

SUBSIDIARIEDAD Y SOLIDARIDAD:

4 Ejes para el debate constitucional

Pablo Valderrama R.*

Luis Robert V.*

I Antecedentes

Las movilizaciones sociales iniciadas el pasado 18 de octubre en Santiago y posteriormente expandidas a todo el país, han generado diversas y profundas repercusiones en el ámbito político. Entre ellas, ha tomado mayor relieve el debate sobre una «Nueva Constitución» como forma de canalizar el descontento y malestar ciudadano. De este modo, casi transversalmente se ha sostenido que estamos frente al fin de un ciclo político y la consiguiente necesidad de dotar a Chile de un nuevo «pacto social»².

En este contexto, **el principio de subsidiariedad** —uno de los ejes doctrinarios de la Constitución de 1980—, ha sido identificado como una de las principales causas del malestar de la sociedad chilena. Los acentuados niveles de desigualdad económica, política y territorial, la concentración del poder en el estado, la profundización de las distancias entre “ricos y pobres”, la inequidad en el acceso a bienes como la salud, las pensiones, etc., serían parte de las consecuencias de la implantación de un «Estado subsidiario» en Chile.

Pese a que es posible que una interpretación restringida del principio de subsidiariedad pudo haber sido uno de los gatillantes ideológicos de esta crisis, **el futuro debate constitucional supone una discusión más precisa sobre qué significa realmente la subsidiariedad**. Si bien la aplicación práctica del principio en nuestro país ha sido *sui generis*, en ningún caso ello puede deslegitimar su importancia política y la necesidad de que esté presente en el próximo debate sobre los contenidos de la Nueva Constitución. Por otra parte, si bien la solidaridad está presente en la Constitución, no existe claridad sobre su real sentido y alcance, teniendo un lugar residual en tanto principio constitucional.

Por ello, este ensayo tiene por objeto contribuir a la discusión pública sobre los contenidos de la Carta Fundamental, **realizando la importancia de los principios de subsidiariedad y solidaridad**. Para ello, en una primera sección, describiremos un breve diagnóstico sobre algunas de las causas más relevantes de la crisis social. A continuación, expondremos las principales manifestaciones de la subsidiariedad y la solidaridad en la Constitución de 1980. En una tercera parte, mencionaremos brevemente el concepto de subsidiariedad y sus conexiones con la solidaridad. Por último,

* Abogado. Licenciado en Derecho. Director Ejecutivo de IdeaPaís.

* Licenciado en Filosofía. Investigador de IdeaPaís.

¹ Agradecemos los comentarios de Matías Petersen y Jaime Lindh.

² Varios autores, «Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución».

mencionaremos cuatro ejes temáticos resultantes de la aplicación práctica de la subsidiariedad y la solidaridad y que, a nuestro juicio, deberían ser uno de los ejes del próximo debate constitucional.

II — Consenso y crisis social

En buena parte, el estallido social se vincula con una «crisis de consenso»³. Si bien durante los últimos años se ha utilizado la palabra consenso para hacer referencia a los acuerdos político-electorales que fueron posibles en el contexto de la transición política —principalmente en la década de los noventa y dos mil—, el concepto tiene un contenido más preciso. Un consenso es un hecho político que se produce en un contexto social específico y entre circunstancias variables según el lugar⁴. Una sociedad política ha alcanzado un consenso cuando concuerda una visión común, una *“imago mundi”* o cosmovisión sobre el hombre y sociedad. En la antigüedad clásica, el consenso no se identificaba meramente con un acuerdo contractual, sino con la concordia política o amistad mínima e indispensable para que los ciudadanos vivan en común en una sociedad política⁵. En el mundo contemporáneo, aunque desde perspectivas filosóficas muy diferentes, se ha identificado esta idea también con la amistad cívica y con el principio de solidaridad, del cual hablaremos más adelante.

Según Gonzalo Vial, Chile, una vez nacido a la vida independiente, forjó un consenso mínimo que hizo posible la vida común durante el siglo XIX. Por distintas razones que exceden los propósitos de este ensayo, este consenso —que perduró durante varias décadas— comenzó a fracturarse a fines del siglo XIX⁶. A pesar de ello, durante el siglo XX han existido varios intentos por alcanzar nuevos consensos: el «desarrollista» durante la

segunda mitad del siglo XX, que acompañó a la Constitución de 1925 y el «neoliberal»⁷, que dio forma a la Constitución de 1980 y que se prolongó la transición política de los años noventa. Ninguno de ellos, sin embargo, ha podido perdurar más de medio siglo.

Dicho lo anterior, sin que pretendamos agotar todas las dimensiones de una época que aún no ha sido lo suficientemente estudiada, la actual «crisis del consenso» se puede explicar, al menos, por tres factores:

a. A pesar de que el régimen militar se mostró como una alternativa frente al socialismo de la época y a los intentos fallidos por planificar el país “desde arriba”, a la postre el mismo régimen terminó apostando por una «refundación» política y económica⁸. Ello devino en que, independiente de los resultados políticos, sociales y económicos provenientes de las instituciones creadas durante el régimen militar, **estas carecieron de estructuras deliberativas que permitieran una legitimación social de las mismas**. El caso más notorio es el de las AFP, las que, pese a su relativa eficiencia organizacional y económica, no han logrado legitimarse en la sociedad chilena.

b. **La ausencia de una deliberación en común sobre las estructuras políticas** que dieron forma a la Constitución de 1980 ha conllevado, a la larga, en una suerte de “revancha cultural”, como dijo Mario Góngora⁹. La llamada «democracia protegida» gozó de gran gobernabilidad, pero careció de legitimidad cívica. En efecto, una gran cantidad de chilenos nacidos al final del régimen militar y durante la transición, nunca se han sentido parte de la comunidad política nacional, ni menos aún de los “éxitos” del modelo económico. Muchos de ellos son jóvenes que pertenecen a

³ Una síntesis acabada de la ruptura del consenso chileno, puede verse en Alvarado R., *La ilusión constitucional*.

