

EL LUGAR DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL CHILE
POSESTALLIDO

Josefina Araos Bralic

JOSEFINA ARAOS BRALIC

Investigadora del Instituto de Estudios de la Sociedad. Licenciada y magíster en historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile, actualmente cursa el doctorado en Filosofía de la Universidad de los Andes (Chile), donde también se desempeña como docente en el Magíster de Estudios Políticos. Es además columnista regular en el diario *La Tercera* y panelista en *Tele13 Radio*. Autora del ensayo “El pueblo olvidado. Una crítica a la comprensión del populismo” (IES, 2021), sus temas de investigación giran en torno al populismo y las crisis de las democracias. Ha participado también en publicaciones como la reedición de *Cultura y modernización en América Latina* (IES, 2017) del sociólogo Pedro Morandé, y *Católicos y perplejos. La Iglesia chilena en su hora más oscura* (Ediciones UC, 2018).

EL LUGAR DE LA SUBSIDIARIEDAD EN EL CHILE POSESTALLIDO

«El hombre es más viejo que el Estado», reza un antiguo adagio germánico. Y lo recuerda Chantal Delsol en su libro *El Estado subsidiario* para subrayar «la primacía ontológica de la sociedad» frente al Estado (Delsol, 2021: 29); la preeminencia de la cultura frente a cualquier entramado institucional. Que sea un adagio el que resume esa hipótesis da luces sobre el tipo de resguardo que implica el principio de subsidiariedad. No se trata de una categoría abstracta impuesta sobre la realidad. Su fundamento arraiga en el sentido común, en la intuición —también certeza— de la anterioridad de las personas, conclusión que necesariamente establece campos de acción y fija límites a aquello que llega —ontológicamente— después. El concepto de subsidiariedad, entonces, no permite solo distinguir o delimitar, sino sobre todo proteger y cuidar. De eso se trata todo.

Este ensayo busca explícitamente defender el valor de la subsidiariedad para el tipo de desafíos que enfrenta Chile. Particularmente en el marco de la discusión constitucional, cuya redacción de una nueva Carta aspira a reconstruir los «tensados hilos» de nuestra vida en común (Araujo, 2019). Y defiendiendo este principio apelando, como Delsol, a ese viejo adagio. Porque en esa sencilla expresión es posible acceder al fundamento real de un principio que en nuestro país ha seguido un derrotero extraño, que lo tiene al borde de ser desechado al basurero de la historia. Aunque la subsidiariedad no se nombra una sola vez en la Constitución vigente, se la ha identificado como la responsable del orden institucional legado por la dictadura y heredado por los gobiernos de la Concertación (Alvarado, 2021). Según una de las hipótesis más influyentes en la crítica a esa herencia, formulada por Fernando Atria, ese orden consistió fundamentalmente en un «desprecio por lo público» que, en la práctica, se tradujo en el abandono progresivo de la sociedad por parte del Estado (Atria et al., 2013). Así, las diversas expresiones de fragilidad y precariedad que hoy atraviesan la cotidianidad de grandes mayorías han quedado vinculadas, casi de forma insuperable, al principio subsidiario, como si este, necesariamente, implicara el retiro de un Estado del cual el régimen dictatorial receló, y sobre el cual se construyó el éxito económico que los gobiernos democráticos recibieron y consolidaron.

Mi objetivo es volver sobre la definición original del término a partir del trabajo de Delsol, explicando, primero, una identificación histórica que ha redundado a su vez en una insuficiente y problemática comprensión del principio. El objetivo mayor

es finalmente reivindicar el papel político que puede cumplir la subsidiariedad en la tarea central que tenemos por delante: reparar nuestra convivencia y poner la dignidad como eje estructurante de las aspiraciones de justicia de nuestro orden social.

I.

