales y, por tanto, el Estado no puede tener más pretensión que garantizar que los particulares alcancen sus propios fines (Loo, 2009, p. 396).

Así, bajo el prisma liberal clásico, la subsidiariedad puede considerarse como una defensa del gobierno limitado y la libertad individual, y es funcional a establecer los límites de la acción del poder estatal para permitir que el ciudadano y los grupos sociales interactúen libremente entre sí, haciendo lo que puedan hacer por sí mismos, dejando así al Estado sólo aquello que no puede ser hecho de otra manera (Zimmermann, 2014, pp. 84-85).

Como observa Loo (2014) la concepción liberal de la subsidiariedad es fundamentalmente bipolar, ya que

“pone en confrontación directa al individuo y al Estado; opone la libertad individual y la intervención pública, se funda en una concepción antagonista de la relación entre el Estado, por una parte, y el individuo, por otra. En este cuadro, la función del principio de subsidiariedad es la delimitación (o, mejor dicho, la limitación) de la intervención pública en los asuntos individuales y sociales” (p. 397).

En ese sentido, la visión liberal de la subsidiariedad está inconexa a uno de los más importantes problemas de la teoría política moderna, a saber, el problema de las fronteras del Estado y de la sociedad civil, cuya respuesta, desde el liberalismo económico del siglo XIX, fue asignar al Estado un rol mínimo y espectador de la vida económica bajo el prisma *laissez faire* (Arizmendi, 2001, p. 16). Como es sabido, una de las consecuencias del liberalismo *laissez faire* fue la cuestión social, y con ello, reacciones a este modelo provenientes del amplio espectro del pensamiento socialista, por un lado, así como desde la moderna Doctrina Social de la Iglesia, por otro, siendo esta última la doctrina con la cual el principio de subsidiariedad alcanzaría su máximo desarrollo hasta entonces.

3.1.4. Subsidiariedad en la Doctrina Social de la Iglesia

Si bien son varios los autores o personajes que influenciaron en el desarrollo de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), hay dos que destacan por desarrollar la idea de subsidiariedad, a saber, Ketteler y Taparelli. El primero como líder político alemán intentó buscar soluciones al problema de la educación, en tanto este, junto al problema del trabajo infantil, el asunto concreto que, de acuerdo a sus postulados, determinará los límites entre la intervención y la no intervención estatal, evidenciando que la educación forma parte del interés general y que su desarrollo está sujeto a la exigencia de solidaridad (Millon-Delsol, 1993, p. 26). Así, menciona Millon-Delsol que en una carta abierta a sus electores el 17 de septiembre de 1848, Ketteler aboga por una autonomía municipal en cuestiones sociales, pero el Estado apoyará financieramente al municipio, denominando a esta operación como “derecho subsidiario” (1993, p. 26). Este “derecho subsidiario” representa, por tanto, un derecho como un deber siempre y cuando respete los límites establecidos por el propio adjetivo, “en tanto que el Estado tiene el deber de socorrer a los más débiles cuando, paradójicamente, la libertad los oprime” (Millon-Delsol, 1993, p. 26).

Por otro lado, desde la teología, uno de los más influyentes en esta nueva filosofía social de la iglesia fue el jesuita Taparelli D’Azeglio (1783-1862), cuyo trabajo tuvo como foco promover la

renovación tomista dentro de la doctrina de la Iglesia. En su teología, introduce términos como “derecho hipostático” que se refiere a las “relaciones justas entre las incontables y variadas asociaciones que los humanos tienden a formar” (Ortúzar, 2015, p. 15). Este derecho era un derecho que proponía regular a los grupos intermedios y a la relación entre ellos, cuyo principio regulador es, a su vez, el de subsidiariedad, entendido como el “reconocimiento de la existencia de una pluralidad de autoridades y agentes con sus propios deberes y derechos (no necesariamente los menos posibles) que atienden al bien común” (Ortúzar, 2015, p. 15). De esta forma, Taparelli pretendió intentar rehabilitar la idea de grupos intermedios especificando las modalidades de la intervención estatal, en tanto que el Estado puede brindar ayuda en forma de medios o en forma de resultados (Millon-Delsol, 1993, p. 27), en el primer caso proporcionando las condiciones para la acción social, mientras que en el segundo proporciona bienes materiales, siendo el Estado, en ambos casos, un “mecanismo auxiliar” donde, en términos de interés general, “la intervención es secundaria pero la responsabilidad es total” (Millon-Delsol, 1993, p. 27).

Los aportes teóricos y políticos de Ketteler y Taparelli en el desarrollo de la subsidiariedad van a tener cabida en la doctrina que la Iglesia empieza a desarrollar hacia fines del siglo XIX, gatillada por la preocupación social de esta institución consecuencia del auge del capitalismo y los movimientos socialistas, expresándose a través de encíclicas con un profundo contenido filosófico, social y político. La primera de ellas surge a propósito de estos factores por el Papa León XIII, quien emana la conocida encíclica *Rerum novarum*, con la cual incita a los Estados a afrontar las graves situaciones sociales que el liberalismo económico estaba generando (Loo, 2009). Millon-Delsol lo describe de la siguiente manera:

“En 1891, frente a la miseria causada por los excesos del liberalismo, León XIII en la encíclica *Rerum Novarum* aboga por la intervención estatal: "Ciertamente, si sucede que una familia se encuentra en una situación material crítica y, privada de recursos, no puede salir por sí misma de tal situación, es justo que, en tales extremos, el poder público acuda en su ayuda, ya que cada familia es un miembro de la sociedad. No se trata de violar los derechos de los ciudadanos, sino de garantizarles una defensa y protección reclamadas por la justicia".” (1993, p. 28).

Cuarenta años después de la encíclica *Rerum Novarum*, estando el capitalismo en su primera gran crisis económica, el Papa Pío XI dicta una nueva encíclica que realza el principio de subsidiariedad de esta doctrina. Chantal Millon-Delsol lo narra en los siguientes términos:

“En 1931, frente al ascenso de los fascismos, el Papa Pío XI en la encíclica *Quadragesimo Anno* hace hincapié en la no interferencia: "No se puede ni cambiar ni socavar este principio tan

importante de filosofía social; al igual que no se puede quitar a los individuos, para transferirlos a la comunidad, las atribuciones que son capaces de cumplir por iniciativa propia y con sus propios medios, sería injusto, al mismo tiempo que perturbaría de manera perjudicial el orden social, retirar a las agrupaciones de orden inferior, para confiarlas a una colectividad más amplia y de un rango más alto, las funciones que son capaces de cumplir por sí mismas. El objetivo natural de cualquier intervención en asuntos sociales es ayudar a los miembros del cuerpo social, y no destruirlos ni absorberlos". (1993, p. 28).

De esta forma, en la doctrina social cristiana, el principio de subsidiariedad busca contribuir a ayudar a los gobiernos en la búsqueda de un punto de equilibrio, siempre sujeto a redefinición debido a los constantes cambios en las sociedades y sus necesidades, junto a ello, los límites entre la interferencia y la no interferencia estatal van a variar según la capacidad y la angustia de los actores sociales, sin excluir ninguna intervención estatal per se en caso de necesidad comprobada (Millon-Delsol, 1993, pp. 28-29).

Asimismo, Schickendantz (2001) destaca que en la mencionada encíclica *Quadragesimo Anno* se formula explícitamente el principio de subsidiariedad en los siguientes términos:

“Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por sí mismas los cuidados y negocios de menor importancia, que de otro modo le serían de grandísimo impedimento para cumplir con mayor libertad, firmeza y eficacia cuanto a ella sola corresponde, ya que solo ella puede realizarlo, a saber: dirigir, vigilar, estimular, reprimir, según los casos y la necesidad lo exijan. Por lo tanto, tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuando más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria (*subsidiarii officii principium*) del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado" (*Quadragesimo Anno, n. 23*)” (p. 284).

Así, según explica Schickendantz (2001), la Doctrina Social de la Iglesia entiende que uno de los elementos centrales del contenido del principio de subsidiariedad radica en que “las relaciones sociales y las comunidades existen para proveer ayuda (*subsidium*) a los individuos en su libre y obligatoria asunción de la responsabilidad en su propia autorrealización”, de forma tal que esta “función subsidiaria, salvo en circunstancias excepcionales, no consiste en la sustitución o suplencia de la responsabilidad individual, sino en el proveer al conjunto de condiciones necesarias para la autorrealización personal” (p. 286). Además, se ha sostenido que en la *Quadragesimo Anno* también se establece que el principio de subsidiariedad goza tanto de una faz positiva, cuando se brinda ayuda

de una sociedad a otra en particular, y una faz negativa relativa a la no absorción de sociedades inferiores por sociedades superiores (McKinley, 2014, p. 35).

Luego de la encíclica *Quadragesimo anno*, tres décadas después y en los albores de la Guerra Fría, en 1961, Juan XXII trató con bastante detalle, en *Mater et Magistra*, la cuestión acerca de la actuación o función subsidiaria del Estado, señalando que:

“Por lo que toca al Estado, cuyo fin es proveer al bien común en el orden temporal, no puede en modo alguno permanecer al margen de las actividades económicas de los ciudadanos, sino que, por el contrario, debe intervenir a tiempo, primero, para que aquellos contribuyan a producir la abundancia de bienes materiales (...) y, segundo, para tutelar los derechos de todos los ciudadanos, sobre todo de los más débiles (...)” (MM, p. 20).

Así, según comenta Herce (2023), con esta doctrina no se defiende la ausencia total del Estado, más bien, “se propone una intervención proporcionada y en su justa medida”, encontrando como límite del abstencionismo del poder público la promoción y defensa de los derechos fundamentales (p. 135).

Asimismo, otras encíclicas que destacan son *Pacem in terris* (1963), proporcionando una definición concepto de “asociaciones o grupos intermedios”, señalando que estos “deben considerarse como instrumentos indispensables en grado sumo para defender la dignidad y libertad de la persona humana, dejando a salvo el sentido de la responsabilidad” (Millon-Delsol, 1993, p. 29). Además, dicha encíclica defenderá la aplicación del principio de subsidiariedad en el orden global, en el sentido de que a las entidades supranacionales les corresponderá resolver los problemas de interés común siempre que los cuerpos nacionales no puedan resolverlos por sí mismos (Herce, 2023, p. 135).

Finalmente, el Papa Juan Pablo II, en la encíclica *Centesimus Annus* de 1991, señala que en la economía 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 de las partes que deciden las condiciones de trabajo, y asegurando en todo caso un mínimo vital al trabajador en paro” (CA, p. 15).

Así, en la encíclica *Centesimus annus* se deposita la solidaridad en el rol subsidiario del Estado en la actividad económica (Bassa & Viera, 2017, p. 190). En ese sentido, comenta Fernández que el principio de subsidiariedad complementa al de solidaridad, pues “protege a la persona humana, a las

comunidades locales y a los “grupos intermedios” del peligro de perder su legítima autonomía (2017, p. 666).

Con todo, la propuesta del Magisterio oficial de la Iglesia postula el principio de subsidiariedad en relación al rol del Estado en la economía y los niveles o grados de intervención estatal que este debe tener para cumplir con máximas de justicia social, lo cual, a diferencia de cierta interpretación neoliberal del principio de subsidiariedad en Chile supuestamente basado en las encíclicas papales, no significa que en ellas la subsidiariedad implique un rol abstencionista del Estado en el sistema económico (Bassa & Viera, 2017. p. 191).

3.1.5. La subsidiariedad en las doctrinas neoliberal y ordoliberal

Avanzada la segunda mitad del siglo XX las ideas liberales clásicas sobre el mercado son retomadas por los economistas de la Escuela de Chicago liderada por Milton Friedman y la Escuela Austriaca liderada por Friedrich Von Hayek, quienes propugnaban un retorno a los postulados tradicionales del liberalismo económico en su vertiente individualista y *laissez faire* (Arizmendi, 2001, p. 23), pretendiendo un repliegue del Estado de toda función en el mercado, a objeto de entregar a los particulares la mayor cantidad de tareas productivas y de prestación de servicios (Loo, 2009).

Así, de acuerdo con Benkler (2022), el neoliberalismo se desplegó como un programa de transformación ideológica e institucional cuyo objeto era reducir el papel del Estado en la economía, desarrollándose como una reacción a la predominancia del alto intervencionismo en la política económica posterior a la Gran Depresión, representado por el keynesianismo y el dirigismo. Bajo esta misma línea, Calvento (2006) señala que el origen del neoliberalismo tuvo como punto de partida que en el mundo a mediados del siglo XX prevalecían diferentes formas de Estado social, entre ellos el Estado keynesiano, modelo al que los fundadores del neoliberalismo reaccionan teórica y políticamente acusándolo de tratarse de un “Estado intervencionista” (p. 43).