⁴ Hemos tomado el análisis de: Vial, «Alrededor de la búsqueda del consenso mínimo».

⁵ Sobre este punto, ver: Letelier, «La amistad como principio de la polis».

⁶ *Historia de Chile*.

⁷ El término «neoliberal» puede resultar complejo. Pero, para efectos de este ensayo, lo utilizaremos para identificar la idea de subsidiariedad que inspiró la Constitución de 1980 y que tiene su fuente principal en la síntesis política producida por el liberalismo económico de los Chicago boys y el gremialismo. Para los distintos sentidos de «neoliberal», ver: Petersen, «Subsidiariedad, neoliberalismo y el régimen de lo público».

⁸ Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*.

⁹ Góngora.

familias que no han sido parte, o derechamente han participado marginalmente del desarrollo chileno. Una buena porción de estas familias, a pesar de su esfuerzo y del mérito personal, viven en las periferias, no tienen seguridades sociales de ningún tipo y son generalmente vulnerables ante una enfermedad, la vejez o el endeudamiento. Incluso aun accediendo a la educación superior, tienen grandes dificultades para acceder a niveles mínimos de bienestar.

c. Por último, una razón de índole ideológica, se vincula con **las consecuencias del liberalismo en la sociedad chilena**. En efecto, una de las causas de por qué los ciudadanos ven la política con distancia y desconfianza, utilizándola como forma de protesta y no como una expresión de la sociabilidad humana, se explica, en parte, por el éxito del liberalismo en la sociedad chilena. En efecto, como diría Deneen, el liberalismo ha fracasado porque triunfó¹⁰. Como contrapartida, el éxito económico ha producido en paralelo una lenta desaparición de las prácticas de vida comunitarias donde era posible la práctica de la virtud, el ejercicio de la libertad a niveles locales y una cierta seguridad del entorno social. No es exagerado afirmar, de hecho, que el arraigo de las libertades económicas está en el origen del llamado “modelo”¹¹. En el Chile que vive bajo el liberalismo, muchas de las seguridades vitales ya no existen, lo que ha ocasionado una gran incertidumbre respecto de mejorar la propia vida personal y familiar¹².

En definitiva, la ausencia de un consenso que haga posible la vida política es un hecho de la causa en la sociedad chilena. Con todo, sería ilusoria una propuesta de “consenso absoluto”

¹⁰ Deneen, *Why liberalism failed*.

¹¹ Tal como diría Jaime Guzmán, “el ejercicio por varios años de aquellos espacios de creciente libertad que el actual gobierno ha generado en el ámbito educacional, de la salud, de la libertad de trabajo y de sindicación, de la previsión social y, en general, de todas las actividades económicas o empresariales, resulta imprescindible para que ellas se hagan carne en todos los chilenos, de modo que resulte muy difícil revertirnos hacia esquemas estatistas que supongan cercenar libertades que ya se habrán apreciado e incorporado a su vida por cada persona”. Citado por Mansuy, «Notas Sobre Política y Subsidiariedad En El Pensamiento de Jaime Guzmán».

¹² Un agudo análisis sobre los efectos del neoliberalismo en la sociedad chilena: Ruíz y Boccardo, *Los chilenos bajo el neoliberalismo*.

en cada una de las dimensiones de la vida política. La gran diversidad social chilena, junto al pluralismo político existente, hacen imposible un pleno acuerdo sobre determinados aspectos de la convivencia. En este sentido, si bien una Constitución no garantiza un consenso político, deliberada en condiciones favorables al diálogo y de participación política, sí puede ser un paso importante para recomponer la amistad perdida.

Así, si bien durante estos meses se ha hablado de la “hoja en blanco”, la historia constitucional chilena también da cuenta de que los consensos no se forjan desde cero. La política es una actividad histórica, situada en un contexto específico. Un nuevo consenso o pacto social, si se quiere, siempre supone una deliberación sobre otro consenso previo, que la sociedad presente proyecta hacia el futuro y los actualiza según sus propias necesidades. La democracia representativa, por ejemplo, hoy se encuentra en crisis al menos en la forma en cómo la hemos experimentado, pero siempre ha sido parte de los distintos consensos que Chile ha tenido. Probablemente los futuros consensos incorporarán algunos elementos de participación directa, pero a nadie se le ocurriría pensar en un régimen de gobierno distinto al de la democracia representativa.

En este contexto, nos parece que una reflexión desde la **subsidiariedad y la solidaridad**, puede ayudar a alcanzar un «nuevo consenso», **inspirando diseños institucionales acordes a las necesidades de las personas y los grupos que conforman actualmente la sociedad chilena**. Previo a ello, para efectos de distinguir nuestra posición sobre la subsidiariedad y la solidaridad de las restantes interpretaciones que han existido sobre ellas, haremos una revisión somera sobre qué se ha entendido en nuestro ambiente constitucional por el principio de subsidiariedad y el de solidaridad.

III Subsidiariedad y solidaridad en la constitución de 1980

Si bien la Constitución de 1980 no utiliza explícitamente el término «subsidiariedad» —lo que ha llevado a algunos autores a afirmar que no es un principio constitucional—¹³, existe un

relativo consenso en la doctrina jurídica nacional de que sí es un principio que se encuentra implícito en el texto constitucional —y, por lo mismo, vinculante respecto de las restantes normas del ordenamiento jurídico—¹⁴.