La subsidiariedad no está mencionada explícitamente en la Constitución actual, pero eso no impide reconocer que operó en la práctica como un poder en las sombras. Según Mario Góngora, ella fue el «principio verdaderamente operativo» (Alvarado, 2021: 96) de la transformación de nuestra vida social y la palabra tuvo un lugar protagónico en las discusiones de la Comisión Ortúzar, instancia a cargo de redactar la Carta de 1980. Al interior de ella Jaime Guzmán fue una figura destacada —el «verdadero constituyente del gobierno», al decir de Gonzalo Vial—, que encontró en ese principio el mecanismo para lograr el objetivo que estructuró su trayectoria política completa: contener el marxismo (Mansuy, 2016). Su inspiración no era antojadiza. Como señala Daniel Mansuy, el discurso político de Guzmán y las posiciones defendidas en la Comisión deben ser leídas a la luz de las circunstancias en que se encuentra. A inicios de los años ochenta el mundo estaba aún atravesado por las lógicas de la Guerra Fría y el marxismo constituía una alternativa real —el mismo Chile había sido prueba de ello—. Es frente a ella que Guzmán articula su estrategia política y su interés por el principio de subsidiariedad será funcional a ese objetivo (Mansuy, 2016).

De este modo, aunque al hacer referencia al concepto el líder gremialista reivindica algo semejante al adagio alemán citado al inicio —la primacía de la persona—, este quedará paulatinamente subordinado al anticomunismo, el verdadero motor de su acción política. La consecuencia de ello será un desvío casi inevitable del sentido original del principio, así como la aparición de tensiones con la propia tradición en la cual la subsidiariedad aparece —y con la cual Guzmán dice identificarse—: la doctrina social de la iglesia (Mansuy, 2016). En ese corpus el término forma parte de un conjunto de referencias inseparables entre sí y que en su reciprocidad se equilibran y contienen sus eventuales excesos. Olvidando —consciente o inconscientemente— ese horizonte mayor en el cual la subsidiariedad se encuentra, Guzmán la asociará con el liberalismo económico defendido por los llamados Chicago Boys, que en ese momento disputaban las propuestas de desarrollo al interior del régimen de Pinochet (Mansuy, 2016). Se trataba de una alianza estratégica pensada en detalle por su ideólogo: el énfasis en la libertad económica y el protagonismo del mercado en la vida social eran el mejor recurso para contener las tendencias estatistas. Y la

subsidiariedad servía de justificación normativa: todo estaba al servicio de asegurar la primacía de la persona, tal y como Guzmán la entendía en esas circunstancias.

Sin embargo, como afirma Mansuy, es en esta asociación donde empiezan a surgir las tensiones. El énfasis unilateral en la primacía de la persona termina traducéndose en una oposición de ella con la sociedad y el Estado; estos últimos constituyen una suerte de instancia inevitablemente opresora que debe ser mantenida a raya. A su vez, la vinculación de la subsidiariedad con el liberalismo económico redundaba en la hipótesis de que es solo en el campo privado donde los individuos se realizan y despliegan su libertad. El espacio común y compartido, el ámbito propio de la política es, en sí mismo, materia de sospecha, vulnerable a la dominación socialista (Mansuy, 2016). Lo que deriva de esto es un individualismo casi inevitable, en el cual la solidaridad se vuelve progresivamente insostenible —principio al cual la subsidiariedad está estrechamente ligada en la doctrina social de la iglesia (DSI)— y la sociedad y el Estado un remedio temporal que el futuro permitirá erradicar, plantea Mansuy. Queriéndolo o no, Guzmán termina en una suerte de mimesis del marxismo que quiere acorralar, apostando a un mundo sin política y a una democracia protegida en la cual a las personas les bastará el ámbito exclusivamente privado —esto es, el mercado— para alcanzar su plenitud —algo así como el fin de la historia—¹ (Mansuy, 2016). Como se desprende del análisis de Mansuy, el anticomunismo de Guzmán lo lleva a hacer de la subsidiariedad ya no un criterio prudencial —para dirimir caso a caso dónde y cómo debe intervenir la autoridad superior para asegurar la dignidad de la persona—, sino un principio absoluto. Manda su propia utopía a la cual debe subordinarse todo lo demás. Y el haber contado con un régimen autoritario permitió, como en pocas ocasiones, imponerla sobre la realidad, con las consecuencias ya por muchos subrayadas. Lo central para este ensayo puede resumirse así: una acción pública, en palabras de Mansuy, entendida como mero «remedio transitorio» para curar insuficiencias contingentes, que luego el mercado y el libre despliegue de individuos económicamente autónomos podrán resolver. Basta, entonces, con «ofrecer lo mínimo» (Mansuy, 2016: 511). En la tesis implícitamente progresista de Guzmán, la apuesta es que finalmente el Estado y la sociedad sean innecesarios.

