

El principio de subsidiariedad, sus fundamentos y su función en una sociedad democrática

FRANCISCO JAVIER URBINA MOLFINO*

*"...nadie hace nada y, naturalmente, soy yo, es el Presidente de la República el que lo tiene que hacer todo, aunque salga como cohetero."
Miguel Ángel Asturias, El Señor Presidente*

*Hemón: "No hay ciudad cuyo dominio sea de un hombre solo."
Creonte: "¿Acaso la ciudad no es de quien manda en ella."
Hemón: "Oh, qué buen soberano serías de un desierto."
Sófocles, Antígona*

Introducción:

En las últimas décadas hemos presenciado un amplio consenso en torno a la democracia. No siempre fue así y basta mirar el turbulento siglo XX para darse cuenta que este nuevo acuerdo surgió entre totalitarismos y dictaduras. Asimismo, entre las visiones de Estado opuestas de un colectivismo absoluto y un liberalismo desenfrenado surgió el principio de subsidiariedad como pretendido regulador armónico de las competencias entre el Estado, sociedades intermedias e individuos, intentando evadir así dos concepciones estatales: la de un Estado omnipresente que ahoga a las personas y la de un Estado meramente regulador que contempla impasible las injusticias y desigualdades sociales¹. La solución ha sido reconoci-

* Estudiante, Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile.

¹ "La doctrina de la subsidiariedad se presenta como un atractivo antídoto contra posiciones extremas -liberistas o estatistas- en torno al comportamiento del Estado en la vida social, económica, religiosa o política. No da una solución simple y fácil (estatizar todo o no estatizar nada)...". Sagües, Néstor Pedro. "Principio de Subsidiariedad y Principio de Antisubsidiariedad", en *Revista de Derecho Público*, Vol. 1986, N°s 39-40, p. 69. Uno de los aspectos esenciales de la subsidiariedad está en poner el énfasis en un juicio prudencial y no ideológico a la hora de establecer la procedencia o no de la intervención estatal. El factor de contraste no lo presenta una determinada visión ideológica de las cosas que juzga a priori lo que es bueno o malo para la comunidad en la medida que se adapte a la ideología, sino la conformidad al bien común atendido el caso concreto.

da en ordenamientos jurídicos positivos². Así, el principio de subsidiariedad, si bien no tan popular como la democracia, al menos goza de buena salud. Ambos han sido adoptados por la sociedad chilena y reconocidas como bases de nuestra institucionalidad, informando en cierto modo a la sociedad y prescribiendo un necesario sistema de normas y derechos coherente con los valores que sustentan³. Corresponde preguntarse entonces por la relación que se da entre ambos: ¿son realmente compatibles? ¿En qué sentido? ¿Se apoyan mutuamente o se estorban provocando una constante tensión?

El presente trabajo pretende encontrar la respuesta a estas preguntas estableciendo la relación entre el principio de subsidiariedad y la democracia tanto en sus presupuestos teóricos como en su interacción en la práctica. Pretendemos entonces explicar la forma como la subsidiariedad influye en el desarrollo y estabilidad real de una sociedad verdaderamente democrática. Juzgar si los derechos y valores que ambos implican no se oponen, sino más bien coinciden o se complementan.

Para ello realizaremos primero una exposición del principio de subsidiariedad, sus fundamentos, fines y alcances. Luego trataremos la democracia sólo en aquellos aspectos esenciales relevantes al tema. Finalmente intentaremos establecer la relación entre ambos que se menciona en el párrafo precedente.

El Principio de Subsidiariedad⁴

El fundamento principal del principio de subsidiariedad es la dignidad del hombre; “su primer fundamento es la convicción de que cada ser humano individual, está provisto de un valor, o dignidad inherente e inalienable, debido al cual el valor de la persona humana es ontológica y moralmente superior al del Estado, u otra agrupación social”⁵. En este sentido, la teoría de la subsidiariedad se basará en una determinada visión de sociedad coherente con esta concepción del hombre. Se considerará que la sociedad y las agrupaciones menores que la componen se crean para que el hombre alcance su propio bien. Éste es un presupuesto de la subsidiariedad: la naturaleza social del hombre. Desde algunos de los fines

² Al respecto tal vez el caso más destacable de aplicación del principio mencionado en el ámbito de las competencias de poderes políticos sea el de la Unión Europea. Véase, Chicharro, Alicia. *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi, 2001. Para un análisis de la Constitución (material) de la Unión Europea, sus fuentes y principios informadores, véase Pereira, Antonio-Carlos. *Invitación al Estudio de la Constitución de la Unión Europea*, en *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, N° 53, 2002, p.199-203. Para una relación de la recepción del Principio en América Latina y Europa, véase Tapia Valdés, Jorge. *Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización*, en *Estudios Constitucionales*, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca*, N° 1, 2003, p. 103 y 104.

³ Esto ha sido reconocido así en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Véase a modo ejemplar los fallos rol 410 del 14 de junio de 2004, considerandos 25° y 26°; rol 352 del 15 de julio del 2002, considerandos 4° a 7°; rol 146 del 21 de abril de 1992 considerando 8°; y rol 126 del 14 de mayo de 1991 considerando 4°.