En este sentido, la epistemología neoliberal, específicamente podríamos decir también que la epistemología de la subsidiariedad neoliberal se basa principalmente en las ideas de Hayek, sosteniendo que los mercados ofrecen una mejor información sobre la complejidad de las necesidades humanas que cualquier administración estatal (Benkler, 2022). Por ello, la cuestión de la intervención estatal en la economía será el ámbito en el que se cruzan la subsidiariedad y el neoliberalismo. En palabras de Hayek:

“la libertad en el ámbito mercantil ha significado libertad amparada por la ley, pero no que los poderes públicos se abstengan de actuar. La «interferencia» o «intervención» estatales (...)

tan sólo significaban transgredir la esfera de la acción privada, actividad que precisamente la soberanía de la ley intentaba proteger” (2014, p. 502).

Así, se admite la intervención pública exclusivamente donde las fuerzas del mercado se muestren abiertamente insuficientes. Asimismo, el teórico austriaco afirma que

“La economía de mercado presupone la adopción de ciertas medidas por el poder público; tal actuación entraña en ciertos aspectos facilitar el funcionamiento de dicho sistema; se puede igualmente tolerar ciertas actividades estatales en tanto no sean incompatibles con el funcionamiento del mercado” (Hayek, 2014, p. 503).

En el despliegue de esta epistemología y su implementación en las economías contemporáneas -siendo Chile el caso paradigmático-, el neoliberalismo, en palabras de Benkler (2022) abogó por la reducción del Estado y la expansión del mercado a través de la desregulación, privatización, bajos impuestos y libre comercio, prometiendo, por un lado, dinamismo económico a cambio de seguridad económica, y por otro, libertad empresarial a cambio de solidaridad social.

Asimismo, la instauración del neoliberalismo supuso una revolución o contrarrevolución y una reprogramación, como explica Wendy Brown (2021). Por un lado, “apuntó a liberar los mercados y la moral para gobernar” y, por otro, a “disciplinar a los individuos mientras maximizaban la libertad, y lo hizo demonizando lo social y la versión democrática de la vida política” (pp. 34-35). Justamente, el neoliberalismo de Hayek consistió en “un proyecto moral-político que intenta proteger las jerarquías tradicionales al negar la propia idea de lo social y al restringir radicalmente el alcance del poder político democrático en los Estados nación” (Brown, 2021, p. 37).

Así, el neoliberalismo se instaló afectando sobre todo a la vía política del Estado de bienestar o Estado social, en tanto su aplicación práctica trajo consigo la privatización de la intervención estatal en relación a la cobertura de los principales derechos sociales, de esta forma, la liberalización al mercado de la seguridad social, la salud pública y la educación, significó responsabilizar, en palabras de Brown (2021):

“a los hombres individuales, en vez de al Estado, por los embarazos adolescentes; a los padres, en vez de al Estado, por los costes de la educación superior; y a las familias, en vez de al Estado, por la provisión de cualquier tipo de cuidados para personas dependientes (niños, discapacitados y adultos mayores)” (p. 36).

Precisamente, este componente político-moral es lo que Brown (2021) explica, luego de una síntesis del análisis neomarxista y foucaultiano del proyecto neoliberal, en donde “el primero señala que el neoliberalismo abre paso a un nuevo capítulo del capitalismo y genera nuevas fuerzas, contradicciones y crisis”, mientras que “la segunda revela que los gobiernos, sujetos y subjetividades

son transformados por la nueva versión de la razón liberal relanzada por el neoliberalismo” revelando “que el capitalismo no es singular y no funciona según su propia lógica, sino que está siempre organizado por formas de racionalidad política” (p. 47). Es relevante tener presente este componente político y moral del neoliberalismo porque la privatización y reemplazo del Estado social por el *estado* del mercado también significó una nueva racionalidad que re-exaltó el antaño *homo economicus* individualista (Brown, 2021).

De esta manera, la subsidiariedad en la doctrina neoliberal va significar un relanzamiento del abstencionismo estatal no sólo en actividades de mercado sino también en lo que atañe a la provisión pública de servicios esenciales para el desarrollo humano vinculados con los derechos sociales (Viera et al, 2021, p. 102). En ese sentido, bajo su vertiente neoliberal la idea misma de subsidiariedad se ve expuesta en una contradictoria paradoja, pues conduce a un efecto exactamente opuesto a lo que había dirigido su promoción, en palabras de Dumont (2010), bajo el eslogan “menos Estado, más sociedad” invocado para oponerse a los efectos niveladores del sistema moderno que pone frente a frente al individuo y el Estado, la subsidiariedad corre peligro de conducir a la “disociedad” y luego, de nuevo, a la soledad del individuo frente al Estado o a sus sustitutos postmodernos (p. 876), omitiendo el propósito de contribución positiva con que se origina la subsidiariedad en el contexto de la cuestión social global y crisis del capitalismo liberal.

Por otro lado, si los autores neoliberales asumen que en la economía de mercado el rol del Estado debe ser mínimo y solo tomar lugar cuando la acción privada se torna insuficiente, a mediados del siglo XX, los autores de la Escuela de Friburgo, también conocida como ordoliberal, bajo las proposiciones de la “economía social de mercado”, van a propugnar que el Estado tiene una importante responsabilidad en el mercado, esto es, su regulación y su defensa a través de la protección, orientando su actividad a la distribución de bienes y la protección jurídica (Loo, 2009, p. 405).

La Escuela de Friburgo tiene presente el principio de subsidiariedad como el elemento que ayuda al equilibrio entre el libre mercado y la solidaridad ((Herce, 2013). Así, la visión ordoliberal de la subsidiariedad “aboga por la constitución de una sociedad más viva, dotada de grupos libremente constituidos y poseedores de iniciativas, capaces, por tanto, de mediar entre las relaciones entre el individuo y el Estado” (Millon-Delsol, 1993, p. 34). En ese sentido, plantea Millon-Delsol (1993) que es esta perspectiva donde el principio de subsidiariedad recupera un papel esencial, ya que el establecimiento de una sociedad estructurada plantea la cuestión de la distribución de competencias, ya que “el deber de no intervención ahora concierne a la necesidad de respetar tanto la libertad de los objetivos como la de los actos y los medios” (p. 35).

Una manifestación más actualizada de la visión ordoliberal de la subsidiariedad se encuentra en el Estado regulador y garante y la idea de “economía del bien común” (Herce, 2023), especialmente en relación a la discusión sobre los límites de la intervención del Estado en la sociedad tanto desde el punto de vista económico, en cuanto a la regulación de sectores estratégicos, así como desde el punto de vista social, en relación a los derechos sociales. Herce (2023) sostiene que en esta discusión el principio de subsidiariedad defiende una visión del Estado que “garantice la libertad económica y personal de los individuos que integran una sociedad sin perder de vista la perspectiva de la solidaridad” (p. 3).

Con todo, las discusiones sobre subsidiariedad y neoliberalismo serán retomadas más adelante a propósito de la recepción que este principio ha tenido en la doctrina de la constitución de 1980, en atención a sus principales manifestaciones normativas e ideológicas. Asimismo, se volverá a retomar en la discusión final acerca de la compatibilidad entre el principio de subsidiariedad y el Estado social de Derecho.

3.2. Teoría general de la subsidiariedad: facetas, sentidos y proyecciones

Habiendo revisado la trayectoria del principio de subsidiariedad en la historia de la teoría e ideas políticas que han abordado directa o indirectamente en sus fundamentos, a continuación, presentamos una aproximación preliminar de lo que podríamos denominar un intento por hacer “teoría general” de la subsidiariedad, a fin de caracterizar sus principales aspectos, sentidos y proyecciones prácticas.

3.2.1. La faz positiva y la faz negativa de la subsidiariedad

Los estudiosos del principio de subsidiariedad señalan que este presenta dos dimensiones o fases especialmente en relación a la intervención o no de las entidades superiores o el Estado, a saber, una faz negativa y otra faz positiva (Sánchez, 1962; Sagüés, 1986; Millon-Delsol, 1993; Schickendantz, 2001; Loo, 2009; Quintana, 2010; McKinley, 2014; Bassa & Viera, 2017; entre otros).

En primer lugar, estas fases son expresiones del *principio de intervención* de la subsidiariedad, el cual funciona como límite al intervencionismo del Estado, pero a la vez legitima su actuación cuando la sociedad civil no es capaz de asegurar el interés público por sí misma, actuando como un elemento marco, “puesto que las necesidades de intervención y abstención cambian en función de las circunstancias” (Herce, 2023, p. 3). Revisemos cada una de estas facetas:

a) En su *faz negativa*, la subsidiariedad significa que la autoridad -en general- y el Estado -en particular- no deben impedir que las personas o grupos sociales lleven a cabo sus acciones propias,

es decir, desplieguen tanto como sea posible su energía, imaginación y perseverancia en las obras mediante las cuales se realizan, ya sea en beneficio del interés general o del interés particular. (Millon-Delsol, 1993, p. 7). De esta forma, en su faz negativa el principio exige que las sociedades no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad, en tanto la intervención sólo es apropiada como ayuda en orden a la autorrealización de la libertad individual o colectiva (Schickendantz, 2001).

En concreto, el aspecto negativo, como función subsidiaria, se traduciría en el principio de no absorción de las sociedades inferiores por parte de las sociedades superiores, sobre todo por el Estado. (McKinley, 2014). Así, esta actitud “pasiva” sería reflejo de un “deber de abstención” por parte del Estado tendiente de la autonomía de las personas y de los grupos intermedios para el cumplimiento de sus fines específicos; además, para que esta abstención sea jurídicamente efectiva, requiere la existencia de una norma (constitucional) de naturaleza prohibitiva, es decir, que se le imponga fehacientemente al Estado un deber de abstención o derechamente una prohibición de realizar una determinada actividad (Quintana, 2010, p. 127)¹.

b) Por otro lado, en su *faz positiva*, la subsidiariedad significa que cada autoridad tiene la misión de incentivar, apoyar y, en última instancia, suplir si es necesario a los actores insuficientes (Millon-Delsol, 1993, p. 7). La exigencia del principio de subsidiariedad, en este caso, radica en que cuando se brinde ayuda sea con el propósito de fomentar y fortalecer a una sociedad menor o individuos en particular (McKinley, 2014).

Así, el principio de subsidiariedad en su faz positiva, a contrario sensu, el rol del Estado no es pasivo, pues le corresponde “coordinar, guiar, orientar y ayudar a personas y sociedades menores e intermedias, en la realización de los quehaceres que ellas deben concretar” (Sagüés, 1986, p. 70). Por tanto, si en su faz negativa al Estado le corresponde un “deber de abstención”, en la faz positiva tiene un “deber de acción”, es decir, al Estado le asiste el deber de actuar o de intervenir (Quintana, 2010). Esta acción del Estado señala Quintana (2010) puede ser de dos tipos, a saber, indirecta o directa. La “acción indirecta” se traduce primordialmente en una función de fomento o de promoción, mientras que la “acción directa” se hace efectiva mediante una transferencia de bienes, en la producción de bienes o en la prestación de servicio (p. 127). Por tanto, en definitiva, el acento del significado positivo de este principio lo caracteriza como una especificación de la naturaleza de la intervención o acción del Estado, según plantea Sánchez Agesta (1962), la “intervención del Estado

¹En el siguiente apartado, cuando estudiemos el principio de subsidiariedad en la Constitución de 1980, esta aproximación positivista del principio será fundamental para discernir si se encuentra presente o no en la Carta Fundamental.

es en subsidium, esto es, una ayuda que promueve, coordina, controla, vigila y en determinados supuestos de hecho, cuando así lo exige el bien común o la justicia distributiva, suple” (p. 15).

Finalmente, especial atención merece la faz positiva del principio de subsidiariedad a propósito de clarificar sus limitaciones dogmáticas en el constitucionalismo chileno, toda vez que, como señalan Bassa & Viera (2017) una reinterpretación del principio de subsidiariedad en su faz positiva puede suponer la emergencia de la solidaridad y una participación activa del Estado “en aquellas cuestiones que, siendo de relevancia social, parecen desatendidas o insuficientemente satisfechas por la iniciativa de los individuos y los grupos intermedios” (2017, pp. 202-203).

