

## SUBSIDIARIEDAD Y PLANIFICACION

*Por: Enrique Aimone Gibson  
Director del Departamento  
De Derecho Economico  
Facultad de Derecho  
Universidad Católica de Valparaíso*

### I.- SUBSIDIARIEDAD EN EL MARCO DE LA DOCTRINA SOCIAL CATOLICA.

#### 1.- Motivo y contenido del presente trabajo.

La inclusión, como uno de los temas de las IV as. Jornadas de Derecho Económico, del principio de subsidiariedad me ha parecido una buena contingencia para hacer un tratamiento sistemático de él en mi ponencia a este evento.

Una motivación importante para hacerlo es cierto desconocimiento que se puede palpar del contenido y de las implicaciones de este principio, que ha tenido más fortuna en ser citado que en ser conocido y analizado.

Otra circunstancia es el hecho de que muchas veces aparece formulado en forma incompleta, citándose por el principio entero lo que no es sino un corolario de uno de sus aspectos.

Y por último está la circunstancia adicional de que tal principio se formula, trata y presenta desconectado del cuerpo de doctrina del que forma parte integrante. Interpretado con prescindencia de su recto sentido, el cual no puede ser dado sino por el total de la doctrina de la cual este

principio conforma una de sus partes, su aplicación no puede ser sino distorsionada y malentendida.

El principio de subsidiariedad es una de las formulaciones centrales del pensamiento o de la doctrina social de la Iglesia Católica. En ella, forma un cuerpo integrado con los siguientes otros conceptos y principios:

- bien común como objetivo de toda sociedad, y fundamentalmente de la civil (nuestro Estado);
- principio de solidaridad; y
- concepto de la justicia social, como un tercer tipo de justicia, distinta de la justicia general clásica, que se subdivide en distributiva y comutativa.

## 2.- Leyes y principios en la doctrina social de la Iglesia.

En la doctrina social de la Iglesia, como en una serie de cuerpos doctrinales, se habla de leyes y principios.

LEY, como es de todos sabido, es simplemente la constatación de regularidad de un comportamiento, o bien el precepto que obliga a dicha regularidad.

Por el contrario, los principios son las afirmaciones primeras, en las cuales se apoyan dichas leyes. La expresión principio, aplicada en tal acepción, es metafórica.

Principio es una cosa que genera otra. Así, luz y calor tienen su principio en el sol.

Hay técnicas que se apoyan en una idea, y que sirven al uso concretadas en algún instrumento. En tal caso, el principio es la idea, y la técnica o su concreción, su aplicación práctica.

En el campo social, que es el que nos preocupa ahora, se denominan principios aquellos postulados que deben ser aceptados sine qua non, a todo nivel, por quienes componen y quienes mandan las organizaciones sociales. En tal sentido se dice que el cooperativismo se rige por los principios de Rochdale.

Estos últimos principios pueden ser lógicos, del ser de las cosas, o bien morales, en el sentido de indicar comportamientos que no pueden ser de otra manera porque son exigidos en forma incondicional. Estos últimos se llaman principios morales.

### 3.- El bien común como fin de la sociedad civil.

Los hombres constituyen una serie de organizaciones, cuando individualmente no pueden conseguir el bien a que aspiran. Así por ello constituyen la familia, la asociación, el sindicato. El instinto de agrupación patente en el hombre es signo de unir de sus imperfecciones, es decir, de la falta de medios para lograr sus fines. Las sociedades o entidades que crea el hombre son más perfectas. Pero también, muchas veces, no alcanzan a lograr el bien común que constituye su objeto. Por eso se integran finalmente en la sociedad civil, que se llama perfecta, porque no requiere constituir ninguna ulterior, y porque tiene en sí misma todos los medios para el logro del bien común.

Esta doctrina llama sociedad civil a lo que nosotros llamamos estado, en cualquiera forma que se presente.

En esta sociedad que es como una cúspide de organización social, se reúnen todas las demás. Ella tiene todos los medios para lograr sus fines, lo que no ocurre con las inferiores.

La acción individual del hombre puede estar orientada a su propio bien

o el de los suyos. Las sociedades inferiores pueden encaminarse hacia bienes particulares, sea de sus componentes, sea de esa propia institución.

La sociedad civil tiene un solo fin genérico, que constituye el principio, fin y orientador de toda su acción: se trata del bien común.

#### 4.- Principio de solidaridad.

A la realización del bien común están llamados todos los componentes de la sociedad civil, sean personas o instituciones imperfectas, todo ello bajo la guía de la autoridad.

Pero este llamamiento tiene una serie de notas en cuanto a la manera cómo requiere de autoridades, de sociedad y de miembros su contribución.

Todo este mecanismo de llamadas conforma el primer principio de la doctrina, que se denomina principio de solidaridad.

