

# NUEVA CONSTITUCIÓN: ¿ESTADO SUBSIDIARIO O ESTADO SOCIAL DE DERECHOS?

## PISTAS DESDE LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

**Diego Miranda T.<sup>1</sup>**

Uno de los temas que suscitarán un más acalorado debate durante los trabajos de la Convención constituyente en el proceso de elaboración de la nueva Constitución será sin duda la definición del rol del Estado. Esto en virtud de que toda nueva institucionalidad, toda nueva Constitución, implica en uno de sus aspectos fundamentales, una reflexión en torno a la definición de Estado que puede responder mejor a la situación actual de nuestro país y a las demandas ciudadanas que se han hecho escuchar con fuerza en los últimos años. A nuestro parecer, la Doctrina Social de la Iglesia pue-

de, efectivamente, dar pistas para iluminar este debate, pues ha ido acumulando a lo largo del tiempo una reflexión profunda y una riqueza no solo teórica, sino también práctica, que ha permitido poner límites y demarcar competencias en lo que al rol del Estado se refiere. Atendiendo a esta riqueza magisterial y reconociendo lo importante del debate en este proceso constituyente, proponemos una reflexión que, desde la Doctrina Social de la Iglesia, ofrezca pistas en torno a esta temática, en particular a partir de uno de sus principios fundamentales, el de la subsidiariedad.

### CONTEXTO HISTÓRICO EN QUE SURGE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

A finalizar la I Guerra Mundial y con el fin de los grandes imperios que durante centurias habían dado cohesión y establecido lógicas unitarias en sus zonas de dominio, comienzan

---

1. Bachiller en Teología por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magister en Doctrina Social de la Iglesia por la Pontificia Universidad Lateranense de Roma. Actualmente enseña Doctrina Social de la Iglesia en la Universidad Católica de Chile e Historia de la Cuestión Social en la Universidad Alberto Hurtado.

## *Esta tensión entre la abstención del Estado (rol subsidiario) y su presencia activa (rol social), será parte de los debates del proceso constituyente y puede, por lo mismo, ofrecer una nueva síntesis de las competencias estatales.*

a suscitarse los conflictos propios de los procesos de estructuración de los nuevos Estados Nación. Estos, a partir del reconocimiento de elementos afines –lenguaje, cultura, historia, religión–, buscaban su autonomía y lo que, en ese momento y de la mano de los 14 puntos de Wilson, se denominó principio de autodeterminación de los pueblos. En este contexto, durante el período de entre guerras y fruto de los resentimientos y afanes revanchistas producto de las cláusulas del tratado de Versalles, comenzaron a surgir grupos políticos de extrema derecha. Estos utilizaron a su favor las corrientes nacionalistas y ofrecieron a sus pueblos una identidad nacional, acompañada de un mito histórico-cultural que generó las condiciones para la imposición de regímenes dictatoriales autoritarios y totalitarios, que encontraron en la crisis económica de 1929 un momento propicio para su asalto definitivo al poder. Así, tanto en 1922 los Fascis de Combate de Mussolini en su ‘Marcha sobre Roma’, como en 1933 los nazis en Alemania se instalan en el poder y comienzan el itinerario totalitario de absorción absoluta del poder.

Pero no fueron solamente los grupos de extrema derecha los que utilizaron el contexto favorable de la I Guerra Mundial para tomarse el poder. Los Bolcheviques, en una Rusia inestable y tambaleante del gobierno provisional que sucedió al régimen zarista moribundo de Nicolás II, se instalan en el gobierno mediante

la Revolución de octubre de 1917 y comienzan el itinerario para absorber el poder de manera total, hecho que se materializará definitivamente, primero gracias al triunfo en la guerra civil y luego, con mayor fuerza, con la muerte de Lenin y el ascenso de Stalin. De este modo, en la Italia fascista (Mussolini), en la Alemania nacionalsocialista (Hitler) y en la ex URSS (Stalin), se instalan regímenes dictatoriales que intentan absorber en sí todas las instancias de construcción de lo social. De esta manera, los imperialismos son reemplazados por los totalitarismos, con todas las amenazas y peligros que esto implica para los derechos y las libertades de quienes viven bajo la bandera absoluta de estos regímenes. Así, los nacientes totalitarismos plantearon un desafío decisivo a la construcción de lo social en la Europa de entreguerras.