3.2.2. El sentido vertical y horizontal de la subsidiariedad

De forma similar al tratamiento de las fases de la subsidiariedad, los autores se refieren a que esta se expresa en un doble sentido o declinación, a saber, el sentido vertical y el sentido horizontal de la subsidiariedad (Frosini, 2002; Loo, 2009; Evans & Zimmerman, 2014; Weinberger, 2014; Kresalja, 2015; Rodríguez Cairo, 2020; D’Atena, 2021; entre otros).

De acuerdo con Frosini (2002), en este doble valor o binomio el principio de subsidiariedad ha venido a situarse entre la esfera de la descentralización institucional y la de la autonomía social, surgiendo como idea fuerte del Constitucionalismo contemporáneo, como una de las técnicas para el logro de la pacificación social o para la resolución de conflictos, funcionando, además, con el fin de la reestructuración de equilibrios entre lo público y lo privado (p. 8).

a) En su sentido o enfoque *vertical*, las sociedades de un orden superior deben respaldar a las sociedades de un orden inferior sin que estas entidades sean absorbidas y sustituidas por entidades de un nivel superior (Evans & Zimmermann, 2014, p. 2). Bajo esta óptica, si el nivel local de la sociedad no puede abordar adecuadamente una necesidad social, entonces es necesario que intervenga la siguiente institución social más grande o elevada (Weinberger, 2014). Así, una manifestación o inspiración de este sentido vertical viene desde el federalismo, dado que, en los sistemas de gobiernos federales, el principio se centra en el desempeño subordinado del gobierno central para reorganizar los niveles verticales de gobierno con el fin de dar prioridad a aquellos con mayor proximidad al ciudadano (Evans & Zimmermann, 2014, p. 2).

Asimismo, en el alero de este sentido se destaca la idea de “no absorción” (Chaplin, 2014), en dónde la subsidiariedad tiene como objeto proteger a las comunidades pequeñas de la injerencia de comunidades más grandes de las que forman parte reservando “a las entidades territoriales en las que las primeras encuentran su proyección institucional funciones que se sustraen a los niveles superiores” (D’Atena, 2021, pp. 88-89). Por otra parte, este sentido también se basa en una lógica de

solidaridad, que obliga a las autoridades más alejadas a intervenir en subsidio cuando las más cercanas son inadecuadas (D'Atena, 2021, p. 102).

Por ende, de acuerdo a Zimmermann (2014), detrás de este principio resalta la comprensión de que cualquier cosa que pueda ser llevada a cabo por una entidad más descentralizada no debería ser realizada por una más centralizada (p. 85), estando implícita en esta idea la comprensión de que el poder local puede llevar a cabo la mayoría de las actividades y servicios comunitarios con la misma eficacia, e incluso más, que un poder más distante y central. (Zimmermann, 2014, p. 87). Por tanto, bajo este enfoque, la subsidiariedad constituye un freno al accionar del ordenamiento mayor, sea internacional o nacional, frente al ordenamiento menor, como países o gobiernos locales (Rodríguez, 2020, p. 81).

Así, en esta perspectiva, de acuerdo a Loo (2009) el principio de subsidiariedad “deja de atender a la relación Estado/ciudadano y comienza, en cambio, a observar la relación entre las distintas articulaciones del poder público, mirando a la distribución de las competencias al interior de su estructura política”. Finalmente, el autor también plantea que es posible encontrar dos subcategorías de la verticalidad, a saber, la subsidiariedad vertical en sentido constitucional y la subsidiariedad vertical en sentido administrativo. La primera se refiere a la preferencia por otorgar funciones constitucionales a representantes más cercanos a los ciudadanos, especialmente en sistemas federales, mientras que la segunda indica cómo el nivel de administración más cercano debe ejercer las competencias asignadas, priorizando la participación ciudadana en las decisiones que les afectan (Loo, 2009, pp. 413-414).

b) El sentido o enfoque *horizontal* de la subsidiariedad. Este enfoque alude a la relación entre el Estado y los ciudadanos, ya sea como individuos o en las formaciones sociales a través de las cuales se desarrolla la persona, con el objeto de dejar el mayor espacio posible a la autonomía privada reduciendo así a lo esencial o estrictamente necesario la intervención pública (Frozini, 2002, p. 8; Rodríguez, 2020, p. 80).

Por su parte, D'Atena (2021) sostiene que la subsidiariedad horizontal es una garantía de la sociedad civil frente a la estatalidad, dado que en su manifestación más inmediata, la vertiente horizontal del principio de subsidiariedad tiene como objetivo proteger al sector privado frente al sector público, de modo tal que todos los entes territoriales tienen que favorecer “la autónoma iniciativa de los ciudadanos, como individuos o como grupos, para el desarrollo de actividades de interés general” (pp. 92-93).

Finalmente, al igual que en el sentido vertical de la subsidiariedad, Loo (2009) distingue entre la subsidiariedad horizontal en sentido constitucional, por un lado, y en sentido administrativo, por

otro. En cuanto a la primera, el autor sostiene en el primer sentido, se busca otorgar una respuesta específica al rol del poder público respecto de la organización social, haciendo legítimo el ejercicio de funciones estatales solamente si se encuentra orientado a hacer frente a la eventual inadecuación de los individuos o de sus organizaciones, tratándose de la concepción más clásica de la subsidiariedad en la doctrina chilena a propósito de la subsidiariedad económica (p. 412). Por su parte, en sentido administrativo se referiría al principio de que las instituciones públicas deben organizarse y ejercitar las funciones de que son titulares de manera tal de favorecer la participación de los administrados.

3.2.3. Proyecciones

Como un ejercicio de sistematización acerca de las aplicaciones de la subsidiariedad, vale la pena ahondar en las diferentes proyecciones de este principio en la política y el Derecho. Sagüés (1986) señala que la idea de subsidiariedad impacta en cuatro diversas esferas, a saber: a) político-territorial; b) política-económica; c) político social; y d) político-religiosa. Revisemos cada una de estas esferas con algún detalle a continuación y algunos ejemplos de aplicaciones concretas.

a) La esfera *político-territorial* de la subsidiariedad. Esta esfera tributa una aplicación del sentido vertical de la subsidiariedad, en cuanto se refiere a la relación entre el ordenamiento comunitario o supranacional y los ordenamientos nacionales en el plano del derecho internacional, o bien, a la relación entre el Estado o gobierno central y los entes a él sometidos pero dotados de autonomía como los gobiernos regionales, provinciales, y municipales, en el plano del derecho interno (Frosini, 2002, p. 8; Kresalja, 2015, p. 27).

A nivel de política territorial nacional, el ejemplo paradigmático es el sistema federal, al tratarse de “métodos de organización política-administrativa que se encuentran orientados a la distribución de las competencias públicas (de legislación, de gobierno y de administración) entre distintos niveles territoriales de entes públicos, asignando funciones a las autoridades que se encuentran en la base de la pirámide organizativa interna del Estado” (Loo, 2009, p. 406). Por otro lado, a nivel comunitario o supranacional resalta como ejemplo paradigmático la aplicación del principio de subsidiariedad en la organización político-territorial de la Unión Europea (UE), dado que en el Tratado de la UE, este principio establece que si un asunto no cae dentro de la competencia exclusiva de la Comunidad y puede resolverse mejor por los estados miembros individuales, la autoridad central (Comunidad) no debe intervenir, para que estos asuntos puedan resolverse a nivel de un estado miembro (Evans & Zimmermann, 2014).

b) La esfera *político-económica*. Desde esta esfera, explica Sagüés (1986), la idea de subsidiariedad informa que los poderes públicos deben favorecer y ayudar a la iniciativa privada confiando a ésta,

donde sea posible y de manera eficiente, la continuidad del desarrollo económico, en cuya virtud la empresa privada asume un “rol primario” y el Estado uno “subsidiario” (p. 63). En ese sentido, esta esfera sería depositaria del sentido horizontal de la subsidiariedad, y a la vez, una manifestación de esta sería el famoso principio de subsidiariedad económica presente en la Constitución económica chilena (Faúndez, 2016), como revisaremos en el siguiente apartado. Ahora bien, Sagüés también reconoce que un correctivo de esta idea se encuentra en que el Estado tiene legitimación para extender su propiedad cuando lo exigen motivos de manifiesta y verdadera necesidad de bien común, interviniendo cuando sea necesario debido a la “garantía de solidaridad” (p. 63). En ese sentido, una manifestación de esta subsidiariedad económica positiva podría tratarse cuando el Estado por motivos de interés general limita el derecho de propiedad aplicando su función social.

c) La esfera *político social*. Bajo esta esfera, de acuerdo con Sagüés (1986), las funciones y servicios del Estado deben “según la doctrina de la subsidiariedad, solamente ayudar o complementar la actividad del individuo, de la familia o de la profesión”, exigiendo para justificar la intervención de los poderes públicos que se practique la subsidiariedad para “estimular la responsabilidad personal y no para sustituirla” (p. 63). En directa relación con esta esfera, Millon-Delsol (1993) identifica que uno de los campos de aplicación contemporánea de la subsidiariedad se da en la práctica de la política social, Con todo, merece atención esta esfera de la subsidiariedad en atención a otros principios que inspiran la intervención del Estado en políticas sociales que aplican principios como el de igualdad de oportunidades o el de solidaridad, siendo una interesante vía para reinterpretar el uso de la subsidiariedad en su faz positiva en el ordenamiento chileno (Viera et al, 2021).

d) Finalmente, en la esfera *político-religiosa* el principio de subsidiariedad involucra a la misma Iglesia Católica, lo cual importa reconocer “en la estructura y funcionamiento de ésta, el papel de los distintos grupos que la integran, y las competencias que les son propias y naturales” (Sagüés, 1986, p. 63). Con todo, si bien esta esfera escapa del objeto de nuestra investigación, ella permite vislumbrar la heterodoxia y polimorfismo del concepto de subsidiariedad, cuyas aplicaciones, como hemos venido analizando, no sólo atienden al funcionamiento o rol del Estado, sino que también al de las propias asociaciones o cuerpos intermedios, siendo la Iglesia el cuerpo intermedio por excelencia (Landra, 2007).

3.3. La subsidiariedad en el constitucionalismo chileno

Habiendo revisado la trayectoria de la idea de subsidiariedad a lo largo de la historia del pensamiento político así como ahondado en sus ámbitos, sentidos, elementos y proyecciones en la teoría general, corresponde ahora adentrarse en su aplicación concreta en el constitucionalismo

chileno, para ello se abordará en primer lugar algunos de los postulados relativos a la subsidiariedad que se pueden encontrar en las doctrinas e ideologías cercanas que más influyeron en su génesis y luego se profundizará en torno al debate sobre si la subsidiariedad se encuentra efectivamente constitucionalizada en la constitución chilena, abordando tanto las posturas a favor y en contra de aquella tesis.

3.3.1. Subsidiariedad y sincretismo ideológico en la Constitución chilena

Como señala Viera (2013) la Constitución chilena tiene variadas fuentes ideológicas que la sustentan, sin embargo, resaltan dos: el neoliberalismo y el iusnaturalismo escolástico. Revisaremos brevemente estos dos fundamentos y su relación con la subsidiariedad.

Sobre los fundamentos políticos y teóricos de la subsidiariedad en el pensamiento neoliberal ya nos hemos referido, sin embargo, nos referiremos a algunas de las principales manifestaciones de esta doctrina en la Constitución chilena. Viera (2013) señala que una consecuencia inmediata de los postulados liberales que acompañaron a la Dictadura chilena durante la década de los setenta y ochenta es el paradigma de la reducción de atribuciones del Estado y el paso a un proceso de descentralización y privatización de empresas públicas, existiendo manifestaciones de esta ideología en distintas disposiciones de la Constitución chilena a propósito del Orden Público Económico (OPE), los derechos constitucionales vinculados a la propiedad y libre iniciativa económica, encontrándose no sólo limitado el Estado como agente económico, sino también los derechos sociales asociados a la libertad de elegir (consumir) y libertad económica (abrir/crear/administrar establecimientos privados que entregan prestaciones de salud y educación). Además, como es de esperar, se vislumbra un fuerte desequilibrio entre los valores asociados a la igualdad y la libertad en la Constitución chilena (Viera, 2013, p. 133).