⁴ En este apartado se intentará hacer una deducción del principio de subsidiariedad en orden a fundamentar su legitimidad respecto del bien común que se pretende alcanzar en toda sociedad. Así, no expondremos, como suele hacerse en nuestro medio, el origen histórico del principio ni sus presupuestos para la Doctrina Social de la Iglesia (si bien tiene antecedentes muy anteriores). Para ello puede verse: Soto Kloss, Eduardo. “*Consideraciones sobre los Fundamentos del Principio de Subsidiariedad*”, en *Revista de Derecho Público*, Vol. 1986, N°s 39-40, p. 33- 49; Covarrubias, Ignacio. *El Principio de Subsidiariedad*, en Enrique Navarro (editor). *20 años de la Constitución Chilena 1981-2001*, Cono Sur, 2001, p. 69-91; Bidart Campos, Germán. *Doctrina Social de la Iglesia y Derecho Constitucional*, Ediar, 2003, p. 113- 121; y San Francisco, Alejandro. *Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educativa en la Constitución de 1980*, RCHD, Vol 19 No 3, p. 529.

⁵ Carozza, Paolo G. *Subsidiarity as a structural principle of international human rights law*, *The American Journal of International Law*, Vol.97: 38, 2003, p. 42. La traducción es nuestra.

más básicos y necesarios (como la procreación) hasta aquello más sofisticado (como la educación universitaria) deben ser realizados en conjunto con otro. Por ello, según consta por la experiencia, todos los hombres nos unimos a otros para lograr fines que solos no podríamos jamás alcanzar⁶. Así nacen las diversas “sociedades”, que son *una relación de personas hecha con el objeto de alcanzar un fin que como individuos aislados no podrían conseguir*⁷. Algunas de ellas serán necesarias, esto es, impuestas por nuestra propia naturaleza a todos los hombres para alcanzar su perfección (familia y Estado en el orden temporal) y otras serán voluntarias, libremente escogidas por cada individuo que pretenda alcanzar un cierto fin particular. También constatamos que estas sociedades compuestas de individuos tampoco son por naturaleza aptas para alcanzar todos los fines particulares que pudieran presentarse. Así surgen “sociedades de sociedades”, esto es, aquellas que se forman por la unión de otras asociaciones para fines que éstas no pueden alcanzar por sí solas (por ejemplo, la coordinación de sociedades que tengan el mismo fin, como es el caso de la Asociación Nacional de Fútbol Profesional). De esto se desprende un orden entre distintas sociedades, siendo unas mayores o menores respecto de otras dependiendo de si las incluyen en sí (mayores) o si son de aquellas incluidas (menores). Asimismo, sabemos de la existencia de una sociedad superior y necesaria, el Estado, cuyo fin es el más amplio y trascendente para la vida de cada uno de los individuos en comunidad: el bien común⁸.

En el párrafo anterior intentamos trazar la situación de la sociedad en general: primero, entre los particulares existen múltiples sociedades de diversa amplitud, las que pueden tener fines distintos o similares, e incluso algunos podrían superponerse a otros; y segundo, la existencia de una sociedad superior, el Estado, cuyo fin (el bien común) parece abarcar en su enorme amplitud prácticamente a todas las actividades que desarrolla el cuerpo social. Así, algunos la han concebido “no como una aglomeración de individuos sino como compuesta por numerosas entidades menores de dan origen a ricas y variadas relaciones”^{9 10}.

La situación descrita presenta un problema: ¿cuál ha de ser la relación entre las distintas sociedades mayores y menores para la realización de actividades que, en atención a su fin, podría desarrollar cualquiera de ellas? ¿Cuál será el papel del Estado, cuya amplitud de fin le permitiría desarrollar todas las actividades? ¿Deben hacer las sociedades inferiores todo? ¿O dejar mejor todo en manos de la sociedad más amplia, el Estado, para que provea de todo, en atención a la eminencia de su fin? El problema planteado es clave; de él dependerá en definitiva la estructura de la sociedad, su mayor o menor vigor, la

⁶ Cfr. Aristóteles. *Política*, 1252a24 en adelante.

⁷ Esto es una “sociedad” tal vez en su sentido más amplio y así se entenderá en este trabajo. Tal vez la palabra más unívoca en el contexto jurídico chileno sea la de “asociación”, dado la connotación de “persona jurídica con fines de lucro” que tiene para nosotros la palabra “sociedad”. Hemos decidido mantener la terminología usada tradicionalmente por la doctrina, esto es, hablar de sociedades y no de asociaciones.

⁸ Entenderemos el “bien común” como “el bien del hombre en sociedad”. Independiente de la noción que se tenga sobre la creación del Estado y su finalidad, o sobre cuál es el bien del ciudadano y cómo se debe alcanzar, todos debemos compartir que el Estado “está para algo”, es decir, para alcanzar un fin, un “bien apetecido”. Ese bien tendrá que ser el de alguien. Ahora, el hombre es el único destinatario posible de este bien, en la visión de dignidad del hombre y sociabilidad presupuesta por la subsidiariedad. Mas este bien del hombre debe ser aquel que le provee el Estado en cuanto el hombre se halla “en él”, ya que no puede proveerle algo “fuera de él”.

⁹ García-Huidobro, Joaquín. *Naturaleza y Política*, Edeval, 1997, p.103.

