



ACADEMIA CHILENA  
DE CIENCIAS SOCIALES  
POLÍTICAS Y MORALES

## **BIEN COMÚN Y SUBSIDIARIEDAD. PROYECCIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE EL GOBIERNO MILITAR**

*Por Carlos Cáceres Contreras*

El 11 de septiembre de 2023, el país conmemora los 50 años del Pronunciamiento Militar de las Fuerzas Armadas y de Orden que derivaron en el hecho de asumir tareas de gobierno. En esa fecha, el país se encontraba en un total estado de caos moral, político y económico. Los consensos que sobre estas materias deben darse para la presencia de una auténtica y sostenida armonía social estaban totalmente ausentes en la vida nacional. El gobierno del Presidente Allende, motivado por establecer en Chile un régimen socialista marxista, había conducido las acciones de gobierno, en el orden de la política y la economía, como forma de afianzar el poder del Estado en todas las dimensiones de la vida ciudadana, intentando la generación de la dependencia económica de los ciudadanos, para proyectarlas posteriormente en la total dependencia política. Pronunciamientos previos tanto de la Cámara de Diputados como de la Corte Suprema señalaban que en su gobierno se habían socavado los fundamentos de la institucionalidad vigente, de lo cual podría derivarse que, aún cuando su elección había tenido el carácter de democrático y ello le



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

daba legitimidad de origen, su acción de gobierno había derivado en una ilegitimidad de ejercicio.

Con motivo de la actual conmemoración, se han recordado pronunciamientos de dirigentes políticos que en un comienzo fueron favorables a un Presidente Allende democrático, y otros que nunca escondieron que la vía armada era un camino para alcanzar el poder, planteamiento que se estima ajeno a la inspiración del Presidente Allende en cuanto a que una llegada democrática al socialismo era un medio para el verdadero camino por él perseguido. En el primero de ellos, el entonces presidente del Partido Demócrata Cristiano, Patricio Aylwin, señaló en forma categórica que la institucionalidad estaba quebrantada, agregando que *“en nombre de la lucha de clases, convertida en dogmas y motor únicos de toda acción política y social, se ha envenenado a los chilenos por el odio y desencadenados toda clase de violencia”*. Por otra parte, el entonces presidente del Partido Comunista Luis Corvalán señalaba *“la revolución chilena también tendrá que ser obra de las amplias masas, en primer lugar, del proletariado. Este dirigirá la lucha popular probablemente por la vía pacífica. La vía violenta, como hemos dicho, no está excluida”*.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

Al momento de asumir el poder, las Fuerzas Armadas y de Orden señalan el compromiso de “restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada”. En ese contexto, agregan el propósito de *“estudiar y establecer aprovechando las experiencias pasadas una nueva institucionalidad, verdaderamente democrática, protegida de los sectores totalitarios, respetuosa, con poderes equilibrados tendientes a darle a todo el sistema estabilidad y permanencia”*. A esa importante tarea, en calidad de compromiso, el Gobierno Militar se abocaría desde el inicio de su gestión de gobierno.

El 11 de marzo de 1974 el Gobierno Militar da a conocer la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile<sup>1</sup>”. En dicho documento se establecen los fundamentos que ilustrarán sus acciones de gobierno, las cuales, sin especificar plazos específicos, deberá concluir con la entrega del poder, una vez elaborada una nueva institucionalidad que garantice la permanencia de un régimen democrático en su doble dimensión: como forma de gobierno, en cuanto respete la designación de autoridades, y como forma de vida, en cuanto a devolver a las responsabilidades individuales la resolución de todas aquellas materias que son propias a su competencia.

---

<sup>1</sup> Declaración de Principios del Gobierno de Chile, marzo 1974.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

Los principios indicados en dicho documento fueron los siguientes:

- El hombre tiene derechos naturales y superiores al Estado, reconociendo la trascendencia del ser humano de donde emanan derechos que no pueden ser conculcados por las entidades superiores.
- El Estado debe estar al servicio de la persona, entendiendo que el hombre es un ser sustancial, en tanto la sociedad como el Estado son entidades accidentales.
- El fin del Estado es el Bien Común general, definido como “el conjunto de condiciones sociales que permiten a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal. Se distingue esta definición tanto de aquella sustentada por el liberalismo como de aquella vinculada al colectivismo totalitario. El primero concibe el Bien Común como la simple suma de los bienes individuales, mientras que el segundo confunde el Bien Común con el bien del Estado, frente al cual el bien de la persona desaparece por completo.
- El Bien Común exige respetar el principio de la subsidiariedad. En virtud de este principio, ninguna sociedad puede arrogarse el campo que, respecto de su propio fin específico, pueden satisfacer las entidades menores, y, en especial, la familia como



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

tampoco ésta puede invadir lo que es propio e íntimo de cada consciencia humana.