Por otro lado, un primer atisbo de la DSI y la subsidiariedad en la Constitución de 1980 se encuentra en la Declaración de Principios de la Junta Militar de 1974. En efecto, en aquella declaración de principios, en su segunda parte sobre “concepción de hombre y de la sociedad” se establecen cinco declaraciones cargadas ideológicamente hacia el iusnaturalismo escolástico, a saber: 1) El hombre tiene derechos naturales y superiores al estado; 2) El estado debe estar al servicio de la persona y no al revés; 3) El fin del estado es el bien común general; 4) El bien común exige respetar el principio de subsidiariedad; 5) El respeto al principio de subsidiariedad supone la aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico (1974).

Viera (2013) indica que, a partir de esta Declaración, se deducen ciertos efectos en relación a el arraigo de la “filosofía cristiana” en la génesis de la Constitución chilena, puesto más adelante sería

profundizada en las discusiones de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, también llamada “Comisión Ortúzar”, y, además, se trataría de un reconocimiento explícito de la teoría de los entes relacionales en Jaime Guzmán, inspirándose en Aristóteles, Aquino y, sobre todo, la encíclica *Mater et Magistra*. Justamente, a partir de esta teoría, Guzmán buscó justificar los derechos individuales y tomar distancia de cualquier asomo colectivista (Viera, 2013, p. 119).

Ahora bien, en Guzmán su concepción de la subsidiariedad representa un esfuerzo por conciliar catolicismo y neoliberalismo económico (Mansuy, 2016), dos visiones que, pese a ser abiertamente contradictorias (Viera, 2013), en el pensamiento de Guzmán tienen convergencia en el anticomunismo como telón de fondo, en tanto sus ideas se fundan en un intento de conciliar distintas tradiciones para dar una respuesta políticamente viable a un determinado contexto histórico, en cuyo caso, consiste en oponerse con vigor a cualquier proyecto de hegemonía estatal, utilizando a la subsidiariedad para fundamentar una economía de mercado (Mansuy, 2016). Sin embargo, esa visión omite que el contexto general que explica a la subsidiariedad en la DSI plantea cuestiones abiertamente contrarias al neoliberalismo, a saber, la función social de la propiedad, el rechazo del liberalismo económico extremo o la conciencia de los riesgos sociales del capitalismo (Mansuy, 2016).

Esta contradicción ideológica ilumina, en parte, las interpretaciones cruzadas que tiñen el principio de subsidiariedad en Chile. Mansuy lo retrata de la siguiente manera:

“parece difícil pensar el principio de subsidiariedad como fundamento de un liberalismo económico –o neoliberalismo– muy acentuado. En efecto, este tiende a prescindir de la dimensión política, y eso explica su acento individualista –no existe algo así como “la sociedad”. Sin embargo, el principio de subsidiariedad sólo tiene sentido al interior de una comprensión propiamente política de los fenómenos humanos” (2016, p. 509).

En ese sentido, aquellas dos propuestas que, en principio, podrían parecer antagónicas (socialcristianismo y neoliberalismo), como señala Viera (2020a), son paradójicamente las fuentes a partir de las cuales se instaura nuestro modelo de desarrollo ya que, por un lado, se advierte la influencia de lo que llaman “pensamiento cristiano” y, por otra, la implementación de los postulados neoliberales, especialmente a partir de los trabajos desarrollados por Hayek. (p. 57).

Con todo, en esta abierta contradicción ideológica habría oportunidades para pensar alternativas a la interpretación tradicional del principio de subsidiariedad en su faz negativa y vertiente neoliberal. Como señalan Bassa & Viera (2017), “una interpretación sinóptica de la Doctrina Social de la Iglesia (...) que favorece la emergencia del principio de solidaridad y una participación activa del Estado, es atendible y razonable (...) por su contenido argumentativo y, por lo mismo, puede servir

como referencia para la comprensión del principio de subsidiariedad siempre y cuando entre en diálogo con otras posiciones” (p. 204).

3.3.2. La subsidiariedad en la constitución (económica) chilena

Bajo la doctrina que reconoce el principio de subsidiariedad en la Constitución chilena, que, según señala Viera (et al 2021), responden a una propuesta hermenéutica que se nutre de presupuestos ideológicos afines al neoliberalismo (p. 94), suelen situar normativamente su consagración en el artículo 1 inciso 3° particularmente en la frase relativa a la protección de los grupos intermedios, y también en el artículo 19 N° 21, con ocasión de la libre iniciativa económica.

Así, a juicio de gran parte de la doctrina constitucional chilena, la Constitución asumiría el principio de subsidiariedad como uno de los principios rectores del “Orden Público Económico” (OPE) bajo el paradigma de la subsidiariedad económica, la que se entiende, de acuerdo a los autores tradicionales, como aquella primacía o preferencia de los particulares para el desarrollo de actividades económicas, derivada de la libertad de empresa consagrada en el artículo 19 N° 21, en cuyo plano al Estado sólo le correspondería asumir el desarrollo de actividades económicas en caso de que los particulares no puedan, no quieran o desarrollen mal esas actividades, absteniéndose en el evento de que se desarrollen por particulares de forma normal (Faúndez, 2016, p. 216). Nace así lo que Vallejos denomina la “concepción chilena del principio de subsidiariedad”, la cual “aboga por la privatización de las decisiones colectivas, es decir, someter la determinación del interés público a las preferencias individuales que los privados desarrollan como participantes de un mercado” (2016, p. 253).

En ese sentido, bajo la interpretación tradicional del principio de subsidiariedad económica presente en la Constitución chilena, este sería una manifestación de su faz negativa. Ahora bien, esta interpretación, como bien señalan Viera (et al 2021), resulta útil para los defensores de un modelo de convivencia político entendido como un orden de mercado, puesto que, por la vía de enfatizar la faz negativa de la subsidiariedad, “les permite pregonar el abstencionismo estatal no sólo en el desarrollo de actividades empresariales, sino también en lo concerniente a la provisión pública de servicios esenciales para el desarrollo humano, tales como educación, salud, vivienda” (p. 101). En ese sentido, el autor plantea que la manera en que tradicionalmente se ha entendido la subsidiariedad en nuestro constitucionalismo es una interpretación parcial de este principio, toda vez que, como hemos sostenido, se sustenta mediante la interpretación de ciertos preceptos constitucionales (Art. 1, inciso 3 y 4; y Artículo 19, numeral 21 inciso 2), y asimismo, dicha parcialidad también se manifiesta al tratarse de una interpretación “que, aunque dice basarse en el magisterio oficial de la Iglesia Católica

solo adopta algunas formas en que este lo trata”, omitiendo “la referencia a la solidaridad, la cual también está presente en los documentos pontificios” (Viera, 2020b, p. 57).

Ahora bien, también es cierto que han existido interpretaciones sobre este asunto que, a contrario sensu, sostienen que no se encontraría en la Constitución chilena asegurado el principio de subsidiariedad en su faz negativa sino solamente en su faz positiva (teniendo como expresión los incisos cuarto y quinto del artículo 1° y algunos numerales del artículo 19, como el 3, 8, 9 y 10). Esta es la posición de Quintana Benavides, argumentando que el Estado efectivamente está afecto a numerosos deberes de acción, “sin que la Constitución haya dispuesto alguna condición para ejercer una determinada actividad, o que deba abstenerse de realizar alguna y menos aún la existencia de actividades prohibidas” (2010, p. 130).

Por otro lado, como reconocen Bassa & Viera (2017), si bien desde la promulgación de la Constitución chilena vigente la interpretación neoliberal fue la propuesta más aceptada en un comienzo,

“poco a poco se dejan oír voces que critican esta postura, sea por su radicalidad, o porque el principio no se encuentra en el texto de la Constitución, porque interpreta de manera insuficiente la Doctrina Social de la Iglesia o porque fundar la comprensión de este principio en los postulados originales genera petrificación normativa y descontextualización fáctica” (p. 196).

Asimismo, una interesante postura sobre la subsidiariedad en la Constitución chilena es la de Neghme (2013). El autor plantea que la interpretación hegemónica del principio de subsidiariedad ha recurrido al originalismo interpretativo radical, sustentándose en las discusiones de la Comisión Ortúzar para sostener el reconocimiento del principio de subsidiariedad en la actual Carta Fundamental, y consigo, la existencia de un Estado subsidiario mínimo cuyas actuaciones se caracterizan por ser excepcionales y temporales. Sin embargo, plantea el autor, dicha interpretación olvida que el principio de subsidiariedad fue creado única y exclusivamente para ser aplicado en el ámbito de las relaciones económicas empresariales como un instrumento constitucional que permitiera revertir la concentración de los factores productivos en manos del Estado como ocurría a comienzos de la década de 1970, no siendo, “en caso alguno, un principio creado para ser aplicado de manera indiscriminada en cualquier ámbito de las relaciones sociales reguladas en la Constitución” (Neghme, 2013, p. 118).

Con todo, nos parece relevante la propuesta de este Neghme (2013) de superación del principio de “subsidiariedad a la chilena” a través de la consagración interpretativa del principio de solidaridad en materia de derechos sociales, pues coincide, en parte, con lo que argumentamos a

continuación a propósito de las posibilidades negativas y positivas de compatibilidad entre el Estado Social y Democrático de Derecho y el principio de subsidiariedad.

Así, nos parece dable sostener que la subsidiariedad no aparece, en ningún caso, recogida como un principio constitucional equiparable a principios constitucionales clásicos como el de legalidad o publicidad de los actos de la Administración. Más bien, y en esto coincidimos con la clarificación que hace Ruiz-Tagle, en cuanto a que la subsidiariedad se puede vincular e interpretar a la luz de otras tradiciones políticas, por tanto, su naturaleza “no alcanza el nivel de un principio de derecho constitucional sino una forma ideológica variable, sin un contenido claro que intente servir de guía para ordenar la relación entre las personas y el Estado” (2016, p. 57). Dicho en otras palabras, y siguiendo a Loo (2009), el carácter flexible, elástico y polifuncional del principio de subsidiariedad no se agota en la interpretación tradicional que ha existido en nuestro medio sobre su recepción constitucional, de manera que, por medio de interpretaciones alternativas de este principio, se puede transformar en una herramienta que permitiría al Estado “alocar sus esfuerzos ahí donde son más necesarios, es decir, donde otros sujetos del complejo social no son capaces de actuar adecuadamente” (p. 425).

4. Estado Social y subsidiariedad: incompatibilidades y alternativas

4.1. Sobre la incompatibilidad del Estado social y democrático de Derecho con el principio de subsidiariedad

Según lo expuesto, en el apartado analizaremos aquellas características del principio de subsidiariedad que son incompatibles con el Estado Social. En particular revisaremos la caracterización dada por las doctrinas liberales clásicas y neoliberales, para luego detenernos brevemente en el constitucionalismo chileno y su percepción de este principio, ya que son estas corrientes de pensamiento las que presentan mayores diferencias e incompatibilidades con el Estado Social y sus características.

4.1.1. Incompatibilidad del Estado Social con el principio de subsidiariedad en su sentido liberal clásico.

Para comenzar, nos detendremos en el liberalismo clásico y su concepción del principio de subsidiariedad. Tal como se señaló en el apartado respectivo, la doctrina liberal clásica concibe la relación entre el Estado y los individuos de manera antagónica, planteando una frontera entre la libertad individual de los primeros y la intervención pública que realiza el segundo. En ese sentido, esta corriente de pensamiento se plantea contraria a la injerencia del Estado en los asuntos propios

de los particulares ya que concibe al bien común como el resultado de la suma de los bienes individuales. Por lo que al Estado le correspondería la función de asegurar que los particulares puedan alcanzar sus fines y no el de intervenir en miras del bien común.

Desde esta perspectiva, la subsidiariedad liberal se estructura en base a un gobierno limitado y al respeto irrestricto de las libertades individuales, sirviendo como una cláusula que tiene por objeto delimitar la intervención pública en asuntos que deben ser del ámbito individual o social. Esta manera de concebir al principio de subsidiariedad y la relación Estado/individuo que le subyace, puede ser incompatible con la cláusula de Estado Social, toda vez que en base a esta es posible realizar una interpretación extensiva de qué ámbitos se encuentran estrictamente reservados para el quehacer civil o particular, neutralizando el rol activo que el Estado debe tener en la economía para garantizar el acceso igualitario a prestaciones sociales, si es que se determina que ese es un ámbito que le corresponde a los privados -como veremos en el siguiente apartado con el neoliberalismo-.