El problema central de Guzmán estuvo entonces en la relación instrumental con el principio de subsidiariedad, sometido a la expectativa mayor de contener el socialismo. En el fondo, el líder gremialista acudió a él como un recurso para traducir institucionalmente su recelo sobre el Estado y el objetivo de resistir cualquier estructura que pudiera abrir paso a la imposición de principios y objetivos

1. Democracia protegida.

propriadamente marxistas. Con la subsidiariedad no se quiso, en primer lugar, asegurar la autonomía y anterioridad de la cultura —que por lo demás fue arrasada en paralelo por el régimen—, sino evitar el avance enemigo. El abandono de la sociedad por parte del Estado, diagnosticado por diversos autores, fue así la concreción de ese objetivo, y el dilema derivado de ello sigue, en una u otra medida, presente hasta hoy. No porque las circunstancias sean las mismas o porque los problemas de hoy se deban exclusivamente a procesos iniciados en el Chile bajo dictadura —de hecho, parte importante de ellos se han fraguado en los últimos quince años—, sino porque las demandas levantadas desde la crisis de octubre de 2019 requieren de un principio que se ha vuelto indisoluble de las dificultades que están en la base de nuestro malestar. ¿Cómo separarlos? ¿Cómo reivindicar ese criterio fundamental, necesario para el tipo de problemas que enfrenta nuestro país, sin que vuelva a significar el abandono denunciado por las movilizaciones que siguieron al estallido de hace ya dos años? ¿Cómo superar una lectura de la subsidiariedad que se restringe a la delimitación del mínimo que debe ofrecer un Estado en permanente «actitud fugaz» (Mansuy, 2016: 516) en lugar de servir a la pregunta siempre circunstancial y concreta por la definición del poder, del campo de acción que corresponde a cada instancia de la vida social y de las atribuciones que de ello se derivan? ¿Cómo rescatar el término que nos permite designar y asegurar el cuidado de los destinatarios y protagonistas de las estructuras de poder? Si acaso la subsidiariedad seguirá jugando algún papel en nuestra vida política será un requisito indispensable que pueda responder esas preguntas, quebrando así esa vinculación histórica que la relegó a la complicitad de un Estado mínimo por principio —aunque en los hechos no siempre lo fuera—, incapaz de responder a las condiciones y demandas urgentes de la sociedad a la cual sirve.

II.

Diversas reflexiones en el último tiempo han ofrecido una crítica al modo en que fue entendida la subsidiariedad en nuestro país, incluso en aquellos que hasta hoy siguen defendiendo la relevancia política del concepto². Parte del consenso en esa crítica general reside en la hipótesis de que el principio habría sido reducido a su dimensión «negativa», recelando siempre del papel del Estado, que debía intervenir no solo cuando nadie más pudiera ofrecer la prestación exigida, sino con el mínimo y por el menor tiempo posible. Se trata de la traducción clara de los reparos de Guzmán antes esbozados. Habría entonces una aplicación insuficiente o empobrecida de la

2. Subsidiariedad IES, FJG e Idea País.

subsidiariedad en el Chile de las últimas décadas. Sin embargo, se podría decir que el problema reside en un nivel anterior y que se relaciona con haber identificado el término, como ya se ha dicho, con un proyecto institucional concreto, cuando se trata, en cambio, de un principio normativo y, por lo mismo, orientador. Así lo precisa Chantal Delsol al señalar que la subsidiariedad no establece una única fórmula ni delimita un modelo de Estado ni de orden social. Se trata de un criterio práctico que permite enfrentar la pregunta permanente e ineludible respecto de quién debe intervenir y quién está llamado a actuar en cada caso específico en la vida social (Delsol, 2021).