Así, una de sus fuentes más importantes es el artículo 1° del capítulo de “Bases de la institucionalidad”, en particular el inciso tercero que reconoce y ampara la “adecuada autonomía de los grupos intermedios” frente al poder central o estatal y también el inciso quinto, donde se consagran algunos deberes jurídicos de acción que la propia Constitución impone al estado frente a las mismas comunidades o grupos intermedios, los cuales se resumen en dar “protección a la población y a la familia y propender al fortalecimiento de esta”. Además, según la tesis mayoritaria de la doctrina, el principio de subsidiariedad ha inspirado el contenido normativo del artículo 19 que asegura los derechos y garantías fundamentales, siendo base —por citar solo algunas— de las normas sobre libertad de asociación (artículo 19 N°15), libertad de enseñanza (artículo 19 N°11), prohibición de monopolio estatal sobre los medios de comunicación (art. 19 N°12 inciso 2), derecho a fundar, editar y mantener medios de comunicación (art. 19 N°12 inciso 5), sanción respecto del mal uso por parte de los grupos intermedios de su autonomía (art. 23), pero por sobre todo el resguardo de la libertad económica —el llamado orden público económico o constitución económica—¹⁵, asegurando a los particulares el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica y la limitación impuesta al estado para desarrollar actividades empresariales o participar en ellas (artículo 19 N°21) y el derecho de propiedad en sus diversas especies (artículo 19 N°24).

En lo que respecta al principio de solidaridad, si bien no ha tenido la misma importancia que la subsidiariedad en la doctrina constitucional chi-

lena, una parte de ella postula que su contenido —relacionado con la integración armónica de los distintos grupos que integran la nacionalidad chilena— se encuentra implícito en el artículo 1°, en particular en sus incisos cuarto y quinto, los cuales imponen también un deber al Estado de contribuir a generar las “condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible”, junto con “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación”¹⁶. Además, si bien en dichas disposiciones el constituyente no la trata explícitamente como “principio”, sí la menciona en el artículo 3° a propósito del deber de los órganos del estado de promover la regionalización y el desarrollo equitativo y “solidario” entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional, norma que se especifica aún más en el artículo 115 que señala que las regiones deberán tener en cuenta “criterios de solidaridad” en lo referente a la distribución de los recursos públicos. El artículo 122, que dispone una “redistribución solidaria” de los ingresos propios entre las municipalidades en un fondo común municipal, parece ser la más clara concretización de lo anterior.

Con todo, ha sido la subsidiariedad la que mayor debate ha suscitado entre los constitucionalistas, sobre todo en cuanto a su papel en la limitación de la intervención del estado en la actividad económica. No obstante, no ha sido fácil tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, concordar en los elementos mínimos que definen a ambos principios, así como tampoco ha sido posible generar criterios de acción concretos que hagan posible traducir su contenido esencial en la legislación ordinaria y en las instituciones políticas y económicas. Por lo mismo, en la práctica jurídica se tiende a asumir que se trata de “principios indeterminados”, que no tienen significados unívocos, sino una polivalencia conceptual que depende, en último término, de la concepción de estado y sociedad que subyace a ellos¹⁷. Sin ir más lejos, desde la entrada en vigencia del texto

13 Entre los autores más relevantes que han defendido esta tesis: Ruiz-Tagle, «Principios constitucionales del estado empresario».

14 Según la visión dominante, los principios son normas jurídicas que se caracterizan porque pueden ser cumplidas de diferente grado. Las reglas, por el contrario, son normas que pueden o no ser cumplidas.

15 Fernandois Vöhringer, *Derecho constitucional económico*.

16 Quintana, «El principio de Solidaridad en la Constitución».

17 Loo Gutiérrez, «La Disciplina Constitucional Del Principio de Subsidiariedad En Italia y Chile».

constitucional actual, parte de la jurisprudencia ha reconocido la subsidiariedad como principio constitucional, pero desde un tiempo a esta parte se ha producido un cambio de paradigma sobre cómo esta debe entenderse, neutralizando en algunos fallos su significado original —ligado al abstencionismo estatal, o al neoliberalismo, si se quiere— y, produciéndose, en algunas ocasiones, una conexión con el principio de solidaridad¹⁸.

IV Subsidiariedad y solidaridad: dos caras de la misma moneda

Como se sabe, el principio de subsidiariedad tiene múltiples fuentes doctrinarias, tanto jurídicas como filosóficas. Sus antecedentes —aunque con distintos énfasis—, se pueden encontrar tanto en tradiciones liberales, conservadoras, federalistas y socialcristianas, aunque ha sido esta última la que lo ha sistematizado con mayor precisión filosófica¹⁹.

En el constitucionalismo chileno, la recepción del principio de subsidiariedad es, sin embargo, muy reciente. Desde el punto de vista histórico, ha sido una completa novedad. Las constituciones de 1833 y 1925 desconocían el principio²⁰, existiendo más bien en Chile una fuerte tradición ilustrada de corte estatista, la que, con el paso del tiempo, fue evolucionando, adoptando algunos elementos del estado de bienestar europeo²¹. Por lo mismo, desde un comienzo ha existido un gran debate sobre qué significa la subsidiariedad en Chile. Así,

¹⁸ Por ejemplo, en materia previsional, el Tribunal Constitucional, en sentencia del año 2010, ha confirmado que tanto el principio de subsidiariedad y el de solidaridad son pilares del sistema. Así, arguye que no sólo la responsabilidad individual, fruto de la subsidiariedad, es importante en un sistema de pensiones, sino también el principio de solidaridad, que, a juicio de este Tribunal, es de la “esencia de la seguridad social”, agregando, “donde no existe el principio de solidaridad, no se puede hablar de seguridad social, sino de algún sistema de ahorro obligatorio o de otro similar”. Sentencia N° Rol 1710 de Tribunal Constitucional, 6 de Agosto de 2010.