Por lo tanto, la compatibilidad de ambas cláusulas dependerá de qué manera el principio de subsidiariedad restrinja las materias en las que el Estado Social debe participar para la concreción de sus fines. En ese sentido, es posible su compatibilidad y sería incluso positivo para el bien común -entendido en términos liberales-, si es que se flexibiliza la percepción del rol que le cabe al Estado en la economía. Permitiendo que adquiera un rol activo y preponderante en la prestación de servicios básicos, públicos y comunes a todos los individuos en igualdad de condiciones. Pues esto mejoraría las condiciones de vida de los particulares, propiciaría su desarrollo individual, y les permitiría alcanzar sus fines, contribuyendo a la concepción que el liberalismo clásico tiene del bien común.

Asimismo, estas ideas serían compatibles, en tanto no implicaría que los individuos se vean relegados a meros espectadores de la actividad estatal, ya que cabe recordar que un presupuesto fundante del Estado Social es su profunda dimensión democrática. Por ende, deben existir en ese contexto mecanismos de control y participación de la actividad administrativa y legislativa que permitan vigilar la actividad estatal en esta y en otras materias, por ejemplo, mediante mecanismos de democracia directa. Del mismo modo, cabe recordar que el buen funcionamiento de un Estado Social se ve inmensamente beneficiado si es que los privados y su capital trabajan proactivamente para el bienestar general, adquiriendo el compromiso de favorecer un crecimiento productivo que propenda a la generación de mayores y mejores empleos, por lo que la existencia de un Estado Social no marginaliza la actividad de los particulares.

Con todo, es complejo que ambas cláusulas constitucionales, en los términos expuestos en este subtítulo, convivan en un sistema político, social y económico, sin que existan importantes tensiones entre ambas. Debido a que es difícil determinar hasta qué punto el principio de

subsidiariedad bajo este prisma es suficientemente flexible para permitir que el Estado Social realmente pueda intervenir en la economía y adquirir un rol preponderante en la prestación de servicios públicos.

Como se ha señalado, el liberalismo precisamente busca relegar la acción estatal a una actitud pasiva en beneficio de los privados, por lo que es lógico que en una búsqueda por compatibilizarlo con un Estado Social existan quienes argumenten -con cierto grado de razón- que se ha distorsionado el sentido del principio liberal de subsidiariedad. Para Zimmerman (2014) precisamente el prisma liberal clásico entra en conflicto con el Estado Social, en tanto su deseo de un gobierno limitado es incompatible con la pretensión de centralización burocrática característica del Estado Social (p.84). Por lo que la compatibilidad de ambas ideas es difícil de determinar y dependerá de la manera en que estas se encuentren constitucionalizadas y reglamentadas en el ordenamiento jurídico.

4.1.2. Incompatibilidad del Estado Social con el principio de subsidiariedad en su sentido neoliberal.

La hipótesis de compatibilidad presentada en el apartado anterior es totalmente impracticable en el caso de la subsidiariedad bajo la óptica del neoliberalismo, ya que sus características y fundamentos políticos son abiertamente contrarios al Estado Social, por lo que su incompatibilidad se ve reflejada de inmediato en aquello.

Según hemos explicado, el neoliberalismo es ideológicamente opuesto a cualquier forma de Estado que suponga un grado de participación relevante de este en la economía. Jorge Andrés Díaz Londoño (2009), en un análisis del caso colombiano -país donde se ha constitucionalizado un Estado Social pero su economía se desarrolla en base a ideas neoliberales-, explica que existe una importante tensión entre estas cláusulas. Por un lado, el modelo económico neoliberal promueve el desarrollo de un Estado mínimo, reivindicando los principios de libertad individual, propiedad privada, libre comercio y no intervención del Estado en la economía (p.211). Mientras que, por otro lado, el Estado Social para poder defender sus principios y el bienestar de la población, busca intervenir en el orden social con el motivo de garantizar los derechos económicos y sociales, que corresponden al mínimo de condiciones materiales para una vida digna (p.210).

De esta manera, se observa que desde sus presupuestos básicos el Estado Social y el neoliberalismo se encuentran irremediamente opuestos. No es posible que el Estado Social se desarrolle como un Estado garante de la prestación igualitaria de servicios sociales y del bienestar general de la población, si es que se constitucionaliza a su vez un modelo de Estado subsidiario neoliberal que se sostiene ideológicamente sobre la base de un Estado mínimo, que solo puede

participar en aquellas áreas que los privados no quieran o puedan implicarse, permitiendo incluso la privatización de servicios públicos esenciales, como la salud o la educación, y por ende la privatización de derechos sociales.

En esa línea, la subsidiariedad en el neoliberalismo reivindica y radicaliza el abstencionismo estatal del liberalismo clásico, ya que no solo se extiende al desarrollo de actividades empresariales, sino que también a lo concerniente a la provisión pública de servicios esenciales para la subsistencia y desarrollo del individuo, tales como seguridad social, educación, salud, vivienda, etc. Así, esta doctrina de pensamiento defiende el repliegue del Estado de toda función en el mercado, con el objeto de entregar a los particulares la mayor cantidad de participación posible en las tareas productivas de prestación de servicios. Esta situación, como hemos sostenido a lo largo de esta investigación, es totalmente contraria al Estado Social, pero no solo por el rol que le corresponde al Estado en la economía, sino que, además, por la percepción que el neoliberalismo y su principio de subsidiariedad tienen sobre los derechos sociales.

Para el Estado Social los derechos sociales son el mecanismo idóneo para garantizar el acceso en igualdad de condiciones a servicios y prestaciones catalogados como fundamentales para el desarrollo y bienestar humano, sin importar el estrato económico al que pertenezcan los individuos. Mientras que, por el contrario, para el neoliberalismo no son más que bienes que pueden -y deben- ser transados en el mercado. Por lo que sólo a los privados les corresponde su prestación y su acceso se encuentra condicionado por la capacidad adquisitiva que tengan los individuos para aquello; distorsionando a cabalidad el sentido democrático de igualdad que se encuentra detrás de los derechos sociales en un Estado Social.

Lo expuesto hasta este punto es suficiente para descartar de plano la compatibilidad entre un Estado Social y un principio de subsidiariedad neoliberal. Sin embargo, existe un último aspecto en que ambas ideas son contrarias, y es en su dimensión democrática. Como veremos a continuación, el neoliberalismo detenta una importante dimensión antidemocrática, o por lo menos, tiene una percepción de la democracia incompatible con la de un Estado Social.

Por una parte, el Estado Social se origina como una reformulación del Estado de Derecho, siendo una herramienta creada para enfrentar el surgimiento de totalitarismos en el mundo, ya que este, el Estado de Derecho, se había tornado insuficiente para frenar la irracionalidad del capital y asegurar a las personas un grado suficiente de igualdad material que permitiera atenuar las diferencias entre las personas propias de un sistema de mercado voraz. Sin embargo, el neoliberalismo precisamente pareciera avanzar en aquella dirección que el Estado Social busca enfrentar; reivindicando nuevamente el despliegue de un mercado absoluto, en donde el Estado sea mínimo y

todo sea transable en dinero, radicalizando la desigualdad entre los individuos y volviendo de nuevo a la situación inicial.

Wendy Brown (2021) para abordar esta problemática inicia desde la idea de igualdad, en particular de la igualdad política; afirmando que sin ella no es posible la existencia de un sistema democrático, puesto que en ella se sustenta que la composición y el ejercicio del poder político esté autorizado por la totalidad y deba rendirle cuentas a la totalidad. De manera que, si esta se encuentra ausente por cualquier motivo, como lo pueden ser por las disparidades sociales o económicas extremas -presentes y agravadas en un sistema neoliberal-, el *demos* deja de gobernar. Así, para proteger esta dimensión de la igualdad en regímenes capitalistas como el neoliberal, el Estado debe actuar deliberadamente a fin de reducir las desigualdades de poder entre los ciudadanos; creando leyes antidiscriminatorias que busquen garantizar condiciones adecuadas de existencia, así como un importante apoyo a la educación cívica de calidad, al voto y al acceso igualitario a cargos públicos. A lo anterior, se debe sumar una constante vigilancia a la democracia para evitar que quienes concentran las riquezas tomen el control del poder político, ya que se encuentran constantemente intentando acceder a él, y una vez que lo hacen no hay límite para sus prácticas egoístas (pp. 49-53).

Según lo revisado, los fundamentos e ideas estructurantes que Brown identifica en la democracia, son totalmente coherentes con un Estado Social y democrático de Derecho. En definitiva, identifica en la igualdad, el valor más importante de la democracia, señalando que frente al avance del capitalismo y de sus sociedades intrínsecamente desiguales, es el Estado quien debe velar por la igualdad a través de la prestación igualitaria de servicios públicos y de la vigilancia de la democracia para que quienes concentran las riquezas no puedan monopolizar el poder político.

Por el contrario, uno de los ideólogos más importantes del neoliberalismo, Hayek (1980), señala que el verdadero valor de la democracia es proteger al individuo del abuso de poder (p. 58). Por lo tanto, el énfasis de la democracia para él se encontraría en la libertad de los individuos y no en la igualdad que debe existir entre ellos. Bajo esa lógica, Hayek señala que la democracia sería un medio y jamás un fin en sí mismo, ya que una democracia ilimitada sería riesgosa para la libertad y para la estabilidad de la convivencia pacífica. Para él una democracia sin frenos permite la expansión desmedida del Estado, lo que es inaceptable en un régimen neoliberal. Por el contrario, el autor defiende una democracia limitada que evite que el poder se concentre y que se ejerza de manera arbitraria, destacando la importancia de la autonomía de la sociedad en su múltiple y compleja conformación. (Jaraquemada, 1990, p. 166).

En esa línea, cabe agregar que para el neoliberalismo la idea de libertad se reduce al interés propio y la libertad de elección no restringida por el Estado (Massey, 2016, p.31). Por lo tanto, es

dable señalar que la percepción que esta corriente de pensamiento tiene de la democracia es la de un sistema político individualista, en donde la importancia reside no en la igualdad entre las personas, sino que en la capacidad que tienen los individuos en la sociedad para desarrollarse como sujetos de mercado.

Para Castillo (2016) la democracia neoliberal entendida en los términos descritos hasta este punto es una democracia elitista desprovista de uno de sus elementos estructurantes: el pueblo. En este tipo de regímenes la vinculación que existe entre el poder político y el poder económico es intrínseco, por lo que lo importante no sería el gobierno de políticos representantes del “pueblo”, sino que más bien, el gobierno de los expertos técnicos y por tanto el de las élites económicas. Bajo esta lógica los intereses del capital y los de la inversión económica constituyen el comando de dirección del Estado, por lo que no existiría un control ni una supervisión democrática del quehacer político por parte de quienes no conforman parte de la referida élite. En ese sentido, el gobierno y el poder político en general, se encuentra reservado para aquellos iluminados expertos en materias económicas que buscarán manejar los Estados como si de una empresa se tratase, buscando siempre una democracia apolítica y estable en donde los gobiernos sólo deberán proveer respuestas eficaces a una ciudadanía disciplinada y consumidora de bienes y servicios. De esta manera, la democracia se aleja de su retórica de derechos e igualdad, y se limita a un mecanismo para elegir y autorizar el gobierno de élites políticas rivales. (pp. 87-97).

Según lo descrito, se observa que la percepción que el Estado Social tiene de lo que debe implicar la democracia, es totalmente opuesta de la idea que el neoliberalismo tiene de la misma. Mientras que uno reivindica la igualdad como elemento estructurante, el otro encuentra en la democracia el único valor de proteger al individuo frente a la acción estatal, lo que en la práctica conlleva a un régimen político elitista en el que solo aquellos individuos que concentran las riquezas de un país serán aquellos virtuosos que podrán dirigirlo para sus propios intereses y no para el bienestar general. Por lo tanto, en este aspecto, al igual que en los analizados precedentemente, el neoliberalismo y su percepción de la subsidiariedad es totalmente opuesto y por tanto incompatible, con un Estado Social y democrático de Derecho.

4.1.3. Incompatibilidad del Estado Social con el principio de subsidiariedad en la Constitución chilena.

Ya establecidas las características que consideramos incompatibles entre ambas cláusulas, nos detendremos en el análisis en concreto del principio de subsidiariedad en la Constitución chilena.

Según se explicó en el apartado respectivo, el principio de subsidiariedad no se encuentra explícitamente consagrado en nuestra constitución. Su reconocimiento responde a una propuesta hermenéutica que se sustenta principalmente de presupuestos ideológicos afines al neoliberalismo, pues se basa en la protección de los grupos intermedios y en la libre iniciativa económica.