Que la subsidiariedad sea un principio normativo, dice Delsol, implica que ella busca responder a la pregunta respecto de «lo que debe ser la autoridad, cuál es su razón de ser, a qué exigencia responde y qué fin persigue» (Delsol, 2021: 23). Y en ese sentido se sostiene en definiciones sustantivas, como aquella que afirma que el Estado no está llamado, en primer lugar, a igualar o imponer en la realidad un proyecto abstracto, sino a asegurar el respeto y reconocimiento de la dignidad de los protagonistas de esa instancia: personas con cualidades que deben gobernarse bajo esa premisa (Delsol, 2021). Así, la subsidiariedad exige que las diversas autoridades —no solo el Estado— fijen sus competencias en función de aquellas otras autoridades menores que están por debajo de ellas. Lo que inspira ese modo de actuar es evitar el riesgo de pasar por encima, de reemplazar, tendencia casi inevitable de toda instancia de poder. Por esa posibilidad es que la subsidiariedad exige a la autoridad un rol «secundario, pero específico»; una reserva —como indica su etimología— que no se usa *a priori*, sino solo en caso de ser solicitada. Pero ello no la hace prescindible; por el contrario, es siempre necesaria. Solo que su participación concreta no está resuelta de antemano, pues depende de las circunstancias y de aquello que sea requerido por quienes están bajo su cargo. He ahí el lema tan citado por Delsol de los ordoliberales: «Tanta privatización como sea posible, tanta nacionalización como sea necesaria» (Delsol, 2021: 30). No hay acá un modelo fijado, sino un criterio de interpretación y juicio político, de discernimiento para que el poder no sobrepase su esfera de competencias —desconociendo el protagonismo de las personas—, pero tampoco eluda sus responsabilidades, pues debe asegurar condiciones para que la dignidad de cada uno sea respetada. La subsidiariedad, en el fondo, sienta las bases de una política realista, no utópica, que no está dispuesta a arrasar con nada a nombre de una abstracción. Esa quizás sea la gran paradoja del modo en que fue aplicado ese principio en nuestro país.

La subsidiariedad, afirma la filósofa francesa, se abre como una alternativa al liberalismo clásico y al socialismo centralizador, que ella asocia con el modelo de Estado benefactor imperante en Europa. Dice Delsol del principio:

Pavimenta así un acuerdo viable entre la política social y un Estado descentralizado, y logra este paradójico ensamble a través de dos movimientos: abandonando el igualitarismo socialista en favor del compromiso con la dignidad; y abandonando el individualismo filosófico en favor de una sociedad estructurada y federada (Delsol, 2021: 22).

Se trata de una combinación difícil de lograr, pues como reconoce la misma autora, la subsidiariedad es finalmente «el lugar de una paradoja»: exige el respeto de una libertad y dignidad constitutiva que apela al «deber de no injerencia de la autoridad», pero también reclama esa misma injerencia para garantizar las condiciones y unidad mínima que permita sostener «lazos solidarios» propios de una comunidad articulada y robusta. Es el desafío de, al mismo tiempo, cuidar la «diversidad» que está en la esencia de la sociedad y asegurar la «comunidad» a la que como proyecto esa misma sociedad aspira (Delsol, 2021: 25). Pues, aunque distintos, vivimos juntos.

Como se ve, en el sentido original de la subsidiariedad, sostenido en la premisa de la anterioridad de la persona, la tarea del Estado no es retirarse, sino acompañar. No estar en fuga, sino secundando, atento a los requerimientos de aquellos que fundamentan su actuar. Eso es lo que la subsidiariedad intenta asegurar: un Estado que no se vuelva ciego, pues la realidad no es homogénea ni uniforme, tampoco fija, y está compuesta de individuos racionales, libres e imperfectos y, por lo mismo, indeterminables. Volverlos predecibles, como tiende a hacer un Estado centralizador, es también amenaza de opresión. Por eso es que no requerimos —no al menos en primer lugar— la definición de nuevos proyectos o modelos de desarrollo, sino contar con criterios que, como la subsidiariedad, permitan que la autoridad no carezca nunca de mecanismos para interpretar una sociedad que está siempre en movimiento. No podemos resolver de antemano si el Estado debe ser más pequeño o más grande, si siempre debe intervenir o a veces contenerse y permanecer en reserva. Por eso la política es un arte, un trabajo de elucidación permanente en que la subsidiariedad ha servido como recurso de un juicio que es, en última instancia, irrenunciable. Pero la tentación de superarlo de una vez y para siempre, fijando así un orden definitivo que delimite con claridad y justicia lo que se les debe a todos, es a ratos demasiado grande y estamos por momentos dispuestos a sacrificar lo que sea a nombre de ese objetivo. Sin embargo, como dice Delsol, la sociedad exige una política de la prudencia, no de la perfección (Delsol, 2021), que por medio de una «reflexión situada» permita que la autoridad actúe siempre consciente de que los destinatarios y protagonistas son otros, a quienes se debe (Mansuy, 2016: 509). Pocos podrán negar, por más que aspiren a erradicar el Estado subsidiario chileno, que aquello que el principio resguarda sigue siendo insustituible. Y tendrán que ser