¹⁹ Para un histórico y acabado sobre el principio de subsidiariedad y sus manifestaciones en la vida pública, ver: Galaz y Alvarado, «Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes».

²⁰ Campos Harriet, *Historia constitucional de Chile*.

²¹ Correa, «Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)».

en la práctica jurídica y política chilena lo que se entendió por «subsidiariedad» fue algo muy distinto a lo que el principio en realidad significa o cómo ha sido comprendido en otras latitudes, al punto que en Chile se relaciona la subsidiariedad con el “neoliberalismo”, siendo que se trata de dos conceptos que tienen orígenes normativos diferentes y premisas filosóficas contradictorias entre sí²². Por lo mismo, la vigencia jurídica y social del principio de subsidiariedad en nuestro país es muy controvertible²³.

En términos generales, el principio de subsidiariedad tiene por objeto proteger la vitalidad de la sociedad civil o los llamados cuerpos intermedios que componen la sociedad política y que se encuentran entre la familia y el estado, señalando que no deben las organizaciones superiores —entre ellas el mismo estado, aunque no la única— realizar lo que las comunidades pequeñas o de menor tamaño, pueden realizar por sí mismas. En efecto, tal como lo precisa su mismo nombre, las organizaciones superiores sólo podrán **ayudar** —pero nunca suplantarse o reemplazarse—, a las organizaciones de menor tamaño, proveyéndoles los medios necesarios para que cumplan con su fin propio. En suma, tal como se puede desprender de esta definición general de la subsidiariedad, **el principio no se refiere única y exclusivamente a la limitación de la intervención del estado en la esfera propia de las organizaciones de la sociedad civil, como usualmente se ha entendido en Chile**. Por lo tanto, la subsidiariedad es un principio complejo, que no se reduce a la ausencia o presencia del estado en la vida social. Si bien se suele distinguir, en este último sentido, una subsidiariedad positiva y otra negativa, según si el estado interviene o ayuda a las comunidades menores, por su propia definición la subsidiariedad tiene también una dimensión horizontal, pudiendo las diversas organizaciones sociales ayudarse entre sí²⁴.

²² Un análisis detallado sobre cómo se recepcionó la subsidiariedad en Chile, capítulo 2. Mansuy, *Nos fuimos quedando en silencio*.

²³ Mansuy, *Nos fuimos quedando en silencio*.

²⁴ Petersen, «Subsidiariedad, neoliberalismo y el régimen de lo público».

Desde el punto de vista jurídico, se pueden identificar dos etapas evolutivas que han marcado tanto la recepción como la consolidación del principio de subsidiariedad en Chile. En una primera etapa, que coincide con la puesta en vigencia de la Constitución de 1980 y la creación de nuevas institucionalidades en el ámbito económico, previsional, educacional y laboral, se entendió por subsidiariedad un «criterio de abstención» del estado, que se tradujo en expandir y consolidar la libertad económica como base de la libertad política²⁵. Así, independiente del debate sobre si la subsidiariedad está o no presente en el texto constitucional de 1980, en la práctica sí lo estaba en los ambientes políticos e intelectuales que influyeron en la época, al punto de ser valorada —atendido el contexto de Guerra Fría—, como una “herramienta útil” para derrotar al marxismo²⁶. Ello implicó que, desde muy temprano, se comprendiera el principio de subsidiariedad como un criterio de limitación de la actividad del Estado, o de prohibición de su acción²⁷. El estado no ayuda —es decir, no provee de los medios necesarios cuando los particulares o las sociedades intermedias lo necesitan—, tan solo se limita a retirarse cuando los particulares actúen por sí mismos²⁸. Por eso, el desarrollo de la sociedad civil tiende, en esta etapa, a identificarse con el mercado, privilegiando la iniciativa privada por sobre la estatal—sobre todo si se trata de iniciativa empresarial—. Siguiendo esta lógica privatista, se crearon

las universidades privadas en 1980, las AFP, desaparece el principio corporativo de los colegios profesionales —por ser opuesto a la libertad de trabajo— y, en educación, se elimina el pasaje de la anterior de que “la educación pública es atención preferente del Estado”²⁹.

En una segunda etapa, una vez consolidadas estas instituciones durante la transición política posterior a 1990, la subsidiariedad comienza lentamente a ser “corregida” o reinterpretada desde la propia sede política, aunque también desde la jurisprudencia y la doctrina —como se verá en el apartado siguiente—, apartándose paulatinamente del paradigma liberal inicial que le dio sustento, aun cuando la estructura fundamental de las instituciones creadas bajo su amparo, han permanecido inalteradas, aunque con correcciones, como es el caso de las AFP que incorporaron el llamado Pilar Solidario durante 2008. En el plano de la política social, un concepto clave y que está directamente vinculado con la subsidiariedad es el de focalización³⁰. La focalización tiende a concentrar, por una cuestión de eficiencia de los recursos económicos, el gasto social en los sectores más pobres de la población, pero generando, al mismo tiempo, distorsiones importantes en otras dimensiones de la vida social, especialmente en lo que respecta a ciertos efectos de la desigualdad. La política de vivienda, por ejemplo, focalizada en la cobertura habitacional —y con múltiples impactos en los aspectos cualitativos de ella, relacionados con la calidad de la habitación, la localización de la vivienda en barrios segregados y el déficit de acceso a los centros de oportunidades—, es una muestra clara de que la función subsidiaria fue comprendida como un «criterio de eficiencia», más que como un principio de justicia³¹.