¹⁰ Aquí cabe notar la diferencia que existe entre la visión de hombre y sociedad que presupone la subsidiariedad, y la del liberalismo. Al respecto, Carozza, Op. Cit. p. 42 y 43.

posibilidad de una libertad real, material, así como de una verdadera igualdad de oportunidades, entre otras muchas cosas¹¹.

La subsidiariedad pretende ser una solución a este problema. Antes de realizar la deducción de la solución que otorga, debe hacerse una aclaración: la teoría de la subsidiariedad considera el problema fundamentalmente respecto de la relación del Estado (como paradigma de la asociación superior) con las demás sociedades intermedias (todas, por definición, menores a aquel). Supone que si encontramos un criterio que nos permita determinar rectamente esa relación, podremos también aplicarlo a las de las diversas sociedades intermedias mayores o menores, considerando además la adecuación o no entre los fines; problema que no se presenta con el Estado, por poseer el fin más amplio (bien común) y sobre el que profundizaremos posteriormente.

La solución al problema planteando debe considerar, como criterio para su solución, los objetivos que dicha solución debiera cumplir y sus presupuestos básicos, como condición para arribar a la solución correcta.

Así, lo primero que ha de considerarse es que el fin de la vida en sociedad es el bien común, fin del Estado. De ahí que cualquier solución que demos a cómo se estructura la sociedad debe ser considerando este objetivo de la manera que se alcance lo más plenamente posible. Corresponde analizar entonces la noción de bien común en la que se apoya la subsidiariedad.

Si consideramos que el bien común es el bien del hombre en sociedad tendremos que no es una cosa abstracta que flote por encima del cuerpo social sino que en definitiva será el bien de personas concretas¹², individuos que alcanzan un cierto bien en sociedad; que tienen la posibilidad de desarrollar sus potencialidades en el plano temporal en orden a alcanzar su fin último; la felicidad. También debemos considerar que el bien común no es una “cosa”, pese a la expresión gramatical que usamos al tratarlo como un sustantivo, sino más bien un cierto “estado de cosas”, una situación para la cual la sociedad deberá contar con las condiciones necesarias para que todos y cada uno de sus miembros alcance su mayor realización espiritual y material (su bien) posible en el plano temporal¹³. De ahí que el bien del hombre en sociedad no sea una “cosa” que pueda ser “entregada” por el Estado a los individuos sin que éstos hagan nada, sino que, por su misma naturaleza, requerirá precisamente que tengan la posibilidad de realizar aquellas actividades que los perfeccionan para en definitiva ser felices¹⁴ (alcanzando así su “bien”)¹⁵. En este sentido Messner ha dicho que “la consecución de su ser plenamente humano depende esencialmente de su responsabilidad y actividad propias en el cumplimiento de las demandas que aquel le exige”¹⁶. Esto implica que “la persona humana es, en última instancia, el sujeto de la historia, el artífice de

¹¹ Para una visión garantística del principio de subsidiariedad, aplicado al ordenamiento jurídico chileno véase, Fernandois, Arturo. *Derecho Constitucional Económico*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001, II, 1.

¹² Así como el Estado, desde un punto de vista ontológico, tampoco es sólo un concepto, sino también es, en definitiva, una relación real de cosas que existen separadas, es decir, de hombres que existen por su cuenta, solos, sin necesidad del Estado para existir. Cfr. Lira, Osvaldo R.P. *El Orden Político*, Covadonga, 1985, p. 33-52.

¹³ Cfr. Finnis, John. *Ley natural y derechos naturales*, Abeledo – Perrot, 2000, VI. 6 y p. 183.

¹⁴ Que es distinto a tener el bien. Insisto en la equivocidad de hablar del “bien” como sustantivo. Esta expresión, aunque inevitable, da la impresión que el “bien común” fuera una cosa que se “tiene”, en vez de ser un estado de cosas en que el hombre alcanza su “bien”. Resulta clave este aspecto para entender a cabalidad el principio de subsidiariedad.

¹⁵ “Habría que preguntar si la norma de todas las acciones en comunidad, esto es, el bien común, exige la mayor libertad posible de actividad a favor del individuo”. Utz, Arthur Fridolin. *Ética Social*, tomo I, Herder, 1964, p.312.

¹⁶ Messner, Johannes. *Ética Social, Política y Económica a la Luz del Derecho Natural*, Rialp, 1967, p 199. El destacado es nuestro.

su destino, el responsable de su éxito o de su fracaso”¹⁷. El bien común requiere entonces que sean los particulares los que desarrollen las actividades que los perfeccionan ya que, si el bien del hombre implica el desarrollo libre de ciertas actividades que nos conducen a ser mejores, resulta ilógico que sea el Estado el que las haga, limitando a los ciudadanos su posibilidad de perfección¹⁸. Si el actuar del Estado atenta contra la perfección del hombre, el Estado pierde su razón de ser, pues es esta misma perfección buscada la que exige la existencia del Estado, el cual nace para ayudar a su consecución. En síntesis, el bien común, es decir, el bien del hombre en sociedad, se logra eminentemente por la actividad de ese mismo hombre en una comunidad vigorosa, diversa y participativa; actividad que podrá realizar por sí solo o, si no puede, en conjunto con otros, siendo contrario a la misma razón de ser del Estado y la vida en sociedad que éste estorbe dicha actividad. Se aplica aquí, de modo analógico, la máxima de Modestito, según la cual “ninguna razón o fundamento de derecho, ni tampoco de la justicia [...] permite que hagamos más severo, por una interpretación demasiado dura y contra el interés de las personas, aquello que ha sido introducido saludablemente para la utilidad de las mismas”¹⁹.