Conforme a él son todos -autoridad y miembros- responsables de la realización del bien común, en su integridad. Así, la autoridad no tiene su cuota de responsabilidad, sino que debe procurar el bien común íntegro. ¿Cómo hacerlo? Simplemente movilizándolo a otros a la acción, ya que tiene también una responsabilidad por el total. Este llamado no es para excusarse, ya que el auxilio no transfiere la responsabilidad por el logro del bien común en quien ayuda, sino que en todos, y en cada uno esta responsabilidad es total.

Este principio de solidaridad tiene una doble faceta de principio del ser y principio estructural. Es decir, es un principio porque conforme a él está hecha la estructura de la sociedad humana: un análisis

de ellos nos lleva al convencimiento de su existencia.

Este principio, tan simple, pero de tantas implicaciones, se puede desarrollar, en su contenido normativo, extrayendo de él, a título de corolario, una serie de consecuencias prácticas, que se refieren a los siguientes planos:

- relación miembros individuales-colectividad
- bien común
- relación de bien individual con bien común
- relaciones entre miembros y autoridades.

#### 5.- Los conceptos clásicos de justicia.

El bien común es el más alto bien social, y uno de sus logros es la realización de la justicia.

La teoría clásica de la justicia, desarrollada fundamentalmente por Platón, Aristóteles y Santo Tomás distingue entre otras, entre justicia distributiva y justicia conmutativa.

#### Justicia distributiva.

Se trata, en un análisis muy somero, de la suprema norma aplicable al repartir, premios, honores y logros. Se rige por el principio de la igualdad. Pero como esta justicia reclama una comparación entre cuatro términos, la igualdad toma la expresión matemática de la proporción.

#### Justicia conmutativa.

La justicia conmutativa es la justicia de las transacciones

privadas, la que exige igual valor para cosa y precio, la que obliga a reparar un daño por entrega de una cosa o de sumo equivalente, etc. Rige en ella el principio del tratamiento igual y de la equivalencia entre prestaciones recíprocas, o entre delito y castigo.

#### 6.- Justicia social.

La doctrina social católica habla hoy también de una justicia social. Si bien algunos entienden por justicia social simplemente la justicia, cuando dice relación con aspectos económicos - sociales, sin que por ello deje de ser general o particular, distributiva o conmutativa, según los casos, hay otra corriente de pensamiento para la cual la figura y el concepto de justicia social son independientes, autónomos y perfectamente perfilados.

Oswald von Nell-Breuning, S.J. lo explica así:

"La justicia general obliga a todo lo que es exigido por el bien común. A lo dicho se comprende también, por cierto, aquéllo que el legislador o la autoridad social correspondiente ha reconocido como exigencia del bien común, y que ha proclamado en forma de deberes y prohibiciones. Esta obediencia debida a deberes, leyes y órdenes (nuestra justicia legal) opera en una sola dirección: vincula al individuo a la sociedad.

La otra cara, más importante de la justicia general, la justicia social vincula -como el propio principio de solidaridad, en dos direcciones: la justicia social vincula al individuo y la sociedades miembros, tanto individuales como comunitarios, es decir, obliga a la sociedad global frente a quienes, en último término, la constituyen.

Si la justicia general regula relaciones estáticas, la justicia social regula el desarrollo, la dinámica de la sociedad y de las rela-

ciones que se producen al interior de ella".

## 7.- Principio de subsidiariedad.

### Exigencias .

El principio de subsidiariedad exige, para su recta inteligencia, una serie de precisiones que, no en todo momento están presentes cuando, en la práctica, dicho principio es aplicado, mencionado o traído a colación.

Una de las exigencias es la estructura múltiple, compleja y jerárquica de la sociedad civil, tema del cual ya hemos hablado. Si no se acepta este postulado, el principio no tiene ni sentido ni campo de acción, puesto que el principio se refiere a interacción de componentes sociales.

### Concepto.

La semántica es auxiliar valioso para la precisión recta e inequívoca del principio.

Subsidiariedad tiene su origen en la voz latina subsidium, que significa ayuda.

Determinar por qué se llama a la ayuda, para qué, quién y en qué grado, es lo que haremos a continuación, y las respuestas a esta serie de preguntas conforman el concepto de principio de subsidiariedad.

La primera pregunta es: ¿Quiénes llaman a la ayuda? Son la sociedad civil, o sus distintos componentes, que pueden ser personas o sociedades.

Se llama a la ayuda en la tarea de realizar el bien común. En efecto ello es así, porque el bien común es el objetivo y la responsabilidad de las distintas sociedades.

Otra pregunta que cabe contestar es por qué el llamado a la ayuda en la realización del bien común está obligado a prestarla. La respuesta es muy simple; a ello lo obliga el principio de solidaridad, del que ya hemos hablado.

Generalmente son las sociedades mayores las que tienen más medios y posibilidades. En efecto, la sociedad "cima", y solo ella, es la perfecta. Por ello es la sociedad civil, o son las mayores, las que ayudan a sociedades inferiores, o a las personas. Pero tal situación en modo alguno es el principio, o mejor dicho una casuística, toda vez que puede ocurrir que sea en la sociedad civil (Estado) la que llame al auxilio a sociedades inferiores. Esta situación cae perfectamente dentro del concepto de subsidiariedad.

#### Origen del principio, fuentes y formulaciones parcial .

Este principio, forma parte de la doctrina social de la Iglesia Católica. Tiene una formulación pontificia. En efecto, está desarrollada en la Encíclica "Quadragesimo Anno", de 1931. Pero debe tenerse en cuenta que en dicha cita está contenida solo la función supletiva del Estado, que es uno de los casos particulares del principio, y no éste entero.

Me parece útil transcribir la parte correspondiente a dicha Encíclica en que el principio -o mejor dicho, uno de sus corolarios, cual es el principio de la acción supletiva del Estado- aparece referido:

"Al hablar de la reforma de las instituciones pensamos principalmente en el Estado no que deba operarse de su acción toda la salva -



ción, sino que por el vicio que hemos llamado "individualismo" han llegado las cosas a tal punto que, abatida y casi extinguida aquella exuberante vida social, que en otros tiempos se desarrolló en las corporaciones o gremios de todas las clases han quedado casi solos frente a frente los particulares y el Estado; pues, esta deformación del orden social hace recaer sobre el Estado todas las cargas que antes sostenían las antiguas corporaciones, viéndose él abrumado y oprimido por una infinidad de cargas y obligaciones.

"Es verdad y lo prueba la historia palmariamente, que el cambio de las condiciones sociales hace que muchas cosas que antes hacían aún las asociaciones pequeñas, hoy no las pueden ejecutar sino grandes colectividades. Y sin embargo, queda en la filosofía social fijo y permanente a aquel principio, que ni puede ser suprimido ni alterado: como es lícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia industria pueden realizar, para entregarlo a una comunidad, así también es injusto y de grave perjuicio y perturbación del recto orden social, confiar a una sociedad mayor y más elevada lo que pueden hacer y procurar comunidades menores e inferiores. Toda acción social debe por su naturaleza prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, nunca absorberlos o destruirlos. Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por sí mismo los cuidados y negocios de menor importancia, pues de otro modo le serán de grandísimo impedimento para cumplir con mayor libertad, firmeza y eficacia lo que a ella sola corresponde, y que solo ella puede realizar, a saber, dirigir, vigilar, urgir, castigar, según los casos y las necesidades lo exijan. Por tanto, tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función supletiva del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado"

### Facetas o aspectos del principio.

El comprende dos facetas, o aspectos. Es importante determinar esto porque las más de las veces el principio queda empequeñecido, reducido a su aspecto puramente negativo, y más, a nivel de Estado frente a sociedades inferiores.

#### Aspecto positivo del principio.

Llama éste a todos los componentes de la sociedad civil, cuquiera sea su nivel, a una ayuda recíproca en pos del bien común. Es, en consecuencia, un principio integrador de acción social, que reconoce que el bien común es responsabilidad de todos. Todo elemento que integre la sociedad está obligado a ayudar a otros miembros, individuales o societarios. Es en virtud del principio de subsidiariedad, también (y además, por exigencias de la justicia legal) que el individuo, por ejemplo, debe prestar auxilio al Estado cuando éste lo requiere.

#### Aspecto negativo del principio.

Es el más vulgarizado, en que las más de las veces es citado por todo el principio, desquiciándolo.

Se puede formular este aspecto del principio diciendo que él comporta una verdadera regla de competencia entre niveles de organización de la sociedad.

En virtud de ella, todo nivel componente de la sociedad civil debe abstenerse de afrontar una responsabilidad social mientras haya un nivel inferior que pueda realizarla.

Así, siendo la familia competente para realizar algo (ej. edu

cación de los hijos) no es ésta exigencia del bien común competencia de ningún otro cuerpo o nivel social.

Así, siendo la región competente para algo, debe la sociedad civil (Estado) abstenerse de ello. Pero si las sociedades inferiores se declaran o se muestran incapaces de realizar un objetivo, o bien no cuentan con los medios, entonces nace la plena competencia del Estado del nivel de que se trate, según las normas vistas para afrontar tal tarea, misión, carga o responsabilidad.

## II.- PLANIFICACION

### 8.- Planificación: Distintas acepciones.

No es mi ánimo tratar este tema en forma ni exhaustiva ni sistemática, sino simplemente examinar en cuál de sus numerosos perfiles o sentidos pueden oponerse con el principio de subsidiariedad para una interacción de ideas relevante y fructífera.

Se habla en muchos sentidos de planificación.

En uno muy general, se denomina planificar a la acción de todo ser racional para someter, precisamente a los dictados de su razón, toda su acción consciente. La fijación de metas, la distribución del tiempo, etc., no son sino casos de este genérico concepto de plan y de actividad de planificación.

Ya específicamente en lo económico, se suele llamar planificar a un caso mucho más restrictivo de acción racional: concretamente aquélla

que realiza todo sujeto económico que, enfrentado a la escasez de sus recursos y a una infinidad de necesidades, jerarquiza éstas para usar, en el orden que reclama su jerarquía, sus insuficientes medios.

La implantación de regímenes socialistas, con la concentración, en el seno del Estado, de toda actividad de producción, hace nacer la planificación como una acepción nueva del término, y a la vez, como una nueva técnica estatal de conducción integral de todo el proceso económico. En tal sentido, planificación equivale a manejo global de la economía, acción evaluada en el sentido de si cumple o no determinadas metas cuantitativas.

También la economía no socialista, acusando el impacto de esta planificación socialista, incorporó el término en su léxico, si bien con un sentido y una mecánica distintas. Se trata simplemente de una actividad que proyecta en el tiempo datos acerca del comportamiento de variables del proceso económico (generalmente agregados económicos: demanda global, aborro, crecimiento del ingreso, crecimiento del gasto fiscal, cantidad de dinero) y advierte a la autoridad acerca de eventuales discrepancias, antinomias o aberraciones, que pueden producirse en la economía nacional de mantenerse las tendencias observadas en esos datos.

### III.- PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PLANIFICACION.

#### 9.- Un intento de compatibilización.

El tema plantea juntos ambos términos. En ello quiero ver una invitación a trabajar una compatibilidad de ambos.

Estimo compatibles ambos términos.

Desde luego no lo son en el esquema socialista, en el cual, siendo el Estado el solo sujeto productivo, no se ve cómo podría operar una subsidiariedad. En efecto, si solo al Estado corresponde el producir y el decidir al respecto, éste actúa o se siente llamado desde el primer instante a esa misión. Conceptualmente no hay subsidiariedad.

Tampoco la hay para quienes, prefiriendo un esquema de mercado, califican toda acción estatal en el mercado como perturbadora de un orden que, por sí solo, existe en tal marco. En un esquema así, no llega el momento del "subsidium", de la ayuda, toda vez que en tal intervención se ve simplemente la ocasión para empeorar más aún un mecanismo económico que nada ni nadie puede componer, enderezar o corregir.

#### 10.- Una planificación cualitativa.

Ambos términos son plenamente compatibles si nos cuidamos de tocar los extremos de una planificación totalitaria en que solo al Estado corresponda producir, y también aquél otro de considerar los mercados como conjunto de consumidores y empresas yuxtapuestas, exentas de toda sujeción a la autoridad, y socialmente inconexas.

Pero cabe concebir una estructura social que contenga una serie de cuerpos intermedios -familia, asociaciones, sindicatos, corporaciones-. Se llaman cuerpos intermedios tales entes por su ubicación en una serie ideal cuyos polos son el individuo y el Estado.

Tales cuerpos pueden ser responsables de la realización parcial de aspiraciones sociales que contribuyan al bien común.

En tal sentido, podríamos hablar de una planificación que sería una especie de carta de distribución de tareas de una meta global que

se asignaría a las distintas entidades.

Creemos que perfectamente podemos denominar planificación y aplicar sus técnicas y criterios a semejante proyecto de división de trabajo o tareas sociales.

Siempre el principio de subsidiariedad implica el respeto de las autonomías inferiores. Por tal motivo, un tal plan debiera recurrir más al consenso que a la ley.

Es fácil vislumbrar enormes tareas sociales que pudieran acometerse por medio de tales acciones concertados entre organismos sociales al interior de un Estado.

Cabe mencionar entre ellas el saneamiento ambiental, la erradicación del desamparo infantil, la desocupación, la adecuada densidad y dispersión de los asentamientos humanos, el enfrentamiento de las crisis de energía, o de alimentos, la tarea de bajar índices de peligrosidad del tránsito o del trabajo, etc.

Estimo que, en todos estos problemas, que hoy abruman a naciones de cualquiera ideología, tamaño y rango económico, esta concepción de una planificación que podríamos llamar cuantitativa, y que operan como asignación racional de responsabilidades por parte de todos los cuerpos sociales, podría intentarse como una técnica de la movilización efectiva de todas las fuerzas que una nación posea. Se trataría de una efectiva aplicación del principio de subsidiariedad como interior ordenador de competencias entre grupos sociales.