²⁵ Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, p. 134.

²⁶ Mansuy, «Notas Sobre Política y Subsidiariedad En El Pensamiento de Jaime Guzmán».

²⁷ Tanto así que autores de diversas extracciones ideológicas, reconocen que lo que en Chile se conoce como «subsidiariedad», es en realidad algo diferente. Fernando Atria, por ejemplo, reconoce explícitamente que lo que en Chile se denomina «principio de subsidiariedad», “es una lectura parcial y conveniente del entramado constitucional de la dictadura de un principio que en realidad es más general”. Rolf Luders, por su parte, señala que “la actual Constitución no institucionaliza el principio de subsidiariedad, pero fija ciertas reglas muy generales en materia económico-social que permiten la implementación de una variedad de sistemas y políticas económicas particulares, siempre que estén basadas -para asignar recursos- en el uso de ambos, el Estado y el mercado”. Atria, Larraín, y Benavente H., *El otro modelo*; p. 151 y Luders.

²⁸ Letelier, «Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación».

²⁹ Nada de lo anterior resulta, sin embargo, extraño si se piensa que el objetivo final del proyecto político del régimen militar fue evitar que el marxismo nuevamente se incubara en el país —como queda de manifiesto en la importancia al derecho de propiedad, por ejemplo— ampliando las libertades económicas tanto como fuera posible y restringir, por otra parte, las libertades políticas.

³⁰ Sobre este punto, ver: Petersen, «Sobre derechos sociales, “universalismo” y realización recíproca».

³¹ Petersen.

Así, durante esta segunda fase, si bien se corrigen algunas distorsiones que son consecuencia de entender la subsidiariedad desde la perspectiva del liberalismo económico, tampoco se rehabilita del todo el principio de subsidiariedad. En algunas áreas, más bien se tiende a la centralización, produciéndose el efecto contrario. Así, si bien el estado ha estado ausente en algunas áreas donde sí tendría que intervenir, ha tenido una presencia desproporcionada en otras. Por ejemplo, en educación es el típico caso donde se observa que la subsidiariedad en su sentido original ha estado prácticamente ausente, siendo más bien comprendida como un criterio de distribución del poder entre los particulares y el estado. El estado, siguiendo una larga tradición chilena, ha tenido un rol muy importante en promover una educación básica y media de calidad. Pero, en los hechos, el estado tiende a abstenerse de aumentar sostenidamente su calidad y en centrar su actividad en el control de los contenidos –lo cual es una función más propia de las propias comunidades educativas–, más que hacer de la educación municipalizada una verdadera alternativa para las familias³².

Por otra parte, a pesar de la inclusión explícita de la solidaridad en la Constitución de 1980 mediante la reforma constitucional del año 2005, no queda clara –salvo por el interés de parte de la jurisprudencia por ella– su relevancia normativa como base de la institucionalidad chilena, ni tampoco hasta qué punto es posible complementar la solidaridad con la subsidiariedad. En los hechos, **la solidaridad más bien parece comprenderse de modo restringido, como un criterio de redistributivo económico asistencial** –el fondo común municipal que acabamos de mencionar, el pilar solidario en la previsión social, etc.–, pero no como un principio ordenador de la institucionalidad política³³.

La solidaridad como principio, en efecto, designa, más que una aspiración teórica, una realidad fáctica que se experimenta en que las personas son

solidarias por el solo hecho de vivir juntas. Por ello, la solidaridad, para toda antropología que se funda en una noción de comunidad política, **es un principio constitutivo de la sociedad y no sólo una actitud asistencial que acompaña una acción social**. La solidaridad, como principio social, permite realizar progresivamente la sociabilidad humana, a través de la potenciación de las comunidades que le dan sustento a la sociedad, desde la familia, el barrio, la junta de vecinos, los clubes deportivos y de adulto mayor, hasta la ciudad en su conjunto, permitiendo que todas estas comunidades pequeñas se incorporen a otras más amplias, que ofrecen mayores niveles de realización humana. **Incorporar la solidaridad como principio rector implica reconocer que no es suficiente vivir juntos, compartiendo un espacio, sino que se requiere enfatizar la dimensión comunitaria entre las personas para así poder compartir de los bienes que están íntimamente ligados con su realización personal**, tales como los servicios locales (educación, salud), los espacios públicos, entre otros.

V Subsidiariedad y solidaridad en el cambio constitucional

Sin perjuicio de las diversas manifestaciones que puede adoptar la subsidiariedad y la solidaridad en un texto constitucional, en el actual contexto histórico por el que atraviesa Chile, urge actuar con prontitud, pero también reflexión, respecto de una serie de problemas que afectan gravemente a la sociedad chilena. No pretendemos agotarlos, pero mencionamos algunos que, a la luz de nuestro ideario, nos parecen relevantes. Un nuevo consenso para Chile debe, al menos, tener presente las principales causas a partir de las cuales puede haberse producido la crisis social de octubre pasado. En este plano, tanto la subsidiariedad como la solidaridad, pueden ser principios ordenadores de los siguientes aspectos del orden social:

1. Familia y comunidades locales

Un primer aspecto del orden social vinculado estrechamente con los principios de subsidiariedad y solidaridad, es el de la **vitalidad de**

³² Letelier, «Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación».