- El respeto de la subsidiariedad implica reconocer el derecho de propiedad necesario tanto para el ejercicio de las responsabilidades individuales como también para la libre iniciativa en el campo económico.

La formulación de una nueva institucionalidad se circunscribe en la trayectoria del Gobierno Militar al cumplimiento de los principios básicos mencionados, los cuales ilustraron todas las dimensiones del orden social. Al momento de la entrega del poder por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden, puede observarse la vigencia de una sociedad en la cual el valor moral de la libertad prevalece sobre cualquier otra consideración, desde donde el respeto de los derechos que emanan de la naturaleza humana conlleva al concepto de democracia, que, por ese origen, debe ser protegida.

### Bien Común y Subsidiariedad en el Orden Constitucional

La Declaración de Principios define el concepto de Bien Común y lo aparta de la visión extrema del liberalismo como también del totalitarismo.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

La persona humana está dotada de una doble naturaleza: física y espiritual. Como tal ésta siente el deber de satisfacer sus necesidades en ambos aspectos, y ello implica la presencia de inteligencia y libertad para deliberar y de la voluntad para accionar. Todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos, como también el ser humano se asocia para alcanzar finalidades que no puede alcanzar por sí solo, surgiendo de esta forma las sociedades intermedias que persiguen fines particulares y propios, definidos libremente por sus propios asociados mediante normas y reglas autoacordadas para ello, dirigidas a la prosecución de su fin común particular. La familia corresponde a la principal sociedad intermedia, con la particularidad que no es inventada por el hombre, sino que es “natural”, es decir, surge espontáneamente.

Siguiendo la lectura del filósofo español Antonio Millán Puelles el Bien Común consta de tres componentes que actuando conjuntamente hacen posible su consecución: el bien material, el bien de la cultura y la paz social<sup>2</sup>. La persona humana siente el deber de satisfacer tanto el bien material como el bien de la cultura y ello implica, como lo hemos dicho, la presencia de la inteligencia para deliberar y la

---

<sup>2</sup> Antonio Millán Puelles, “Sobre el Hombre y la Sociedad”, Ediciones Rialp S.A., 1976.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

voluntad para accionar. Asimismo, la persona humana, en su dimensión de un ser que vive en sociedad, para el logro del Bien Común, se requiere la presencia de una armonía social que posibilite la realización de las aspiraciones que estimulan la conducta del ser humano y, así entonces, nace la necesidad de la presencia de la paz social que, en las palabras de San Agustín, corresponde a la paz en el recto orden. La paz antes indicada no es entonces el equivalente impuesto por el temor, sino que es aquella que resulta de la voluntad de los hombres que la requieren para efectos de su plena realización. A ello nos llevan las palabras de Millán Puelles cuando señala que “el Bien Común en su acepción común es el bien que puede ser participado por todos y cada uno de los miembros de la comunidad”. Agregando que “el Bien Común no discrepa de la presencia de los legítimos bienes individuales o particulares”. La definición que entrega el Padre Francisco de Vitoria resume, a mi juicio, en forma magistral, esta realidad de mancomunidad entre el Bien Común y el bien individual: “Bien Común es el bien individual que se busca en comunidad<sup>3</sup>”. Así entonces “El Bien Común posee una verdadera estructura de suerte que los elementos que lo integran deben ser

---

<sup>3</sup> Francisco de Vitoria, “El Pensamiento Político Hispanoamericano”, Ediciones Depalma, 1967.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

concebidos como parte de una unidad superior que es lo que de veras constituye el bien de la sociedad en cuanto tal<sup>4</sup>”.

Una sociedad que tiene como finalidad y misión la consecución del Bien Común debe estar estructurada según cuatro principios básicos: de asociación, de participación, de subsidiariedad y de solidaridad.

El principio de participación es la consecuencia natural de la naturaleza sociable del ser humano que evita el aislamiento como la auto marginación y busca en forma natural vivir en sociedad, es decir, acompañado y estimulado en su conducta por otros miembros de la sociedad. El hombre es un ser que naturalmente busca vivir en sociedad. El principio de participación nos conduce a la conveniencia natural de que los miembros de cualquier sociedad participen activamente en las decisiones que les atañen. En ella el ser humano encuentra una parte de su bien individual en el sentido de abrir el espacio para entrega y recepción de aspectos que son propios de un vivir social.