Aquí hemos llegado al fondo del asunto. El problema inicial del que surge la subsidiariedad era encontrar un criterio que nos permitiera armonizar la actividad de las diversas sociedades en atención a su fin. Y, considerando que dicha solución será aquella que mejor permita el bien común, la subsidiariedad plantea, en concordancia con sus presupuestos, que, por existir una primacía de la persona frente a cualquier sociedad, corresponde a ésta alcanzar todos los fines que le sea posible por su cuenta, luego a las sociedades menores, las mayores y el Estado. Dicho de otro modo, lo más compatible con el bien común y con la realización de la persona es que las sociedades mayores no intervengan en aquello que las menores puedan realizar por su cuenta y éstas no realicen aquello que el individuo puede hacer solo. Esto por cuanto el “bien común es fundamentalmente el bien de individuos”²⁰ y, por lo tanto, es de su esencia que sean estos los primeramente responsables y los eminentemente llamados a realizarlo, dado que la realización de estas actividades es constitutiva de su propio bien.

Esta regla de prelación entre el individuo, las sociedades intermedias y el Estado es el llamado Principio de Subsidiariedad, el cual será “la pauta de las justas libertades civiles, sociales y políticas en cuanto constituye la clave necesaria para la buena ordenación y articulación de los cuerpos sociales para valorar debidamente las asociaciones voluntarias, evitando que se aparten de su función integradora y socialmente benéfica, o que la desvirtúen.”²¹ Así, en síntesis, el principio de subsidiariedad se puede entender como “un principio de carácter organizacional y de naturaleza política y jurídica que se aplica a la distribución de competencias entre el Estado y los grupos intermedios y que se resuelve en la afirmación esencial de que el Estado no debe intervenir en las actividades que son de la competencia de los

¹⁷ Massini, Carlos Ignacio. “Acerca del Fundamento del Principio de Subsidiariedad”, en *Revista de Derecho Público*, Vol. 1986, N°s 39-40, p. 52.

¹⁸ “El bien humano exige no sólo que uno reciba y experimente los beneficios o estados deseables; exige que uno haga ciertas cosas, que uno actúe con integridad y autenticidad [...] Sólo en la acción (en el sentido amplio que incluye la investigación y la contemplación de la verdad) participa uno plenamente en los bienes humanos. Finnis. Op. Cit. p. 176.

¹⁹ Digesto 1.3.25. Citado por Soto Kloss, Eduardo. “Algunas consideraciones sobre la posición de los juristas frente al Derecho en la época actual”, *Revista de Derecho Público*, N°s. 19/20, enero-diciembre, 1976, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Recurre a la cita Alcalde, Enrique. *Los Principios Generales del Derecho*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2003, p. 207.

²⁰ Finnis. Op. Cit. p.197.

²¹ Valler de Goytisolo, Juan. *Principio de Subsidiariedad en Tres Ensayos*, Speiro, 1981, p. 142.

grupos intermedios, a menos que por inexistencia o deficiencia de la acción de tales grupos y en subsidio de la misma, el Estado deba intervenir por convenir al interés general y al Bien Común²². Naturalmente, la competencia del individuo y de los grupos intermedios es vastísima, extendiéndose a todo cuanto contempla la búsqueda del bien del hombre.

De aquí se desprende con toda claridad la llamada dimensión negativa del principio de subsidiariedad, que prescribe que toda sociedad mayor no puede intervenir en una menor si ésta está alcanzando su fin. De ahí que el Estado en su obrar hacia el bien común no pueda emprender una actividad que los particulares están dispuestos y en condiciones de realizar²³. Interesante resulta recordar aquí la raíz etimológica de la palabra “subsidiariedad” que deriva del latín *subsidiarius* y *subsidium* cuyo origen se halla en el lenguaje militar y significa “servir como reserva”²⁴. De la aplicación del principio de subsidiariedad en su dimensión negativa se desprenderá que toda sociedad intermedia tiene plena autonomía para organizarse en orden a alcanzar sus fines propios y específicos. Así, y considerando que su ámbito está delimitado por su fin, toda sociedad puede recurrir a los elementos lícitos que estime pertinentes para alcanzar su fin sin temor a ser intervenida por otra superior. A este principio se le ha llamado “principio de las autonomías sociales” y se encuentra indisolublemente ligado al principio de subsidiariedad²⁵. “Con esto el principio de subsidiariedad se relaciona íntimamente con la cuestión del *grado de intervención de la autoridad*. Por tanto puede ser formulado así: ‘Tanta libertad como sea posible, tanta autoridad como sea necesaria’”²⁶.