³³ Delooz Brochet, «Equidad y Solidaridad Territoriales En Chile. Algunas Reflexiones Preliminares».

la sociedad civil, es decir, el de todas aquellas asociaciones que se encuentran entre la familia y el Estado, partiendo por la propia familia —absolutamente abandonada por las políticas públicas estatales—, los barrios, las asociaciones de adultos mayores, las mutuales, las cooperativas, las fundaciones, los clubes de fútbol por mencionar solo algunos. Si bien la actual Constitución menciona a las “sociedades intermedias”, ese espacio ha sido generalmente olvidado y, en la práctica, no tiene mayor relevancia política. Por una parte, porque las políticas sociales se enfocan en el binomio estado y mercado y, por otra, por la propia trayectoria seguida por una sociedad liberal, para la cual concibe a la sociedad como una aglomeración de individuos que persiguen cada uno por sí mismos su propia comprensión de la vida buena. Sin embargo, las asociaciones intermedias persiguen auténticos bienes comunes, que es necesario robustecer.

En este plano de análisis, el bien común promovido desde el poder central no debe confundirse con el bien común de dichas asociaciones pequeñas, aun cuando en último término sean convergentes³⁴. El estado tiene un deber de velar por la realización del bien común, es decir, de todos y de cada uno de las personas y los grupos que confirman la sociedad. Sin embargo, solo las comunidades pueden lograr una forma especial de bien común, a través de la ayuda mutua y el fomento de los lazos de solidaridad. En este sentido, si bien el estado tiene un rol insustituible en la promoción de bienes comunes, por ejemplo, en promover la educación pública —hoy lamentablemente en decadencia—, el consenso necesario para recuperar el tejido social solo puede provenir de las comunidades organizadas.

En tal sentido, es deseable que un eventual cambio constitucional **contemple un deber explícito del estado de fortalecer el tejido social que se desarrolla entre las familias y el estado, pero no asumiendo sus funciones sino fomentando y coordinando la actividad de las comunidades, expandiendo su responsabilidad más allá del de-**

ber de reconocimiento y amparo que actualmente contempla el texto constitucional. De esta manera, se haría explícito un nuevo entendimiento del principio de subsidiariedad, remarcando su dimensión positiva y sus nexos con la solidaridad.

2. Descentralización³⁵

A nivel internacional, a pesar de la experiencia chilena, **el principio de subsidiariedad históricamente ha estado vinculado a la lucha contra el absolutismo y la centralización política**³⁶. Si bien en Chile parece ser un rasgo identitario la unidad del Estado chileno —lo que, al menos en principio, excluye la posibilidad de un estado federal—, paulatinamente se ha desarrollado un proceso de descentralización en donde diversos territorios han ido demandado una mayor autonomía respecto al poder central.

En este sentido, se entiende la descentralización como aquel proceso en que los gobiernos subnacionales, ya sea municipios o gobiernos regionales, se vuelven más autónomos respecto del gobierno central. Dicho lo anterior, es posible plantear que hay una alta confluencia entre este tipo de proceso y el principio de subsidiariedad: la descentralización entendida como marco institucional, finalmente, busca crear las condiciones para que los territorios tengan las herramientas necesarias para la búsqueda de sus propios bienes comunes. Por ello, una administración del estado altamente centralizada es atentatoria contra el mismo principio de subsidiariedad, toda vez que restringe la posibilidad de que las comunidades políticas locales, integrantes de la comunidad nacional, sean capaces, al menos desde la perspectiva institucional, de perseguir sus propios fines.

³⁵ Para un desarrollo más extenso sobre este tema, ver la propuesta de IdeaPaís: Lindh, «Descentralización, ¿por qué y cómo hacerlo?»

³⁶ Por ejemplo, ha sido particularmente relevante en la conformación de la Unión Europea, comunidad compuesta por numerosos estados distintos, pero con instituciones comunes entre sí. El artículo 3 B del Tratado de la Unión Europea —o Tratado de Maastricht—, dispone que la Comunidad intervendrá “que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

³⁴ Sobre este punto, ver: Macintyre, *Animales racionales y dependientes*.

En este contexto, **el debate constitucional es una oportunidad para fijar, de manera expresa y concreta, el rol subsidiario del estado de Chile en cuanto a los territorios, viéndose esto representado en una administración pública descentralizada y en el reconocimiento de las más diversas comunidades locales que representan la sana heterogeneidad de nuestro país.** Sin embargo, como refiere el párrafo anterior, este tipo de camino implica enfrentar tensiones políticamente relevantes relativas a cómo conjugar, en el contexto de un estado-nación, una estructura gubernamental que permita, simultáneamente, la búsqueda del bien común nacional y los bienes comunes locales. La respuesta de este desafío si bien no puede estar plasmado en su totalidad en una Carta Fundamental, sí puede colaborar significativamente para su configuración.

Ahora bien, cualquiera que sea el diseño que establezca una futura Constitución, es fundamental considerar lo siguiente: el éxito o fracaso de cualquier proceso de descentralización dependerá, en gran parte, de dicho diseño institucional. En particular, será exitosa en la medida que se establezcan nuevas reglas del juego que promuevan una cooperación mutua entre los gobiernos regionales o locales y el gobierno central. Es decir, en la medida que tanto comunidades nacionales como locales estén comprometidas en la búsqueda de los bienes comunes respectivos. En este sentido, el eventual nuevo texto constitucional podría favorecer un proceso de descentralización reconociendo y promoviendo: (i) la existencia de ingresos propios a nivel nacional; (ii) una relación institucionalizada entre niveles de gobiernos (i.e. en el traspaso de recursos, en el traspaso y revocación de competencias, en la resolución de conflicto); (iii) la responsabilidad y rendición de cuenta subnacional; (iv) la una alta capacidad de coordinación entre los gobiernos regionales; (v) los gobiernos regionales tengan capacidad técnica para ofrecer bienes y servicios públicos a sus votantes.

