

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD O DE ACCION SUPLETORIA

Por

CORONEL JUAN FRANCISCO GUEVARA

Todos los pueblos hermanos del Continente llevamos ya recorrido un largo camino jalonado de desencuentros internos, cuando no de guerras civiles y de frustraciones, en lo que se refiere a la plenitud de las formas cívicas necesarias para garantizar la convivencia en libertad y con respeto por la dignidad de los hombres.

Muy frecuentemente esos desencuentros y tantos años perdidos han tenido su origen en que los responsables de consolidar nuestros regímenes políticos no han advertido que existe un orden natural, el cual no puede ser violado impunemente sin que al mismo tiempo las comunidades sufran grave detrimento en su propia e íntima constitución.

Distintas utopías han llevado a muchos a creer que es posible construir un orden social y político democrático, sin respetar al mismo tiempo las comunidades menores, los cuerpos intermedios y la autonomía que ellos deben poseer.

Es así que se ha creído que sólo bastaba el ejercicio del sufragio universal a través del mecanismo de los partidos políticos para que estuvieran garantizadas en plenitud las formas democráticas; la realidad ha demostrado que aquello no era suficiente si no se mantenían vivas, al mismo tiempo, ope-

rando con autonomía plena, las células fundamentales del cuerpo social y aquellas que hacen realidad el perfecto funcionamiento del orden político.

Es así como se derrumban regímenes aparentemente democráticos, pero que en la práctica no lo son, porque han desconocido aspectos fundamentales sobre los que se funda la democracia verdadera.

En este sentido, si aceptamos que el hombre es un ser social, político y religioso, y que al mismo tiempo encuentra en la libertad y en el uso responsable de ella su aspecto distintivo más característico, justo es reconocer que tanto el orden social como el orden político deben estar contruidos en teniendo en cuenta ese hecho.

En el orden social la familia constituye su célula básica así como en el orden político lo es el municipio.

El individualismo, tan crudamente exagerado en muchos casos, como hemos podido constatarlo frecuentemente en nuestros países, ha padecido del grave error de creer que el ser humano podía desenvolverse y desarrollarse en plenitud, dentro del más absoluto egoísmo, con sólo intentar usufructuar de algunas declaraciones líricas sobre el ejercicio de la libertad, ejercicio librado a las solas fuerzas de cada uno.

Esta actitud fue llevando en muchísimos países a una pulverización del orden social, pulverización que en vez de liberar al ser humano lo masificó, haciéndolo de esta manera apto sólo para servir de materia prima a los totalitarismos.

Por todo ello es indispensable tener claridad absoluta en el sentido de que el único camino natural que permite impedir la acción disolvente del egoísmo individual y la acción tiranizante de los totalitarismos diversos, radica en la vida y desarrollo de los cuerpos intermedios, es decir de las asociaciones naturales múltiples y distintas que deben existir entre el individuo y el Estado.

Entendemos que tales cuerpos intermedios son "aquellos grupos sociales humanos situados entre el individuo aislado (o

la familia, que es célula básica) y el Estado. Y que están constituidos, naturalmente o por acuerdo deliberado, con vistas a conseguir una finalidad común de las personas que los componen”.

El filósofo y sociólogo francés, Michel Créuzet, que así los define, nos dice también que ellos son complementarios unos de otros en distintos planos, tales como el local o regional, el profesional, el cultural, el religioso y el recreativo.

Desde luego que el Municipio tiene una clara ubicación de cuerpo intermedio en el plano local.

Estos cuerpos intermedios —tan variados, múltiples, distintos, según los países y las épocas— a pesar de su condición de elementos naturales del orden político y social pueden sin embargo, no ser suficiente garantía para el ejercicio de las libertades concretas si carecen de autonomía verdadera, autonomía de ejercicio, de hecho, autonomía que debe complementarse necesariamente con la legal o de origen.

Cuando esas autonomías son avasalladas puede afirmarse, sin vacilación alguna, que ya no existe acción benéfica de esos cuerpos intermedios en pro de la libertad efectiva de sus miembros. Y, lo que es peor, esas entidades se habrán convertido en cómplices del Estado totalitario que así las utiliza en perjuicio de los miembros de la comunidad.

Es por ello que cuando Pío XI quiso conmemorar el cuadragésimo aniversario de la Primera Gran Encíclica Social, la “Rerum Novarum” de León XIII, tuvo el gran acierto de expresar con claridad absoluta el *principio de subsidiaridad o de acción supletoria*.

A su vez el gran Pontífice Juan XXIII, cuando retoma el mismo tema en su Encíclica Mater et Magistra, lo recuerda; ratifica y refresca diciendo: “Sigue en pie en la filosofía social un *gravísimo principio*, inamovible e inmutable: así como no es lícito quitar a los individuos y traspasar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e iniciativa, así *tampoco es justo*, porque daña y perturba gravemente:

el recto orden social, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden realizar y ofrecer por sí mismas, y atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada, ya que *toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos*".

No son pocos los estudiosos de estos temas que caen en la tentación de atribuir la estricta aplicabilidad del principio de acción supletoria solamente al orden social, ignorando el orden político.

Sin embargo este principio es un principio jurídico, fundado en la justicia. Así lo sostiene el pensador español contemporáneo Luis Sánchez Agesta, quien afirma además que a este principio "los Pontífices no lo consideran en ningún caso como un principio técnico, ésto es como un principio que implique una mayor eficacia de la acción social y o un mayor rendimiento en el ámbito económico, sino como un principio estricto de justicia". Este autor expresa además que "Pío XI dijo que era *injusto* atribuir a una sociedad mayor o más elevada lo que las comunidades menores o los individuos podían hacer por su propio esfuerzo y su propia industria, Juan XXIII, por su parte, *lo declara vinculado a la garantía y tutela de los derechos esenciales de la persona humana*."

El Principio de Subsidiaridad entraña una división de competencias y una cooperación de las diversas esferas de acción social e individual".

En alguna ocasión he expresado que este principio de "subsidiaridad o de acción supletoria" puede también ser calificado con el nombre de Principio de "*Responsabilidad Comunitaria*". Cuando utilizamos la denominación que le dan los Pontífices ponemos el acento en la responsabilidad del Estado o de la entidad superior, llamándoles la atención en el sentido de que deben respetar a las entidades menores interviniendo en ellas *solamente en función supletoria*. En cambio cuando he preferido utilizar la designación de "Responsabilidad Comuni-

taria" ha sido con el propósito de poner el acento sobre la comunidad menor para hacerle notar a sus miembros que tienen la *obligación de asumir su propia responsabilidad*, disputándosela, si es necesario, a la comunidad mayor; es decir que deben luchar para impedir la absorción estatizante o totalitaria que se produce, inexorablemente, como a través de un sistema de vasos comunicantes de la política, cada vez que alguien, por desidia, deja de asumir su responsabilidad y permite que la absorba un poder más alto.

En el orden municipal considero que esto es suficientemente claro, ya que si el Municipio, a través de sus órganos propios y como producto de una vigorosa actividad de los que lo integran, no asume las responsabilidades que le competen, no es de extrañar que se presente uno de estos dos vicios: o la *ineficacia* producto de la inacción de los que pueden, o la *absorción* ejercida por el Estado en los niveles más altos, tanto departamental como nacional.

Así pues el principio de Acción Supletoria o de Responsabilidad Comunitaria obliga claramente al Municipio a no permitir delegación alguna de aquellas responsabilidades que él puede ejercer bien.

La vida municipal tiene una importancia considerable para el ejercicio de una democracia verdadera, a condición de que no permita aquel centralismo deformante que todo lo espera de la capital de la Nación o de la capital de la provincia.

Por cierto que este concepto tiene una estrecha vinculación con todos los órdenes que confluyen para dar vitalidad y riqueza a la vida municipal, es decir desde la recaudación impositiva, hasta la educación, la recreación, la acción social y las obras públicas locales; sin dejar de lado por cierto aquel gran elemento tan pronto de los países católicos como es la Párrroquia y que en el ámbito municipal constituye algo así como el alma de la comunidad.

Este mismo principio que acabamos de analizar en el plano municipal pero mirando hacia arriba, tiene también otra vertiente, aquella que partiendo desde el mismo plano municipal se dirige hacia otros elementos que están por debajo de él.

Me refiero al hecho de que el Municipio en sí mismo tiene distintas características según sea la magnitud del conglomerado humano en relación con la amplitud del ámbito geográfico.

En el primer caso, es decir si examinamos solamente la magnitud del conglomerado humano, comprobamos que en una superficie reducida puede existir un municipio de características gigantescas. Este es el caso de las grandes capitales. Los colombianos tienen ya con el ejemplo bogotano un claro índice de en cuánta medida un Municipio o Alcaldía comienza a escaparse de las posibilidades de Gobierno centralizado total y va requiriendo cada vez más una descentralización interior al tipo de las que deben brindar las Alcaldías menores. ¿Qué no decir de esos verdaderos monstruos urbanos que se van constituyendo en otros países al tipo de nuestro "Gran Buenos Aires" con ocho millones y medio de habitantes?

En el segundo caso nos encontramos con municipios que por su amplitud geográfica abarcan extensiones considerables, constituyendo verdaderos municipios "rurales", por contraposición a los específicamente "urbanos". Así como éstos deben necesariamente subdividirse en alcaldías menores, uniones vecinales, etc., así aquéllos deben también fraccionarse, adaptándose, con naturalidad y flexibilidad, a circunstancias de tiempo y lugar.

Pero en todos estos casos, "urbanos" y "rurales", resulta indispensable que el nivel municipal recuerde y tenga presente que el principio de subsidiaridad debe ser tenido en cuenta tanto para exigir del nivel superior (Provincia o Estado Nacional) el respeto debido a su propia responsabilidad, cuanto para otorgar la misma flexible libertad que refleja el principio de acción supletoria a las entidades que están por debajo de

él (Alcaldías menores, veredas, corregimientos, etc.). Eso sí, téngase claramente en cuenta que no debe confundirse el principio de “acción supletoria”, con una suerte de “laissez faire” individualista.

Este sostiene la no intervención del Estado.

Aquél, en cambio, acepta y aún más *reclama* la intervención del que está más alto para suplir, para ayudar, nunca para suplantar ni reemplazar.

Gran parte de las dudas y dificultades teóricas y prácticas que aún se plantean en el ámbito municipal, puedan recibir nueva luz mediante la cabal comprensión de este principio de subsidiaridad, es decir de intervención “para ayudar”, pero no para “reemplazar” absorbiendo.

Por ello es que me atrevo a afirmar categóricamente que el principio analizado nos enseña que cada nivel debe ejecutar lo que se planificó en el nivel inmediatamente superior y planificar —a su vez— lo que ha de ejecutar el nivel inferior.

Vale decir que la Nación planifica para las provincias tomadas en conjunto; estas ejecutan aquella planificación, pero planifican a su vez para los municipios que integran cada provincia en aquello que exige una coordinación y armonización superior; los municipios a su vez ejecutan lo integral que planificó el departamento, pero planifican a la vez dentro de sí, en el caso de los grandes municipios urbanos o para los niveles menores, en el caso de los municipios “rurales”.

En síntesis:

Centralizar para planificar

Descentralizar para ejecutar

Estoy seguro que la comprensión plena y la aplicación integral de este “grave principio de filosofía social” debe constituir una suerte de reaseguro para poder ejecutar la revolución en libertad que hoy reclama nuestro mundo.

Y así como en el orden específicamente social, la salud de la familia deberá ser la garantía del cambio dentro del orden moral, así el municipio, en el orden específicamente político, deberá ser la garantía del cambio en libertad, que también urgentemente necesitamos.

Este luminoso principio que invito a analizar y debatir, sobre todo por aquellos que aún no lo hayan considerado debidamente, debe constituir la *llave maestra* que nos permita abrir la puerta de un futuro pleno de libertad, sin detrimento del orden, sin concesiones a totalitarismo alguno y sin abrir paso a la anarquía.