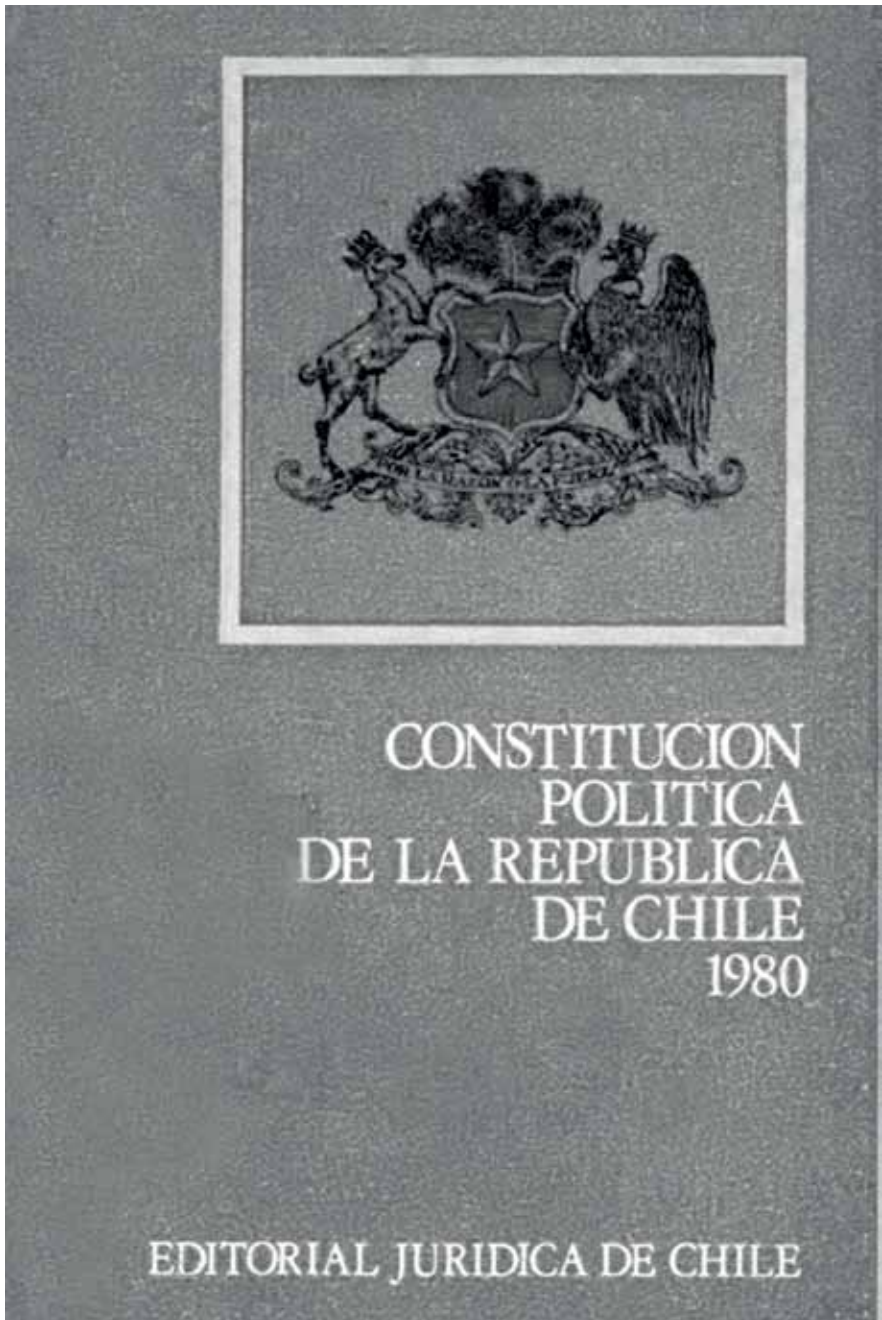
En este contexto surge la necesidad de establecer y hacer presente fuerte y claramente un principio que impidiese el asentamiento de un poder omnímodo, totalitario y absoluto. La Iglesia, afín a la dimensión social de su misión evangelizadora, no podía quedarse al margen de esta búsqueda lo que explica la publicación de la encíclica *Quadragesimo anno* del papa Pío XI (1929). A dos años del crack de la bolsa en Wall Street, y ante el escenario del ascenso de los totalitarismos, el Papa va a expresar con claridad la necesidad de instaurar principios que velen por el respeto a la dignidad humana y la libertad

de los ciudadanos. Es aquí donde el principio de Subsidiariedad cobra todo su valor:

Pues, aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles solo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.<sup>2</sup>

Reconociendo la raigambre en la filosofía social que tiene este principio y, al mismo tiempo, remarcando su importancia, Pío XI identifica la amenaza que los regímenes totalitarios representan para los derechos y las libertades. Por esto reclama el respeto al rol subsidiario del Estado:

2. Pío XI. 1931. *Quadragesimo anno*, 79. En adelante QA.



Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en

cuanto que solo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función 'subsidiaria', el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más

firme será no solo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación (QA, 80).