En esa línea, una parte importante de la doctrina constitucional chilena sostiene que la subsidiariedad es uno de los principios rectores del Orden Público Económico chileno, bajo el paradigma de la subsidiariedad económica, la que se debe entender, según esta matriz de interpretación, como aquella primacía o preferencia de los particulares para el desarrollo de actividades económicas, derivada de la libertad de empresa del art. 19 N°21 CPR, en cuyo plano al Estado solo le corresponde asumir el desarrollo de actividades económicas en caso de que los particulares no puedan, no quieran o desarrollen mal dichas actividades. Esto permite pregonar el abstencionismo estatal por parte de quienes defienden el modelo de Estado mínimo, no sólo en lo concerniente a la limitación de las actividades empresariales, sino también en lo concerniente a la provisión pública de servicios esenciales para el desarrollo humano.

Bajo este prisma de interpretación, sería impracticable la constitucionalización de un Estado Social y democrático de Derecho en Chile, toda vez que el Estado se encuentra constitucionalmente impedido de actuar con un rol activo en el plano económico, pues el énfasis de la subsidiariedad se encontraría en aquella faz negativa de abstención estatal. Precisamente el art. 19 N°21 inciso segundo es claro al señalar que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza, por lo que su participación en esta materia es explícitamente excepcional.

Por otro lado, su incompatibilidad se ve reflejada además en que dicho abstencionismo se extiende a la provisión pública de servicios esenciales para el desarrollo humano. Esto tiene como efecto que los derechos sociales, como la salud y educación, se encuentran principalmente entregados al mercado, y por ende a la capacidad económica que tengan los individuos. Por lo que el objetivo que tienen los derechos sociales en un Estado Social de ser dispositivos útiles para propiciar el acceso igualitario a aquellos servicios básicos se encuentra totalmente neutralizado en Chile.

En definitiva, para el análisis de la compatibilidad que se comenta, es aplicable todo lo señalado en el apartado anterior. Pues, como se ha explicitado a lo largo de esta investigación, la subsidiariedad en Chile se estructura principalmente en base a ideas neoliberales que tornan impracticable la constitucionalización de un Estado Social en Chile. Sin embargo, también hemos sostenido que la subsidiariedad es un concepto polisémico y de variado contenido político, por lo

que podrían existir perspectivas de este principio que lo doten de características que no solo lo hagan compatible con un Estado Social, sino que incluso podría beneficiar a su desarrollo.

4.2. Posibilidades de compatibilidad y alternativas de reinterpretación

Tomando en consideración lo analizado en apartados anteriores, está claro que el principio de subsidiariedad no ofrece una única vía de aplicación o interpretación, sino más bien, como menciona Gómez (2023), tiene la potencialidad de presentar múltiples opciones legítimas. En un ejercicio para explorar esas potencialidades, así como sus posibles utilizaciones compatibles con un Estado social y democrático de Derecho, a continuación expondremos algunas vías de aplicación del principio de subsidiariedad que, sin neutralizar el contenido y los fines del Estado social, puedan complementarlo o integrarse en su eventual diseño. Además, reflexionamos sobre posibles alternativas de interpretación al principio de subsidiariedad, considerando su carácter polisémico y la relatividad de su contenido a la fundamentación política o ideológica que se le proporcione.

4.2.1. Tres tesis (o vías) para su compatibilidad.

En relación a las potenciales utilizaciones o usos compatibles del principio de subsidiariedad, a continuación, presentamos tres tesis para su aplicación en un Estado social y democrático de Derecho, enfatizando en su complementariedad y no neutralización mutua.

a) La subsidiariedad puede contribuir a delimitar los ámbitos de acción o intervención del Estado social en la economía y la política social.

Existe una máxima de la teoría clásica de la subsidiariedad la cual señala que “debe haber tanta acción de la sociedad como sea posible y tanta acción del Estado como sea necesario” (Arizmendi, 2001, p. 25), y de ella se desprende que la sociedad civil y los cuerpos intermedios reconocen limitaciones allí donde su acción no es suficiente o es derechamente insuficiente. En ese sentido, la subsidiariedad viene a precisar qué funciones corresponden al Estado y cuáles a los miembros o grupos intermedios (Sánchez, 1962, pp. 15-16).

Surge, en consecuencia, el principio de intervención subsidiaria cuando la acción del Estado social sea necesaria “para garantizar las necesidades básicas insatisfechas de los más pobres y vulnerables para impulsar la dignidad e iniciativa de cada persona desde un punto de vista solidario” (Herce, 2023, p. 65). En tal supuesto, y como hemos analizado en los primeros apartados de este trabajo, la existencia del Estado social y su intervención se vuelve necesaria producto de la desigualdades generadas por los impactos socioeconómicos del primer y segundo capitalismo

industrial, justificándose la intervención con fines de bien común, justicia social y justicia distributiva (Viera, 2019; Viera et al, 2021).

Así, desde el principio de subsidiariedad, la intervención del Estado puede originarse y se justifica de tres formas distintas (Faúndez, 2016), ya sea i) por medio de actividades habilitantes, como proveedor de condiciones generales para que las sociedades menores puedan cumplir sus funciones específicas (como promotor de actividades económicas); ii) por medio de actividades de intervención directa, cuando hay una seria deficiencia en las sociedades menores que perjudica el bien común; o iii) por medio de actividades sustituyentes, cuando las sociedades menores se revelan incapaces de cumplir alguna función esencial.

Estos tres tipos de intervención estatal se aplican y coinciden con los ámbitos en que se despliega el rol activo en la economía que un Estado social debe tener, el cual, como hemos dicho, puede tener variadas expresiones al tratarse de una fórmula con cláusula abierta. Por tanto, tomando en consideración a la subsidiariedad como una regla sobre la correcta acción política (Dumont, 2010), esta puede servir como un criterio para la intervención de la autoridad -estatal, en este caso-, contribuyendo a delimitar hasta dónde llega el despliegue de la política social y en qué ámbitos de la economía le corresponde intervenir al Estado social. En ese sentido, la faz negativa de la subsidiariedad será aquel criterio para esclarecer los límites de intervención del Estado social, en el entendido de que la acción económica y la colaboración social del sector privado no desaparece ni es absorbida por el Estado social. Asimismo, la faz positiva de la subsidiariedad servirá como un criterio para legitimar la intervención estatal así como especificar cuáles son las áreas indirectas, directas o sustituyentes de intervención estatal para cumplir con los fines de bienestar social, igualdad sustantiva y justicia social y distributiva del Estado social.

b) La subsidiariedad demuestra utilidad para cumplir los fines del Estado social, incluyendo la colaboración público-privada.

Como hemos señalado anteriormente, los fines del Estado social aparecen para para corregir los desequilibrios socioeconómicos que se habían generado tras la irrupción del capitalismo industrial moderno, bajo la premisa de que no es posible la libertad o la igualdad si no va acompañado de condiciones mínimas de existencia (Viera, 2019, p. 90). Una lectura atenta a los fundamentos de intervención estatal bajo el principio de subsidiariedad, especialmente desde la fundamentación socialcristiana o socioliberal, permite considerar que el fin de garantizar la mayor realización tanto material como espiritual de las personas tiene coincidencias con el fin de acción estatal cuando existan

necesidades vitales insatisfechas de grandes sectores de la población, fundamento de todo Estado social.

La subsidiariedad en ese sentido no parece contraria sino complementaria del Estado social. Así, el Estado social, entendiendo que este se trata de una fórmula cuyo contenido es de cláusula abierta, y bajo una óptica integradora con la subsidiariedad, si es interpretada correctamente, perfectamente se puede transformar en una herramienta fundamental que permitiría al Estado “alocar sus esfuerzos ahí donde son más necesarios, es decir, donde otros sujetos del complejo social no son capaces de actuar adecuadamente, cuidando de cumplir, de este modo, su finalidad última de existencia, es decir, el servicio al ciudadano, y la búsqueda del bien común del cuerpo social” (Loo, 2009, p. 425).

Por otro lado, en la satisfacción de dichos fines, si bien el Estado como autoridad controla, planifica o corrige desequilibrios socioeconómicos (Viera, 2019), no necesariamente va a ser este el único actor involucrado., pudiendo ingresar la iniciativa de asociaciones privadas como colaboradores de la intervención estatal en la satisfacción de necesidades básicas y el alcance de fines existenciales.

Loo (2009) sostiene que la colaboración entre Estado y particulares es esencial para comprender la evolución que, al interior de los Estados sociales europeos, ha tenido el pensamiento sobre el principio de subsidiariedad. Señala que esta colaboración es la que permite justificar la actuación de los particulares en aquellas tareas que el Estado ha asumido progresivamente como propias en el marco de sus funciones como proveedor de servicios sociales y de satisfacción de necesidades comunes al interior de la sociedad, siendo a partir del concepto de colaboración del particular con el Estado, que surgen figuras como la del “contrato de colaboración público privada” (2009, p. 397), figura que, por ejemplo, tiene una importante aplicación en el rol de fomento de ciertas actividades estratégicas para el Estado social, especialmente en materias productivas y energéticas.

Así, en este contexto, la idea de cooperación público-privada no viene a desvanecer la actuación del Estado en un deber de abstención sino más bien a abrir un abanico de posibilidades de actuación estatal que concretan, de hecho, el deber de actuación o suplencia que la subsidiariedad impone con distintas intensidades de intervención (Faúndez, 2016), y en este caso, para colaborar a cumplir los fines sociales o económicos en el contexto de un Estado social

Una manera de fundamentar esta idea en materias de derechos sociales es la propuesta realizada por Nehme (2013), quien argumenta que la colaboración-público privada puede promoverse como un criterio rector que regule la actuación del Estado en materia de derechos sociales con base en el principio de solidaridad y el deber de contribución, entendiendo este último como un deber de ayuda recíproca entre el Estado y los privados en la concreción del bien común.

Esta idea, en el contexto chileno, se traduce en que el principio de solidaridad en materia de derechos sociales se debe expresar en una colaboración pública privada que supere el carácter secundario o de mera suplencia del Estado en el desarrollo de tales derechos fundamentales, bajo el supuesto de que dicha actuación estatal ha de ser flexible adecuándose a la realidad socioeconómica, y complementaria o no excluyente en relación a la actuación desplegada por las privadas, permitiendo de esta manera el desarrollo de los derechos sociales a través de políticas públicas universales concretizadas en la práctica y a través de figuras como los servicios públicos -no necesariamente estatales- de acceso universal, gratuito y en condiciones de igualdad sustantiva.

Con todo, la idea de colaboración público-privada en ningún caso debe entenderse como un símil de la manera en que se prestan ciertos servicios sociales en Chile vinculados a la salud, educación o seguridad social, pues la práctica de dichos servicios lejos de ser reflejo de colaboración como tal, más bien dan cuenta de un modelo cuya lógica es replicar la competencia del mercado y enfrentar a las prestaciones estatales con las de origen privado, antagonizándolas, volviendo un oxímoron la idea de colaboración público-privada y su fundamentación en la solidaridad para satisfacer el interés público o bienestar general que subyace al planteamiento de esta vía de coexistencia sin neutralización entre la subsidiariedad y el Estado social.

c) La esfera político-territorial de la subsidiariedad cobra importancia en el proceso de descentralización democrática del Estado (social).

Como hemos mencionado anteriormente, dentro del abanico de fundamentaciones teóricas de la subsidiariedad, no sólo se aplica como un criterio de intervención estatal bajo la faz negativa o positiva, sino también a través de su doble vertiente horizontal o vertical. Es tal vez en la vertiente vertical de la subsidiariedad, aquella que se relaciona con la distribución de competencias político-territoriales y político-administrativas entre asociaciones superiores e inferiores y de distinto rango jerárquico, donde menos se ha explorado por parte de la dogmática constitucional chilena el principio de subsidiariedad.

En este caso, la subsidiariedad puede adquirir protagonismo bajo la idea moderna de Estado social relacionada con la descentralización del poder y la reconstrucción de la solidaridad entre sus ciudadanos (Viera, 2019). Esta vía cobra pertinencia de retomarse la discusión sobre un “Estado regional” que otorgue mayor autonomía regional y local en el ordenamiento político-territorial chileno. Así, el carácter vertical de la subsidiariedad sería relevante en relación a la distribución de competencias político-administrativas desde el nivel central al más descentralizado, como ocurre, por ejemplo, en los países con sistemas federales o semi-federales que cuentan a la vez con un Estado

social, v.gr, el caso del Estado social en Alemania con el sistema de las *länder* o *bundesland*, el caso del Estado social español y las Comunidades Autónomas, o el caso del Estado social italiano y el “federalismo mediterráneo” (Loo, 2009, p. 409), ejemplos comparados que, consagrando constitucional y políticamente el Estado social, aplican el principio de subsidiariedad en la distribución y organización del poder territorial.