capaces de proponer una alternativa de reemplazo si es que efectivamente logran desmontarlo.

III.

Todo lo anterior cobra especial relevancia considerando las dinámicas políticas del último tiempo. La crisis de octubre de 2019 terminó de mostrar un profundo malestar ciudadano, pero sobre todo puso en evidencia los límites de una política que no estaba siendo capaz de responder a él³. Por eso, en parte, estamos en medio de un proceso constituyente. La apuesta es darnos nuevas normas para relegitimar un sistema político en el suelo, pero también para repensar los recursos, canales y mecanismos con los cuales se procesan los conflictos y se recogen las demandas de las grandes mayorías. Es como si de pronto la clase política y el Estado se hubieran vuelto ciegos, y ello exigiría un «reseteo» a la altura de la crisis⁴. Y en medio de este cuestionamiento general, los dardos han ido también hacia el principio subsidiario. El nuevo Chile y su nueva Constitución tendrían que dejar fuera el elemento clave en el retiro del Estado y en la vulnerabilidad tan extendida y acusada por la ciudadanía. Pero el ejercicio que aquí he hecho de definición de la subsidiariedad aspira a afirmar lo contrario: defender su lugar justamente en la tarea de reconstruir un Estado y una política al servicio de la gente, que disponga de elementos que le permitan contener sus tendencias abusivas e indolentes.

Diversos estudios empíricos han dado cuenta de las distintas dimensiones del malestar, muchas de ellas vinculadas a deudas en materias fundamentales como pensiones, salud, educación o vivienda⁵. Pero hay un tipo de reclamo que se mueve en otro nivel y que aparece con igual magnitud: la exigencia de una nueva política, capaz de escuchar y considerar el juicio de los destinatarios de su acción⁶. El enojo ciudadano no se debe simplemente a que no se han entregado garantías que ayuden a compensar vidas atravesadas por la incertidumbre, sino también al hecho de que las prestaciones que se imponen sobre las personas pocas veces las hacen parte de su proceso de definición. Es por eso que de a poco han ido cobrando protagonismo ideas como descentralizar y empoderar a los territorios, crear mecanismos de escucha, involucrar a las personas en las tomas de decisiones

-
3. Juan Pablo Luna ha hablado de un problema político más que de cuestiones materiales. Entrevista en Tolerancia Cero.
 4. El término es de TQHDCH.
 5. Referencias generales.
 6. TQHDCH y Juan Pablo Luna en *La Tervera*.

o fijar procedimientos que permitan contener el abuso. Son todas exigencias que requieren de una comprensión subsidiaria de la autoridad y el poder. ¿De qué otra manera puede si no el Estado intervenir sin pasar a llevar? ¿De qué otro modo, sino siendo subsidiario, puede el Estado actuar consciente de sus límites y considerando la realidad particular de un territorio? Basta pensar en el conflicto en La Araucanía y las deudas de un Estado con severas dificultades para relacionarse con la pluralidad de los miembros que lo componen. ¿Con qué mecanismo aspiran aquellos que quieren desechar la subsidiariedad a reconstruir el papel estatal en ese territorio? (Alvarado, 2021).