Pero el bien común también prescribe, más allá de los grados de intervención, un cierto estado de cosas que puede no ser alcanzado con la sola iniciativa particular. Para la teoría de la subsidiariedad, las condiciones que permiten la plena realización de la persona humana no se agotan con la simple autonomía particular, es decir, con la libertad de acción. Puede ser necesario también que el Estado tenga que actuar para generar él mismo alguna de estas condiciones. Esta es la llamada dimensión positiva del principio de subsidiariedad, que prescribe, en relación al Estado, que éste debe realizar todas aquellas actividades necesarias para alcanzar su fin, el bien común, que los particulares no quieran o no estén en condiciones de hacer, habiendo agotado lealmente todos los medios para que éstos realicen dicha actividad²⁷. La labor del Estado queda entonces focalizada, circunscrita a las actividades necesarias para el bien común que los particulares no pueden o no quieren realizar por sí mismos²⁸. “Aquí el Estado [...] no es tan sólo un sustituto o un supletorio [...]. Este *subsidium* consiste, más bien, en una complementación y un perfeccionamiento fundados en la naturaleza de la personalidad humana y por ella exigidos”²⁹. Recordemos además las que la doctrina ha llamado “actividades indelegables” del Estado, que implican un fin que por su naturaleza sólo puede ser plenamente alcanzado por éste. Los particulares nunca estarán

²² Tapia. Op. Cit. p. 100.

²³ “Pese a lo “difusa” [...] que puede estimarse la noción de bien común, y cualquiera que sea la idea que de él se tenga, lo cierto es que su contenido determina una limitación para las actuaciones del Estado y que se reconoce en el denominado principio de subsidiariedad”. Alcalde. Op. Cit. p.87.

²⁴ Cfr. Messner. Op. Cit. p 336.

²⁵ Cfr. Sentencia Tribunal Constitucional rol. 410 del 14 de junio de 2004, considerando 26º.

²⁶ Utz. Op. Cit. p.307.

²⁷ Cfr. Fermandois. Op. Cit. p. 72 y 73.

²⁸ Considérese que en todo caso “al justificar la intervención de los poderes públicos, la idea de la subsidiariedad exige que se practique para estimular la responsabilidad personal y no para sustituirla”. Sagües. Op. Cit. p. 59.

²⁹ Kaufmann, Arthur. *Filosofía del Derecho*, Universidad Externado Colombia, 2002, p. 404.

en condiciones de asumirlas de conformidad al bien común. A modo ejemplar se pueden mencionar aquellas que implican la representación de la nación toda, la legislación común, la defensa nacional, o la administración general de justicia³⁰.

Resulta claro que en relación al Estado la dimensión más “notoria” del principio de subsidiariedad es la negativa. Esto por su propio fundamento en la primacía de la persona en lo teórico, y por la tendencia al aumento del Estado en lo práctico, contra lo cual sirve como garantía. Pero en estricto rigor el principio es eminentemente positivo por cuanto en no prescribe un “no hacer” sino que establece un “qué hacer” (y también un “cuándo” y “cómo”) al Estado (y a todas las sociedades). Su mandato no es prohibitivo sino imperativo. “Se trata del correcto equilibrio de la libertad del hombre para su pleno desarrollo, por un lado, y del aseguramiento y apoyo estatal de dicha libertad, por el otro”³¹. La subsidiariedad tampoco se plantea a sí misma como una forma de debilitar al Estado; esto es accidental y su mayor o menor competencia dependerá del nivel de participación de las sociedades intermedias. Pero considerando un enfoque práctico, se considera que en la realidad el Estado resulta fortalecido; potenciado por el vigor de la sociedad en general podrá abocarse con más fuerza a aquellas actividades que le corresponden, en vez de diversificarse inorgánicamente en un todo anémico. “Menos estado donde no debe y más donde debe”³².

Toda esta construcción teórica supone, como ya dijimos, considerar a los hombres, los particulares, como los principales legitimados a participar de la actividad social. Pero además supone una confianza en que dichos hombres, concretos y comunes serán capaces de alcanzar sus propios bienes y escoger cuáles han de ser aquellas actividades a realizar para alcanzar su “bien”. Los particulares no sólo tienen “derecho” a desarrollar las actividades que conforman el bien común, sino que también, al menos en principio, pueden hacerlo; sin perjuicio que accidentalmente una actividad determinada no pueda ser desarrollada por ellos en razón de alguna circunstancia especial o histórica. Pero en general se presupone esta capacidad de los particulares de actuar conforme al bien colectivo, y, más aún, se la considera como una de las mayores ventajas del principio de subsidiariedad: el hecho de que no sólo es mejor para el particular desarrollar él la actividad, sino que es mejor para la actividad misma el ser desarrollada por quien apuesta en ella parte de su propia perfección a que por un Estado impersonal que la asume desmotivadamente por una mera tendencia irracional al crecimiento³³. Por todo lo anterior debe considerarse que el principio de subsidiariedad es un “voto de confianza” en la gente común para que desarrolle aquellas actividades que son “importantes” para el bien colectivo.

Algunas Consideraciones Respecto de la Democracia

Dejemos de lado el principio de subsidiariedad por un momento para referirnos ahora exclusivamente a la democracia. Ciertamente cualquiera que pretenda hablar de democracia se encontrará con un primer problema, a saber, la inmensa cantidad de definiciones y discrepancias que existen en torno al uso de este término. Así, y solo a modo ejemplar, para Dahl la democracia es un “sistema político entre cuyas

³⁰ Cfr. San Francisco, Alejandro. “La Función y el Tamaño del Estado”, en *El Mercurio*, sábado 6 de septiembre de 1997.