En cuanto al principio de subsidiariedad acudo a la definición del filósofo alemán Johannes Messner quien, en su libro “Ética General y

---

<sup>4</sup> Patricio Astorquiza, “Capitalismo e Iglesia”, Editorial Gestión, 1993.





## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

Aplicada”<sup>5</sup>, lo define como “aquel que establece que la responsabilidad individual precede a la responsabilidad global”, entendida como la entidad superior que crea las condiciones para que impere un orden social. Agrega Messner “dicho más exactamente: en cuanto los individuos y pequeñas comunidades sean capaces y estén dispuestos a hacer frente a su propia responsabilidad de conseguir los fines basados en esa responsabilidad, no tiene el poder social de orden (autoridad) ningún derecho a arrogarse tareas sobre esos fines”. Concluye Messner que en esa referencia que la ley del Bien Común y la ley de subsidiariedad son idénticas. Ambas se dejan expresar en un principio: “el Bien Común es ayuda, pero sólo ayuda para los individuos en la consecución de los fines esenciales de la vida”. Nos agrega que el principio de Bien Común y el principio de subsidiariedad delimitan jurídicamente al Estado y a la sociedad. En las palabras del profesor Carlos Frontaura<sup>6</sup>, “el principio de subsidiariedad y su más acertada aplicación, trasunta uno de los problemas más relevantes del pensamiento político de todas las épocas, a saber, intentar una adecuada conciliación entre los principios personalistas y comunitarios. Cuando el primero de estos no está presente, el costo que se paga es la anulación práctica de las

---

<sup>5</sup> Johannes Messner, “Ética General y Aplicada”, Ediciones Rialp S.A, 1969.

<sup>6</sup> Carlos Frontaura, “Algunas Notas sobre el Pensamiento de Jaime Guzmán y la Subsidiariedad”. *Solidaridad en Chile: Justicia y Libertad*, Ediciones IRP, FJG, (p.83-127).



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

libertades; sin embargo, si el segundo es desechado se resiente el Bien Común y se destruye la concordia y la unidad nacional. No podría ser de otro modo, porque en la plenitud humana cuando se sacrifica cualquiera de las dimensiones del hombre la individual o la social, tal sacrificio se aparta del Bien General”. Por otra parte, Su Santidad Juan Pablo II, en su Encíclica *Centesimus Annus*<sup>7</sup>, respecto a este principio de subsidiariedad, señala que “el Estado no debe suplantar la iniciativa y responsabilidad que los individuos y grupos sociales menores son capaces de asumir en sus respectivos campos; al contrario, debe favorecer activamente los ámbitos de libertad; pero, al mismo tiempo, debe ordenar su desempeño y velar por su adecuada inserción en el Bien Común. Termina S.S. Juan Pablo II dando la indicación que dentro de ese marco cabe figurar diversas instancias de correlación entre la autoridad pública y la autoridad privada”. De esta forma, Bien Común y subsidiariedad son atributos requeridos por una sociedad que se fundamenta en el orden de la libertad.

Siguiendo nuevamente a Messner, de la ley de subsidiariedad “se desprenden tres criterios que permiten un juicio responsable sobre la situación de una sociedad si corresponde al orden exigido por la

---

<sup>7</sup> Encíclica “Centesimus Annus”, Juan Pablo II, Ercilla, 1991.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

naturaleza y hasta dónde. Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos impide a los individuos la prosecución de sus propios intereses, pero a la vez cuanto más les obligue mediante instituciones adecuadas a servir ahí el Bien Común. Un sistema social es tanto más valioso cuanto más se valga la autoridad central de las autoridades subordinadas, mediante la descentralización de poderes y la autonomía de autoridades menores. Un sistema social será tanto más eficaz cuanto menos acuda para alcanzar un alto grado de Bien Común a las leyes y más a los estímulos de rendimiento”. Concluye Messner indicando que el principio de subsidiariedad puede, por consiguiente, ser expresado así *“tanta libertad cuanto sea posible, tanta intervención estatal cuanto sea necesaria”*. Queda así de manifiesto que un orden subsidiario no implica la no acción de la entidad superior, es decir, el Estado. A éste le competen las importantes responsabilidades y atribuciones en materias de resguardar la seguridad interna y externa de una sociedad, como también el proveer el acceso a una justicia autónoma e impersonal, y paralelamente crear las condiciones para que los sectores vulnerables, unido a las regulaciones propias de un sistema de libre iniciativa, no obstaculicen la finalidad de alcanzar el bienestar individual.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

En cuanto al principio de solidaridad, éste tiene referencia a la preocupación individual y estatal por los sectores que presentan un mayor grado de vulnerabilidad. Ella es indispensable para efectos que cada miembro de la sociedad tenga la posibilidad de igual acceso a fuentes de progreso y bienestar en cada una de sus dimensiones. La subordinación del bien particular al Bien Común es así la única forma de respetar la dignidad de todos y cada uno de los miembros de la sociedad civil. La solidaridad es un acto de generosidad espontánea y connatural del espíritu humano cuando proviene de su voluntad individual reflexiva.

### Derechos Sociales y Subsidiariedad

En la actualidad, se da el debate sobre si un Estado subsidiario tiene las posibilidades de dar satisfacción a los denominados derechos sociales. Desde la perspectiva de la ciencia económica, intento una definición del concepto de derecho social como aquel derecho que emana del propósito que tiene todo ser humano en cuanto a la búsqueda de su perfeccionamiento y en el cual uno de los factores para su logro es el desarrollo de las capacidades que le posibiliten a cada individuo alcanzar su sostenido progreso y bienestar tanto en el orden material como cultural. Así entonces la presencia de derechos



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

sociales dentro de un orden institucional obligará a colocar las debidas exigencias para efectos de crear las condiciones que posibiliten a todos los miembros de la sociedad la aspiración y realización de alcanzar niveles superiores de bienestar individual. Debemos formularnos la pregunta ¿qué derechos son los que permiten a los individuos acrecentar el capital de atributos y capacidades que emanan de su naturaleza humana y mediante ello alcanzar grados de ascenso sostenido en la dimensión económica de una sociedad? Aun cuando todo derecho tiene una dimensión social, por la definición antes dada, hay algunos de ellos que trascienden lo individual, derivándose una exigibilidad para la entidad superior que debe crear las condiciones para efectos que todos los individuos tengan la posibilidad de acceso a ellos. Pueden así mencionarse el derecho a la educación, a la salud y a la seguridad social, agregando ahora último el derecho a la vivienda. No cabe duda que el alcance a cada uno de estos derechos por parte de las personas le harán posible acrecentar y enriquecer la capacidad del capital humano para el logro de niveles superiores de ingresos que posibilitan alcanzar mayores grados de bienestar individual.

Desde el punto de vista económico, los derechos sociales antes mencionados son sujetos de demandas individuales. En su quehacer



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

económico, la persona humana demanda bienes y servicios. Y ello lo expresa por intermedio de la disposición a pagar un precio para obtenerlos. Por otra parte, el precio a pagar constituye una señal hacia quienes cuentan con capital y recursos para ofrecer los bienes demandados. Esa es la operación de un mercado espontáneo e impersonal. La demanda crece mientras menor es el precio y a su vez la oferta crece mientras mayor es el precio. En la teoría económica, cuando se da la intersección de los deseos de demanda y las voluntades de oferta, se genera lo que se denomina el precio de equilibrio, que es el punto en el cual se interceptan las funciones de oferta y demanda antes señaladas. En la Encíclica *Centesimus Annus* de Su Santidad Juan Pablo II, se formula la siguiente reflexión: “da la impresión que, tanto a nivel de naciones como de relaciones internacionales, el libre mercado sea el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder eficazmente a las necesidades”. Por otra parte, Patricio Astorquiza en su libro “Iglesia y Capitalismo” agrega que “el mercado debe ser garantizado y protegido por la legislación; enriquecido por la información; robustecido por la tradición; ampliado por la política nacional e internacional. Sin mercado no habría verdadera libertad de elección económica que sería el área cotidiana de ejercicio de la libertad”. Así, entonces, el mercado es el lugar de encuentro en que se aúna el propósito de



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

satisfacer una necesidad que mueve la conducta de los demandantes y por la otra, satisfacer el deseo de rentabilidad que mueve la conducta de los oferentes.

Surge la válida pregunta de si todos los demandantes pueden adquirir el bien ofrecido al denominado precio de equilibrio. La respuesta es definitivamente no. Una parte de los demandantes, para efectos de adquirir el bien en cuestión, requiere de precios menores. Esa situación implica que estas personas no pueden acceder a la satisfacción del derecho social específico y, por lo tanto, no tendrán la posibilidad de acrecentar por esta vía su capital humano que les permita alcanzar mayores grados de bienestar individual. Surge allí la necesaria presencia del Estado que, en la finalidad del logro del Bien Común, debe crear las condiciones para que todos tengan acceso a satisfacer el derecho social específico. En esas circunstancias, el Estado puede acudir al mercado privado entregando subsidios a la oferta o a la demanda de aquellos bienes, subsidio con el cual se creará la posibilidad que los sectores vulnerables tengan también acceso a la compra de aquellos bienes que se identifican con el derecho social. De esta forma en un Estado subsidiario la entidad superior cumple con su misión de extender la finalidad del Bien Común a todos los sectores de la sociedad. La consecuencia de este



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

proceso será entregar igualdad de acceso a oportunidades a todos los miembros de la sociedad cumpliendo de esta forma con lo señalado por Millán Puelles en cuanto a que “el bien común es el que puede ser participado por todos y cada uno de los miembros de la comunidad”.

Observamos entonces que no existe antagonismo y discrepancia sino complementariedad entre el principio de subsidiariedad y el principio de solidaridad. La solidaridad es una manifestación de generosidad espontánea y reflexiva que emerge de la voluntad de las personas individuales para efectos de colaborar en la búsqueda del perfeccionamiento de los sectores vulnerables de la sociedad. En cambio, el Estado tiene la obligación de apoyar esos sectores bajo el principio que su misión primera es la búsqueda del Bien Común que, como lo hemos dicho previamente, es un bien que abarca a toda la sociedad.

La finalidad del Estado es perseguir el Bien Común general de todos, de nadie en particular, que consiste en la creación y promoción constante de condiciones para que todos y cada uno disponga de caminos para alcanzar su mayor realización personal posible, lo que





## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

exige y supone proteger a todos, en las distintas situaciones en que éstos se encuentran, individualmente o asociados lícitamente.

### Proyección de los principios de Bien Común y Subsidiariedad en las Políticas Públicas aplicadas durante el gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden.-

La proyección de la subsidiariedad en el orden económico y social se manifiesta, en la trayectoria del Gobierno Militar, en aspectos tan significativos como lo fueron las reformas en el sector educacional, en el sector salud, en el sector de la seguridad social y en el rol empresarial del Estado.

#### Subsidiariedad y Políticas Educativas

Según los historiadores, desde los comienzos de la República, en el sector de la educación se abrieron los espacios para la acción tanto del sector privado como del sector público. En su discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, la distinguida socióloga y educadora, señora Patricia Matte, hizo una



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

extensa exposición sobre el desarrollo que, a lo largo de los años, ha tenido el proceso educacional señalando que “en la vinculación del sector público con el sector privado la educación particular subvencionada ha crecido a lo largo de la historia de nuestra nación, desde la independencia a la fecha proveyendo soluciones de calidad a las demandas y una mayor cobertura y ofreciendo proyectos educativos alternativos y heterogéneos que dan cuenta de las visiones diversas sobre lo que debe ser la educación existente en nuestro país”. “El Estado por su parte, cualquier haya sido su color político, le ha generado, no sólo un espacio, sino también le ha traspasado recursos a través de distintas modalidades y montos, que le han permitido no sólo subsistir sino crecer”. Agrega la señora Matte que el país puede constatar que, a lo largo de todo Chile, incluso en los sectores más alejados, se puede observar a un pujante sector de prestadores privados de servicios educacionales. Haciendo un análisis histórico la señora Matte continúa recordando que, en la presidencia de don Manuel Montt, de las 571 escuelas que existían en total en el país, 273 estaban en manos de particulares, 186 bajo tutela fiscal y 18 adscritas a comunidades religiosas. Por otra parte, desde el año 1854 el gobierno había accedido a contribuir con un 50% de los costos necesarios para el establecimiento de escuelas privadas y con un costo inferior para cubrir gastos de mantención y operación.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

Destaca posteriormente la señora Matte lo señalado por el distinguido educador don Miguel Luis Amunátegui quien en su libro *De la Instrucción Primaria: Lo que es y Lo que Debería Ser*, escrito junto a su hermano Gregorio hacen el siguiente alcance: “el gobierno debe establecer un sistema general de educación ese es su derecho i su deber, pero, no debe coartar ni a los particulares ni a las corporaciones, las facultades de abrir una o muchas escuelas esa restricción sería una tiranía, una traba al progreso de las ideas, un obstáculo al mejoramiento de los métodos.” Años más tarde, quien fuera Ministro de Educación y Rector de la Universidad de Chile, don Juan Gómez Millas, comentaba que “la educación nacional ha sido sostenida por dos sectores el público y el privado, este último ha prestado una contribución cuantitativamente considerable a la función educativa del Estado y en muchos casos en todos los grados ha emprendido esfuerzos para mejorarla. Sin esta ayuda el aporte fiscal habría sido muy superior al actual, lo mismo que la destinación del personal a la función educativa. En el sistema que contempla esta reforma la educación privada se integra en una colaboración estrecha al sistema público de educación”.

La única oportunidad en que surgió la idea de estatizar todo el proceso educacional chileno fue durante el gobierno del Presidente



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

Salvador Allende al intentar instaurar la denominada Escuela Nacional Unificada, ENU, que constituyó una amenaza a la participación del sector privado en la importante tarea educacional en el país. Su finalidad específica, según el informe escrito sobre esta materia era “contribuir al desarrollo armónico de la personalidad de los jóvenes en los valores del humanismo socialista”. Presiones políticas de los partidos de oposición como también manifestaciones públicas de la sociedad civil fueron determinantes para que ese proyecto no se convirtiera en una muy compleja realidad que habría tenido implicancias de la mayor relevancia en la formación de las futuras generaciones.

La Constitución Política de 1980, en la cual, por primera vez, se establece que el “Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y le garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”. Es en esa dimensión de subsidiariedad en la cual la Carta Fundamental reafirma, en primer lugar, el derecho a la educación, señalando que “los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos y que le corresponderá al Estado otorgar protección al ejercicio de ese derecho, agregando que la educación básica es obligatoria debiendo el Estado financiar un



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

sistema gratuito, con tal objeto de asegurar a ella el acceso de toda la población”, y, ratificando, una vez más, el espacio para la acción privada, “establece que es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación, indicando con claridad que la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”.

En la década de los 80, en la referencia indicada en la Carta Fundamental, se abren los espacios a los órganos intermedios de la sociedad, promulgándose diversas reformas al sistema escolar, siendo una de la más importantes la municipalización de las escuelas como también el cambio de los sistemas de financiamiento que deriva en un pago de subvenciones relacionadas con la asistencia de los estudiantes.

En cuanto al sistema de educación superior es interesante destacar una vez más el pensamiento de Antonio Millán Puelles que en su libro *Universidad y Sociedad* <sup>8</sup> señala que para él es importante entregar “una visión integradora y armónica de los factores que han de prestar su apoyo a la vida universitaria para que esta consiga su máxima libertad y su más plena responsabilidad. Claro que al tratar de este

---

<sup>8</sup> Antonio Millán Puelles, *Universidad y Sociedad*, Ediciones Rialp S.A., 1976.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

objetivo hay que contar con la aportación del Estado. Pero lo primordial y sustantivo es que la universidad sea concebida como un menester social en la más ancha acepción. De esta manera la responsabilidad universitaria de la acción privada se nos va aparecer como naturalmente anterior a la responsabilidad universitaria de los gobernantes”. Se destaca así que también en el plano de la educación superior se dan las condiciones para efectos que impere el principio de la subsidiariedad entregando tareas tanto al Estado como al sector privado.

En el año 1973 existían un total de ocho universidades, todas ellas vinculadas, a lo menos, presupuestariamente, al Estado. Consecuente con el principio de subsidiariedad, en el año 1981 se posibilita la creación de universidades e instituciones de educación superior privadas. Hoy en día el sistema de educación superior tiene 58 universidades, 47 centros de formación técnica y 33 institutos profesionales, la gran mayoría administrados por privados con lo cual la posibilidad de incrementar el valor del capital humano se ha ampliado de manera muy significativa y se ha posibilitado el acceso a mejores oportunidades y trabajos que han ayudado a incrementar el bienestar individual incluidos los sectores más vulnerables de la sociedad. La conjunción de aportes tanto del sector privado como



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

del sector público hizo posible aumentar los años de escolaridad, reducir el analfabetismo e incrementar tanto la cobertura de la educación preescolar, la educación básica, la educación media y la superior. Hay allí entonces una demostración clara cuando, en un orden social se delimitan las funciones del sector privado y del sector público en lo que se refiere a políticas sociales, se amplían las posibilidades de enriquecimiento del capital humano.

### Subsidiariedad y Políticas de Seguridad Social

Otra de las reformas estructurales decididas por el gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, y en cuya formulación se proyecta el orden de la subsidiariedad, tiene referencia al sistema de seguridad social.

Esto queda ratificado en la Constitución del año 1980 cuando, al referirse al derecho a la seguridad social, se señala que “la acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

Es importante recordar que, en el año 1968, el Presidente Eduardo Frei Montalva señalaba: “existen 2.000 leyes de seguridad social en Chile, sin embargo, el Poder Ejecutivo no tiene medios para parar esta monstruosidad. Lo que es peor que el país está gastando el 18,1% del PGB en seguridad social. ¿Qué presupuesto fiscal puede sobrevivir en esta circunstancia?” Para ratificar lo dicho por el ex Presidente Frei, en el año 1979 había un total de 32 instituciones cubriendo un total de 2,3 millones de afiliados en más de 100 sistemas distintos de seguridad social. Era un sistema altamente discrecional (y lleno de arbitrariedades) con variedad de requisitos de retiro y clara subordinación a las presiones de los grupos de interés. La ausencia de una relación entre las cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas, unida a la inseguridad y a la complejidad en el cálculo de las pensiones, derivó en que las cotizaciones fueran concebidas como impuesto al trabajo, lo cual hizo más caro las contrataciones concluyendo en una causa importante de mayor desempleo.

En el año 1981, el Gobierno Militar implementó un nuevo sistema de seguridad social dejando en libertad para que, quienes lo desearan, se mantuvieran en el antiguo sistema conforme a las normas establecidas. A diferencia del sistema de reparto vigente en esa fecha,





## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

la reforma promovió un sistema de pensiones sobre la base de capitalización individual, en que los cotizantes abonarán el 10% de sus salarios a cuentas individuales que serán administradas por entidades privadas que competirán entre ellas, dándose la libertad de transferencia de los cotizantes de uno a otro fondo de pensiones. Es responsabilidad del Estado regular la actividad de estas entidades creándose la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Se estableció que, fuera de la cotización obligatoria del 10%, los trabajadores puedan hacer ahorros adicionales para engrosar su cuenta individual.

Un resultado concreto de este sistema fue la generación de un muy importante mercado de capitales, teniendo como fuente el ahorro de los cotizantes. El uso de esos fondos tuvo por finalidad, entre otros, el financiamiento de viviendas, de obras públicas, la diversificación en la estructura de financiamiento de las empresas, y su administración generó una rentabilidad que, en ciertos momentos, explicaban porcentajes muy significativos del monto total que habían colocado los cotizantes. En el año 2008, se aprobó el denominado Pilar Solidario que favorece a los jubilados de bajos ingresos como también la entrega de un bono por niño para todas las mujeres y, como medida de mayor competencia, se estableció la licitación en la cual



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

las Administradoras de estos fondos previsionales pueden participar para administrar los de los nuevos trabajadores que se van incorporando al sistema.

Sin desconocer la ausencia de actualizaciones deseables, y que, en el día de hoy el sistema está sometido a importante discusión no cabe duda que la proyección de la subsidiariedad al sistema seguridad social abrió oportunidades muy significativas para la expansión de la economía nacional.

### Subsidiariedad y Políticas de Salud

En lo que se refiere a la participación privada en el área de salud ésta nace a mediados del siglo XIX cuando los trabajadores se organizaron para financiar, a través de cotizaciones de protección, ante accidentes, enfermedades o fallecimiento, así, nacieron mutuales o sociedades de socorro. Es decir, la participación privada en el ámbito de la salud es de larga data.

A fines de la década de los 70 el sistema se organizaba de la siguiente manera:



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

- El Servicio Nacional de Salud (SNS) entregaba cobertura a los obreros e indigentes. Su financiamiento provenía de las cotizaciones de quienes trabajaban más aportes fiscales. No había posibilidad de elección. Para efectos de atenderse en el sector privado se debía cubrir el 100% del costo.
- El Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) el cual era financiado por aportes de afiliados y empleadores a través de la Caja de Previsión. Había libre elección para atenciones ambulatorias con un copago que se agregaba al subsidio estatal si la atención era realizada por prestadores estatales.
- Sector privado era muy limitado y accesible para quienes podían pagarlo directamente.

En la Constitución Política de 1980 se establece el derecho a la protección de la salud, “el Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud sea que se presten a través de instituciones públicas y privadas en las condiciones que determine la ley la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

desea acogerse sea éste estatal o privado”. Así se proyecta el principio de subsidiariedad en el campo de la salud.