3. Seguridad social³⁷

Tanto el sistema de salud como las pensiones hacen referencia a una dimensión de la

³⁷ Para un desarrollo más extenso sobre este tema, ver la propuesta de IdeaPaís: Berg, «Diversidad institucional en el sistema de pensiones: una propuesta para robustecer su legitimidad».

vida que en nuestra sociedad está siendo ignorada: la mutua dependencia. Por una parte, la atención de salud es uno de los bienes más relevantes y requeridos por las personas. Sin embargo, las necesidades de salud han sido abordadas, por una parte, desde el plano del poder central y, por otra, desde una lógica individual, donde **quienes pueden pagar tienen acceso a salud de calidad, y quienes no, solo tienen como alternativa el sistema estatal. Sin embargo, los riesgos que las personas enfrentan en cuanto a la enfermedad y la vida pensionada, no son individuales, sino que colectivos.** Detrás de un enfermo, existe un núcleo familiar que hoy en día asume la mayor carga financiera al momento de decidir por prestaciones privadas para evitar las extensas listas de espera. Asimismo, detrás de una mujer que asume un mayor costo en su plan privado de salud por el riesgo de quedar embarazada, hay un hombre que es corresponsable del desarrollo y cuidado de aquel hijo. Del mismo modo, es posible plantear que los riesgos de longevidad – vivir más de lo esperado – y de mercado – recesiones o crisis financieras – que asume un pensionado y que pueden significar eventualmente una menor pensión, no son individuales. De hecho, detrás de una persona mayor hay una familia, un barrio o una comunidad mayor integrada por miembros que permanecen activos laboralmente.

Con todo, **en ambas temáticas, es posible expandir el principio de solidaridad, no sólo en cuanto a los ingresos generados por las distintas comunas, sino que en relación al modo en que enfrentamos los riesgos vitales.** Si bien la institucionalidad actual asume de manera mayoritaria que dichos riesgos son individuales, existe un espacio para fijar que dichos riesgos deban enfrentarse de manera solidaria.

Por lo tanto, en tiempos en donde la discusión pública en materia de salud se expresa en el binomio estado y mercado, **la salud puede ser un ámbito favorable para generar ayuda mutua y solidaridad entre las propias comunidades,** sin perjuicio de la labor de coordinación que necesariamente debe realizar el estado. Las sociedades de socorros mutuos, por ejemplo, fueron un ejemplo notable de autoorganización de la sociedad civil

durante XX en tiempos en que el estado nacional no tenía como objetivo ocuparse de las consecuencias de la llamada cuestión social y en especial por aquellos trabajadores que no poseían una protección adecuada ante contingencias sanitarias³⁸. Dicha experiencia también tuvo importantes beneficios en nuestro país, sobre todo para el mundo obrero y de clase media³⁹. La estructura de las mutuales era favorable a que sus miembros cooperaran entre sí, monitoreando a sus integrantes y sancionando aquellas conductas que no iban en provecho de la colaboración mutua. Las mutualidades poseían reglas claras y normativas definidas por los propios miembros a través de sus estatutos, las cuales contemplaban requisitos de admisión, identificación de los agentes y los usuarios con los principios de la mutual y mecanismos de control interno que permitían prestar servicios de salud de manera eficiente.

En consecuencia, el futuro texto constitucional debe asegurar, por una parte, el derecho a la salud de los usuarios, pero sin ver a los usuarios como espectadores pasivos del sistema, sino como agentes protagonistas del mismo. La participación de los usuarios al modo de co-productores, permite ajustar los bienes y servicios públicos a las particularidades locales, lo que aporta sostenibilidad y eficacia al sistema en su conjunto. Esto tiene una aplicabilidad directa en la forma que pensemos la estructura organizacional y los modelos de gestión tanto de la atención hospitalaria como primaria, toda vez que dichas prestaciones atienden principalmente a las personas más vulnerables de nuestro territorio.

Por otra parte, un sistema de pensiones debe, desde los principios de subsidiariedad y solidaridad, propiciar que cada persona se haga responsable de su propia vida, valorando el esfuerzo individual y el trabajo humano. Sin embargo, **un sistema previsional no puede ser sustentable ni tampoco garantizar mínimos de justicia, si abandona solamente a la responsabilidad individual a**

quienes, por distintos motivos, a veces fuera de sus posibilidades, no alcanzan a cubrir con dicha responsabilidad. Si bien este diagnóstico tiende a identificarse con un sistema de reparto, la experiencia comparada muestra la posibilidad de introducir importantes cuotas de solidaridad en un sistema de capitalización individual precisamente compartiendo los riesgos de longevidad y de mercado.

4. Desigualdad y segregación urbana

Por último, **la desigualdad tiene diversas manifestaciones en la sociedad chilena.** Una de las más visibles es la segregación urbana. En efecto, la segregación es un problema que el estado debe asumir mediante políticas de fomento de la integración, puesto que pone en jaque lo que la actual Constitución denomina como armonía social, que se identifica con la solidaridad. A medida que se ha alcanzado un mayor desarrollo económico, la ciudad se ha convertido en una aglomeración de individuos que se sirven de los beneficios de vivir en sociedad, pero en la que sus ciudadanos no se sienten responsables del otro. Los efectos de la segregación son muy visibles, sobre todo en ciudades de gran tamaño, como Santiago, Valparaíso o Concepción. Además, una gran parte de la población afectada lo percibe como una abierta provocación social de parte de los sectores que se han beneficiado del bienestar social de las últimas décadas. Esto ha puesto en entredicho la institucionalidad y la economía social de mercado.

La solidaridad, en suma, permite realizar progresivamente la sociabilidad humana, a través de la potenciación de las comunidades que le dan sustento a la sociedad, desde la familia, el barrio, la junta de vecinos, los clubes deportivos y de adulto mayor, hasta la ciudad en su conjunto, permitiendo que todas estas comunidades pequeñas se incorporen a otras más amplias, que ofrecen mayores niveles de realización humana. En este sentido, **incorporar la solidaridad como principio rector de la Constitución implica reconocer que no es suficiente vivir juntos, sino que es necesario diseñar instituciones que permitan concretar el hecho de que todos somos responsables de todos.**

³⁸ Por ejemplo, las mutuales tuvieron un gran desarrollo en el Reino Unido, ver: Gorsky, Mohan, y Willis, *Mutualism and Health Care*.

³⁹ Arecheta, «El movimiento de oposición a la Ley 4054 : el discurso obrero frente a la nueva legislación de salud, Santiago».

Así, la solidaridad permite volver a pensar en la ciudad como un todo, del cual se generan interrelaciones de codependencia, erigiéndose como un principio político constructor tanto de las instituciones como del actuar político de las personas para combatir los efectos nocivos de la erosión social que producen la segregación y la desigualdad. Aquellas voces que permanecen incólumes frente a la existencia de “dos Chile”, se enfrentan a un desafío de enfrentar los retos prácticos de esta postura. El principio de solidaridad, en este sentido, permite situarse en una posición real y no artificial de los problemas que afectan a la sociedad.

VI Bibliografía

Alvarado R., Claudio. *La ilusión constitucional: sentido y límites del proceso constituyente*. Primera edición. Colección Temas actuales. Las Condes, Santiago, Chile: IES, Instituto de Estudios de la Sociedad, 2016.

Arecheta, Ghislaine. «El movimiento de oposición a la Ley 4054 : el discurso obrero frente a la nueva legislación de salud, Santiago». Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007.

Atria, Fernando, Guillermo Larraín, y José Miguel Benavente H., eds. *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*. 1. ed. Debate. Santiago de Chile: Random House Mondadori, 2013.

Berg, Andrés. «Diversidad institucional en el sistema de pensiones: una propuesta para robustecer su legitimidad». IdeaPaís, julio de 2019. <http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2019/07/Diversidad-institucional-en-el-sistema-de-pensiones.pdf>.

Campos Harriet, Fernando. *Historia constitucional de Chile: las instituciones políticas y sociales*. 7. ed. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1999.

Correa, Sofía. «Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)». Opciones 6 (1985).

Delooz Brochet, Benoît. «Equidad y Solidaridad Territoriales En Chile. Algunas Reflexiones Preliminares». *Ius et Praxis* 25, n.o 2 (agosto de 2019): 461-86. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122019000200461>.

Fernandois Vöhringer, Arturo. *Derecho constitucional económico: garantías económicas, doctrina y jurisprudencia*. 2. ed. actualizada. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2006.

Galaz, Eduardo, y Claudio Alvarado. «Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes». En *Subsidiariedad: Más allá del Estado y del mercado*, Instituto de Estudios de la Sociedad., 139-67. Santiago de Chile, s. f.

Góngora, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. 9. ed. Imagen de Chile. Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 2006.

Gorsky, Martin, John Mohan, y Tim Willis. *Mutualism and Health Care: Hospital Contributory Schemes in Twentieth-Century Britain*. Manchester: Manchester Univ. Press, 2006.

Letelier, Gonzalo. «Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación». En *Subsidiariedad: Más allá del Estado y del mercado*, Instituto de Estudios de la Sociedad., 129-30. Santiago de Chile, s. f.

«La amistad como principio de la polis». *Derecho y Humanidades* 19 (2012): 153-77.

Lindh, Jaime. «Descentralización, ¿por qué y cómo hacerlo?». IdeaPaís, noviembre de 2019. http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/01/Descentralizacio%C3%81n_03.pdf.

Loo Gutiérrez, Martín. «La Disciplina Constitucional Del Principio de Subsidiariedad En Italia y Chile». *Revista de Derecho (Valparaíso)*, n.o 33 (diciembre de 2009). <https://doi.org/10.4067/S0718-68512009000200011>.

Luders, Rolf. «Constitución». La Tercera, 28 de noviembre de 2019, sec. Opinión.

Macintyre, Alasdair. *Animales racionales y dependientes: por qué los seres humanos necesitamos las virtudes*. Barcelona: Paidós, 2001.

Mansuy, Daniel. *Nos fuimos quedando en silencio: la agonía del Chile de la Transición*. Priomera edición. Santiago, Chile: ies. Instituto de Estudios de la Sociedad, 2016.

«Notas Sobre Política y Subsidiariedad En El Pensamiento de Jaime Guzmán». *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 36, n.o 2 (agosto de 2016): 503-21. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000200005>.

Petersen, Matías. «Sobre derechos sociales, “universalismo” y realización recíproca». En *El derrumbe del otro modelo*, Instituto de Estudios de la Sociedad. Santiago de Chile: Tajamar Editores, 2017.

«Subsidiariedad, neoliberalismo y el régimen de lo público». En *Subsidiariedad: Más allá del Estado y del mercado*, Instituto de Estudios de la Sociedad., 139-67. Santiago de Chile, s. f.

Ruiz, Carlos, y Giorgio Boccardo. *Los chilenos bajo el neoliberalismo: clases y conflicto social*. Primera edición. Santiago de Chile: Ediciones y Publicaciones El Buen Aire, 2014.

Ruiz-Tagle, Pablo. «Principios constitucionales del estado empresario». *Revista de Derecho Público* 62 (2016): 48-65.

Vial, Gonzalo. «Alrededor de la búsqueda del consenso mínimo». *Perspectivas* 2 (s. f.): 545-65.

Historia de Chile: 1891-1973. *Tomo I*. Santiago de Chile: Zig-Zag, 2001.