³¹ Kaufmann. Op. Cit. p. 403.

³² Covarrubias. Op. Cit. p. 73. El autor relaciona el principio mentado con los fines del Estado social de derecho.

³³ Al respecto resulta interesante estudiar la aplicación práctica del principio de subsidiariedad y sus beneficios sociopolíticos y económicos, de los que este trabajo no se ocupa. Véase para ello Fermandois. Op. Cit. p.72 y siguientes.

características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos³⁴ lo que implica “igualdad de oportunidades para: 1) Formular sus preferencias. 2) Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. 3) Recibir por parte del gobierno igualdad de trato³⁵; Burdeau da un concepto de democracia según el cual ésta es “un sistema de gobierno que tiende a incluir la libertad en la relación política, es decir, en las relaciones de mando y obediencia, inherentes a toda sociedad políticamente organizada³⁶. Para Alejandro Llano, la democracia será “la articulación histórica de libertad y sociedad en un sistema político justo³⁷ lo que “incluye tres elementos constitutivos: 1) la libre participación de todos los miembros en la gestión de la cosa pública; 2) la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; 3) el pluralismo de opciones políticas.”³⁸ No es mi objetivo zanjar esa discusión y ni siquiera participaré en ella³⁹. Sólo me limitaré a constatar lo siguiente: cualquiera sea la noción de democracia que tengamos siempre consideramos un aspecto esencial sin el cual no podemos hablar de que algo sea democracia. Dicho consenso radica en creer que la democracia supone que las decisiones relevantes para la comunidad son tomadas, en definitiva, por el pueblo, los ciudadanos comunes. Esto supone al menos dos aspectos en su ejercicio: la libertad de los hombres y la igualdad civil de los mismos.

Toda noción de democracia considera que, en último término, es en el “pueblo” (*demos*) en el que radica en definitiva el “poder” o “fuerza” (*cratos*). Finalmente son las personas concretas, los gobernados, quienes toman las decisiones más relevantes del poder, sea de forma directa o mediante la elección de sus representantes. Esto implica entonces cierta capacidad de determinación en los hombres que los faculta a tomar decisiones por ellos mismos y hacerse responsables de ellas mediante su **participación** en la vida comunitaria. A esto llamamos **libertad** y es uno de los supuestos básicos de la democracia. La comunidad libre es aquella que toma decisiones por sí misma, sin estar cautiva a la voluntad de otro “iluminado” que las toma por ella. Se opone a un sistema de “guardianes”, de “gran hermano” o de un “Señor Presidente”, por tomar algunas figuras de la filosofía clásica y la literatura.

Pero también la democracia supone que cada ciudadano decide **por el solo hecho de ser ciudadano**; es decir, la democracia implica una decisión de todos los integrantes de la comunidad por el sólo hecho de ser tales. Todos son iguales en ese sentido, ni uno puede exigir más que el otro ya que son todos igualmente miembros de la comunidad y es éste su único título para ser en definitiva los rectores de la misma. Cualquier otro criterio empleado derivará en algo distinto de la democracia⁴⁰. Así, la democracia implica **igualdad** en los miembros de la comunidad⁴¹.

³⁴ Dahl, Robert. *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Tecnos, 1989, p. 13.

³⁵ Idem. p.14.

³⁶ Burdeau, Georges. *La Democracia*, Ariel, 1970, p. 23.

³⁷ Llano, Alejandro, “Libertad y Sociedad”, en *Ética y Política en la Sociedad Democrática*, Espasa-Calpe, 1980, p. 111.

³⁸ Idem.

³⁹ Para una reseña de diversos conceptos de democracia elaborados por ilustres juristas, no citados en este trabajo por exceder sus propósitos, véase: Squella, Agustín. *Democracia y Derechos Humanos*, Edeval, 1998.

⁴⁰ Esto ya fue considerado por Aristóteles referido en general a todas las formas de gobierno. Así, véase, por ejemplo, *Política*, 1280a.

⁴¹ Tal vez baste sólo con la idea de “libertad”, entendiendo con un poco de generosidad a ésta también en el sentido de “distribución del poder”, es decir, como “libertad de los antiguos” (frente a la de los modernos que consiste en la limitación del poder estatal). Al respecto Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1989, p.7. Prefiero, fundamentalmente por razones de claridad, realizar el análisis distinguiendo entre libertad e igualdad como dos conceptos que aportan distintas propiedades a la constitución de una determinada forma de gobierno.

La democracia dependerá de estas dos variables para su mayor o menor realización. Por consiguiente, habrá una democracia más desarrollada en donde la libertad e igualdad se den también en grado más desarrollado⁴².

Una precisión antes de continuar. Democracia implica, según hemos visto, que *todos decidan sobre las cosas “del todo”* y no que *todos decidan sobre todo*. La democracia es una forma de gobierno y como tal se refiere a las cosas de la comunidad “en tanto comunidad”. Da respuesta a las preguntas que nos suscita la conducción política del Estado y no a todos los ámbitos de la vida de una persona, que, como bien se sabe, no se agotan en lo meramente político⁴³. La democracia no nos dice nada en relación a quién será el capitán del equipo de fútbol, cómo se evaluará a un alumno que debe dar su examen a fin de año, ni si una familia deberá almorzar en casa o salir afuera después de misa. Ni siquiera nos provee un mecanismo para decidir estas cuestiones. Simplemente no se pronuncia al respecto; sus límites intrínsecos la refieren exclusivamente, al igual que toda forma de gobierno, a las decisiones políticas propias de los asuntos de la comunidad⁴⁴. Así, para las decisiones del Estado, democracia; para todo lo demás... tal vez la subsidiariedad nos diga algo.