A partir de este momento, la subsidiariedad cobró el estatuto de principio para la enseñanza social de la Iglesia y, por ello, fue siendo confirmada constantemente en el magisterio social posterior a *Quadragesimo anno*.<sup>3</sup>

### LA DEFINICIÓN DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN CHILENA DE 1980

Al definir el rol del Estado, la actual Constitución chilena señala:

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.<sup>4</sup>

De este pasaje se desprende que el principio de subsidiariedad, implícito en el texto, ha sido considerado principalmente en su vertiente neoliberal, es decir, el Estado comienza tomando

3. Cf. JUAN XXIII. 1961. *Mater et magistra*, 35. Roma: Editrice; CONCILIO VATICANO II. 1965. *Gaudium et spes*, 65. Roma: Editrice; JUAN PABLO II. 1987. *Sollicitudo rei sociales*, 15. Roma: Editrice; JUAN PABLO II. 1991. *Centesimus annus*, 48. Roma: Editrice; BENEDICTO XVI. 2009. *Caritas in veritate*, 57-58. Roma: Editrice.

4. *Constitución política de la República de Chile*, Artículo 1.

distancia y dejando un espacio ilimitado para la intervención de los privados a sus anchas, garantizándoles de este modo su plena libertad para hacerse presente en bienes sociales fundamentales, bajo las lógicas de las leyes del mercado. Esto queda de manifiesto en el listado de derechos que se enumeran en el artículo 19 de la misma Constitución, lo que permite afirmar que:

En relación con los derechos económicos y sociales, la Constitución chilena deja en evidencia su orientación neoliberal al dar menor importancia a la protección de estos derechos. Primero, por cuanto los derechos de este tipo que consagra son escasos y su regulación escueta; y segundo, porque las garantías que establece son menores.<sup>5</sup>

Cuestionar esta realidad de cara al proceso constituyente no invalida el principio de subsidiariedad, sino que demanda un nuevo acercamiento al mismo, que reconozca la necesaria libertad de los cuerpos intermedios para obrar conforme a sus fines y, al mismo tiempo, promueva y defienda los derechos de todos. Dichos derechos, cuando están solo en manos de privados y del mercado, dejan de ser derechos y se convierten en privilegios, los que en un sistema neoliberal se vuelven inevitablemente privilegios económicos.

## DE UN ESTADO SUBSIDIARIO A UN ESTADO SOCIAL DE DERECHOS

Esta tensión entre la abstención del Estado (rol subsidiario) y su presencia activa (rol social), será parte de los debates del proceso constituyente y puede, por lo mismo, ofrecer una nueva síntesis de las competencias estatales que, manteniendo los

resguardos a las libertades fundamentales –derechos de primera generación–, pueda al mismo tiempo cumplir su rol activo en lo que a las prestaciones sociales, económicas y culturales se refiere –derechos de segunda generación–.<sup>6</sup>

Muchos actores políticos consideran peligrosa la denominación *Estado social de derechos* por temor a abrir la puerta a un intervencionismo estatal absoluto que suscite las condiciones para el establecimiento de regímenes autoritarios o abiertamente totalitarios. No obstante, este miedo queda en cierta medida desmentido cuando se realiza un estudio comparado de otras constituciones que han incorporado, explícitamente, la cláusula del Estado social de derechos, por ejemplo, Ecuador, Colombia, Bolivia, España y Alemania.<sup>7</sup> En estos ordenamientos constitucionales que han afirmado explícitamente el rol social del Estado es posible evidenciar que no se niegan ni derogan los derechos de primera generación, pues siguen la orientación que propone Agustín Squella:

Los derechos económicos, sociales y culturales son derechos que no aspiran a limitar el poder ni tampoco a participar en este, sino a comprometer a quienes ejercen el poder con la satisfacción de bienes o de necesidades básicas que se consideran indispensables para llevar una vida digna y autónoma tanto desde el punto de vista de las condiciones materiales de la existencia (derechos económicos y sociales) como de aquellas de orden inmaterial (derechos culturales). Así, estos derechos no representan límites al poder ni tienen tampoco intención de participar en este. Lo que encarnan es la adopción de unos fines orientadores de la acción del Estado y, por lo mismo, suponen algún grado

de intervención de este en la vida social y económica.<sup>8</sup>

Vale decir, los derechos de segunda generación demandan un Estado activo, presente, que tome la iniciativa en la configuración de lo social y no se reste en lo que a los derechos sociales se refiere. Así lo comprende el papa Francisco en su última encíclica social *Fratelli tutti*:

Algunos nacen en familias de buena posición económica, reciben buena

5. IRARRÁZABAL, P. & TÓRTORA, H. 2020. Órganos del Estado y derechos fundamentales. Reflexiones para una nueva Constitución. En *La hoja en blanco, claves para conversar sobre una nueva constitución*, R. Lorca, P. Marshall, N. Selamé & M. Guiloff, eds., p. 63. Santiago: La Pollera.