En un orden de ideas similar, también cobra utilidad la esfera político-territorial del principio de subsidiariedad en su sentido vertical para reconocer o conferir autonomía normativa a comunidades con fuerte sentido de pertenencia e identidad, tales como los pueblos originarios (Quintana, 2010). En ese sentido, una relectura a este principio podría permitir argumentar a favor del pluralismo jurídico de pueblos o comunidades indígenas, así como reconocer sus sistemas de justicia, en la medida de que no sean contrarios a la constitución o al ordenamiento estatal, pudiendo encontrar amparo dicha pretensión de igual manera en el sentido horizontal de la subsidiariedad, en cuanto al reconocimiento de autonomías entre el Estado y asociaciones o grupos humanos. Lo anterior, por cierto, sin perjuicio del establecimiento de un Estado social, pues el reconocimiento de autonomías normativas indígenas, incluso a nivel constitucional, se pueden encontrar en interesantes ejemplos comparados como en el caso ecuatoriano o boliviano.

Además, en esta esfera, al igual que en las otras posibilidades mencionadas, junto al principio de subsidiariedad subyace nuevamente una lógica de solidaridad que obliga a las autoridades más alejadas a intervenir cuando las más cercanas son inadecuadas (D’Atena, 2021). Uno de tantos aspectos interesantes para analizar desde esta óptica, es el de la discusión en Chile sobre la “desmunicipalización” de la educación pública y la creación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) en virtud de la Ley 21.040 del año 2017, organismos que son dependientes del nivel central estatal pues forman parte del Ministerio de Educación, eliminando paulatinamente a los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) que era el organismo municipal (o local) encargado de administrar a la educación pública, siendo un ejemplo de una política pública destinada a reforzar el derecho social a la educación que perfectamente puede ser analizado desde la idea de subsidiariedad vertical y positiva, dado que a partir de las deficiencias y desigualdades territoriales socioeconómicas que caracterizaba al anterior sistema -y sigue caracterizando buena parte de los distintos municipios chilenos-, a través de esta política se busca justamente revertir esa situación en las prestaciones de educación pública traspasando las antiguas competencias municipales a los SLEP, organismos que existirán en todo el territorio nacional. Este tipo de políticas públicas, dónde subyace una manifestación de la subsidiariedad, no parece contraria sino más bien

complementaria con un Estado social que debe velar por la igualdad de condiciones mínimas vitales de existencia y de desarrollo de las personas en todo el territorio nacional.

4.2.2. ¿Un espacio para pensar alternativas de interpretación?

La relatividad teórica del principio de subsidiariedad y su característica como una idea ideológica variable, dejan abierta la posibilidad de explorar nuevas interpretaciones a raíz de que, como hemos analizado, existe un tratamiento histórico pluralista de su contenido y varias gamas de posibles aplicaciones, por ello, su fundamentación no está clausurada a nuevas posturas que lo reinterpretan. Así, a nuestro juicio, algunas reflexiones sobre interpretaciones alternativas del principio de subsidiariedad, y que constituyen un ejercicio de hermenéutica que complementa lo dicho recientemente, pasa por su relación con el principio de solidaridad y, su posible utilidad en algunas proposiciones de renovación del Estado social en la economía política contemporánea.

Sobre la solidaridad, somos tributarios de lo ya planteado por Bassa & Viera (2017) acerca de que una interpretación sinóptica a las fundamentaciones de su origen histórico en el pensamiento socialcristiano favorece la emergencia del principio de solidaridad y una participación activa del Estado en la política social y económica a raíz de las desigualdades sociales. Así, la subsidiariedad puede ser considerada como una continuación del principio de solidaridad, puesto que señala cómo debe ser brindada la ayuda estatal (Herrera y Athié, 2020, p. 20) sin detrimento de la colaboración privada en dichos fines.

En concreción de ello, la idea de subsidiariedad positiva va acompañada por el deber de solidaridad entre las asociaciones más aventajadas y aquellos que padecen sufren importantes necesidades socioeconómicas, en base al bien común y la realización de las personas, lo que se logra con intervención del Estado en auxilio o socorro de los más desaventajados, lo cual, por cierto, en las posturas de un Estado mínimo no tiene cabida. En ese sentido, tomando aquellas posturas de antaño, sin caer en una suerte de “neo-socialcristianismo”, es posible dotar de contenido interpretativo al carácter solidario del principio de subsidiariedad que lo alejan o contradicen de la interpretación abstencionista de la subsidiariedad económica bajo el prisma neoliberal, existiendo manifestaciones de esta reinterpretación en la idea de colaboración público-privada para cumplir los fines del Estado social, y, sin duda, en el deber de solidaridad y contribución de las personas y asociaciones para materializar el bien común. Además, en el ámbito de la subsidiariedad vertical, la solidaridad vuelve a cobrar relevancia en el sentido de que fundamenta la intervención del organismo superior cuando el inferior es inadecuado. Con todo, esta interpretación de la subsidiariedad ligada al principio de solidaridad también cobra pertinencia en futuras discusiones que apunten a definir el

carácter solidario de nuestra República, como se intentó en la Propuesta de Nueva Constitución de la Convención Constitucional (2022).

Finalmente, nos gustaría referirnos a la disputa ideológica de este principio por posturas que hasta el momento no han buscado apropiarse o dotarlo de contenido, específicamente, por aquellas que a día de hoy aún defienden la existencia de un Estado social. Al respecto, y solo como un ejercicio indagatorio, nos parece que dentro del abanico de vías postneoliberales del Estado social (que también superen su versión del siglo XX) resalta una que de a poco ha ido ganando más simpatizantes en nuestro siglo, nos referimos a los postulados de la renta básica universal (RBU) propuestos desde el marxismo analítico, cuya propuesta distributiva fue elaborada por Van Parijs y Van der Veen, y su idea matriz consisten “asegurar a todos los individuos un ingreso básico ‘no condicionado’ sobre la base de que la libertad real de las personas es un asunto relativo, no sólo a derechos, sino que también a recursos, por lo que el Estado debiera ser capaz de garantizar ingresos a todos por igual” (Squella et al, 2012, p. 213). En palabras del propio Parijs “la renta básica es un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo” (2020, p. 32).

Por su parte, la “incondicionalidad” del ingreso sería una garantía no sólo para los ciudadanos, sino también para los residentes permanentes, y su carácter básico supone una cantidad de ingresos con la que se pueda contar toda la vida (Squella et al, 2012), he ahí lo novedoso y paradigmático de la propuesta, cuyos fundamentos están, al igual que en el Estado social, en que se trata de un poderoso instrumento de justicia social y distributiva capaz de asegurar a cada cual una libertad real y, a la vez, resolver el dilema de la pobreza (2012, p. 214).

Asimismo, normativamente, la tesis del ingreso básico universal debería poder justificarse a partir de los derechos económicos, en tanto estos “incluyen el derecho a “compartir los recursos económicos de los bienes comunales, disfrutar de la parte correspondiente del crecimiento económico y acceder a todas las formas de renta” (Standing, 2016, p. 15). La RBU, en ese sentido, es una medida que nos acerca a un modelo de Estado social para el siglo XXI, continuando su propósito de garantizar mínimos vitales de existencia a las personas, pudiendo fundamentarse a la luz del principio de subsidiariedad positiva, mediante la acción directa del Estado en la transferencia de bienes monetarios a los individuos, en *subsidium* de los otros ingresos o rentas de las personas, con base en exigencias del bien común y el fin de justicia distributiva. En ese sentido, esta propuesta interpretativa también sería coherente con lo planteado sobre el principio y deber de solidaridad como complemento de la subsidiariedad.

Con todo, este solo se trata de un ejercicio para ampliar las posibilidades de fundamentación y aplicación teórica de la subsidiariedad más allá de las teorías políticas que clásicamente la han fundamentado, y que, como hemos visto, pueden también permitir nuevas aproximaciones al contenido moderno de un Estado social.

5. Conclusiones.

Así las cosas, para responder a nuestra interrogante inicial, en el presente trabajo analizamos las principales características y desarrollo histórico del Estado social, así como la evolución filosófico-política del principio de subsidiariedad, sus principales características teóricas y las críticas a su recepción en el constitucionalismo chileno. En aquel ejercicio, hemos identificado que existe una incompatibilidad relativa en el reconocimiento constitucional del Estado social y democrático de derecho con el principio de subsidiariedad.

Toda vez que, por un lado, nuestro análisis nos ha llevado a sostener que existen interpretaciones y aplicaciones incompatibles del principio de subsidiariedad con el Estado Social. Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, nos detuvimos en el liberalismo clásico y su aplicación ortodoxa de la idea de Estado mínimo que torna compleja la convivencia de ambas cláusulas en una Constitución; al establecer, por una parte, un amplio espacio para el quehacer privado y, por otro, al sostener que este no puede ser objeto de intervención estatal, lo cual, de alguna manera, es reflejo de cierto liberalismo económico caracterizado por el *ethos laissez faire*, que surge en un contexto histórico en el que las problemáticas de desigualdad social todavía no inundaban el interés público de los primeros Estados liberales.

Asimismo, para sustentar la tesis de incompatibilidad, nos detuvimos en el neoliberalismo y su percepción de la subsidiariedad que ha sido aplicada en Chile de manera radical. En dicho análisis dimos cuenta de que sus características y fundamentos políticos son abiertamente contrarios al Estado Social, pues este tipo de liberalismo exagera los postulados del liberalismo económico clásico, de forma que no solo se limita al Estado en materia empresarial, sino que también en lo concerniente a la prestación pública de servicios esenciales. Esto, según constatamos, implica una importante distorsión de los derechos sociales y de su pretensión de acceso igualitario a dichos servicios, lo que neutraliza al Estado Social en su búsqueda por concretar la igualdad material o sustantiva entre los ciudadanos, pues el neoliberalismo constituye en sí mismo una negación de la justicia redistributiva y el principio de solidaridad. Además, también dimos cuenta de una incompatibilidad en la percepción que el Estado Social y el neoliberalismo tienen de lo que debe implicar una democracia; mientras que uno reivindica la igualdad como elemento estructurante, el

otro encuentra en la democracia el único valor de proteger al individuo frente a la acción estatal, lo que en la práctica deviene en un régimen político elitista gobernado por quienes acumulan las riquezas del crecimiento económico.

Sin embargo, esta incompatibilidad se vuelve relativa dado el carácter flexible y polisémico del principio de subsidiariedad, y a partir de ello, es plausible discernir distintas posibilidades o vías de compatibilidad, lo cual relativiza su incompatibilidad. En ese sentido, planteamos tres vías o tesis que hacen compatible y complementario este principio con un Estado social y democrático de Derecho.

Por un lado, la subsidiariedad puede servir para delimitar y legitimar los ámbitos de intervención estatal necesarios para cumplir los fines sociales y/o económicos del Estado. En ese sentido, la faz negativa de la subsidiariedad puede indicar hasta qué punto llega la intervención en la política social y económica del Estado, mientras que la faz positiva serviría para legitimar la actuación estatal allí dónde sea definido como necesario o prioritario.

Enseguida, si se reinterpreta el principio de subsidiariedad de forma más flexible y vinculada al principio de solidaridad y el deber de contribución de los ciudadanos, la subsidiariedad cobra relevancia para propiciar formas de colaboración público-privada en el despliegue del Estado social, tanto en las políticas públicas de carácter económico y de carácter social, a través de servicios que garanticen derechos sociales universales y gratuitos.

En tercer término, señalamos que la subsidiariedad referida a la distribución de competencias entre distintos niveles político-territoriales puede ser relevante en un Estado Social bajo procesos de descentralización democrática y reconocimiento de autonomías. De esta forma, lejos de debilitar la intervención social del Estado, la subsidiariedad en su sentido vertical y horizontal la optimizaría al acercarla a los territorios y sus particularidades, pero a su vez legitimando entregar autonomías a estos en la medida de que la intervención no sea necesaria.