Conclusión: democracia y subsidiariedad

A la hora de establecer la relación entre el principio de subsidiariedad y la democracia, debe considerarse, en primer lugar, la similitud en la esencia de ambos: tanto la subsidiariedad como la democracia prescriben un papel eminente al individuo (todos) por el solo hecho de ser tal, en la construcción de la sociedad. Todo se hace para él y, en cierto modo, por él. De ahí que el principio de subsidiariedad le dé la primera prioridad para realizar las actividades que lo perfeccionan, pues no tendría sentido que, pudiendo hacerlas, las hiciera el Estado obstaculizando la iniciativa de la persona y, por lo tanto, su bien en sociedad, fin del mismo Estado. Asimismo, para la democracia, y partiendo del mismo fundamento, corresponde a todos los ciudadanos, hombres comunes, el derecho a tomar las decisiones más relevantes de gobierno, aunque sea en términos muy amplios (como sería la elección de un determinado partido para que gobierne, apoyando así una “visión” de gobierno).

Asimismo, tanto la subsidiariedad como la democracia son compatibles y explicables desde la noción clásica de bien común, en la cual se fundamenta la subsidiariedad. Así, se establece que corresponde a la persona realizar las actividades que le permiten alcanzar su **bien** en sociedad así como tomar las decisiones de gobierno que permitan dicho **bien**, precisamente porque será ella la afectada por estas decisiones y actividades. Si el fin del Estado es el bien común y el bien común es el bien del hombre en sociedad, entonces corresponde a los mismos hombres concretos, todos los ciudadanos, decidir sobre la

⁴² “El principio de la mayoría, y por tanto, la idea de la democracia, es así una síntesis de las ideas de libertad e igualdad”. Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y el Estado*, Imprenta Universitaria, México, 1949, p. 302.

⁴³ Cfr. Pereira, Antonio-Carlos. *Doce Tesis Sobre la Política*, UNAM, 2000, p.10.

⁴⁴ La democracia implicará el respeto al nivel de toda la sociedad a ciertos derechos y valores que le son esenciales para su funcionamiento; pero ello no supone aplicar la regla de la mayoría frente a cada decisión que se tome en cualquier instancia de la sociedad, sino que posibilitan la aplicación correcta de la regla al nivel del conjunto de la sociedad, al nivel del gobierno del Estado. “El término ‘democracia’ siempre ha sido usado para designar una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político”. Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2002, p.188. A esto es a lo que Bobbio se refiere por “democracia política” en oposición a la “democracia social”, que impulsa la regla de la mayoría en todas las agrupaciones sociales. Cfr. Ibid. p. 218. Más adelante se verá la relación de ambas con la subsidiariedad.

actuación del Estado referida a su propio bien, o quienes serán los representantes más idóneos para alcanzarlo. De ahí que el gobierno para el pueblo tenga que ser el gobierno por el pueblo⁴⁵, de acuerdo a la democracia. De la misma manera, si el bien del Estado es el bien común y éste es el bien del hombre en sociedad entonces debe darse primacía a las personas y luego a las sociedades más inmediatas que constituya para desarrollar aquellas actividades que más lo realizan, perfeccionan o hacen feliz, según nos enseña el principio de subsidiariedad.

En este sentido, tanto subsidiariedad como democracia *suponen* una **confianza** en el hombre común para realizar aquello más relevante a la vida en comunidad, pues sería absurdo que tuvieran derechos que no podrán jamás ejercer. Se considera que no sólo tienen ese derecho, sino también que serán los más capaces de ejercerlo. Ambos comparten una confianza en el hombre común para que *decida* los destinos de la sociedad y para que *haga* lo necesario para alcanzarlos. La persona no sólo es la principal llamada a participar y decidir en la vida social, sino también resulta la más idónea para ello. Por eso la democracia es buscada y querida como la mejor forma de gobierno; no sólo por su legitimidad en cuanto involucra a toda la comunidad en aquello que le atañe, sino también por sus “buenos resultados” a la hora de detectar los intereses de la gente. Intereses que, por la misma naturaleza del bien común alcanzarán primeramente a los particulares de acuerdo al principio de subsidiariedad, pues se juegan en esto su propia perfección y felicidad. En todo caso, este último punto descansa en un juicio prudencial, con base empírica, que, si bien útil, no presta una razón concluyente por sí solo para sostener la legitimidad de la subsidiariedad ni de la democracia. Es una mera constatación de las bondades de ambos.

Desde la perspectiva de la mutua compatibilidad, estimamos que el principio de subsidiariedad es plenamente compatible con la democracia. Recordemos la cuestión que dejamos planteada al final del apartado anterior. La democracia no nos dice nada sobre cómo se regirán los cuerpos intermedios y su relación mutua. Sólo nos da una norma de conducción del Estado que, si bien para ser plenamente posible exige ciertas condiciones sociales, no nos dice el cómo deberán articularse las distintas estructuras sociales. Aquí surge, como perfecto y natural complemento, el principio de subsidiariedad. Si la democracia nos dice que la conducción política de la comunidad deberá decidirse por todos, la subsidiariedad nos dice que en todo los demás ámbitos deberá primar la autonomía de los cuerpos intermedios para alcanzar sus propios fines específicos lo que implica la libertad para dotarse de la organización que estimen conveniente. Así, para el Estado, democracia; y autonomía para todo lo demás⁴⁶.

Específicamente en cuanto al papel del principio de subsidiariedad en una sociedad democrática debemos decir que el ejercicio de éste fortalece de manera armónica e irremplazable cada uno de los que mencionamos como pilares fundamentales de la democracia (libertad e igualdad), sin el resentimiento de ninguno: la subsidiariedad aplicada logra favorecer la igualdad promoviendo al mismo tiempo la libertad.

⁴⁵ Cfr. Wolf, Jonathan. *Filosofía Política*, Ariel, 2001, p. 95.

⁴⁶ Esto si consideramos la democracia como democracia política (ver nota 44). Si consideramos la democracia como democracia social, y la tratamos como un principio jurídico que prescribe un mandato de optimización en orden a lograr la mayor aplicación posible de la regla de la mayoría en el cuerpo social, tampoco sería incompatible con la subsidiariedad, en la medida en que el Estado otorgue facilidades e incentivos a las agrupaciones intermedias, pero sin intervenir en su autonomía. En todo caso, si ello fuese necesario para un mejor cumplimiento del principio de la democracia, el asunto podría ser tratado como una colisión de principios y solucionarse mediante la máxima de proporcionalidad. Esto no implica de invalidez a priori (incompatibilidad) de ninguno de los dos, sino sólo su mayor o menor peso en el caso concreto. Cfr. Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 89 y 111 y sig.

Así, debe recordarse que el principio de subsidiariedad en su acepción negativa permite mayores espacios de actividad particular autónoma, independiente del poder político estatal, favoreciendo de este modo la libertad de las personas⁴⁷. Pero además constatamos que en la sociedad hay pobreza, ignorancia, desigualdades sociales y, por ende, anquilosamiento de parte del cuerpo social que amenaza con hacer ilusoria una práctica real de la democracia, otorgando al pueblo la facultad de votar y dejando en algunos pocos el dinero, la educación y la influencia real necesarias para salir electo o decidir la elección. En su acepción positiva, la subsidiariedad establece un imperativo al Estado de superar estas dificultades realizando o mejor, asegurándose que se realice aquello claramente conveniente para el bien común. De esta manera el principio de subsidiariedad vela porque los derechos políticos en que se manifiesta la democracia sean efectivos y existan las condiciones sociales que posibiliten su real y recto ejercicio. En síntesis, el principio de subsidiariedad **establece un criterio** que permitirá al Estado saber cuándo es necesaria su intervención y cómo ésta deberá hacerse para no resentir la libertad y autonomía de las personas y las sociedades particulares. Esto implica que frente a un defecto social que impide mayor igualdad real entre los ciudadanos, impidiendo el alcance del bien común, el Estado debe intervenir buscando reparar esta situación, siempre y cuando los particulares no hayan tomado ya cartas en el asunto y estén solucionando el problema adecuadamente.

Creemos, finalmente, que la subsidiariedad es fundamental para una sociedad que pretende vivir en democracia no sólo en cuanto limita y focaliza al poder estatal, sino también en cuanto genera una sociedad más comprometida, más participativa que, por lo mismo, estará en mejores condiciones de decidir sobre aquello que le atañe, precisamente porque se la ha dejado “hacer lo que le atañe” y, por lo tanto, está mejor capacitada para la democracia. Una sociedad que pretenda alcanzar un desarrollo democrático debe contar con un cuerpo social comprometido, vigoroso y, por lo tanto, preparado para asumir la responsabilidad de conducirse a sí mismo. Esto ya lo observó Tocqueville y desde su inmortal obra lo hemos asumido como un presupuesto del que a veces somos casi inconscientes al hablar de la democracia. Para utilizar una metáfora muy antigua, probablemente aquellos hombres que navegan en un buque y participan de las distintas tareas de la navegación estarán mucho más preparados para decidir sobre las cuestiones del buque que si no participaran o fueran simples remeros ocultos en la oscuridad, dirigidos por tambores invisibles⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. García-Huidobro, Op. Cit. p.103 y 104. Para Dahl la “autonomía de las asociaciones” es fundamental para alcanzar los derechos “requeridos para la efectiva operación de las instituciones democráticas”, Dahl, Robert. *La Democracia*, Taurus, 1999, p.100. Así también nuestro Tribunal Constitucional: “Los referidos grupos intermedios constituyen una de las vías contempladas por la Constitución Política para favorecer la participación de las personas en la vida nacional y, por lo mismo, de conformidad con el inciso final del artículo 1º de la Carta Fundamental, constituye un deber del Estado asegurar que el derecho a esta participación se ejerza ‘con igualdad de oportunidades.’” En sentencia rol 126 del 14 de mayo de 1991, considerando 4º.

⁴⁸ Platón. *República*, 488a