6. Reconociendo que hay autores que realizan la demarcación de generaciones de derechos distinguiendo los derechos civiles, de 1ª generación, y políticos, de 2ª generación, para dejar a los derechos económicos sociales y culturales en el grupo de 3ª generación (Squella, 2019), nosotros, siguiendo la división clásica de Karel Vasak, llamaremos a los derechos civiles y políticos derechos de 1ª generación y a los derechos económicos, sociales y culturales, derechos de 2ª generación.

7. "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico" (Artículo 1, Constitución de Ecuador); "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República, democrática, participativa y pluralista" (Constitución de Colombia, Artículo 1); "Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías" (Artículo 1, Constitución Política de Bolivia); "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (Artículo 11, Constitución española); "La República Federal de Alemania es un Estado federal Democrático y Social" (Artículo 20, República Federal Alemana).

8. SQUELLA, A. 2019. *Derechos humanos*, p. 69. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.

## *Una nueva Constitución tiene la oportunidad histórica de ofrecer un marco general para un nuevo pacto social, donde se respeten las libertades y, de la misma manera, se promueva el bien común y se favorezca la construcción de un país que no deje al borde del camino a los excluidos.*

educación, crecen bien alimentados, o poseen naturalmente capacidades destacadas. Ellos seguramente no necesitarán un Estado activo y solo reclamarán libertad. Pero evidentemente no cabe la misma regla para una persona con discapacidad, para alguien que nació en un hogar extremadamente pobre, para alguien que creció con una educación de baja calidad y con escasas posibilidades de curar adecuadamente sus enfermedades. Si la sociedad se rige principalmente por los criterios de la libertad de mercado y de la eficiencia, no hay lugar para ellos, y la fraternidad será una expresión romántica más.<sup>9</sup>

Francisco reconoce que si bien hay grupos y personas que pueden vivir sin mayores dificultades bajo las lógicas de un estado abstencionista, eso no es una realidad que favorezca a quienes no pueden acceder a los derechos sociales únicamente bajo los principios, mecanismos y leyes del mercado. Para Irarrázabal y Tórtora, este modelo que sale al paso de esas carencias sociales puede encontrar su concreción en un Estado social:

El modelo político que mejor conjuga los deberes de los órganos del Estado y la eficacia de los derechos fundamentales es el estado social. El Estado liberal es de carácter abstencionista, esto es, entiende que los derechos individuales se realizan en el mercado y, por lo tanto, los órganos públicos

tienen mínimas responsabilidades que cumplir en relación con satisfacer las necesidades de la población. En contraste, el Estado social es consciente de las desigualdades que genera el mercado y, en consecuencia, junto a la protección de ámbitos de autonomía de las personas, interviene activamente en la esfera social y económica para lograr la mayor justicia social posible.<sup>10</sup>

Una sociedad que busque efectivamente superar las lógicas del mercado y los privilegios, y busque construirse desde nuevas miradas, más encaminadas al bien común y el establecimiento de garantías de derecho, puede encontrar en las palabras del papa Francisco una clara orientación. *Fratelli tutti* continúa enriqueciendo la reflexión:

Invertir a favor de los frágiles puede no ser rentable, puede implicar menor eficiencia. Exige un Estado presente y activo, e instituciones de la sociedad civil que vayan más allá de la libertad de los mecanismos eficientistas de determinados sistemas económicos, políticos o ideológicos, porque realmente se orientan en primer lugar a las personas y al bien común (FT 108).

A nuestro parecer, una definición de Estado que respete los principios del rol subsidiario, incorporando al mismo tiempo y en clave complementaria

elementos del Estado social de derechos, podrá proyectar la elaboración de una nueva Constitución que ofrezca perspectivas firmes y duraderas para la construcción de una sociedad más justa y solidaria. Es verdad que esta nueva configuración supone incorporar lógicas redistributivas de las riquezas a través de impuestos progresivos y, además, demanda la reorientación del gasto público hacia el acceso más universal e igualitario a derechos sociales fundamentales. Todo esto puede parecer arriesgado para los defensores del modelo económico y de la sociedad de consumo. Pero, consideramos que la verdadera paz social, que tanto anhelamos, solo es posible donde la justicia se hace una realidad.

Una nueva Constitución tiene la oportunidad histórica de ofrecer un marco general para un nuevo pacto social, donde se respeten las libertades y, de la misma manera, se promueva el bien común y se favorezca la construcción de un país que no deje al borde del camino a los excluidos, superando las lógicas mercantiles de la sociedad de consumo. Un país más justo y fraterno. El definitiva, un país de derechos y no de privilegios.

9. FRANCISCO. 2020. *Fratelli tutti*, 109. Roma: Editrice. En adelante FT.

10. IRARRÁZABAL, P. & TÓRTORA, H. 2020. *Órganos del Estado...*, pp. 66-67.