Todas estas son preguntas complejas y hacerse cargo de lo que plantean involucra una variedad de dimensiones. La subsidiariedad, en ese sentido, está lejos de ser una respuesta total a cada una de ellas. Pero en el proceso constituyente en curso la discusión sobre el rol del Estado ocupará un lugar importante, así como también la fijación de las esferas de competencia de las distintas instancias que conforman el sistema político. Y allí la subsidiariedad, entendida en su sentido original, puede tener mucho que aportar. Como ha señalado Jorge Fábrega, en medio de una crisis que es también respecto de la legitimidad del poder y las reglas que de él se derivan, este principio asegura una «pluralidad de fuentes de autoridad y obliga a cada generación a hacerse cargo —en su propio tiempo— de sus relaciones mutuas». Pues la subsidiariedad garantiza que ninguna autoridad se establezca «mecánicamente de forma ex ante», sino como resultado de las relaciones entre las personas y sus comunidades, en cada momento histórico (Fábrega, 2020). Si acaso el hombre es más viejo que el Estado se requiere de un criterio que oriente su acción en función de esa premisa, como una autoridad superior que interviene porque siempre hay otro antes que lo solicita, y porque en cada circunstancia esa acción se ve redefinida a la luz de las exigencias y reclamos de sus protagonistas. Como dice Delsol, el Estado no es origen ni fundamento de la vida social, pero irrumpe en la historia humana y cuando «aparece, se le pide suplir las falencias y simbolizar las finalidades que corresponden a todos, sin meterse en las que son de cada uno» (Delsol, 2021: 32). Ni más ni menos. Y en ese desafío es la subsidiariedad el recurso que puede sernos de ayuda, como alternativa entre «un Estado todopoderoso que enajena las libertades y un Estado en retirada que olvida la dignidad» (Delsol, 2021: 207). Que podamos seguir abriendo un espacio entre esas dos opciones depende, en parte, de seguir contando con categorías para designarlo. No es otra la función que ha cumplido la subsidiariedad en la historia política occidental, y es la trayectoria que tal vez puede empezar a desplegar en un Chile que, en la profundidad de sus demandas, reclama ante todo una autoridad que ayude a cuidar lo valioso que las personas han conseguido con su más denodado esfuerzo.

REFERENCIAS

- ÁLAMO, C. (13 de marzo de 2021). «Juan Pablo Luna, cientista político: “Chile tiene un gobierno que ha renunciado a gobernar”». Disponible en www.theclinic.cl/2021/03/13/juan-pablo-luna-cientista-politico-chile-tiene-un-gobierno-que-ha-renunciado-a-gobernar/.
- ALVARADO, C. (2021). *Tensión constituyente. Estado, gobierno y derechos para el Chile postransición*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad.
- ARAUJO, K. (Ed.) (2019). *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*, Santiago, Editorial USACH.
- ATRIA, F., LARRAÍN, G., BENAVENTE, J. M., COUSO, J., JOIGNANT, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago, Debate.
- DELSOL, CH. (2021). *El Estado subsidiario. Injerencia y no injerencia del Estado: el principio de la subsidiariedad en las bases de la historia europea*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad.
- FÁBREGA, J. (18 de agosto de 2020). «Contra toda pretensión ilegítima de autoridad». Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/08/18/contra-toda-pretension-ilegitima-de-autoridad/>.
- HOPENHAYN, D. (29 de mayo de 2021). «Juan Pablo Luna: “Si la convención es capturada por el sistema político y sus lógicas, estamos perdidos”». Disponible en <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/juan-pablo-luna-si-la-convencion-es-capturada-por-el-sistema-politico-y-sus-logicas-estamos-perdidos/BPPF6MBYRNCIHGAZJ3FXJVOQJU/>
- MANSUY, D. (2016). Notas sobre política y subsidiariedad en el pensamiento de Jaime Guzmán, *Revista de Ciencia Política*, 36(2).
- ORTÚZAR, P. (Ed.) (2015). *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*, Santiago, Instituto de Estudios de la Sociedad.
- TENEMOS QUE HABLAR DE CHILE (2021). Un país que se piensa y proyecta. Diez hallazgos desde un Chile a escala, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile.