

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Revista del Centro de Estudios Constitucionales

Año 1 N° 1 ISSN 0718-0195

Universidad de Talca, Santiago, Chile, 2003



Universidad de Talca. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro de Estudios Constitucionales
Dirección: Québec 415 esquina Avda. Condell, Providencia, Santiago, Chile
Correo electrónico: cecoch@utalca.cl Página Web: www.cecoch.cl

DESCENTRALIZACIÓN Y SUBSIDIARIEDAD EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN

Jorge Tapia Valdés (*)

RESUMEN

El artículo analiza el principio de subsidiariedad en sus dimensiones doctrinal y jurídica, considerando en esta última dimensión, el derecho constitucional estatal y los principios desarrollados por el derecho supraconstitucional en el seno de la Unión Europea, como sus respectivas implicancias territoriales en los diversos países de Europa y América Latina.

Derecho Público. Derecho Constitucional. Principio de subsidiariedad. Descentralización administrativa. Regionalización.

1. PRINCIPIO DE LA SUBSIDIARIDAD. HISTORIA DE UN CONCEPTO CLAVE

1.1. El concepto de subsidiariedad es perfectamente conocido para los juristas en sus significados no doctrinales o ideológicos, sino técnico legislativos. Tanto en Derecho Procesal o Penal, como en Derecho Administrativo o Derecho Económico, voces como “subsidio”, “subsidiariamente” o “en subsidio” aparecen de modo frecuente y común en algunos de sus tres más habituales significados. El vocablo puede referirse, primero, a la entrega, generalmente por el Estado, de ayuda en dinero, bienes materiales u otros beneficios, como exenciones o devoluciones de impuestos, tasas y cargas equivalentes; en segundo término, a la acción que algún órgano, autoridad o persona ejecuta en lugar del principal responsable y obligado,

(*) Decano de la Escuela de Derecho, Universidad Arturo Prat, Iquique.

Artículo recibido el 21 de septiembre de 2003. Aceptado por el Comité Editorial el 24 de octubre de 2003.

Correo electrónico: jorge.tapia@unap.cl

y en tercer término, a la condición, actividad o decisión de carácter suplementario, auxiliar o dependiente con respecto a otra principal, como en la idea de “empresa subsidiaria” o similar¹. Aunque probablemente la segunda de estas acepciones se acerque al significado del principio de subsidiariedad, sigue siendo metodológicamente útil distinguir entre el sentido técnico jurídico tradicional de “subsidiariedad” y su significado ius filosófico. Dicho de otro modo, hay una importante diferencia entre “empresa subsidiaria” y “Estado subsidiario” de la que la técnica legislativa no puede dar explicación suficiente.

Aunque el concepto ha sido tildado de ambivalente², la definición en abstracto del principio de subsidiariedad no presenta dificultades. Se trata de un principio rector de carácter organizacional y de naturaleza política y jurídica que se aplica a la distribución de competencias entre el Estado y los grupos intermedios y que se resuelve en la afirmación esencial de que el Estado no debe intervenir en las actividades que son de la competencia de los grupos intermedios, a menos que por inexistencia o deficiencia de la acción de tales grupos y en subsidio de la misma, el Estado deba intervenir por convenir al interés general y al Bien Común.

Como vemos, se trata de un principio de origen filosófico y raíces históricas y axiológicas, que pasa a adquirir por necesidad lógica carácter y existencia jurídicas tanto en lo que se refiere a la distribución como al ejercicio de competencias dentro del Estado Nación. Se funda en la protección de la esfera de libertad personal y comunitaria frente al Estado así como en la convicción de que los órganos situados más cerca del ciudadano están mejor habilitados que el Estado para adoptar e implementar decisiones en lo que les concierne.

1.2. Su propia naturaleza política y valórica otorga al principio una enorme flexibilidad en lo concerniente al modo de interpretarlo y aplicarlo. En efecto, el estudioso se encuentra primeramente con una interpretación negativa y otra positiva de subsidiariedad, especialmente en la expresión “Estado subsidiario”: conforme a la primera es deber del poder central abstenerse de intervenir cada vez que el grupo intermedio o la autoridad periférica sea capaz de atender eficazmente sus

¹ Estas nociones generales y comunes podrían ser la razón del tipo de respuesta de la mayoría de los estudiantes de sucesivos cursos de Derecho Constitucional a los cuales, antes de entrar a la explicación sobre el contexto histórico del reaparecimiento del principio de subsidiariedad y de sus alcances jurídicos y políticos, se les pide su opinión acerca de lo que significa. La gran mayoría se inclina por identificarlo con un rol activo o positivo del Estado en los casos en que los grupos intermedios no desean o no pueden satisfacer convenientemente las necesidades colectivas, la atención de las cuales se suponen son sus fines específicos. Seguramente bajo la influencia de los problemas socioeconómicos, particularmente en materia de salud, educación y vivienda, los estudiantes visualizan la subsidiariedad del Estado no como una política de “retiro” de la sociedad civil, sino como una de intervención en la economía y en las políticas redistributivas.

² Véase Chicharro Lázaro, Alicia, Op. cit., pp. 28 y 55.

necesidades, mientras que en el sentido negativo del término, el poder central debe intervenir cada vez que los grupos o autoridades menores carezcan de los medios necesarios para llevar a cabo con eficacia una determinada acción³. Otra perspectiva es la que distingue entre sentidos vertical y horizontal de subsidiariedad. El primero está referido a la definición de relaciones y división de competencias entre Estado (sociedad política) y sociedad civil, y es el que principalmente fue acogido por la Constitución chilena de 1980 en su artículo 1° inciso tercero. En cambio, el uso de la subsidiariedad en sentido vertical nos remite a las relaciones existentes al interior del aparato estatal o público entre sus distintos órganos que determina su nexo jerárquico y la división de facultades entre ellos, como en la relación existente entre gobierno central y municipio autónomo. Es este el alcance más novedoso e importante que hoy tiene el principio de subsidiariedad, que lo vincula directamente con los procesos de descentralización y federalización⁴ y que será la perspectiva central de este trabajo.

Además, la noción de subsidiariedad adquiere distinto alcance según la visión ideológica o político doctrinaria desde la cual se la use. Existe una versión social cristiana, una corporativa de alcance fascista, y otra neoliberal de subsidiariedad⁵. Por otra parte, existen autores para quienes es un principio de Derecho Natural⁶, mientras que en círculos de la UE se lo considera como principio de “buen sentido común”⁷.

1.3. Aunque se pueden encontrar aproximaciones al principio de subsidiariedad ya en Aristóteles y en Santo Tomás, su origen moderno arranca de Althusius. Su expresión contemporánea más conocida lo liga a la Encíclica papal *Rerum Novarum* (León XIII, 1891, subsidiariedad en sentido positivo) y especialmente a la *Quadragesimo Anno* (Pío XI, 1931, subsidiariedad en sentido negativo). Pero esa visión suele soslayar el hecho de que el principio de subsidiariedad es más antiguo, en cuanto es consustancial también a la forma federal de Estado y al régimen político democrático y pluralista, y aparece, por tanto, a fines del siglo XVIII. También debe tenerse en mente, primero, el concepto hegeliano de sociedad civil y su relación generatriz con el Estado, y segundo, la noción gramsciana de relaciones de hegemonía.

³ Véase Chicharro Lázaro, Alicia, Op. cit., pp. 37, 42, 43 y 102.

⁴ Véase Cass, Deborah, Op. cit., p. 1108

⁵ Véase Brimo, Albert, (1978), *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'Etat*, Paris, pp. 335 ss., y Goyard-Fabre, Simone (1997), *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, pp. 358 ss.

⁶ Véase Sánchez Agesta, L. (1962), “El principio de la función subsidiaria”, en *Revista de Estudios Políticos* 121, p. 18.

⁷ Calificativo dado a este principio por la propia Comisión Europea en su “Opinión formal sobre la Unión Política”, Bol. CE suplemento 2/91.

Cualquier búsqueda objetiva de las raíces y fundamentos filosóficos del principio de subsidiariedad encontrará valiosos antecedentes y aportes en la teoría institucional desarrollada por M. Hauriou⁸, la misma que, teocratizada por G. Renard⁹, servirá de base a la doctrina social de la Iglesia Católica a partir de 1931. Es que todo principio de subsidiariedad requiere un apoyo histórico y lógico formal en una teoría de la institución. Ello explica que, contemporáneamente, los más consistentes partidarios del subsidiarismo sean los autores de las escuelas denominadas neoinstitucionalistas¹⁰. Por último, nos parece que en este ámbito es también ilustrativo trazar los nexos del principio de subsidiariedad con las filosofías existencialistas y fenomenológicas en general, en cuanto ellas se oponen al racionalismo de inspiración kantiana y a la modernidad, y hacen un intento de fundar el ideario del postmodernismo. En su conjunto, estas corrientes contemporáneas de esa filosofía política desechan las teorías pactistas y retrocediendo mas allá de la hipótesis del pacto social como “*rationale*” de la distribución de poderes y competencias, retornan a las condiciones hipotéticas o ideales de un estado de naturaleza en que los grupos intermedios se han institucionalizado.

1.4. A partir de fines de los años 70 el principio fue asociado a las políticas económicas y cívicas del régimen de A. Pinochet en Chile. La Constitución de 1980 puso en vigencia el principio en su artículo 1°, inciso tercero, conforme al cual el Estado reconoce y ampara los grupos intermedios y les garantiza una autonomía adecuada a la prosecución de sus fines específicos. La Constitución hace reiterada aplicación a lo largo de su texto del principio de subsidiariedad, sin nombrarlo, especialmente en materia de derecho a la salud, a la seguridad social, la educación, la libertad de opinión el derecho de información y, en particular, en lo concerniente a los derechos y libertades económicas. Finalmente, establece un sistema de separación entre mundo sindical o gremial, y el mundo de los partidos políticos. Esta consagración temprana del principio de subsidiariedad en una constitución fue re-

⁸ Véase Hauriou, Maurice, (1925), “La théorie de l’institution et de la fondation”, en *Cahiers de la nouvelle journée*, N° 4; y (1929) **Precis de droit constitutionnel** (2e. Edition), Paris. Interesa a este respecto citar algunas afirmaciones de Hauriou. Luego de afirmar que la política debiera ser definida a la vez como la ciencia y el arte de los equilibrios entre poderes, explica a qué poderes se refiere. En primer lugar, a aquellos que existen antes del Estado y pavimentan el camino para el mismo, como las familias, tribus, ciudades, provincias, etc. Luego, en el Estado mismo, al poder secular y al religioso, al poder civil y al militar, al poder político y al económico, el primero utilizando las instituciones políticas, y el último, las transacciones jurídicas sobre la base de relaciones contractuales; en fin, poder central y poder local. Ver Hauriou, M., (1929), pg. 20.

⁹ George Renard, que luego de ser decano de Nantes entró a la Orden Dominica y permaneció en ella hasta su muerte, desarrolló sus teorías institucionalistas y subsidiaristas en **La théorie de l’institution** (Paris, 1930), y **La philosophie de l’institution** (Paris, 1939).

¹⁰ Ver sobre la llamada “economía neoinstitucional”, los artículos de Raineri B., Ricardo, Op. cit., y Huesbe Llanos, Marco A. (1997), “La Escuela de la Ley (Coase y North). Instituciones y economía”, en *Revista de Derecho*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, N° 202, julio-diciembre 1997, pp. 43 ss.

sultado de la influencia y presión conjunta de los sectores neoliberales de inspiración friedmaniana y de los sectores cristianos tomistas pero de orientación fundamentalista y con claras conexiones con el neoconservantismo norteamericano y los conservadores de la línea de Donoso Cortés. El objetivo perseguido por el régimen militar y su Constitución era claro y manifiesto: trazar una separación estricta entre economía y política, y entre Estado y sociedad civil, perfectamente acorde no sólo con el modelo neoliberal que se empezó a aplicar desde 1975, sino con el ideal de democracia autoritaria y tutelada que se consagró en el texto original de la Constitución de 1980 (hoy parcialmente modificado en la materia). En realidad, a partir de los años 80, la noción de Estado subsidiario pasó a ser la norma, puesta en práctica por las políticas económicas de Margaret Thatcher y la “*Reaganomics*” norteamericana.

Con estos antecedentes, el principio de subsidiariedad mantuvo mala fama para el **mundo no neoliberal** hasta que resurgió en gloria y majestad y para quedarse, en su versión federalista y vertical, dentro de los territorios y autoridades de las Comunidades Europeas y a propósito de la pugna entre los países que veían con temor el aumento de poderes de la Comisión y del Consejo y aquellos que creían indispensable la vigorización de las facultades de Bruselas para asegurar el logro de los objetivos de la integración europea. En 1992 la introducción del principio en medio de la aceptación general, salvó al Tratado de Maastricht y a la propia Unión Europea. En 1997 fue definitivamente consagrado por el Tratado de Amsterdam¹¹. Finalmente, hoy, en la fase final del estudio y aprobación de la Constitución para la Unión Europea, el principio de subsidiariedad figura como uno de los tres pilares del nuevo sistema político de la Europa integrada, junto al reconocimiento de personalidad jurídica propia para la UE y a la Carta de Derechos Fundamentales¹².

1.5. La patente de legitimidad europea del principio, su extensión al campo de la distribución territorial y funcional de poder y competencias y su capacidad de adaptación a distintas situaciones y visiones políticas en virtud de su ambivalencia, le ha franqueado una aceptación universal. En América Latina, en donde adicionalmente campean las corrientes favorables a la liberalización (nacional e internacional) de los mercados, el principio se ha convertido en bandera o símbolo de muy diversas corrientes en diferentes países. Nos referimos principalmente a México, Guatemala, Nicaragua –cuya Ley de Municipalidades recoge y aplica expresamente el principio–, Colombia y Venezuela. En estos países sirve de presentación tanto a partidos de derecha o centro derecha, como a movimientos social cristianos y aun a partidos de ideario Liberal.¹³ Lo notable es que también encuentra cabida en el

¹¹ Véase Chicharro, Alida, Op. cit. Capítulos II y III.

¹² Según “Constitución europea y subsidiariedad”, Internet 5 agosto 2003, Expansion directo, Recoletos Grupo de Comunicación.

¹³ Aunque no faltan personeros del fundamentalismo neoliberal que atacan el principio porque se prestaría para dar pie a toda clase de intervenciones del Estado en la economía. Es el caso del ILE o Instituto de Libre Empresa, del Perú.

pensamiento y políticas de sectores de centro izquierda, que ven con simpatía las posibilidades que la versión positiva y vertical del principio ofrece para legitimar la intervención del Estado, vía regulación de actividades o creación de subsidios, en las áreas y casos en que los grupos intermedios y principalmente las empresas crean, más que solucionan, problemas por la forma en que desatienden o no atienden a las necesidades de servicios de la gente.

La forma de interpretar y usar el principio de subsidiariedad en América Latina influye en que las publicaciones al respecto tengan, en su mayoría y con las excepciones del caso, una connotación ideológica y un carácter panfletario. Ello contrasta con la perspectiva vigente en Europa, en donde se ha transformado en una definición de la filosofía de la UE y sus Estados miembros y es objeto de cientos de trabajos de alto nivel científico en los distintos países.¹⁴ Detrás de esto se encuentra también una diferencia de visión en lo que se refiere al rol del Estado y de la sociedad civil frente a los sectores más deprimidos de la población: mientras en Europa la idea de subsidiariedad va aparejada con las de coordinación y solidaridad, en América Latina aun prevalece la tendencia a identificar subsidiariedad con privatización.

2. LA NUEVA CARA DE LA SUBSIDIARIEDAD: DIVISIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS

2.1. La serie de documentos producidos por la UE que introducen el principio de subsidiariedad –desde el Acta Única Europea de 1987 que lo aplica de forma implícita hasta los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, pasando por documentos clave como las proposiciones de la Comisión presidida por J. Delors, la Declaración de Birmingham de 1992, y las Conclusiones del Consejo de Edimburgo de 1993– se refieren al mismo en cuanto base del federalismo. Ello es consecuencia del protagonismo que van asumiendo los entes territoriales de los Estados con estructura descentralizada, como consecuencia del análisis su propia situación en el conflicto entre el centralismo de Bruselas y los estados miembros.

La primera mención expresa y formal se da en el preámbulo del Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, en el cual las partes declaran estar “Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”.

Corresponde al artículo 3B del Tratado la consagración legal propiamente tal del principio como norma jurídica rectora de la Unión, al establecer que la Comunidad, en los casos en que no ejerza competencias exclusivas, “intervendrá, confor-

¹⁴ Consúltese al respecto el estudio y lista bibliográfica realizadas por A. Chicharro en su obra ya citada.

me 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”.

El desarrollo definitivo del principio se logrará en el Protocolo N° 30, relativo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado al Tratado de Amsterdam y vigente por tanto del 1 de mayo de 1999. Nos interesa destacar entre los 13 apartados del Protocolo N° 30, el apartado 3: afirma “que la subsidiariedad es un concepto dinámico que permite tanto la ampliación como la restricción de la intervención comunitaria dependiendo de las circunstancias que rodeen cada supuesto. Por ello, cada norma comunitaria debe ir acompañada de los motivos en que se basa con vistas a justificar que cumple con las exigencias de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, es decir, que la acción de los Estados no es suficiente para alcanzar los objetivos y la actuación comunitaria puede lograrlos mejor demostrándose mediante “indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos”¹⁵.

2.2. El principio de subsidiariedad se proyecta, en cuanto principio general de organización social, en al menos tres planos: el político, el económico y el jurídico. Esta potencialidad suya revela que ha trascendido el umbral de las visiones particulares o subjetivas para convertirse en un principio general de derecho y ciencia política. Como magistralmente lo expresó J. Delors, “La subsidiariedad así actualizada es liberada de sus pesos históricos, ideológicos o confesionales, y aparece como una invitación a repensar las relaciones dentro de un contexto de más grande autonomía y a desplegar de modo permanente un equilibrio entre la libertad de las personas y de las diferentes entidades existentes (autoridades locales y regionales en el marco del Estado nacional; Estados en el marco de la sociedad internacional y en particular de conjuntos regionales) y la autoridad necesaria y tutelar del Estado naturalmente a cargo de la seguridad, de la cohesión social y de la regulación global de la economía”¹⁶.

El principio de subsidiariedad se inserta en el texto normativo, bien con carácter general, bien de forma particular con respecto a determinadas materias. En ambos casos, su función será inspirar tanto la división y atribución de competencias permanentes, cuanto el ejercicio de las mismas en el funcionamiento ordinario de los órganos respectivos. Generalmente supondrá la existencia de un ámbito de competencias compartidas entre órganos de diferentes jerarquía o naturaleza; pero ello no será necesariamente así en los casos en que el principio inspira al poder constituyente y se consagra en el texto de una Carta Fundamental.

¹⁵ Chicharro, Alicia, Op. cit., p. 111.

¹⁶ En el Informe “Definición y límites del principio de subsidiariedad”, del Consejo de Europa, en *Communes et régions d'Europe*, N° 55. Traducción del autor.

Normalmente, el principio supondrá una distribución de funciones entre autoridades de distinto nivel hecha de acuerdo con la capacidad de actuar de cada uno, comenzando por el órgano o entidad más cercano al ciudadano. La razón de esta regla se encuentra en la comprobación de que entre Estado e individuo, si de una sociedad pluralista se trata, existe “una multiplicidad compleja de cuerpos intermedios trabados entre sí, dentro de los cuales el individuo es la unidad de base y las autoridades políticas las unidades de orden. El principio de subsidiariedad viene a organizar el reparto de responsabilidades entre los componentes de esa sociedad y, sobre todo, entre las autoridades políticas pertenecientes a distintos niveles”¹⁷.

En cuanto principio jurídico, deriva su fuerza rectora de la justicia en cuanto valor superior. No es, por tanto, sólo una norma técnica de división de funciones; es un principio sustantivo de derecho y no una simple técnica jurídica o legislativa. Se apoya en una serie de criterios que podríamos calificar de “abiertos” y orienta el reparto de funciones, pero no distribuye matemáticamente los campos de intervención. En su aplicación los agentes políticos, los administrativos y los tribunales correspondientes y aun las instituciones de la sociedad civil, deberán tener en cuenta no solo los criterios “objetivos” sobre los que apoya la idea, sino también toda una serie de circunstancias de índole más bien política.

3. FACTORES DEL AUGE DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En términos generales, las razones que motivan el reaparecimiento del principio de subsidiariedad en la última década con mayor fuerza y extensión que en el resto de su historia, son tributarias de la confluencia de procesos y estrategias que se relacionan, de una u otra manera, con el debilitamiento de las fronteras y del rol hegemónico de los Estados nacionales por efecto de cambios radicales en la economía internacional. Nos referimos a la modernización del estado como política, que da lugar a fuertes procesos de descentralización en países como Italia, España y Reino Unido, o a más suaves intentos en el mismo sentido en países de América Latina. Estos procesos se manifiestan bajo la presión de la ola de liberalización mundial de mercados, expresada en la OMC, así como en el progreso y profundización de ciertos casos de integración económica. El proceso es acelerado y modificado en algunos de sus objetivos y características al hacerse evidente que la economía mundial ha entrado en el periodo de la globalización y que se abren posibilidades de nuevo tipo para el crecimiento económico y el desarrollo. Analizaremos dichas razones en ese orden.

3.1. Políticas de modernización del Estado

Tanto en el plano teórico como en el de gestión, todo lo concerniente a las competencias y modos de acción del Estado entra, en la década de los 80 y a nivel mundial, en una fase de “modernización”. El nombre dado al proceso a veces no

deja percibir que en realidad se trata de un esfuerzo por redefinir al Estado mismo y sus relaciones con la sociedad civil y la empresa privada. Inicialmente, ello es consecuencia de la rebelión neoliberal y neoconservadora contra las formas de Estado denominadas como “Estado de bienestar”, que suponen una fuerte intervención del estado en la producción y en la redistribución del producto social. Posteriormente, este marco meramente nacional e interno se expande a nivel global, por efecto primero de la liberalización del mercado mundial y luego, del paso de la economía mundial a la fase de desarrollo capitalista que se ha denominado globalización.

La modernización del Estado conlleva como uno de sus principales postulados, al lado de la minimización del estado y la introducción de técnicas de empresa privada para la gestión pública, la descentralización político territorial. La globalización, al poner en movimiento nuevas fuerzas económicas y perspectivas de negocios, acelera los procesos de descentralización, a la vez que renueva el interés por los procesos de integración económica. Ambas fuerzas actúan, desde polos distintos, para promover el uso del principio de subsidiariedad en cuanto filosofía y técnica para la distribución de poderes y facultades, como mejor forma de organización para competir en un mundo “descentralizado” por la globalización.

3.2. Principio de subsidiariedad e integración

Los procesos de integración económica adquieren mayor y nuevas fuerzas en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado. Las Comunidades Europeas se transforman gradualmente en una cuasi federación, perfeccionando las formas políticas y jurídicas en el modo necesario para un mercado común y para mejorar sus ventajas competitivas en la economía mundial. A su vez, en el oeste asiático y en el Asia Pacífico, así como en América Latina, muchos países descubren en la integración un instrumento adecuado no solo para el crecimiento y desarrollo de sus economías, sino para posibilitar su posicionamiento frente a las ventajas y desventajas de la globalización y evitar ser simplemente países “globalizados” en lugar de tomar parte en el proceso globalizador. Pero los procesos de integración ponen siempre en jaque, temprano o tarde, las demandas y orgullos de cada país involucrado en la integración, en materias de diferencia e identidad nacionales. Más aún, alteran el sistema de división de funciones y distribución de poderes entre el Estado central y los gobiernos locales y regionales hasta entonces existente en el plano nacional, como consecuencia de la generación de órganos y normativas que les son mucho más ajenas y distantes que los ya alejados mecanismos de toma de decisión por el estado central, sea federal o unitario. Por último, la integración supone el riesgo de alejar cada vez más la toma de decisión y el acto de gobierno de las posibilidades de intervención e interés del ciudadano común, disminuyendo sus posibilidades de participación y de compromiso en el ejercicio del poder, e inclinando las fuerzas en la dirección de una alineación y desdemocratización del sistema político.

La solución para estos problemas que empiezan a ser típicos de los procesos auténticos de integración ha sido encontrada en el principio de subsidiariedad. Este actúa a nivel de la distribución de poderes y competencias entre estados y comunidad, así como entre estados y órganos subnacionales de gobierno, regulando no solo la asignación y ejercicio de ellos, sino controlando el cumplimiento de las normas respectivas en cada caso concreto a través de las competencias judiciales entregadas a un tribunal supranacional y la competencia complementaria y previa en la materia, a los parlamentos nacionales. En su caso, dicho control puede ser ejercido también aunque parcial y localmente, por los órganos subnacionales de gobierno, sea a través de su función consultiva, sea mediante el uso de recursos judiciales para ante el respectivo tribunal comunitario. (“excepción de subsidiariedad”). Este esquema es el aprobado y puesto en vigencia, en su mayor parte, por los tratados que establecieron la UE y en lo que aun falta, estarán contenidos en la próxima Constitución de la Unión Europea. Esto nos permite percibir que no estamos en el campo de los meros proyectos sino en otro en que se transita gradualmente a la puesta en vigencia y aplicación efectiva del principio de subsidiariedad en materia de distribución de competencias para el gobierno regional y local.

3.3. Subsidiariedad y descentralización

Suele entenderse por descentralización la asignación o difusión de funciones y poderes desde una autoridad central hacia órganos de gobierno regionales y locales¹⁸. Enfatizamos el hecho de que se trata de la transferencia de “facultades de gobierno”, por tanto, de la capacidad para adoptar decisiones en materia de políticas y con significativo grado de discrecionalidad, de modo que no cabe confundir la descentralización con una mera desconcentración de facultades administrativas, aunque ella sea profunda y sea apoyada con transferencias importantes de recursos financieros provenientes del poder central¹⁹.

Pertenece a la esencia de la descentralización que el Estado central, en lugar de hacerlo todo, deje a otros órganos que hagan todo aquello para lo cual su carácter descentralizado los coloca y los dota mejor, democratizando la relación de poder y de gobierno mediante el acercamiento de la toma de decisiones a aquellos que deben ejecutarlas y asumirlas. Como lo hemos expresado en otro artículo, toda real descentralización exige que los propios actores territoriales se constituyan en un subsistema político, con función representativa y con capacidades y niveles de efi-

¹⁸ Se aproxima este concepto al inglés de “*devolution*” –sin perjuicio de que el idioma inglés también recoge la voz “*decentralization*”–, que es definida como la delegación o restitución de poder originalmente tenido por un gobierno central, a autoridades regionales o locales.

¹⁹ Colocamos énfasis en el punto debido a que la limitación recién descrita es típica del modelo de descentralización frustrada vigente en Chile, la que en la práctica parece enfrentar un retroceso por oposición de los altos círculos políticos santiaguinos.

cacia que hagan factible y legitimen la transferencia de poder que debe hacer el Estado central. Con la cooperación de las distintas instituciones de la sociedad civil, las instituciones de gobierno regional deben desarrollarse al máximo y asumir un efectivo liderazgo regional.

Este, un enfoque clásico de la naturaleza y propósitos de la descentralización, debe ser examinado hoy introduciendo en el análisis los distintos tipos de efectos que en la institución produce la vigencia del principio de subsidiariedad. Este último, en su época usado como factor de estructuración del Estado federal, pasa ahora al campo del propio Estado unitario para explicar el cómo y para qué de una importante transferencia de poderes internos. No sólo introduce en el campo normativo la distinción obligada entre sociedad política o Estado y sociedad civil o grupos intermedios, sino que trasciende y modifica la propia noción de una y otra y culmina en una subdivisión de la sociedad política. Obliga a distinguir entre el Estado en cuanto núcleo central, centralista y con poderes de alcance nacional, y los cuerpos intermedios de carácter político administrativo u órganos subnacionales de gobierno. Esto abarca las municipalidades y gobiernos regionales o provinciales dotados de real autonomía.

3.4. Subsidiariedad y soberanía

Podría plantearse la duda de si, dados los efectos que provoca la vigorización de la descentralización por aplicación del principio de subsidiariedad, no estaríamos ante el peligro de un desmembramiento del Estado y de una relativización, si no abandono, de la noción de soberanía.

En realidad, el principio de subsidiariedad presupone el Estado, no puede existir sin su contrario. Dada esta relación dialéctica, el estado cumple la esencial tarea histórica y lógica de superar el estado de naturaleza, un estado de las cosas al cual ni siquiera los partidarios de la noción negativa de subsidiariedad podrían aceptar sin riesgo de perder el objetivo central de su forma de racionalización del poder.

Pero es indudable que la subsidiariedad modifica la noción absoluta de soberanía, añadiendo su dosis de relativización del concepto ya limitado por las formas contemporáneas de la economía internacional y de la defensa de los derechos humanos. El hecho es registrado por el texto de la actual constitución chilena precisamente al reconocer la autonomía de los cuerpos intermedios. Ello se manifiesta en una limitación del poder soberano, el que resulta condicionado por la obligación de reconocer y apoyar a los cuerpos intermedios para que autónomamente se dediquen al logro de sus fines específicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bandres Sánchez, J.M., 1999, **El principio de subsidiariedad y la administración local**, Marcial Pons, Madrid.
- Barneiz Vázquez, J., 1993, **La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros**, Madrid.
- Baudin-Culiere, F., 1995, **Principe de subsidiarité et administration locale**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- Boixareau Carrera, A., 1994, "El principio de subsidiariedad", *Revista de Instituciones Europeas*, 3.
- Cass Deborah, 1992, "The word that save Maastricht? The principle of Subsidiarity and the division of powers within the European Community", *Common Market Law Review*, 29.
- Castorina, De Tarquini, María Cecilia, 1997, **Federalismo e Integración**, Instituto Argentino de Estudios constitucionales y Políticos, EDIAR, Buenos Aires, Argentina.
- Comisión Europea, 1990, "El principio de subsidiariedad", Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 27 de octubre de 1992, SEC (92).
- Comité Des Régions, "Régions et villes, piliers de l'Europe", Adoptado en Valencia, el 10 de abril de 1997, Comité de las Regiones 23/97 fin, p. 25.
- Constantinesco, V., 1997, "Les clauses de coopération renforcée". Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité", *Revue Trimestrielle de droit europeen*, 33-34.
- Chicharro L., Alicia., 2001, **El principio de subsidiariedad en la visión Europea**, Colección Monografías Aranzadi 195, Navarra.
- Delcamp, A., 1995, "Principe de subsidiarité et décentralisation", *Revue Française de droit constitutionnel*, 23.
- Delors, J., (1991), "Le principe de subsidiarité: contribution au débat", en Subsidiarité: défi du changement, Actes du Colloque Jacques Delors, Institut Européen d'Administration Publique. Maastricht.
- Dickmann, R., (1994), "Sussidiarietà, sobrante e regionalismo. Il ruolo delle Assemblée Parlamentari", *Diritto e Società* 2, p. 278.
- Duff, A (ed.), 1993, **Subsidiarity within the European Community**, Federal Trust Report, London.
- Fernández Esteban, M.-L., 1996, **El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo**, McGraw-Hill, Madrid.

- González T., Pedro y Núñez R., Cayetano, 1998, **El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias**, Madrid.
- Gretschmann, K., "Le principe de subsidiarité: quelles responsabilités à quel niveau de pouvoir dans une Europe intégrée?", en le **Subsidiarité: défi du changement**. Op. cit.
- Millon-Delsol, CH., 1992, **L'État subsidiaire**, Presses Universitaires de France, París.
- Nozick, Robert, 1988, **Anarquía, Estado y utopía**, Buenos Aires, Argentina.
- Pontier, J.M., 1986, "La subsidiarité en Droit Administratif", *Revue du droit public e de la science politique en France et al etranger* 6.
- Raineri B., Ricardo, 2001, "Propiedad Privada, Estado Empresario y Principio de Subsidiariedad: Las ideas de antaño con herramientas de hoy" en *Revista Chilena de Derecho*, p. 311, Vol. 28, N°2, Santiago.
- Rivera, José Manuel, 1995, "Interés, Organización y Acción Colectiva", en **Sociedad y Política, Temas de sociología política**, Madrid.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime 1998, "Las nuevas fronteras de la descentralización. Relaciones con la subsidiariedad". Uripan 1 docs. 5/8/03.
- Schilling, T., 1995, **Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously**, Harvard Jean Monnet Working Paper, 10.
- Sénat Français, "Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le principe de subsidiarité (Poniatowski), núm. 45, Première session ordinaire de 1992-1993.
- Sobrinho Heredia, J.M., 1997, "Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea", *Noticias/UE*, 145.
- Stöhr, Walter, B., "Subsidiariedad: Un concepto clave para la política de desarrollo regional" en **Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el marco de la globalización**, Ediciones Universidad Bío Bío, Santiago de Chile, 1999.
- Tapia Valdés, Jorge, 1997, "¿Estado mínimo o mínima ética?", en *Revista de Derecho*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, N° 202, Año LXV, Julio - Diciembre 1997.
- Vásquez Barquero, Antonio, 2001, "Desarrollo endógeno y globalización", en Vásquez B., Antonio y Madoery Oscar, (Compiladores), **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**, Homosapiens Ediciones, Rosario, Argentina.