Consecuente con lo anterior, en el año 1981 se abre el espacio para el funcionamiento de un sistema de salud privado que se manifiesta en la creación de las *Instituciones de salud previsional*, ISAPRES, las cuales, sobre la base del seguro que pagan sus cotizantes, tienen la posibilidad de acceder a diversos planes de salud conforme a sus niveles de ingresos. El sistema como tal posibilitó el desarrollo de nuevos hospitales y clínicas que permitieron a importantes sectores de la población, acceder con sus primas y aportes de cotizaciones periódicas a prestaciones de salud en forma oportuna y con servicios que, en cuanto a instalaciones y equipos, se modernizaron de notable manera. Ello ocurrió sin perjuicio de la permanencia de un sistema de salud pública cuyo financiamiento proviene de las cotizaciones de salud que libremente y con mismo porcentaje de pago de cotizaciones las personas optaban por el sistema público. La tarea de regulación propia del Estado recae en la Superintendencia de Salud. Se dio así la libertad de elección que es lo propio en un régimen que se pretende que impere el valor de la libertad dentro de un sistema objetivo ausente de arbitrariedades.



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

De esta forma bajo la idea del Estado subsidiario se abrieron los espacios para que tanto el sector privado como el sector público orientado principalmente a los sectores de menores ingresos, dio lugar a un sistema nacional de salud que fue entregando beneficios a todos los sectores de la sociedad.

Sin perjuicio que el sistema asegurador privado presenta serias complejidades, como consecuencia tanto de una regulación deficiente como también por la posición del Poder Judicial en cuanto a delinear políticas públicas, los resultados del sistema que establece responsabilidades para los sectores privado y público ha permitido mejorar de manera sustantiva los indicadores de salud entre los cuales pueden mencionarse la esperanza del aumento de vida como también la importante caída que ha experimentado la mortalidad infantil. Sin embargo, es de lamentar la ineficiencia que subsiste en la gestión de la salud estatal que requiere de un profundo proceso de reforma en lo que se refiere a su calidad y oportunidad de servicio.

Subsidiariedad y Acción del Estado en la Actividad Económica



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

Es posible observar la proyección del orden de la subsidiariedad en la alternativa que abre la Constitución del año 1980 para que el Estado legalmente pueda llevar a cabo tareas empresariales.

La Constitución Política de 1980 establece “el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulan”.

“El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales sólo si una ley de quórum calificado los autoriza para efectos de evitar arbitrariedades y discriminaciones en el caso que el Estado desarrolle empresas éstas estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que establezca la ley, asimismo, de quórum calificado”.

Lo antes señalado es una clara demostración que la interpretación del concepto de Estado subsidiario no implica la inacción del Estado en ningún aspecto de la vida social. El Estado puede actuar, en papel subsidiario, si en una actividad los particulares no pueden o no están dispuestos a hacerlo por un costo excesivo que por la magnitud de la obra no lo lograrían con la urgencia o celeridad y calidad requerida por



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

la nación. El Estado tiene una “pequeña” restricción, más allá de las limitaciones de los recursos fiscales y financieros para invertir, que es ceñirse a rigurosos estudios de rentabilidad social, aspecto esencial que se presenta para su intromisión, toda vez que su injerencia productiva interviene y afecta a una asignación correcta de los recursos disponibles.

### Conclusiones

El compromiso de las Fuerzas Armadas y de Orden fue “restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantada”. La trayectoria del gobierno con sus luces y sombras destaca por la muy importante transformación que se observa en la dimensión política, económica y social del país.

Coherente con los principios fundacionales la presencia de un Estado subsidiario que tiene como misión fundamental el logro del Bien Común abrió los espacios para el ejercicio de las responsabilidades individuales en todas las materias para las cuales éstas tienen capacidades y competencias. La tarea de regulación que le compete al Estado unida a sus responsabilidades de seguridad interna y externa, de provisión de justicia, y de preocupación esencial por los



## ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

sectores vulnerables de la sociedad crearon un marco de referencia para efectos que las políticas públicas aplicadas en materias sociales dieran la posibilidad para que en función de los criterios de subsidiariedad definidos se abriera la posibilidad de unir al sector público y al sector privado en la consecución de las tareas específicas que les son propias y que tienen como finalidad un bienestar para todos.

Concluimos que la primera responsabilidad para un buen vivir y para la mejor realización posible radica en el individuo. En las circunstancias en que las situaciones personales hagan difícil cubrir individualmente necesidades básicas (derechos sociales) el Estado debe crear condiciones y sistemas para que esa responsabilidad pueda hacerse efectiva ya sea por los individuos o bien por la entidad superior.