Finalmente, el carácter polisémico y mutable del principio de subsidiariedad deja abierta la posibilidad de seguir explorando nuevas interpretaciones que lo alejen de sus fundamentaciones incompatibles. En ese sentido, una vía importante para construir interpretaciones alternativas del principio de subsidiariedad es su vinculación histórica y teórica con el principio de solidaridad, el cual puede contribuir a reinterpretar al principio de subsidiariedad realizando su faz positiva y su sentido vertical, de acuerdo a lo analizado en torno a su esfera político-territorial. Además, nos parece que su disputa en el campo ideológico-político todavía no está clausurada, siendo plausible que otras visiones políticas y constitucionales interpreten este principio a la luz del desarrollo de los derechos económicos y propuestas como la renta básica universal desde el marxismo analítico.

Con todo, nos parece importante resaltar que nuestra aproximación al principio de subsidiariedad reconoce que es posible y deseable que también otras teorías políticas y económicas puedan nutrir su contenido, al igual que con el Estado social dado su carácter de cláusula abierta. Así, sólo como un ejemplo interesante, en futuras investigaciones sobre la materia se podría ahondar en teorías como la del Estado Emprendedor de Mariana Mazzucato, en un ejercicio de indagación y estudio sobre nuevas alternativas acerca del rol del Estado en la economía y la aplicación del principio de subsidiariedad.

6. Bibliografía.

- Abendroth, W. (1986) El Estado de derecho democrático y social como proyecto político.
- Alvarado, C & Galaz, E. (2015). Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes. En Ortúzar, Pablo (ed.), Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado. Instituto de Estudios de la Sociedad, Santiago, pp. 97-112.
- Arizmendi Posada, O. (2001). El principio de subsidiariedad y el problema de las fronteras del estado y de la sociedad civil. *Dikaion*, 15(10), 13-26. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001002>
- Aroney, N. (2014). Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas. En Michelle Evans & Augusto Zimmerman (Eds.), *Global Perspectives on Subsidiarity* (pp. 9-28). Springer.
- Bassa, J & Viera, C. (2017). La urgencia de una nueva interpretación del principio de subsidiariedad en el derecho chileno. En J. Bassa & C. Viera (Eds.), *Elementos de teoría e interpretación constitucional para el proceso constituyente* (pp. 187-204). Thomson Reuters.
- Benda, E. (2001) *Manual de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Benkler, Y. (2022). Power and Productivity: Institutions, Ideology and Technology in Political Economy. En D. Allen; Y. Benkler; L. Downey; R. Henderson & J. Simons (Eds.). *A political economy of Justice*. University of Chicago Press, pp. 29-59.
- Borda, L. V. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Rev. Derecho del Estado*, 20, 73.
- Boixareu Carrera, A. (1994). El principio de subsidiariedad. *Revista de Instituciones Europeas*, 21(3), 771-808. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28141rie021003059.pdf>
- Britannica, T. Editors of Encyclopaedia (2023, November 18). welfare state. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/money/topic/welfare-state>
- Brown, Wendy. (2021). *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Traficantes de sueños, Futuro Anterior y Tinta Limón, Madrid.

- Calvento, Mariana. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Convergencia*, 13(41), 41-59. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352006000200002&lng=es&tlng=es.
- Castillo, A. (2016). Democracia. *El ABC del neoliberalismo*, 85-100.
- Díaz Casillas, F. J. (2017). La Administración Pública y el Derecho Administrativo en Lorenz Von Stein. Encrucijada *Revista electrónica Del Centro De Estudios En Administración Pública*, (25).
- D'Atena, A. (2021). El principio de subsidiariedad: Entre democracia liberal y solidaridad. *Revista de derecho constitucional europeo*, 36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8362675>
- Dumont, B. (2010). La cuestión social, el liberalismo y el principio de subsidiariedad. *Verbo* (Madrid): *Revista de formación cívica y de acción cultural, según el derecho natural y cristiano*, (489-490), 861-876. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4858849>
- García, J., & Verdugo, S. (2015). Subsidiariedad. Mitos y Realidades en Torno a su Teoría y Práctica Constitucional. Centro de Justicia Constitucional. <https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/09/Subsidiariedad.-Mitos-y-Realidades.pdf>
- García-Pelayo, M (2005). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid.
- Gómez, J. M. (1995). El estado del bienestar y el reto de la solidaridad. *En Anales de estudios económicos y empresariales* (10), pp. 255-276. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=789741>
- Gómez González, Rosa. (2023). “La subsidiariedad en las actividades empresariales en Chile: ¿mito o realidad?. En B. Carvajal Sánchez y A. Zárate Péres (eds.) *Balance y desafíos del Estado regulador, supervisor, promotor y empresario*. XXIV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, pp- 195-215. ISBN: 9786287677152.
- Faúndez-Sánchez, E. (2016). Propuesta de reinterpretación y extensión del principio de subsidiariedad económica hacia la cooperación público-privada en Chile. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (15), 207-231. <https://www.redalyc.org/journal/5038/503859180010/html/>
- Fernández, J. (2017). La subsidiariedad, un principio para el servicio a la sociedad. *Estudios mindonienses: Anuario de estudios histórico-teológicos de la diócesis de Mondoñedo-Ferrol*, 32, pp. 657-682. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6353463>.
- Frosini, T. (2002). Subsidiariedad y Constitución. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 115. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/246155.pdf>
- Hayek, F. (2014). *Los fundamentos de la libertad*. Novena edición. España: Unión Editorial S.A.

- Hayek, F. V. (1980). La contención del poder y el derrocamiento de la política. en *Estudios Públicos*, 1, 6-75.
- Heller, H. (1985). ¿Estado de Derecho o Dictadura?. En Heller, Hermann: *Escritos Políticos*. Alianza Editorial. (Trad. S. Gómez de Arteche).
- Herce Maza, J. I. (2023). Del principio de subsidiariedad al Estado regulador y garante: proyecciones en el Derecho Administrativo y en la buena regulación. Universidad da Coruña. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/33309>
- Herrera, J. M., & Athié, R. (2020). Fundamentos de la subsidiariedad en Simone Weil: autoridad y autonomía. Aporía. en *Revista Internacional De Investigaciones Filosóficas*, (19), 19–35. <https://doi.org/10.7764/aporia.19.2986>
- Jaraquemada, J. (1990). Los límites a la democracia en el neoliberalismo. Los pensamientos de Hayek y de Popper. *Política. Revista de Ciencia Política*, (22-23), 161-172.
- Junta militar. (1974). Declaración de principios del Gobierno militar, Santiago, 11 de marzo de 1974. Archivo Chile. http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.
- Kresalja, B. (2015). *El principio de subsidiariedad en la Constitución peruana*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Landra, M. A. (2007). La aplicación del principio de subsidiariedad como un criterio de buen gobierno del obispo diocesano. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Derecho Canónico. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/224>
- Landra, M. (2015). El principio de subsidiariedad aplicado en la Curia Romana: ¿la Curia Romana, requiere reforma o aggiornamento? *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, 21. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/principio-subsidiariedad-aplicado-curia-romana.pdf>
- Landwerlin, G. M. (1984). El Estado social de derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas. *Revista de estudios políticos*, (42), 211-226.
- Londoño, J. A. D. (2009). Estado social de derecho y neoliberalismo en Colombia: estudio del cambio social a finales del siglo XX. *Revista de antropología y sociología: Virajes*, 11, 205-228.
- Loo Gutiérrez, M. (2009). La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (33), 391-426. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000200011>

- Mansuy, D. (2016). Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 36(2), 503-521. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200005>
- Massey, D. (2016). El lenguaje de la economía. *El ABC del neoliberalismo*, 27-49.
- McKinley Brennan, P. (2014). Chapter 3 Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine. En Michelle Evans & Augusto Zimmerman (Eds): *Global Perspectives on Subsidiarity* (pp. 29-47). Springer.
- Mendoza Ruiz, J. (2021). El principio de subsidiariedad: Ayer, hoy y mañana. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG*, 2. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/112875>
- Millon-Delsol, C. (1993). *Le principe de subsidiarité*. Presses universitaires de France.
- Nehme Gajardo, K. (2014). Aplicación del principio de solidaridad en materia de derechos sociales hacia la superación del estado subsidiario en Chile. *Revista de Derechos Fundamentales*, (12), 93-121. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5605959>
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema. (Trad. J. Gutiérrez)
- Ortúzar Madrid, P. (2015). *Subsidiariedad: más allá del estado y del mercado*. Instituto de Estudios de la Sociedad. ISBN: 978-956-8639
- Quintana Benavides, A. (2014). El principio de subsidiariedad. *Revista De Derecho Público*, 125–136. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i0.31682>
- Papa XXIII. (1961). *Mater et Magistra*. Ciudad del Vaticano: Tipografía Políglota Vaticana. Disponible en: https://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html
- Papa XXIII. (1963). *Pacem in Terris*. Ciudad del Vaticano: Tipografía Políglota Vaticana. Disponible en: https://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html
- Papa Juan Pablo II. (1991). *Centesimus Annus*. Ciudad del Vaticano: Tipografía Políglota Vaticana. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html
- Parejo, L. (1983). *Estado social y administración pública*. Editorial Civitas, Madrid.
- Sagüés, N. P. (1986). Principio de subsidiaridad y principio de antisubsidiaridad. *Revista De Derecho Público*, (39/40), Págs. 59–71. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43682>

- Squella, Agustín; Villavicencio, Luis y Zúñiga, Alejandra. (2012). Curso de Filosofía del Derecho . Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- Standing, Guy. (2016). Precariado. Una carta de derechos. Capitan Swing Libros, Madrid.
- Ruiz-Tagle, P. (2016). Principios constitucionales del estado empresario. Revista De Derecho Público, (62), 48–65. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i62.43195>
- Salgado, C. (2019). El derecho a la educación en una nueva Constitución, en Bassa, Jaime, Ferrada, Carlos, Viera, Christian, *La Constitución que queremos*. LOM ediciones.
- Sánchez Agusta, L. (1962). El principio de función subsidiaria. Revista de Estudios Políticos (Madrid), (121), 5-22. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/8371rep121007.pdf>
- Schickendantz, C. (2001). El principio de subsidiariedad en la Iglesia: Breve historia, discusiones recientes y campos de aplicación práctica. Teología y Vida, 42(3), 280-291. <https://dx.doi.org/10.4067/S0049-34492001000300003>
- Sotelo, Ignacio (2010). *El Estado social, antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Editorial Trotta, Madrid.
- Silva, M. O. (2020). El principio de legalidad: una aproximación desde el Estado social de derecho. *Ius et Veritas*, (60), 198-209.
- Unger, Mark. (2009). SESENTA AÑOS DE LA LEY FUNDAMENTAL ALEMANA - DE UN PROVISORIO CON UNA LARGA VIDA. Estudios constitucionales, 7(2), 301-316.
- Van Parijs, Philippe. (2020). “Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI”. En: González, Rendón y Orgulloso (eds): Renta Básica Ya. Diálogos, saberes y propuestas. 1a ed, Escuela Nacional Sindical y Mondiaal FNV, Colombia.
- Viera. C. (2013). Aproximaciones al sincretismo ideológico de la Constitución chilena. Especial referencia al iusnaturalismo escolástico y neoliberalismo. *Revista de Derechos Fundamentales* - N° 9 (2013), pp. 113-142. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4650304>
- Viera Álvarez, C. (2014). Estado social como fórmula en la constitución chilena. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 21(2), 453-482.
- Viera Álvarez, C. (2019). El Estado Social como fórmula en la Constitución que queremos, en Bassa, Jaime, Ferrada, Carlos, Viera, Christian, *La Constitución que queremos*. LOM ediciones.
- Viera, Christian (2020a). “Desconstitucionalizar el neoliberalismo y constitucionalizar el estado social y democrático de derecho”. En Bassa, Jaime (ed.), *Proceso constituyente en Chile: desafíos para una nueva Constitución*. Thomson Reuters, Santiago, pp. 185-205.
- Viera, C. (2020b). El problema constitucional chileno: ¿Superar el Estado subsidiario?. *Política. Revista De Ciencia Política*, 58(2), 49–63. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2020.64150>

- Viera, C., Castro Hernández, M. J., Vera Abarzúa, F. (2021). El caso chileno: de la Constitución neoliberal a la Constitución social y democrática. *Hybris, Revista de Filosofía*, 12, 81-133.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.4695314>
- Zimmermann, A. (2014). Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil. En Michelle Evans & Augusto Zimmerman (Eds): *Global Perspectives on Subsidiarity* (pp. 85-107). Springer.